

Mackscheidt, Klaus

Working Paper

Flüchtlingspolitik - Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?

FiFo Discussion Paper, No. 16-1

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Mackscheidt, Klaus (2016) : Flüchtlingspolitik - Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?, FiFo Discussion Paper, No. 16-1, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/130159>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FiFo Discussion Paper No. 16-1

**Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch
Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?**

Klaus Mackscheidt

2016

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?

Klaus Mackscheidt *

Der Autor dankt den Mitgliedern des *Frechener Arbeitskreises* für anregende Diskussionen, die die Entstehung des vorliegenden Papiers sehr befruchtet haben. Von Dr. W. D. Stelzner im Jahr 2014 gegründet, hat der *Frechener Arbeitskreis* es sich zur Aufgabe gemacht, in regelmäßiger Folge interdisziplinär über politische und ökonomische Fragen in Europa zu diskutieren und pragmatische Handlungsempfehlungen für das jeweilige Politikfeld auszusprechen. Zu den ausgewählten Arbeitsfeldern zählen sowohl Fragen der Friedens- und Sozialpolitik, des Rechtswesens und der Migrationspolitik als auch Fragen der Geld- und Finanzpolitik.

Der Autor bedankt sich zudem bei Dr. Michael Thöne für Anregungen und die gemeinsamen Diskussionen.

Etwasige Fehler gehen zulasten des Autors.

Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

Prof. em. Dr. Klaus Mackscheidt ist Direktor am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.



FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne
P.O. Box 130136; D-50495 Köln
Wörthstr. 26; D-50668 Köln
Tel. +49 221 13 97 51 0
Fax +49 221 13 97 51 11

<http://fif-koeln.de>

Inhaltsüberblick

1	Zwei besondere Ereignisse im öffentlichen Haushaltswesen	4
2	Wie kann Deutschland die Flüchtlingsbewegung möglichst schonend bewältigen?	6
3	Überlegungen zu den zusätzlichen Ausgaben in den öffentlichen Haushalten der Jahre 2016 und danach	9
4	Warum wir auf eine deutliche Erhöhung der Erbschaftssteuer zugehen	15
5	Chancen und Risiken bei der Erhöhung der unternehmerischen Erbschaftssteuer	17

1 Zwei besondere Ereignisse im öffentlichen Haushaltswesen

Wer das öffentliche Haushaltswesen in Europa studiert, wird in diesem Dezennium auf zwei besondere Ereignisse stoßen, die zu einer extremen Herausforderung für die finanzpolitischen Beziehungen zwischen den Ländern in Europa geführt haben und weiterhin führen. Das erste Ereignis – zugespitzt in der Diskussion um Griechenlands Sanierung - betrifft den Umgang mit den Zielen der Haushaltspolitik, die Frage also, ob man einen konsolidierten Haushalt anstrebt oder eher eine Steigerung der Staatsausgaben wünscht. Das zweite, noch viel größere Ereignis besteht in der Bewältigung der Flüchtlingsbewegung – eine Herausforderung für die gesamte Bevölkerung und nicht zuletzt auch für das öffentliche Haushaltswesen. Beiden Ereignissen ist gemeinsam, dass der Umgang mit der öffentlichen Verschuldung eine ganz entscheidende Rolle spielt und vor allem noch spielen wird. Deswegen macht es Sinn, die beiden Ereignisse zusammenhängend zu betrachten.

Wir wenden uns zunächst dem Thema zu, ob Haushaltskonsolidierung oder Haushaltssteigerung anzustreben ist. Der Weg, der den Bürgern willkommener ist und der deshalb den Politikern entgegenkommt, ist in der Regel nicht der einer Konsolidierung, sondern der einer Ausgabensteigerung. Der Wunsch nach Steigerung der öffentlichen Ausgaben ist oft so drängend, dass er auch dann fortbesteht, wenn die zusätzlichen Ausgaben nicht mehr aus den eigenen Finanzquellen des betreffenden Staates getätigt werden können. Es gibt nämlich einen finanztechnisch leicht zu realisierenden Ausweg, der aktuell niemanden drückt: die Aufnahme zusätzlicher öffentlicher Schulden. Dieser Ausweg ist nicht zuletzt deshalb so leicht zu beschreiten, weil es ohnehin einen Sockel an Schuldfinanzierung gibt; da fällt es kaum auf, wenn man etwas mehr Schulden aufnimmt, als normalerweise verkräftbar sind. Man darf ohne Übertreibung sagen, dass manche südeuropäischen Länder diese Haushaltsstrategie präferieren und wenig Neigung verspüren, eine Konsolidierungspolitik für sich zu akzeptieren.

Aus kurzfristiger Sicht gibt es genügend Rechtfertigungsgründe, diesen Weg zu beschreiten, etwa wenn eine plötzliche Großkatastrophe ein Land trifft; das führt zu Sonderlasten, die man möglicherweise nur durch eine Sonderfinanzierung – die Erhöhung der öffentliche Schuld – auffangen kann. Verständlicherweise verzichtet man in einer solchen Situation auf das Gebot der Konsolidierungspolitik. Auch kann es sein, dass ein langfristig sehr nützliches Reformprogramm zunächst einmal hohe Umstellungskosten mit sich bringt; die übermäßigen Schulden sind dann als vorübergehend zu betrachten. Geradezu kontraproduktiv wäre ein stures Beharren auf einer Konsolidierung der Staatshaushalte in den Fällen, wo eine echte kurzfristige Rezession im Sinne von Keynes vorliegt und die brachliegenden Ressourcen nicht genutzt werden können, weil es an zusätzlicher, durch Schuldaufnahme finanzierter Staatsnachfrage fehlt.

So richtig dies alles ist, so wichtig ist auch die Erfahrung, dass eine dauerhafte expansive Budgetpolitik zu einer Zerrüttung der Währung und zum Staatsbankrott führt. Genau dies ist

die Sorge, die die Politiker in den nordeuropäischen Ländern dazu bringt, der Haushaltskonsolidierung der Vorrang zu geben. Ob ein einziges Land in Europa mit einer permanent übermäßigen Staatsverschuldung die europäische Währung zerrütten kann, gilt als umstritten, weil die EZB immer helfen kann. Unumstritten ist hingegen, dass ein Land, welches über viele Jahre hinweg seinen Haushalt nicht konsolidiert, bankrottgehen wird. Da die Europäische Union diesen Fall verhindern möchte, muss rechtzeitig nach einem Weg gesucht werden, der das Abgleiten in die Verschuldungsfalle aufhalten kann.

Auch das zweite Thema, die Bewältigung der Migrationsbewegung, hat etwas mit zusätzlicher Schuldaufnahme zu tun. Auch wenn dies zur Zeit der Bevölkerung noch nicht sichtbar ist, so sind wir doch nicht von der Notwendigkeit entbunden, eine Vorausschau vorzunehmen. Die größten finanziellen Lasten für die öffentlichen Haushalte fallen nämlich nicht 2015 an, sondern 2016 und in den Folgejahren. Natürlich dürfen wir auch Erträge erwarten, wenn viele Flüchtlinge hier in die Arbeitswelt integriert sind und Beiträge an den Fiskus und an die Sozialversicherungsträger zahlen. Aber aller Erfahrung nach müssen wir eine lange Geduld haben, bis es so weit ist, dass wir eine Ertragsbilanz vorlegen können. Deswegen brauchen wir zuvor eine umfangreiche Hilfeleistungsbilanz, in der große Vorleistungsbeträge aufgeführt sind. Dass dabei die öffentliche Schuld eine dominante Rolle spielen wird, kann man schon dem Hinweis aus Brüssel entnehmen, es handle sich bei den Integrationskosten um einen außerordentlichen und außerplanmäßigen Finanzbedarf. Brüssel signalisiert also jetzt schon eine gewisse Bereitschaft, eine integrationsbedingte Sonderverschuldung hinzunehmen. Wir legen deshalb grundsätzliche Überlegungen in den folgenden Abschnitten 2 und 3 zu einem Finanzplan für die nächsten zehn Jahre vor, in dem die zunächst notwendige Schuldenaufnahme und die später zu erfolgende Schuldentilgung berücksichtigt werden.

Selbst wenn wir das Mittel der öffentlichen Finanzierung durch Schuldaufnahme einsetzen dürfen und werden, wird es voraussichtlich einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf geben, weil die Aufgabe einfach zu groß ist. In einem gesonderten Teil beschreiben wir daher, dass es – jedenfalls für Deutschland - eine relativ unerschlossene Steuer gibt, die man ohne Schaden für die Volkswirtschaft zu einer viel größeren Entfaltung bringen könnte. Es ist dies die Erbschaftsteuer, die als reine Landessteuer sogar besonders geeignet ist, um die Kommunen und die Bundesländer bei ihrer Zukunftsaufgabe der finanziellen Bewältigung der Integration zu unterstützen. Hierzu bieten die Abschnitte 4 und 5 weitergehende Überlegungen.

Ein redliches Studium des öffentlichen Haushaltswesens ist nützlich, weil man aus den Fehlern der Vergangenheit lernen kann und eine Aufklärung darüber zu geben vermag, wie man die finanziellen Sorgen im Blick auf die Zukunft abmildern kann. So dient die finanzwissenschaftliche Analyse letztlich einem nachhaltigen politischen Zusammenhalt in Europa und einer Ermunterung der Bevölkerung, konstruktiv mit den großen Herausforderungen umzugehen, die die Flüchtlingsbewegung mit sich bringt.

2 Wie kann Deutschland die Flüchtlingsbewegung möglichst schonend bewältigen?

Tatsache ist, dass wir auf eine derart große Zahl an Flüchtlingen nicht vorbereitet waren. Mit dem guten Willen der Bevölkerung und der Improvisationskraft der Kommunen (z.B. München) ist es trotzdem gelungen, die Welle vorerst aufzufangen. Ein gutes Stück emotionaler Zuwendung und Hilfsbereitschaft und eine erstaunliche bürokratische Beweglichkeit haben es ermöglicht. Bei den Folgekosten, die uns jetzt zwei bis drei Jahre und später in reduzierter Form vier bis zehn Jahre anzulasten sind, werden wir nicht mehr so ohne weiteres mit dieser Empathie rechnen können. Wir müssen daher schon jetzt über eine nachhaltige Zukunftsstrategie nachdenken.

Der erste Schritt besteht darin, das Ausmaß der Folgekosten zu überblicken und gegebenenfalls auszurechnen.

- Wir brauchen neue, statt provisorische Unterkünfte.
- Diejenigen, die jetzt hier ankommen, sind nur die Pioniere ihrer Familie; in einer zweiten Welle werden die restlichen Mitglieder zumindest versuchen nachzukommen.
- Für Sprachkurse und Ausbildungen brauchen wir zusätzliche Lehrer und Betreuer – natürlich unter möglichst starker Einbindung von Ehrenamtlichen.
- Im Hartz 4 Bereich bzw. in anderen Formen der Existenzsicherung werden wir eine deutliche Expansion zu erwarten haben.
- Krankenkassen werden Leistungen für Patienten erbringen müssen, die noch keine Beitragszahler sind, oder es müssen entsprechende Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden.

Diese Kosten zu beziffern, ist Aufgabe der Wirtschaftsforschungsinstitute und des Finanzministeriums. Nach einer ersten Schätzung des Münchner Ifo-Instituts sind es für 800.000 Flüchtlinge 10 Milliarden Euro pro Jahr. Es sind also wirklich große Summen zu verkraften. Deshalb ist es wichtig, einen Finanzierungsplan für die vor uns liegenden Jahre zu erstellen. Dazu soll der folgende Vorschlag einen Beitrag liefern.

Wir dürfen trotz dieser hohen Belastungen das Segensreiche der Migrationswelle nicht aus den Augen verlieren. Ab dem zweiten Jahr ihrer Integration könnten aus vielen Transferempfängern Steuerzahler und Beitragszahler werden. Wenn in den ersten Jahren möglichst gut ausgebildet wurde, entstehen in den Folgejahren auch Migrationserträge, die etwa ab dem zehnten Jahr zu Überschüssen führen können. Wenn alles so gut läuft, wie wir es uns vorstellen - und wie es für frühere Einwanderungen nach Deutschland schon nachgewiesen ist -, wird also die deutsche Bevölkerung in nicht zu ferner Zukunft an diesen Migrationsgewinnen partizipieren können.

Wenn wir das Migrationsgeschehen in einer Kosten-Nutzen-Analyse abbilden wollen (wir lassen hier bewusst den selbstverständlich vorrangigen humanitären Gesichtspunkt außer Acht),

so können wir zeitlich gesehen drei Phasen unterscheiden: Phase 1 (1-2 Jahre). Es entstehen ausschließlich Kosten; und diese sind beachtlich und können nicht als „sonstige Kosten“ betrachtet werden. Sie sind in dieser Phase eine reine Finanzierungslast. Das sollte der Bestandsbevölkerung transparent sein; aber es sollte auch ein Weg gefunden werden, der Bevölkerung diese Last erträglich zu machen.

Phase 2 (3-10 Jahre). Die Migrationskosten sind nach wie vor vorhanden, aber es gibt nun sukzessive auch schon Migrationsgewinne, weil immer mehr Personen Arbeitsplätze gefunden haben, Steuern zahlen und Beiträge an die Träger der Sozialversicherungen abführen.

Phase 3 (10 Jahre und später). Die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen übersteigen in der Summe den immer noch vorhandenen, aber abnehmenden Betrag an Transferzahlungen. Es entstehen nun also Nettogewinne aus der Migrationswelle, und diese halten so lange an, bis die Migranten anfangen, selbst in den Ruhestand zu gehen. Man darf also sagen: Je jünger die Flüchtlinge, die heute zu uns kommen, sind und je besser sie ausgebildet wurden, desto höher und länger sind die Nettomigrationsgewinne in der Phase 3.

Unser Drei-Phasen-Modell kann man sehr gut verwenden, wenn man einen Vorschlag für die Finanzierung dieser Migrationswelle erarbeiten will. Es ist ja allen längst klar geworden, dass es hierbei nicht um eine Einmalfinanzierung im Jahr der Unterbringung geht, sondern dass mehrere Jahre mit Folgekosten zu bewältigen sind. Entsprechend dazu brauchen wir also einen mehrjährigen Finanzierungsplan, und zwar mit hohen Transferzahlungen in der Phase 1, abschmelzenden Transferzahlungen in der Phase 2 und Rückzahlungen in der Phase 3.

Wir können uns deshalb einen zeitlich gestreckten **Finanzierungs-sonderfonds** vorstellen, der anfangs Schulden aufnimmt, in der Mitte schon mit Tilgungsbeträgen arbeitet und am Ende alle aufgenommenen Schulden wieder zurückzahlt. Dann hätten wir über die Zeit gesehen eine in finanzierungstechnischer Hinsicht neutrale Migrationsbilanz geschaffen, mit der Erwartung, dass nach 10 Jahren und später sogar Migrationsüberschüsse erwirtschaftet werden können. Die Verschuldungsregeln des Grundgesetzes – die „Schuldenbremsen“ – müssten angepasst werden, um einen solchen Sonderfonds zu ermöglichen.

Um dieses Modell verdeutlichen zu können, brauchen wir einen kleinen finanzwissenschaftlichen Exkurs zur Theorie der zeitlichen Lastenverschiebung von öffentlichen Schulden.

Bei der Frage, ob man budgetäre Lasten auf zukünftige Generationen verteilen kann, bekommt man zwei ganz gegensätzliche Antworten. Der sogenannte naive – später auch finanzpsychologisch genannte – Ansatz (Hauptvertreter in der deutschen Kameralistik: Lorenz von Stein; im modernen Amerika: James Buchanan) behauptet, dass man die Lasten neu entstehender Budgetaufgaben durch eine Schuldaufnahme an die zukünftige Generation verschieben kann. Die jetzige Generation muss dann wegen der Schuldaufnahme keine Steuern zahlen, wohingegen die zukünftige Generation die aufgenommene Schuld durch Steuern abtragen muss.

Der güterwirtschaftliche oder reale Ansatz (Hauptvertreter: Abba Lerner) hält dem entgegen, das es auf die Art der Finanzierung – Steuer oder öffentliche Schuld – gar nicht ankomme; denn wenn man in einem Bereich mehr öffentliche Güter anbietet, muss man zwangsläufig in irgendeinem anderen Bereich die Produktion einschränken – zwangsläufig deshalb, weil jedenfalls kurzfristig weder die personellen noch die materiellen Ressourcen ausreichen werden. Die Last, gemessen als Ressourcenverzicht, fällt also immer in der Gegenwart an, und eine Lastverschiebung an zukünftige Generationen ist nicht möglich. – Ein aktuelles Beispiel für das reale Tragen der Lasten finden wir in denjenigen kommunalen Verwaltungszweigen, die jetzt ihr Personal für die Flüchtlingsbetreuung abgestellt haben und ihre eigentlichen Aufgaben vorübergehend als unerledigt beiseitelassen müssen.

Interessanterweise können wir für unser Finanzierungsmodell der Migrationswelle beide Ansätze miteinander verbinden. Wir wissen, dass die neuartige und plötzlich stattfindende Expansion der öffentlichen Budgets nur durch Kürzungen in anderen Budgetfeldern ausgeglichen werden kann. Das ist das Diktat des güterwirtschaftlichen Ansatzes. Mit dem Hinweis auf den Gewinn zukünftiger Steuer- und Beitragszahler durch die sesshaft gewordenen Migranten verweisen wir andererseits auf den finanzpsychologischen Lastverschiebungsansatz. Diese Zukunftsaussicht sollte die jetzige unvermeidbare Last erträglicher machen.

Um unseren Finanzierungsplan technisch absichern zu können, brauchen wir eine institutionelle Einrichtung. Am besten wäre es, wenn wir einen **Migrationssonderfonds** hätten, der sich anfangs durch die Ausgabe von Schuldtiteln finanziert und später durch die Steuereinnahmen seine eigene Auflösung betreibt. Doch das ist reine Utopie; denn die neuen Lasten fallen bei allen Gebietskörperschaften, insbesondere den Kommunen an. Sie alle benötigen Finanzhilfen von ihren Bundesländern, die sich ihrerseits beim Bundeshaushalt refinanzieren müssen. Dieser Prozess hat jetzt schon mit mehreren Milliarden begonnen und wird sich vermutlich mit hohen Zahlungsströmen fortsetzen. Die Hauptbuchungsstelle für die Migrationslasten müsste also beim Bundeshaushalt liegen.

Damit nun der finanzpsychologische Lastverschiebungsansatz zum Tragen kommen kann, müsste dort ein Sonderkonto **Migrationssonderschuldaufnahme** eröffnet werden. Gleichzeitig wäre jede Nettoneuverschuldung in allen anderen Bereichen zu sperren, was wiederum dem güterwirtschaftlichen Ansatz entspräche; denn dieser Ansatz sagt uns, dass wir *jetzt* die Lasten tragen müssen, und das täten wir, weil wir uns Budgetbegehrlichkeiten in anderen Bereichen nicht mehr leisten können. Der finanzpsychologische Ansatz wiederum würde hierbei trotzdem zum Tragen kommen, weil alle Zusatzaufgaben, welche durch Schuldaufnahme beim Migrationssonderkonto anfallen würden, für die heutige Generation insofern keine Last bedeuten würde, als die ausgegebenen Staatsanleihen von den Kapitalanlegern freiwillig gezeichnet werden. Aber die spätere Rückzahlung dieser Anleihen ist natürlich eine Steuerlast, die die zukünftigen Generationen betrifft, wobei es berechtigte Hoffnung gibt, dass gerade dank der angesiedelten Arbeitskräfte ein höheres Steueraufkommen entstehen wird.

Warum ist eine vorausschauende Schuldenpolitik so wichtig? Zwar strebt der Bundeshaushalt eine schwarze Null an, aber die Länder und Gemeinden haben in der Regel einen hohen Neuverschuldungsbedarf. Dazu kämen nun normalerweise die Verschuldungsnotwendigkeiten aus der Migrationswelle – so würden wir zwangsläufig in eine Verschuldungsexpansion hineinlaufen. Wenn wir das vermeiden wollen, müssen wir entweder die Steuern drastisch erhöhen (z.B. die Erbschaftsteuer) oder die Neuverschuldung ausschließlich auf die Migrationshilfe beschränken und alle anderen Verschuldungsbegehrlichkeiten zurückstellen.

Über die ökonomischen Mechanismen hinaus, gibt es selbstverständlich auch sozialpsychologische Gründe, die Schuldenentwicklung offen darzulegen. Im Blick auf die Neuverschuldung angesichts der Migrationswelle sollen keine irrationalen Ängste geweckt werden, die der Willkommenskultur nur abträglich sein würden.

3 Überlegungen zu den zusätzlichen Ausgaben in den öffentlichen Haushalten der Jahre 2016 und danach

1)

Zunächst ein paar Einschätzungen zum Finanzbedarf, den die Flüchtlingsbewegung zusätzlich pro Jahr auslöst. Noch im Gemeindefinanzbericht 2015 schätzten Experten des Deutschen Städtetages einen Bedarf zwischen 8 und 16 Milliarden Euro. Heute weiß man, dass die obere Grenze realistisch ist. Nicht eingeschlossen war in dieser Hochrechnung, dass bei Bund und Ländern zusätzliche Budgetbedarfe entstehen werden, die durch die Förderung des privaten und des sozialen Wohnungsbaus für Flüchtlingsheime ausgelöst werden. Wenn dafür 4 Mrd. Euro nötig sind, steigen die Jahreskosten schon auf 20 Mrd. Euro an. Das ist nicht alles, z.B. weil es im öffentlichen Dienst notwendigerweise weitere Stellenvermehrungen geben wird. Mit 20 Milliarden Euro jährlich haben wir daher auf keinen Fall zu hoch gegriffen.

Wenn wir bei diesem gewiss einfachen Bild bleiben dürfen, dann sehen wir, dass die 2015er Kohorte von Einwanderern eine Last von 20 Mrd. auf die Jahre 2016, 2017, 2018 legt. Aber schon in diesem Jahr setzt die Einwanderungskohorte von 2016 wahrscheinlich noch einmal diese 20 Mrd. darauf.

Nun ist es eine alte finanzwissenschaftliche Erfahrung, dass derartige Zahlenspiele dem normalen Bürger wenig sagen; und es ist sicherlich ganz verkehrt, mit einer Art bedrohlicher Warnung damit in die Öffentlichkeit zu gehen. Den öffentlichen Haushaltsplaner gehen diese Zahlen jedoch sehr wohl etwas an; und er weiß, dass es aussichtslos sein wird, dies durch Kürzungen in anderen Etats aufzufangen, damit er das Ziel erreicht, einen normal ausgeglichenen

Haushaltsplan vorlegen zu können. Das Einzige, was auf Bund- und Landesebene aushelfen könnte, wäre eine extrem positive Steuerkonjunktur, die sich durch bestes Wachstumsklima auch tatsächlich bestätigt. Den jetzt schon armen Gemeinden nützt das hingegen wenig.

2)

Da jedoch die Frage, wie wir den zukünftigen Finanzbedarf decken können, in einem langfristigen Finanzierungsmodell beantwortet werden muss, können wir nicht umhin, noch einmal auf die Rolle der öffentlichen Verschuldung zurückzukommen. Da ist der finanzwissenschaftliche Ansatz der zeitlichen Lastenverschiebung durch die Aufnahme von öffentlichen Schulden sehr sympathisch. Nach dieser Theorie können Budgetlasten zeitlich verschoben werden, indem man die neuen Aufgaben durch Schulden finanziert. Ein Befürworter dieses Ansatzes, der kameralistische Staatsmann Lorenz von Stein, hat es so formuliert: „Ein Staat, der keine öffentlichen Schulden hat, tut entweder zu wenig für die Zukunft seiner Bürgerschaft oder belastet die gegenwärtigen Bürger zu hoch.“ Der Sinn dieses Satzes erschließt sich erst, wenn man die dahinterliegende Prämisse aufdeckt, nämlich die Vorstellung, dass jeder gute Staatsmann immer an die Zukunftswohlfahrt der Nation denkt, indem er jetzt öffentliche Güter produziert, deren höchster Nutzen erst in der Zukunft in voller Blüte ausreift. Von einem derartigen Staatsmann ging Lorenz von Stein aus. Wenn man mit dem öffentlichen Güterangebot Zukunftsnutzen stiftet, sollte man also in gleichem Maß auch Zukunftslasten hinzufügen dürfen. Dieser Gedanke ist in der ursprünglichen Fassung des Artikels 115 in unserem Grundgesetz noch immer lebendig gewesen, nach dem wir nur so viele Schulden aufnehmen dürfen, wie wir öffentliche Investitionen (gleich Zukunftsgüter) durchführen. Da nun alle Einwanderer, die bei uns bleiben werden und Arbeitsplätze finden, den Strom der Staatsfinanzierung in Zukunft erheblich verbreitern werden, haben wir die bilanzielle Rechtfertigung für eine Schuldfinanzierung der Migrationslasten in diesem Umfang gewonnen. Mit dieser Erkenntnis versehen lassen sich die Gegenwart einer Belastung durch die Flüchtlingsbewegung und die Zukunft einer Wohlfahrtssteigerung miteinander versöhnen. Für den langfristig- und zukunftsorientierten Haushaltsplaner ist diese theoretische Einsicht ermutigend; denn es wird ihm signalisiert, dass wir die finanziellen Probleme der Flüchtlingsbewegung bewältigen können: Die Finanzierungsschiene muss nur lang genug sein, damit wir an deren Ende zum Haushaltsausgleich zurückkommen können.

Das klingt bis hierhin sehr gut, ist aber noch nicht die ganze Wahrheit. Leider wird nämlich dem langfristig denkenden Staatsmann der kurzfristig orientierte Budgetpragmatiker in die Quere kommen. Warum das so ist, kann durch eine kurze volkswirtschaftliche Theoriediskussion erklärt werden (in Punkt 3), lässt sich aber auch durch reichhaltige Erfahrung aus der Praxis belegen (in Punkt 4).

3)

Der Finanzplan mag stehen, aber woher kommen die Mittel zu dessen realer Erfüllung?

Zwei Leitbilder wollen uns hierzu eine Auskunft geben. Das erste stammt aus der Theoriesicht der klassischen Nationalökonomie. Da haben wir vor uns eine Volkswirtschaft im mikroökonomischen Totalgleichgewicht mit Vollauslastung aller Ressourcen. Ressourcen sind alle realen Produktionsfaktoren wie Personal und Sachmittel, die sowohl in den staatlichen Budgets als auch in der Privatwirtschaft eingesetzt werden. Mit diesem Bild vor Augen, ist es klar, woher die benötigten Ressourcen kommen: Will man keine Steuererhöhung, so können sie nur durch Personal- und Sachabzug aus anderen öffentlichen Budgets zur Verfügung gestellt werden. Es geht also um vollständige Substitutionen im ganzen öffentlichen Sektor.

Das zweite Leitbild entstammt dem reinen Keynesianismus. Angenommen wir haben eine eindeutige Rezession, dann haben wir große Mengen funktionsfähiger, aber brachliegender Ressourcen. Diese könnten eingesetzt werden, um die Flüchtlingsbedürfnisse zu befriedigen. Zur Zeit haben wir aber keine Rezession mit brachliegenden Ressourcen; und selbst wenn wir sie hätten, wäre sie ein eher kurzfristiges Ereignis und taugte daher nicht zu der langfristig zu übernehmenden Betreuungsarbeit bei den Flüchtlingen. Das Vorbild nach der Theorie von Keynes ist weder wünschenswert noch tauglich, während das klassische Muster mit der totalen Substitution im öffentlichen Sektor zu streng ist; aber letzteres hat insofern einen Kern an Richtigkeit getroffen, als wir sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor auf vieles verzichten müssen, um den Flüchtlingen helfen zu können. Wir sehen, dass sich auf unerbittliche Weise der güterwirtschaftliche Ansatz der Lastverschiebungstheorie von Abba Lerner durchsetzt, wonach man die Last heute neu anstehender Budgetausgaben nicht durch einen Trick in der Finanzierung auf zukünftige Generationen verschieben kann.

4)

Natürlich haben wir die beiden extremliegenden Volkswirtschaftsmodelle nur benutzt, um uns an den Spielraum des Möglichen heranzutasten. Immerhin wissen wir aber, dass der Vorschlag von Keynes zur Zeit für uns untauglich ist, weil wir überhaupt keine brachliegenden Produktionsfaktoren - seien sie sachlicher oder personeller Natur - vorliegen haben, wie es einer Rezession entsprechen würde. Andererseits wissen wir auch, dass der klassische Ansatz mit der Vorstellung übertreibt, es gäbe keinerlei Verfügungsmöglichkeit mehr über sachliche und personelle Zusatzleistungen, weil alles im Vollbeschäftigungsgleichgewicht schwebt. Wir beobachten im Gegenteil eine unerwartet große Mobilisierung von personellen Leistungsbereitschaften, sowohl in den bürokratischen Ämtern als auch bei den freiwilligen Helfern. Ohne dass es eine vorausschauende politische Planung gab, werden die Aufgaben der Erstversorgung in einer erstaunlich guten Flexibilität durchgeführt.

Aber es gibt auch Vorgänge, wo der klassische Ansatz der Ressourcenvollauslastung auf unangenehme Weise bestätigt wird. So ist die endgültige Unterbringung in Wohnungen bisher vollkommen ungelöst. Die 1,5 Millionen leerstehenden Wohnungen und Häuser können keine umfassende Entlastung bringen, denn sie liegen überwiegend in Standorten mit mangelnden Erwerbsmöglichkeiten. So eignen sie sich meist nicht für die Neuankömmlinge. Diese selbst und wir wünschen ja, dass sie einen Arbeitsplatz finden und dann auch Beiträge für die Sozialversicherungen leisten und Steuern entrichten, so dass am Ende eine positive Migrationsbilanz entstehen kann. Darüber hinaus ist aber festzustellen, dass es eine umfassend organisierte Wohnraumvermittlungseinrichtung gar nicht gibt. Der Lebensfaktor Wohnraum ist somit eine Ressource, die für die Flüchtlinge vorerst noch hart limitiert ist. Durch kurzfristige Geldgaben aus einem Flüchtlingsfinanzierungsfonds kann der benötigte Wohnraum für die Siedler nicht hervorgezaubert werden. Hier herrscht also die Barriere der klassischen Nationalökonomie mit ihrem starren Vollbeschäftigungsgleichgewicht. Es besteht aber die Chance, den Wohnungsneubau durch staatliche Förderung auszudehnen. Überlegt wird schon, wie man den Prozess der Beantragungsverfahren und der behördlichen Bewilligungstechniken beschleunigen kann; eine neue Angebotsdynamik ist also eingeleitet und wird sicher Fortschritte erzielen.

Beklagt wird weiterhin der Mangel beim Personal, das für die Ermittlung der Bleibeberechtigung eingesetzt werden muss. Auch hier musste zur Abhilfe erst einmal eine Erweiterung vorgenommen werden. Zeitverzögerungen sind dabei unvermeidlich, weil das neue Personal erst geschult werden muss. Wenn diese Hürde überwunden ist, woran mit großer Priorität gearbeitet wird, kommt der nächste Engpass, wenn vor allem junge Leute ohne eine für Deutschland passende Berufsausbildung in die Arbeitsplätze kommen. Für die betriebsinterne Ausbildung sind zwar die Unternehmen verantwortlich, gemäß unserem dualen System der Ausbildung sind aber für die schulische Unterweisung die Berufsschulen zuständig. Es steht jetzt schon fest, dass wir vielleicht zu wenige Berufsschulen, auf jeden Fall aber zu wenige Berufsschullehrer haben.

Die Liste dieser Defizite an Personal und sachlicher Ausstattung könnte von jedem Praktiker vor Ort noch erheblich erweitert werden. Für unsere Überlegung kommt es jedoch gar nicht so sehr auf die Vollständigkeit dieser Liste an, sondern auf die Einsicht, dass das Aufstellen eines Finanzplans allein noch nichts nützt. Wichtiger ist vielmehr, ob er auch sachlich erfüllbar ist; ökonomisch ausgedrückt: ob alle Ressourcen, die zur Erfüllung des Finanzplans benötigt werden, in der richtigen Dosierung zur Verfügung stehen.

Wenn in der Bevölkerung gelegentlich der Eindruck entsteht, die Bürokratie sei von Organisationsmängeln behaftet und erfülle bestimmte Aufgaben nicht mehr ausreichend pünktlich, so muss dem entgegengehalten werden, dass durch die übergroße Flüchtlingsbewegung Aufgaben entstanden sind, die notwendigerweise zunächst einmal nur durch Umschichtung der Ressourcen gelöst werden können, dass also Versorgungslücken entstehen. Man sollte deshalb nicht vorschnell von einem Bürokratieversagen sprechen; ist es doch geradezu eines der Zei-

chen für eine funktionierende Volkswirtschaft, wenn ein Gleichgewicht zwischen dem monetären und dem realen Sektor bei Vollauslastung aller Produktionsfaktoren herrscht.

5)

Wir kommen nun zur unmittelbaren Durchsetzung des Finanzierungsplans. Fest steht, dass mit einer einfachen Finanzarithmetik von jeweils 20 Mrd. pro Jahr eben noch nicht genug in Gang gebracht werden kann. Wir brauchen zum Geld die Ressourcen; und wir haben eine Vorstellung davon gewonnen, woher wir diese Ressourcen nehmen, nämlich aus einer zusätzlichen Leistungssteigerung der schon vorhandenen Produktionsfaktoren und aus dem Abzug solcher Faktoren aus anderen Ressorts. Als Schätzung nehmen wir an, dass ein guter Teil der benötigten Mittel aus der stärkeren Inanspruchnahme von vorhandenen Ressourcen genutzt werden kann. Das Personal im öffentlichen Dienst ist mit der Bereitschaft, den Flüchtlingen zu helfen, zu einer bewundernswerten Erfindungsgabe gelangt, wie man neben der eigentlichen Routineaufgabe noch Reserven frei machen kann, die dann für die Betreuung von Flüchtlingen eingesetzt werden können. Auch im Sachbereich wird viel improvisiert. Man muss sich das im Detail berichten lassen, um das Ausmaß dieser Bemühungen begreifen zu können. Auch die Hilfsbereitschaft der ehrenamtlichen Mitarbeiter nimmt nicht ab, sondern stabilisiert sich. Allenthalben entstehen Netzwerke. Die jetzige Integrationsleistung zu würdigen, ist in hohem Maße angezeigt, und wir sollten alles nur Mögliche tun, um diese Bereitschaft in der Bevölkerung aufrechtzuerhalten.

Ein weiterer Substitutionseffekt betrifft den Umgang mit der öffentlichen Schuld. Oben wurde deutlich gemacht, dass sämtliche Schuldbegehren in öffentlichen Haushalten auf null zurückzuführen seien, damit die Neuverschuldung ausschließlich von dem Migrationssonderfonds genutzt werden kann. Die Idee dahinter ist schlicht die, dass die gesamte Neuverschuldung nicht die verfassungsmäßigen Grenzen überschreiten darf. Wenn zu dem normalen Verschuldungsbegehren noch die Verschuldungsanlässe aus der Migrationsbewegung hinzutreten würden, wäre dies aber genau der Fall. Die Flüchtlingsbewegung erzwingt de facto eine Priorität zugunsten des Migrationssonderfonds. Solange wir Steuererhöhungen vermeiden wollen und diese Schuldensubstitution durchführen, bedeutet dies, dass wir im Bereich mancher öffentlicher Güterangebote das einsparen müssen, was wir im Bereich der Flüchtlingsversorgung zusätzlich ausgeben. Dies genau ist die Last, die die heutige Generation tragen muss.

Aber muss denn nicht doch noch ein Wort zu den Steuererhöhungen gesagt werden? - Ja, wenn man differenzieren darf. *Politisch* erscheinen Steuererhöhungen in der bis 2017 laufenden Legislaturperiode allseits inopportun. Das muss jedoch für die folgende Legislaturperiode nicht noch mal gelten. Man muss bedenken, dass die bestehende Flüchtlingsbewegung, die in 2016 noch einmal eine Million Einwanderungswillige mit sich bringen kann, entsprechende Haushaltsmittel bei allen öffentlichen Haushalten bindet. Notgedrungen wird in anderen Etat-

bereichen gekürzt werden müssen, und es entstehen Notstände bei anderen öffentlichen Gütern. Das wird letztlich doch die Bereitschaft der Bürger wecken, Steuererhöhungen zu akzeptieren, so dass die Politiker sie nunmehr in ihre Wahlprogramme aufnehmen können.

Wenn man fragt, welche Steuern für eine Erhöhung eher geeignet sind und welche nicht, so sollte man den Erhöhungsanlass zum Orientierungspunkt nehmen. Die Steuererhöhung erfolgt ja, um die Migrationsbewegung zu bewältigen. Aber aus unserer zeitlichen Migrationsbilanz wissen wir, dass es nach 8 bis 10 Jahren auch deutliche Gewinne gibt. Wir können dann nicht nur die Schulden zurückzahlen, sondern wir brauchen dann auch die zunächst notwendig gewordenen Steuererhöhungen nicht mehr. Folglich sind die beiden großen Steuern auf das Einkommen und den Konsum nicht geeignet. Der Finanzpsychologe weiß, dass man eine Einkommenssteuer- oder Mehrwertsteuererhöhung kaum mehr rückgängig machen kann, wenn der Anlass für den steuerlichen Mehrbedarf weggefallen ist. Zu sehr hat sich der Fiskus an die neue Steuerquelle gewöhnt; er erfindet sich dann lieber einen neuen Ausgabebedarf. Geeignet sind daher eher große Einzelsteuern wie z.B. die Mineralölsteuer oder die Tabaksteuer.

Man kann aber auch – unabhängig vom Erhöhungsanlass – eine Steuer in den Blick nehmen, die in naher Zukunft aus ganz anderen Gründen zur Erhöhung ansteht. Im Vordergrund steht dabei in erster Linie die Erbschaftsteuer, deren Erhöhung aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit in absehbarer Zeit ohnehin eingefordert werden wird. Ihr Aufkommen beträgt aktuell lediglich 5 Milliarden Euro. Man müsste allerdings sowohl die Steuersätze erhöhen als auch die Bemessungsgrundlage verbreitern. Wie man dabei auch die Industrie einbeziehen könnte, ohne die mittelständigen Unternehmen zu gefährden, wird in den nachfolgenden Kapiteln 4 und 5 deutlich gemacht. Ein weiterer Vorteil dieser Steuer ist, dass ihr Aufkommen den Bundesländern zusteht, so dass sie in besonderer Weise in der Lage ist, die gerade bei den Ländern und deren Gemeinden anfallenden Lasten der Migrationsbewegung auszugleichen.

6)

Nachdem bisher immer nur von Lasten und von neuem Finanzierungsbedarf gesprochen wurde, darf zum Abschluss unseres Berichtes aber nicht das letztendlich doch positive Gesamtergebnis fehlen; denn wenn die Integration so umfangreich und vollständig abgeschlossen ist, dass aus vielen Transferempfängern nunmehr Transferzahler geworden sind, dann wechselt die Migrationsbilanz von der Minusseite zur Plusseite. Nun erntet die Bevölkerung auch finanziell von ihrem Einsatz, den sie mit personellen und sachlichen Opfern geleistet hat. Je jünger die Einwanderer gewesen sind und je besser ihre Arbeitsqualität war und je intensiver sie fortgebildet werden konnten, desto höher sind die Überschüsse, die in unserer zeitlich gestreckten Migrationsbilanz entstehen werden.

4 Warum wir auf eine deutliche Erhöhung der Erbschaftssteuer zugehen

1. Der Ausgangsstand bei der Erbschaftsteuer

Die Erbschaftsteuer ist eine Landessteuer, spielt aber als Anteil des Landessteueraufkommens nur eine sehr untergeordnete Rolle. In den Bundesländern West liegt sie zwischen 2% und höchstens 3% des gesamten Ländersteueraufkommens, in den Bundesländern Ost dagegen nur bei 0,26% (im Jahr 2005) und 0,25% (in 2006). Man sieht sofort, dass die zu vererbenden Vermögen im Westen sehr viel höher sind als im Osten. Dass die Erbschaftsteuer derzeit so gering ist, beruht einerseits darauf, dass die Steuersätze nicht sehr hoch sind und es Freibeträge für die Erben in erster Linie der Verwandtschaft (Ehepartner und Kinder) gibt. Viel bedeutender aber ist, dass das betriebliche Vermögen, das in den Unternehmungen eines Erblassers liegt, nur sehr begrenzt in die Erbschaftsteuer einbezogen ist, weil es verschiedene Verschonungsabschlüsse gibt. Diese (teilweise) Schonung des Betriebsvermögens erfolgt, weil man befürchtet, Unternehmen könnten zur Bezahlung der Erbschaftsteuerpflicht Schrumpfungprozesse einführen und damit bisherige Beschäftigungsmöglichkeiten einschränken. Hier stößt also der Grundsatz der Allgemeinheit und Ergiebigkeit der Besteuerung gegen ordnungspolitische Bedenken der Wachstums- und der Arbeitsmarktpolitik – so wird es jedenfalls in der aktuellen politischen Reformdiskussion zur Erbschaftsteuer im Jahr 2015 dargestellt.

2. Der außerordentliche Finanzierungsbedarf durch die Flüchtlingsbewegung

In dem von uns entworfenen Finanzierungsplan für einen Zeitraum von mehreren Jahren haben wir zwar angedeutet, dass die Finanzierung wohl auch über Steuererhöhungen durchgeführt werden muss, aber einen Steuererhöhungsplan haben wir nicht vorgelegt. Da vor allem die Kommunen unmittelbar von der Flüchtlingswelle betroffen sind und viele Geld- und Sachleistungen finanzieren müssen, entsteht ein entsprechend hoher Finanzierungsbedarf. Falls sie ihn aus eigener Finanzierungskraft nicht mehr decken können, entstehen Finanzierungsdefizite, die ihre Bundesländer wieder ausgleichen müssen. Schon jetzt gibt es zwar Ansätze eines Finanzausgleichs zwischen reicheren und ärmeren Kommunen, doch das wird im Volumen nicht ausreichen. So sammelt sich am Ende ein großer neuer Finanzbedarf bei den Bundesländern an. Da wäre es hilfreich, eine Landessteuer zu haben, deren Aufkommen bei zusätzlichem Finanzierungsbedarf gesteigert werden könnte. Das liegt insofern bei der Erbschaftsteuer vor, als deren Ertragshoheit allein bei den Ländern liegt. Nach bisherigem Erbschaftsteuerrecht liegt das jährliche Steueraufkommen jedoch unter 5 Mrd. Euro. Der Steuersatz und die Steuerbemessungsgrundlage müssten erheblich erhöht bzw. erweitert werden, um daraus eine ergiebige Steuer zur Finanzierung der Flüchtlingswelle zu erhalten. Kapitel 5 unten bietet einen Vorschlag dazu.

3. Drohen große Steuerausfälle bei einigen Bundesländern?

Angesichts der hohen zukünftigen Finanzbelastungen aus der Flüchtlingswelle sollten wir wenigstens überhaupt stabile Steueraufkommensverhältnisse in den Bundesländern erwarten dürfen. Das ist aber nicht überall der Fall. Im Land NRW beispielsweise ist leider ein empfindlicher Rückschritt zu beobachten. Der große Energiebetreiber, die Nordrheinwestfälischen Elektrizitätswerke (RWE) befinden sich aktuell auf dem Niedergang; der maßgebliche Energieversorger in NRW wurde ehemals von der Politik gegen innere Vorbehalte oder Widerstände in den Ausbau der Atomkraftwerke hineingedrückt, musste dann aber den wiederum von der Politik befohlenen Ausstieg aus dem Atomstrom verkraften. RWE stellt zwar dem Staat zusammen mit Eon, Vattenfall und EnBW 38 Mrd. Rückstellungen zur Beseitigung der Atomabbaufolgekosten zur Verfügung; aber Experten halten dieses Haftungskapital für zu gering, und die Politik möchte die Energiebetreiber auch darüber hinaus in der Haftung halten. Auch die bisherige zweite große Gewinnquelle, die Braunkohle, wird durch die neue Wende in der Energiepolitik in Zukunft versiegen. Der ehemals für 50 Jahre im Voraus geplante Tagebau Garzweiler wird langsam aber sicher vorzeitig stillgelegt. Auch hier wird die Stilllegungsreserve von 2,4 Mrd. Euro nach Meinung der kritischeren Experten nicht ausreichen, um die Folgekosten zu bedienen. Für dieses Jahr ist zwar noch einmal ein Gewinn von 1 Mrd. Euro zugesichert, aber für die Zukunft sind eher Zuzahlungen als Gewinne zu erwarten. Für die Gemeinden in NRW, die mit 20% am RWE beteiligt sind und immer gute Dividenden erwarten durften, ist dies ein herber Rückgang auf der Einnahmenseite ihrer Kommunalhaushalte.

Noch schärfer könnte es in dieser Hinsicht das Land Niedersachsen treffen, wenn nämlich die schlimmsten Befürchtungen zutreffen würden, dass der Automobilkonzern Volkswagen wegen seines Skandals nicht nur viele Jahre Verluste statt Gewinne erzeugt, sondern vielleicht sogar zum Sanierungsfall wird. Das Land Niedersachsen ist nämlich zu 20% an Volkswagen beteiligt und hat die Dividenden von VW immer als wichtige Einnahmequelle im Landeshaushalt verbuchen können. Wie das ohnehin finanziell stets klamme Land eine eventuell notwendige Sanierung bei VW schaffen könnte, ist ganz ungewiss.

Wir wollten diese beiden Beispiele an Haushaltsnöten der Gebietskörperschaften aufführen, um zu zeigen, dass auch ohne die finanzielle Bewältigung der Flüchtlingswelle Sorgen in der Finanzplanung der Landeshaushalte vorhanden sind und dass diese Sorgen nicht etwa nur vorübergehender kleiner Natur sind, sondern zu gewichtigen Warnungen Anlass geben.

Fassen wir deshalb zusammen: Es gibt zwar politische Kommentatoren, die versprechen, dass die deutsche Bevölkerung aus der großen Quelle ihres wirtschaftlichen Reichtums die Lasten für die Flüchtlingswelle ohne besonders schwere Not und ohne Steuererhöhungen tragen können – dass Lasten kommen werden, verhehlt allerdings niemand mehr –; unseres Erachtens werden wir aber um eine Steuererhöhung nicht herumkommen. Aufgrund unserer Einschätzung der jetzigen und zukünftigen Finanzlage der Länder kommen wir zu dem Ergebnis, dass wir den Ausbau der Flüchtlingshilfe in Zukunft mit einer Kombination von Steuererhöhun-

gen und Ersparnissen beim Angebot von öffentlichen Gütern werden bezahlen müssen. Während die notwendige Ersparnis bei den öffentlichen Gütern typischerweise quer durch den gesamten Haushalt gehen wird – da man weder die Kultur, noch die Bildung oder die öffentliche Sicherheit einseitig als kürzungsfähig einschätzen kann –, wird man auf der Seite der notwendigen Steuererhöhungen schon eher zu einer Konzentration auf eine einzige Steuer gelangen können. Mit guten Gründen ist dies die Erbschaftsteuer.

5 Chancen und Risiken bei der Erhöhung der unternehmerischen Erbschaftsteuer

Wenn man die Unternehmensvermögen angeblich von einer Erhöhung der Erbschaftsteuer ausnehmen müsse, dann steht die Sorge dahinter, dass ansonsten viele erfolgreiche Unternehmen des Mittelstandes zukünftig an Wirtschaftskraft einbüßen würden oder gar schließen müssten. Das aber würde Arbeitsplätze kosten und am Ende Wachstumsverluste erzeugen: Es gilt das Swift'sche Steuereinmaleins; denn wir haben zwar einen höheren Satz bei der Erbschaftsteuer, aber eine gesunkene Bemessungsgrundlage bei der Wirtschaft. Diesem Argument der Mittelstandslobby halten Grossmann und Kirsch entgegen, dass die Söhne und Töchter und erst recht die Enkelgeneration in der Regel gar nicht so erfolgreiche Unternehmer sind, wie es die Gründerpioniere einstmals waren.¹ Demzufolge könne man sehr wohl eine einheitliche Erhöhung der Erbschaftsteuer befürworten. Also sollten die Erben ihre Unternehmen verkaufen und jetzt im vollen Umfang ihre Erbschaftsteuer bezahlen. Neuere und vermutlich tüchtigere Unternehmer warten nur darauf, diese Altunternehmen zu neuem Glanz zu führen.

Dieses Bild vom rationalen Umgang mit dem Erbe ändert sich nicht unerheblich, wenn der Erbe bzw. die Erbegemeinschaft selbstverständlich voraussetzt, dass der Familienbetrieb in Händen der Familie bleiben muss und die Erbschaftsteuer von allen vorhandenen Vermögensteilen gleichermaßen zu tragen ist. Bei diesem Denkansatz kommen die Bedenken der Kritiker gegenüber einer höheren Erbschaftsteuer für Unternehmen erneut zum Tragen: Man müsse die betrieblichen Vermögenswerte bei einer Erhöhung der betrieblichen Erbschaftsteuer nach wie vor schonend behandeln, damit nicht Fabrikkapazitäten schrumpfen und somit Arbeitsplätze gefährdet werden.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass diese Sorgen nicht berechtigt sind oder doch nur für einen eher kleinen Anteil von Betriebsvermögen zutreffen. Um das zu verdeutlichen, wurde

¹ Vgl. Volker Grossmann und Guy Kirsch, „Ein Plädoyer für die Erbschaftsteuer“, Ökonomenstimme vom 17. März 2015 (<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/03/ein-plaedoyer-fuer-die-erbschaftsteuer/>). Am 2. März 2015 unter dem Titel "Das Buddenbrook-Syndrom" ebenfalls in der Printausgabe der Süddeutschen Zeitung erschienen. Nach dem Tod des Erblassers wird sein Vermögen aufgelöst und an anderer Stelle neu gebildet; es gibt also kein Erbe mehr – so das Plädoyer von Guy Kirsch.

eine Typologie von Erbschaftssteuermassen entwickelt, deren Zweck es ist, auszuweisen, wie der Konflikt zwischen dem fiskalischen Ziel der Erbschaftsteuermaximierung und dem ordnungspolitischen Ziel, die Wirtschaftskraft des Betriebes zu erhalten, aufgelöst werden kann. Der Grundgedanke ist: Wie kann dem Unternehmen der Kapitalabfluss durch die Entrichtung der Erbschaftsteuer mittels eines externen ebenso hohen Kapitalzuflusses wieder ausgeglichen werden?

Wir zeigen nun, wie das Zug um Zug gelingen kann. Die leichteste Lösung enthält der Typ 1, die Immobilienerbschaftsmasse. Hier ist es so, dass das Vermögen des Erblassers nicht nur aus einer einzigen Fabrik, sondern aus vielfältigen Immobilienanteilen besteht, die vielleicht zur Alterssicherung und zur Risikodiversifizierung angesammelt, aber bis zum Lebensende doch nicht gebraucht wurden. Diese Immobilien werden Schritt für Schritt verkauft, bis der Verkaufserlös ausreicht, um das durch die entrichtete Erbschaftssteuer gesunkene Betriebskapital wieder auffüllen zu können. Dieser Immobilienverkauf ist also gleich dem Zuschuss, den das Werk braucht, um wirtschaftlich überleben zu können. Man kann es auch trivialer ausdrücken: Die gesamte Erbschaftssteuer wird ausschließlich durch den Verkauf von werksexternen Immobilien bezahlt und das Werk selbst bleibt erbschaftssteuerfrei. Rein theoretisch ist dieser Typ 1 also sehr einfach für die Steuerpolitik, ganz praktisch setzt er aber voraus, dass es ein genügend hohes werksungebundenes Vermögen in der Erbschaftsmasse gibt und dass die Erbengemeinschaft sich auf diese Vorgehensweise einigt. Diese Fälle gibt es sicher in der Praxis; und setzt die Erbschaftssteuer den Satz nicht allzu hoch an, dann wird dieser Typ 1 durchaus häufig angewendet werden können. Aber er deckt nicht alle Fälle ab.

Deshalb nun zu Typ 2 der gemischten Werkserbschaftsmasse. Bei vielen großen Vermögen gibt es durch langjährig betriebene Investitionsstrategien Diversifikation von Einzelunternehmen und Industriebeteiligungen, die manchmal miteinander verwandt sind, aber doch aus ihrer je eigenen Entwicklung und Tradition selbständige Rechtspersönlichkeiten sind. Meistens sind es nur ähnliche Unternehmen in einer Branche, die sich aber auf je einen eigenen Kundenstand spezialisiert haben, hin und wieder sogar Unternehmensanteile aus einer ganz anderen Branche. Wiederum können die Erben durch den Verkauf einiger Teile der Erbschaftsmasse die Erbschaftssteuer so aufbringen, dass von jenem Werk, das sie als das zukunftssträchtigste betrachten, der sonst notwendige Kapitalabfluss aus der Begleichung der Erbschaftssteuer ferngehalten wird. Man könnte sagen, dass die Erbschaftssteuer in diesem Fall einen Reinigungs- und Konzentrationsprozess auslöst.

Längerer Vorbereitungen bedarf es beim Typ 3, der Segmentationserbschaftsmasse. Angenommen, es gibt in der Erbschaftsmasse nur ein einziges Unternehmen und kein sonstiges Vermögen, dann muss die Erbschaftssteuer natürlich aus dem Unternehmen selbst aufgebracht werden. Man kann diese Herausforderung nur bestehen, wenn man frühzeitig genug für den Erbfall Teile des Unternehmens so selbständig macht, z.B. in ihren Produktionsstrukturen oder in ihren Handelsbeziehungen, dass man sie auch als rechtlich unabhängige Neuunternehmen

verkaufen könnte. Aus diesen Verkaufserlösen wäre dann die Erbschaftssteuer für die gesamte Vermögensmasse zu bezahlen, und ein Kernunternehmen könnte als selbständiges Werk weiter bestehen. Diese Lösung wäre verwandt einer Situation, in der man neue Aktionäre oder Teilhaber gewinnt, die mit ihren Zahlungen die Erbschaftssteuerschuld übernehmen und gleichzeitig verbriefte Eigentumsanteile an die Altgesellschaft übernehmen. In beiden Fällen geht es darum, das Unternehmen in seiner Grundstruktur wirtschaftlich existenzfähig zu erhalten und trotzdem die Steuerpflicht prompt erfüllen zu können.

Am schwierigsten ist sicher die Lösungsaufgabe im Typ 4 der Kreditfondserbschaftsmasse. Hier ist es nun so, dass die Lösung von Typ 1 bis Typ 3 nicht möglich ist, weil die vorhandene Erbschaftsmasse aus einem einzigen, monolithisch geschlossenen Werkblock besteht, aus dem kein Teil herausgelöst werden kann, ohne dass das Ganze zerbricht, und ein anderes helfendes Vermögen ist bei den Erben nicht vorhanden. Man könnte nun an Ausnahmeregeln – Befreiung oder Ermäßigung des Steuersatzes – denken oder auch Stundungen und Ratenzahlungen erwägen. Das geht aber auf keinen Fall, da damit völlig verkehrte Anzeizeffekte erzeugt würden, die am Ende die Bemessungsgrundlage der Erbschaftssteuer aushöhlen würden. Denn es ist ja klar, dass findige Steuer- und Unternehmensberater alles tun würden, damit erklärt werden kann, dass eine vorliegende Erbschaftsmasse unbedingt in den Typ 4 gehört. Gerade in Zweifelsfällen werden die Ausweichreaktionen in Richtung auf Typ 4 immens sein, wenn man daran die Hoffnung knüpfen kann, die eine oder andere Erbschaftsteuererleichterung zu bekommen. Es muss also feststehen, dass es strikt keine Steuererleichterungen gibt. Andererseits braucht man aber eine Erleichterung, damit das Unternehmen weitergeführt werden kann. Wir schlagen vor, dass diese Erleichterung Kredite der KWA sind. Sie sollen für eine Übergangsphase gelten, bis ein potenter Investor gefunden werden kann, der die Firma übernimmt und sich dabei mit den Erben arrangiert. Wenn sich nach angemessener Frist kein frisches Kapital zur Erhaltung des Unternehmens findet, dann muss es sozialverträglich still gelegt werden – es sei denn, die darin befindlichen Arbeitsplätze seien so wichtig, dass man den Betrieb verstaatlichen will. Man weiß dann allerdings auch, dass man diesen Betrieb durch das Aufkommen aus anderen Steuern quersubventionieren muss. Der Fiskus wird dann letztendlich doch noch zum Verlierer, aber er hat wenigstens das Prinzip aufrechterhalten: Die Erbschaftssteuer wurde lückenlos und ausnahmslos erhoben und die Unternehmen wurden steuertechnisch, soweit wie möglich, geschont und mit den positiven Anreizen versehen, die vorhandenen Arbeitsplätze zu erhalten.

Halten wir also fest: Bei näherer Analyse lässt sich das oben zuerst angeführte Argument der Unternehmerinteressen nicht aufrechterhalten, dass eine Erhöhung der Erbschaftsteuer, die keine Ausnahmen für den Unternehmensbereich enthält, zu einer merklichen Vernichtung von Arbeitsplätzen vor allem im Mittelstandsbereich führt, weil viele gerade im Mittelstand angesiedelte Unternehmen die Erbschaftsteuerlasten nicht tragen können und mit Betriebsschließungen oder Einschränkungen reagieren werden. Das von ihnen angedrohte Swift'sche Steu-

ereinmaleins kann vielmehr durch eine geschickte Steuertechnik weitgehend verhindert werden. Eine allgemeine Erhöhung der Erbschaftssteuer ohne Ausnahmen im Unternehmensbereich ist daher ohne einen großen Verlust an Arbeitsplätzen möglich.