

BERICHT IN AUSZÜGEN ZUR 2. MÜNCHNER STRATEGIEKONFERENZ IM DEZEMBER 2015

Teil I

Dr. Wolf – D. Stelzner

I. Das Leitthema: Europas vertane Chancen. - Vom Pakt mit der Macht. (Kurzer Text-Auszug!)

Stand die 1. Münchner Strategiekonferenz im Juni 2014 ganz unter dem Eindruck aktueller Entwicklungen in der Ukraine auf der Suche nach *außenpolitischen*, friedensstiftenden, und Sanktionen reduzierenden Handlungsoptionen, so war die diesjährige Konferenz letztlich überschattet vom außen- und innenpolitischen Facettenreichtum nicht abebbender Migrationswellen.

Europas vertane Chancen

Ein Thema, das einlädt über mehr nachzudenken als nur über fortwährende Krisenentwicklungen, die ohne Unterlass tatsächlich seit vielen Jahren schon die Architektur eines europäischen Gebildes mit Rissen durchziehen.

Was sind *vertane* Chancen? Worin bestehen Europas gegenwärtige Chancen? Kann die Flüchtlingskrise etwa einen dringend benötigten Impuls für ein weiter zusammenwachsendes Europa leisten? Brauchen wir Europäer mehr zentralistisch anmutenden Dirigismus oder liegen Europas Chance in einer Stärkung der Regionalität, in einer Abkehr von dirigistischer Politik? Und kann es überhaupt noch Zeiten ohne strukturelle Krisen geben.

Erlaubt der "politisch forcierte" Blick auf Europa, *stark einengend*, überhaupt noch einen offenen und ehrlichen Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Politik? Und kann man zwischen extremen Positionen vermitteln?

II. Das Haus Europa als politische Konzeption - Kritik an seinen Fundamenten.

Europa:

Eine geographische, macht- und wirtschaftspolitische Konstruktion, die nach Exekutivmöglichkeiten verlangt, dabei nachweislich großflächig seit Jahrzehnten nun schon

kulturelle und historisch gewachsene Bedürfnislagen vom Tisch wischt, die sich insbesondere im regionalen Gefüge, im Kleinen¹, im Nationalstaatlichen zeigen.

Der fortwährende Konflikt zwischen dem Primat des Tuns in der Innen- und Außenpolitik² ist unübersehbar: so verwundert es nicht, dass Politologen wie Roland Sturm in einer "deutlich substanzärmeren" Nationalstaatlichkeit beispielsweise dem Föderalismus allenfalls noch ein Demokratie³ sicherndes Mitwirkungsrecht zusprechen, und weniger darin inzwischen ein pragmatisches Entscheidungsverfahren sehen.

In der Folge, so tagesaktuelle Beobachtungen, ist eine deutliche Einschränkung der nationalen Souveränität zu beobachten, was wiederum erhebliche Anstrengungen vom Staatsapparat, vom Bürger auch, abverlange, neue Ordnungen im internationalen Konzert zu legitimieren. Eine immense Herausforderung!

Europa:

eine Verfasstheit kultureller Unterschiede im Vereinheitlichungswahn; jedoch ohne kulturelles Ambivalenzmanagement im Umgang mit erforderlichen Vereinheitlichungsprozessen und Differenzierungen in einer politischen Welt des Für und Wider. Ohne kulturelles Paradoxienmanagement in einer Welt scheinbarer Widersprüche und echter Paradoxien⁴, gehalten und getragen durch immer neue Ideen und Aktionen mächtiger Vertreter der Finanzwelt wie des IWF's und der EZB:

am Volk vorbei, den europäischen Völkern, dem nationalstaatlichen, dem einzelnen Bürger eben auch.

So misstrauische, ja argwöhnische und verärgerte Meinungen.

Und doch sei sie für sie alle, - aus den Wirren verheerender Weltkriege als Lehren gezogen -, geboren worden, *die Idee des friedensstiftenden und - bewahrenden Europas.*

Und nun? Europas vertane Chancen – verfangen im Pakt mit offiziellen und informellen Machtkonstruktionen.

Kann - und wenn ja wie, Deutschland die Flüchtlingswellen in irgendeiner Weise gegenwärtig auffangen? Nachfolgend - in Teil II - findet sich ein finanzwirtschaftliches Modell dargestellt.

¹ Man denke bspw. nur an den Unfug, der die Handels-Beschränkung der "kanarischen Kartoffeln" betrifft.

² Im Hintergrund spielt das Finanzwesen eine ganz eigene, möglicherweise sogar diese Auseinandersetzungen in erheblichem Maße mit steuernde Rolle.

³ In einer repräsentativen Demokratie, so sei ihre konzeptionelle Basis-Idee überhaupt nur zu vertreten, sollten Parteien, nach Auffassung verschiedener Politologen, in die Gesellschaft hineinspüren, Befindlichkeiten und Ängste aufnehmen und an die Parteienlandschaft quasi zurückmelden.

⁴ Was hat es mit dem Satz auf sich: *Der gewalttätige Gut-Mensch, Willkommens-Kultur missbrauchend, auf der Flucht. Nein, er ist vielmehr im Krieg, hoch aggressiv, denn er wähnt sich seiner Heimat beraubt.* Und das kann er nicht vergessen. - Handelt es sich bei dieser Aussage um eine unzulässige Verallgemeinerung?

Teil II

Wie kann Deutschland die Flüchtlingswelle möglichst schonend bewältigen?

Professor Dr. Klaus Mackscheidt

in Zusammenarbeit mit dem Frechener Arbeitskreis, Köln. Sprecher: Dr. Wolf Stelzner

Tatsache ist, dass Deutschland auf eine derart große Flüchtlingsbewegung nicht vorbereitet war. 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 2- 3 Jahre und später in reduzierter Form 4 - 10 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 ggfs. 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. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass es inzwischen 1 Million Flüchtlinge sind. 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 10. 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 Altbevölkerung 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 Last. Das sollte der Altbevölkerung transparent sein; aber es sollte auch ein Weg gefunden werden, der Altbevölkerung 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 Migrationsbewegung, 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 Migrationsbewegung 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.

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, dass es auf die Art der Finanzierung – Steuer oder öffentliche Schuld – gar nicht ankommt; denn wenn man in einem Bereich mehr öffentliche Güter anbietet, muss man zwangsläufig in irgendeinem anderen Bereich die Produktion stoppen – 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 Migrationsbewegung 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 güterwirtschaftlichem 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 (Mein Vorschlag wäre die Erbschaftssteuer, weil diese in absehbarer Zeit aus sozialen Gründen ohnehin fällig werden wird) 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.

In der anschließenden Diskussion wurde begrüßt, dass die auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland zukommenden Lasten nicht verschleiert, sondern ausgewiesen werden. Das Aufstellen einer zeitlich gestreckten Schuldenbilanz erschien akzeptabel. Einhellig abgelehnt wurde hingegen der Vorschlag, überhaupt eine Steuererhöhung in Erwägung zu ziehen; das könne zwar der Finanzwissenschaftler tun, nicht aber der Politiker. Ein Diskussionsteilnehmer bemängelte, dass das Finanzierungsmodell nur für die Migrationsbewegung von 2015 aufgestellt worden sei, obwohl für 2016 mit weiteren Flüchtlingen zu rechnen ist. Der Referent bestätigte das, wies aber darauf hin, dass das Prinzip dieses Modells auch bei weiteren Finanzlasten – natürlich mit höheren Kostenansätzen – angewendet werden kann.