

Dickertmann, Dietrich; Diller, Klaus Dieter

Article — Digitized Version

Verschlechterte Zahlungsmoral des Staates

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dickertmann, Dietrich; Diller, Klaus Dieter (1982) : Verschlechterte Zahlungsmoral des Staates, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 2, pp. 84-89

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135649>

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.

zukommt, die dieses Konzept bei seiner Einführung einmal gespielt hat. Etwa wenn man der Meinung ist, daß Bankpassiva, die nicht der Mindestreservepflicht unterliegen, aber mit einer hohen Verzinsung ausgestattet sind und trotzdem kurzfristig für Zahlungszwecke mobilisiert werden können, für die wirtschaftliche Entwicklung eine zunehmende Bedeutung erlangt haben. Hierbei ist an den verstärkten Absatz von Bankschuldverschreibungen bzw. Sparbriefen zu denken. Wenn man also Indizien findet und ernst nimmt, daß die Zentralbankgeldmenge nicht länger die sogenannte relevante Geldmenge repräsentiere, d. h. die Geldmengengröße, die am besten mit der wirtschaftlichen Entwicklung korreliert, dann muß man allerdings konsequenterweise die Steuerung der Zentralbankgeldmenge zugunsten

der Steuerung einer neuen, weiter abgegrenzten Geldmengenkonzeption ganz aufgeben. Der Umfang der beobachteten Werte dürfte aber noch zu gering sein, um derart weitreichende Folgerungen ziehen zu können.

Für eine fundierte Würdigung des geldpolitischen Kurses der Deutschen Bundesbank im Jahre 1982 anhand ihrer Zielvorgabe muß man also zunächst die tatsächliche Entwicklung abwarten. Die vorgebrachten Überlegungen verdeutlichen aber bereits jetzt, auf welch dünnem Eis man sich bewegt, wenn man zur Beurteilung einer Notenbankpolitik nur auf einen bestimmten Prozentsatz für die angestrebte Expansion der Zentralbankgeldmenge zurückgreift und diesen zusammenhanglos entweder zu restriktiv, zu expansiv oder gerade den Umständen entsprechend interpretiert.

ÖFFENTLICHE FINANZEN

Verschlechterte Zahlungsmoral des Staates

Dietrich Dickertmann, Klaus Dieter Diller, Trier

In den vergangenen Monaten häuften sich die Meldungen, daß der Staat seinen Zahlungsverpflichtungen nur schleppend nachkomme. Wie steht es um die Zahlungsmoral der öffentlichen Hände? Welche Auswirkungen hätte eine verschlechterte Zahlungsmoral des Staates?

Wie schwer es den öffentlichen Händen fällt, sich die für den Vollzug ihrer Haushalte erforderlichen Mittel zu beschaffen, wurde spätestens im Frühjahr 1981 deutlich. Äußeres Zeichen leerer Kassen war beispielsweise das Eingeständnis einer temporären Zahlungsunfähigkeit, als das Bundesministerium der Finanzen inoffiziellen Angaben zufolge Anfang März 1981 gezwungen war, zur Erfüllung unaufschiebbarer Zahlungen kurzfristige Kredite am Geldmarkt zu exorbitanten Zinssätzen in Anspruch nehmen zu müssen¹. Wird ergänzend dazu der Ausnutzungsgrad des Plafonds für Kassenverstärkungskredite betrachtet, der dem Bund bei der Deutschen Bundesbank zur Verfügung steht (§ 20 Bundesbankgesetz), so ist für die ersten drei Quarta-

le des Jahres 1981 an 18 von 36 Bankstichtagen eine Beanspruchung von über 50 %, an 10 Bankstichtagen sogar eine von über zwei Dritteln des 6-Mrd.-DM-Kontingents festzustellen². Die zeitweise völlige „Ausreizung“ dieses Finanzierungsinstruments deutet an, wie prekär es um die Mittelbeschaffung des Staates bestellt ist.

Begleitet wird diese Entwicklung nun von Meldungen, nach denen sich die Zahlungsmoral des Staates merk-

¹ Im Gespräch war ein Betrag von mindestens 100 Mill. DM zu einem Zinssatz für Tagesgeld von 27 %. Siehe K. B r e m e: Pleite in Bonn, in: Stern, Nr. 21/14. 5. 1981, S. 208; K. F r i e d e l, G. W i r t z: Ist Bonn bankrott?, in: Stern, Nr. 23/27. 5. 1981, S. 78. Nach E. H a m e r: Prognose und Therapie der öffentlichen Finanzstrukturen, in: Der Steuerberater, 32. Jg., H. 10/1981, S. 241, betrug der Zinssatz sogar 37 %.

² Die Zahlenangaben wurden anhand der Wochenausweise der Deutschen Bundesbank zusammengestellt. Nach dieser Quelle wurde der Kassenverstärkungskredit allein von Ende Juli bis Mitte September 1981 an sechs Bankstichtagen in Höhe von 3,5 bis 5,5 Mrd. DM ausgenutzt. Siehe auch o. V.: Von Tag zu Tag, in: Handelsblatt, Nr. 50/12. 3. 1981, S. 25; o. V.: Die Bundesregierung gerät in eine immer größere Finanzklemme, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 63/16. 3. 1981, S. 11; o. V.: Kassenlimit nicht überzogen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 64/17. 3. 1981, S. 13.

Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 40, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier. Klaus Dieter Diller, 26, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

lich verschlechtert hat³. Es besteht der Eindruck, daß die öffentlichen Hände durch eine über das Normalmaß hinausgehende Verzögerung bei der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen Liquiditätsbelastungen hinauszuschieben bzw. Finanzierungsvorteile wahrzunehmen versuchen. Erscheinungsformen eines solchen Verhaltens werden vor allem bei zwei Formen der Zahlungsverpflichtung erkannt: Einmal erwachsen den öffentlichen Händen finanzielle Verpflichtungen aus dem Kauf von Gütern und aus der Inanspruchnahme von Dienstleistungen bei privaten Auftragnehmern, zum anderen ergeben sich im Zuge der Steuerveranlagung Erstattungsansprüche der Steuerzahler an den Staat, die auszugleichen sind.

Zahlungsverzug öffentlicher Auftraggeber

Die IHK Koblenz hat kürzlich in einer Untersuchung nachgewiesen, daß sich der Staat immer weniger zu einer fristgerechten Begleichung seiner Verbindlichkeiten verpflichtet fühlt⁴. Differenziert nach öffentlichen Auftraggebern einerseits und öffentlichen Auftragnehmern – unterschieden nach Branchen, Beschäftigtengrößenklassen und nach dem Abhängigkeitsgrad von staatlichen Aufträgen – andererseits wird festgestellt, daß bei mittelgroßen Unternehmen des Baugewerbes, vor allem aber bei Auftragnehmern mit hoher Abhängigkeit von öffentlichen Aufträgen, eine zunehmende Verschleppung von Zahlungen zu beobachten ist. Besonders lange Verzögerungen bei der Begleichung fälliger Rechnungen bewirken kommunale Auftraggeber, die auch für das Gros der öffentlichen Auftragsvergabe verantwortlich zeichnen. Soweit hierbei für die nicht termingerechte Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen Begründungen angeführt werden, überwiegt das Vorschieben bürokratischer Auflagen wie mehrfache Rechnungsprüfung oder verzögerte Abnahmen; nicht selten jedoch erfolgt die verzögerte Zahlung auch ohne eine Angabe von Gründen.

Gravierender noch als der Vorwurf einer schlechten Zahlungsmoral der öffentlichen Hände bei der finanziellen Abgeltung empfangener Leistungen muß allerdings der Verdacht erscheinen, der hinsichtlich der Verwendung der einbehaltenen Gelder geäußert wurde. Demnach ist es vorgekommen, daß öffentliche Auftraggeber die Mittel, die sie zur Begleichung von Verpflichtungen, vor allem bei mittelständischen Unternehmen, hätten

verwenden können, statt dessen hochverzinslich als Termingelder angelegt haben. Dazu führte der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Bernhard Schramm, vor dem Verbandstag am 8. Oktober 1981 aus: „... die mittelständischen Unternehmen (werden dadurch) zur Aufnahme von Überbrückungskrediten gezwungen. Eine andere Zahlungsmoral der öffentlichen Hand würde dem Mittelstand mehr helfen als manches spektakulär angekündigte Programm“⁵. Diesbezügliche Untersuchungen des Bundeskartellamtes machen deutlich, daß derartige Behauptungen nicht von vornherein als undenkbar abgewiesen werden können⁶.

Wenn ein stillschweigender Zahlungsverzug wegen der Bedeutung des Auftrags oder des Auftragnehmers zu scheitern droht, kommt es gelegentlich auch unter Mitwirkung der Auftragnehmer zu fragwürdigen Finanzierungsmodalitäten. So wurde das Vorhaben des Bundes bekannt, einigen Unternehmen der Rüstungsbranche einen Teil der im Laufe des Haushaltsjahres 1981 zu erbringenden Zahlungen statt entsprechend dem Produktionsfortschritt bereits unmittelbar nach Verabschiedung des Haushalts in einer Summe abzugelten. Gleichzeitig sollten die betroffenen Unternehmen zur verzinslichen Anlage der Gelder in Amerika verpflichtet werden, um mit den daraus erzielten Zinserträgen die Verzugszinsen eines später in Anspruch zu nehmenden Lieferantenkredits in gleicher Sache abdecken zu können⁷.

Verschleppte Steuer-Erstattungen

Der Steuerzahler hat gemäß § 37 Abs. 2 Abgabenordnung gegenüber dem Steuergläubiger einen Anspruch auf die Erstattung zuviel abgeführter Steuern. Ein solcher Erstattungsanspruch liegt beispielsweise dann vor, wenn sich zugunsten des Steuerschuldners ein Differenzbetrag zwischen geleisteten Vorauszahlungen und der im Veranlagungsverfahren festgesetzten Steuer ergibt. Als quantitativ bedeutendes Beispiel ist hier auf die Lohnsteuer zu verweisen: Die sich aus dem Lohnsteuerjahresausgleich ergebenden Erstattungsansprüche der Lohnsteuerzahler erreichen alljährlich eine beachtliche Größenordnung⁸. Hier sind nun Klagen – vor allem der Lohnsteuerhilfvereine – laut geworden,

⁵ O. V.: Die öffentliche Hand ist ein säumiger Zahler, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 233/7. 10. 1981, S. 13.

⁶ Vgl. o. V.: Staat als Schuldner: Kartellamt mahnt ab, in: Handelsblatt, Nr. 195/12. 10. 1981, S. 1.

⁷ Siehe o. V.: Der vorletzte Trick, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 110/13. 5. 1981, S. 11.

⁸ So wurden beispielsweise im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs 1977 rund 6 Mrd. DM erstattet; siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Lohnsteuer 1977, Fachserie 14, Reihe 7.3, Stuttgart, Mainz, November 1981, S. 25.

³ Siehe Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.): Mißbrauch staatlicher Nachfragemacht nicht die Ausnahme – Öffentliche Zahlungsmoral spürbar verschlechtert, Koblenz, April 1981; o. V.: Ist der Fiskus noch liquide?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 148/1. 7. 1981, S. 13.

⁴ Vgl. Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.): Mißbrauch staatlicher Nachfragemacht . . . , a. a. O., S. 1 ff.

daß die Finanzämter Steuererstattungen neuerdings – anscheinend bewußt – nur schleppend bearbeiten⁹.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die verzögerte Erstattung der Umsatzsteuer als Vorsteuer, auf die der Exporteur einer Ware ins Ausland einen Anspruch hat. Erfolgte früher die Erstattung innerhalb weniger Wochen, so dauert dies nun oft mehrere Monate¹⁰. Zu bedenken ist, daß es sich bei der Vorsteuer-rückerstattung insgesamt um keine Bagatellbeträge handelt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß Fälle des Zahlungsverzugs nicht nur bei Verpflichtungen der öffentlichen Hand gegenüber privaten Gläubigern aufgetreten sind¹¹, sondern daß auch Finanztransaktionen öffentlicher Haushalte untereinander verschleppt werden. In diesem Zusammenhang muß jedenfalls eine Meldung gesehen werden, wonach der Bund für die verspätete Überweisung eines Betrages an den Etat der Europäischen Gemeinschaft Verzugszinsen in Höhe von 30 Mill. DM bezahlen soll¹². Das wird wohl ein Fall für den Bundesrechnungshof.

Die Beweisführung einer verschlechterten Zahlungsmoral baut überwiegend auf Einzelbeispielen auf. Eine

⁹ Siehe dazu J. Kurth, H. Uniewski: Ist der Fiskus pleite?, in: Stern, Nr. 43/15. 10. 1981; S. 248 ff. Dieser Verdacht war bereits Gegenstand einer Anfrage im Deutschen Bundestag, er wurde jedoch als unbegründet zurückgewiesen. Siehe Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 26. Oktober 1981 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BTags-Drucksache 9/964 v. 30. 10. 1981, S. 7 f.

Verallgemeinerung scheint von daher nicht zulässig zu sein. Die Häufung dieser und ähnlicher Fälle in der letzten Zeit nährt aber unter Einbeziehung der aktuellen Finanzierungsschwierigkeiten der öffentlichen Haushalte die Vermutung, daß es sich hierbei nicht nur um „Betriebsunfälle“ handelt.

Den vermeintlichen fiskalischen Vorteilen auf seiten des Staates stehen jedoch verschiedene einzelwirtschaftliche Nachteile¹³ gegenüber. Daher ist eine Kennzeichnung der Folgewirkungen und eine Bewertung der veränderten Zahlungsmoral der öffentlichen Hände unerläßlich.

Besondere Form öffentlicher Verschuldung

Die Feststellungen hinsichtlich einer verschlechterten Zahlungsmoral der öffentlichen Hände ergänzen fraglos die obigen Beispiele für die Schwierigkeiten des Staates bei der Beschaffung von Finanzmitteln. Zwar

¹⁰ Siehe o. V.: Ist der Fiskus noch liquide?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, a. a. O., sowie – unter der gleichen Überschrift – die Meldungen in: Nr. 157/11. 7. 1981, S. 11, und Nr. 162/17. 7. 1981, S. 13.

¹¹ Zu erwähnen ist auch, daß ausstehende Beihilfeleistungen an Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes nicht geleistet werden, weil die entsprechenden Haushaltsmittel fehlen.

¹² Siehe Meldung der Nachrichtenagentur AFP in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 265/14. 11. 1981, S. 13.

¹³ Die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Nachteile muß einer gesonderten Untersuchung vorbehalten bleiben. Dazu wären allerdings ergänzende empirische Erhebungen unerläßlich.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Wolfgang Klenner

DER WANDEL IN DER ENTWICKLUNGSSTRATEGIE DER VR CHINA

- Umstrukturierung und Reform der chinesischen Wirtschaft seit 1978 -

In Anbetracht der bisherigen, häufigen Kehrtwendungen stellt sich die Frage nach den Perspektiven der gegenwärtigen Entwicklungsstrategie in der Volksrepublik China. Mit der vorliegenden Untersuchung wird ein hervorragender Einblick in die chinesischen wirtschaftspolitischen Überlegungen, in die Entwicklungsprobleme, mit denen man sich auseinandersetzen muß, sowie in die möglichen und vorhandenen Lösungsansätze vermittelt.

Großoktav, 124 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 29,50

ISBN 3-87895-214-7

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

vermeiden die öffentlichen Hände durch die nicht termingerechte Begleichung ihrer Verbindlichkeiten im Einzelfall eine Beanspruchung der Kreditmärkte, dennoch liegt hier eine besondere Variante der öffentlichen Verschuldung vor – wenngleich sie nicht als solche sofort erkennbar ist und auch in keiner Schuldenstatistik ausgewiesen wird. Genauer: Die Einbehaltung von Geldern, ohne daß die Zahlungs- oder Erstattungsansprüche der Gläubiger grundsätzlich bestritten werden, charakterisiert die im Rahmen des Zahlungsverzugs gebundenen Mittel als verkappte Form einer unverzinslichen Zwangsanleihe¹⁴. Die bei den sonst gebräuchlichen Formen der öffentlichen Verschuldung üblicherweise geltenden Kriterien der Freiwilligkeit bei der Zeichnung und der Verzinsung der Schuldtitel sind unter diesen Umständen nicht erfüllt. Die fraglichen Mittel sind der Disposition der Gläubiger erzwungenermaßen entzogen (Liquiditätseinbuße); die Konditionen entsprechen in keiner Weise marktmäßigen Bedingungen.

Die öffentlichen Hände verfügen damit – scheinbar – über ein kostengünstiges Finanzierungsinstrument, das sie – ohne Beachtung schuldenrechtlicher Bestimmungen – weitgehend im eigenen Ermessen einsetzen können. Eine Grenzziehung erfolgt allenfalls durch die Betroffenen: Zwar können die durch eine (noch) nicht abgeforderte Leistung zu Gläubigern des Staates avancierten Unternehmen beispielsweise die Erhebung eines Verzugszinses bei Überschreitung des Fälligkeitstermins erwägen. Aber solch ein Vorgehen gegen den staatlichen Schuldner wird allenfalls in Ausnahmefällen zu beobachten sein. Weil der einzelne Gläubiger befürchten muß, bei zukünftigen Ausschreibungen und Aufträgen nicht mehr berücksichtigt zu werden, wird er mit zahlungsunfähigen oder -unwilligen öffentlichen Auftraggebern kulant umgehen¹⁵. Insofern ist eine derartige Zahlungsverzögerung vor allem bei den mittelständischen Unternehmen, die in hohem Maße auf staatliche Aufträge angewiesen sind, als ein Merkmal staatlicher Nachfragemacht anzusehen. Der Steuerzahler kann versuchen, eine beschleunigte Abwicklung seiner Erstattungsansprüche über eine Untätigkeitsklage zu bewirken. Von dieser Möglichkeit dürfte er in der Praxis – aus Unkenntnis, vor allem aber aus Beweisnot – kaum Gebrauch machen (können).

Zinsvor- und -nachteile

Über den Liquiditätsgewinn hinaus erzielt der Staat aus einer verzögerten Bezahlung fälliger Verpflichtungen also noch einen Zinsgewinn. Zu unterscheiden ist, inwieweit die öffentlichen Hände zum Zeitpunkt der eigentlichen Fälligkeit über die in Frage stehenden Beträge verfügen können. Hätten die erforderlichen Mittel

aus vorhandenen Einlagen, die aus Steuereinnahmen gebildet wurden, abgezogen werden müssen, so entspricht der Zinsgewinn pro rata temporis dem Ertrag aus der Anlage der Mittel auf zinsbringenden Konten. Bleibt es dem Staat aufgrund der Zahlungsverzögerung dagegen erspart, sich zur Begleichung seiner Verbindlichkeiten zusätzlich verschulden zu müssen, so entsteht ein Zinsgewinn in den vermiedenen Aufwendungen für eine vermehrte Verschuldung.

Dem Zinsvorteil des Staates steht ein Zinsnachteil des privaten Auftragnehmers oder des Steuerzahlers – in Abhängigkeit vom jeweiligen Zinsniveau – gegenüber. Auch hierbei kann danach differenziert werden, welche Dispositionen bei der Leistungserstellung galten oder bei der Steuererstattung getroffen worden wären:

Die bei der Erstellung der Leistungen anfallenden Lohn- und Materialkosten werden von den Unternehmen in der Regel unverzüglich zu begleichen sein, während die Zahlungseingänge – wie oben dargestellt – nur mit einer Zeitverzögerung erfolgen. Wird davon ausgegangen, daß die Unternehmen das Auseinanderfallen von Zahlungsausgängen und Zahlungseingängen in der Regel nicht aus eigener Liquidität überbrücken können, bleibt ihnen die Inanspruchnahme von Interimskrediten nicht erspart. So haben die Unternehmen wegen der Überschreitung des Zahlungsziels durch die öffentliche Hand zusätzliche Zinsbelastungen – insbesondere in Zeiten hoher Zinssätze – von beachtenswerter Größenordnung hinzunehmen. Die IHK Koblenz ermittelte für das Jahr 1981 diesbezügliche Zinsverluste in Höhe von rund 250 Mill. DM (bezogen auf die ganze Bundesrepublik)¹⁶.

Ergänzend ist anzufügen, daß der Zinsvorteil der öffentlichen Hände bei Zahlungsverzug insofern etwas geringer angesetzt werden muß, als die verspätete Begleichung von Verbindlichkeiten eine gegebenenfalls eingeräumte Inanspruchnahme von Skonti verwehrt. Darüber hinaus muß auf die implizite, aber wohl realistische Annahme hingewiesen werden, daß der Staat bei verzögerten Zahlungen keine finanziellen Sanktionen etwa in Form von Verzugszinsen zu erwarten hat, die den Zinsvorteil schmälern oder sogar in sein Gegenteil umkehren könnten.

¹⁴ Zur Abgrenzung siehe N. R ä t h : Die Zwangsanleihe als finanzpolitisches Instrument, St. Gallen 1980, S. 5 ff.

¹⁵ Vgl. Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.): Mißbrauch staatlicher Nachfragemacht . . . , a. a. O., S. 18 ff.; d i e s . : Öffentlicher Zahlungsverzug kostet viele Millionen, Koblenz, November 1981, S. 6.

¹⁶ Siehe Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.): Öffentlicher Zahlungsverkehr kostet . . . , a. a. O., S. 9. Es handelt sich um die Hochrechnung der Ergebnisse, die auf einer begrenzten Umfrage innerhalb des Kammerbezirks der IHK Koblenz basieren.

Ähnliche Überlegungen gelten für die Ermittlung der (Zins-)Nachteile bei den Empfängern verzögert vorgenommener Steuererstattungen. Zum einen können die Mittel nur verspätet einer vorgesehenen konsumtiven oder investiven Verwendung zugeführt werden. Der daraus resultierende Nutzenentgang oder die dadurch verhinderte Gewinnverbesserung ist zwar nur schwer zu erfassen, aber beide Nachteile sind existent. Leichter sind dagegen Zinsnachteile zu ermitteln, wenn zum zweiten der Erstattungsbetrag in zinsbringender Form hätte angelegt oder zur Tilgung bestehender Kredite hätte eingesetzt werden können. Im ersten Fall wäre der entgangene Zinsertrag auf den Anlagebetrag zu berechnen, und im zweiten Fall ergibt sich die Zinsbelastung aus den zu lange entrichteten Sollzinsen auf den ungetilgten Kreditbetrag. Während der Steuerzahler seinerseits bei Stundungen, Aussetzungen und echten Zahlungsrückständen im Rahmen des Steuererhebungsverfahrens Zinsen an den Staat in Form von Stundungszinsen und Säumnisgebühren zu entrichten hat, ist vom Gesetzgeber eine Verzinsung der zuviel gezahlten Steuern nicht vorgesehen¹⁷.

Letztlich gilt: Die erzwungenen Zins-Mehrausgaben und Zins-Mindereinnahmen bei den Unternehmen und Steuerzahlern haben den Charakter einer Zusatzsteuer.

Mögliche Reaktionen

Über die unmittelbaren Liquiditäts- und Zinswirkungen hinaus sind möglicherweise weitere Folgewirkungen bei den Betroffenen zu bedenken:

Die verschlechterte Zahlungsmoral des Staates kann zumindest Einfluß auf die Einstellung des Steuerzahlers hinsichtlich einer fristgerechten Erfüllung seiner eigenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Staat haben. Festzustellen ist, daß auch die Zahlungsmoral der Steuerzahler deutlich abnimmt¹⁸. Sofern die Steuerzahlung im Rahmen des Steuererhebungsverfahrens gestundet oder ausgesetzt wird, geschieht dies immerhin noch mit Billigung des Fiskus. In einem wachsenden Maße bilden sich jedoch auch echte Rückstände heraus, bei denen die Zahlung ohne Rücksprache mit den Finanzbehörden ausbleibt. Die ausstehenden Beträge haben Ende 1980 bereits eine zweistellige Milliardensumme erreicht¹⁹. Mithin wäre zu prüfen, ob und inwie-

weit eine Abnahme der privaten Zahlungsmoral – ausgelöst durch das schlechte Vorbild des Staates – für den Staat per saldo quantitativ von größerem Gewicht ist als eine verschlechterte Zahlungsmoral der öffentlichen Hände für Unternehmen und Steuerzahler.

Eine derartige Rechnung kann jedoch keinesfalls zur Rechtfertigung eines zunehmenden Zahlungsverzugs öffentlicher Schuldner herangezogen werden. Ebenso wenig kann der Hinweis auf eine gleichzeitig verschlechterte Zahlungsmoral privater Auftraggeber zur Exkulpation angeführt werden. Unabhängig von einer Aufrechnung der Liquiditätsvorteile und -nachteile sowie der Zinsvorteile und -nachteile muß es schließlich Aufgabe des Staates sein, dem Gemeinwesen bei der Begleichung seiner Verpflichtungen mit nachahmenswertem Beispiel voranzugehen. Anderenfalls ist zu befürchten, daß mit zunehmendem Zahlungsverzug der öffentlichen Hände auch die Zahlungsmoral der Privaten gegenüber dem Staat weiter abnimmt²⁰. Eine derartige, finanzpsychologisch zu erklärende Verhaltensweise des Steuerzahlers sollte nicht unterschätzt werden.

Nettoergiebigkeit des Zahlungsverzugs

Während Steuerzahler auf die verzögerte Abwicklung von Erstattungsansprüchen mit einer Verschleppung von Steuerzahlungen reagieren können, haben private Auftragnehmer bei zurückhaltender Leistungsabgeltung des Staates kein unmittelbar einsetzbares Druckmittel in der Hand – sofern sie nicht auch zugleich Steuerzahler sind²¹. Den betroffenen Unternehmen wird es auf Dauer kaum erspart bleiben können, ihr Leistungsverhalten zu ändern und die durch Zahlungsverzug entstehenden zinsbedingten Mehrbelastungen auf dem Weg der Preisüberwälzung weiterzugeben. Da es aus Wettbewerbsgründen kaum möglich sein dürfte, die Mehraufwendungen im Rahmen einer Mischkalkulation vollständig solchen Leistungen zuzurechnen, die für nicht-öffentliche Auftraggeber erbracht werden, wird längerfristig eine Verteuerung der Leistungsabgabe an staatliche Auftraggeber unvermeidbar sein. Zukünftige Angebote im Rahmen der Beteiligung an Ausschreibungen öffentlicher Stellen werden somit bereits – in Antizipation der sich verschlechternden Zahlungsmoral des Staates – einen Risikozuschlag zur Abgeltung der dem

¹⁷ Siehe im einzelnen Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Entwicklung der Steuerrückstände 1970-1980, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 29/21. 4. 1981, S. 13.

²⁰ Dies beschränkt sich nicht nur auf Steuerzahlungen. So befürchtet beispielsweise die Bundesanstalt für Arbeit eine Verschlechterung der Zahlungsmoral bei der Rückzahlung gewährter Darlehen; siehe o. V.: Nur ein armer Gläubiger, in: Wirtschaftswoche, Nr. 38/11. 9. 1981, S. 22. Ähnliche Befürchtungen gelten für die schleppende Tilgung von BAföG-Darlehen; siehe o. V.: Zahlungsunwillige Lehrer und Ärzte belasten Vater Staat, in: Trierischer Volksfreund, Nr. 228/2. 10. 1981, S. 3.

²¹ Rein rechtlich ist eine derartige Aufrechnung jedoch nicht zulässig.

¹⁷ Kritisch äußert sich dazu beispielsweise J. Friedemann: Säumniszuschlag, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 139/24. 7. 1981, S. 1. Die Bundesregierung hat von einer Vollverzinsung im Steuerrecht (bisher) abgesehen. Siehe ergänzend dazu: Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeit der Einführung einer Vollverzinsung im Steuerrecht, BTags-Drucksache 8/1410 v. 6. 1. 1978.

¹⁸ Siehe dazu D. Dickertmann, K. D. Diller: Steuerausfälle und Steuerkredite – ein Beitrag zur Zahlungsmoral der Steuerzahler, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 39/1981, S. 70 ff.

Unternehmen wahrscheinlich erwachsenden Zinskosten beinhalten können. Dies reduziert jedoch in nicht unerheblichem Umfang die „Nettoertragskraft“ des Zahlungsverzugs als Finanzierungsinstrument. Der derzeit noch bestehende Zinsvorteil des Staates wird in dem Maße abgebaut, in dem es den Unternehmen gelingt, den Grad der Zahlungszielüberschreitung korrekt zu prognostizieren und entsprechend kalkulatorisch zu berücksichtigen.

Schließlich ist auf eine weitere Rückwirkung hinzuweisen, die die fiskalische „Nettoertragskraft“ verzögerter Zahlungen verringern kann. Da den Unternehmen durch verschleppte Zahlungen zusätzliche Zinskosten bei der Aufnahme gegebenenfalls notwendig werdender Überbrückungskredite entstehen, erhöhen sich die Betriebsausgaben. Die Zinsaufwendungen führen über einen dadurch verringerten Betriebsgewinn zu einem niedrigeren Steueraufkommen. Werden die Zinskosten – wie oben dargestellt – als eine Art Zusatzsteuer interpretiert, so liegt demnach ein Fall der Steueraushöhung vor. Diese Überlegung läßt sich auch auf private Steuerzahler übertragen. Wird unterstellt, daß die Erstattungsbeträge der Ersparnis gedient hätten, so verringert die Finanzbehörde aufgrund der verzögerten Abwicklung *uno actu* selbst die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Erträge, die aus der verzinslichen Anlage der Mittel erzielt worden wären.

Schlußfolgerungen

Die Ausführungen haben gezeigt, daß die verzögerte Bezahlung an sich fälliger Verpflichtungen durch staatliche Stellen aus verschiedenen Gründen abzulehnen ist. Das an sich selbstverständliche Postulat an den Staat ist zu bekräftigen: Fällige Zahlungen sind termingerecht zu leisten, und Erstattungen sind schnellstmöglich abzuwickeln. Die Erfüllung dieser Forderungen setzt zunächst eine jederzeitige Zahlungsfähigkeit und auch eine entsprechende Zahlungsbereitschaft voraus. Ergänzend dazu sind gegebenenfalls vorhandene Rationalisierungsreserven in der öffentlichen Verwaltung, soweit sie die hier aufgegriffenen Zusammenhänge betreffen, im Sinne einer beschleunigten Abwicklung der Zahlungsvorgänge auszuschöpfen. Das gilt beispielsweise für eine verbesserte Liquiditäts- und Kassenplanung. Sind allerdings die Verzögerungen auf Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen, wird deutlich, daß Forderungen nach pauschalen Stellenkürzungen im öffentlichen Dienst in starkem Maße zu relativieren sind.

Zwei Probleme können damit dennoch nicht gelöst werden: Einmal bleibt dem Staat trotz einer zügigen Steuerveranlagung ein Zinsvorteil für die Zeit zwischen

erfolgter Steuerzahlung und deren Erstattung erhalten. Umgekehrt entsteht allerdings auch ein Zinsnachteil für den Staat, wenn der Fiskus im Rahmen der Steuerveranlagung einen Anspruch auf Steuernachzahlung beim Steuerpflichtigen geltend macht. Diese Divergenzen können nur durch die Einführung der Vollverzinsung im Steuerrecht beseitigt werden²². Zum zweiten sind temporäre Finanzierungsschwierigkeiten nie ganz auszuschließen: Die im Rahmen des Zahlungsverzugs zurückbehaltenen Mittel erfüllen gleichsam die Funktion eines Kassenverstärkungskredits, der dazu bestimmt ist, asynchrone Zahlungseingänge und -ausgänge zu überbrücken. Wenn die öffentlichen Hände also auf solche Maßnahmen zurückgreifen, kann dies als ein Zeichen dafür verstanden werden, daß die bestehenden Möglichkeiten für die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten unzureichend sind.

Im Fall des Bundes und der Länder wäre daher möglicherweise eine begrenzte Aufstockung des Plafonds für Kassenverstärkungskredite bei der Deutschen Bundesbank (§ 20 Bundesbankgesetz) zu erwägen. Zu bedenken ist, daß der geltende Plafond (für den Bund mit 6,0 Mrd. DM und für die Länder mit rund 2,6 Mrd. DM) im Jahre 1967 eingerichtet wurde, als der Bund ein Haushaltsvolumen von 79,4 Mrd. DM (im Haushaltsplan 1981 dagegen: 231,2 Mrd. DM) und die Länder ein Haushaltsvolumen von insgesamt 60,6 Mrd. DM (im Haushaltsplan 1981 dagegen: 207,4 Mrd. DM) aufwiesen.

Angesichts der aktuellen Finanzierungsschwierigkeiten der öffentlichen Haushalte im allgemeinen und einer eingeplanten Gewinnabführung der Bundesbank an den Bund in Höhe von 10,5 Mrd. DM für den Haushalt 1982 im besonderen wird ein derartiger Vorschlag vermutlich höchst kontrovers diskutiert werden. Auf der einen Seite würde damit doch der öffentlichen Hand ein weiterer Weg gewiesen, vom Pfad der Konsolidierung der Haushalte abzuweichen – und das mit zusätzlichem Zentralbankgeld. Auf der anderen Seite wäre aber eine solche Finanzierung über Kassenverstärkungskredite transparenter und besser kontrollierbar als eine versteckte öffentliche Verschuldung via Zahlungsverzug.

Deutlich bleiben muß: Soll zukünftig ein Wettbewerb zwischen den öffentlichen Händen einerseits und den privaten Unternehmen und Steuerzahlern andererseits um die schlechteste Zahlungsmoral und um die damit verbundenen Folgen vermieden werden, so werden die staatlichen Stellen nicht umhin kommen, ihr derzeitiges Zahlungsverhalten kritisch zu überprüfen.

²² Siehe noch einmal Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeit der Einführung einer Vollverzinsung im Steuerrecht, a. a. O.