

Dickertmann, Dietrich; Diller, Klaus D.

Article — Digitized Version

Mißbräuchliche Finanzierung von Bundesausgaben durch Notenbankkredit?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dickertmann, Dietrich; Diller, Klaus D. (1983) : Mißbräuchliche Finanzierung von Bundesausgaben durch Notenbankkredit?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 4, pp. 191-198

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135790>

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.

Mißbräuchliche Finanzierung von Bundesausgaben durch Notenbankkredit?

Dietrich Dickertmann, Klaus Dieter Diller, Trier

Den öffentlichen Haushalten fällt es seit Beginn der 80er Jahre schwer, die entstandenen Finanzierungslücken zwischen Ausgaben und Einnahmen zu schließen. Prof. Dietrich Dickertmann und Klaus Dieter Diller untersuchen, inwieweit die neuere Entwicklung der Inanspruchnahme von Kassenkrediten durch den Bund bei der Bundesbank auf eine mißbräuchliche Finanzierung von Bundesausgaben durch Notenbankkredit hindeutet¹. Ist das Instrument des Kassenkredits reformbedürftig?

Sowohl Kassenverstärkungskredite als auch Kassenkredite sollen kurzfristige Liquiditätsengpässe in den öffentlichen Haushalten überbrücken. Beide Begriffe werden oftmals verwechselt². Obwohl die Bezeichnungen gleiche Bedeutungsinhalte vermuten lassen, meinen sie doch unterschiedliche Finanzierungsvorgänge.

Kassenverstärkungskredite dienen ausschließlich der Überbrückung vorübergehender Liquiditätsschwierigkeiten des Staates aufgrund einer asynchronen Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen³. Um eine operationale Unterscheidung zwischen einer Schuldenaufnahme zur Deckung von Ausgaben und Kassenverstärkungskrediten zu ermöglichen, wird für letztere vorgeschrieben, daß sie „nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden“ dürfen (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 BHO⁴). Die vom Gesetzgeber vorgesehene Überbrückungsfunktion des Kassenverstärkungskredits erlaubt dem Bund „ein geschmeidiges Operieren am längeren Ende des Marktes“⁵. Ohne Kassenverstärkungskredite wäre der Bund gezwungen, unmittelbar beim Auftreten eines Defizits Haushaltskredite auch dann aufzunehmen, wenn damit eine zeitpunktbezogene Überforderung der Kreditmärkte einhergehen würde.

Die Höhe des Kassenverstärkungskredits ist für den Bund im Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans verankert. Gemäß § 3 Haushaltsgesetz 1983 wird der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 8 % des Haushaltsvolumens aufzunehmen⁶. Eine prozentuale Bindung der Höhe des Kassenverstärkungskredits an das Ausgaben- bzw. Einnahmenvolumen gibt es erst seit 1977. Während bis zum Haushaltsjahr 1976 der Kassenverstärkungskredit auf den absoluten Betrag von 7 Mrd. DM beschränkt war, nimmt der Spielraum des Bundesfinanzministers nun parallel mit der Entwicklung des Haushaltsvolumens zu.

¹ So rügte im Jahre 1981 die Landeszentralbank Hamburg, daß der Stadtstaat Hamburg den ihm gesetzlich zugedachten Rahmen für Kassenkredite in kaum vertretbarem Ausmaß zur Dauerfinanzierung seines Haushalts eingesetzt habe. Siehe Bericht der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg über das Jahr 1981, S. 14; o. V.: Kassenkredit mißbraucht, in: Handelsblatt, Nr. 84/3. 5. 1982, S. 5.

² Eine nicht ganz korrekte Begriffsverwendung ist beispielsweise zu finden beim Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 27, S. 39 ff.; siehe auch H. Matthöfer: Verschuldung der öffentlichen Hände, in: Handelsblatt vom 28. 4. 1981, zitiert nach Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 40/30. 4. 1981, S. 1. Auch ist darauf hinzuweisen, daß die Kassenverstärkungskredite der Gemeinden nach der Gemeindeordnung oftmals als Kassenkredite bezeichnet werden.

³ Siehe hierzu auch E. A. Piduch: Bundeshaushaltsrecht, Stuttgart u. a. 1970 (Loseblatt-Sammlung), Erläuterungen zu § 18 BHO, Ziff. 10; ferner W. Dreißig: Die Technik der Staatsverschuldung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. F. Neumark unter Mitwirkung von N. Andel, H. Haller, Bd. 3, 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 59 f.; S. v. Köckritz, G. Ermisch, W. Maatz: Bundeshaushaltsordnung, München 1980, Erläuterungen zu § 18 BHO, Ziff. 7.

⁴ Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969, BGBl. I, S. 1284.

⁵ H. Matthöfer: Verschuldung der öffentlichen Hände, a.a.O., S. 1.

⁶ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans 1983 vom 20. 12. 1982, (BGBl. I, S. 1811).

Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 41, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier. Klaus Dieter Diller, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

Vom Kassenverstärkungskredit ist der Kassenkredit des Bundes gemäß § 20 Abs. 1 BBkG⁷ zu unterscheiden: Danach „darf (die Deutsche Bundesbank) dem Bund . . . kurzfristige Kredite in Form von Buch- und Schatzwechselkrediten (Kassenkredite) gewähren. Die Höchstgrenze der Kassenkredite . . . beträgt bei dem Bund 6 Milliarden Deutsche Mark . . .“. Obwohl auch Schatzwechselkredite zu den Kassenkrediten gerechnet werden, erfolgt die Kreditvergabe an den Bund in der Praxis nur über Buchkredite. Auch für diese Kassenkredite gilt, daß sie ausschließlich zur Deckung eines vorübergehenden Liquiditätsengpasses dienen sollen, der durch eine „unvorhergesehene Lücke zwischen unaufschiebbaren Ausgaben und dem Eingang der als Deckung dafür vorgesehenen Einnahmen⁸ entstanden ist.

Hinter diesem Kassenkredit-Plafond steckt – offensichtlich noch als bei den Kassenverstärkungskrediten – die Vorstellung, die bei einem Liquiditätsengpaß möglicherweise wirksam werdende, unerwünschte Belastung der Kreditmärkte zu vermeiden. Während bei Kassenverstärkungskrediten grundsätzlich eine Mittelaufnahme „am Markt“ (Geldmarkt) vorgesehen ist, bleibt der Kreditmarkt bei der Aufnahme der Kassenkredite nicht nur völlig unbelastet, sondern wird sogar noch liquiditätsmäßig entlastet. Denn bei der Gewährung und Verwendung des Kassenkredits gelangt zusätzliches Zentralbankgeld in den Geldkreislauf, was jedoch unter Umständen wegen der Ausweitung des Kreditschöpfungspotentials der Geschäftsbanken nicht unbedenklich ist⁹.

Bedeutsame Unterschiede

Kassenverstärkungskredite und Kassenkredite weisen somit – auch wenn sie den gleichen Zweck erfüllen sollen – eine Reihe bedeutsamer Unterschiede auf:

□ Die gesetzliche Grundlage des Kassenverstärkungskredits sind die Bundeshaushaltsordnung und das Haushaltsgesetz, während der Kassenkredit durch das Gesetz über die Deutsche Bundesbank geregelt wird: Änderungen im Volumen des Kassenverstärkungskredits wie auch bei der Höhe des Kassenkredits können jeweils nur vom Parlament auf gesetzgeberi-

schem Wege vorgenommen werden. Da das Bundesbankgesetz faktisch jedoch Verfassungsrang besitzt, ist eine Variation (Anhebung) des Kassenkreditplafonds politisch erheblich schwerer durchzusetzen als die Erhöhung des Limits für Kassenverstärkungskredite.

□ Das Haushaltsgesetz schreibt für den Kassenverstärkungskredit eine maximale Höhe vor. Dieses Volumen ist während des Haushaltsjahres nicht variabel, kann aber von der Exekutive beim Vollzug des Haushalts nach Belieben ausgenutzt werden. Das Bundesbankgesetz sieht dagegen nur eine Beschränkung für den Kassenkreditplafond vor. Es hängt allein von der pflichtgemäßen Entscheidung des Direktoriums der Deutschen Bundesbank ab, die maximale (gegebenenfalls auch variable) Höhe für die tatsächliche Inanspruchnahme des Kassenkredits festzusetzen. Unter Umständen kann die Bundesbank die Bereitstellung des Kredits auch verweigern¹⁰. In der Praxis beschränkt die Deutsche Bundesbank den Kassenkredit auf 5 Mrd. DM. Dieses Limit gilt jedoch allein für die Frankfurter Zentrale. Da gleichzeitig auch Kassenkredite bei den Außenstellen der Deutschen Bundesbank beansprucht werden (können), kann sich – und dies ist durchaus üblich – der Gesamtkreditbetrag auf über 5 Mrd. DM belaufen, solange sich Unterwegs-Schecks auf dem Weg von der Außenstelle zur Notenbankzentrale befinden¹¹.

□ Jeder Kassenkredit des Bundes bei der Deutschen Bundesbank ist gleichzeitig ein Kassenverstärkungskredit im Sinne der Bundeshaushaltsordnung. Diese Beziehung gilt jedoch nicht umgekehrt. Grundsätzlich bleibt es dem Bundesfinanzminister überlassen, wo er seine Kassenverstärkungskredite aufnimmt. Der Kassenkredit ist jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – mit derartigen Vorzügen ausgestattet, daß der Bund in der Praxis zunächst die Buchkredite bei der Deutschen Bundesbank ausschöpft, bevor er an den Geldmarkt geht¹².

Die kurzfristige Nettoposition

Da in der Praxis Kassenverstärkungskredite fast ausschließlich in Form von Kassenkrediten aufgenommen werden, während Bundes-Einlagen im Geschäftsban-

⁷ Gesetz über die Deutsche Bundesbank i. d. F. v. 23. 11. 1967, BGBl. I, S. 1157. An gleicher Stelle ist auch die Inanspruchnahme von Kassenkrediten durch die Bundesländer und die Sondervermögen des Bundes geregelt (Gesamtvolumen rd. 4 Mrd. DM). Die Gemeinden sind von dieser Finanzierungsmöglichkeit ausgenommen.

⁸ J. v. Spindler, W. Becker, O.-E. Starke: Die Deutsche Bundesbank, 4. Aufl., Stuttgart u. a. 1973, S. 428; siehe auch H. Fögen: Geld- und Währungsrecht, München 1969, S. 95.

⁹ Siehe dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, a.a.O., S. 129.

¹⁰ Tatsächlich handelt es sich bei dieser Möglichkeit nur um einen Extremfall. Die Notenbank wird sich einem Kreditersuchen des Bundes in der Regel nicht entziehen können; vgl. J. v. Spindler, W. Becker, O.-E. Starke: Die Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 427 ff. Anderenfalls wäre ein Konflikt mit unübersehbaren Folgewirkungen für das Verhältnis zwischen Bundesbank und Bundesregierung zu erwarten. Nach inoffiziellen Bekundungen hat es einen Dissens über die Inanspruchnahme des Kassenkredits zwischen der Bundesbank und der Bundesregierung bisher nicht gegeben.

¹¹ Siehe 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; Bundestags-Plenarprotokoll, 9. Wahlperiode/29. Sitzung/2. 4. 1981, S. 1425 f.

kensystem in der Regel ein relativ niedriges Niveau aufweisen und daher unberücksichtigt bleiben können¹³, konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Analyse der Kassenkredite und die Einlagen des Bundes bei der Bundesbank. Die adäquate Größe ist hier die Nettoposition des Bundes gegenüber der Notenbank: Sie ergibt sich aus dem Saldo der Einlagen des Bundes bei der Bundesbank einerseits und der Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber der Bundesbank andererseits. Da die aus Stabilitätspolitischen Gründen gebildeten Konjunkturausgleichsrücklagen¹⁴ ebenso unberücksichtigt bleiben wie diejenigen Schuldentitel des Bundes, die die Bundesbank im Rahmen ihrer Offenmarktpolitik erworben hat, reduziert sich der Saldo auf die kurzfristige Nettoposition des Bundes gegenüber der Deutschen Bundesbank auf einen „Nettokassenbestand“¹⁵ ohne Kassenverstärkungskredite von und Einlagen bei Geschäftsbanken. In dieser kurzfristigen Nettoposition spiegeln sich die im Zeitablauf asynchronen, in erster Linie zahlungstechnisch bedingten Zahlungsaus- und -eingänge des Bundes wider.

Eine fiskalische und monetäre Bewertung dieses Saldos muß von den für einzelne Zeiträume ermittelten Durchschnittswerten ausgehen, weil die zu bestimmten Zeitpunkten beobachtbaren Nettopositionen kaum eine repräsentative Aussage zulassen. Als Zeitraum wird nachfolgend das Haushalts-/Kalenderjahr unterstellt. Drei Konstellationen sind zu unterscheiden.

Die positive Nettoposition

□ Übertreffen die Einlagen des Bundes bei der Bundesbank im Jahresdurchschnitt die in Anspruch genommenen Kassenkredite, so ist dies de facto mit einer vergleichsweise dauerhaften Ansammlung flüssiger Mittel im Sinne einer Kassenverstärkungsrücklage gleichzusetzen. Da derartige Einlagen bei der Deutschen Bundesbank nicht verzinst werden und der Bund gleichzeitig auf den Bestand seiner „fundierte“ Schulden erhebliche Zinsen zahlen muß, hat dies Mehraufwendungen für den Bund zur Folge, die er bei einer in Höhe der Nettoposition niedrigeren fundierten Verschuldung zumindest teilweise vermeiden könnte. Demgegenüber entstehen bei einer Einschränkung der Einlagen des Bun-

¹² Siehe Bundestags-Plenarprotokoll, 9. Wahlperiode/29. Sitzung/2. 4. 1981, S. 1426.

¹³ Die kurzfristigen Einlagen des Bundes bei Kreditinstituten in Form von Sicht- und Termineinlagen unter vier Jahren werden statistisch nicht getrennt von denen der Sondervermögen (des Lastenausgleichsfonds und des ERP-Sondervermögens) ausgewiesen. Sie schwankten in der Vergangenheit – von wenigen Ausnahmen abgesehen – von Monatsende zu Monatsende im Durchschnitt um noch nicht +/- 200 Mill. DM. Siehe Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Statistischer Teil, Tabelle III/8.

¹⁴ Siehe Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 11/1982, S. 61* (Tab. VII/4).

des bei der Bundesbank keine Zinsmindereinnahmen, so daß der Bund die Zinsen, die er für die zu hohe fundierte Verschuldung zu viel gezahlt hat, sparen könnte. Aus fiskalischer Sicht ist eine positive kurzfristige Nettoposition daher nicht wünschenswert.

Eine im Jahresdurchschnitt positive Nettoposition entzieht dem Wirtschaftskreislauf Zentralbankgeld. Die geldpolitischen Effekte sind jedoch von untergeordneter Bedeutung. Bei aller Mitverantwortung des Bundes für die monetäre Stabilisierung kann es nicht seine Aufgabe sein, eine Geldmengenfeinstuerung zu betreiben.

Die negative Nettoposition

□ Übersteigen die aufgenommenen Kassenkredite im Jahresdurchschnitt die Einlagen des Bundes bei der Bundesbank, so entspricht dies de facto einer dauerhaften Verschuldung. Eine fiskalische Bewertung kommt hier zwar zu dem Ergebnis, daß dem Bund Minderaufwendungen entstehen, weil die Kassenkredite nur in Höhe des Diskontsatzes verzinst werden. Die Aufwendungen sind somit niedriger als bei einer anderenfalls notwendig werdenden Aufnahme „fundierter“ Schulden. Überdies sind Zinszahlungen des Bundes an die Bundesbank Bestandteil ihrer Zinserträge; im Fall eines Bilanzgewinns mit anschließender Gewinnausschüttung an den Bund würden diese Zahlungen (zumindest teilweise) wieder an den Bund zurückfließen¹⁶.

Je höher jedoch die negative Nettoposition ausfällt, desto kleiner wird bei unverändertem Kassenkreditplafond der Handlungsspielraum für eine flexible Inanspruchnahme dieses Finanzierungsinstruments. In extremen Situationen wäre es dem Bund zwar möglich, sich über einen längeren Zeitraum hinweg in Höhe des Kassenkreditplafonds bei der Bundesbank zu verschulden, weitere, die Zahlungseingänge übersteigende Zahlungsausgänge könnten jedoch auf diese Weise dann nicht mehr finanziert werden. Der an sich bestehende fiskalische Vorteil des Kassenkreditplafonds würde durch den nun einsetzenden Zwang einer anderweitigen Verschuldung am Markt in sein Gegenteil verkehrt werden. Der Bundesfinanzminister hätte dann und insoweit seinen Handlungsspielraum gegenüber dem Kreditmarkt verspielt. Per saldo ist daher eine negative kurzfristige Nettoposition des Bundes gegenüber der Bundesbank nicht angezeigt, wenngleich diese Ablehnung sicherlich weniger Gewicht hat als die bei der positiven Nettoposition.

¹⁵ W. Dreißig: Praxis der öffentlichen Verschuldung und der öffentlichen Kassenhaltung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. W. Albers u. a., Bd. 5, Stuttgart u. a. 1980, S. 526.

¹⁶ Der Liquiditätsverlust zwischen Zinszahlung und Gewinnausschüttung bleibt unbeachtet.

Tabelle 1
Durchschnittlicher Bestand¹ an Einlagen
und Kassenkrediten des Bundes bei der
Deutschen Bundesbank 1974 bis 1982
 (in Mill. DM)

Jahr	Einlagen ²	Kassenkredite	Saldo
1974	653	1476	- 823
1975	2050	864	1186
1976	4832	34	4798
1977	1676	747	929
1978	4079	181	3898
1979	3096	552	2544
1980	1283	1726	- 443
1981	1047	2268	- 1221
1982	1462	1859	- 397

¹ Arithmetisches Mittel der numerischen Werte an den jeweils 48 Bankstichtagen eines Jahres. ² Ohne Sondereinlagen.

Q u e l l e n : Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Geschäftsberichte für die Jahre 1974 bis 1981; Wochenausweise der Deutschen Bundesbank vom 7. 1. bis 31. 12. 1982.

□ Schließlich ist eine Nettoposition des Bundes gegenüber der Deutschen Bundesbank von Null möglich. Eine ausgeglichene Nettoposition besagt, daß Einlagen und Kassenkredite sich im Jahresdurchschnitt die Waage halten. Da sowohl eine positive Nettoposition als auch eine negative Nettoposition aus fiskalischen Gründen abzulehnen ist, ist eine ausgeglichene Nettoposition das Wünschenswerte. Zum gleichen Ergebnis kommt eine monetäre Bewertung der ausgeglichenen Nettoposition: Von ihr gehen weder restriktive noch expansive Impulse aus.

Die Entwicklung

Die Entwicklung der Nettoposition seit Beginn der forcierten Verschuldung des Bundes im Jahre 1974 folgte keinem einheitlichen Muster (vgl. Tab. 1). Es waren sowohl negative als auch positive kurzfristige Nettopositionen in unterschiedlicher Höhe zu beobachten. Herausragend ist allenfalls das Jahr 1976 mit einem auffallend hohen durchschnittlichen Sichtguthaben des Bundes und einer damit einhergehenden hohen Nettoposition. Ursächlich hierfür war, daß der Bundesfinanzminister in den Jahren 1975/76 wegen des überraschend schnellen konjunkturellen Aufschwungs Vorratskredite bei der Bundesbank ansammelte¹⁷.

Nach 1977 hat die kurzfristige Nettoposition des Bundes bei der Bundesbank stetig abgenommen. Im Jahre 1981 waren die Einlagen auf durchschnittlich 1,0 Mrd. DM zurückgegangen, während der Kassenkreditplafond durchschnittlich mit 2,3 Mrd. DM beansprucht wurde. Vieles spricht dafür, daß sich diese Entwicklung

auch im Jahre 1982 fortgesetzt hätte, wäre nicht im April der Bundesbankgewinn in Höhe von 10,5 Mrd. DM an den Bund ausgeschüttet worden¹⁸. Damit konnte kurzfristig ein Einlagenabbau bzw. eine Inanspruchnahme des Kassenkredits vermieden werden. Tatsächlich betrug nämlich die kurzfristige Nettoposition bereits in den ersten vier Monaten des Jahres 1982 minus 2,4 Mrd. DM. Im Jahresdurchschnitt betrug die Einlagenhöhe schließlich 1,5 Mrd. DM und die mittlere Inanspruchnahme des Kassenkredits 1,9 Mrd. DM. Die kurzfristige Nettoposition belief sich demzufolge nur auf minus 0,4 Mrd. DM nach ca. minus 1,2 Mrd. DM im Jahre 1981.

Vergleich zweier Jahre

Beim Vergleich zweier typischer Jahre mit ausgeprägter positiver bzw. negativer kurzfristiger Nettoposition, der Jahre 1979 und 1981, zeigt sich folgendes:

□ Im Jahre 1979 schwankte die kurzfristige Nettoposition des Bundes gegenüber der Bundesbank um einen mittleren Wert von 2,5 Mrd. DM. Bezogen auf das gesamte Jahr 1979 sind somit die Einlagen im Verhältnis zu einer ausgeglichenen Nettoposition um jeweils eben diesen Betrag zu hoch bzw. die Kassenkredite im Schnitt zu niedrig ausgefallen. Genauer: In Höhe des genannten Betrages hätte der Bund eine Verschuldung am Kreditmarkt vermeiden können. Bei einer Emissionsrendite öffentlicher Anleihen von über 7,5 % und einem durchschnittlichen Diskontsatz von kaum 4,5 % hätten im Jahre 1979 Zinsausgaben von ca. 80 Mill. DM bei Kassenkreditinanspruchnahme eingespart werden können. Dieser Betrag ist – wie oben dargestellt – zudem nur eine Untergrenze. Mit Blick auf die beiden letzten Monate des Jahres 1979 wird allerdings auch deutlich, daß eine lineare, d. h. zu jedem Bankstichtag vollzogene Kürzung der Einlagen bzw. Erhöhung der Kassenkreditinanspruchnahme nicht möglich gewesen wäre, weil zu diesem Zeitpunkt der Kassenkreditplafond bereits weitgehend ausgenutzt wurde.

□ Im Vergleich dazu schwankte die kurzfristige Nettoposition des Bundes gegenüber der Bundesbank im Jahr 1981 um einen mittleren Wert von minus 1,2 Mrd. DM. Bezogen auf das Gesamtjahr 1981 sind somit die Kassenkredite – im Verhältnis zu einer ausgeglichenen Nettoposition – um eben diesen Betrag zu hoch ausge-

¹⁷ Siehe dazu beispielsweise W. Kitterer, E.-H. Lipp: Haushaltspolitische Beurteilung des Kassenabschlusses und der Kapitalmarktpolitik des Bundes in den Haushaltsjahren 1975/76, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 35/1976-77, S. 295 ff.

¹⁸ Siehe Deutsche Bundesbank: Erläuterungen des Wochenausweises der Deutschen Bundesbank zum 23. April 1982, in: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 38/30. 4. 1982, S. 10 (und die diesbezüglichen Erläuterungen in den nachfolgenden Wochenausweisen); dies.: Monatsberichte, Nr. 6/1982, S. 11.

fallen. In Nähe des genannten Betrages hätte sich der Bund zusätzlich am Kreditmarkt verschulden sollen. Das Jahr 1981 macht in besonderer Weise deutlich, daß eine durchgehend hohe Auslastung des Kassenkreditplafonds die Gefahr fiskalisch nachteiliger Finanzierungsenen in sich birgt, wenn über diesen Kredit hinaus Kassenverstärkungsmittel aufgenommen werden müssen. Die Bundesbank verdeutlicht die Zusammenhänge, wenn sie – den Sachverhalt verniedlichend – schreibt: Die Gebietskörperschaften kamen „mit der Finanzierung der hohen Kassendefizite . . . etwas in Bedrängnis . . .“¹⁹. Tatsächlich wurde im Jahre 1981 der Kassenkreditplafond des Bundes an fast der Hälfte der 48 Bankstichtage zu über 50 % in Anspruch genommen, an über einem Viertel der Bankstichtage sogar zu mehr als zwei Drittel. Bei derartig hohen Auslastungsgraden verwundert es nicht, daß der Bund gezwungen war – wie im März 1981 geschehen –, für kurzfristige Verschuldung am Geldmarkt exorbitant hohe Zinsen zu bezahlen²⁰. Der Kreditplafond war fast völlig ausge-

nutzt; zur Finanzierung unaufschiebbarer Zahlungen mußten 100 Mill. DM zu einem Zinssatz von 27,5 % und 600 Mill. DM zu 21 % aufgenommen werden²¹.

Der Kassenkredit des Bundes bei der Bundesbank ist in der jüngeren Vergangenheit also tatsächlich in einem wachsenden Umfang und nahezu unmerklich zur „revolvierenden Dauerfinanzierung“²² von Ausgaben herangezogen worden. Ist dies eine bedrohliche Finanzierung des Bundeshaushalts durch Notenbankkredit?

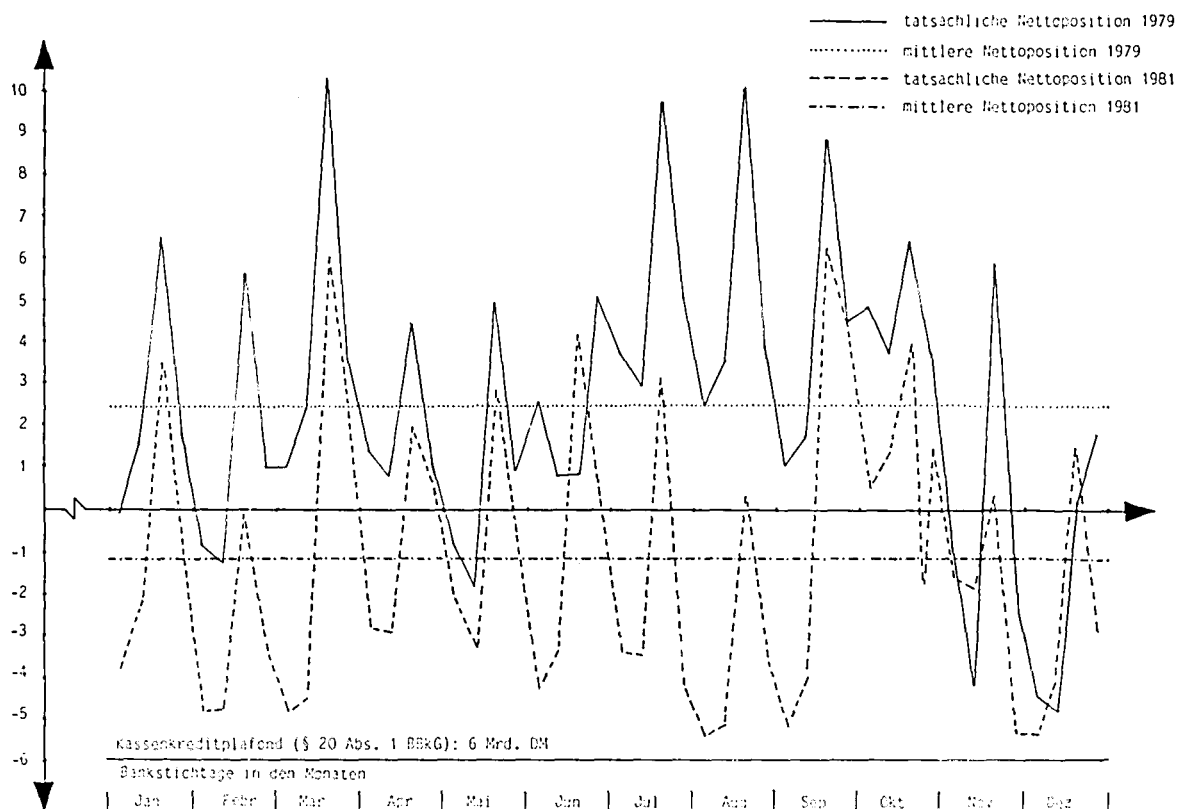
¹⁹ Deutsche Bundesbank: Die Wirtschaftslage der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1980, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 12/1980, S. 21 (Hervorhebung durch die Verfasser).

²⁰ Siehe hierzu 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, a.a.O., S. 11.

²¹ Siehe Bundestags-Plenarprotokoll, 9. Wahlperiode/29. Sitzung/2. 4. 1981, S. 1426.

²² Berliner Handels- und Frankfurter Bank: Die Glaubwürdigkeitskrise in der Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst der Berliner Handels- und Frankfurter Bank vom 15. 5. 1982, zitiert nach Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 46/24. 5. 1982, S. 4.

Kurzfristige Nettoposition des Bundes gegenüber der Deutschen Bundesbank nach Bankstichtagen 1979/1981
(in Mrd. DM)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Angaben aus den Geschäftsberichten der Deutschen Bundesbank 1979, S. 126 ff.; 1981, S. 150 ff.

Als im Jahre 1967 der Kassenkreditplafond von 3 Mrd. DM auf die erwähnten 6 Mrd. DM verdoppelt wurde²³, entsprach dieser Betrag einem Anteil am Haushaltsvolumen des Bundes von etwa 7,5 %. Da sich die Höhe des Plafonds seitdem nicht verändert hat, ist diese Relation bei dem enormen Wachstum des Haushaltsvolumens zwischenzeitlich erheblich zurückgegangen. Während der Kassenkreditplafond im Jahre 1974 noch 4,4 % des Haushaltsvolumens ausmachte, betrug dieser Anteil 1982 nur noch 2,4 % (siehe Tab. 2). War es im Jahre 1974 noch möglich, bei einem völligen Ausbleiben von Zahlungseingängen in Form von Steuern und Haushaltskrediten rd. 16 Tage lang die notwendigen Zahlungsausgänge aus dem Kassenkreditplafond zu finanzieren, so hat sich dieser Zeitraum für das Jahr 1982 auf neun Tage und damit um fast die Hälfte verkürzt. Der Kassenkredit ist also immer weniger geeignet, einen Beitrag zur vorübergehenden Haushaltsfinanzierung zu leisten.

Tabelle 2
Haushaltsvolumen, Kassenverstärkungskredit und Kassenkreditplafond des Bundes 1974 bis 1982

Jahr	Haushaltsvolumen (Soll-Ansatz) in Mill. DM	Kassenverstärkungskredit	Kassenkreditplafond ² in % des Kassenverstärkungskredits	Kassenkreditplafond in % des Haushaltsvolumens
1974	136 392	7 000	85,7	4,4
1975	161 459 ³	7 000	85,7	3,7
1976	164 047	7 000	85,7	3,7
1977	171 306	8 565	70,1	3,5
1978	188 704	9 435	63,6	3,2
1979	203 861	10 193	58,9	2,9
1980	214 274 ³	10 714	56,0	2,8
1981	231 155	11 558	51,9	2,6
1982	246 378 ³	12 319	48,7	2,4
1983	253 205	20 256	29,6	2,4

¹ Ab 1977 5 %, ab 1983 8 % des Abgabensolls (§ 3 HG). ² 6 Mrd. DM (§ 20 BBkG). ³ Einschließlich Nachtragshaushalt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Bundeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 1974 bis 1982.

Anders verhält es sich beim Kassenverstärkungskredit. Bei Inkrafttreten der Bundeshaushaltsordnung im Jahre 1969 betrug der Kassenverstärkungskredit 7 Mrd. DM und damit rd. 8,5 % des Haushaltsvolumens. Da bis zum Jahre 1976 das Volumen für den Kassenverstärkungskredit nicht erhöht wurde, ging diese Relation zunächst auf 4,25 % des Haushaltsvolumens zurück. Durch die erwähnte Dynamisierung des Kassenverstärkungskredits beträgt dessen Anteil am Haushaltsvolu-

men mit dem Haushaltsgesetz 1983 8 %. Dadurch ist sichergestellt, daß dem Bund in Abhängigkeit vom Haushaltsvolumen eine gleichbleibende kurzfristige Finanzierung vorübergehender Liquiditätsengpässe möglich wird. Die Dynamisierung des Kassenverstärkungskredits bei konstantem Kassenkreditplafond hat zwangsläufig auch bewirkt, daß der Bund den Kassenverstärkungskredit in Form eines Kassenkredits bei der Bundesbank in ständig abnehmendem Verhältnis in Anspruch nehmen kann. Betrug die Relation bis zum Jahre 1976 noch 85,7 %, so erreicht sie im Jahre 1983 eine Quote von noch nicht 30 %. Ohne Erhöhung des Plafonds wird der Kassenkredit daher immer weniger geeignet sein, die gleiche Funktion wie der Kassenverstärkungskredit wahrzunehmen. Mit anderen Worten: Der Bund wird zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen zunehmend den Geldmarkt in Anspruch nehmen müssen.

Deutlich wird, daß weder von der aktuellen Größenordnung – dies ist die kurzfristige Nettoposition im Jahresmittel – noch von der potentiellen Größenordnung her – dies ist die Höhe des Plafonds – von der Gefahr einer bedrohlichen Notenbankfinanzierung der Bundesausgaben gesprochen werden kann. Jedoch sind die Veränderungen bei der Nettoposition und auch die Anzeichen einer mißbräuchlichen Dauerfinanzierung über den Kassenkredit unübersehbar.

Bundesschuld und Kassenkreditplafond

Im Jahre 1974, als die Relation des Plafonds zur Bruttokreditaufnahme ca. 33 % betrug (siehe Tab. 3), hätte der Bund vier Monate lang seinen die „sonstigen“ Einnahmen übersteigenden Mittelbedarf durch den Kassenkredit bei der Bundesbank decken können. Diese Relation ist bis 1981 auf 6,9 % zurückgegangen. Die Deckung des Bruttokreditbedarfs konnte somit nur noch einen Monat aufgeschoben werden. Diese Argumentation setzt, von den vereinfachenden Annahmen über die Zeitanteile einmal abgesehen, allerdings voraus, daß der Kassenkredit eine derartige Funktion übernehmen sollte. Im Sinne eines aktiven Debt Management und mit Blick auf eine immer wieder geforderte stetige Beanspruchung der Kreditmärkte scheint es jedoch geboten, bei der Plafondierung zukünftig eine Änderung ins Auge zu fassen: Dem Bund ist nicht nur die Möglichkeit einzuräumen, eine tägliche oder wöchentliche Überforderung des Kreditmarktes vermeiden zu können, sondern auch die einer Verschiebung der längerfristigen Mittelbedarfsdeckung um durchaus einige Monate²⁴.

²³ Siehe auch D. Dickertmann: Die Finanzierung von Eventualhaushalten durch Notenbankkredit, Berlin 1972, S. 88 ff.

Dies läßt sich auch mit dem über das Jahr zu beobachtenden Profil der Zahlungsausgänge und -einzüge auf dem Konto des Bundes bei der Bundesbank begründen. Zwar ist es dem Bund gelungen, bei den Zahlungsausgängen eine stärkere Versteigerung in Richtung auf ein zeitanteiliges Profil zu erreichen²⁵, durch die noch immer bestehenden vierteljährlichen großen Steuerer-

engpaß kommen. Hier mag der Kassenverstärkungskredit unter Umständen noch ausreichen und seine Funktion erfüllen, der Kassenkredit ist dazu nicht mehr in der Lage.

Zwei Schlußfolgerungen

Aus den vorstehenden Überlegungen lassen sich zwei Schlußfolgerungen ableiten: Zum einen ist eine Erhöhung des Kassenkreditplafonds des Bundes²⁶ bei der Bundesbank zu erwägen. Zum anderen sollte der Bund ergänzend dazu verpflichtet werden, im Jahresdurchschnitt eine ausgeglichene kurzfristige Nettoposition gegenüber der Bundesbank zu halten. Beide Vorschläge bedürfen einer Präzisierung.

Wenig sinnvoll muß eine einmalige Aufstockung des Plafonds erscheinen. Über die zum gegenwärtigen Zeitpunkt notwendige Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank hinaus wäre möglicherweise bereits in wenigen Jahren angesichts der dann geltenden Datenkonstellation eine abermalige Erhöhung des Plafonds erforderlich. Eine wiederholte Änderung des Bundesbankgesetzes ist jedoch unzweckmäßig. Ebenso wenig sinnvoll erscheint eine dynamische Anbindung des Plafonds an eine andere Größe, so beispielsweise an das Haushaltsvolumen des Bundes, in Analogie zum Kassenverstärkungskredit. Auf diese Weise hängt die Höhe des Plafonds ausschließlich von dem jeweiligen finanzpolitischen Kurs der Bundesregierung ab. Die vom Gesetzgeber vorgesehene Autonomie der Deutschen Bundesbank, die auch den § 20 BBkG einschließt, würde damit in einem wichtigen Teilbereich unterlaufen.

Hier nun bietet sich folgende Verfahrensregelung an: Unter Beibehaltung des Wortlautes des § 20 BBkG wird der Kassenkreditplafond des Bundes bei der Bundesbank derart erhöht, daß dieser auch in absehbarer Zeit in der Lage ist, die ihm zugedachte Funktion zu erfüllen. Gleichzeitig legt die Bundesbank in periodischen Abständen und im vorhinein fest, bis zu welchem Auslastungsgrad der Plafond in einer bevorstehenden Periode – beispielsweise für ein Jahr – maximal beansprucht werden darf. Dies ist näherungsweise vergleichbar mit den Rediskontkontingenten, die den Geschäftsbanken zugestanden werden. Das vorgestellte Verfahren weist einige Vorteile auf:

Die Autonomie der Deutschen Bundesbank wird nicht angetastet. Unverändert gilt die „Kann“-Bestimmung des § 20 BBkG.

Eine häufige Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank ist nicht erforderlich, da bei der Festsetzung des Plafonds bereits der zukünftige Bedarf antizipiert werden kann.

Tabelle 3
Schuldenstand, Bruttokreditaufnahme und Kassenkreditplafond des Bundes 1974 bis 1981

Jahr	Schuldenstand per 31. 12. in Mrd. DM	Bruttokreditaufnahme	Kassenkreditplafond ¹ in %	
			des Schuldenstands	der Bruttokreditaufnahme
1974	70 600	18 313	8,5	32,8
1975	107 094	44 647	5,6	13,4
1976	126 995	39 214	4,7	15,3
1977	148 724	37 474	4,0	16,0
1978	176 202	48 936	3,4	12,3
1979	201 521	53 099	3,0	11,3
1980	231 336	57 457	2,6	10,4
1981	269 009	87 291	2,2	6,9

¹ 6 Mrd. DM (§ 20 BBkG).

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern (Fachserie 14), Schulden der öffentlichen Haushalte (Reihe 5), Ausgaben der Jahre 1975 bis 1982; Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 6/1982, Tabelle VII/10.

mine treten jedoch beachtenswerte Schwankungen in den Finanzierungssalden auf. Der Kassenkreditplafond reicht hier bisweilen nicht mehr aus, um bei extremen Finanzierungsdefiziten eine Ausgleichsfunktion zu übernehmen. Dieses Problem wird anhalten, solange die Steuertermine nicht entzerrt werden, und sich darüber hinaus verschärfen, je stärker die Ausgaben anwachsen und je stärker die Steuereinnahmen von den großen Steuern getragen werden. Selbst wenn es gelingen sollte, den Nettomittelbedarf des Bundes über das gesamte Haushaltsjahr auf einen Wert von Null zurückzuführen, kann es allein durch die Asynchronität von Zahlungseinzügen und -ausgängen bereits gegenwärtig zu einem den Kassenkreditplafond übersteigenden Liquiditäts-

²⁴ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, a.a.O., S. 130, hält es indes für „angebracht bei einem kurzfristigen Kreditbedarf die staatlichen Körperschaften stärker als bisher auf das Geschäftsbankensystem und insbesondere auf den Geldmarkt zu verweisen“.

²⁵ Siehe hierzu K. D. Diller: Ängste und Tricks der Verwaltung, in: Wirtschaftswoche, Nr. 13/26. 3. 1982, S. 82.

²⁶ Für die Länder und gegebenenfalls für die Bundesbahn und die Bundespost müßten vergleichbare (abgestufte) Regelungen getroffen werden. Für den Lastenausgleichsfonds und das ERP-Sondervermögen dürfte das weniger zwingend sein.

□ Durch die periodische Festlegung des Auslastungsgrades des Plafonds kann geänderten fiskalischen Erfordernissen Rechnung getragen werden und auch eine bessere monetäre Steuerung erfolgen: Damit wäre sichergestellt, daß die Kassenkredite „in einem währungspolitisch vertretbaren Rahmen bleiben und . . . Spielraum für stärkere Schwankungen des Kassenbedarfs enthalten“²⁷. Die schuldenpolitische Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundesbank wäre ausgeweitet und intensiviert, ohne daß der Bundesbank „Debt-Management-Funktionen“ übertragen würden.

Gegen eine solche Regelung ließe sich einwenden, daß sie für Außenstehende nicht mehr durchschaubar sei. Diesem Einwand könnte aber dadurch Rechnung getragen werden, daß die Bundesbank in ihren regelmäßigen Veröffentlichungen an geeigneter Stelle die jeweiligen Grenzwerte angibt.

Bei einer Erhöhung des Kassenkreditplafonds ist jedoch zu befürchten, daß der Bund den erhöhten Kreditrahmen bei der Bundesbank dazu benutzen wird, die Rücklagenbildung weiter zu reduzieren oder sogar ganz

darauf zu verzichten²⁸. Folglich müßte der Bund gesetzlich verpflichtet werden, soweit dies nicht ohnehin schon durch § 62 BHO zum Ausdruck kommt, einen eigenen Beitrag zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft zu leisten. Die Analyse hat gezeigt, daß ein solcher Beitrag sinnvollerweise darin besteht, durch Bildung von Kassenverstärkungsrücklagen in ausreichender Höhe dafür Sorge zu tragen, daß über das Jahr die mittlere kurzfristige Nettoposition des Bundes gegenüber der Bundesbank ausgeglichen ist. Sollte der Bund dieser Verpflichtung nicht nachkommen, müßte die Bundesbank die „Kann“-Bestimmung des § 20 BBkG bei der Variation des jeweils aktuell gültigen, maximalen Auslastungsgrades des Kassenkreditplafonds restriktiver auslegen, als das in den vergangenen Monaten wohl der Fall gewesen ist.

Abschließend ist festzuhalten: Eine Erhöhung des Kassenkreditplafonds des Bundes bei der Bundesbank wird sich über kurz oder lang nicht umgehen lassen, wenn er seiner Funktion unverändert gerecht werden soll. Mit einer solchen Veränderung müßte eine stringente Kassen- und Liquiditätsplanung des Bundesfinanzministers als bisher einhergehen, um den derzeit durchaus berechtigten Vorwurf einer mißbräuchlichen Verwendung der Kassenkredite zukünftig zu vermeiden.

²⁷ J. v. Spindler, W. Becker, O.-E. Starke: Die Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 434.

²⁸ Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, a.a.O., S. 39.

Ludwig-Erhard-Stiftung

Marktwirtschaft draußen:

Beispiele geglückter Übernahmen oder Ansätze in Ländern der Dritten Welt
Symposium IX
1982. VI, 156 S., 9 Tab., kart. DM 36,-

Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt Ihrer Bewährung

Symposium VIII
1982. VIII, 196 S., kart. DM 38,-

Zwischenbilanz der Diskussion über eine neue Weltwirtschaftsordnung

Symposium VII
1981. VI, 151 S., kart. DM 28,-

Brauchen wir wirtschaftliches Wachstum?

Symposium VI
1980. VI, 97 S., kart. DM 24,-

Informationstechnik und Liberalität

Symposium V
1980. VI, 153 S., 25 Abb., kart. DM 28,-

Wilhelm Röpke

Beiträge zu seinem Leben und Werk
Symposium IV
1980. VI, 123 S., kart. DM 28,-



Gustav Fischer Verlag · Stuttgart · New York