

# zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Dirk Löhr **3** Boden – die verkannte Umverteilungsmaschine
- Wolfgang Freitag und Max Danzmann **20** Die Wirtschaftspolitik Deutschlands zwischen Markt, Wettbewerb und Sozialprinzip am Beispiel ausgewählter Themen
- Jörg Gude **29** Für eine Anpassung gesetzlicher Zinssätze an die anhaltende Niedrigzinsphase
- Stefan Padberg **32** Europa neu denken und gestalten
- Thomas Betz **45** Europa und die Welt: Keynes' Bancor-Plan als Grundlage für einen friedlichen Welthandel
- Edoardo Beretta **55** Paul Davidson und die Reform der internationalen Währungsordnung: eine Argumentation nach der Finanzkrise von 2008
- Niko Paech **60** Grünes Wachstum als Irrweg
- 65** Personalien – Berichte – Bücher

# Für eine Anpassung gesetzlicher Zinssätze an die anhaltende Niedrigzinsphase<sup>1</sup>

Jörg Gude

1. Rechtliche Zusammenhänge kann man ‚de lege lata et de lege ferenda‘ betrachten. ‚De lege lata‘ bedeutet, ausgehend von den gesetzlichen Bestimmungen zu erörtern, ‚de lege ferenda‘ befasst sich mit der Frage, wie am besten gesetzliche Normen gesetzt werden sollten. Die Frage nach der Anpassung gesetzlicher Zinssätze an die anhaltende Niedrigzinsphase erscheint zunächst in die Abteilung ‚de lege ferenda‘ zu fallen. Dies ist jedoch dann nicht der Fall, wenn selbst die geltenden und vom Gesetzgeber gewählten Regelungen (= ‚de lege lata‘) ausdrücklich oder implizite Regelungen zur Anpassung an niedrigere Zinssätze enthalten. Eine solche, aber auch nicht befriedigende Regelung findet sich in § 247 BGB.

2. Schauen wir uns zunächst zwei gesetzliche Zinssätze an, nach Bürgerlichem Gesetzbuch (BGB) und nach Handelsgesetzbuch (HGB). § 246 BGB bestimmt 4 % als gesetzlichen Zinssatz, § 352 I S. 1 HGB den Zins auf 5 % bei beiderseitigen Handelsgeschäften. Silvio Gesell hätte seine helle Freude als Kaufmann – Händler von Zahnärztedarfsartikeln und Kartonagenfabrikant – daran gehabt, dass der Gesetzgeber bei Geschäften unter Kaufleuten dem Kaufmann einen höheren Zins zubilligt als dem gemeinen Mann. Dank seiner Profession, Übung und Geschicklichkeit wird er im Regelfall aus Geld im Austausch gegen Ware gegen Mehrgeld einen höheren Profit schlagen als ein kaufmännisch unbedarfter Verbraucher. Diese Zinssätze sind seit jeher in dieser Höhe angeordnet. In Anbetracht der gegenwärtigen Niedrigzinsphase und der kurz- bis mittelfristig nicht zu erwartenden Rückkehr zu Zins-

sätzen wie vor 2007 stellt sich die Frage nach der Anpassung dieser gesetzlichen Zinsen nach unten.

3. In der Volkswirtschaftslehre arbeitet man mit der *ceteris-paribus*-Klausel. Bei der Untersuchung einer bestimmten Frage oder eines bestimmten Zusammenhanges werden alle übrigen, nicht gesondert untersuchten Einflussfaktoren als unverändert angesehen. Eine explizite Einbeziehung ist jedoch geboten, wenn diese Einflussgrößen wesentlich variieren in eine bestimmte Richtung. Beim Zins dürfte gegenwärtig eine vermehrte Einbeziehung der eingetretenen Zinsänderung nach unten geboten sein.

4. Im Rechtsleben gibt es den ‚*clausula-rebus-sic-stantibus*‘-Zusammenhang. Die getroffenen Regelungen der Vertragsparteien gelten nur solange, wie die vorausgesetzten Umfeld- oder Umweltbedingungen unverändert bleiben. Dann muss ggfs. eine Anpassung nach Treu und Glauben erfolgen. Auch muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden

5. Die Anpassung an die Niedrigzinssituation geht im Rechtsleben bereits vor sich. Da werden mit Rücksicht auf die Niedrigzinssituation die Renditen aus den Riesterrenten gekürzt bis hin zu negativen Verzinsungen, die Zahlungen der Lebensversicherungen gekürzt, von Bausparkassen Verträge gekündigt, wenn sie hohe Guthabenzinsen aufweisen, aber Bauspardarlehn nicht zeitig in Anspruch genommen werden. Genossenschaftsanteileseignern wird von Volksbanken die Beteiligung gekündigt, wenn keine weitere Aktivität wie Kontoführung, Kredit, Wertpapierdepot ausgeführt wird. Dann nämlich, so die Begründung, könne der im Genossenschaftsgesetz in § 1 Abs. 1 aufgeführte Förderzweck nicht erfüllt werden. Als wäre die hohe Verzinsung des Genossen-

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist zugleich dem Andenken an meinen allzu früh verstorbenen hoch geschätzten juristischen Lehrer Prof. Dr. Günther Karl Bernert gewidmet.

schaftsanteils nicht an sich schon in dieser Zins-situation eine Förderung des Genossen.

6. Die Abgabenordnung (AO) bestimmt in § 238 I S. 1 den Zins auf einhalb Prozent pro Monat. Nach der Kommentierung in Schwartz/Pahlke, AO zu § 238 gilt diese Zinshöhe für alle Zinsfälle auf Steuernachzahlungen, Stundungen Erstattungen, Hinterziehungen und Zinsen auf Aussetzungen der Vollziehung.

7 a. Beim Bundesverfassungsgericht sind Verfahren anhängig, worin die Nachzahlungszinsen des Steuerpflichtigen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden. Der Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 25.4.2018 – IX B 21/18 – abgedruckt in DStR 2018, 1020ff – beinhaltet erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Zinshöhe der Nachzahlungszinsen ab 2015. Und das Bundesministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 1.4.2015 die Gewährung der Aussetzung der Vollziehung betreffender Steuerbescheide angeordnet. 1997 hatten wir noch langfristige Kapitalmarktzinsen von knapp unter 6 %. Seitdem sind sie in Richtung Null oder gar negativ gefallen. Der BFH spricht aus, die Zinshöhe begegne durch ihre realitätsferne Bemessung mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden Übermaßverbot ab 1.4.2015 schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

7 b. Der BFH führt aus: „Der gesetzlich festgelegte Zinssatz gemäß § 238 Abs. 1 Satz 1 AO überschreitet für den hier in Rede stehenden Zeitraum vom 1.4.2015 bis 16.11.2017 angesichts der zu dieser Zeit bereits eingetretenen strukturellen und nachhaltigen Verfestigung des niedrigen Marktzinsniveaus den angemessenen Rahmen der wirtschaftlichen Realität in erheblichem Maße. Der Niedrigzins stellt sich jedenfalls für den Streitzeitraum nicht mehr als vorübergehende volkswirtschaftliche Erscheinung verbunden mit den typischen Zinsschwankungen dar, sondern ist struktureller und nachhaltiger Natur.“

7 c. Weiterhin stellt der Bundesfinanzhof fest, man höre und staune: „Für die Höhe des Zinssatzes in § 238 Abs. 1 S. 1 AO fehlt es überhaupt an einer nachvollziehbaren Begründung“ (mit weiterem Nachweis). Ein potentieller Zinsnach-

teil kann angesichts der praktisch zum Nulltarif möglichen Verschuldung des Bundes nicht ins Feld geführt werden, so der BFH.

8 a. Der Freistaat Bayern hat eine Entschließung des Bundesrates zur Absenkung des gesetzlichen Zinssatzes nach § 238 Abgabenordnung (AO) – Bundesratsdrucksache 324/18 vom 4.7.2018 – eingereicht.

8 b. Ziff. 2 der Beschlussvorlage lautet: „Der für alle Zinsen nach der Abgabenordnung einheitlich geltende Zinssatz von 0,5 Prozent für jeden vollen Monat nach § 238 Abs. 1 Satz 1 wurde seit seiner Einführung im Jahr 1961 nicht geändert. Das Zinsniveau hat sich seither allerdings grundlegend verändert. Die Zinsen in der Eurozone sind auf ein historisches Tief gesunken. Seit März 2016 gilt ein EZB-Leitzins von 0 Prozent. Der deutsche Basiszins nach § 247 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ist seit 2013 negativ. Eine wesentliche Umkehr ist nicht in Sicht. Aufgrund der strukturellen und nachhaltigen Verfestigung des Niedrig- bzw. Negativzinssniveaus ist es dringend geboten, den gesetzlichen Zinssatz nach § 238 Abs. 1 Satz 1 AO anzupassen. Die bestehende Regelung mit einer Verzinsung von sechs Prozent pro Jahr ist den Bürgerinnen und Bürgern kaum noch vermittelbar.“

8 c. Und im Hinblick auf die schon unter 7 a. erwähnten Zweifel des BGH in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit spricht der Entschließungsantrag des Freistaates Bayern aus: „Ein Zuwarten auf die Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Zinssatzes ist aufgrund des nunmehr verfestigten, extrem niedrigen Marktzins nicht mehr vertretbar.“ (Ziff. 3 der BR-Drucksache)

8 d. Ziff. 4 der BR-Drucksache sagt zum Charakter oder Anlass der Zinsregelung: „Die Zinsregelung in der Abgabenordnung soll lediglich einen Ausgleich dafür schaffen, dass Steuern bei einzelnen Steuerpflichtigen – aus welchen Gründen auch immer – zu unterschiedlichen Zeitpunkten festgesetzt und fällig werden. Zinsen sind somit weder Sanktions- noch Druckmittel oder Strafe, sondern eine verschuldensunabhängige, rein laufzeitbezogene Gegenleistung für eine mögliche Kapitalnutzung. Unabhängig von der Frage, ob ein Zinssatz von sechs Prozent pro Jahr (weiterhin) verfassungsgemäß ist, schießt

ein Ausgleich in entsprechender Höhe jedenfalls deutlich über das mit der gesetzlichen Regelung verfolgte Ziel hinaus.“

8 e. In Ziff. 5 der BR-Drucksache wird eine Absenkung des Zinses auf ein „maßvolles ein viertel Prozent“ pro Monat angeregt und die Bundesregierung aufgefordert, einen entsprechenden Gesetzesentwurf „schnellstmöglich“ vorzulegen.

9. Neben dem bereits erwähnten § 246 BGB als dem allgemeinen Zinssatz gibt es eine Basiszinssatzregelung in § 247 BGB. Bestimmte Rechtsvorschriften erlauben die Zinsforderung als Aufschlag von bestimmten Prozenten auf eben diesen Basiszins. Beispielsweise bestimmt § 288 I BGB, dass während des Verzuges die Geldschuld mit 5 Prozentpunkten über dem Basiszins zu verzinsen ist. § 247 S. 1 BGB legt den Basiszins ursprünglich auf 3,62 % fest. Der Basiszinssatz wird halbjährlich festgestellt nach dem Zinssatz der EZB für die Hauptrefinanzierungsoption der Geschäftsbanken. Per 1.7.2018 beträgt der Basiszins -0,88 %. Wir sehen also, dass hier die An-

passung an Niedrig- oder sogar Negativzinsen vorgenommen wird, aber der Aufschlag von 5 % wirkt für den Verzug unangemessen hoch. Und womöglich gibt es auch in diesem Fall keine schlüssige Begründung.

10. Es ist deshalb angebracht, in der anhaltenden Niedrigzinsphase alle Zinssätze gesetzlich neu zu ordnen. Wie hoch sollten die Zinsen sein? „Geld ohne Zinsen und Inflation“ war der Titel eines Buches von Margrit Kennedy. Ich schlage vor, den BGB-Zins in § 246 auf die von der EZB angestrebte Inflationsrate von 2 % festzulegen und den HGB-Zins auf 3 %. Das wären die Überlegungen ‚de lege ferenda‘. In diesem Bereich sollten auch die Zinsen nach der AO angelegt sein, wie vom Freistaat Bayern angeregt und befürwortet. 0,25 % pro Monat entspricht 3 % pro Jahr. Der Gesetzgeber sollte nicht nur die gesetzlichen Zinsen nach der AO neu regeln, sondern alle Zinssätze einer Überprüfung unterziehen.

### Kate Raworth über Henry George

„In den 1870er Jahren wies der radikale amerikanische Denker Henry George darauf hin, dass Land für den Besitzer an Wert gewann, selbst wenn dieser nichts tat, um es aufzuwerten, und schlug daher eine Grundbesitzsteuer vor - was dazu führte, dass seine einflussreichen Gegner (die Land besaßen) fortan die Bedeutung von Land in der Wirtschaftstheorie herunterspielten.“

...

George forderte den Staat auf, Land zu besteuern. Mit welcher Begründung? Weil ein Großteil des Wertes des Bodens nicht davon herrührt, was auf dem Grundstück gebaut wird, sondern von den natürlichen Schätzen wie Wasser und Mineralien, die möglicherweise unter seiner Oberfläche liegen, oder von dem gemeinschaftlich erzeugten Wert seiner Umgebung: nahe gelegene Straßen und Bahnlinien, eine florierende Wirtschaft, eine angenehme Nachbarschaft, gute lokale Schulen und Krankenhäuser. ...

Georges Vorschlag einer jährlich zu erhebenden Einheitssteuer auf Landbesitz als Mittel zur Generierung von Staatseinnahmen knüpft an John Stuart Mills Forderung nach Besteuerung der Grundeigentümer an. ... Diese Überlegungen fanden auch ihren Niederschlag, wenngleich in verwässerter Form, in den Bodenwertsteuern, die heute in vielen Ländern erhoben werden wie etwa in Dänemark und Kenia, in den USA, Hongkong und Australien.“

Kate Raworth, Die Donut-Ökonomie - Endlich ein Wirtschaftsmodell, das den Planeten nicht zerstört  
München 2018, S. 94 und 217-219.