

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Marc Bernhard, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Edgar Naujok, Eugen Schmidt, Jan Wenzel Schmidt und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des Zinssatzes bei Steuernachzahlungen und Steuererstattungen

A. Problem

Sogar die hohe Inflation und der Krieg in der Ukraine haben nicht dazu geführt, dass die EZB den Leitzins verändert hat. Aktuell rechnet die Bundesregierung für das Gesamtjahr 2022 mit einer Inflationsrate von 6,1 %. Der Basiszins gemäß § 247 BGB befindet sich seit dem Jahr 2013 im negativen Bereich und beträgt seit dem 1. Juli 2016 nur noch –0,88 Prozent. Für sowohl Steuernachzahlungen als auch Steuererstattungen wird jedoch seit dem Jahr 1961 unverändert bis heute nach § 233a in Verbindung mit § 238 der Abgabenordnung (AO) eine Verzinsung von einem halben Prozent für jeden vollen Monat angewandt. Daraus ergibt sich eine jährliche Verzinsung von 6 Prozent in der Regel ab dem 15. Monat nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuer entstanden ist. Die starre Verzinsung auf diesem hohen Niveau ist nicht realitätsnah und deshalb vermehrt der Kritik ausgesetzt. Sie steht in einem deutlichen Widerspruch zur globalen Zinsentwicklung.

Mit dem Beschluss vom 8. Juli 2021 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen in § 233a in Verbindung mit § 238 Absatz 1 Satz 1 AO (im Folgenden: AO) verfassungswidrig ist, soweit der Zinsberechnung für Verzinsungszeiträume ab dem 1. Januar 2014 ein Zinssatz von monatlich 0,5 % zugrunde gelegt wird.

Die Unvereinbarkeit der Verzinsung nach § 233a AO mit dem Grundgesetz umfasst ebenso die Erstattungszinsen zugunsten der Steuerpflichtigen. Das bisherige Recht ist für bis einschließlich in das Jahr 2018 fallende Verzinsungszeiträume weiter anwendbar. Aufgrund der Fortgeltungsanordnung für Verzinsungszeiträume vom 01.01.2014 bis 31.12.2018 durch das Verfassungsgericht ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, für diesen Zeitraum rückwirkend eine verfassungsgemäße Regelung zu schaffen. Er ist aber gleichwohl dazu berechtigt. Für ab in das Jahr 2019 fallende Verzinsungszeiträume sind die Vorschriften dagegen zwingend. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bis zum 31. Juli 2022 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen.

Die Unvereinbarkeitserklärung erstreckt sich allerdings nicht auf die anderen Verzinsungstatbestände nach der Abgabenordnung zulasten der Steuerpflichtigen, namentlich auf Stundungs-, Hinterziehungs- und Aussetzungszinsen nach den §§ 234, 235 und 237 AO. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft auch nicht die Verzinsung zugunsten der Steuerpflichtigen nach § 236 AO (vgl. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/2021-09-17-festsetzung-von-zinsen-nach-paragrafen-233a-bis-237-in-verbinding-mit-paragraf-238-absatz-1-satz-1-AO.pdf?__blob=publicationFile&v=4). Eine Anpassung und Vereinheitlichung dieser Zinssätze, jedoch nicht der Hinterziehungszinsen gemäß §235 erscheinen dennoch angebracht.

Nach Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 hat sich ein strukturelles Niedrigzinsniveau entwickelt, das nicht mehr Ausdruck üblicher Zinsschwankungen ist. Dies zeigt sich zunächst in der Entwicklung des Basiszinssatzes. Während dieser im Jahr 2008 noch bei über 3 % lag, sank er im Laufe des Jahres 2009 rapide auf 0,12 %. Seit Januar 2013 liegt er im negativen Bereich. Vor dem Hintergrund, dass sich der Diskontsatz in den 50 Jahren seines Bestehens zwischen 2,5 % und 8,75 % und der Basiszinssatz sich vor 2009 zwischen 1,13 % und 3,32 % bewegt hat, zeigt diese Entwicklung ein Niedrigzinsniveau auf, das nicht mehr Ausdruck üblicher Zinsschwankungen, sondern spätestens seit dem Jahr 2014 struktureller und nachhaltiger Natur ist. Im Jahr 2014 hatte sich der jährlich 6-prozentige Zinssatz bereits so weit vom tatsächlichen Marktzinssniveau entfernt, dass er schon in etwa das Doppelte des höchsten überhaupt noch erzielbaren Habenzinssatzes ausmachte. Die maßstabbildend zu berücksichtigenden Kreditzinssätze folgten ebenfalls dem zuvor aufgezeigten Abwärtstrend. Den Zinssatz von jährlich 6 % bezeichnet das Bundesverfassungsgericht spätestens seit dem Jahr 2014 als evident realitätsfern.

B. Lösung

Die Höhe des Zinssatzes ist an den Basiszinssatz des § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zu koppeln und durch einen Aufschlag zu ergänzen. Der Aufschlag beträgt 2 Prozentpunkte.

C. Alternativen

Eine starre Senkung des Zinssatzes bei Steuernachzahlungen und Steuererstattungen, die bei einer sich verändernden Zinslage erneut angepasst werden müsste, erweist sich als Alternative nicht gangbar.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Eine Flexibilisierung der Zinsen auf Steuernachzahlungen und Steuererstattungen geht mit Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben staatlicherseits einher.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Die Kosten der Information von Bürgern und Unternehmen fallen gering aus.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Kosten entstehen für Softwarelösungen zur flexiblen Zinsanpassung, sowie für Personal- und Sachkosten durch die Erledigung der offenen Altfälle seit 2014 und für die Fälle seit 2019.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des Zinssatzes bei Steuernachzahlungen und Steuererstattungen

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Abgabenordnung

§ 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Der anzuwendende Zins ab dem 1. Januar 2019 ergibt sich aus der Addition des Basiszinssatzes nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und einem Aufschlag von 2 Prozentpunkten. Er ist von dem Tag an, an dem der Zinslauf beginnt, nur für volle Monate zu zahlen; angefangene Monate bleiben außer Ansatz. Erlischt der zu verzinsende Anspruch durch Aufrechnung, gilt der Tag, an dem die Schuld des Aufrechnenden fällig wird, als Tag der Zahlung. Er ist auch anzuwenden für alle noch nicht bestands- oder rechtskräftigen Altfälle seit dem 1. Januar 2014. Dieses gilt nicht für Hinterziehungszinsen gemäß § 235.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 29. April 2022

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Zinsen in der Eurozone befinden sich auf einem historischen Tiefstand. Auch der Basiszins gemäß § 247 BGB ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken und beträgt seit dem 01. Juli 2016 nur noch –0,88 %.

Für sowohl Steuernachzahlungen als auch Steuererstattungen wird jedoch seit dem Jahr 1961 unverändert nach §§ 233a i. V. m. 238 Abgabenordnung (AO) eine Verzinsung von einem halben Prozent für jeden vollen Monat angewandt. Daraus ergibt sich eine jährliche Verzinsung von sechs Prozent in der Regel ab dem 15. Monat nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuer entstanden ist.

Die starre Verzinsung auf diesem hohen Niveau ist nicht realitätsnah und war deshalb vermehrt der Kritik ausgesetzt. Sie steht in einem deutlichen Widerspruch zur globalen Zinsentwicklung. Für Unternehmen und Bürger bedeutet der bestehende Zinssatz eine spürbare Belastung. Bei einer Steuererstattung, die mit dem gleichen Zinssatz verzinst wird, müssen Steuermittel für weit überdurchschnittliche Zinskonditionen aufgewendet werden. Diese Punkte führen zu weitreichender Kritik. Unter anderem forderte der Bund der Steuerzahler eine Halbierung des gegenwärtig festgelegten Zinssatzes auf 3 Prozent.

Das BVerfG hat im Juli 2021 entschieden, dass die Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen verfassungswidrig ist, soweit der Zinsberechnung für Verzinsungszeiträume ab dem 1.1.2014 ein Zinssatz von monatlich 0,5 % zugrunde gelegt wird (Beschluss v. 8.7.2021, 1 BvR 2237/14 und 1 BvR 2422/17). Ein Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums sieht vor, dass der Zinssatz für Verzinsungszeiträume ab dem 1.1.2019 rückwirkend auf 0,15 % pro Monat (1,8 % pro Jahr) gesenkt und damit an die verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst wird. Weiter sieht der Referentenentwurf regelmäßige Evaluierungen und gegebenenfalls Anpassungen vor. Dem ist eine gesetzlich festgesetzte Flexibilisierung des Zinssatzes vorzuziehen.

Die Kritik des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich allerdings nicht auf die anderen Verzinsungstatbestände nach der Abgabenordnung zulasten der Steuerpflichtigen, namentlich auf Stundungs-, Hinterziehungs- und Aussetzungszinsen nach den §§ 234, 235 und 237 AO. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft auch nicht die Verzinsung zugunsten der Steuerpflichtigen nach § 236 AO. Die Anpassung und Vereinheitlichung dieser Zinssätze erscheint dennoch angebracht und wird in einem Zuge durchgeführt. Ausgenommen davon sind Hinterziehungszinsen gemäß §235.

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel des Gesetzes ist die Aufhebung der starren und überhöhten Verzinsung insbesondere bei Steuernachzahlungen und Steuererstattungen, die als verfassungswidrig gekennzeichnet wurde, sowie die Anpassung und Vereinheitlichung auch der Zinssätze gemäß §§ 234, 236 und 237 AO. Der überhöhte Zins von 6 % p. a. ist bereits seit geraumer Zeit vermehrter Kritik ausgesetzt. Nicht nur die Höhe des Zinssatzes, sondern auch seine Starrheit sind nicht mehr zeitgemäß. Eine Reform ist daher zwingend erforderlich und aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts geboten.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Derzeit werden Steuernachzahlungen und Steuererstattungen gemäß § 238 Absatz 1 Satz 1 AO i. V. m. § 233a AO jeden Monat mit 0,5 % verzinst. Dies ergibt eine jährliche Verzinsung von 6 Prozent. In Ermangelung jeder Anpassung ergibt sich für aktuelle Zinszeiträume, insbesondere im Vergleich zum Basiszinssatz, der seit dem 1.7.2016 –0,88 % p. a. beträgt, eine auffallende Diskrepanz. Gleicher Berechnungsgrundsatz gilt für die Zinssätze gemäß §§ 234, 236 und 237 AO.

Der Gesetzentwurf sieht daher die Kopplung des in Frage stehenden Zinssatzes nach § 238 AO an den Basiszinssatz des Bürgerlichen Gesetzbuches vor. Ergänzt wird dieser durch einen sachgerechten Aufschlag von zwei Prozentpunkten. Somit wird der anzuwendende Zinssatz nicht nur an die Entwicklungen des Marktes angepasst, sondern sieht auch unter den geltenden Bedingungen dieses eine deutliche Entlastung des Bürgers und der Wirtschaft bei notwendig gewordenen Steuernachzahlungen aber auch des Staates bei Steuererstattungen vor. Die Flexibilisierung ist einem starren Zinssatz vorzuziehen, regelmäßige Evaluierungen der Höhe des Zinssatzes sind damit nicht mehr zwingend erforderlich.

III. Alternativen

Politische Initiativen mit ähnlicher Zielrichtung sind aus dem Freistaat Thüringen und dem Land Brandenburg sowie aus der letzten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (19/5491) bekannt. Die hier dargelegte Regelung ist einer Lösung, die einen starren Zinssatz vorsieht, vorzuziehen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz liegt nach Artikel 108 Absatz 5 GG beim Bund.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Das Gesetz wird zu Mindereinnahmen des Bundes bei Steuernachzahlungen und Minderausgaben desselben bei Steuererstattungen führen.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Keine.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Flexibilisierung der Zinsen geht mit verringerten Einnahmen einher.

4. Erfüllungsaufwand

Eine flexible Gestaltung von Zinssätzen erfordert eine Umstellung der technischen Infrastruktur, wofür Kosten anfallen werden.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung ist nicht vorgesehen und nicht notwendig, so dass durch die Flexibilisierung des Zinssatzes eine weitere Gesetzesänderung, etwa bei steigenden oder noch weiter absinkenden Zinsen, entbehrlich wird.

B. Besonderer Teil

Artikel 1

Die Vorschrift regelt die Flexibilisierung und deutliche Senkung des Zinssatzes bei Steuernachzahlungen und Steuererstattungen sowie in den Fällen der §§ 234, 236 und 237 AO.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat die bisherige Regelung als verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber aufgefordert, eine Neuregelung zu erstellen. Eine politische Initiative ist daher unerlässlich. Der vorliegende Gesetzentwurf geht über die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts hinaus und schafft eine Vereinheitlichung der Zinssätze der AO.

Dem vorliegenden Ungleichgewicht und der Verfassungswidrigkeit der geltenden Regelung wird mit diesem Gesetzentwurf entgegengewirkt. Gegen die Auswahl eines starren, wenngleich auch niedrigeren Zinssatzes, wie etwa gefordert vom Bund der Steuerzahler, aber auch im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen ist, sprechen die Bedenken, dass „sich die neugewählte Typisierung abermals zu weit von jeglicher Realität entfernt“ (Beckmann/Thiele, BB 2016, 2839-2844). Eine flexibilisierte Lösung ermöglicht ein langfristig korrektes Abbilden der jeweils aktuellen Marktlage.

Das häufig gewählte Argument, der flexiblen Gestaltung von Zinssätzen stünden praktische oder technische Schwierigkeiten entgegen, kann in der heutigen Zeit nicht mehr für die Ablehnung eines flexiblen Zinssatzes gewählt werden. Es gibt keinen Anlass dafür, dass Steuerpflichtige etwa die zwingenden elektronischen Übermittlungspflichten akzeptieren müssen (§ 5b EStG oder § 60 Absatz 4 EStDV), der Staat sich aber auf seine eigene technische Rückständigkeit berufen kann, um Gesetzesvorhaben zu unterbinden. Zudem ermöglicht die Flexibilisierung des Zinssatzes den Verzicht auf regelmäßige Evaluationen.

Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.