



Bundesverband
Lohnsteuerhilfvereine e.V.

Reinhardtstr. 23 10117 Berlin
Telefon 030 / 585 84 04 – 0
Telefax 030 / 585 84 04 – 99
E-Mail info@bvl-verband.de
Web www.bvl-verband.de

Bundesverband Lohnsteuerhilfvereine e.V.
Reinhardtstr. 23 - 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Vorsitzender des Finanzausschusses
MdB Herr Alois Rainer
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Berlin, 12. Mai 2022

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung und des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung

BT-Drucksache 20/1633

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Rainer,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 16. Mai 2022 und nehmen vorab gerne zu einzelnen der vorgeschlagenen Änderungen der Abgabenordnung und des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung schriftlich Stellung.

Das BVerfG hat den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31.07.2022 eine rückwirkende verfassungsgemäße Neuregelung zur Verzinsung nach § 233a AO zu treffen und ihm einen Gestaltungsspielraum zugebilligt, von dem der Gesetzgeber nunmehr – jedoch erst aufgrund der Verpflichtung durch das BVerfG – Gebrauch gemacht hat. Eine frühzeitigere Anpassung der Verzinsung wäre aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase sachgerecht gewesen, weil dadurch auch der Bundeshaushalt weniger belastet worden wäre. Nach den Ausführungen des BVerfG ist der Zinssatz bereits seit 2014 zu hoch und mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, auch wenn das bisherige Recht für bis einschließlich in das Jahr 2018 fallende Verzinsungszeiträume weiter anwendbar ist.

Ungeachtet dieser Kritik hält der BVL summarisch betrachtet die vorgesehene rückwirkende Neuregelung des Zinssatzes für Nachzahlungs- und Erstattungszinsen nach § 233a AO und die weiteren im Zusammenhang stehenden Regelungen grundsätzlich für sachgerecht und angemessen.

Artikel 1 Änderung der Abgabenordnung

Nummer 4

Buchstabe b – § 233a Absatz 3 Satz 4 (neu)

Buchstabe c – § 233a Absatz 5 Satz 4

Bei mehrfachen Änderungen von Steuerbescheiden wird mit der neuen Regelung zur Zuordnung zu verzinsender Steuerzahlungen nach dem „Last-in-first-out-Prinzip“ die langjährige Verwaltungspraxis gesetzlich geregelt. Aufgrund zukünftig unterschiedlicher Zinssätze gewinnt diese Regelung an Bedeutung.

Besteht der Erstattungsbetrag aus mehreren Teilleistungen, richtet sich der Zinsberechnungszeitraum nach dem Zeitpunkt der jeweiligen Teilleistungen. Dabei sind die Leistungen in chronologischer Reihenfolge zu berücksichtigen, beginnend mit der jüngsten Leistung. Die bisher nur im Anwendungserlass enthaltene Regelung hat sich unseres Erachtens in der Praxis bewährt, sodass die gesetzliche Verankerung Klarheit und Rechtssicherheit schafft. Gemäß der Änderung unter § 233a Abs. 5 AO gilt sie gleichermaßen für Erstattungszinsen.

Buchstabe d – § 233a Absatz 8 (neu)

Der BVL begrüßt den neuen Absatz 8 ausdrücklich. Im Falle von freiwilligen Leistungen auf eine später wirksam gewordene Steuerfestsetzung werden entweder keine Nachzahlungszinsen erhoben oder Nachzahlungszinsen erlassen, soweit die Finanzbehörde diese Leistungen angenommen und auf die festgesetzte und zu entrichtende Steuer angerechnet hat. Bisher konnte sich der Steuerpflichtige auf eine Billigkeitsregelung im Anwendungserlass zur Abgabenordnung zu § 233a AO berufen. Nunmehr haben Steuerpflichtige die gesetzlich verankerte Möglichkeit, Steuernachzahlungen und hieraus resultierende Zinsen zu vermeiden, indem sie im Falle zu erwartender Nachzahlungen bereits vor der Festsetzung und somit vor der Fälligkeit freiwillige Vorauszahlungen leisten. Die gesetzliche Normierung schafft Rechtssicherheit, auch wenn die Annahme freiwilliger Zahlungen und vergleichbarer Leistungen weiterhin im pflichtgemäßen Ermessen der Finanzbehörde steht. Der Vorbehalt der Annahme ist unseres

Erachtens zulässig und erforderlich, um Gestaltungen, die nicht dem vorgesehenen Zweck der Regelung dienen, entgegenzuwirken.

Nummer 5

§ 238 Absatz 1a (neu)

Der BVL hält die Neuregelung des Zinssatzes für Nachzahlungs- und Erstattungszinsen nach § 233a AO für Verzinsungszeiträume ab dem 01.01.2019 und die weiteren im Zusammenhang stehenden Regelungen für angemessen.

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber einen großzügigen Gestaltungsspielraum eingeräumt, so dass dieser bei der Zinssatzbemessung zwischen einem starren und variablen Zinssatz wählen konnte. Der Gesetzgeber hat sich bei dem neuen Zinssatz für Nachzahlungs- und Erstattungszinsen für einen festen Betrag entschieden und begründet dies mit „Rechts- und Planungssicherheit für Bürger, Unternehmen und Finanzbehörden und erheblich verminderter Verständlichkeit von Zinsbescheiden bei sehr häufigen Zinssatzänderungen“. Der BVL hält diese Begründung für überzeugend und angemessen. Ein einheitlicher und fester Zinssatz ist für den Steuerpflichtigen transparenter und leichter nachvollziehbar. Zudem können unterjährige Änderungen des Zinssatzes vermieden werden.

Für die Akzeptanz eines festen Zinssatzes ist unseres Erachtens wichtig, dass der Zinssatz nicht erneut über einen längeren Zeitraum und erheblich von bekannten Kapitalmarktzinsen abweicht und damit realitätsfremd wird.

Hierbei ist die zunächst vorgesehene Zinshöhe auf 0,15 % pro Monat, somit 1,8 % für ein gesamtes Jahr, nach unserer Auffassung für den Anwendungszeitraum ab 01.01.2019 sachgerecht. Eine Anpassung der Zinshöhe an den geltenden Basiszinssatz schafft Rechtssicherheit.

Nach dem Referentenentwurf orientierte sich der neue Zinssatz am aktuellen Basiszinssatz nach § 247 BGB (- 0,88 % p.a.) mit einem sachgerechten Zuschlag in Höhe von rund 2,7 %. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf bleibt zwar die Zinshöhe von 0,15 % pro Monat (1,8 % pro Jahr) gleich. Allerdings begründet der Gesetzgeber den Zinssatz mit dem Mittelwert zwischen einem Habenzinssatz von 0 % und einem Darlehenszinssatz für Konsumentenkredite von 3,85 %, der wiederum als Mittelwert der Spannweite von 2,4 % und 5,3 % per anno ermittelt wurde. Bei diesen Werten wurden Daten der Deutschen Bundesbank zugrunde gelegt.

Die Berechnung ist nachvollziehbar. Da der neue Zinssatz ohnehin für einen mehrjährigen Zeitraum angewandt werden soll, indem die Zinssätze Schwankungen unterlagen, ist die Methodik und die nachfolgende Rundung des Ergebnisses unseres Erachtens eine praktikable Lösung.

§ 238 Absatz 1b (neu)

Für einen Zinslauf mit unterschiedlichen Zinssätzen sieht der Gesetzentwurf eine Regelung zur Aufteilung in Teilverzinsungszeiträume vor, für die die Zinsen jeweils tageweise zu berechnen sind. Die vorgeschlagene tageweise Berechnungsmethode für unterjährige Zinsberechnungen ist mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden und führt dazu, dass die Darstellung der Zinsberechnung umfangreicher wird. Dies dürfte für die Steuerpflichtigen die Lesbarkeit und Transparenz beeinträchtigen. Der BVL spricht sich deshalb für eine monatliche Zinsberechnung aus.

§ 238 Absatz 1c (neu)

Die neue Regelung der Evaluierungsklausel entspricht den Anforderungen des BVerfG und ist daher zu begrüßen. Hiernach ist der Zinssatz fortlaufend, mindestens alle drei Jahre mit Wirkung für nachfolgende Verzinsungszeiträume unter Berücksichtigung der Entwicklung des Basiszinssatzes, zu evaluieren.

Die Evaluierungsklausel bietet gegenüber einem gesetzlichen Automatismus die Möglichkeit einer sachgerechteren Beurteilung und Entscheidung zur Anpassung des Zinssatzes für Erstattungs- und Nachzahlungszinsen. Nach Auffassung des BVL sollten häufige und geringe Anpassungen des Zinssatzes vermieden werden, um den Anpassungsaufwand zu begrenzen. Eine Neuberechnung erschwert auch die Verständlichkeit und Transparenz der Zinsberechnung für den Bürger und sollte deshalb nur erfolgen, wenn die Höhe und der Zeitraum der Abweichung vom marktüblichen Zinssatz eine Anpassung gebieten.

Die Gesetzesbegründung enthält hierbei Empfehlungen zur Vorgehensweise, wann eine Änderung des Zinssatzes erfolgen sollte, so wenn der zum jeweils 1. Januar des Evaluationsjahres geltende Basiszinssatz um mehr als einen Prozentpunkt von dem Wert der letzten Festlegung oder Anpassung des Basiszinssatzes abweicht. Damit können häufige und geringfügige Änderungen des Zinssatzes vermieden werden, die für den Steuerpflichtigen in der Regel nicht nachvollziehbar sind. Im Vergleich zum Referentenentwurf, der in § 238 Abs. 1c Satz 2 AO (neu) eine verbindliche Anordnung zu einer Anpassung des Zinssatzes enthielt, enthält der

Regierungsentwurf nunmehr eine flexiblere Evaluierungsklausel und ermöglicht dem Gesetzgeber, unabhängig von dieser Regelung bei signifikanten Änderungen des Basiszinssatzes auch schon zu einem früheren Zeitpunkt eine Zinsanpassung vorzunehmen. Mit dieser Regelung kann der Gesetzgeber die Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt abwägen und auf die auftretenden oder anhaltenden Unsicherheiten unmittelbar reagieren. Unseres Erachtens liegt hiermit ein praktikabler Handlungsrahmen zur Entscheidung über eine Anpassung vor, die auch eine Prognose zur weiteren Entwicklung des Kapitalmarktzinses einbeziehen kann. Diese in der Gesetzesbegründung beschriebene Vorgehensweise zur Anpassung des Zinssatzes kann jedoch nicht dem Gesetzestext selbst entnommen werden. Aus Klarstellungsgründen wäre es zweckmäßig, die o.g. Flexibilisierung in § 238 Abs. 1c AO (neu) aufzunehmen.

Der Gesetzentwurf sieht die erstmalige Überprüfung der Angemessenheit des Zinssatzes spätestens zum 01.01.2026 vor. Wir regen an, die erstmalige Evaluierung bereits zum 01.01.2025, ggf. auch früher, durchzuführen, um den gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf den dreijährigen Rhythmus gerecht zu werden. Nach unserer Auffassung besteht kein sachlicher Grund für einen längeren Zeitraum bis zur erstmaligen Evaluierung.

Nummer 6

Buchstabe a, Doppelbuchstabe aa – § 239 Absatz 1 (neu)

Der BVL lehnt eine Verlängerung der Festsetzungsfrist für Zinsen um ein weiteres Jahr ab. Der Zweck der Vorschrift über die Festsetzungsfrist ist, die Korrekturvorschrift des § 233a Abs. 5 AO, wonach bei jeder Änderung der Steuerfestsetzung eine Änderung der Zinsfestsetzung zu erfolgen hat, verjährungsrechtlich abzusichern. Das bedeutet, dass die Frist für die Festsetzung der Zinsen nicht abläuft, solange noch eine Steuerfestsetzung sowie ihre Aufhebung, Änderung oder Berichtigung zulässig ist. Allerdings beurteilt der BVL die Verlängerung der Ablaufhemmung in § 171 Abs. 10 und Abs. 10a AO hinsichtlich des zu erreichenden Zwecks des Rechtsfriedens kritisch und setzt sich für eine Verkürzung der Überprüfungszeiträume ein. Für die Steuerpflichtigen ist es häufig nicht nachvollziehbar, wenn Steuerbescheide nach vielen Jahren aufgrund anderer Daten (Grundlagenbescheid oder nach § 93c AO übermittelte E-Daten) zu einer Änderung der Steuerfestsetzung führen. Insoweit müssen die Prozesse zeitlich verkürzt werden und Überprüfungen frühzeitig erfolgen.

In diesem Zusammenhang ist eine verlängerte Verjährungsvorschrift für die Zinsfestsetzung nach unserer Auffassung entbehrlich. Sollte nach Ablauf der Verjährungsfrist eine Änderung

der Steuerfestsetzung erfolgen, wäre es hinnehmbar, auf eine Änderung der Zinsfestsetzung zu verzichten.

Buchstabe b – § 239 Absatz 5 (neu)

Die neue Regelung ist zu begrüßen. Sie dient der Klarstellung, dass die Zinsfestsetzung nach § 233a AO Grundlagenbescheid für andere Zinsfestsetzungen ist, soweit die Zinsen nach § 233a AO anzurechnen sind. Das betrifft beispielsweise Aussetzungszinsen (dazu weiter unten).

Artikel 2 Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung

Nummer 1

§ 15 Abs. 14 (neu)

Die Gesetzesbegründung führt aus, dass bei der rückwirkenden Regelung dem Vertrauensschutz durch Anwendung des § 176 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 AO Rechnung getragen werden soll. Der BVL begrüßt dies ausdrücklich. Dadurch wird das Vertrauen in den Fortbestand einer bestandskräftigen Steuerfestsetzung geschützt. Beim Gesamtergebnis der neu zu berechnenden Zinsen im Vergleich zur letzten Zinsfestsetzung darf sich keine Schlechterstellung des Steuerpflichtigen ergeben, so dass der Steuerpflichtige festgesetzte Erstattungszinsen nicht zurückzahlen muss. Der Regierungsentwurf enthält im Hinblick auf die Anwendung der Vertrauensschutzregelung eine Ergänzung, dass die sich aufgrund der Neuberechnung ergebenden Zinsen auf die vor Anwendung dieser Neuberechnung festgesetzten Zinsen zu deckeln sind. Eine Rückzahlung der Zinsen wäre unseres Erachtens gegenüber vielen Bürgern nicht vermittelbar gewesen, insbesondere weil die Ursache in einem sehr späten Tätigwerden des Gesetzgebers liegt.

Weitere notwendige steuerliche Änderungen

Anpassung weiterer Verzinsungstatbestände

Das BVerfG hat zwar in seiner Entscheidung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Er-streckung der Unvereinbarkeitserklärung auf andere Verzinsungstatbestände nach der Abgabenordnung zulasten der Steuerpflichtigen, namentlich auf Stundungs-, Hinterziehungs- und Aussetzungszinsen nach den §§ 234, 235 und 237 AO, nicht in Betracht komme, so dass für andere Zinsen weiterhin der bisherige Zinssatz von 6 Prozent pro Jahr gilt. Dies begründet

das BVerfG damit, dass Steuerpflichtige auf die Festsetzung der Nachzahlungszinsen keinen Einfluss hätten, weil eine Zinsfestsetzung nicht mehr rechtzeitig durch freiwillige Vorauszahlungen verhindert werden könne. In Bezug auf andere Verzinsungstatbestände hätten Steuerpflichtige im Regelfall die Wahl, ob sie die geschuldete Steuer vorerst bezahlen oder Aussetzung der Vollziehung beziehungsweise Stundung beantragen. Auch in Bezug auf Hinterziehungszinsen liege es in der Hand der Steuerhinterzieher, ob die Zinsen überhaupt anfielen.

Zu beachten ist, dass das BVerfG bei der Aufzählung der von der Unvereinbarkeitserklärung ausgenommenen Verzinsungstatbestände die Prozesszinsen nach § 236 AO nicht genannt hat, obwohl Steuerpflichtige aufgrund der langen Verfahrensdauer bei Finanzgerichten ebenso keinen Einfluss auf die festgesetzten Prozesszinsen auf Erstattungsbeträge haben können.

Der BVL hält eine zeitnahe Anpassung aller Verzinsungstatbestände nach §§ 234 bis 237 AO sowie der Säumniszuschläge nach § 240 AO für geboten. Der Gesetzesbegründung ist auch zu entnehmen, dass der Gesetzgeber eine eingehende Prüfung für andere Zinsen zu gegebener Zeit vornehmen will, diese konnte er bis zur vorgegebenen Umsetzungsfrist nicht gewährleisten. Eine Überprüfung und Neuregelung der weiteren Verzinsungstatbestände sollten in einem nachfolgenden Gesetz baldmöglichst erfolgen.

Besonderer Anpassungsbedarf besteht unseres Erachtens bei Zinsen im Rahmen einer Aussetzung der Vollziehung gem. § 237 AO. Zwar kann der Steuerpflichtige eine Verzinsung vermeiden, indem er auf den Antrag verzichtet, ohne dass sich Rückwirkung auf den damit zusammenhängenden Rechtsbehelf ergibt. Im Falle des Erfolges beim Rechtsbehelf wird eine Verzinsung der Steuererstattung jedoch erst nach Ablauf der Karenzzeit des § 233a Abs. 2 AO erfolgen, sodass ein Zins- und Liquiditätsnachteil gegenüber der Inanspruchnahme der Aussetzung der Vollziehung vorliegt. Dieser Nachteil ist nicht sachgerecht. Zudem wirkt der überhöhte Zinssatz im Aussetzungsverfahren als Druckmittel, auf den Antrag zu verzichten. Diese Wirkung soll jedoch nicht Gegenstand der Vorschrift sein. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass ein Aussetzungsverfahren ohnehin regelmäßig nur zum Tragen kommt, wenn nach Würdigung aller Umstände ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen (§ 361 Abs. 2 AO). Auch vor diesem Hintergrund ist das Beibehalten des hohen Zinssatzes nicht sachgerecht.

Zu Säumniszuschlägen gem. § 240 Abs. 1 Satz 1 AO hat der BFH festgestellt, dass erhebliche Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlich festgelegten Höhe der Säumniszuschläge bestehen (Beschluss vom 26. Mai 2021, VII B 13/21). Dies gilt jedenfalls insoweit, als Säumniszuschlägen nicht die Funktion eines Druckmittels zukommt, sondern die Funktion

einer Gegenleistung oder eines Ausgleichs für das Hinausschieben der Zahlung fälliger Steuern, mithin also eine zinsähnliche Funktion. Ob und inwieweit der weitere Zweck, den Verwaltungsaufwand auszugleichen, hier ebenfalls zu berücksichtigen ist, wurde bisher nicht entschieden.

Gleichbehandlung von Erstattungs- und Nachzahlungszinsen

Zinsen auf Steuererstattungen führen beim Steuerpflichtigen zu Einkünften aus Kapitalvermögen i. S. d. § 20 Abs. 1 Nr. 7 EStG. Zinsen auf Steuernachforderungen können dagegen nicht steuermindernd geltend gemacht werden. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung ist sachlich unbillig, weil die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit eine korrespondierende steuerliche Berücksichtigung vergleichbarer Sachverhalte erfordert.

Zwar wurde mit dem BMF-Schreiben vom 16.03.2021 geregelt, dass auf Antrag Erstattungszinsen i. S. d. § 233a AO nach § 163 AO nicht in die Steuerbemessungsgrundlage einzubeziehen sind, soweit ihnen nicht abziehbare Nachzahlungszinsen gegenüberstehen, die gegenüber demselben Steuerpflichtigen auf ein und demselben Ereignis beruhen. Allerdings ist diese Vereinfachungsregelung nicht ausreichend. Denn zum einen sind die Erstattungszinsen und die diesen gegenüberstehenden Nachzahlungszinsen auf den Betrag der jeweils tatsächlich festgelegten Zinsen begrenzt. Zum anderen ist die Verrechnung der Erstattungszinsen mit den Nachzahlungszinsen nur in eingeschränktem Maße möglich, weil die Zinsbelastung auf ein und demselben Ereignis beruhen muss. Beruhen die Erstattungs- und Nachzahlungszinsen dagegen auf unterschiedlichen Ereignissen, kommt ein Verzicht auf die Besteuerung der Erstattungszinsen nicht in Betracht mit der Folge, dass die Zinsen auf Steuererstattungen bzw. Steuernachforderungen steuerlich ungleich behandelt werden.

Um eine Gleichbehandlung von Erstattungs- und Nachzahlungszinsen zu erreichen, sollten die Nachzahlungszinsen als negative Einnahmen bei den Einkünften aus Kapitalvermögen in unbegrenzter Höhe berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Uwe Rauhöft
Vorstandsvorsitzender

Jana Bauer, LL.M.
Referentin Steuern und Medien