

Zinsen und Verfassungsrecht: Das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichts

[30.08.2021](#) - Lesezeit 3 min



Volker Boehme-Neßler ist seit 2014 Professor für Öffentliches Recht, Medien- und Telekommunikationsrecht an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Bei dem Düsseldorfer Multi-Family-Office WSH ist er seit 2020 als wissenschaftlicher Beirat tätig.

Wer seine Steuern zu spät entrichtet, muss Zinsen an den Fiskus zahlen. Umgekehrt gilt das auch: Das Finanzamt muss Zinsen zahlen, wenn es Steuererstattungen zu spät vornimmt. Sind diese Zinsregelungen verfassungsgemäß? Zu dieser Frage hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich eine Entscheidung getroffen.

Gastbeitrag von Prof. Dr. Volker Boehme-Neßler

Die Ausgangslage: Vollverzinsung

Steuern, die zum selben Zeitpunkt entstehen, werden nicht immer zum selben Zeitpunkt festgesetzt und erhoben. Das hat in der Regel praktische Gründe. Oft sind die Arbeitsbelastungen der Finanzämter und ihre Effizienz einfach unterschiedlich. Manche Finanzämter sind einfach schneller als andere. Das kann sehr ungerecht sein. Im Fall von unternehmensbezogenen Steuern kann das sogar zu ernsthaften Wettbewerbsverzerrungen führen. Unternehmen, die ihre Steuern später zahlen (müssen), haben Liquiditätsvorteile.

Um diese Ungleichbehandlung auszugleichen, hat der Gesetzgeber 1990 den Grundsatz der Vollverzinsung in die Abgabenordnung eingeführt. Danach gilt: Alle Steuerschulden – und alle Steuererstattungen – müssen verzinst werden. Allerdings gilt eine Karenzzeit. Erst 15 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem die Steuerschuld entstanden ist, beginnt die Verzinsung. Praktisch bedeutsam ist die Verzinsung deshalb vor allem, wenn die Steuerfestsetzung nach einer Außenprüfung geändert wird. Dabei geht es um hohe Summen. Ein Beispiel: Nach Informationen des Bundesamts für Finanzen betrug die Gesamtsumme der Zinsen in den Jahren 2017 bis 2019 zwischen 2,3 und 2,9 Milliarden Euro pro Jahr.

Zinsen und Verfassungsrecht

Erlaubt die Verfassung überhaupt, Zinsen auf Steuernachforderungen zu erheben? Darüber kann man durchaus streiten. Mit dieser Frage hat sich das Bundesverfassungsgericht bereits 2009 beschäftigt. Es sah keine verfassungsrechtlichen Probleme. Der Grundsatz der Vollverzinsung sei mit dem Gleichheitsgrundrecht und dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar. In der aktuellen Entscheidung geht es um die andere Frage, ob die konkrete Höhe der Zinsen verfassungsgemäß ist.

Wie hoch die Zinsen sind, entscheidet nicht das zuständige Finanzamt im Einzelfall nach Ermessen. Weil die Verzinsung erhebliche Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen hat, muss der Gesetzgeber selbst die Höhe der Zinsen festlegen. Das hat er in der Abgabenordnung (AO) getan. Aktuell beträgt der Zinssatz 0,5 Prozent im Monat, also 6 Prozent pro Jahr. Dieser Zinssatz hat sich seit Einführung der Vollverzinsung 1990 nicht verändert.

Vor dem Hintergrund der seit Jahren extrem niedrigen Marktzinsen ist dieser Zinssatz realitätsfern und sehr hoch. Seit Jahren gibt es deshalb politische Initiativen, den Zinssatz abzusenken. Mehrfach hat die FDP-Fraktion im Bundestag entsprechende Gesetzesentwürfe eingebracht. Auch das Land Bayern hat über den Bundesrat versucht, eine Absenkung der Zinsen durch den Bundestag zu erreichen. Bis heute waren diese Initiativen erfolglos. Nicht zuletzt deshalb hat sich die Diskussion von der ökonomischen und politischen auf die verfassungsrechtliche Ebene verlagert.

Ist diese Höhe der Zinsen im aktuellen Marktumfeld überhaupt mit der Verfassung vereinbar? Um diese Frage geht es in der aktuellen Entscheidung des Verfassungsgerichts.

Die Entscheidung

Sagt denn die Verfassung etwas über die konkrete Höhe von Zinsen? Auf den ersten Blick ist das abwegig. Nirgendwo finden sich im Grundgesetz konkrete Aussagen darüber, welche Zinsen der Staat fordern darf.

Schaut man genauer hin, ist die Argumentation der Richterinnen und Richter in Karlsruhe aber durchaus überzeugend.

Das Gericht diagnostiziert eine Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen. Wer innerhalb der 15-monatigen Karenzzeit Steuern nachzahlt, muss keine Zinsen zahlen. Wer diesen Zeitraum überschreitet, muss Zinsen zahlen. Das gilt auch dann, wenn der Steuerpflichtige nichts für die Verspätung kann. Der Ausgangspunkt für die verfassungsrechtlichen Überlegungen des Gerichts ist deshalb der Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes. Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, heißt es in einem der ersten Artikel der Verfassung. Konkret bedeutet das: Der Gesetzgeber muss Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln. Ausnahmsweise ist eine Ungleichbehandlung erlaubt. Aber nur dann, wenn sie aus sachlichen Gründen erforderlich ist.

Wer Steuern später nachzahlen muss, hat länger Liquidität zur Verfügung, die er profitabel einsetzen kann. Diesen unverdienten Liquiditätsgewinn schöpft der Fiskus ab, indem er Zinsen auf die Nachzahlung erhebt. Das hält das Bundesverfassungsgericht für einen sachlichen Grund, der die Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen rechtfertigt. Allerdings ist der Zinssatz für Nachzahlungen inzwischen viel höher ist als der übliche Zinssatz am Geld- und Kapitalmarkt. Die Folge: Der Staat beschränkt sich nicht mehr nur darauf, unverdiente Liquiditätsgewinne abzuschöpfen. Er belastet mit dem vergleichsweise hohen Zinssatz weit darüber hinaus das Vermögen der Steuerpflichtigen. Dafür gibt es keinen sachlichen Grund. Die Vollverzinsung in der aktuellen Höhe von 6 Prozent pro Jahr ist deshalb ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und verfassungswidrig.

Auftrag an den Gesetzgeber

Das Verfassungsgericht ist nicht der Gesetzgeber. Es darf Gesetze kontrollieren, Gesetze erlassen darf es nicht. Vor diesem Hintergrund verpflichtet das Gericht den Bundestag, für alle Steuerfälle ab dem 1. Januar 2019 einen neuen Zinssatz festzulegen. Der bisherige Zinssatz gilt ab diesem Datum nicht mehr. Das Parlament wird verpflichtet, bis zum 31. Juli 2022 eine neue Regelung zu verabschieden.

Karlsruhe akzeptiert dabei ausdrücklich den weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Wie hoch der neue Zinssatz sein soll, dürfen selbstverständlich die Parlamentarier entscheiden. Allerdings kann sich das Gericht einen Hinweis nicht verkneifen. Seiner Ansicht nach sollte sich der Zinssatz an den Zinsen orientieren, die mit Sparguthaben zu erzielen sind. Ob das ökonomisch und politisch wirklich sinnvoll ist? Darüber kann man sicher streiten. Angesichts der Gewaltenteilung zwischen Gericht und Parlament ist der Hinweis der Richter aber übergriffig.