

09.08.18

Fz - Wi

Gesetzesantrag des Landes Hessen

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Verzinsung nach der Abgabenordnung

A. Problem und Ziel

Der Zinssatz in § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung von umgerechnet jährlich 6 Prozent schießt in der derzeitigen Niedrigzinsphase über das eigentliche Ziel der Verzinsung nach den §§ 233a ff. der Abgabenordnung hinaus.

Diese soll einen Ausgleich dafür schaffen, dass Steuern von Einzelfall zu Einzelfall zu unterschiedlichen Zeitpunkten gezahlt werden, unabhängig von den Gründen für die zeitlichen Differenzen. Hierdurch sollen die Liquiditätsvor- oder Nachteile ausgeglichen werden, die Steuerschuldner oder Steuervergütungsgläubiger durch das erst spätere Abführen oder Vereinnahmen von Steuern und Steuervergütungen haben. Spiegelbildlich hat diese Vor- oder Nachteile auch die öffentliche Hand als Steuergläubiger bzw. Steuervergütungsschuldner.

Der bei der Verzinsung anzuwendende Zinssatz beträgt seit Anfang der sechziger Jahre 0,5 Prozent pro Monat. Ein Jahreszinssatz von 6 Prozent steht im krassen Missverhältnis zu dem seit einigen Jahren herrschenden Zinstief am Kapitalmarkt. Er unterstellt Finanzierungsrenditen bzw. –kosten jenseits der Realitäten im Niedrigzinsumfeld.

Deshalb sind für eine Steuernachzahlung oder -erstattung vom Zahlungspflichtigen regelmäßig mehr Zinsen zu entrichten, als dieser durch Anlage der vorläufig aufgesparten Mittel am Niedrigzinsmarkt an Ertrag hätte erzielen können. Umgekehrt erhält der Zahlungsempfänger mehr als ihm an Zinsen am Markt entgangen sein dürften.

Viele sind hierdurch negativ betroffen. In erster Linie Unternehmen, die anlässlich von Betriebsprüfungen Steuern für vergangene Jahre nachzahlen und hierauf Zinsen entrichten müssen. Aber auch einzelne Kommunen können besonders betroffen

sein, z. B. wenn sich durch Betriebsprüfungen hohe Gewerbesteuererstattungen oder Verschiebungen bei der gewerbesteuerlichen Zerlegung ergeben.

Gewinner hingegen ist der Fiskus. Schon seit vielen Jahren übersteigen bundesweit die Nachzahlungszinsen nach § 233a der Abgabenordnung die Erstattungszinsen. Der Gesetzgeber sollte beim Zinssatz die nötige Sensibilität zeigen und zwar unabhängig davon, ob sich die derzeitige Höhe vor den Gerichten letztlich als haltbar erweist oder nicht. Es geht ganz allgemein um einen gerechten Umgang des Staates mit den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen. Der Staat sollte sich in der Niedrigzinsphase, deren Profiteur er letztlich ist, nicht noch zusätzlich bereichern. Der Gesetzgeber muss seine ursprünglich vor nunmehr fast fünfzig Jahren getroffene Typisierungsentscheidung zur Zinssatzhöhe überdenken.

B. Lösung

Der monatliche Zinssatz in § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung wird von derzeit einem halben Prozent auf ein viertel Prozent gesenkt. Der abgesenkte Zinssatz gilt bei der Verzinsung nach § 233a der Abgabenordnung von Nachzahlungen und Erstattungen von nach dem 31. Dezember 2016 entstandenen Steuern und bei der Festsetzung von Stundungs-, Hinterziehungs-, Prozess- und Aussetzungszinsen nach den §§ 234 bis 237 der Abgabenordnung nach dem 31. Dezember 2018.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Senkung des Zinssatzes wird das Aufkommen aus der Verzinsung von Nachzahlungen und Erstattungen von nach dem 31. Dezember 2016 entstandenen Steuern gemäß §§ 233a der Abgabenordnung und das Aufkommen aus Zinsfestsetzungen gemäß den §§ 234 bis 237 der Abgabenordnung nach dem 31. Dezember 2018 gegenüber dem status quo halbiert.

Bei voller Wirksamkeit der Maßnahme entstehen Mindereinnahmen in Höhe von rund 0,9 Mrd. Euro einschließlich der ertragsteuerlichen Folgewirkungen.

Die Mindereinnahmen treten kassenmäßig nicht sofort in voller Höhe ein, sondern steigen im Zeitverlauf an, da Zinsfestsetzungen für Sachverhalte vor den genannten Stichtagen von der Halbierung nicht betroffen sind.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger entsteht nicht.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht nicht.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Geringfügige Kosten durch die Anpassung der EDV-Systeme der Finanzverwaltung an den geänderten Zinssatz.

F. Weitere Kosten

Keine.

09.08.18

Fz - Wi

Gesetzesantrag
des Landes Hessen

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Verzinsung nach der Abgabenordnung

Der Hessische Ministerpräsident

Wiesbaden, 9. August 2018

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Michael Müller

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Hessische Landesregierung hat beschlossen, im Bundesrat die Einbringung des

Entwurfs

eines Gesetzes zur Anpassung der Verzinsung nach der Abgabenordnung

beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes zu beantragen sowie die begleitende EntschlieÙung * zu fassen.

Ich bitte Sie, gemäß § 36 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates, die Beratung der Vorlagen in den Ausschüssen zu veranlassen.

Mit freundlichen Grüßen
Volker Bouffier

* wird als Drucksache 397/18 verteilt

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Verzinsung nach der Abgabenordnung

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung der Abgabenordnung

In § 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 Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist, wird das Wort „einhalb“ durch die Wörter „ein viertel“ ersetzt.

Artikel 2 Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung

Dem Artikel 97 § 15 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341; 1977 I S. 667), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2143) geändert worden ist, wird folgender Absatz 13 angefügt:

„(13) § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes vom ... [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes] ist erstmals anzuwenden für die Festsetzung von Zinsen

- a) nach § 233a der Abgabenordnung für alle Steuern, die nach dem 31. Dezember 2016 entstehen, und
- b) nach den §§ 234 bis 237 der Abgabenordnung in allen Fällen, in denen die Zinsen nach dem 31. Dezember 2018 festgesetzt werden.“

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Zinssatz in § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung von umgerechnet jährlich 6 Prozent schießt in der derzeitigen Niedrigzinsphase über das eigentliche Ziel der steuerlichen Verzinsung hinaus.

Die Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen nach § 233a der Abgabenordnung soll einen Ausgleich dafür schaffen, dass Steuern von Einzelfall zu Einzelfall zu unterschiedlichen Zeitpunkten festgesetzt und fällig werden, unabhängig von den Gründen für die zeitlichen Differenzen (vgl. BT-Drs. 11/2157, S. 194). Hierdurch sollen die Liquiditätsvor- oder Nachteile ausgeglichen werden, die Steuerschuldner oder Steuervergütungsgläubiger durch das erst spätere Abführen oder Vereinnahmen von Steuern und Steuervergütungen haben. Spiegelbildlich hat diese Vor- oder Nachteile auch die öffentliche Hand als Steuergläubiger bzw. Steuervergütungsschuldner.

Auch die Verzinsungen nach den §§ 234 ff. der Abgabenordnung sind ein finanzieller Vor- oder Nachteilsausgleich für durch Stundung, Aussetzung oder Hinterziehung zeitlich verzögerte Steuerzahlungen oder für Steuererstattungen nach Gerichtsentscheidungen.

Der bei der Verzinsung anzuwendende Zinssatz beträgt seit Anfang der sechziger Jahre 0,5 Prozent pro Monat (vgl. BT-Drs. 3/2573 S. 35 und 11/2157, S. 194). Der sich hieraus ergebende Jahreszinssatz hatte die damaligen Verhältnisse am Geldmarkt mit jährlichen Zinsen um die 6 Prozent realistisch abgebildet. Heute jedoch steht er im krassen Missverhältnis zu dem seit einigen Jahren herrschenden Zinstief am Kapitalmarkt. Die Verzinsung nach den §§ 233a ff. der Abgabenordnung unterstellt Finanzierungsrenditen bzw. –kosten jenseits der Realitäten im Niedrigzinsumfeld.

Dies empfinden viele als ungerecht, denn für eine Steuerzahlung sind regelmäßig mehr Zinsen als steuerliche Nebenleistung zu entrichten, als der Zahlungspflichtige durch Anlage der vorläufig aufgesparten Mittel am Kapitalmarkt an Ertrag hätte erzielen können. Wiederum spiegelbildlich erhält der Zahlungsempfänger mehr als ihm durch die unterbliebene Anlage der ausstehenden Steuerbeträge am Kapitalmarkt an Zinsen entgangen sein dürften.

Anders als bei der Dauer des Zinslaufs (Einführung einer 15-monatigen Karenzzeit, Wegfall der Befristung des Zinslaufs auf vier Jahre) hat der Gesetzgeber seine ursprünglich vor nunmehr fast fünfzig Jahren getroffene Typisierungsentscheidung zur Zinssatzhöhe bis heute unverändert gelassen. Es entstehen Widersprüche, wenn er diese auch in der schon einige Jahre währenden Niedrigzinsphase nicht neu überdenkt.

Der wegen der Niedrigzinsphase kaum mehr als marktgerecht anzusehende Zinssatz nach § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung trifft viele. In erster Linie sind dies Unternehmen, die anlässlich von Betriebsprüfungen Steuern für vergangene Jahre nachzahlen müssen. 2016 wurden rund 186.000 Betriebe geprüft und dabei steuerliche Mehrergebnisse von rund 14 Mrd. Euro erzielt. 16,4 Prozent dieser Mehrergebnisse sind Zinsen nach § 233a der Abgabenordnung. Angesichts dieser Größenordnung bekommt die steuerliche Nebenleistung „Zinsen“ fast den Charakter einer

Hauptleistung. Sie ist bei Nachzahlungen ein höherer Belastungsfaktor als der Solidaritätszuschlag, für den der Koalitionsvertrag Entlastungen in Aussicht stellt.

Aber auch einzelne Kommunen können besonders betroffen sein, z. B. wenn sich durch Betriebsprüfungen hohe Gewerbesteuererstattungen oder Verschiebungen bei der gewerbesteuerlichen Zerlegung ergeben. Die Haushalte der Kommunen werden neben den Gewerbesteuerrückzahlungen durch hohe Erstattungszinsen nach § 233a der Abgabenordnung zusätzlich belastet.

Insgesamt gesehen profitiert der Fiskus durch die Verzinsung nach den AO-Vorschriften. Schon seit vielen Jahren übersteigen bundesweit die Nachzahlungszinsen nach § 233a der Abgabenordnung die Erstattungszinsen. Deshalb sollte der Gesetzgeber bei der Höhe des anzuwendenden Zinssatzes die nötige Sensibilität zeigen und zwar unabhängig davon, ob sich der derzeitige Zinssatz vor den Gerichten letztlich als haltbar erweist oder nicht. Diese Frage wurde höchstrichterlich noch nicht einheitlich entschieden (siehe BFH-Urteil vom 9. November 2017, III R 10/16 und BFH-Beschluss vom 25. April 2018, IX B 21/18).

Unabhängig von der weiteren juristischen Einschätzung geht es ganz allgemein um einen gerechten und fairen Umgang des Staates mit den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen, insbesondere weil die Verzinsung nicht auf die Sanktionierung eines Fehlverhaltens abzielt. Der Staat sollte sich in der Niedrigzinsphase, deren Profiteur er letztlich ist, nicht noch zusätzlich über einen unrealistisch hohen Zinssatz bereichern. Er muss angesichts des jahrelangen Zinstiefs seine frühere Typisierungsentscheidung überdenken. Denn auch bei anderen Marktstörungen (z. B. Konjunktur-einbrüche, Unwetter, Naturkatastrophen) helfen Legislative und Exekutive den Betroffenen im Sinne der Fairness durch verschiedenste Maßnahmen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der monatliche Zinssatz in § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung, der für alle Zinsen nach den §§ 233a ff. der Abgabenordnung gilt, wird auf ein Viertel Prozent gesenkt.

Der abgesenkte Zinssatz gilt bei der Verzinsung nach § 233a der Abgabenordnung von Steuernachzahlungen und Steuererstattungen von nach dem 31. Dezember 2016 entstandenen Steuern. So wird zum Beispiel eine Einkommensteuernachzahlung für das Veranlagungsjahr 2017 nach Ablauf der 15-monatigen Karenzzeit ab dem 1. April 2019 mit dem abgesenkten Zinssatz von einem Viertel Prozent pro Monat verzinst.

Der abgesenkte Zinssatz gilt zudem für Zinsfestsetzungen nach den §§ 234 bis 237 der Abgabenordnung nach dem 31. Dezember 2018.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 105 Absatz 2 erste Alternative des Grundgesetzes, da das Aufkommen der Steuern, die nach den §§ 233a ff. der Abgabenordnung verzinst werden, dem Bund ganz oder teilweise zusteht.

V. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die stichtagsbezogene Absenkung des Zinssatzes in § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung wird im Rahmen der bestehenden EDV-technischen Verfahren umgesetzt und hat keine wesentlichen Folgen hinsichtlich Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

2. Haushaltswirkungen

Durch die Senkung des Zinssatzes wird das Aufkommen aus der Verzinsung von Nachzahlungen und Erstattungen von nach dem 31. Dezember 2016 entstandenen Steuern gemäß §§ 233a der Abgabenordnung einschließlich der ertragsteuerlichen Folgewirkungen und das Aufkommen aus Zinsfestsetzungen gemäß den §§ 234 bis 237 der Abgabenordnung nach dem 31. Dezember 2018 gegenüber dem status quo halbiert.

Bei voller Wirksamkeit der Maßnahme entstehen Mindereinnahmen in Höhe von rund 0,9 Mrd. Euro (einschließlich ertragsteuerlicher Folgewirkungen).

Die Mindereinnahmen treten kassenmäßig nicht sofort in voller Höhe ein, sondern steigen im Zeitverlauf an, da Zinsfestsetzungen für Sachverhalte vor den genannten Stichtagen von der Halbierung nicht betroffen sind.

3. Weiterer Regelungsbedarf

Keiner.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Abgabenordnung)

Der Zinssatz in § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung wird halbiert. Die Zinsentwicklung seit der Finanzkrise 2008 ist Anlass, die Höhe des Zinssatzes in § 238 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung neu zu typisieren. Der abgesenkte Zinssatz berücksichtigt auf typisierende Weise das infolge der Finanzkrise und der in diesem Zuge getroffenen geldpolitischen Entscheidungen der Europäischen Zentralbank gesunkene Zinsniveau.

Zu Artikel 2 (Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung)

Der abgesenkte Zinssatz gilt bei der Verzinsung von Steuernachzahlungen und Steuererstattungen gemäß § 233a der Abgabenordnung von nach dem 31. Dezember 2016 entstandenen Steuern. So wird zum Beispiel eine Einkommensteuernachzahlung für das Veranlagungsjahr 2017 nach Ablauf der 15-monatigen Karenzzeit ab dem 1. April 2019 mit dem abgesenkten Zinssatz von einem Viertel Prozent pro Monat verzinst. Die derzeit in der Finanzverwaltung bundesweit eingesetzten EDV-Verfahren erfordern es, die Zinsen für eine Steuernachzahlung oder –erstattung über den gesamten Zinszeitraum hinweg mit einem einheitlichen Zinssatz zu berechnen. Für bis zum 31. Dezember 2016 entstandene Steuern, deren Zinslauf bereits am 1. April 2018 begonnen hat, muss es somit beim derzeitigen Zinssatz bleiben.

Der abgesenkte Zinssatz gilt zudem für Zinsfestsetzungen nach den §§ 234 bis 237 der Abgabenordnung nach dem 31. Dezember 2018. Das Abstellen auf den Zinsfestsetzungszeitpunkt ermöglicht es, den abgesenkten Zinssatz ab dem 1. Januar 2019 in allen Fällen programmgesteuert zu berücksichtigen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 bestimmt, dass dieses Gesetz einen Tag nach der Verkündung in Kraft tritt.