

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



4. März 2022

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung und des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung

1. Zur unterlassenen Zinssatzanpassung bei Erstattungsziinsen im Verzinsungszeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum Inkrafttreten der Neuregelung

Im Verzinsungszeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum Inkrafttreten der Neuregelung werden nach dem vorliegenden Entwurf Steuererstattungen weiterhin mit 6 % pro Jahr zu verzinsen sein, während Nachzahlungen nur mit dem abgesenkten neuen Zinssatz von 1,8 % pro Jahr zu verzinsen sind. Diese Asymmetrie zwischen Erstattungs- und Nachzahlungszinsen lehnen wir aus fiskalischen Gründen wie auch unter dem Aspekt des Gleichbehandlungsgrundsatzes entschieden ab. Die Regelung ist für die Kommunen mit erheblichen Einnahmeausfällen verbunden. Zudem hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung klargestellt, dass spätestens ab 1. Januar 2019 Finanzverwaltung, Kommunen und Steuerpflichtige mit einer gesetzlichen Anpassung der Zinsregelung rechnen mussten. Ein schützenswertes Vertrauen hat das Bundesverfassungsgericht deswegen ausdrücklich neben Bund, Ländern und Kommunen auch für Steuerpflichtige nicht gesehen. Die rückwirkende Neuregelung des Zinssatzes nach § 238 Abs. 1a AO (neu) muss deshalb auch bei den Erstattungsziinsen nach § 233a AO zur Anwendung gebracht werden. Dazu muss die Anwendung der allgemeinen Vertrauensschutzregelung des § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO für den Rückwirkungszeitraum im Einführungsgesetz zur AO entsprechend ausgestaltet werden.

Wir fordern die Anwendung des Zinssatzes nach § 238 Abs. 1a AO – neu auch auf Erstattungsziinsen, die auf Verzinsungszeiträume ab 1. Januar 2019 bis zum Inkrafttreten der Neuregelung entfallen. Dazu muss die Anwendung der allgemeinen Vertrauensschutzregelung des § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO für den Rückwirkungszeitraum im Einführungsgesetz zur AO entsprechend modifiziert werden.

2. Zur Berücksichtigung freiwilliger Zahlungen bei der Festsetzung und Erhebung von Nachzahlungszinsen nach § 233a Absatz 8 AO (neu) (Art. 1 Nr. 4 Buchst. d)

Wir möchten zunächst darauf hinweisen, dass die geplante Neuregelung des § 233a Abs. 8 AO auch auf kommunaler Ebene – zumindest im Ergebnis – weitgehend der bisherigen

Verwaltungspraxis entspricht. Die Klarstellung wird daher im Grundsatz unterstützt. Entscheidend dafür ist auch, dass der Gesetzentwurf zugleich klarstellt, dass freiwillige Zahlungen auch zurückgewiesen werden können. Dies ist wichtig, damit die Kommunen nicht in Krisen- und Niedrigzinsphasen als „Sparkassen“ missbraucht werden können.

Die Neuregelung zwingt den Kommunen allerdings eine unnötig aufwendige Regelungstechnik auf, um das gewünschte Ergebnis der Anrechnung zu erreichen. Die Neuregelung sieht vor, dass Nachzahlungszinsen auf freiwillige Zahlungen „nicht zu erheben“ sind. Zinsen können nur „erhoben“ werden, wenn diese zuvor auch festgesetzt worden sind. Damit wird der von der Finanzverwaltung praktizierte Verfahrensweg „festsetzen und erlassen“ faktisch auch den Kommunen aufgezwungen. Die überwiegende Mehrheit der Städte und Gemeinden praktizierte dagegen bisher ein Verfahren, bei dem eine Festsetzung von vornherein unterbleibt, soweit freiwillige Zahlungen geleistet worden sind. Die Option zur Beibehaltung dieses Verfahrens wäre für die Kommunen nicht nur im laufenden Betrieb einfacher umzusetzen, sondern würde auch die hohen Anpassungskosten der Kommunen an die neue Rechtslage deutlich abmildern. Daher sollte § 233a Abs. 8 Satz 1, erster Halbs. AO (neu) um die kommunale Umsetzungsvariante ergänzt werden. Dazu wird folgender Einschub für den hier in Rede stehenden ersten Halbsatz vorgeschlagen „(8) ¹Nachzahlungszinsen sind nicht festzusetzen oder nicht zu erheben, ...“. Auf diese Weise kann über einen (teilweisen) Verzicht auf Nachzahlungszinsen aus sachlichen Gründen bereits im Rahmen des Festsetzungsverfahrens entschieden werden (§ 239 Abs. 1 AO i.V.m. § 163 AO).

Wir fordern aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, dass § 233a Abs. 8 Satz 1, erster Halbs. AO (neu) wie folgt modifiziert wird: „(8) ¹Nachzahlungszinsen sind nicht festzusetzen oder nicht zu erheben, ...“.

3. Zum neuen Zinssatz für Erstattungs- und Nachzahlungszinsen nach § 238 Abs. 1a und 1b AO (neu) (Art. 1 Nr. 5)

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Neuregelung des § 238 Abs. 1a AO im Grundsatz. Der Regelungsentwurf berücksichtigt zentrale Anforderungen der Kommunen an abgabenrechtliche Zinsregelungen.

Positiv hervorzuheben ist, dass mit der Neuregelung auch zukünftig unterjährige Änderungen des Zinssatzes vermieden werden können. Dies ist von zentraler Bedeutung für die Verwaltungspraktikabilität der Regelung.

Weiterhin wird begrüßt, dass für Nachzahlungs- und Erstattungszinsen auch zukünftig grundsätzlich gleichhohe Zinssätze und gleichlaufende Karenzzeiten gelten sollen.

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass sich der Zinssatz nach § 238 Abs. 1a AO (neu) von 1,8 % je Jahr zusammensetzt aus dem aktuellen Basissatz nach § 247 BGB (-0,88 %) zzgl. eines Zuschlags von rund 2,7 % ergibt. Die Bundesvereinigung unterstützt diesen Begründungsansatz. Aus kommunaler Sicht hätte auf dieser Grundlage auch eine regelgebundene Zinsanpassung normiert werden können. Für zukünftige Zinsanpassungen möchten wir zudem zwei ergänzende Anforderungen stellen:

- 1) Zinsanpassungen dürfen auch zukünftig nicht unterjährig erfolgen.
- 2) Eine Negativ- oder Nullverzinsung muss vermieden werden. Auch ein Niedrigzinsumfeld gibt keine Veranlassung, gänzlich auf Nachzahlungs- und Erstattungszinsen zu verzichten.

Nach § 238 Abs. 1b AO (neu) ist der Zinslauf in Teilverzinsungszeiträume aufzuteilen, für die die Zinsen jeweils tageweise zu berechnen sind, wenn für einen Zinslauf unterschiedliche Zinssätze maßgeblich sind. Der Wechsel von einer monatlichen auf eine tageweise Berechnung der Zinsen ist für die Kommunen nur mit größerem Zusatzaufwand möglich. Das gilt auch für die Umstellungsbedarfe bei der Automation.

Wir fordern für zukünftige Anpassungen des Zinssatzes für Erstattungs- und Nachzahlungszinsen nach § 238 Abs. 1a AO (neu), dass diese nicht unterjährig erfolgen und zudem eine Null- oder Negativverzinsung ausgeschlossen wird. Die Umstellung auf eine tageweise Zinsberechnung nach § 238 Abs. 1b AO (neu) lehnen wir ab.

4. Erweiterung des § 238 Abs. 1a AO – neu auch auf Prozesszinsen auf Erstattungsbeträge nach § 236 AO

Nach Absenkung der anrechenbaren Verzinsung nach § 233a AO stellen nunmehr Prozesszinsen auf Erstattungsbeträge angesichts der oft unverhältnismäßig langen Verfahrensdauern im finanzgerichtlichen Verfahrensweg ein erhebliches Kostenrisiko dar. Dieses Kostenrisiko trifft die Kommunen zudem oft völlig unvorbereitet, da die Kommunen (als Schuldnerin der Prozesszinsen) häufig nicht oder nicht frühzeitig von der Finanzverwaltung über die von der Finanzverwaltung zu führenden Klageverfahren gegen Gewerbesteuermess- und Gewerbesteuererlegungsbescheide informiert werden. Vor diesem Hintergrund halten wir es für dringend geboten, auch die Prozesszinsen auf Erstattungsbeträge nach § 236 AO an das neue Zinsumfeld anzupassen.

Wir fordern die Absenkung des Zinssatzes für Prozesszinsen auf Erstattungsbeträge nach § 236 AO auf das Niveau des Zinssatzes für Erstattungszinsen nach § 233a AO.

5. Zur verlängerten Festsetzungsfrist nach § 239 Abs. 1 Satz 1 AO (neu) (Art. 1 Nr. 6 Buchst. a Doppelbuchst. aa)

Die Verlängerung der Festsetzungsfrist nach § 239 Abs. 1 Satz 1 AO von ein auf zwei Jahre ist aus administrativer Sicht dringend geboten und wird von den kommunalen Spitzenverbänden ausdrücklich begrüßt.