

Bundesverband deutscher Banken e. V. | PF 040307 | 10062 Berlin

Herrn Ministerialdirektor
Dr. Rolf Möhlenbrock
Abteilungsleiter
Abteilung IV
Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Per E-Mail: IVA3@bmf.bund.de

Yokab Thomsen
Associate Director
Telefon: +49 30 1663-3260
yokab.thomsen@bdb.de

**Stellungnahme zu einem Entwurf eines Zweiten Gesetzes
zur Änderung der Abgabenordnung und des
Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung**

4. März 2022

GZ: IV A 3 - S 1910/22/10040 :002

DOK: 2022/0116082

AZ DK: AO
AZ BdB: ST.02
Bearbeiter: Tm/Gg

Sehr geehrter Herr Dr. Möhlenbrock,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dem o. g.
Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Gern nehmen wir die
Gelegenheit wahr und lassen Ihnen unsere Anmerkungen im
Folgenden zukommen.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Die Notwendigkeit zur Reform bietet zugleich eine Gelegenheit,
das Vereinfachungspotential zu nutzen oder jedenfalls
Vereinfachungsmöglichkeiten zu prüfen. Wir gehen davon aus,
dass hiervon nicht Gebrauch gemacht wurde, denn die Annahme,
dass die Neuregelung „- wie bisher - einfach in der praktischen
Anwendung“ sei (siehe Abschnitt B. „Lösung“ auf Seite 1),
berücksichtigt unseres Erachtens nicht die bestehende Komplexität
der Verzinsungslogik des § 233a AO.

In der Praxis ist die Zinsberechnung eines mehrfach geänderten
Steuerbescheides mit Rückforderung vorheriger Erstattungen
durch die Finanzverwaltung selbst für fachlich versierte Personen

Federführer:
Bundesverband deutscher Banken e. V.
Burgstraße 28 | 10178 Berlin
Telefon: +49 30 1663-0
www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Lobbyregister-Nr. R001459
EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

nur schwer nachvollziehbar, was sich auch durch die umfangreichen Kommentierungen in der Literatur widerspiegelt.

Petition: Wir plädieren daher für eine grundsätzliche Abkehr von der bisherigen Logik einer Sollverzinsung unter Anrechnung bereits erhobener Zinsen und für die Einführung einer wirtschaftlichen Verzinsungsmethodik, die nur den jeweiligen Nachzahlungs- bzw. Erstattungsbetrag der Zinsberechnung unterzieht (Istverzinsung). Dies dürfte auch zu Erleichterungen bei der Finanzverwaltung führen.

II. Zur Zinshöhe - Begründung § 238 Absatz 1a AO – neu –

Gemäß der Begründung auf Seite 17 zu § 238 Absatz 1a AO-E orientiert sich der Zinssatz für Nachzahlungs- und Erstattungszinsen nach § 233a AO am aktuellen Basiszinssatz gemäß § 247 BGB (- 0,88 % p.a.) mit einem Zuschlag von 2,7 Prozentpunkten. Unseres Erachtens ist der Zuschlag jedoch nicht sachgerecht.

Der etwaige Mittelwert zwischen Guthaben- und Verzugszinsen verkennt, dass der Verzugszins gemäß § 288 BGB ein Verschulden voraussetzt und einen Sanktionscharakter besitzt. Das Pendant hierzu ist im Steuerrecht jedoch der Säumniszuschlag gemäß § 240 AO. Insofern ist die Höhe des Verzugszinses bei der Betrachtung von Nachzahlungs- und Erstattungszinsen denklogisch außer Acht zulassen und allenfalls bei der Neuregelung des § 240 AO zu berücksichtigen.

Der Mittelwert zwischen einschlägigen Finanzierungssätzen (z. B. Effektivzinssatz Einlagen nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften mit vereinbarter Laufzeit bis zwei Jahre und Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften) ergibt einen möglichen Zuschlagssatz i. H. v. ca. 0,95 Prozentpunkten.

Im Ergebnis ergibt sich daraus eine weit niedrigerer realitätsgerechte Verzinsungshöhe für die Festsetzung von Nachzahlungs- und Erstattungszinsen nach § 233a AO. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für eine aktuelle Festlegung des Zinssatzes in Höhe von 0,00 %. Dies würde zudem im Ergebnis der unter C. dargestellten Möglichkeit einer Abschaffung der Vollverzinsung gleichkommen, hätte jedoch den Vorteil, bei einem nennenswerten Anstieg der Marktzinsen schnell und unbürokratisch eine Verzinsung wieder in Gang setzen zu können. Den diesbezüglichen Gegenargumenten der Verwaltung auf Seite 10 des Referentenentwurfs wäre damit die Grundlage entzogen.

Denn der Referentenentwurf führt unter Punkt C. zutreffend aus, dass „auch eine - zumindest vorübergehende - Abschaffung der Vollverzinsung“ „denkbar wäre“. Die Bundesländer Bayern und Hessen haben sich ebenfalls für eine gänzliche Abschaffung der Verzinsung nach § 233a

AO ausgesprochen¹. Beide Bundesländer argumentieren hier mit der Möglichkeit, Bürokratie abzubauen. Ein sich ständig ändernder Zinssatz ist nicht nur intransparent, sondern auch mit viel Bürokratie verbunden und sehr komplex umzusetzen. Sich in einem bestimmten Turnus ändernde Zinssätze werden insbesondere wieder zu unnötigen Diskussionen im Rahmen von Betriebsprüfungen führen, in welchem Veranlagungszeitraum strittige Sachverhalte zu berücksichtigen sind. Auch der im Referentenentwurf angedachte Zinssatz ist nicht transparent nachvollziehbar und entspricht auch nicht der derzeitigen Zinslage, um nur einige Argumente vorzubringen.

Petitum: Wir plädieren für die Festlegung des Zinssatzes aktuell in Höhe von 0,00 %.

III. Zur Begrenzung des Zinszeitraumes

Von erheblicher Relevanz ist die Wiedereinführung der Begrenzung des maximalen Zinszeitraumes auf vier Jahre. Der Begründung des Steuerreformgesetzes 1990 ist hierzu zu entnehmen:

„Der Verzinsungszeitraum ist auf vier Jahre begrenzt. Hierdurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Außenprüfungen aus Gründen, die die Steuerpflichtigen nicht zu vertreten haben, bei Großbetrieben und Konzernen häufig erst lange Zeit nach Ablauf des einzelnen Steuerjahrs durchgeführt werden können. Durch die zeitliche Begrenzung des Zinslaufs werden diese Steuerpflichtigen für die Verzinsung so gestellt, als sei die Steuerfestsetzung aufgrund der Außenprüfung zeitnah erfolgt.“

In der Praxis ist festzustellen, dass die Betriebsprüfungen leider weiterhin oft mit erheblicher Verzögerung – ohne Verschulden des Steuerpflichtigen – abgeschlossen werden; in den meisten Ländern erst vor kurzem für die Jahre 2011 – 2014. Eine freiwillige Vorauszahlung ist oftmals nicht möglich.

IV. Zu Vertrauensschutz nach § 176 Absatz 1 Nr.1 AO

Erfreulich erscheint, dass der Referentenentwurf offenbar grundsätzlich von der Anwendung der Vertrauensschutzregelung nach § 176 Absatz 1 Nr. 1 AO ausgeht. Hiermit muss aber zumindest gemeint sein, dass bisher vorläufig ergangene Bescheide über Erstattungszinsen mit 6 % nun nicht doch noch gemindert werden, da es in diesen Fällen nicht zu einer „rückwirkenden Neuberechnung der Zinsen“ kommen kann.

¹ „Bürokratie abbauen und den Steuerzins ganz abschaffen“, Finanzen.Hessen.de; FÜRACKER: STEUERZINS GÄNZLICH ABSCHAFFEN (bayern.de).

Allerdings scheint der Gesetzgeber die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nicht vollumfänglich beachtet zu haben (Rz. 257, 258). Danach "(mussten) Bund, Länder und Kommunen spätestens für Verzinsungszeiträume nach dem Jahr 2018 auf die durch die vorliegende Entscheidung entstehenden Rückforderungsansprüche und Einnahmeausfälle vorbereitet sein und deren mögliche Auswirkungen berücksichtigen. Entsprechendes gilt, soweit von der Anwendungssperre und der rückwirkenden Neuregelung auch Erstattungszinsen zugunsten der Steuerpflichtigen betroffen sind. Soweit Zinsfestsetzungen – unabhängig von der Frage, ob dies einfach-rechtlich zulässig ist – vorläufig ergangen sind, wird die Finanzverwaltung beziehungsweise die Gemeinde im Fall von Erstattungszinsen auf die Gewerbesteuer zu prüfen haben, ob und inwieweit der Aufhebung oder Änderung einer Zinsfestsetzung zuungunsten der Steuerpflichtigen die Vertrauensschutzregelung des § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 239 Abs. 1 Satz 1 AO (in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 5 AO) entgegensteht."

Petition: Wir regen insoweit eine klarstellende Ergänzung an, die die Position zugunsten der Steuerpflichtigen zum Ausdruck bringt.

V. Zu freiwilligen Zahlungen - § 233a Abs. 8 AO - neu

Wir begrüßen sehr, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit freiwilliger Zahlungen nunmehr ausdrücklich in § 233 Absatz 8 AO-E gesetzlich verankert und damit die bisher bloße ermessensleitende Regelung im Anwendungserlass verstärkt und dadurch auch für die Gemeinden im Bereich der Gewerbesteuer verbindlich macht.

Allerdings muss zwingend klargestellt werden, dass auch eine gesetzliche Pflicht für die Verwaltung besteht, derartige freiwillige Vorauszahlungen anzunehmen, andernfalls könnte diese Möglichkeit zur Verhinderung von Zinsbelastungen durch die Verwaltung konterkariert werden. Die Erfahrungen in der Praxis haben dies bedauerlicherweise bisher bestätigt.

Der Begriff „Zinsverzicht“ im Gesetzestext und in der Begründung ist unseres Erachtens unzutreffend und daher missverständlich. Zudem ist in diesem Zusammenhang kritisch zu sehen, dass der Gesetzgeber mit dem Begriff „Leistungen“, die der Steuerpflichtige erbringt und die Finanzverwaltung annimmt, einen neuen abgabenrechtlichen Begriff einführt.

Petition: Auf die missverständliche Ausdrucksweise des „Zinsverzichts“ sollte verzichtet werden und der bisher in diesem Zusammenhang stets verwendete Begriff „Zahlungen“ beibehalten werden.

VI. Zur Nichtanwendung für andere Zinsarten

Wir bedauern, dass der Gesetzgeber nicht beabsichtigt, die Gelegenheit zu nutzen und im Rahmen dieser Reform auch die Angemessenheit der Zinshöhe für die restlichen Zinsen

eigenständig überprüft. Eine Anpassung, ohne eine verfassungsrechtliche Vorgabe und ohne, dass die Justiz in die Funktion des Gesetzgebers schlüpfen muss, wäre wünschenswert.

Das Argument, dass mit dem 31. Juli 2022 eine harte Deadline einzuhalten ist und viele Detailfragen der anderen Verzinsungen in der AO und/oder in den Einzelsteuergesetzen bis dahin nicht rechtssicher zu verankern sind, mag zutreffen, sollte aber kein Grund sein, einen nicht tragbaren Rechtszustand beizubehalten. Vielmehr sollte beispielsweise eine stufenweise Reformierung in Erwägung gezogen werden.

VII. Zur Evaluierung - § 238 Absatz 1c – neu –

Die alle drei Jahre erfolgende Verpflichtung zur Evaluierung der Angemessenheit der Zinshöhe wirft in mehrfacher Hinsicht Fragen auf.

Insbesondere findet sich keine klare Rechtsfolge aus den durch die Evaluierung gewonnenen Kenntnissen. Unseres Erachtens sollte daher eine gesetzliche Pflicht zur entsprechenden regelmäßigen Anpassung des Zinssatzes – und nicht nur dessen Überprüfung – eingeführt werden. Eine bloße Evaluierung gibt keine Rechtssicherheit für eine dann auch tatsächliche Anpassung.

Da heutzutage in den meisten Fällen die Zinsberechnungen nicht mehr in manuellen Rechenschritten, sondern mittels entsprechender Rechentools überprüft werden, wäre eine der digitalen Entwicklung gerecht werdende Anpassung zu überdenken.

Unklar ist zudem, ob die genannte Evaluierung zum 1. Januar 2026 bedeutet, dass der Zinssatz frühestens zum 1. Januar 2027 angepasst wird. Die Formulierung in § 238 Abs. 1c AO-E „mit Wirkung für nachfolgende Verzinsungszeiträume zu evaluieren“ legt dies zwar nahe, aber der Ausschluss einer rückwirkenden Anpassung im Wortlaut der Neuregelung würde mehr Rechtssicherheit erzeugen.

Ergänzend stellt sich die Frage, was „signifikante“ Änderungen im Sinne der Begründung des Referentenentwurfes zu § 238 Absatz 1c AO auf Seite 18 sind, die den Gesetzgeber berechtigen sollen, einen anderen Zinssatz zu wählen. Es muss sichergestellt werden, dass die Schwelle faktisch nicht nur bei Zinssenkungen zu Gunsten der Steuerpflichtigen ein Hindernis darstellt.

VIII. Zur Verlängerung der Festsetzungsfrist - § 239 AO-E

Die beabsichtigte Verlängerung der Festsetzungsfrist nach § 239 AO von bisher einem auf nunmehr zwei Jahre ist nicht gerechtfertigt.

Hierbei ist zu beachten, dass die Festsetzungsfrist für Zinsen erst beginnt, wenn die Festsetzungsfrist der ursächlichen Steuerfestsetzung endet. Alle relevanten Verzögerungen sind zudem durch entsprechende Anlauf- und Ablaufhemmungen bereits in § 239 Abs. 1 Satz 2 ff. AO vollumfänglich geregelt.

Eine plausible Begründung für die Verlängerung findet sich im Referentenentwurf nicht. In der Regel ist die Zinsfestsetzung mit der Steuerfestsetzung verbunden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb selbst in manuellen Fällen nach mehr als einem Jahr nach der Steuerfestsetzung die Zinsfestsetzung noch „nachgeholt“ werden muss.

Petition: Wir regen an, mit Blick auf Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden, auf die angedachte Verlängerung zu verzichten.

Über die Einbeziehung unserer Anmerkungen in Ihren weiteren Beratungen würden wir uns freuen.

Für Rückfragen und weiteren Ausführungen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
für Die Deutsche Kreditwirtschaft
Bundesverband deutscher Banken

Joachim Dahm
Managing Director
Leiter Steuern
Leiter Beteiligungscontrolling

Yokab Thomsen
Associate Director