

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

37 Haftungsansprüche endlich wie Steuerschulden verzinsen

(Kapitel 6001 Titel 011 01, 014 01 und 015 01)

Zusammenfassung

Steuer- und sogenannte Haftungsschulden werden bei der Verzinsung ungleich behandelt. Grund dafür ist eine Gesetzeslücke. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verhindert nicht, dass Haftungsschuldner dies zum Nachteil des Bundes ausnutzen.

Steuer- und sogenannte Haftungsschulden werden von der Finanzverwaltung seit Jahren ungleich behandelt. Auf Steuerschulden kann die Finanzverwaltung Zinsen erheben, wenn der Steuerschuldner sich erfolglos gegen den Steuerbescheid gewehrt und die strittigen Steuern erst nach Entscheidung über den Einspruch zu entrichten hat. Anstelle des Steuerschuldners kann die Finanzverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen Dritte als sogenannte Haftungsschuldner in Anspruch nehmen. Bleibt deren Einspruch ohne Erfolg und wird die Haftungsschuld erst nach Erledigung des Einspruchsverfahrens fällig, macht die Finanzverwaltung keine Zinsen geltend. Denn hierfür hat sie keine Rechtsgrundlage. Der Bundesrechnungshof hat das BMF bereits im Jahr 2016 auf die Ungleichbehandlung von Steuer- und Haftungsschulden hingewiesen.

Das BMF unterlässt es seit Jahren, die Gesetzeslücke zu schließen. Es begründet dies damit, dass es kein Verfahren gebe, um die Haftungsansprüche automationsgestützt zu bearbeiten. Außerdem teilte es mit, zunächst den Ausgang zweier mittlerweile abgeschlossener Verfassungsbeschwerden zur Höhe des Zinssatzes abzuwarten.

Die ungleiche Behandlung von Steuer- und Haftungsansprüchen ist systemwidrig und führt zu Einnahmeausfällen. Die Gesetzeslücke sollte umgehend geschlossen werden. Die Beschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht betrafen allein das Zinsniveau. Da ein Verfahren zur automationsgestützten Bearbeitung auch in den kommenden Jahren nicht zu erwarten ist, kann die Finanzverwaltung die Zinsen bis dahin manuell berechnen und festsetzen.

37.1 Prüfungsfeststellungen

Grundlagen der Haftung im Steuerrecht

Kann der eigentliche Schuldner seine Steuern nicht zahlen, kann die Finanzverwaltung auch Dritte unter bestimmten Voraussetzungen als Haftungsschuldner mittels Haftungsbescheid in Anspruch nehmen. Diese müssen dann die fremden Steuerschulden bezahlen. Das Steuerrecht kennt viele Haftungsgründe. Sie ergeben sich aus der Abgabenordnung aber auch aus den Einzelsteuergesetzen.

Haftungsbescheide können wie Steuerbescheide mit einem Einspruch angefochten werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Finanzbehörden die Vollziehung auf Antrag aussetzen, bis sie über den Einspruch entschieden haben. Die Haftungs- oder Steuerschulden müssen dann zunächst nicht gezahlt werden.

Fehlende Verzinsung für ausgesetzte Haftungsbescheide

Der Bundesrechnungshof untersuchte in der Vergangenheit mehrere Haftungstatbestände. Er stellte fest, dass Haftungsschuldner in großem Umfang Einsprüche gegen Haftungsbescheide einlegten. Soweit diese ohne Erfolg blieben, fielen bei den Haftungsbescheiden, bei denen die Vollziehung ausgesetzt war, für die Dauer der Aussetzung keine Zinsen an. Bei Steuerbescheiden fielen hingegen Zinsen an, wenn die Vollziehung ausgesetzt war. Grund dafür war, dass es keine gesetzliche Regelung gibt, die eine Verzinsung von ausgesetzten Haftungsansprüchen vorsieht. Denn die gesetzliche Regelung zu den Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung schreibt nur die Verzinsung ausgesetzter Steueransprüche, nicht aber die Verzinsung ausgesetzter Haftungsansprüche vor.

Gesetzeslücke führt zu Steuergestaltungen

Solange ausgesetzte Haftungsansprüche nicht zu verzinsen sind, ist das Ziel einer allgemeinen und vollständigen Verzinsung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis nicht erreicht. Die Gesetzeslücke führte dazu, dass Haftungsschuldner steuerliche Gestaltungsspielräume hatten. D. h., diese nutzten die Gesetzeslücke zu ihrem Vorteil aus. Statt die Stundung der Haftungsschuld zu beantragen, legten sie gegen den Haftungsbescheid Einspruch ein. In Verbindung mit einer gewährten Aussetzung der Vollziehung vermieden sie, dass Zinsen anfielen. Gestundete Haftungsansprüche wären, wie Steueransprüche für die Dauer der Stundung, hingegen zu verzinsen gewesen.

Schließung der Gesetzeslücke steht weiter aus

Der Bundesrechnungshof empfahl bereits im Jahr 2016, die Gesetzeslücke aus steuersystematischen und wirtschaftlichen Gründen zu schließen. Hierzu sollte das BMF dem Gesetzgeber vorschlagen, die Verzinsungsregelungen auf die Haftungsansprüche auszuweiten.

Das BMF unterlässt diese Gesetzesänderung seit Jahren. Es macht sie in Abstimmung mit den Ländern von der „absehbaren“ Umsetzung eines Verfahrens zur automationsgestützten Bearbeitung von Haftungsansprüchen abhängig. Außerdem wollte das BMF den Ausgang der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Beschwerden zur Verfassungsmäßigkeit der Höhe des Zinssatzes von 0,5 % pro Monat abwarten.

Die Finanzverwaltung hat mit der Entwicklung des Verfahrens zur automationsgestützten Bearbeitung von Haftungsansprüchen weder begonnen, noch kann sie damit in absehbarer Zeit wegen anderer, vordringlicherer IT-Projekte beginnen.

37.2 Würdigung

Es ist sachlich nicht gerechtfertigt, dass ausgesetzte Haftungs- und ausgesetzte Steueransprüche steuerlich ungleich behandelt werden. Die Gesetzeslücke führt zu dauerhaften Einnahmeausfällen.

Die Ungleichbehandlung ist nicht länger hinnehmbar. Die Gesetzeslücke sollte umgehend geschlossen werden. Die erforderliche Gesetzesänderung darf nicht allein davon abhängig gemacht werden, inwieweit sie technisch unterstützt werden kann. Damit sie nicht auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben wird, hält es der Bundesrechnungshof für vertretbar, dass die Finanzbehörden die Zinsen in einer Übergangszeit manuell berechnen und festsetzen.

Der unmittelbaren Einführung einer Zinspflicht für ausgesetzte Haftungsansprüche stehen aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch die beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Beschwerden nicht entgegen. Denn diese Verfahren betreffen allein die Frage, ob die Verzinsung der Höhe nach verfassungsgemäß ist. Die Verfassungsmäßigkeit der Verzinsung dem Grunde nach ist nicht Gegenstand der Verfahren.

37.3 Stellungnahme

Das BMF hat weiter auf die anhängigen Verfassungsbeschwerden zur Höhe des Zinssatzes verwiesen. Die Entscheidungen hierzu seien für das Jahr 2021 vorgesehen und könnten neben den Auswirkungen zur Zinshöhe auch Anpassungen am System der steuerlichen Verzinsungsregelungen auslösen. Die Urteile sollten daher abgewartet werden. Eine Ausweitung der Verzinsungsregelungen auf Haftungsansprüche könne im Anschluss geprüft werden.

37.4 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen des BMF überzeugen nicht. Das BMF hielt es bereits im Jahr 2016 für notwendig, die bestehende Gesetzeslücke bei der Verzinsung von Haftungsschulden zu schließen. Bislang begründete es bisherige Verzögerungen mit dem fehlenden Verfahren zur automationsgestützten Bearbeitung von Haftungsansprüchen. Dann machte es die Schließung der Gesetzeslücke allein vom Ausgang der Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit der Zinshöhe abhängig. Dabei war – entgegen seinem Vorbringen – das System der steuerlichen Regelungen zur Verzinsung nicht Gegenstand des Verfahrens.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwischenzeitlich in seinem am 18. August 2021 veröffentlichten Urteil entschieden. Es sah den Zinssatz von 0,5 % pro Monat für ab dem 1. Januar 2014 anfallende Nachzahlungs- und Erstattungsinsen als überhöht und verfassungswidrig an. Zudem verpflichtete es den Gesetzgeber, die Höhe der ab dem 1. Januar 2019 entstehenden Zinsen in Einklang mit dem Grundgesetz zu bringen. Hierzu setzte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Juli 2022.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMF dem Gesetzgeber ohne weitere Verzögerungen vorschlagen sollte, die Verzinsungsregelungen auf Haftungsansprüche auszuweiten. Dafür bietet sich das notwendige Gesetzgebungsverfahren zur Neuregelung der Zinssatzhöhe an. Weitere Einnahmeausfälle über das Jahr 2022 hinaus sind nicht hinnehmbar.