

28 Risiken in Millionenhöhe durch überlange Verfahren bei der Erstattung von Kapitalertragsteuer

Zusammenfassung

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) braucht über 20 Monate, um Anträge auf Erstattung von Kapitalertragsteuer zu bearbeiten. Dem Bund drohen dadurch erhebliche Zins- und Schadensersatzansprüche.

Das Verfahren zur Erstattung von Kapitalertragsteuer ist durch 50 Jahre alte Großrechneranwendungen und zahlreiche Medienbrüche geprägt. Auch bestehen erhebliche Bearbeitungsrückstände. Dies führt zu hohen Liquiditätsverlusten bei den Gläubigern von Erstattungsansprüchen (Erstattungsgläubiger).

Dem BZSt ist das mögliche Erstattungsvolumen nicht vollständig bekannt. Bei den bis Ende des Jahres 2025 erfassten Anträgen summiert es sich auf 5,2 Mrd. Euro. Daraus ergeben sich ein möglicher Zinsschaden für die öffentlichen Haushalte von jährlich bis zu 312 Mio. Euro sowie staatshaftungsrechtliche Risiken. Bund und Länder tragen sämtliche Risiken jeweils hälftig.

Das Erstattungsverfahren ist daher konsequent rechtlich und organisatorisch zu modernisieren und zu digitalisieren. Kurzfristig sollte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit dem BZSt untersuchen, wie sich die derzeitigen Abläufe optimieren lassen. Auch sollte es prüfen, wie die Fiskalinteressen von Bund und Ländern zukünftig besser gewahrt werden können. Hierzu gehört es, die Verzinsung von unionsrechtswidrig einbehaltener Kapitalertragsteuer entsprechend zu regeln.

28.1 Prüfungsfeststellungen

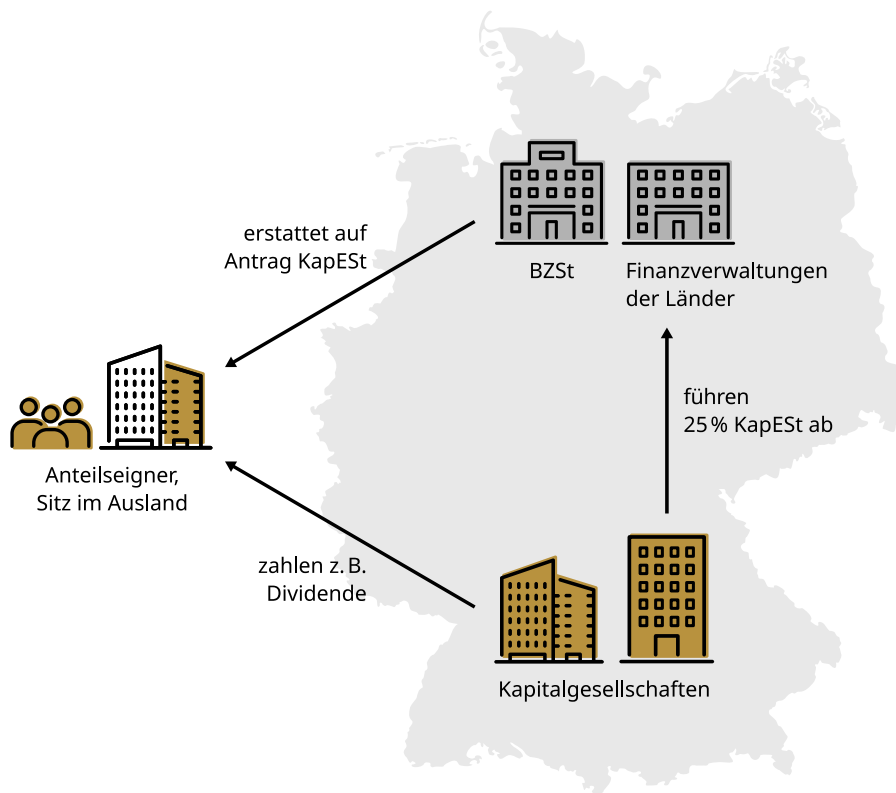
Kapitalerträge wie z. B. Dividenden unterliegen in Deutschland dem Steuerabzug. Dies gilt auch für im Ausland ansässige Empfänger, die mit ihren inländischen Kapitalerträgen in Deutschland beschränkt steuerpflichtig sind. Sie können beantragen, dass ihnen das BZSt die einbehaltene Steuer teilweise oder vollständig erstattet. Grund hierfür

können niedrigere Steuersätze des Ansässigkeitsstaates aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens sein.

Abbildung 28.1

Besteuerung von Kapitalerträgen

Kapitalgesellschaften führen auf ausgezahlte Kapitalerträge 25 % Kapitalertragsteuer (KapEST) an die Finanzverwaltung ab. Ausländische Anteilseigner können hiervon eine Erstattung beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) beantragen, wenn sie einem niedrigeren Steuersatz unterliegen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Gesetzgeber verabschiedete im Jahr 2021 das Gesetz zur Modernisierung der Entlastung von Abzugsteuern und der Bescheinigung der Kapitalertragsteuer (AbzStEntModG). Es sah insbesondere mit dem Mitteilungsverfahren Kapitalertragsteuer auf Dividenden aus Aktien und Hinterlegungsscheine (MiKaDiv) ein neues elektronisches Mitteilungsverfahren zum Jahresbeginn 2025 vor. Die elektronische Mitteilung von Steuerdaten soll die bislang im Erstattungsverfahren vorzulegenden Steuerbescheinigungen ersetzen. Dies soll ermöglichen, die Anträge mit weniger Verwaltungsaufwand zu bearbeiten. Zudem soll es der Gefahr vorbeugen, dass Antragsteller

Steuern durch gefälschte Steuerbescheinigungen hinterziehen. Nach mehrfacher Verschiebung ist die Einführung von MiKaDiv zum 1. Januar 2027 vorgesehen.

Auch die im Jahr 2024 verabschiedete EU-Richtlinie FASTER hat zum Ziel, grenzüberschreitende Verfahren zur Erstattung von Kapitalertragsteuer zu modernisieren. Sie ermöglicht insbesondere, die in den Mitgliedstaaten bestehenden Erstattungsverfahren um ein „Relief-at-Source-Verfahren“ zu ergänzen. Dabei berücksichtigt der Abzugsverpflichtete (z. B. eine Kapitalgesellschaft, vgl. Abbildung 28.1) bereits den Steuersatz des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens. Auf diese Weise kann künftig ein nachgelagertes Erstattungsverfahren entfallen. Die Mitgliedstaaten müssen FASTER bis zum 31. Dezember 2028 in nationale Regelungen umsetzen. Spätestens ab dem 1. Januar 2030 müssen sie diese anwenden.

Aktuell benötigt das BZSt über 20 Monate, um die Kapitalertragsteuer zu erstatten. Es kannte Ende 2025 das mögliche Erstattungsvolumen nur für 92 000 von 122 000 Anträgen. Dieses belief sich auf 5,2 Mrd. Euro. Allein daraus ergibt sich ein möglicher Zinschaden von jährlich bis zu 312 Mio. Euro. Diesen müssten Bund und Länder jeweils zur Hälfte tragen. Das Erstattungsvolumen der weiteren Anträge will das BZSt erst erfassen, wenn es sie bearbeitet. Auf die „Sprengkraft“ unionsrechtlicher Zinsrisiken hatte das BZSt das BMF bereits vor Jahren hingewiesen. Es hat auch vor einem möglichen Zinsanspruch der Erstattungsgläubiger gewarnt: Es bestehe das Risiko einer „nicht unerheblichen Verzinsung“. Daneben führt das BZSt seit dem Jahr 2024 Musterprozesse zu staatshaftungsrechtlichen Ansprüchen als Folge von Liquiditätseinbußen der Erstattungsgläubiger.

Der Ablauf des Erstattungsverfahrens ist durch 50 Jahre alte Großrechneranwendungen geprägt. Er ist durch zahlreiche Medienbrüche gehemmt. Seit Juli 2023 besteht die Pflicht, Anträge elektronisch zu stellen. Dies hat den Ablauf jedoch nicht beschleunigt. Anfang 2024 gingen beim BZSt signifikant mehr Anträge ein, als es erledigen konnte. Deshalb ergriffen das BMF und das BZSt verschiedene organisatorische und automationsstechnische Maßnahmen, um das Erstattungsverfahren zu beschleunigen. Diese konnten jedoch nur das Anwachsen der Bearbeitungsrückstände verlangsamen.

Abbildung 28.2

Gesamtrisiken unbekannt

Nur bei 92 000 von 122 000 Anträgen auf Erstattung von Kapitalertragsteuer kennt das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) das mögliche Erstattungsvolumen. Nur hierfür kann es das Zinsrisiko abschätzen. Die Höhe möglicher Schadensersatzansprüche ist ihm unbekannt.

→	Überlange Verfahrensdauer Aktuell benötigt das BZSt über 20 Monate , um die Kapitalertragsteuer zu erstatten.
→	Mögliches Erstattungsvolumen unbekannt Das BZSt kannte Ende 2025 das mögliche Erstattungsvolumen nur für 92 000 von 122 000 Anträgen. Dieses belief sich auf 5,2 Mrd. Euro .
→	Verzinsungs- und Schadensersatzrisiken Schon aus dem bekannten Erstattungsvolumen ergibt sich ein Zinsschaden von jährlich bis zu 312 Mio. Euro für die öffentlichen Haushalte. Die Höhe möglicher Schadensersatzansprüche ist unbekannt .

Grafik: Bundesrechnungshof.

28.2 Würdigung

Die bereits vor Jahren vom BZSt aufgezeigten Zinsrisiken legen einen Verstoß gegen die unionsrechtlich geschützte Kapitalverkehrsfreiheit zugrunde. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und der Bundesfinanzhof (BFH) erkennen einen solchen Verstoß, wenn eine Behörde Unionsrecht fehlerhaft anwendet. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, den Normen des Unionsrechts eine optimale Wirkungskraft zu verleihen (sog. Effektivitätsgrundsatz). Die Verfahrensdauer von mehr als 20 Monaten begründet ernsthafte Zweifel, ob noch ein effektives Erstattungsverfahren nach Unionsrecht vorliegt.

Die bisherigen Maßnahmen des BMF und des BZSt konnten das Erstattungsverfahren im Ergebnis weder wesentlich noch nachhaltig beschleunigen. Dies ist mit Blick auf die daraus resultierenden Liquiditätsverluste der Erstattungsgläubiger nicht hinnehmbar. Gleiches gilt für die kontinuierlich wachsenden fiskalischen Risiken infolge von Zins- und Schadensersatzansprüchen.

Es ist erforderlich, die mit dem AbzStEntModG seit dem Jahr 2021 beabsichtigte Modernisierung des Erstattungsverfahrens zu vollenden. Dies setzt voraus, MiKaDiv zum 1. Januar 2027 anzuwenden. Ein weiteres Verschieben gilt es zu verhindern, auch um grenzüberschreitenden Steuermisbrauch zu vermeiden. Zudem sollte die Richtlinie FASTER so früh wie möglich in nationales Recht umgesetzt werden. Das BMF sollte

insbesondere die Möglichkeit prüfen, das „Relief-at-Source-Verfahren“ noch vor dem Jahr 2028 einzuführen. Zukünftige Erstattungsverfahren ließen sich dadurch zumindest in risikoarmen Fällen vermeiden. Darüber hinaus sollte das BMF mit dem BZSt untersuchen, wie sich die Abläufe des Erstattungsverfahrens kurzfristig optimieren lassen.

Das BMF sollte umgehend Vorsorge für die fiskalischen Risiken infolge unionsrechtlicher Zinsansprüche wegen überlanger Verfahrensdauer treffen. Dies gilt umso mehr, als der BFH mittlerweile einen Zinsanspruch bei unionsrechtswidrig einbehaltener Kapitalertragsteuer bejaht. Die anhängigen Musterverfahren verdeutlichen die Gefahr staatshaftungsrechtlicher Ansprüche auf Schadensersatz infolge überlanger Erstattungsverfahren. Das BMF sollte prüfen, wie es diese Risiken minimieren und notfalls im Haushalt absichern kann.

Der Bundesrechnungshof erkennt zudem ein gesetzgeberisches Handlungsfeld. Der EuGH eröffnet den EU-Mitgliedstaaten bei der Verzinsung unionsrechtlicher Erstattungsansprüche einen Spielraum. Diese muss lediglich dem Effektivitätsgrundsatz genügen, d. h., die Zinszahlungsmodalitäten müssen eine angemessene Entschädigung für die vorenthaltene Liquidität gewährleisten. Das BMF sollte prüfen, diesen Spielraum proaktiv durch eine gesetzliche Regelung zu nutzen. Ziel sollte es sein, die Fiskalinteressen von Bund und Ländern besser zu wahren. Dies betrifft insbesondere die höchst-richterlich noch nicht entschiedene Frage des anzuwendenden Zinssatzes.

28.3 Stellungnahme

Das BMF bestreitet die überlange Verfahrensdauer nicht. Es weist darauf hin, dass das BZSt die Bearbeitungsrückstände nunmehr abbaue.

Ein schnelles und sicheres Erstattungsverfahren müsse modern und digital sein. Das BMF sieht diese Abhängigkeit ebenso wie der Bundesrechnungshof. Dies gelte ebenso bei der Umsetzung der FASTER-Richtlinie. Beides verfolge das BMF mit hoher Priorität. Auch das elektronische Mitteilungsverfahren MiKaDiv trage mittelbar zu einem beschleunigten Verfahren bei. Es ermögliche einen automatischen Datenabgleich von Erstattungsanträgen und Steuerbescheinigungen.

Das Risiko eines unionsrechtlichen Verzinsungsanspruchs wegen überlanger Erstattungsverfahren erkennt das BMF nicht. Ein solcher lasse sich bislang nicht aus der Rechtsprechung von EuGH und BFH ableiten. Gleiches gelte für staatshaftungsrechtliche Ansprüche auf Schadensersatz. Das BMF halte deshalb daran fest, diese Risiken bei der Steuerschätzung und der Haushaltsplanung nicht zu berücksichtigen. Unabhängig hiervon sehe es in der beschleunigten Antragsbearbeitung den besten Weg, um möglichen Zins- und Schadensersatzansprüchen zu begegnen.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen. Er begrüßt die übereinstimmende Einschätzung des BMF, fiskalischen Risiken durch möglichst schnelle Erstattungsverfahren zu begegnen. Von diesem Ziel ist die unverändert überlange Verfahrensdauer von mehr als 20 Monaten noch weit entfernt. Es gilt daher, die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Verbesserungen mit Nachdruck voranzutreiben.