

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeit der Einführung einer Vollverzinsung im Steuerrecht – Bericht über die Vollverzinsung –**

#### Inhaltsübersicht

	Seite
1 Vorbemerkung .....	3
1.1 Berichtsauftrag .....	3
1.2 Veranlassung für die Entschließung .....	3
2 Geltendes Zins- und Säumnisrecht .....	3
2.1 Zinsrecht .....	3
2.2 Säumnisrecht .....	3
3 Begriff der Vollverzinsung .....	4
4 Gründe für und gegen die Einführung einer Vollverzinsung .....	4
4.1 Gründe für eine Vollverzinsung .....	4
4.2 Gründe gegen eine Vollverzinsung .....	5
5 Unterschiede zu der Verzinsung bei Kreditinstituten .....	5
6 Verwaltungsmäßige Schwierigkeiten der Durchführung der Vollverzinsung .....	5
6.1 Allgemeines .....	5
6.2 Notwendige Voraussetzungen .....	6
6.3 Maschinelles Festsetzungsverfahren und Verzinsung .....	6

	Seite	
7	Versuche einer gesetzgeberischen Lösung .....	6
7.1	Ist-Verzinsung .....	6
7.2	Soll-Verzinsung .....	6
7.3	Voraussetzungen für die Durchführbarkeit .....	7
7.4	Schwierigkeiten bei der Durchführung .....	7
8	Voraussetzungen für die Einführung der Vollverzinsung, Bericht über den Stand der Automation .....	7
9	Besonderheiten bei der Verzinsung von Zöllen und Verbrauchsteuern	7
10	Noch offene Probleme .....	8
11	Schlußbemerkung .....	8
 <b>Anlage 1</b>		
zu Tz. 6.1	Verwaltungsmäßige Schwierigkeiten der Durchführung der Vollverzinsung .....	9
1	Kassenmäßige Behandlung .....	9
2	Billigkeitsmaßnahmen .....	9
3	Rechtsbehelfe .....	9
 <b>Anlage 2</b>		
zu Tz. 6.3	Schwierigkeiten der Feststellung des Vorsolls .....	10
 <b>Anlage 3</b>		
zu Tz. 7.4	Schwierigkeiten bei der Durchführung des vereinfachten Zinsmodells nach den gegenwärtigen Steuererhebungsverfahren .....	11
1	Unterschiedliche Erhebungsverfahren .....	11
2	Gefahr der Verzögerung der Umstellung der Kassen .....	11
3	Weitere Erschwernisse .....	12
 <b>Anlage 4</b>		
zu Tz. 10	Noch offene Probleme .....	13
1	Höhe des Zinssatzes .....	13
2	Ertragsteuerliche Behandlung der Zinsen .....	13
3	Verhältnis der Zinsen zum Säumniszuschlag .....	13
4	Zinspflicht für Realsteuern .....	13

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 27. November 1975 — Drucksache 7/4292 — zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (44) — 521 04 — Ab 17/78 — vom 6. Januar 1978.

Federführend: Bundesminister der Finanzen

## 1 Vorbemerkung

### 1.1 Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 203. Sitzung am 27. November 1975 bei der Verabschiedung der Abgabenordnung 1977 folgende Entschließung gefaßt (Stenografischer Bericht S. 14 051 D, Drucksache 7/4292 S. 49):

- „1. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bei den Ländern darauf hinzuwirken, daß sie die verwaltungsmäßigen Voraussetzungen für die Einführung der Verzinsung von Steuerschulden und Steuerguthaben zum frühestmöglichen Zeitpunkt schaffen.
2. Der Bundestag ersucht die Bundesregierung, ihm bis zum 1. Januar 1978 über die Möglichkeit der Einführung der Verzinsung der Steuerschulden und Steuerguthaben zu berichten.“

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag nach Erörterung der tatsächlichen und rechtlichen Fragen einer Vollverzinsung mit den obersten Finanzbehörden der Länder wie folgt:

### 1.2 Veranlassung für die Entschließung

Der von der Bundesregierung im März 1971 vorgelegte Entwurf einer Abgabenordnung hielt am geltenden Recht einer Teilverzinsung fest. In der Begründung zum Entwurf wurde zwar darauf hingewiesen, daß die Einführung einer Vollverzinsung wohl die gerechteste Lösung darstelle, aber einen derartigen Arbeitsaufwand erfordern würde, daß er ohne Automation der Kassenbuchführung von den stark überlasteten Finanzbehörden nicht zu bewältigen sei (vgl. Drucksache VI/1982 S. 96 Nr. 7). Bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs einer neuen Abgabenordnung hatte sich bereits der hierfür gebildete Arbeitskreis für die Reform der Reichsabgabenordnung sowohl wegen materieller Bedenken als auch wegen der damit verbundenen Verwaltungsverzögerung gegen die Einführung einer Vollverzinsung ausgesprochen (vgl. dazu Heft 13 der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen „Reform der Reichsabgabenordnung“ S. 32 und 355). Der Arbeitskreis hat deshalb nur eine Teilverzinsung befürwortet.

Während der Beratungen des Entwurfs einer neuen Abgabenordnung hat sich der Finanzausschuß des Deutschen Bundestages mit der Frage der Einführung einer Vollverzinsung eingehend befaßt. Dabei konnte sich auch ein Teil der Angehörigen des Ausschusses bei Hamburger Finanzämtern anhand der in Hamburg praktizierten Steuererhebungsverfahren über die technischen Möglichkeiten informieren, die bei der Durchführung einer Vollverzinsung den Finanzämtern zur Verfügung stehen. Aufgrund dieser Prüfungen und Untersuchungen war der Finanzausschuß des Deutschen Bundestages einstimmig zu der Auffassung gelangt, daß eine Vollverzinsung erst dann von den Steuerverwaltungen der Länder ohne

übermäßigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bewältigt werden kann, wenn im ganzen Bundesgebiet das sog. integrierte Verfahren einer automatisierten Steuerfestsetzung und Steuererhebung eingeführt ist (Drucksache 7/4292 S. 7 unter Nr. 4 b Buchstabe ee). Da dies aber im Zeitpunkt der Verabschiedung der Abgabenordnung 1977 noch nicht der Fall war, blieb es im Grundsatz bei der auch schon bisher geltenden Teilverzinsung. Um die Möglichkeit der Einführung einer Vollverzinsung zu einem späteren Zeitpunkt beurteilen zu können, hat der Deutsche Bundestag die in Tz. 1.1 des Berichts genannte Entschließung gefaßt.

## 2 Geltendes Zins- und Säumnisrecht

### 2.1 Zinsrecht

Nach geltendem Recht werden Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis nur verzinst, soweit dies gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 233 Satz 1 AO). Von der Zinspflicht ausgenommen sind Ansprüche auf steuerliche Nebenleistungen (§ 3 Abs. 3 AO) und die entsprechenden Erstattungsansprüche (§ 233 Satz 2 AO).

Der Gesetzgeber hat bei Verabschiedung der Abgabenordnung 1977 an dem System der Teilverzinsung festgehalten. Im einzelnen sind folgende Zinsen vorgesehen:

- Stundungszinsen für die Dauer einer gewährten Stundung (§ 234 AO), ab 1. Januar 1977 generell bei allen Steuerarten und bei zurückgeforderten Vergütungsansprüchen.
- Hinterziehungszinsen für hinterzogene Steuern (§ 235 AO).
- Prozeßzinsen auf Erstattungsbeträge, wenn der Steuerpflichtige im gerichtlichen Verfahren obsiegt (§ 236 AO).
- Aussetzungszinsen, soweit ein Rechtsbehelf gegen einen Steuerbescheid, eine Steueranmeldung oder einen Verwaltungsakt, der einen Steuervergütungsbescheid aufhebt oder ändert, endgültig keinen Erfolg gehabt hat und hinsichtlich des geschuldeten Betrages die Vollziehung ausgesetzt worden ist (§ 237 AO); dies gilt ab 1. Januar 1977 auch für das außergerichtliche Rechtsbehelfsverfahren i. S. des § 348 AO.

Allen Zinsarten ist gemeinsam, daß der Beginn der Zinspflicht an einen Zeitpunkt anknüpft, der regelmäßig später liegt als der Zeitpunkt der Festsetzung des jeweiligen Anspruchs. Eine Verzinsung für einen Zeitraum vor der erstmaligen Festsetzung und Fälligkeit des Anspruchs ist mit Ausnahme der Hinterziehungszinsen nicht vorgesehen.

### 2.2 Säumnisrecht

Neben den genannten Zinsarten werden Säumniszuschläge erhoben (§ 240 AO), falls ein fälliger Zah-

lungsanspruch nicht rechtzeitig erfüllt wird. Sie sind ein Druckmittel besonderer Art, um den Steuerpflichtigen zur pünktlichen Zahlung anzuhalten, und deshalb auch nicht mit Zinsen, die eine Entschädigung für die Kapitalnutzung darstellen, vergleichbar. Sie setzen in jedem Fall voraus, daß der Anspruch, zu dem sie erhoben werden, festgesetzt und fällig ist. Insofern gehen auch Argumente fehl, die unter Berufung auf die Säumniszuschlagsregelung für eine Verzinsung von Steuererstattungen für eine Zeit vor Festsetzung und Fälligkeit des Erstattungsanspruchs eintreten.

### 3 Begriff der Vollverzinsung

Der Bericht bezieht sich auf die Möglichkeiten der Einführung einer sog. Vollverzinsung im Steuerrecht. Unter Vollverzinsung versteht man die Verzinsung von Steuernachzahlungen und Steuererstattungen unabhängig vom Zeitpunkt der Fälligkeit der Beträge für einen Zeitraum nach der Entstehung des jeweiligen Anspruchs bis zu dessen Festsetzung bzw. Zahlung.

Ansprüche auf Steuern und Steuererstattungen entstehen, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Fälligkeit von Steuern und Steuererstattungen tritt regelmäßig erst nach Festsetzung der Ansprüche ein. Zwischen Entstehung und Fälligkeit dieser Ansprüche kann daher ein mehr oder weniger langer Zeitraum liegen. Da bis zum Ablauf der Festsetzungsverjährung Steuern noch festgesetzt und Steuerbescheide aufgehoben oder geändert werden können, kann der Zeitraum zwischen Entstehung und Fälligkeit des Anspruchs in Einzelfällen mehrere Jahre betragen.

Zu den Möglichkeiten einer Vollverzinsung im einzelnen s. Tz. 7, 9 und 10.

### 4 Gründe für und gegen die Einführung einer Vollverzinsung

Sowohl von seiten der Wirtschaft, der Steuerzahler, der steuerberatenden Berufe als auch von seiten der Verwaltung sind die mit der Einführung einer Vollverzinsung sich ergebenden Fragen geprüft und kritisch gewürdigt worden. Dabei hat sich gezeigt, daß sowohl Gründe für als auch Gründe gegen die Einführung einer Vollverzinsung sprechen. Nachfolgend werden einige der wichtigsten Argumente aufgezeigt, ohne daß eine Wertung abgegeben wird.

#### 4.1 Gründe für eine Vollverzinsung

— Das geltende steuerliche Zinsrecht wird als unbefriedigend empfunden. Infolge der unterschiedlichen Erhebungsformen kommt es zu unterschiedlichen Fälligkeiten der jeweiligen Ansprüche. Steuerpflichtige, deren gesetzmäßig geschuldete Steuer erst spät festgesetzt und damit fällig wird, haben einen fiktiven Zinsvorteil gegenüber denjenigen, die die zutreffende Steuer be-

reits bei der Entrichtung der Vorauszahlungen oder in Form des Steuerabzugs geleistet haben. Der Zinsvorteil ist um so größer, je höher der nachzuzahlende Betrag ist und je später die Steuer festgesetzt wird.

- Die Vollverzinsung wäre die gerechteste Lösung des steuerlichen Zinsproblems. Steuerpflichtige, die Nachzahlungen zu leisten haben, müßten Nachzahlungszinsen zahlen und hätten keinen Zinsvorteil mehr. Steuerpflichtige, die zuviel gezahlt haben, würden den Erstattungsanspruch verzinst erhalten. Die Vollverzinsung würde damit der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dienen.
- Durch die Vollverzinsung könnten insbesondere Unterschiede in der Steuererhebung, die zwischen Lohnsteuerzahlern und verlangten Steuerpflichtigen bestehen, ausgeglichen werden. Der Lohnsteuerpflichtige wird durch den Steuerabzug zeitnah, d. h. bereits im Zeitpunkt der Lohnsteuerzahlung, steuerlich belastet. Evtl. Überzahlungen werden in der Regel erst im Lohnsteuerjahresausgleich erstattet. Veranlagte Steuerpflichtige haben es dagegen zum Teil in der Hand, evtl. Steuernachzahlungen hinauszuschieben, indem sie ihre Steuererklärung entsprechend spät abgeben und damit eine späte Veranlagung und Fälligkeit der Steuernachzahlung erreichen.
- Veranlagte Steuerpflichtige haben die Möglichkeit, bei zweifelhafter Sach- und Rechtslage die für sie günstigste Rechtsauffassung in ihrer Steuererklärung zugrunde zu legen. Sie können sich damit zum Teil über mehrere Jahre der rechtzeitigen Zahlung der nach dem Gesetz geschuldeten Steuer entziehen, insbesondere wenn das Finanzamt die steuerliche Beurteilung durch den Steuerpflichtigen erst nach Durchführung einer Betriebsprüfung nicht anerkennt.
- Das Argument, der Steuerpflichtige könne nicht mit einem Zinszuschlag belastet werden, wenn die zeitliche Verzögerung der Steuerfestsetzung nicht auf ihn, sondern auf das Verhalten des Finanzamtes im wesentlichen zurückzuführen sei, geht fehl, weil die Vollverzinsung keinen Strafcharakter hat, sondern dem Ausgleich zwischen den einzelnen Steuerpflichtigen dienen soll.
- Die Vollverzinsung wäre damit auch geeignet, evtl. Wettbewerbsverschiebungen, die sich aus der unterschiedlichen zeitlichen Heranziehung zur Steuer ergeben können, auszugleichen.
- Durch die Vollverzinsung würde der Anreiz, Vorauszahlungen möglichst niedrig zu halten, geringer, weil der sich daraus ergebende Vorteil zumindest zum Teil durch die Verzinsung der Nachzahlungen wieder entzogen werden würde. Das gleiche gilt für die Tendenz der Steuerpflichtigen, die Abgabe der Steuererklärungen möglichst weit hinauszuschieben, um damit eine entsprechende späte Heranziehung zur Steuernachzahlung zu erreichen.
- Eine Vollverzinsung wäre wirkungsvoller, wenn es gelänge, die Verzinsung bereits mit der Entstehung des Steueranspruchs oder der Steuer-

überzahlung beginnen zu lassen. Eine solche Lösung hätte aber auch den größten Verwaltungsaufwand zur Folge (vgl. dazu Tz. 7.2).

#### 4.2 Gründe gegen eine Vollverzinsung

- Eine Verzinsung nicht fälliger Ansprüche ist unserer Rechtsordnung grundsätzlich fremd, soweit es sich nicht um Deliktzinsen oder um Darlehenszinsen handelt. Dem Gesetzgeber steht es jedoch im Rahmen der Verfassung frei, hiervon Ausnahmen zuzulassen.
- Der Lohnsteuerzahlern zustehende Arbeitnehmer-Freibetrag dient auch zum Ausgleich für die gegenüber veranlagten Steuerpflichtigen zeitnähere Besteuerung.
- Die Vollverzinsung hätte eine weitere Komplizierung des Steuerrechts zur Folge (Rechtsbehelfe würden zahlreicher werden; Zahl der Buchungsvorgänge und der Kontenfelder würde sich wesentlich erhöhen; Zusammenarbeit zwischen Finanzamt einerseits und dem Steuerzahler und ihren Beratern andererseits würde erschwert; bei Prüfungsfällen würde wegen der zinsmäßigen Auswirkungen der Prüfungsfeststellungen die Bereitschaft zur Verständigung auf seiten der Steuerpflichtigen geringer werden; Arbeitsbelastung der Finanzämter würde zunehmen).

#### 5 Unterschiede zu der Verzinsung bei Kreditinstituten

Der zunächst naheliegende Vergleich mit der Verzinsung bei den Kreditinstituten hält einer näheren Prüfung nicht stand. Zwischen der Vollverzinsung im Steuerrecht und der Verzinsung bei den Kreditinstituten bestehen erhebliche Unterschiede:

- Die Kreditinstitute sind darauf eingestellt, die Berechnung von Zinsen durchzuführen. Die Hauptaufgabe der Finanzämter ist die Steuererhebung; die Zinserhebung würde dazutreten.
- Die Fälle, in denen eine Zinsberechnung erforderlich wird, stehen bei Kreditinstituten fest, sobald z. B. ein Kredit in Anspruch genommen wird; erforderlichenfalls können die Kreditinstitute die notwendigen Daten gesondert festhalten. Bei einer steuerlichen Vollverzinsung ergibt sich die Notwendigkeit der Zinsberechnung erst zu einem späteren ungewissen Zeitpunkt. Theoretisch könnten bei allen Steuerfestsetzungen Zinsen anfallen.
- Die Finanzbehörden haben je nach Art der künftigen Zinsregelung auch bereits für die Zeit vor Fälligkeit der Ansprüche Zinsen zu berechnen. Die Banken kennen vielfach keine Verzinsung von Guthaben im Kontokorrentverkehr. Sie können die Zinsen jeweils an Hand der sich aus dem Kontokorrent ergebenden Salden berechnen.
- Der jeweilige Steueranspruch ändert sich häufig rückwirkend durch nachfolgende Ereignisse, z. B. Prüfungen, Rechtsbehelfsverfahren, in seiner Hö-

he und seinem Bestand. Die Steuerfestsetzung muß dann entsprechend geändert werden. Bei jeder Änderung eines Steuerbescheides müssen die Zinsen auf der Grundlage des geänderten Solls auch für die zurückliegenden Zeiträume neu berechnet werden. Dabei müssen in gewissen Fällen (z. B. bei langjährigen Steuerprozessen) Zinsberechnungen korrigiert werden, die mehr als zehn Jahre zurückliegen. Bei den Banken kommen die Fälle nicht vor, in denen — wie z. B. bei einer Änderung der Steuerfestsetzung zugunsten des Steuerpflichtigen — sämtliche Zinsberechnungen für die vorangegangenen Jahre wieder aufgerollt werden müssen.

- Im Steuerrecht müssen die Zinsen zusammen mit jeder einzelnen Steuerforderung vom Steuerpflichtigen angefordert und ggf. beigetrieben werden. Die Kreditinstitute können dagegen angefallene Zinsen prinzipiell an festen Stichtagen berechnen und ihre Kunden im Kontokorrentverkehr belasten.
- Die Finanzämter sind u. U. gehalten, im Erlaßwege auf Beträge oder auf die Verzinsung von Schulden zu verzichten; sie können daher bei der Berechnung von Erstattungszinsen nicht davon ausgehen, daß Zinsen oder Zuschläge auf die vorher festgesetzte Steuer erhoben worden sind. Es ist daher erforderlich, bei der Berechnung von Zinsen auf Steuererstattungen sicherzustellen, daß derartige Billigkeitsmaßnahmen berücksichtigt werden.
- Die Zahl der Konten bei den Finanzämtern dürfte — bezogen auf den einzelnen Steuerpflichtigen — in der Regel erheblich höher sein als bei den Kreditinstituten, weil für jeden Steuerpflichtigen mehrere Konten geführt werden müssen, und zwar für jede Steuerart und für jeden Veranlagungszeitraum. Außerdem müssen Säumniszuschläge und Zinsen jeweils gesondert erfaßt und jeweils der betroffenen Steuerart und dem betroffenen Besteuerungszeitraum zugerechnet werden. Die Datenmenge, die bei Einführung des automatischen Kassenverfahrens in den Rechenzentren der Finanzverwaltung bewältigt werden muß, dürfte größer sein als das Datenmaterial der Kreditinstitute.
- Zwischen Zinsbeginn und Steuerfestsetzungen liegt häufig ein Zeitraum von mehreren Jahren mit der Folge, daß jedenfalls bei Steuererstattungen die bisherige kassenmäßige Abwicklung zurückverfolgt werden muß.

#### 6 Verwaltungsmäßige Schwierigkeiten der Durchführung der Vollverzinsung

##### 6.1 Allgemeines

Die Schwierigkeiten der Durchführung einer Vollverzinsung liegen sowohl im Veranlagungs- als auch im Kassenbereich. Sie ergeben sich insbesondere daraus, daß es im Steuerrecht häufig zu Änderungen der Steuerfestsetzungen kommt mit der Folge, daß rückwirkend die bisher durch die Steuerfest-

setzung festgelegte Zahlungspflicht entfällt und durch eine neue Zahlungspflicht — zum Teil mit umgekehrtem Vorzeichen — ersetzt wird. Jede Veranlagung, die von den bisher festgesetzten Vorauszahlungen abweicht, d. h. zu einer Nachzahlung oder Erstattung führt, hätte zugleich das Entstehen einer entsprechenden Zinspflicht zur Folge. Zugleich müßten, soweit die bisherige Steuerfestsetzung bereits eine Zinsberechnung ausgelöst hatte, die entsprechenden Zinsfolgen wieder rückgängig gemacht und durch eine neue Zinsberechnung ersetzt werden. Die Regelung über die Vollverzinsung, die ihrem Wesen nach nicht an die Fälligkeit des jeweiligen Anspruchs anknüpft, sondern an den Entstehungszeitpunkt der jeweiligen Steuer, bedeutet, daß rückwirkend festgestellt werden muß, wieviel Zinsen hätten gezahlt werden müssen, falls der Steueranspruch bereits im Zeitpunkt seiner Entstehung festgesetzt und damit fällig gewesen wäre. Da zwischen Entstehung der Steuer und deren Festsetzung u. U. mehrere Jahre liegen können, müßten sämtliche Daten, insbesondere die kassenmäßigen Vorgänge, auf Jahre hinaus, d. h. bis zu dem Zeitpunkt, von dem ab eine Änderung der Steuerfestsetzung nicht mehr möglich ist, oder zumindest bis zum Ablauf der Verjährung, im einzelnen festgehalten werden.

Wegen der kassenmäßigen Behandlung, der Berücksichtigung von Billigkeitsmaßnahmen und der Erledigung von Rechtsbehelfen vgl. Anlage 1.

## 6.2 Notwendige Voraussetzungen

Nach einhelliger Auffassung der für die Steuerverwaltung zuständigen Landesfinanzbehörden ist eine Regelung über die Vollverzinsung nur möglich, wenn sämtliche Finanzkassen auf ein vollmaschinelles Verfahren umgestellt worden sind.

## 6.3 Maschinelle Festsetzungsverfahren und Verzinsung

Der Feststellung, daß zur Zeit der Einführung der Vollverzinsung nicht überwindbare Schwierigkeiten entgegenstehen, kann auch nicht mit dem Hinweis begegnet werden, daß heute bereits ein großer Teil der Veranlagungen maschinell durchgeführt wird. Soweit dies der Fall ist (z. B. weitgehend bei der Einkommensteuer), würde sich auch eine maschinelle Berechnung der Festsetzungszinsen anbieten. Eine Berechnung der Festsetzungszinsen setzt aber voraus, daß das sog. Vorsoll (d. h. die bisher festgesetzte Steuer oder Steuervorauszahlung) für die Zinsberechnung zur Verfügung steht.

Wegen der Schwierigkeiten der Feststellung des Vorsolls vgl. Anlage 2.

## 7 Versuche einer gesetzgeberischen Lösung

Im Rahmen der Prüfung des Zinsproblems sind folgende Zinsmodelle entwickelt worden:

### 7.1 Ist-Verzinsung

Bei der Ist-Verzinsung werden die Zinsen nach Maßgabe der tatsächlich gezahlten und später festgesetzten Steuerbeträge berechnet. Jede Änderung der Steuerfestsetzung hätte danach eine neue Berechnung bisher entstandener Zinsen zur Folge. Eine solche Regelung wäre die komplizierteste. Die Ist-Verzinsung hätte einerseits den Vorteil, daß möglicherweise auf Säumniszuschläge verzichtet werden könnte, andererseits aber den erheblichen Nachteil, daß bereits abgeschlossene Veranlagungszeiträume wieder aufgerollt werden müßten.

### 7.2 Soll-Verzinsung

Um die in Tz. 6 und in den Anlagen 1 und 2 aufgezeigten Schwierigkeiten wenigstens zum Teil zu vermeiden, wurde das Modell einer Vollverzinsung nach den jeweiligen Änderungen der „Sollbeträge“ entwickelt (Sollverzinsung). Dieser Zinsentwurf geht von folgenden Grundsätzen aus:

Die Zinsen werden jeweils nach dem Unterschiedsbetrag zwischen dem Vorsoll und dem letztgültigen Soll (zuletzt festgesetzte Steuer) berechnet. Hierbei werden die kassenmäßigen Vorgänge weitgehend außer acht gelassen. Dieses System hätte den Vorteil, daß die Zinsberechnungen weitgehend zusammen mit der Festsetzung der entsprechenden Steuer vorgenommen werden könnten; die Finanzkasse würde mit der Zinsberechnung nicht belastet werden. Gleichzeitig würde eine Wiederauflösung der vorangegangenen Zinsfestsetzungen vermieden. Bei der Verzinsung eines Mindersolls (Unterschiedsbetrag zwischen der bisher festgesetzten Steuer und einer nachfolgenden niedrigeren Steuerfestsetzung) wird davon ausgegangen, daß entweder das Vorsoll bei Fälligkeit gezahlt worden ist oder daß auf das nicht gezahlte Vorsoll Säumniszuschläge oder Stundungszinsen entstanden sind. Diese Säumniszinsfolgen würden durch die Erstattungszinsen ganz oder zum Teil wieder ausgeglichen.

Im Interesse der Praktikierbarkeit der Vollverzinsung gingen die Überlegungen zuletzt dahin, den Zinslauf nicht schon mit Ablauf des Kalenderjahres der Entstehung des Anspruchs, sondern erst ein Jahr später beginnen zu lassen (Karenzjahr). Eine solche Regelung würde die Zahl der zu bearbeitenden Zinsfälle im Interesse der Verringerung der Arbeitsbelastung der Finanzämter in Grenzen halten, da die bis zum Ablauf des Folgejahres endgültig abgewickelten Steuerfälle frei von Zinsberechnungen bleiben. Insbesondere würden sich bei den Nachforderungsfällen durch den Wegfall der mit der Zinsfestsetzung zusammenhängenden Arbeiten erhebliche Erleichterungen ergeben. Das sog. Karenzjahr hätte ferner den Vorteil, daß die Finanzämter während dieser Zeit zügig veranlagten, insbesondere auch die Erstattungsfälle (z. B. Lohnsteuer-Jahresausgleich, Arbeitnehmerveranlagung) erledigen können. Für eine solche Lösung spricht auch, daß die Steuerpflichtigen vorher in der Regel noch nicht in der Lage sind, ihre tatsächlich geschuldete Steuer zu berechnen (z. B. wegen des Fehlens der Bilanz). Dies würde allerdings bedeuten, daß die Arbeit-

nehmer im Lohnsteuer-Jahresausgleich regelmäßig keine Zinsen erhalten.

Die Zinspflicht soll nach den bisherigen Überlegungen mit der Festsetzung der Steuer enden. Anschließend würden dann Säumniszuschläge, Stundungszinsen sowie Aussetzungszinsen erhoben.

### 7.3 Voraussetzungen für die Durchführbarkeit

Die Sollverzinsung kann praktiziert werden, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:

1. Die Stelle, die die Steuerfestsetzung durchführt (Übernahmestelle, Veranlagungsstelle, Amtsprüfstelle) muß in der Lage sein,
  - a) das sog. Vorsoll ohne Schwierigkeiten mit hinreichender Sicherheit festzustellen,
  - b) den Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem die Zinsen berechnet werden, d. h. den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Steuerbescheides.
2. In den Fällen, in denen es zu einer Sollminderung kommt (Änderung der bisher festgesetzten Steuer auf einen niedrigeren Betrag), muß sichergestellt werden, daß nicht zugunsten des Steuerpflichtigen Zinsen gezahlt werden auf Beträge, die dieser noch gar nicht entrichtet hat.

### 7.4 Schwierigkeiten bei der Durchführung

Auch dieses wesentlich vereinfachte Zinsmodell kann zur Zeit noch nicht von allen Finanzämtern durchgeführt werden, weil die Finanzkassen noch nach unterschiedlichen Verfahren arbeiten (vgl. Anlage 3) und nur wenige Finanzämter das integrierte Verfahren einer automatisierten Steuerfestsetzung und Steuererhebung eingeführt haben. Die Schwierigkeiten treten an unterschiedlicher Stelle auf, je nach Art des angewendeten Erhebungsverfahrens.

## 8 Voraussetzungen für die Einführung der Vollverzinsung, Bericht über den Stand der Automation

Nach Auffassung der obersten Finanzbehörden der Länder ist in Übereinstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Beratungsergebnis des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages (vgl. Drucksache 7/4292 S. 7 unter Nummer 4 b Buchstabe ee) eine Vollverzinsung mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nur dann durchführbar, wenn in allen Ländern ein die Steuerfestsetzung und die Steuererhebung umfassendes automatisiertes Verfahren eingeführt ist.

Die Automatisierung des Steuerfestsetzungsverfahrens ist in den Ländern weitgehend abgeschlossen. Die Automatisierung des Steuererhebungsverfahrens stellte zunächst ein vorwiegend dv-technisches Problem dar. Der Bundesminister der Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Länder haben sich frühzeitig um die Bewältigung dieses Problems bemüht, weil eine Beschleunigung des Steuerfestsetzungsverfahrens durch Einsatz der ADV eine un-

vollständige Lösung darstellt, solange die im automatisierten Steuerfestsetzungsverfahren beschleunigt erstellten Bescheide nicht kurzfristig von der Finanzkasse abgerechnet und die Steuern erhoben bzw. erstattet werden können. Im Jahre 1960 wurde von ihnen vertraglich vereinbart, in Berlin und im Saarland gemeinsame Versuche über ein ADV-Verfahren durchzuführen, das neben der Steuerfestsetzung auch die Steuererhebung umfaßt (sog. integriertes Besteuerungsverfahren).

Die ersten Erkenntnisse aus diesen in Berlin und im Saarland durchgeführten Automationsversuchen sind bereits in einem Bericht des Bundesministers der Finanzen an den Deutschen Bundestag vom 15. März 1968 (Drucksache V/2749) dargestellt worden. Die Versuche wurden im Dezember 1972 für beendet erklärt, nachdem die Versuchsergebnisse die Billigung der Rechnungsprüfungsbehörden gefunden hatten. Inzwischen haben Berlin und das Saarland alle Finanzämter in das integrierte Besteuerungsverfahren überführt.

Alle anderen Länder haben mit der Übernahme der Finanzkassen in das integrierte Besteuerungsverfahren begonnen. Am 1. Mai 1977 arbeiteten in allen Ländern 79 von insgesamt 475 Finanzämtern in einem für die Vollverzinsung geeigneten integrierten Besteuerungsverfahren. Die Schwierigkeiten der Übernahme der Finanzkassen liegen heute weniger im dv-technischen Bereich als bei den organisatorischen und personellen Vorarbeiten (Schulung des Personals, Aufbereitung und Fehlerberichtigung der in das automatisierte Steuererhebungsverfahren zu übernehmenden Daten, Aufholung der Arbeitsrückstände, Datenerfassung). Außerdem sind erhebliche Investitionen erforderlich. Unter diesen Umständen wird die Übernahme aller Finanzkassen, die nicht nur wegen der Vollverzinsung wünschenswert erscheint, in einzelnen Ländern voraussichtlich erst in der ersten Hälfte der 80er Jahre abgeschlossen werden können.

## 9 Besonderheiten bei der Verzinsung von Zöllen und Verbrauchsteuern

Es muß noch geprüft werden, ob und inwieweit eine Regelung über die Vollverzinsung auch für die von den Bundesfinanzbehörden verwalteten Abgaben eingeführt werden kann. Dabei zeigt sich, daß in diesem Bereich derzeit im wesentlichen dieselben oder ähnliche verwaltungstechnische Gründe gegen die Einführung einer Vollverzinsung sprechen, wie sie für den Bereich der von den Landesfinanzbehörden verwalteten Abgaben dargelegt worden sind.

Für den Bereich der Zölle bestehen außerdem vor allem wegen der Ertragshoheit der Europäischen Gemeinschaft und der fortschreitenden Arbeiten an der Zollrechtsangleichung Bedenken gegen eine nationale Verzinsungsregelung. Dies gilt auch für die Abschöpfungen und Produktionsabgaben des Agrarbereichs.

Für den Bereich der Verbrauchsteuern scheidet die Verzinsung nichtfälliger Steuern grundsätzlich aus.

Der Gesetzgeber räumt den Steuerpflichtigen bei den einzelnen Verbrauchsteuern unterschiedliche Zahlungsfristen ein, die es ihnen ermöglichen sollen, die Steuern vor ihrer Entrichtung auf die Abnehmer der verbrauchsteuerpflichtigen Waren abzuwälzen. Nach Eintritt der Fälligkeit der Verbrauchsteuern bestehen — gemessen am Gesamtsteueraufkommen — weder nennenswerte Verbrauchsteuerschulden, noch nennenswerte Verbrauchsteuerguthaben, die über das geltende Zins- und Säumnisrecht hinaus aus Gründen der Steuergerechtigkeit noch einer Zinsregelung unterworfen werden müßten. Schon wegen der kurzen Festsetzungsverjährungsfrist von nur einem Jahr — diese beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden oder eine bedingt entstandene Steuer unbedingt geworden ist — werden Verbrauchsteuerfälle in der Regel zeitnah durch Außenprüfungen und an Amtsstelle abschließend geprüft. Für eingeführte verbrauchsteuerpflichtige Waren werden die Verbrauchsteuern regelmäßig zusammen mit den anderen Eingangsabgaben erhoben; die Einführung der Vollverzinsung nur für einen Teil der Eingangsabgaben würde eine besondere Verwaltungserchwernis bedeuten.

## 10 Noch offene Probleme

Bei einer gesetzlichen Regelung der Vollverzinsung müßten — neben den in Tz. 9 angesprochenen Fragen — u. a. noch folgende Probleme geklärt werden:

1. Höhe des Zinssatzes
2. Ertragsteuerliche Behandlung der Zinsen
3. Verhältnis der Zinsen zum Säumniszuschlag
4. Zinspflicht für Realsteuern.

Wegen der Einzelheiten vgl. Anlage 4.

## 11 Schlußbemerkung

Das mit der Einführung der Vollverzinsung gewünschte Ergebnis einer größeren steuerlichen Gerechtigkeit kann erst dann erzielt werden, wenn die Finanzverwaltung zur Festsetzung und Erhebung der Zinsen in der Lage ist. Dabei muß mit großem Nachdruck auf die angespannte Arbeitslage der Steuerverwaltung hingewiesen werden, die ohnehin durch ständige Änderungen auf dem Gebiet des materiellen Steuerrechts überaus stark belastet ist.

Die Länderfinanzminister haben zu allen bisher vom Bundesfinanzministerium vorgelegten Rohentwürfen für die Einführung einer Vollverzinsung in aller Deutlichkeit vorgetragen, daß eine gesetzliche Regelung von der Verwaltung nicht bewältigt werden könne, wenn sie vor der Verwirklichung des integrierten Steuerfestsetzungs- und Steuererhebungsverfahrens im gesamten Bundesgebiet in Kraft tritt.

Selbst wenn die Übernahme der Finanzkassen in das integrierte Besteuerungsverfahren beendet ist, wird die Einführung der Vollverzinsung im Steuerrecht einen nicht unerheblichen Verwaltungsmehraufwand und eine weitere Komplizierung des Steuerrechts verursachen. Es sollte deshalb auch dann nochmals geprüft werden, ob die Einführung der Vollverzinsung in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Vollverzinsung erwarteten Erfolg steht. Dies gilt insbesondere, wenn es der Finanzverwaltung gelingt, durch die Neuorganisation des Besteuerungsverfahrens entscheidend zu beschleunigen. Zumindest sollte bei einer gesetzlichen Regelung eine möglichst einfache Berechnungsmethode gewählt werden.

Nach den Ausführungen in Tz. 8 über den Stand der Automation dürfte die Einführung einer Vollverzinsung erst in der ersten Hälfte der 80er Jahre möglich sein. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens von Vorschriften über eine Vollverzinsung sollte dann so gewählt werden, daß ausreichende Zeit zur Verfügung steht, um die neuen Vorschriften in das integrierte Besteuerungsverfahren einzuarbeiten.



## Verwaltungsmäßige Schwierigkeiten der Durchführung der Vollverzinsung

### 1 Kassenmäßige Behandlung

Da sich die Zinsregelung immer nur auf den jeweiligen Steuerfall, d. h. auf eine bestimmte Steuerart und auf einen bestimmten Besteuerungszeitraum, beziehen kann, müßten die Daten über die kassenmäßige Abwicklung für jeden Steuerpflichtigen, getrennt nach Steuerarten, sowie bei laufend veranlagten Steuern unterteilt nach Besteuerungszeiträumen, für etliche Jahre festgehalten werden. In extremen Fällen, z. B. bei Anhängigkeit eines Rechtsstreites sowie in den Fällen der vorläufigen Veranlagung, kann es notwendig sein, die betreffenden Daten weit über die normale Verjährungsfrist hinaus aufzubewahren.

### 2 Billigkeitsmaßnahmen

Eine weitere wesentliche Schwierigkeit der Durchführung der Vollverzinsung ergibt sich daraus, daß es nach der Abgabenordnung zulässig und in einzelnen Fällen unumgänglich ist, auf die Erhebung von Steuern und steuerlichen Nebenleistungen (z. B. Zinsen, Säumniszuschläge) aus Billigkeitsgründen zu verzichten oder wegen Aussichtslosigkeit der Vollstreckung an sich geschuldete Beträge niederzuschlagen. Alle diese Umstände müßten im Rahmen einer Zinsberechnung berücksichtigt werden. Hierbei ergeben sich weitere Komplizierungen dadurch, daß auf den Steuerkonten vielfach Umbuchungen, Aufrechnungen und Korrekturen vorgenommen werden. Alle diese Ereignisse, d. h. die gesamte kassenmäßige Abwicklung für mehrere Kalenderjahre, müßten zudem gegenüber dem Steuerpflichtigen im Zinsbescheid im einzelnen dargelegt werden. Neben dieser zusätzlichen Arbeit der Zins-

berechnung tritt eine erhebliche Belastung der Finanzkassen dadurch ein, daß sich die Zahl der Buchungskonten nahezu verdoppeln würde und damit zugleich auch die der einzelnen Zahlungsbuchungen. Hinzu kommt die Mehrarbeit bei der Überwachung des Zahlungsverkehrs und bei der Vollstreckungsstelle. Der Bestand an Kassendaten würde einen erheblichen Umfang annehmen, der selbst in einem integrierten Festsetzungs- und Erhebungsverfahren bei Direktzugriffsspeichern Kapazitätsprobleme aufwerfen würde. Bei einem Kassenverfahren im laufenden Konto (sog. saldierendes Verfahren) werden Schulden und Guthaben einer Steuerart ohne Rücksicht auf den Zeitraum zusammengerechnet. Damit wird es aber praktisch unmöglich, in den Fällen von Erstattungszinsen die dafür notwendigen Korrekturen vorzunehmen.

Erhebliche Schwierigkeiten treten auch in den Fällen auf, in denen es zur Umbuchung von Steuererstattungen auf Steuerschulden bei einer anderen Steuerart kommt.

### 3 Rechtsbehelfe

Außerdem ist zu bedenken, daß die Zinsbescheide zahlreiche Rechtsbehelfe auslösen und zu einem entsprechenden Anwachsen von Erlaß- und Stundungsanträgen führen werden. Die möglichen Fehlerquellen werden ansteigen; es wird zu einer Beunruhigung und Verärgerung auf Seiten der Steuerpflichtigen kommen. Auch die Arbeitsbelastung der steuerberatenden Berufe wird sich erheblich verstärken, weil sie dann nicht nur die Richtigkeit der Steuerbescheide, sondern zusätzlich noch die Richtigkeit der Zinsberechnungen nachzuprüfen haben.

**Anlage 2**

zu Tz. 6.3

**Schwierigkeiten der Feststellung des Vorsolls**

Das Vorsoll müßte entweder gespeichert oder im sog. Eingabebogen aufgeführt werden. Bei den meisten Finanzämtern wird aber das Vorsoll zur Zeit noch nicht gespeichert, so daß es auch nicht automatisch bei der maschinellen Veranlagung berücksichtigt werden kann. Eine zuverlässige Ermittlung des Vorsolls kann gegenwärtig bei den meisten Finanzämtern nur durch Rückfragen bei der Finanzkasse vor Zuleitung des Berechnungsbogens an das Datenzentrum in den Berechnungsbogen eingetragen werden. Wie die bisherigen Untersuchungen gezeigt haben, ist eine Ermittlung des Vorsolls in der Festsetzungsstelle schwierig und mit Unsicherheiten behaftet. Hinzu kommt, daß bei den neuorganisierten Finanzämtern die Veranlagung zu einem großen Teil ohne Beiziehung der Akten durchgeführt wird.

Eine zuverlässige Feststellung des Vorsolls ist somit nur durch die Kasse möglich. Der Eingabebogen müßte daher noch vor der maschinellen Steuerberechnung an die Kasse geleitet werden, damit diese das Vorsoll einsetzt. Die Kasse würde mit der Steuerfestsetzung infolgedessen doppelt so häufig wie bisher befaßt werden. Die Arbeitslage in den Kassen ist aber heute schon außerordentlich angespannt.

Auch die personelle Zinsberechnung im Zusammenhang mit einem maschinellen Festsetzungsverfahren führt nicht zu einer befriedigenden Lösung der verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten. Da für die Zinsberechnung das sich aus der Steuerfestsetzung ergebende Steuersoll benötigt wird (festgesetzte Steuer), müßte der Veranlagungsbearbeiter die Rückkehr des Steuerbescheides vom Rechenzentrum abwarten, um dann die Festsetzungszinsen zu berechnen. Vor der Zuleitung des Eingabebogens vom Veranlagungsbearbeiter an das Rechenzentrum muß aber auch hierbei die Kasse zur Feststellung des Vorsolls eingeschaltet werden.

Die Berechnung der Festsetzungszinsen durch die Veranlagungsstelle oder nach Eingabe der entsprechenden Daten in die Eingabebogen durch das Rechenzentrum ist im übrigen nur möglich, wenn im Zeitpunkt der Berechnung feststeht, wann die festgesetzte Steuer fällig wird, weil von diesem Zeitpunkt das Ende des Zinslaufs abhängt. Die Fälligkeit knüpft wiederum an den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Steuerbescheides an. Da aber, insbesondere wegen Überlastung der Finanzkassen, im Zeitpunkt der Steuerfestsetzung der Tag der Absendung der Steuerbescheide nicht hinreichend bestimmbar ist, scheidet eine maschinelle Zinsfestsetzung aus, weil das Ende des Zinslaufs nicht vorgegeben werden kann.

## Schwierigkeiten bei der Durchführung des vereinfachten Zinsmodells nach den gegenwärtigen Steuererhebungsverfahren

### 1 Unterschiedliche Erhebungsverfahren

Die Steuererhebung wird in der Bundesrepublik gegenwärtig noch nach drei verschiedenen Verfahren durchgeführt:

- 1.1 Beim Sollkartenverfahren, das von rund der Hälfte aller Finanzämter im Bundesgebiet angewendet wird, werden die Steuerforderungen getrennt nach Steuerarten und Zeiträumen unter Verwendung von Buchungsautomaten gebucht und von Buchhaltern manuell abgerechnet.
- 1.2 Das saldierende Verfahren wurde in den 50er Jahren bei einer Reihe von Finanzämtern eingeführt. Es wird zum Teil im personellen Verfahren mit Buchungsautomaten und zum Teil im maschinellen Verfahren verwendet.
- 1.3 Das integrierte Verfahren einer automatisierten Steuerfestsetzung und Steuererhebung soll im ganzen Bundesgebiet eingeführt werden. Es ist in Berlin und im Saarland auf seine Brauchbarkeit erprobt worden.

Soweit das Sollkarten- oder das saldierende Verfahren noch verwendet wird, werden diese Verfahren auf das integrierte Verfahren umgestellt.

#### Zu 1.1

Eine Zinsberechnung durch die Kasse ist praktisch nicht durchführbar. Schon jetzt bestehen insbesondere im Bereich der kassenmäßigen Abwicklung große Engpässe. Es ist nicht selten, daß Steuerbescheide in den Finanzkassen längere Zeit liegen bleiben, bevor sie abgerechnet und an den Steuerpflichtigen abgesandt werden. Abgesehen von der Mehrbelastung der Finanzkassen, die durch die Berechnung der Zinsen auftreten würde, würden die Kassen zweimal so oft wie bisher mit dem Steuerfall befaßt. Zunächst müssen die Eingabebogen über die Kasse zum Rechenzentrum laufen, damit von der Kasse das Vorsoll eingetragen werden kann. Außerdem müßte für die Zinsen eine zweite Sollkarte angelegt werden. Die Einführung der Vollverzinsung würde bei dem gegenwärtigen Verfahrensstand dazu führen, daß die Steuerbescheide noch länger als bisher in den Kassen liegen bleiben. Damit wird ein mit der Vollverzinsung angestrebtes Ziel zum Teil wiederum verwässert.

#### Zu 1.2

Bei dem Lochkartenverfahren werden die eine Steuerart betreffenden Beträge nicht nach Veranlagungszeiträumen aufgegliedert, sondern in einer Summe zusammengefaßt (saldierendes Verfahren). Lediglich aus dem ersten einer Steuerfestsetzung folgenden Kontoauszug kann der Steuerpflichtige

noch ersehen, auf welchen Zeitraum der festgesetzte Betrag entfällt. Am Monatsende werden dann alle Soll- und Habenbeträge saldiert und im nächsten Kontoauszug nur noch in einer Summe ausgewiesen. Dem Kontoführer stehen weder Belege über die Steuerfestsetzung noch über Zahlungen zur Verfügung. Die entsprechenden Belege gehen vielmehr unmittelbar zur Lochkartenstelle. Nach diesem Verfahren wäre es möglich, zumindest das für die Berechnung der Zinsen erforderliche Vorsoll zu ermitteln. Es ist aber praktisch nicht möglich, die auf das Vorsoll entfallenden Säumniszuschläge und Zinsen, die endgültig nicht erhoben worden sind, zu ermitteln. Diese Angaben werden aber benötigt in Fällen, in denen es zu einer Sollminderung kommt. Die entsprechenden Angaben könnten von der Finanzkasse nur unter größtem Zeitaufwand und nur unter Mithilfe der Veranlagungsstelle ermittelt werden.

Um zu vermeiden, daß unberechtigterweise Erstattungszinsen gezahlt werden, müßten bei jeder Steuerstundung, bei der von der Erhebung von Stundungszinsen abgesehen wird, lediglich zum Zwecke einer später notwendig werdenden Berechnung der Erstattungszinsen die nichterhobenen Stundungszinsen festgehalten werden, und zwar unter Zuordnung zu der entsprechenden Steuerart und zu dem entsprechenden Veranlagungszeitraum. Das gleiche gilt in Fällen, in denen auf Säumniszuschläge verzichtet wird.

Im personellen Erhebungsverfahren und im Lochkartenverfahren werden die als Kürzung anzusetzenden erlassenen oder sonst endgültig nicht erhobenen Säumniszuschläge und Zinsen aber nicht oder nur ungenau betragsmäßig festgehalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auch im automatisierten Erhebungsverfahren die Speicherung der erlassenen Zinsen und Säumniszuschläge einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursachen würde.

Wegen der großen Arbeitsrückstände in den Kassen ist es — wie bereits dargelegt — nicht möglich vorherzusehen, wann der Bescheid dem Steuerpflichtigen zugesandt werden kann. Von diesem Zeitpunkt hängt aber das Ende des Zinslaufs ab.

#### Zu 1.3

Im integrierten Verfahren wären für die Durchführung der Vollverzinsung noch Programmänderungen erforderlich.

### 2 Gefahr der Verzögerung der Umstellung der Kassen

Falls man sich dazu entschließen sollte, die Vollverzinsung einzuführen, bevor die technischen Vor-

aussetzungen für die Verwirklichung einer derartigen Regelung gegeben sind, würde man damit riskieren, daß sich die Übernahme der Finanzkassen, d. h. die Umstellung der Finanzkassen auf das automatisierte Verfahren, verzögert. Die Aufbereitung der Sollkarten würde sich dadurch erheblich erschweren, weil weitere Fehlerquellen entstehen werden.

### 3 Weitere Erschwernisse

Eine weitere Komplizierung, die der Einführung der Vollverzinsung entgegensteht, solange die technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind, ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Bei der Einführung der Vollverzinsung wird man damit rechnen müssen, daß der Regelung entgegengehalten wird,

der Steuerpflichtige könne nicht mit Zinsen belastet werden, wenn er die Verzögerung der Steuerfestsetzung nicht zu vertreten habe. Aus diesem Grunde ist in den vom Bundesfinanzministerium erstellten Zinsmodellen vorgesehen, daß die Steuerpflichtigen die Möglichkeit haben, zur Vermeidung von Zinsfolgen eine Erhöhung ihrer Vorauszahlungen durch Anmeldung einer zusätzlichen Vorauszahlung zu erreichen. Da aber der vorgesehene Zins in Höhe von 6 v. H. erheblich über dem zur Zeit für Sparguthaben vorgesehenen Zinssatz liegt, könnte diese Regelung die Steuerpflichtigen dazu verleiten, auf diese Weise eine zinsgünstige Anlage ihrer Gelder beim Finanzamt zu erreichen. Um derartige Mißbrauchsfälle auszuschließen, bedürfte es weiterer, außerordentlich komplizierter Regelungen, die zu einer Quelle von Fehlern und Rechtsbehelfen werden dürften.

## Noch offene Probleme

### 1 Höhe des Zinssatzes

Es bleibt zu prüfen, ob ein einheitlicher Zinssatz für Soll- und Habenzinsen oder ob ein fester bzw. ein den Marktbedingungen entsprechender Zinssatz bestimmt werden soll.

Ein unterschiedlicher Zinssatz, je nachdem ob es sich um eine Steuernachforderung oder eine Steuererstattung handelt, wäre mit dem Prinzip der Sollverzinsung nicht vereinbar. Bei der Sollverzinsung dienen die Erstattungsinsen zum Teil auch dazu, vorher entstandene Zinsen auf das Vorsoll wieder auszugleichen.

Eine Anpassung an den jeweiligen Diskontsatz würde wegen dessen Flexibilität zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen, da im einzelnen für die Vergangenheit festgestellt werden müßte, welche Zinssätze für den jeweiligen Zinszeitraum zugrunde zu legen wären.

Auch die Ausrichtung der Zinshöhe nach dem durchschnittlichen Diskontsatz würde insofern Bedenken begegnen, als dieser Zinssatz erst nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres festgestellt und nur für das folgende Kalenderjahr angewendet werden könnte.

Eine Vollverzinsung ist nur praktikabel, wenn der Zinssatz für Soll- und Habenzinsen gleich hoch ist. Dabei dürfte von ausschlaggebender Bedeutung für die Höhe des Zinssatzes sein, wie die Steuerzinsen bei den Ertragsteuern behandelt werden.

### 2 Ertragsteuerliche Behandlung der Zinsen

Zinsen, die nach den Vorschriften der Abgabenordnung 1977 erhoben werden, sind zur Zeit nur dann abziehbar, wenn sie mit abziehbaren Steuern im Zusammenhang stehen, wie z. B. die Zinsen auf Gewerbesteuer. Dagegen sind Zinsen, wenn sie auf Steuern erhoben werden, die weder Betriebsausgaben noch Werbungskosten sind, auch nicht als Sonderausgaben zum Abzug zugelassen.

Erstattungsinsen stellen — soweit sie im Zusammenhang mit betrieblich veranlaßten Steuern gewährt werden — Betriebseinnahmen dar. Soweit sie auf persönliche Steuern, z. B. Einkommensteuern gezahlt werden, sind sie gem. § 20 Abs. 1 Nr. 8 EStG als Einkünfte aus Kapitalvermögen steuerpflichtig. Es bleibt daher zu prüfen, ob und inwieweit wegen der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Nachzahlungs- und Erstattungsinsen im außerbetrieblichen Bereich ein Ausgleich vorgenommen werden sollte, zumal nach dem Prinzip der „Sollverzinsung“ die Erstattungsinsen zum Teil dazu dienen, vorher entstandene Zinsen und Säumniszuschläge wieder rückgängig zu machen.

### 3 Verhältnis der Zinsen zum Säumniszuschlag

Es muß geklärt werden, ob und inwieweit Säumniszuschläge neben den Zinsen erhoben werden sollen und ob es gerechtfertigt ist, Säumniszuschläge auf bereits festgesetzte Steuern für einen Zeitraum zu erheben, der vor dem Beginn des Zinslaufs liegt.

### 4 Zinspflicht für Realsteuern

Auch für die Realsteuern ist eine Vollverzinsung nur in einem automatisierten Verfahren ohne erheblichen Verwaltungsmehraufwand durchführbar. Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 5 AO gelten die Vorschriften über die Verzinsung auch für die Realsteuern, soweit ihre Verwaltung den Gemeinden übertragen worden ist. Es muß daher geprüft werden, ob eine Vollverzinsung auch in diesem Bereich angeordnet werden kann, wobei es allerdings wohl kaum vertretbar wäre, eine Verzinsung der Realsteuern davon abhängig zu machen, ob sie von Landesfinanzbehörden oder von Gemeindebehörden verwaltet werden. Zudem wäre es auch kaum vertretbar, für die Realsteuern die Vollverzinsung einzuführen und für die landesrechtlich geregelten Abgaben u. U. das gegenwärtig geltende System der Teilverzinsung beizubehalten.

