

Zinssatz für die Bewertung von Pensionsverpflichtungen im Jahresabschluss 2021 der Landeshauptstadt Mainz

Kurzgutachten

1. Ausgangssituation

In ihrer Bilanz zum 31. Dezember 2020 weist die Landeshauptstadt Mainz Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen in Höhe von **340 Mio EUR** aus. Dies entspricht **10,7% der Bilanzsumme**.¹

Für die Berechnung der Rückstellungen wurde ein **Rechnungszinsfuß (Abzinsungssatz) von 6%** verwandt. Entsprechend § 36 Abs. 2 Satz 2 GemHVO ist „der Rechnungszinsfuß zugrunde zu legen, der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes für die Bemessung der Pensionsrückstellungen maßgebend ist“, d.h. gemäß § 6a Abs. 3 Satz 3 EStG in seiner aktuellen Fassung (sog. „dynamischer Verweis“²).

2. Problemstellung

Mit der Reform des Haushaltswesens und der Einführung der Doppik wurden vor allem zwei Zielsetzungen verfolgt, nämlich eine bessere Steuerung von Kommunen, für die eine Transparenz der Ressourcenverbräuche ein wichtiges Mittel ist, sowie die intergenerative Gerechtigkeit, für die eine zutreffende Periodisierung der Ressourcenverbräuche verlangt werden muss. Vor diesem Hintergrund haben Pensionsrückstellungen die Funktion, den Personalaufwand des Haushaltsjahres aus Pensionszusagen (Zuführung zur Rückstellung) sowie die Summe der Verpflichtungen

¹ Vgl. Landeshauptstadt Mainz (2021), S.3.

² Bei einem dynamischen Verweis wird auf die entsprechende Vorschrift **in ihrer jeweils aktuellen Fassung** verwiesen. Bei einem statischen Verweis wird auf ein Gesetz in einer bestimmten Fassung Bezug genommen, üblicherweise durch Angabe der Fundstelle in einem Veröffentlichungsblatt.

(Bestand der Rückstellung zum 31.12.) **realistisch** abzubilden. Damit soll erreicht werden, dass der Jahresabschluss der Kommune „ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde“ vermittelt (§ 108 Abs. 1 Satz 3 GemO).

Pensionsrückstellungen müssen abgezinst werden. Sie gehen von der Fiktion aus, dass die Zuführungen zur Rückstellung zinsbringend angelegt werden.³ Mit Eintritt des Versorgungsfalles stehen dann ausreichend Mittel zur Verfügung, um die dann einsetzenden Pensionszahlungen vollständig zu finanzieren.

Der aktuelle Marktzins ist deutlich niedriger als der von § 36 Abs. 2 Satz 2 GemHVO verlangte Abzinsungssatz von 6%.⁴ Dies führt dazu, dass sowohl die Zuführung als auch der Bestand der Pensionsverpflichtungen zu niedrig ausgewiesen werden. Es ist weiterhin nicht gewährleistet, dass bis zum Eintritt des Versorgungsfalles genügend finanzielle Mittel angesammelt werden können, um die Zahlungsverpflichtungen aus Pensionszusagen zu erfüllen. Damit wird die intergenerative Gerechtigkeit verletzt. Außerdem können Fehlentscheidungen die Folge sein, weil die wirtschaftliche Lage besser erscheint als sie tatsächlich ist.

Es ist deshalb fraglich, ob der Abzinsungssatz von 6% der Bewertung der Pensionsrückstellungen zugrunde gelegt werden darf.

3. Hintergrund

a. Zweite Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 22.12.1981: Abzinsungssatz für die Bewertung der Pensionsrückstellungen

Durch das Zweite Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 22.12.1981 wurde für Zwecke der Einkommensteuer der Abzinsungssatz für die Bewertung der Pensionsrückstellungen **von 5,5% auf 6%** angehoben (§ 6a Abs. 3 Satz 3 EStG).⁵ Er blieb seitdem unverändert.

³ Vgl. auch die Begründung zu § 253 Abs. 2 HGB im Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz; Deutscher Bundestag (2008), S.54.

⁴ Siehe unten unter 4.

⁵ Vgl. FG Köln, Beschluss vom 12.10.2017 – 10 K 977/17, Rz. 30 (<https://openjur.de/u/2138490.html>; Zugriff am 7.12.2021).

b. Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz von 2008: Abzinsung mit dem durchschnittlichen Marktzinssatz

Mit dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz von 2008 wurde für die Handelsbilanz nach HGB die Abzinsung aller Rückstellungen mit einer (Rest-)Laufzeit von mehr als einem Jahr verpflichtend. Seitdem muss die **Abzinsung dem durchschnittlichen Marktzinssatz** entsprechen. Der Abzinsungszinssatz wird von der Deutschen Bundesbank nach Maßgabe einer Rechtsverordnung ermittelt und monatlich bekannt gegeben.⁶ Ursprünglich sollte die Zinsentwicklung der vergangenen sieben Geschäftsjahre berücksichtigt werden. Mit Wirkung vom 1.1.2016 wurde dann der zu berücksichtigende Zeitraum auf zehn Jahre erweitert.⁷ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat diese Verlängerung „als **„Window Dressing“** charakterisiert, d.h. als Maßnahme, die den Unternehmen lediglich die „Darstellung (!) einer besseren wirtschaftlichen Situation im handelsrechtlichen Jahresabschluss“ ermöglicht. Mit dem Zweck der Bilanz, das reale ökonomische Geschehen abzubilden, lässt sich das nur dann vereinbaren, wenn man davon ausgeht, dass es sich bei der Niedrigzinsphase nur um ein vorübergehendes Phänomen handelt.“⁸

Der von der Deutschen Bundesbank bekanntgegebene Abzinsungssatz (10-Jahresdurchschnitt) beträgt zurzeit (Stand Nov. 2021) bei einer Restlaufzeit

- von 10 Jahren: 1,56% (zum Vergleich Nov. 2020 = 1,98%)
- von 15 Jahren: 2,04% (zum Vergleich Nov. 2020 = 2,48%).

c. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. Juli 2021: Höhe der Zinsen für Steuernachforderungen und Steuererstattungen

Gemäß § 233a AO in Verbindung mit § 238 Abs. 1 Satz 1 AO sind Steuernachforderungen und Steuererstattungen zu verzinsen. Die Zinsen betragen für jeden Monat 0,5% = 6% im Jahr. Mit der Erhöhung dieser Zinsen sollen Liquiditäts- und Zinsvorteile abgeschöpft werden. Mit Beschluss vom 8. Juli 2021 hat das Bundesverfassungsgericht diese Vorschriften für verfassungswidrig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Höhe des Zinssatzes, wie es in der Pressemitteilung

⁶ Vgl. § 253 Abs. 2 HGB sowie die Begründung zur Vorschrift in Deutscher Bundestag (2008), S.54 ff.

⁷ Auf Grund des „Gesetz(es) zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften“; vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018), S.9.

⁸ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018), S.10 (Hervorhebung M.R.). Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017), S.25 f.

heißt, als „**evident realitätsfern**“ bezeichnet, und zwar „**spätestens seit dem Jahr 2014**“.⁹ Für die Verzinsungszeiträume 2014 – 2018 gelten die Vorschriften fort. Für die Verzinsungszeiträume ab 1.1.2019 ist der Gesetzgeber jedoch verpflichtet, eine verfassungsgemäße Regelung zu schaffen. Eine Neuregelung muss bis spätestens bis zum 31. Juli 2022 getroffen werden.

d. FG Köln, Beschluss vom 12.10.2017: Höhe des Abzinsungssatzes für Pensionsrückstellungen

Das FG Köln hält mit seinem Beschluss vom 12.10.2017 den Abzinsungssatz in § 6a Abs. 3 Satz 3 EStG für **verfassungswidrig**, weil er gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. **Es hat deshalb das Bundesverfassungsgericht angerufen.**¹⁰ Das FG hat bereits Bedenken, ob ein starrer Abzinsungssatz verfassungskonform sei, lässt diese Frage aber letztlich offen.¹¹ In jedem Fall sei die Höhe des Abzinsungssatzes verfassungswidrig. Denn alle Parameter, die seine Höhe begründen können, liegen „seit vielen Jahren, teilweise seit Jahrzehnten, erheblich unter 6%.“¹² Der Beschluss des FG Köln betrifft das **Streitjahr 2015**. Seitdem ist der Marktzins weiter deutlich zurückgegangen. Das Finanzgericht geht davon aus, dass das Zinsniveau „aller Voraussicht auch längerfristig deutlich unter dem Niveau der Vergangenheit liegen“ wird.¹³

e. FG Hamburg, Beschluss vom 22.10.2019: Höhe des Abzinsungssatzes für unverzinsliche Verbindlichkeiten

Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 3 EStG sind unverzinsliche Verbindlichkeiten mit einer (Rest-)Laufzeit am Bilanzstichtag von 12 Monaten und mehr mit 5,5% abzutinsen. Mit Beschluss vom 22.10.2019 hat das FG Hamburg **ernsthafte Zweifel gegen die Höhe des Abzinsungssatzes** geäußert; es hat vorläufigen Rechtsschutz gewährt und die Vollziehung für die **Jahre 2013 und 2015** ausgesetzt.¹⁴ Der Beschluss wurde rechtskräftig, weil das Finanzmittel auf die Einlegung von Rechtsmitteln verzichtet hat.

⁹ Bundesverfassungsgericht (2021), S.3 (Hervorhebung M.R.). Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 8.7.2021.

¹⁰ Vgl. FG Köln, Beschluss vom 12.10.2017. Beim BVerfG wird das Verfahren unter dem Aktenzeichen 2 BvL 22/17 geführt.

¹¹ Vgl. FG Köln, Beschluss vom 12.10.2017, Rz. 62 f.

¹² Vgl. FG Köln, Beschluss vom 12.10.2017, Rz. 64 ff. (Zitat Rz. 79).

¹³ FG Köln, Beschluss vom 12.10.2017, Rz. 84.

¹⁴ Vgl. FG Hamburg, Beschluss vom 31.1.2019. A.A. FG Münster, Beschluss vom 22.7.2021.

4. Lösungsansatz

Das aktuelle und anhaltende Niedrigzinsniveau kennzeichnen u.a. folgende Parameter:

- Basiszinssatz, Stand 1.7.2021: – 0,88% (unverändert seit 1.7.2016).
- Effektivzinssätze Banken DE/ Neugeschäft/ Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaft insgesamt, Stand Sept. 2021: 1,33% (zum Vergleich Sept. 2015 = 1,82%).
- Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen (insgesamt, Monatswerte), Stand Nov. 2021: - 0,1% (zum Vergleich Nov. 2015 = 0,4%).
- Umlaufrenditen von Bundesanleihen mit zehnjähriger Restlaufzeit, Stand 2020: - 0,56% (zum Vergleich 2015 = 0,59%).
- Tägliche Zinsstruktur am Rentenmarkt – Schätzwerte - für Pfandbriefe, Stand Nov. 2021:
Restlaufzeit 1 Jahr: - 0,41%
Restlaufzeit 10 Jahre: 0,22%
Restlaufzeit 20 Jahre: 0,70%.

Wegen der Zinspolitik der EZB ist zu erwarten, dass sich diese Parameter auch in absehbarer Zeit nicht wesentlich verändern dürften. Für die Abzinsung von Pensionsrückstellungen zum 31.12. 2021 folgt daraus, **dass der Abzinsungssatz 0%, höchstens aber 1% betragen darf**. Nur dann werden im Jahresabschluss die realen ökonomischen Verhältnisse der Stadt zutreffend abgebildet. Denn einen höheren Ertrag aus zwischenzeitlichen Anlagen wird die Stadt kaum erzielen können, wenn man eine hinreichende Sicherheit der Geldanlagen unterstellt.

Bei einem Abzinsungssatz von 0% verdoppeln sich in etwa die in der Bilanz zum 31.12. auszuweisenden Verpflichtungen aus Pensionszusagen - im Vergleich zu einer Abzinsung mit 6% gemäß § 36 Abs. 2 Satz 2 GemHVO. Entsprechende Auswirkungen ergeben sich auch für die Zuführungen zur Rückstellung und die Ertragslage der Kommune. Für die Stadt sind diese Auswirkungen **unstreitig wesentlich**.

Das Einsichtsgebot des **§ 108 Abs. 1 Satz 3 GemO stellt höherrangiges Recht** dar. Zu beachten sind auch die **GoB**, insbesondere das **Vorsichtsprinzip**. Nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO „ist vorsichtig zu bewerten“. Der Abzinsungssatz von § 36 Abs. 2 Satz 2 GemHVO darf deshalb **nicht** verwandt werden.

Dieses Ergebnis ist mit den **Entwicklungen in der steuerrechtlichen Rechtsprechung** im Einklang. Für das Bundesverfassungsgericht ist der Zinssatz für Steuernachforderungen und Steuererstattungen in Höhe von 6% bereits seit 2014 nicht mehr verfassungskonform. Es ist davon

auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht in dem anhängigen Verfahren (FG Köln) auch die Höhe des Zinssatzes gemäß § 6a Abs. 3 Satz 3 EStG als verfassungswidrig einstufen wird. Das Bundesverfassungsgericht hat sich jedoch nicht auf einen verfassungskonformen Abzinsungssatz festgelegt, sondern die Entscheidung dem Gesetzgeber überlassen. Seine Grundsätze lassen jedoch erkennen, dass dieser deutlich unter dem in § 6a Abs. 3 Satz 3 EStG zurzeit normierten Abzinsungssatz liegen muss.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Steuergesetze von **fiskalischen Gesichtspunkten** beeinflusst sind. Mit dem Einsichtsgebot in die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse und mit der intergenerativen Gerechtigkeit sind fiskalische Rücksichtnahmen nicht kompatibel. Der dynamische Verweis des Ordnungsgebers auf den Abzinsungszinssatz in § 6a Abs. 3 Satz 3 EStG kann deshalb nur als Konstruktionsfehler bezeichnet werden. Spätestens mit der zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sollte dann in § 36 Abs. 2 Satz 2 GemHVO ein variabler und marktabhängiger Abzinsungssatz für die Bewertung von Pensionsrückstellungen normiert werden.

Eine **Angabe des Unterschiedsbetrages** zwischen einer Bewertung der Pensionsrückstellungen mit dem Zinssatz gemäß GemHVO und dem aktuellen Marktzinssatz **nur im Anhang** ist **keine** Lösung. Denn die mit dem Jahresabschluss verfolgten Zielsetzungen, insbesondere die intergenerative Gerechtigkeit, setzen voraus, dass die Bewertung haushaltswirksam wird und nicht lediglich nachrichtlich erfolgt.

Potsdam, den 14. Dezember 2021

Prof. Dr. Martin Richter

Literatur:

- Bundesverfassungsgericht (2021): Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen mit jährlich 6 % ab dem Jahr 2014 verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 77/2021 vom 18. August 2021 zum Beschluss vom 08. Juli 2021 - 1 BvR 2237/14, 1 BvR 2422/17 - Vollverzinsung (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-077.html>; Zugriff am 10.12.2021).
- BVerfG, Beschluss vom 8.7.2021 - 1 BvR 2237/14, 1 BvR 2422/17 (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210708_1bvr223714.html; Zugriff am 10.12.2021).
- Deutscher Bundestag (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz - BilMoG), Bundestags-Drucksache 16/10067 vom 30.7.2008 (<https://dserver.bundestag.de/btd/16/100/1610067.pdf>; Zugriff am 12.12.2021).
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018): Abzinsung von Pensionsrückstellungen in der Handelsbilanz (§ 253 Abs. 2 HGB), Az. WD 7 - 3000 - 158/18, o.O., 17. Juli 2018 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/567194/6528b408e41c2580414fbed02ecf552c/WD-7-158-18-pdf-data.pdf>; Zugriff am 8.12.2021).
- FG Hamburg, Beschluss vom 31.1.2019 - 2 V 112/18, <https://openjur.de/u/2195105.html>; Zugriff am 11.12.2021.
- FG Köln, Vorlagebeschluss vom 12.10.2017 - 10 K 977/17, <https://openjur.de/u/2138490.html>; Zugriff am 12.12.2021.
- FG Münster, Beschluss vom 22.7.2021 - 10 K 1707/20 E,G, http://www.justiz.nrw.de/nrwe/fgs/muenster/j2021/10_K_1707_20_E_G_Urteil_20210722.html; Zugriff am 11.12.2021.
- Landeshauptstadt Mainz (2021): Jahresabschluss 2020, Mainz, den 22.6.2021, <https://www.mainz.de/verwaltung-und-politik/ob-dezernate/jahresabschluesse.php>; Zugriff am 11.12.2020.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017): Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Berlin, Mai 2017. (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/2017-06-28-gutachten-niedrigzinsphase.html#; Zugriff am 10.12.2021).