



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

zur Ertragshoheit für die Biersteuer

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Vorbemerkung	3
2	Besteuerung von Bier	3
3	Ertragshoheit und Aufkommen der Biersteuer für die Länder	4
4	Verwaltung der Biersteuer durch die Zollverwaltung des Bundes	5
5	Argumente für die Verlagerung der Ertragshoheit für die Biersteuer von den Ländern auf den Bund	5
6	Finanzieller Ausgleich für die Länder	7

1 **Vorbemerkung**

Der Bundesrechnungshof nimmt die aktuellen Erörterungen und das Gesetzgebungsverfahren zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems zum Anlass, auf einen speziellen Aspekt im Bereich der Verbrauchsteuern hinzuweisen.

Ein Beitrag zur verbesserten Aufgabenerledigung im Bundesstaat und zur Entflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen könnte dadurch erreicht werden, dass die Ertragshoheit für die durch den Bund verwaltete Biersteuer auf den Bund übertragen wird. Dazu müsste die Nummer 4 in Artikel 106 Absatz 2 des Grundgesetzes gestrichen werden. Zum Ausgleich der auf den Bund übergehenden Einnahmen aus der Biersteuer könnten die Länder eine finanzielle Kompensation erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat diesen Vorschlag aktuell auch dem Bundesministerium der Finanzen mitgeteilt.

2 **Besteuerung von Bier**

Die Biersteuer ist eine im Verbrauchsteuergesetz der Europäischen Gemeinschaft harmonisierte Verbrauchsteuer. Die maßgebliche Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 (Systemrichtlinie) hat der Bundesgesetzgeber im Biersteuergesetz (BierStG) umgesetzt. Die Biersteuer wird wie alle bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern durch die Bundeszollverwaltung als Bundesfinanzbehörde verwaltet (Artikel 108 Absatz 1 Grundgesetz). Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund (Artikel 105 Absatz 2 i. V. m. Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz). Die Ertragshoheit liegt bei den Ländern (Artikel 106 Absatz 2 Nummer 4 Grundgesetz). Die Biersteuer ist die einzige Steuer, die der Bund verwaltet, die aber den Ländern zusteht. Es handelt sich hier im Gegensatz zu Artikel 108 Absatz 3 Grundgesetz um den „umgekehrten Fall“ einer (Steuer-) Auftragsverwaltung des Bundes für die Länder. Allerdings enthält das Grundgesetz hierzu keine dem Artikel 85 Absätze 3 und 4 Grundgesetz vergleichbaren Regelungen, insbesondere keine Landesaufsicht gegenüber dem Bund.

3 Ertragshoheit und Aufkommen der Biersteuer für die Länder

„Das Aufkommen aus der Biersteuer steht gemäß Artikel 106 Absatz 2 Nummer 4 Grundgesetz den Ländern zu (Ertragskompetenz), obwohl die Steuer als Verbrauchsteuer ihrer Art nach eher als Bundessteuer geeignet wäre. Wegen ihrer besonderen Bedeutung für Süddeutschland ist sie aber traditionsgemäß seit jeher den Landessteuern zugeordnet.“¹ In den letzten Jahren entfallen die höchsten Anteile am Steueraufkommen auf Nordrhein-Westfalen und Bayern. Die anderen Länder folgen mit deutlichem Abstand (vgl. Übersicht unter Tz. 6).

Das Aufkommen aller anderen bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern² steht dem Bund zu (Artikel 106 Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz).

Der Bierverbrauch in Deutschland ging in den Jahren 2005 bis 2012 tendenziell zurück. So lagen die Einnahmen aus der Biersteuer im Jahr 2005 noch bei rund 777 Mio. Euro und beliefen sich im Jahr 2012 auf 697 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2013 schwanken die jährlichen Einnahmen aus der Biersteuer zwischen 678 Mio. und 683 Mio. Euro.

Nach Artikel 107 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz steht das Aufkommen aus der Biersteuer den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuer von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt wird. Maßgeblich ist der Ort der tatsächlichen Steuerentstehung, beispielsweise der örtliche Sitz des jeweiligen Herstellungsbetriebes (Brauerei), Steuerlagers oder registrierten Empfängers. Einen festen Verteilungsschlüssel gibt es insofern bei der Biersteuer nicht.

Wird Bier aus Drittländern eingeführt, ist der Ort der Abfertigung zum freien Verkehr³ maßgeblich, nicht der Sitz des Steuerschuldners. Ort der Abfertigung ist der Sitz des Zollamtes, das die Biersendung abgefertigt hat. Für jährlich knapp 2 000 Einfuhren aus Drittländern lag das Biersteueraufkommen im Jahr 2014 bei 433 000 Euro und im Jahr 2015 bei 441 000 Euro.

¹ Aus „Verbrauchssteuerrecht“, 2. Auflage, 2011; Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verlag C. H. Beck, Rz. G 280.

² Energie-, Tabak-, Strom-, Branntwein-, Schaumwein-, Kaffee-, Zwischenerzeugnis-, Kernbrennstoff- und Alkopopsteuer.

³ Bei der Abfertigung zum freien Verkehr gibt der Wirtschaftsbeteiligte eine Zollanmeldung bei der Zollstelle ab. Die Zollstelle überprüft Papiere und Waren, berechnet und erhebt die Einfuhrabgaben. Mit der sich daran anschließenden Überlassung der Waren endet die zollamtliche Überwachung. Der Wirtschaftsbeteiligte kann über die Waren, die jetzt den Status einer Gemeinschaftsware besitzen, frei verfügen.

4 Verwaltung der Biersteuer durch die Zollverwaltung des Bundes

Alle Steuerschuldner müssen grundsätzlich eine monatliche Steuererklärung beim Hauptzollamt Stuttgart – Arbeitsgebiet Biersteuer abgeben. Das Hauptzollamt Stuttgart berechnet zentral die Biersteuer mit dem IT-Verfahren BIBER (Biersteuer-Berechnung und Erhebung). Hierzu erfasst und pflegt es die Stammdaten der Beteiligten, z. B. den Sitz der Betriebe in den einzelnen Ländern. Diese Stammdaten übermitteln die örtlich zuständigen Hauptzollämter an das Hauptzollamt Stuttgart. Die rechnerische Aufteilung der Steuereinnahmen auf die Länder erfolgt automatisiert anhand der Länderinformation in den Stammdaten.

Über 2 000 Steuerpflichtige sind beim Hauptzollamt Stuttgart erfasst. Für diese werden jährlich über 16 000 Steuererklärungen bearbeitet und über 19 000 Biersteuerbescheide versandt.

Die vereinnahmte Biersteuer wird monatlich, grundsätzlich in zwei Raten an die Länder ausgezahlt: einen Arbeitstag nach der gesetzlichen Fälligkeit (jeweils bis zum 20. Tag des auf die Steuerentstehung folgenden Monats) und am ersten Arbeitstag des Folgemonats (z. B. bei verspäteten Zahlungen oder nachträglichen Berichtigungen aufgrund von Berichten des Prüfungsdienstes). Die Länder erhalten zweimal monatlich eine Abrechnung. Beim Monatsabschluss wird für den zurückliegenden Monat eine Einnahme- und Abschlussnachweisung für jedes Land erzeugt, in der der eingekommene und abgelieferte monatliche Steuerbetrag sowie die im Haushaltsjahr aufgelaufene Summe ausgewiesen sind.

5 Argumente für die Verlagerung der Ertragshoheit für die Biersteuer von den Ländern auf den Bund

- Bei der Verwaltung der Biersteuer durch den Bund und der Ertragshoheit der Länder handelt es sich um einen Fall einer „umgekehrten Auftragsverwaltung“. Diese Fallkonstellation dieser Auftragsverwaltung des Bundes für die Länder ist im Grundgesetz nicht näher geregelt. So fehlen dieser Art der Steuerverwaltung durch den Bund dem Artikel 85 Absätze 3 und 4 Grundgesetz vergleichbare Regelungen, z. B. gibt es keine „Landesaufsicht“ über die Zollverwaltung. Mögliche Probleme würden entfallen, wenn die Ertragshoheit auf den Bund überginge.

- Nach der Systematik des Grundgesetzes stehen die Erträge aus den bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern dem Bund zu. Einzige Ausnahme ist die Biersteuer. Rechtssystematisch bietet es sich an, diese historisch überkommene Ausnahmeregelung zu beseitigen.
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat sich in den letzten Jahren mehrfach zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern geäußert.⁴ Zum Steuervollzug durch die Länder hat er darauf hingewiesen, dass die Regeln der Finanzverfassung dazu führen können, dass die Länder als Vollzugsebene kein ausreichendes Eigeninteresse daran haben, die Steuern vollständig und rechtzeitig zu erheben. Dies beeinträchtigt die Einnahmehasis des Staates. Übertragen auf die Erhebung der Biersteuer kann dies bedeuten, dass das Eigeninteresse der Zollverwaltung gesteigert werden könnte, würde sie die Biersteuer nicht an die Länder abführen, sondern für den Bund vereinnahmen.
- Auch Gründe der Verwaltungsvereinfachung sprechen für den Übergang der Ertragshoheit der Biersteuer auf den Bund, weil das Verwaltungsvfahren für die Verteilung auf die Länder entfallen könnte. Der Aufwand ist durch die IT-Unterstützung zwar nicht übermäßig hoch, gleichwohl muss ihn die Zollverwaltung leisten.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Biersteuer im Jahr 2016 Fehler bei der Verteilung auf die Länder festgestellt. Die Fehlerquellen würden entfallen, wenn die Ertragskompetenz auf den Bund überginge. Im Einzelnen hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

- Bei Steuerschuldnern mit Standorten in verschiedenen Bundesländern muss für die Verteilung der Biersteuer der Sitz in jedem Bundesland berücksichtigt werden. Teilweise wurde die Biersteuer nur an das Land abgeführt, in dem das Unternehmen den Hauptsitz hatte.
- Bei der zollamtlichen Abfertigung von Bier aus Drittländern können Unklarheiten für die Verteilung der Biersteuer auftreten. Maßgeblich ist der Sitz des jeweils abfertigenden Zollamts und nicht der Firmensitz.

⁴

Vgl. Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern vom Oktober 2007 und Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vom Januar 2015.

- Bei der Steuerentlastung für zuvor versteuertes Bier wurde nicht immer beachtet, dass die Entlastung zu Lasten des Landes durchgeführt werden muss, in dem das Bier versteuert wurde.⁵

6 **Finanzieller Ausgleich für die Länder**

Einer Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel, die Ertragshoheit für die Biersteuer auf den Bund zu verlagern, dürften die Länder nur zustimmen, wenn sie einen finanziellen Ausgleich durch den Bund erhalten.

Möglich wäre ein fester jährlicher Ausgleichsbetrag vergleichbar den Regelungen bei der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund (vgl. § 2 des „Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund“). Damals wurden die Ausgleichsbeträge entsprechend den Anteilen der Länder am Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 2008 festgesetzt.

Bei der Kompensation für die Biersteuer könnte sich ein mehrjähriger Zeitraum als zu berücksichtigender Bezugszeitraum für die Ermittlung fester jährlicher Ausgleichsbeträge anbieten. Durch die Verlagerung der Firmensitze großer Brauereien mit hohem Biersteueraufkommen in ein anderes Land können die jährlichen Einnahmen an der Biersteuer größeren Schwankungen unterliegen als die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer. Da der Bierabsatz über die Jahre Schwankungen unterliegt und von Faktoren wie sportlichen Großereignissen (Fußballmeisterschaften oder Olympiaden) sowie den Wetterverhältnissen im Sommer abhängt, sollte der Durchschnitt einer Mehrjahresperiode zur Festlegung des Verteilungsschlüssels herangezogen werden. Aus den Steuersollbeträgen der Biersteuer in den Jahren 2013 bis 2015 könnte folgender Verteilungsschlüssel abgeleitet werden:

⁵ Das Biersteuergesetz sieht u. a. eine Steuerentlastung bei der Beförderung von Bier des steuerrechtlich freien Verkehrs in andere Mitgliedstaaten vor: Versteuertes Bier, das zu gewerblichen Zwecken in einen anderen Mitgliedstaat befördert wurde, wird auf Antrag von der Steuer entlastet. Daneben wird mit Zustimmung des Hauptzollamtes eine Steuerentlastung bei Rücknahme von versteuertem Fremdbier in ein anderes Steuerlager gewährt.

Jahr	2013	2014	2015	Mittel- wert	Anteile %	Ausgleichs- betrag
Baden-Württemberg	40 733	41 844	40 637	41 072	6,043	41 075
Bayern	148 911	155 393	157 810	154 038	22,662	154 036
Berlin/Brandenburg	32 263	33 665	33 205	33 044	4,861	33 041
Hessen	22 809	22 917	21 895	22 540	3,316	22 539
Mecklenburg-Vorpommern	19 836	21 750	22 042	21 210	3,12	21 207
Niedersachsen/Bremen	46 384	44 335	46 123	45 614	6,711	45 615
Nordrhein-Westfalen	180 085	167 117	168 133	171 778	25,272	171 776
Rheinland-Pfalz/Saarland	41 242	51 369	46 248	46 287	6,81	46 288
Sachsen	65 907	66 417	67 491	66 605	9,799	66 605
Sachsen-Anhalt	20 515	19 541	19 682	19 913	2,93	19 915
Schleswig-Holstein/Hamburg	33 229	33 643	32 875	33 249	4,892	33 251
Thüringen	25 666	24 541	22 870	24 359	3,584	24 361
Deutschland	677 581	682 532	679 012	679 709	100	679 709

(Alle Beträge in 1 000 Euro; Zahlen gemäß „destatis.de“)

Bur

Rosauer