Effiziente Erhebung einer Zuckergetränkesteuer –

Was Deutschland von Frankreich lernen könnte

Der aktuelle Gesetzentwurf des BMF sieht vor, die Zuckergetränkesteuer als klassische Verbrauchsteuer mit erlaubnispflichtigen Steuerlagern und Steueraussetzungsverfahren auszugestalten. Das BMF begründet dies insbesondere damit, den Kreis der Steuerpflichtigen möglichst klein zu halten und Gastronomie, Kioske und Privathaushalte nicht steuerpflichtig werden zu lassen. Der wesentliche Erfüllungsaufwand entsteht somit bei den steuerpflichtigen Getränkeherstellern und Großhändlern. Diese müssen eine zusätzliche steuerliche Infrastruktur aufbauen, kostenintensive IT- und Abrechnungssysteme einführen oder, soweit bereits vorhanden, anpassen, neue Zuständigkeiten und Abläufe schaffen, Mitarbeiter schulen und sich in ein neues Regelungs- und Verwaltungsverfahren einarbeiten. Hinzu kommen aufwändige Steuerlager, etliche Dokumentations- und Kontrollpflichten sowie laufende Verfahren gegenüber der Zollverwaltung.

Die bürokratische Biersteuer – bis heute mit Papier

Wie aufwändig und teils absurd ein solches System ist, zeigt gerade die Biersteuer: Obwohl dieses Verfahren seit Jahrzehnten besteht, ist es bis heute nicht vollständig digitalisiert. Noch immer gibt es einzelne Vorgänge, die nur auf dem Papier erledigt werden können. Die elektronische Abwicklung soll erst ab 1. Januar 2027 verpflichtend werden, und selbst dieser Termin ist noch offen, weil die Systeme unter Federführung des Zolls noch geprüft und bewertet werden müssen. Schon heute zieht bei der Biersteuerabwicklung jeder Sonderfall ein eigenes bürokratisches Verwaltungsverfahren nach sich, ob Steueraussetzung, Rücknahme, Vernichtung oder Verlust von Bier. Wer dieses hochkomplexe System auf Softdrinks überträgt, schafft ein Bürokratiemonster für viele tausend Betriebe und die Zollverwaltung, dessen Dimensionen sich heute noch überhaupt nicht endgültig abschätzen lassen. Fest steht nur, dass es in zahlreichen Unternehmensbereichen und beim Staat erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen binden wird.

Dass für die Zuckergetränkesteuer auf ein aus dem Bier- und Alkoholsteuerrecht bekanntes System zurückgegriffen wird, mag aus Sicht der Bundesregierung naheliegen. Die Vertrautheit mit einem bestehenden Verfahren rechtfertigt jedoch nicht, dessen erhebliche Bürokratie- und Kostenfolgen auf eine neue Steuer zu übertragen, ohne ernsthaft nach einfacheren rechtlichen und administrativen Lösungen zu suchen. Das Eiltempo und die mangelnde Sorgfalt dieser Gesetzgebung widersprechen dem erklärten Ziel der Koalition, die Bürokratiekosten der Wirtschaft um ein Viertel zu senken, ebenso wie dem Grundsatz besserer Rechtsetzung, vor jeder neuen Belastung einfachere Alternativen zu prüfen.

Steuerlager und Steueraussetzungsverfahren stammen aus dem unionsrechtlich harmonisierten Verbrauchsteuerrecht, etwa für Alkohol, Tabak und Energieerzeugnisse. Dort haben sie einen klaren Zweck. Sie ermöglichen es, verbrauchsteuerpflichtige Waren unversteuert zwischen den Mitgliedstaaten zu befördern, und das europäische EMCS (Excise Movement and Control System, deutsch: EDV-gestütztes Beförderungs- und Kontrollsystem für verbrauchsteuerpflichtige Waren) bildet diese Beförderungen in einem einheitlichen digitalen Verfahren ab. Unternehmen und Verwaltungen in der gesamten EU arbeiten dabei mit denselben Datensätzen. Für Softdrinks u.ä. fehlt diese Harmonisierung und damit auch die rechtliche Grundlage für EMCS. Die Begründung des Entwurfs räumt selbst ein, dass EMCS nicht unmittelbar angewendet werden kann, und verweist lediglich darauf, dass eine praktische Nutzung „angestrebt“ werde. Ob das gelingt, ist offen. Die Übernahme dieser verwaltungsintensiven Architektur ist damit keine unionsrechtliche Notwendigkeit, sondern eine rein nationale Entscheidung. Die Chance, bei der Zuckersteuer von Beginn an ein bürokratiearmes Verfahren zu wählen, wird damit vertan.

Das französische Modell als Vorbild für Deutschland

Bemerkenswert ist, dass die Gesetzesbegründung des BMF unter der Rubrik „Alternativen“ lediglich lakonisch „keine“ vermerkt. Dabei zeigt unser Nachbar Frankreich seit Jahren, dass eine Zuckergetränkesteuer wesentlich einfacher erhoben werden kann. Die französische Zuckersteuer für Getränke („taxe soda“) knüpft schlicht an die erste Lieferung des Getränks an. Steuerschuldner ist das Unternehmen, das das Getränk als erstes in Frankreich verkauft oder abgibt, auch unentgeltlich, etwa als Gratisprobe. Ein Beispiel macht den Ablauf deutlich: Ein Limonadenhersteller verkauft eine Palette Limonade an einen Großhändler, der sie an den Lebensmitteleinzelhandel weiterverkauft. Die Zuckersteuer fällt allein beim Hersteller an. Er berechnet sie nach Menge und Zuckergehalt, stellt sie dem Großhändler mit dem Kaufpreis in Rechnung und führt sie mit seiner nächsten Umsatzsteuererklärung ab. Großhändler und Supermarkt müssen die Abgabe weder erklären noch auf ihren eigenen Rechnungen ausweisen. Damit wird ein Produkt in der Lieferkette nur einmal erfasst.

Das System funktioniert auch bei Importen. Nicht die bloße Einfuhr löst die Abgabe aus, sondern die erste Lieferung in Frankreich. Importiert etwa ein französischer Großhändler das Getränk, entsteht die Steuer, wenn er es weiterverkauft. Liefert ein Unternehmer von außerhalb der EU unmittelbar nach Frankreich, handelt er über eine dort registrierte steuerliche Vertretung. Auch Ausfuhren sind einfach geregelt. Wer selbst ins Ausland liefert, zahlt keine Abgabe. Exportiert erst der Abnehmer, genügt dessen schriftliche Bestätigung an den Lieferanten. Unterbleibt die Ausfuhr, schuldet der Abnehmer die Abgabe. Ein Steuerlager braucht es dafür nicht.

Auch die Abwicklung ist vergleichsweise schlank. Die Abgabe wird zusammen mit der Umsatzsteuer online erklärt und abgeführt, im Regelfall monatlich oder vierteljährlich. Erhebung und Kontrolle liegen bei der französischen Finanzverwaltung. Steuerlager und eine Überwachung gewöhnlicher Warenbewegungen durch den Zoll sind nicht erforderlich.

Freilich kommt auch das französische Modell nicht ganz ohne Aufzeichnungs- und Nachweispflichten aus, ein Verbrauchsteuerlagerverfahren setzt es aber gerade nicht voraus. Ein vergleichbarer Ansatz ließe sich auch in Deutschland einfach umsetzen. Die Zuckergetränkesteuer könnte an die erste Lieferung im Inland anknüpfen. Die Steuer würde einmalig berechnet und – insoweit über das französische Vorbild hinaus – auf der Rechnung gesondert ausgewiesen. Damit wäre für die nachfolgenden Handelsstufen erkennbar, dass das Produkt bereits versteuert wurde.

Für Lieferungen aus dem Ausland könnten Registrierungs- und Steuervertreterregelungen, für Ausfuhren eine Befreiung gegen Abnehmerbestätigung vorgesehen werden. Importprodukte würden so ebenso zuverlässig erfasst wie inländische. Das trägt zugleich dem Anliegen des BMF Rechnung, ein Vollzugsdefizit zulasten inländischer Hersteller zu vermeiden.

Für Anmeldung und Zahlung wäre weder ein neues technisches Verfahren noch eine zuckersteuerrechtliche Erlaubnis erforderlich. Die bestehende Umsatzsteuer-Meldeinfrastruktur über ELSTER könnte um die Angaben zur Zuckergetränkesteuer ergänzt werden. Unternehmen müssten lediglich ihre Erstlieferungen erfassen, die Steuer in der Rechnung ausweisen und im bestehenden Meldeverfahren erklären. Verfassungsrechtlich wäre hierfür eine Verwaltung durch die Landesfinanzbehörden nach Art. 108 Abs. 4 GG vorzusehen oder dem Zoll der Zugriff auf die Meldedaten zu eröffnen.

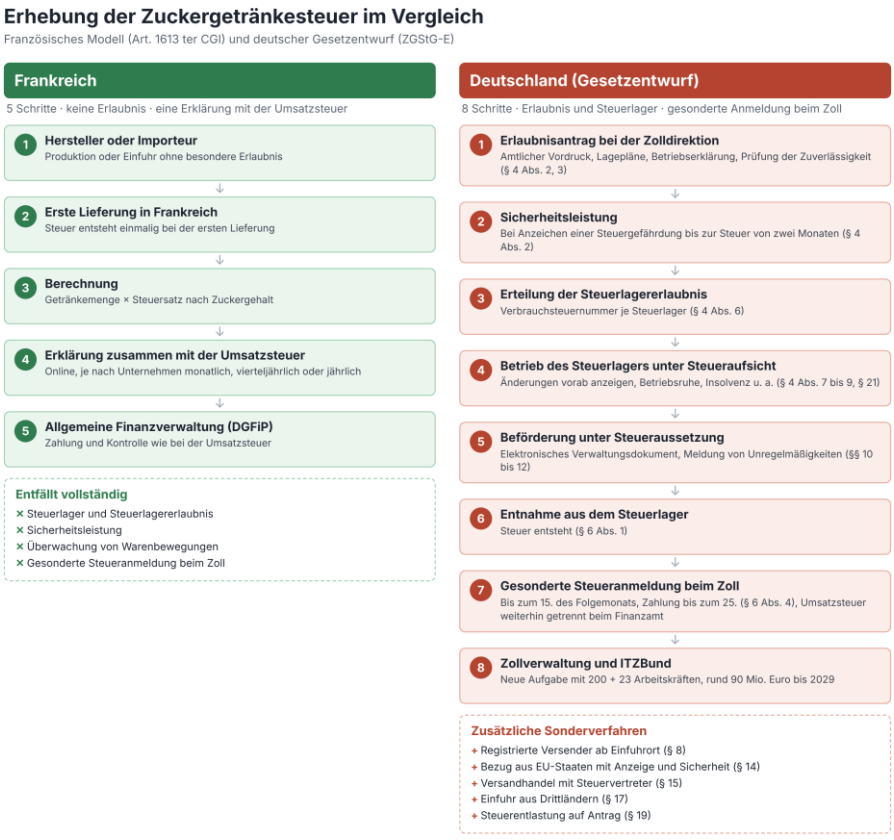
Der mögliche Entlastungseffekt ist erheblich: Nach dem Gesetzentwurf benötigt allein die Zollverwaltung 200 zusätzliche Arbeitskräfte, das ITZ-Bund weitere 23. Bis 2029 veranschlagt der Bund hierfür rund 90 Mio. Euro und hält zugleich fest, dass er „keine Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen“ vorsieht. Auf Unternehmensseite rechnet der Staat allein mit rund

2.310 Erlaubnisanträgen samt Lageplänen und Betriebserklärungen, teils zusätzlich mit Sicherheitsleistungen. Dass Brauereien bereits Biersteuerlager betreiben, ändert daran wenig. Für Zuckergetränke ist eine eigene Erlaubnis nötig, und Limonaden- und Safthersteller oder Großhändler hatten mit dem Verbrauchsteuerrecht oft nie zuvor zu tun.

Ein an der ersten Inlandslieferung orientiertes Modell würde nicht auf wirksame Steueraufsicht verzichten. Die Einhaltung würde risikoorientiert und anlassbezogen geprüft, statt für sämtliche Unternehmen ein zusätzliches Erlaubnis-, Lager- und Warenbewegungssystem aufzubauen.

Fazit: Kontrolle ist gut, Vereinfachung und Vertrauen sind besser

Gerade bei einer nicht harmonisierten nationalen Steuer stehen die Türen weit offen, einen bürokratieärmeren Weg zu gehen. Deutschlands Verwaltung und Wirtschaft zahlen einen hohen Preis für die Bequemlichkeit, die hoch bürokratischen Strukturen des Bier- und Alkoholsteuerrechts auf eine Zuckergetränkesteuer zu übertragen. Diese Strukturen beruhen im Kern auf Misstrauen gegenüber den Unternehmen, denn sie kontrollieren jedes Steuerlager, jede Beförderung und jede Ein- und Ausfuhr engmaschig. Das französische Modell setzt dagegen auf Vertrauen in die Wirtschaftsakteure und auf risikoorientierte Prüfungen. Es löst damit ein, was Politik immer wieder fordert, nämlich weniger Kontrolle und mehr Vertrauen. Zugleich ist es eine praktikable und rechtssichere Alternative, die den Aufwand bei Verwaltung und Unternehmen erheblich reduziert.



	Frankreich	Deutschland (Entwurf)
Erlaubnis erforderlich	Nein	Ja, rund 2.310 Anträge erwartet
Steuerlager	Nein	Ja
Sicherheitsleistung	Nein	Bei Steuergefährdung und bei Bezug aus der EU
Überwachung der Warenbewegungen	Nein	Ja, mit Verwaltungsdokument
Steuererklärung	Mit der Umsatzsteuer	Gesondert beim Zoll
Zuständige Verwaltung	Bestehende Finanzverwaltung	Neue Aufgabe für den Zoll

Eigene schematische Darstellung nach Art. 1613 ter CGI, BOI-TCA-BNA-10 und -40 sowie dem Entwurf des Zuckergetränkesteuergesetzes (ZGStG-E). Vereinfachter Regelfall.