

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

10 Bund entgehen 185 Mio. Euro Stromsteuern

(Kapitel 0813)

Zusammenfassung

Das BMF erkannte über Jahre nicht, dass bei kleinen Energieerzeugungsanlagen eine Befreiung von der Stromsteuer neben bestimmten Förderungen für erneuerbare Energien seit dem Jahr 2009 ausgeschlossen war. Dadurch förderte der Bund die Betreiber dieser Anlagen doppelt: Sie erhielten Förderungen für erneuerbare Energien und zahlten zudem keine Stromsteuer. Auch nachdem das BMF erkannt hatte, dass die Stromsteuer hätte gezahlt werden müssen, verzichtete es auf die Steuererhebung für die Vergangenheit und begründete dies mit Vertrauensschutz zugunsten der Steuerpflichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verjährte Stromsteuern von rund 10 Mio. Euro zu erheben. Dazu war es im Interesse des Bundes verpflichtet. Dies hat das BMF abgelehnt. Insgesamt sind dem Bund seit dem Jahr 2009 rund 185 Mio. Euro Stromsteuern entgangen.

In rechtlichen Zweifelsfällen ist das BMF als Finanzbehörde im Interesse des Bundes verpflichtet, die Steuern zu erheben, statt unter Hinweis auf Vertrauensschutz von der Steuererhebung abzusehen. Eventuelle Streitfälle müssen die Finanzgerichte entscheiden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass fehlende Informationen weiterhin Steuerverluste begünstigen.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Strom aus kleinen Energieerzeugungsanlagen ist unter bestimmten Voraussetzungen von der Stromsteuer befreit. Diese Steuerbefreiung entfällt seit dem Jahr 2009, wenn der Betreiber für diese Anlage bestimmte Förderungen für erneuerbare Energien erhält. Damit sind Doppelförderungen in diesen Fällen nicht zulässig.

Doppelförderungen können auch nach Unionsrecht ausgeschlossen sein. So gilt seit August 2014, dass neben bestimmten Förderungen für erneuerbare Energien keine anderen Beihilfen gewährt werden dürfen. Unionsrechtlich ist außerdem maximal eine Vollkostenförderung zulässig. Die Europäische Kommission kann anordnen, rechtswidrig gewährte Beihilfen zehn Jahre rückwirkend vom Begünstigten zurückzufordern. Das BMF stufte bestimmte Förderungen für erneuerbare Energien als Vollkostenförderung und die Stromsteuerbefreiung als ausgeschlossene Beihilfe ein. Ein Nebeneinander der Förderungen war hiernach unzulässig. Eine Entscheidung der Europäischen Kommission zum Beihilfecharakter der Stromsteuerbefreiung liegt noch nicht vor.

Das BMF stellte Ende März 2015 durch Erlass klar, dass Doppelförderungen ausgeschlossen sind. Da Stromsteuern regelmäßig nach zwei Jahren verjähren, konnten die Hauptzollämter die Stromsteuern für die Jahre von 2009 bis 2012 nicht nacherheben. Für diesen Zeitraum beliefen sich die Steuerbefreiungen auf 95 Mio. Euro. Die Stromsteuern für den nicht verjährten Zeitraum ab dem Jahr 2013 hätten zum Zeitpunkt der Entscheidung des BMF im Jahr 2015 noch festgesetzt werden können.

Die Strombranche leistete allerdings gegen die zunächst vorgesehene Nacherhebung Widerstand. Daraufhin entschied das BMF, die Stromsteuer erst ab April 2015 zu erheben. Das BMF begründete dies mit der Annahme, die Finanzgerichte würden den Steuerpflichtigen wegen der „komplexen Abfassung“ der einschlägigen Regelungen des Stromsteuerrechts Vertrauensschutz gewähren, wenn die Stromsteuer nacherhoben werden würde. Da die Hauptzollämter nach der Entscheidung des BMF die Stromsteuern nicht fest-

setzten, konnte mangels Klagemöglichkeit kein Finanzgericht darüber entscheiden. Durch die Entscheidung des BMF haben die Hauptzollämter weitere 90 Mio. Euro Stromsteuer für den Zeitraum 2013 bis Ende März 2015 nicht erhoben.

Insgesamt sind dem Bund im Zeitraum von 2009 bis Ende März 2015 Stromsteuern von rund 185 Mio. Euro entgangen.

Die zuständigen Hauptzollämter erheben seit April 2015 die Stromsteuer gemäß Erlass des BMF. Dabei fehlen ihnen häufig Informationen zu den Förderungen für erneuerbare Energien. Der Grund: Es besteht keine Pflicht, eine entsprechende Förderung nach dem Gesetz für erneuerbare Energien in der Steueranmeldung anzuzeigen. Deshalb können auch für den Zeitraum ab April 2015 ungerechtfertigte Steuerbefreiungen nicht ausgeschlossen werden. In zwei vom Bundesrechnungshof ausgewählten Fällen erfolgten ungerechtfertigte Steuerbefreiungen von insgesamt rund 200 000 Euro, die zwischenzeitlich nacherhoben wurden.

10.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die vom BMF zugelassenen ungerechtfertigten Stromsteuerbefreiungen im Zeitraum von 2009 bis Ende März 2015 beanstandet. Das BMF hätte die Stromsteuern erheben lassen und die Doppelförderungen und Steuermindereinnahmen von rund 185 Mio. Euro vermeiden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, künftig umfassend und frühzeitig die Auswirkungen und den Vollzug von Gesetzen zu beobachten und den gegenseitigen Ausschluss von Fördersystemen zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF unter Hinweis auf Vertrauensschutz eine Nacherhebung für den nicht verjährten Zeitraum abgelehnt hat. Für diesen Zeitraum hätten 90 Mio. Euro erhoben werden müssen. Der angeführte Vertrauensschutz wegen der „komplexen Abfassung“ der Regelung des Stromsteuerrechts ist nicht überzeugend. Die einschlägige

Vorschrift ist nicht missverständlicher formuliert als jede andere Vorschrift des Stromsteuerrechts. Würde die „komplexe Abfassung“ von steuerrechtlichen Vorschriften zu Vertrauensschutz führen, könnte man damit weite Teile des deutschen Steuerrechts außer Kraft setzen. Vertrauen in eine Steuerbefreiung neben einer Vollkostenförderung ist überdies nicht schutzwürdig. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das BMF Vertrauensschutz herangezogen, um weitere Auseinandersetzungen mit der Strombranche zu vermeiden. Die Zollverwaltung ist als Finanzverwaltung im Zweifel verpflichtet, die Steuern zu erheben, statt Vertrauensschutz zu gewähren. Die Finanzverwaltung hat die Steuergesetze zu vollziehen. Ein möglicher Vertrauensschutz hätte gerichtlich überprüft werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF weiter aufgefordert, Stromsteuern in Höhe von 10 Mio. Euro für das erste Quartal 2015 zu erheben. Die früheren Zeiträume waren zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes bereits verjährt.

Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof das BMF aufgefordert dafür zu sorgen, dass Doppelförderungen in Zukunft ausgeschlossen werden. Dazu müssen die Hauptzollämter die notwendigen Daten über Förderungen erneuerbarer Energien erhalten und die Steueranmeldungen bundesweit auch rückwirkend prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass das BMF die Strombranche der Gefahr von Rückforderungen der EU ausgesetzt hat. Sollte die EU die Stromsteuerbefreiung als Beihilfe einstufen, kann sich die Strombranche unionsrechtlich nicht auf Vertrauensschutz berufen.

10.3 Stellungnahme

Das BMF hat dargelegt, die Stromsteuerbefreiung habe schon vor den maßgeblichen Förderungen erneuerbarer Energien bestanden. Für den Ausschluss der Stromsteuerbefreiung halte sich das BMF daher für nicht verantwortlich. Das BMF könnte bei der Ressortabstimmung zudem nicht jede außerhalb seiner Zuständigkeit liegende Regelung prüfen.

Die Doppelförderungen hätten bei der Neuregelung der Förderungen für erneuerbare Energien im Jahr 2014 ausgeschlossen werden müssen. Für dieses Gesetzgebungsvorhaben sei das BMF aber nicht zuständig gewesen.

Im Übrigen habe die Europäische Kommission noch nicht abschließend über den Beihilfecharakter der Stromsteuerbefreiung entschieden. Die Bundesregierung vertrete gegenüber der Europäischen Kommission aktuell, dass es sich nicht um eine Beihilfe handele.

Der gewährte Vertrauensschutz sei gerechtfertigt gewesen, da es im Jahr 2015 eine Regelung gab, die ausnahmsweise ein Nebeneinander der Förderungen vorsah. Daher habe das BMF auch die vom Bundesrechnungshof geforderte Nacherhebung zurückgewiesen.

Zur Informationslage der Hauptzollämter hat das BMF dargelegt, dass sich diese seit dem Jahr 2015 ständig verbessert habe. Die angespannte Personalsituation in der Zollverwaltung und die anstehende Verjährung hätten es im Übrigen nicht zugelassen, Steuerfälle umfassend zu prüfen. Es sei zudem die Verantwortung der Steuerpflichtigen, Strom ordnungsgemäß zur Versteuerung anzumelden. Überdies seien BMF und Zollverwaltung für die mittlerweile gesetzlich vorgesehene Anrechnung der Steuerbefreiung auf Förderungen für erneuerbare Energien nicht zuständig.

10.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass dem Bund durch die Verwaltungspraxis des BMF 185 Mio. Euro an Stromsteuern entgangen sind.

Das BMF hat trotz seiner Zuständigkeit für die Erhebung der Stromsteuer nicht erkannt, dass es zu unzulässigen Doppelförderungen kam. Die Darlegung des BMF, es könne nicht jede Regelung anderer Ressorts auf nicht offensichtliche Auswirkungen prüfen, überzeugt nicht. Die Förderungen für erneuerbare Energien und das Stromsteuerrecht sind eng miteinander verbunden und verfolgen teilweise die gleichen Ziele. Das BMF ist gehalten,

Auswirkungen auf den eigenen Zuständigkeitsbereich zu prüfen und zu erkennen. Um Doppelförderungen künftig auszuschließen, sollte das BMF umfassend und frühzeitig die Auswirkungen und den Vollzug von Gesetzen beobachten, die im Zusammenhang mit den eigenen Zuständigkeiten stehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, dass das BMF für den nicht verjährten Zeitraum die Stromsteuer in Höhe von 90 Mio. Euro hätte erheben müssen. Es tat dies nicht, um rechtliche Auseinandersetzungen mit der Strombranche zu vermeiden. Als Begründung dafür zog es den Vertrauensschutz heran, dessen Stichhaltigkeit wegen fehlender Steuererhebung von Finanzgerichten auch nicht überprüft werden konnte.

Das BMF verweist nun auf eine Ausnahmegesetzvorschrift, um Vertrauensschutz zu begründen. Eine Ausnahmegesetzvorschrift kann jedoch nicht für alle Fälle herangezogen werden. Deswegen hatte das BMF dieses Argument bereits im Jahr 2015 selbst verworfen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung, dass das BMF in Zweifelsfällen im Interesse des Bundes zunächst die Steuer erheben muss. Das BMF ist seiner Verantwortung für die Steuererhebung in diesem Punkt nicht gerecht geworden. Eventuelle Streitfälle müssen die Finanzgerichte entscheiden.

Durch eine ordnungsgemäße Steuererhebung hätte das BMF überdies das beihilferechtliche Risiko vermieden. Dass die Bundesregierung nunmehr gegenüber der Europäischen Kommission die Auffassung vertritt, dass es sich bei der Stromsteuerbefreiung nicht um eine Beihilfe handele, ändert hieran nichts. Ausschlaggebend ist, dass das BMF zuvor auf Basis der damaligen, anderslautenden Einschätzung hätte handeln müssen.

Richtig ist, dass weder das BMF noch die Zollverwaltung für die Anrechnung einer Stromsteuerbefreiung auf die Förderung erneuerbarer Energien zuständig sind. Die Frage, ob die Voraussetzungen für diese Steuerbefreiung vorliegen, ist jedoch von der Zollverwaltung zu prüfen.

Auch wenn das BMF die Informationslage verbessert haben will, fehlen den Hauptzollämtern nach wie vor Angaben in der Steueranmeldung, ob und welche Strommengen auch als Strom aus erneuerbaren Energien gefördert wurden. Diese Informationen benötigen die Hauptzollämter, um Stromsteuern zutreffend zu erheben.

Die Steuerfälle hätten ab dem ersten Quartal 2015 vollständig geprüft und die Steuern erhoben werden müssen. Die Hinweise auf die angespannte Personalsituation und die drohende Verjährung rechtfertigen nicht, von einer Prüfung abzusehen. Es ist Pflicht der Finanzverwaltung die Steuerfälle zu prüfen, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Steuern nicht abgeführt werden.