

Übergewinne: Besteuert die Krisenprofiteure!

Von **Rudolf Hickel**

In Deutschland erregt derzeit die Forderung nach einer Übergewinnsteuer die Gemüter. Gelten soll sie für alle über die üblichen Gewinne hinausgehenden Profite, die derzeit von den Nutznießern der aktuellen Krise der fossilen Energieversorgung eingefahren werden. Mit den Einnahmen könnten dann Entlastungsmaßnahmen für sozial und unternehmerisch besonders hart Betroffene finanziert werden. Im Zentrum stehen dabei die Unternehmen der Energiewirtschaft und Mineralölkonzerne, die aus der aktuellen Krise Extraprofite kassieren. Es geht um die Übergewinne, die sich infolge der Gaspreisexplosion nicht zufällig, sondern aus dem bisher auch von der EU gewollten Strompreissystem ergeben: Die Regulierung der Strompreisbildung in der EU folgt dem sogenannten Merit-Order-Prinzip. Es bestimmt, dass die Kraftwerke in der Reihenfolge ihrer Produktionskosten eingesetzt werden. Je nach den zusätzlichen Kosten der Stromproduktion (Grenzkosten) sind das zuerst die Anlagen für erneuerbare Energien mit Null-Grenzkosten, danach Atomkraftwerke und schließlich Kohlekraftwerke. Den Strompreis bestimmen dabei die Kraftwerke mit den höchsten Grenzkosten. Das sind derzeit aber die zugeschalteten Gaskraftwerke, weshalb der enorm gestiegene Gaspreis voll auf die Strompreise durchschlägt – wovon wiederum die Betreiber der kostengünstig produzierenden Wind- und Sonnenkraftwerke sehr profitieren. Genau die so entstandenen unverdienten Gewinne sollen abgeschöpft werden. Das aber ist hoch umstritten. CDU-Chef Friedrich Merz etwa moniert: „Die rechtssichere Abgrenzung, was genau ein Übergewinn ist, ist kaum möglich.“ Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium rät „dringend davon ab, eine Übergewinnsteuer einzuführen“. SPD und Grüne hingegen sprechen sich prinzipiell für eine solche Steuer aus, während ihr Koalitionspartner FDP um Bundesfinanzminister Christian Lindner diese Sondersteuer vehement ablehnt. Als Kompromiss wurde von der Ampel-Koalition jetzt eine Zufallsgewinnsteuer vorgeschlagen und dabei der Eindruck erweckt, es handle sich nicht um eine Besteuerung der Übergewinne. Das betont auch die FDP. Doch tatsächlich ist damit ein Einstieg in die Übergewinnsteuer gelungen. Entgegen der Kritik und den geschürten Ängsten ist eine solche Extrabesteuerung ökonomisch sinnvoll, finanzpolitisch vernünftig und zudem verfassungskonform. Im Abwehrkampf gegen die Übergewinnsteuer werden Mythen eingesetzt, die im Widerspruch zu Fakten und plau-

siblen Begründungen stehen. Erst die Offenlegung dieser Mythen ermöglicht eine rationale Entscheidung über den Einsatz einer zeitlich begrenzten Besteuerung der Krisengewinne im Energie- und Mineralölbereich.

Mythos 1: Gewinn ist gleich Gewinn – Übergewinne gibt es nicht

Ein wesentliches Ziel des funktionierenden Wettbewerbs auf der Basis offener Märkte ist es, leistungsfundierte Unternehmensgewinne zu erzielen. Bei stabilen Angebots- und Nachfragebedingungen resultieren aus dem Konkurrenzmechanismus – so es nicht zu Verzerrungen durch monopolistische Unternehmensmacht kommt – die Normalgewinne. Diese üblichen Gewinne unterliegen dem leistungsbezogenen Unternehmenssteuerrecht, wie etwa Einkommen- oder Körperschaftsteuer. Das gilt auch für sogenannte Pioniergewinne, die durch gewinnbringende Innovationen kurzzeitig entstehen, denn sofern der Wettbewerb nicht durch machtvolle Markteintrittsbarrieren behindert wird, bauen sich diese Pioniergewinne wieder ab, wenn sich die Innovation verbreitet. Ein prominentes Beispiel dafür ist der Ertrag, den BionTech in Zusammenarbeit mit Pfizer bei der innovativen Entwicklung des mRNA-Corona-Impfstoffes erwirtschaftet hat. Diese Pioniergewinne haben mit leistungslosen Übergewinnen nichts zu tun und werden deshalb nur mit der gesetzlich vorgeschriebenen Normalbesteuerung der Unternehmen belastet. Somit bedroht eine Übergewinnsteuer nicht den Anreiz zur Innovation, wodurch auch das Argument widerlegt ist, sie würde innovations- und wachstumshemmend wirken. Übergewinne sind etwas anderes als Pioniergewinne, da sie nichts mit der laufenden Geschäftstätigkeit zu tun haben. Verursacht werden sie vielmehr durch außergewöhnliche, nicht durch das jeweilige Unternehmen beeinflussbare Marktbedingungen. So werden die heutigen massiven Übergewinne vieler Energieunternehmen und Mineralölkonzerne durch die schockartige Verknappung fossiler Energiequellen ausgelöst. Zu Recht ist auch von nicht planbaren „Zufallsgewinnen“ die Rede.

Die Übergewinnsteuer zielt in diesem Sinne auf Krisenprofiteure. Das sind die Energiekonzerne zusammen mit den Öl-Multis. Sie profitieren von der auch politisch-kriegerisch und durch Lieferstopps sowie Embargos erzeugten Knappheit an fossilen Energiequellen, die sich kurzfristig durch Energieeinsparung nicht abbauen lassen. So konnte der Mineralölkonzern Shell seinen Gewinn im zweiten Quartal 2022 im Gegensatz zum zweiten Quartal des Vorjahres verfünffachen: Der unbereinigte Gewinn stieg von 3,4 Mrd. US-Dollar auf 18 Mrd. Dollar an. Ähnliche Gewinnsteigerungen konnte auch der US-Mineralölkonzern Exxon Mobile verzeichnen: von 4,7 Mrd. Dollar im zweiten Quartal 2021 auf 17,9 Mrd. Dollar im zweiten Quartal des laufenden Jahres. Beim britischen Mineralölkonzern BP verdreifachte sich der Gewinn im selben Zeitraum von 3,1 Mrd. Dollar auf 9,3 Mrd. Dollar, und das französische Mineralölunternehmen Total konnte seinen Gewinn mehr als verdoppeln: von 2,2 Mrd. Dollar auf 5,7 Mrd. Dollar. Diese eklatanten Gewinne begründen sich auch aus der monopolistischen Stellung der Ölkonzerne auf den

Märkten. Denn die Konzerne betreiben eigene Raffinerien sowie Unternehmensbereiche zur Förderung, Lagerung und Vermarktung von Kraftstoffen. So gehören der marktbeherrschenden Gruppe der *Big Five* (Shell, BP, Exxon Mobile, ConocoPhillips und Total) etwa 47 Prozent der knapp 14 700 Tankstellen in Deutschland, bei denen 65 Prozent der Kraftstoffe getankt werden. Auf Grundlage dieser Machtbasis lassen sich Extraprofite durchsetzen. Übergewinne zeigen sich etwa an den Margen zwischen dem Rohölpreis und den Benzinpreisen der Raffinerien bzw. der Tankstellen. Auffällig sind dabei die trotz sehr kurzfristiger Abweichungen im Prinzip gleichläufigen Preisbewegungen an den Tankstellen. Wichtigstes Instrument der Mineralölkonzerne ist die systematische Entkoppelung der Spritpreise vom Rohölpreis seit dem Ausbruch des Ukraine-Krieges. Seither ist der Preisabstand von etwa 40 Cent im vergangenen Jahr auf nunmehr bis zu 50 Cent gestiegen. Ein erneuter Anstieg auf 60 Cent erfolgte kurz vor dem Start des Tankrabatts am 1. Juni dieses Jahres. Diese Maßnahme der Bundesregierung hat damit eher die Unternehmensgewinne steigen lassen, auch weil diese vorher die Preise erhöhten. Diese ohne einen spezifischen Leistungseinsatz der Unternehmen erzielten Extraprofite sollen daher über die Normalversteuerung der Gewinne hinaus mit einem Extrasteuersatz zwischen 25 bis 90 Prozent belegt werden. Auf diese Weise könnten die eingefahrenen Gewinne umverteilt werden, denn so ließen sich die Krisenkosten des Staates finanzieren. Da Übergewinne eng mit der Monopolmacht der betroffenen Konzerne zusammenhängen, muss zudem die Preisbildung vor Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht und damit gegen die Erzielung von Monopolprofiten geschützt werden.

Mythos 2: Übergewinne sind nicht seriös messbar

Zweifellos ist es nicht einfach, Übergewinne gegenüber den Normal- und Pioniergewinnen zutreffend abzugrenzen und ihre Höhe richtig zu identifizieren. Doch gibt es durchaus Methoden, sich zumindest indirekt der angemessenen Zielgröße der Übergewinne zu nähern. Das zeigen historische Beispiele aus den USA – beispielsweise die *Excess Profit Tax* von 1917 und 1942 –, Großbritannien und Frankreich sowie aktuell beschlossene Maßnahmen zur Besteuerung von Übergewinnen etwa in Italien und Großbritannien. Dabei gilt es, die Periode mit Übergewinnen gegenüber der vorangegangenen Periode mit Normalgewinnen abzugrenzen. So haben wir es heute mit schockartigen Veränderungen der Marktbedingungen zugunsten der profitierenden Unternehmen zu tun. Unmittelbar ausgelöst wurde die aktuelle Übergewinnphase durch die kriegerische Intervention Putins in der Ukraine. Hinzu kommen sich verstärkende Effekte durch das Wechselspiel zwischen Lieferstopps und Embargomaßnahmen. Wie lange diese durch die Energiekrise erzeugte Übergewinnphase für die profitierenden Unternehmen anhält, ist im Kern offen. Die heute praktizierten bzw. vorgeschlagenen Modelle für Zusatzsteuern gehen erst einmal von einer zeitlich eingrenzenden Energiekrise aus. Der historische und internationale Vergleich zeigt: Um Übergewinne als

Bemessungsgrundlage der Extrasteuer zu erfassen, lassen sich unterschiedliche Ansätze verfolgen: Großbritannien etwa umgeht die Definition von Übergewinnen derzeit dadurch, dass für alle Unternehmen der Erdöl- und Gasförderung gemäß dem *Energy (Oil and Gas) Profits Levy Bill* der allgemeine Steuersatz von 40 auf 65 Prozent erhöht wird. Die Regierung unterstellt damit also, dass alle Unternehmen dieser Branche Extraprofite einfahren. Für die Branche gilt zudem – nach der *Ring Fence Corporation Tax* – ein Verbot, die Gewinne aus der Öl- und Gasförderung mit Verlusten aus anderen Aktivitäten des Konzerns zu verrechnen. Zugleich wird mit hohen Freibeträgen beim Einsatz der Gewinne für Investitionen in die Öl- und Gas-Exploration die Steuerlast deutlich gemindert. Italien wiederum verzichtet, wohl wegen massiver Erhebungsprobleme, auf die direkte Besteuerung der Übergewinne. Ersatzweise wendet Rom den grobschlächtigen, indirekten Indikator Umsatz an. Demnach wird der Saldo zwischen den Eingangs- und Ausgangsumsätzen, der über dem Durchschnitt der vorausgegangenen Periode liegt, zeitlich befristet mit 25 Prozent besteuert (*Profitti in Excesso*).

Generell werden für die Übergewinne zwei Indikatoren eingesetzt. Bei der *Average Earnings Method* wird das durchschnittliche Nettoeinkommen eines Unternehmens in einem fest definierten Zeitraum gegenüber der normalen Vorperiode verglichen. Zum Einsatz kommt auch die *Invested Capital Method*. Hier wird die Normalrendite – Gewinn bezogen auf das Kapital – von beispielsweise 8 Prozent mit der Überrendite von beispielsweise 12 Prozent verglichen und daraus der Übergewinn ermittelt. Allerdings erschweren unterschiedliche Definitionen des eingesetzten Kapitals einen internationalen Vergleich der Überrenditen. Um der teils problematischen Definition von direkten und indirekten Indikatoren für Übergewinne zu entgehen, gibt es grundlegende Alternativvorschläge. Diese verfolgen das Ziel, Steuereinnahmen an anderen Stellen der gewinnerzeugenden Preistreiberi der Mineralölwirtschaft zu generieren. So könnte Deutschland Importzölle auf Mineralölprodukte erheben oder die Marge zwischen (höherem) Rohölpreis gegenüber dem Großhandelspreis für Mineralöl mit 50 Prozent besteuern. So zeigt sich: Der Mythos von der ineffizienten und willkürlichen Besteuerung der Übergewinne hält einer ideologiefreien Überprüfung nicht stand.

Mythos 3: Eine Übergewinnsteuer zerstört das Vertrauen ins Steuersystem

Ein in der aktuellen Krise opportunistisch kreierter neuer Steuertatbestand würde das Vertrauen in ein kalkulierbares, prinzipienfestes Steuersystem erschüttern, behauptet Bundesfinanzminister Christian Lindner. In die gleiche Richtung argumentiert der Präsident des Ifo-Instituts Clemens Fuest, der davor warnt, dass mit dieser Sondersteuer „die Unsicherheit im Steuerrecht steigt“. Dem widerspricht, dass diese *Excess Profit Tax* sowohl durch die Verfassung gedeckt als auch steuersystematisch begründbar ist. Bei der steuersystematischen Bewertung sind die drei Tatbestände zu berücksichtigen, die diese Extrasteuer auf Übergewinne rechtfertigen: erstens der neue

Steuertatbestand krisenbedingter Übergewinne, zweitens die Energie- und Mineralölkonzerne als die speziellen Gewinner der Krise bei der Versorgung mit fossilen Energieträgern und drittens die Übergewinnsteuer als auf die Dauer der Energiekrise befristete Sonderabgabe. Zeitlich befristete allgemeine Sonderabgaben kennt das deutsche Steuersystem bereits. Anlässe sind gesamtwirtschaftliche Anforderungen und Zusatzausgaben, die mit dem bisherigen Steuersystem nicht bewältigt werden können. Dafür steht beispielsweise der steuerrechtlich mehrfach geänderte Solidaritätszuschlag, der ursprünglich 1991 eingeführt wurde und mit dem zuletzt prinzipiell 5,5 Prozent auf die Einkommen- und Steuerschuld erhoben worden sind. Der Soli wurde zur Finanzierung der Mehrausgaben durch die Wiedervereinigung erhoben. Teile der Begründung dieser Ergänzungsbesteuerung lassen sich durchaus zur Bewertung der geforderten Übergewinnbesteuerung nutzen.

Ausgangspunkt ist heute der vor allem durch den Ukraine-Krieg und die Lieferbeschränkungen bei fossilen Energien exogen erzeugte Angebotschock. In der Folge erzielen die Konzerne der Energie- und Mineralölwirtschaft Übergewinne, ohne dass sie dafür etwas geleistet hätten. Diese Gewinne haben mit den Gesetzen eines leistungsfundierte Wettbewerbs nichts zu tun. Es handelt sich also um Gewinne, die nicht der geltenden, leistungsbezogenen Unternehmensbesteuerung im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf Gewinne entsprechen. Damit ist eine zusätzliche Extrabesteuerung dieser Unternehmen steuersystematisch begründbar.

Schlussendlich verhindert die Befristung der Sonderabgabe auf die Dauer der Energiekrise, dass – wie Kritiker fürchten – dauerhaft eine neue Steuer geschaffen wird. Über die Verwendung dieser spezifischen Steuereinnahmen für die zu finanzierenden Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Verlierer der Energiekrise schließt sich der Kreis einer verfassungsrechtlich zulässigen Besteuerung der Übergewinne. Zudem geht es bei der Übergewinnsteuer am Ende auch um die gesellschaftliche Akzeptanz der unternehmerischen Geschäftsmodelle in Krisenzeiten. Kriegsgewinne als Folge der russischen Invasion in die Ukraine zusammen mit den Lieferbehinderungen werden gesellschaftlich nicht akzeptiert. Daraus kann eine Vertrauenskrise gegenüber den Unternehmen entstehen. Insofern trägt die Extrabesteuerung von Übergewinnen zur Akzeptanz eines gerechten Steuersystems und der innovationsoffenen Wirtschaftsordnung bei. Der Mythos von der Demontage eines kalkulierbaren Steuersystems durch die Erfindung eines willkürlichen Steuertatbestandes hält einer ökonomisch-rechtlichen Überprüfung also nicht stand. Die Übergewinnsteuer ist keine Strafsteuer zulasten bestimmter Branchen.

Mythos 4: Eine Übergewinnsteuer führt hierzulande zu keinen Einnahmen

Zur Mythenbildung über die angeblich nicht machbare Extrabesteuerung der Übergewinne der internationalen Mineralölkonzerne gehört standardmäßig der Hinweis: Die Gewinne werden der deutschen Besteuerung durch die Verlagerung ins Ausland und auch durch die Nutzung von Steueroasen entzogen.

Um die Gewinne in dem Land, in dem diese gemacht werden, auch zu versteuern, braucht es in der Tat weitere Reformen im Rahmen der OECD. Im aktuellen Fall der Übergewinnbesteuerung fehlt es auch an Daten über die Methoden der Steuerverlagerung. Einen Hinweis zur Entwicklung der Margen zwischen den Tankstellen- und Rohölpreisen liefert eine Untersuchung der Bundeswettbewerbsbehörde in Österreich. Demnach sind die aus der Abweichung zwischen Diesel- und Benzinkraftstoffen erzielten Gewinne nicht bei den inländischen Tankstellen, sondern vor allem bei den Raffinerien und Öllieferanten des Konzerns im Ausland registriert worden. Ein detaillierter Geschäftsbericht von BP mit Konzernsitz in Großbritannien zum Geschäftsjahr 2019 zeigt für Deutschland, dem drittgrößten Markt für den Konzern, dass gegenüber dem gigantischen Umsatz hierzulande nur ein ziemlich niedriger Gewinn ausgewiesen wird. Stattdessen wurde nahezu die Hälfte der Gewinne in den Vereinigten Arabischen Emiraten fällig. Zusätzlich profitieren die Förderländer von den dort erhobenen Förderabgaben. Allerdings wandert auch ein beachtlicher Teil der Gewinne in Steueroasen wie Singapur. Dort wird buchhalterisch der größte Teil des Handels – von der Förderung bis zur Tankstelle – abgewickelt. Diesem steuerlichen Entzug der Krisengewinne der Öl-Multis muss durch eine international gerechte Regelung der Extraprofite begegnet werden. Dazu lassen sich die 2021 verabredeten Reformvorschläge der OECD zur Unternehmensbesteuerung nutzen, die auch auf eine Neuverteilung des Besteuerungsrechts der Konzerne zielen. Dabei werden die Normalgewinne als Routinegewinne gegenüber den Residualgewinnen unterschieden. Residualgewinne sind die Konzerngewinne, die über der Umsatzrendite von zehn Prozent liegen. Ein Teil dieser Residualgewinne soll über die Besteuerungsrechte zugunsten der Marktstaaten, beispielsweise an Deutschland, zugeteilt werden. Auch werden grundsätzlich Übergewinne als spezielle Steuereinnahmen nicht abgelehnt. Nach den jüngsten Erfahrungen mit der Energiekrise schlägt die OECD daher vor, weltweit eine dritte Säule der Reform der Unternehmensbesteuerung hinzuzufügen: die Besteuerung der Übergewinne und deren Verteilung nach dem Anteil bei deren Erzeugung in den Marktländern.

Da aber eine solche Reform in Richtung eines internationalen Unternehmenssteuerrechts mit dem Finanzierungsinstrument Übergewinne absehbar nicht zu erwarten ist, braucht es Alternativen, die nach dem internationalen Steuerrecht machbar sind. Hier bietet sich das unkomplizierte italienische Modell an. Es ist mit der derzeitigen EU-Regelung zur Sicherung von Steuern aus der Digitalsteuer vergleichbar. Dabei werden die Übergewinne durch den grobschlächtigen Indikator Überumsätze („übermäßige Wertschöpfung“) ersetzt. Betroffen sind rund 11 000 Unternehmen der Energiewirtschaft. Gegenüber der Vorperiode von Oktober 2021 bis April 2022 wird die Differenz zwischen den Eingangs- und Ausgangsumsätzen ab 5 Mio. Euro und mindestens 10 Prozent über der Normalzeit einmalig belastet, und zwar mit einem Satz von 25 Prozent.

Dass die betroffenen Unternehmen versuchen, jegliche Zusatzsteuer zu vermeiden, die ihre Gewinne schmälert, war zu erwarten. Umso mehr ist nun entschiedenes politisches Handeln gefordert.