



# Übergewinnsteuer



# Übergewinnsteuer

Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium der Finanzen  
Stellungnahme 03/2022 vom 25. Juli 2022



# Inhaltsverzeichnis

1. Historische Beispiele und aktuelle Vorschläge	6
2. Grundidee: Effizienz der Besteuerung einer reinen Rente	8
3. Was sind Übergewinne?	9
4. Übergewinne in einer ex-post- und ex-ante-Betrachtung	11
4.1. Übergewinne als Anreiz zum Markteintritt und Gewinnschwankungen	11
4.2. Der Wettbewerb um Innovationsrenten	12
4.3. Rohstoffe	14
5. Politökonomische Aspekte	15
5.1 Nicht-Planbarkeit der Steuer und Vertrauensverlust	15
5.2. Zeitkonsistenz der Besteuerung: Der Staat kann sich nicht binden	16
6. Internationaler Kontext	16
7. Bezug zur Körperschaftsteuer	18
8. Fazit	19
Literatur	20
Mitgliederverzeichnis	23



# Übergewinnsteuer

## Zusammenfassung

Die wirtschaftlichen Schockwellen durch die Coronakrise und den Angriff Russlands auf die Ukraine haben die Diskussion um eine Übergewinnsteuer befeuert. Der Beirat rät dringend davon ab, eine Übergewinnsteuer einzuführen. Der Versuch, Übergewinne durch Heuristiken zu approximieren, führt zu willkürlichen Belastungen und Verzerrungen in der Produktionsstruktur, weshalb beim Versuch ihrer Besteuerung allokativ schädliche Verzerrungswirkungen drohen. In der aktuellen Debatte wird auch oft übersehen, dass nahezu alle wirtschaftlichen Aktivitäten großen Schwankungen unterliegen. Den Gewinnen einiger Jahre stehen Verluste in anderen Jahren gegenüber. Die Besteuerung überdurchschnittlicher Gewinne in guten Jahren würde Markteintritte und damit das wirtschaftliche Leistungsniveau insgesamt vermindern. Temporär überdurchschnittlich hohe Gewinne haben in der Marktwirtschaft einen fundamentalen Lenkungseffekt. Sie führen dazu, dass mehr Ressourcen in diese Bereiche gelenkt werden und so die Knappheiten gemildert werden. Eine Besteuerung der überdurchschnittlichen Gewinne würde diesen Umlenkungseffekt verhindern und die Knappheiten auf Dauer zementieren. Insbesondere für die Innovationskraft einer Öko-

nomie kann eine Übergewinnsteuer fatal sein. Innovationswettläufe generieren typischerweise viele Verlierer und einige wenige Gewinner. Bei gut gestalteten Rahmenbedingungen sind diese Innovationwettläufe zum Vorteil der Gesellschaft. Würden die Gewinne ex post wegbesteuert, bestünde ex ante kein Anreiz mehr, sich an diesen produktiven Innovationswettläufen zu beteiligen. Eine ad hoc Besteuerung einzelner Aktivitäten würde darüber hinaus viel von dem lange gewachsenen Vertrauen in die Regelgebundenheit des deutschen Steuersystems zerstören. Insbesondere sind Versprechen, eine derartige Sonderbesteuerung nie wieder zu nutzen, kaum glaubwürdig. Aktuelle Pläne zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung hin zu einer Reingewinnbesteuerung zielen zwar eigentlich darauf, große internationale Konzerne überhaupt einer angemessenen Besteuerung zu unterwerfen, in ihrer projektierten Ausgestaltung enthalten sie aber Elemente einer Übergewinnbesteuerung. Die geplante Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung geht allerdings mit einer schmaleren Steuerbemessungsgrundlage einher und hätte Steueraufkommensausfälle zur Folge.

# 1. Historische Beispiele und aktuelle Vorschläge

In letzter Zeit gab es zahlreiche Forderungen, überraschend auftretende hohe Gewinne von Unternehmen durch eine Übergewinnsteuer abzuschöpfen. Aktuell stehen Energiekonzerne im Fokus, unter der Annahme, dass sie von den gestiegenen Öl- und Gaspreisen profitiert haben. Ähnliches gilt für Rüstungskonzerne, deren Geschäftsumfeld und Nachfrageaussichten sich durch die Umbewertung der internationalen Sicherheitslage verbessert haben. In der Corona-Krise wurde gefordert, die bei der Entwicklung eines Impfstoffes erfolgreichen Unternehmen zur Kasse zu bitten bzw. Onlinehändler wie Amazon als „Krisengewinnler“ einer solchen Steuer zu unterwerfen. Das Argument taucht – leicht variiert – insbesondere in Krisenzeiten immer wieder auf.

Übergewinnsteuern wurden in der Vergangenheit meist in Kriegs- oder unmittelbaren Nachkriegszeiten erhoben. Frankreich, Großbritannien und die USA hatten sowohl während des ersten Weltkriegs als auch während des zweiten Weltkriegs eine solche Steuer eingeführt.<sup>1</sup> Zur Ermittlung des Übergewinns wurde vom Gesetzgeber ein hypothetischer Normalgewinn definiert. Dies geschah entweder durch die Festlegung einer üblichen Rendite, in den USA beispielsweise 7-9% auf das eingesetzte Kapital, oder durch die Berechnung der durchschnittlichen Gewinne einiger Vorkriegsjahre auf der Ebene des einzelnen Unternehmens. In den USA betrug der Steuersatz ab 1943 sogar 95%.<sup>2</sup>

Auch in Friedenszeiten gab es vereinzelt selektive Steuern auf Gewinne, insbesondere nach großen Preisschocks. Im April 1979 verkündete Präsident Carter ein Ende der Preiskontrollen für Rohöl aus den USA, verknüpfte diese Deregulierung jedoch mit dem Vorschlag einer Steuer auf

die in der Folge entstehenden „Windfall Gains“ (Tolchin 1979). Die Steuer auf das einheimische Öl wurde von 1980 bis 1988 erhoben. Dabei wurde die Differenz zwischen dem Marktpreis und einem Basispreis, der anhand der um Inflation korrigierten Ölpreise von 1979 festgelegt wurde, besteuert. Der effektive Steuersatz betrug zwischen 15% und 70% je nach täglicher Produktionsmenge, Alter der Förderanlage und Typ des geförderten Öls (Thorndike 2005).<sup>3</sup>

Auch aktuell gibt es konkrete Vorschläge für eine Übergewinnsteuer; in einigen Fällen wurde eine solche Steuer sogar schon implementiert. Großbritannien hat im Mai 2022 eine Energy Profits Levy eingeführt. Diese soll Übergewinne aus dem Öl- und Gassektor mit einer Zusatzsteuer von 25% belegen (HM Revenue & Customs 2022). Die EU-Kommission (European Commission 2022a) empfiehlt den Mitgliedstaaten eine temporäre Steuer auf übernormale Gewinne, um Maßnahmen zu finanzieren, die zur Abfederung des Preisschocks für besonders betroffene Haushalte und Branchen ergriffen werden. Die EU-Kommission mahnt aber auch an, dass die Maßnahmen inklusive der Sondersteuer nicht dazu führen dürfen, dass die Energieunternehmen ihre Kosten nicht mehr einspielen können oder dass die Preissignale zur Einsparung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zerstört werden. Rumänien hatte bereits im Oktober 2021 ein Gesetz verabschiedet, das Übergewinne bei Stromproduzenten mit nicht-fossilen Energiequellen belastet; dabei werden Einnahmen aus Strompreisen oberhalb einer gesetzlich festgelegten Grenze zu 80% wegbesteuert (CMS Law-Now 2021). Italien hat eine Sondersteuer für Unternehmen im Energiesektor eingeführt; erhöhte Umsätze im Zeitraum Oktober 2021 bis April 2022 – ermittelt im Vergleich zum Vorjahreszeitraum – wer-

1 Während des ersten Weltkriegs wurde eine solche Steuer darüber hinaus unter anderem von Australien, Dänemark, Deutschland, Italien, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Österreich-Ungarn, Russland, Schweden, Schweiz und Spanien eingeführt (Keen und Slemrod 2021, 225).

2 Für eine ausführlichere Beschreibung der historischen Beispiele siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2021).

3 In den historischen Beispielen für Übergewinnsteuern wurde die Einführung von plötzlichen Preisänderungen angetrieben. Solche Preisänderungen werden in weiten Teilen der Bevölkerung als unfair wahrgenommen – selbst im Vergleich zu anderen Rationierungsmechanismen wie dem Windhundverfahren oder staatlichen Zuteilungsverfahren, die dasselbe Knappheitsproblem adressieren (Frey und Pommerehne 1993).



den mit 25 Prozent belastet.<sup>4</sup> Spanien versuchte bereits 2021, Energieunternehmen zusätzlich zu besteuern, was letztendlich am politischen Widerstand der Energieversorger scheiterte (Chee und Abnett 2022). In den USA brachten die demokratischen Senatoren Sheldon Whitehouse und Ro Khanna im März 2022 ein Gesetz ein, das die Gewinne von Ölfirmen jenseits von 66\$ je Barrel – dem Durchschnittspreis der Jahre 2015 bis 2019 – zu 50% wegbesteuern würde. Der Gesetzesvorschlag orientiert sich am oben genannten Windfall Profits Tax Act, das 1980 unter Präsident Jimmy Carter verabschiedet wurde (Blackmon 2022).

Stärker noch als in anderen steuerpolitischen Debatten vermischen sich in der aktuellen Gewinnsteuerdiskussion Werturteile und Überlegungen zu Fairness, Verteilungs- und Steuergerechtigkeit mit konzeptionellen Fragen der Systematik einer effizienzorientierten staatlichen Einnahmenpolitik. Es erscheint vielen als „ungerecht“ oder „unangemessen“, wenn Personen erhebliches Vermögen anhäufen, ohne dass diesen Vermögenszuwächsen erkennbare Bemühungen oder besondere Leistungen vorausgegangen sind. Und dies gilt umso mehr, wenn solche Zuflüsse in Geschäftsfeldern und mit Handlungen entstehen, die in Verbindung mit dem Leid anderer entstehen. Das mag die populären Forderungen nach einer Sondersteuer auf solche Vermögenszuwächse erklären. Tatsächlich muss die Politik sich in solchen Gerechtigkeitsfragen positionieren und gesellschaftspolitische Entscheidungen zu Fragen der Verteilung und Umverteilung treffen.

Es lässt sich aber fragen, ob die Besteuerung von Unternehmen für eine solche Verteilungspolitik der richtige Ansatzpunkt ist. Unternehmen sind keine natürlichen Personen. Umverteilungspolitiken werden aber in der Regel mit Einkommens-

unterschieden zwischen Personen gerechtfertigt. Zudem haben Unternehmenssteuern oft in der Richtung nicht leicht zu bestimmende Überwälzungseffekte, z.B. auf Arbeitnehmer, Kunden oder Lieferanten, so dass nicht klar ist, ob diese Steuerlast bei den Eignern ankommt.<sup>5</sup> Denn selbst wenn es gelingt, Unternehmen Erträge zu nehmen, nimmt man letztendlich deren Eignern. Und ob die verteilungspolitischen Implikationen solcher Maßnahmen als gesellschaftlich wünschenswert zu beurteilen sind, hängt in erster Linie von den Beteiligungsverhältnissen ab, also von der Frage, wem Unternehmen gehören und wem Gewinne und Verluste zufließen. In Personenunternehmen ist der Zusammenhang zwischen Unternehmensgewinn und persönlichem Einkommen des Gesellschafters noch erschließbar. Wo hingegen Kapitalgesellschaften betroffen sind, bleibt meist im Dunkeln, ob eine Sondersteuer auf deren Gewinne Kleinsparer und Riester-Rentner mit ihren Lebensversicherungen und Altersfonds trifft, oder aber Personen im In- oder Ausland mit einem milliarden schweren Nettovermögen. Eine auf Gerechtigkeitsfragen gerichtete umverteilende Steuerpolitik knüpft deshalb viel zielgenauer an den Einkommen natürlicher Personen an.

Im Bereich der Unternehmenssteuerpolitik hingegen spricht viel für eine rationale Steuerpolitik, die darauf abzielt, das wirtschaftliche Geschehen und die Entstehung und Entfaltung von Wirtschaftskraft möglichst wenig negativ zu beeinträchtigen. Diese Stellungnahme unternimmt eine solche, stärker an allokativen Aspekten der Unternehmensbesteuerung ausgerichtete Einordnung und Beurteilung einer Besteuerung von außergewöhnlichen Unternehmensgewinnen.

<sup>4</sup> <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/energiekrise-italien-uebergewinnsteuer-draghi-100.html> und Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages (2022).

<sup>5</sup> Die Unternehmenssteuer kann auch die Arbeitnehmer der besteuerten Firmen belasten. Fuest et al. (2018) zeigen, dass ungefähr die Hälfte der Gewinnsteuerbelastung in Deutschland in Form niedrigerer Löhne auf die Arbeitnehmer überwälzt wird.

## 2. Grundidee: Effizienz der Besteuerung einer reinen Rente

Die finanzwissenschaftliche Theorie empfiehlt, Steuern primär dort zu erheben, wo die Ausweichreaktionen der Steuerzahler möglichst gering sind. Aus Effizienz­sicht ideal ist eine Steuer, bei der die Steuerzahler keinerlei Ausweichreaktionen zeigen. Dann steht jedem Euro an Einbußen durch die Steuerzahlung auch ein Euro an Steuereinnahmen des Staates gegenüber; Wohlfahrtsverluste treten nicht auf.

Das Lehrbuchbeispiel hierfür ist die Besteuerung echter ökonomischer Renten wie der „Bodenrente“: Wenn beispielsweise eine Immobilie eine besonders günstige Lage an einem schönen See hat, entstehen dem Eigner Nutzungsvorteile. Wenn der Staat solche Lagerenten besteuern kann, können die aktuellen Besitzer des Seegrundstücks dieser Besteuerung nicht ausweichen. Auch die Zahl solcher bevorzugter Seegrundstücke wird sich in der Regel durch die Steuer nicht verändern lassen. Der Besitzer wird wegen einer Grundsteuer auf den Boden, auf dem die Immobilie steht, nicht auf die Nutzung der Immobilie verzichten. Er wird nicht einmal die Intensität oder Art der Nutzung verändern. Auch ein Verkauf der Immobilie ist keine zielführende Ausweichreaktion, weil der neue Eigner

dann die gleiche Steuer entrichten muss und deshalb dem Alteigner nur einen um die Steuer geminderten Kaufpreis anbieten wird. Der Staat fordert vom Besitzer des Bodens in diesem Beispiel einfach einen Obolus, unabhängig davon, wie der Boden dann genutzt wird.

Ähnliches könnte für echte Unternehmensgewinne („Reingewinne“, d.h. unter Berücksichtigung *aller* Kosten, inkl. Eigenkapitalrendite) gelten. Gelingt es dem Staat, eine Steuer auf solche echten Unternehmensgewinne zu erheben, werden sich die unternehmerischen Aktivitäten nicht verändern. Die Unternehmerin wird mit und ohne Steuer dieselbe Produktpalette mit demselben Einsatz aus Produktionsfaktoren herstellen. Was den „Reingewinn“ in einer Welt ohne Gewinnsteuer maximiert, wird auch den Gewinn für die Unternehmerin maximieren, wenn der Staat einen Teil dieses Gewinns mit einer Steuer für sich abzweigt. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, stößt der Versuch, Reingewinne zu identifizieren und unter Vermeidung von Ausweichreaktionen zu besteuern, an sehr enge Grenzen.

### 3. Was sind Übergewinne?

Was versteht man aber unter solchen „Reingewinnen“, oder den „Übergewinnen“, wie sie in der aktuellen Diskussion heißen? Gewinn ist in der Produktionstheorie zunächst formal definiert als der Betrag, um den die Erlöse eines Unternehmens die Kosten übersteigen. Für die Ermittlung echter ökonomischer Gewinne muss man einen angemessenen Kostenbegriff ansetzen und auch die Erlöse korrekt messen. Zu den Kosten des Unternehmens gehören beispielsweise auch Abschreibungen, die Opportunitätskosten der Verwendung von Inputfaktoren, wie z.B. dem Eigenkapital des Unternehmens, und eine an den Arbeitsmarktalternativen orientierte Unternehmerleistung.

Es ist bedeutsam, solche Reingewinne von anderen, steuerrechtlichen Gewinnbegriffen zu unterscheiden. In der steuerlichen Gewinnermittlung werden dem Unternehmer auch Teile der Erlöse als Gewinn zugerechnet, bei denen es sich eigentlich nur um einen Ausgleich für die vom Unternehmen aufgewendeten Kosten handelt. Beispiele dafür sind die Opportunitätskosten in Höhe des Kapitalzinses auf den Einsatz des Eigenkapitals des Unternehmens und die nicht direkt finanziell entgoltenen Bemühungen und Anstrengungen des Unternehmers bei Personenunternehmen. Die tatsächlichen Kosten des Unternehmens weichen oft von diesen dem steuerlichen Gewinn zugerechneten Faktorentgelten ab. Übersteigen die Erlöse die tatsächlichen Kosten, könnte man von Übergewinnen sprechen; in der Terminologie der Ökonomik würden sie als echte ökonomische Gewinne, Reingewinne oder Renten bezeichnet.

Auf funktionierenden Wettbewerbsmärkten sorgt die Konkurrenz der Unternehmen dafür,

dass Übergewinne in der längeren Frist nicht systematisch auftreten, sondern im Durchschnitt weitgehend verschwinden. In der kürzeren Frist können Schocks wie die Covid-19-Pandemie oder die durch den Krieg in der Ukraine verursachten Friktionen wie Lieferengpässe, die Unterbrechung von Lieferketten, sanktionsbedingte Unterbrechungen von Handelsbeziehungen oder sprunghafte Nachfrageveränderungen das Verhältnis von Erlösen zu Kosten rasch verändern. Einige Unternehmen mögen schnell in eine existenzbedrohende Schieflage geraten. Andere Unternehmen erzielen temporär außergewöhnliche Erlöse; in der aktuellen Debatte werden diese Überschüsse als Übergewinne bezeichnet.

In der Praxis ist der „Übergewinn“ kaum abgrenzbar. Daher wird zum einen oft auf Erlös- bzw. Preisvergleiche mit der Vorperiode zurückgegriffen. Ein so ermittelter Übergewinn hängt stark von der Wahl der Referenzperiode ab. Bei dem oben erwähnten US-amerikanischen Gesetzesentwurf für eine Übergewinnsteuer bei Ölfirmen wird beispielsweise der Ölpreis 2015-2019 als Referenzwert genommen. Würden stattdessen die Jahre 2011-2015 gewählt, in denen der Ölpreis deutlich höher war, würden keine Übergewinne ausgewiesen (siehe Abb. 1).<sup>6</sup> Zum anderen wird den Unternehmen häufig eine bestimmte Kapitalrendite zugestanden. Nur die darüber hinausgehenden Überschüsse eines Unternehmens wurden mit der Steuer teilweise abgeschöpft. Diese Erfassung kommt zwar der ökonomischen Definition von Gewinnen näher. Die praktische Umsetzung hat jedoch unerwünschte Nebenwirkungen.

<sup>6</sup> Auf die willkürliche Abgrenzung der „Übergewinne“ hat bereits Brümmerhoff (1975) hingewiesen.

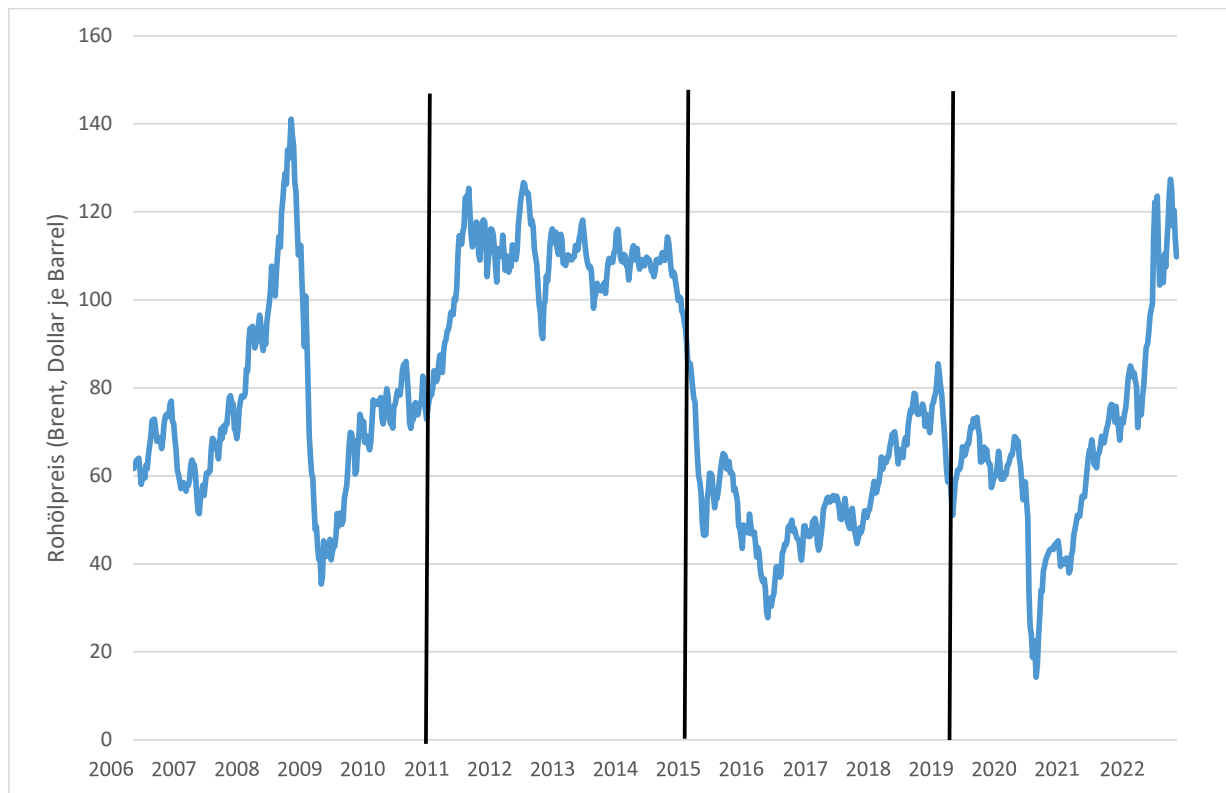


Abb. 1: Preisentwicklung Rohöl (Brent) in den Jahren 2006 bis 2022 (in US-Dollar je Barrel).  
Quelle: <https://fred.stlouisfed.org/series/WCOILBRETEU>

Erstens unterscheidet sich die handelsbilanzielle Kapitalrendite stark zwischen verschiedenen Branchen. Laut Bundesbank (2021) wies 2018 der Handel einen Jahresüberschuss (zuzüglich Zinsaufwand) in Höhe von 5,8% der Bilanzsumme auf, im Baugewerbe war dieser Wert 3,8%. Diese Kapitalrenditeunterschiede haben eine Reihe von möglichen Ursachen. Sie enthalten beispielsweise branchenabhängige Risikoprämien. Eine derartige Definition von Übergewinnen würde also Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen unterschiedlich behandeln. Andere Ansätze fokussieren auf die Umsatzrenditen. Es stellt sich bei solchen Verfahren die Frage, ob solche Kennziffern treffsichere und rechtssichere Diskriminierung zulässt, und wie diese in Hinblick auf europarechtliche Subventionskontrolle zu beurteilen ist.

Zweitens ermöglicht diese Definition den Unternehmen Ausweichreaktionen (zumindest, wenn solche steuerlichen Regelungen nicht rückwirkend, sondern für künftige Gewinne gelten). Falls Unternehmen wissen, dass eine über einen bestimmten Prozentsatz hinausgehende Kapitalrendite teilweise oder ganz abgeschöpft werden wird, können sie ihre Finanzierungsstruktur, Pro-

duktionsstruktur, die Beteiligungsverhältnisse und die sektorale Zusammensetzung der unterschiedlichen Tochterunternehmen so modifizieren, dass ihre Kapitalrendite kaum noch eine Überrendite aufweist. Je höher beispielsweise der Kapitalbestand des Unternehmens, desto mehr Gewinn darf das Unternehmen erzielen, ohne von der Regulierungsbehörde oder der Steuerbehörde mit einer Steuer auf den Übergewinn oder die Überrendite bestraft zu werden. Dies erzeugt Anreize zu exzessiv kapitalintensiver Produktion, wie sie auch aus der Theorie der Renditeregulierung öffentlicher Unternehmen bekannt sind (Averch und Johnson 1962). Eine so ausgestaltete Übergewinnsteuer ist nicht länger eine neutrale Steuer auf Renten. Sie ruft Ausweichreaktionen hervor, die dann zu Wohlfahrtsverlusten führen, weil die regulierten Unternehmen, um Steuern zu sparen, von einem kostenminimierenden Verhalten abweichen.

Selbst wenn die praktischen Probleme der Gewinnerfassung überwunden werden könnten, stellte sich die Frage, ob die so ermittelten Gewinne tatsächlich Übergewinne darstellen und welche Auswirkungen eine Besteuerung hat. Dies wird im folgenden Abschnitt erörtert.

## 4. Übergewinne in einer ex-post- und ex-ante-Betrachtung

### 4.1. Übergewinne als Anreiz zum Markteintritt und Gewinnschwankungen

Unternehmerisches Handeln findet typischerweise in einem unsicheren Umfeld statt. Die Faktorpreise der Produktion sind zufälligen Schwankungen ausgesetzt, auch die Nachfrage nach den Produkten eines Unternehmens unterliegt solchen Schwankungen. Mögliche technisch bedingte Unterbrechungen des Produktionsprozesses, Arbeitskämpfe, ungewisse Anpassungen in den regulatorischen Rahmenvorschriften, Zahlungsausfälle, anhängige Gerichtsverfahren etc. sind weitere Gründe, weshalb sich der Gewinn eines Unternehmens nicht präzise vorhersehen lässt. Ein Unternehmen wird angesichts dieser Unsicherheiten seine Markteintritts- und Marktaustrittsentscheidung und den Umfang der unternehmerischen Aktivität in erster Näherung an seinem erwarteten Gewinn orientieren. Damit unternehmerisches Handeln attraktiv ist, muss der erwartete Erlös mindestens die kalkulatorischen Kosten abdecken (einschließlich einer an den Opportunitätskosten bemessenen Kapitalrendite und eines Unternehmerlohns etc.). Ein Unternehmen, das unter Zugrundelegung dieser Definition keinen positiven erwarteten Gewinn erzielt bzw. einen solchen nicht in Aussicht hat, wird auf Dauer seinen Betrieb einstellen (müssen). Im zufälligen Auf und Ab wird es aber unausweichlich Perioden geben, in denen ein „Übergewinn“ entsteht, und Perioden mit „Un-

tergewinn“.

Volkswirtschaftlich ist es wünschenswert, dass im Falle eines hohen erwarteten Gewinns das Unternehmen seine Aktivitäten ausweitet oder weitere Unternehmen in den Markt eintreten, während im Fall einer unbefriedigenden Gewinnerwartung Unternehmen ihre Aktivitäten verlagern oder aus dem betreffenden Markt aussteigen.

Würde der Staat in den Perioden des „Übergewinns“ argumentieren, dass dieser „Übergewinn“ ungerechtfertigt sei und steuerlich abgeschöpft werden sollte, würde das unternehmerische Kalkül nicht mehr aufgehen. Der erwartete Gewinn nach Steuern würde negativ, selbst wenn der erwartete Gewinn vor Steuern null oder positiv wäre und diese unternehmerische Aktivität insofern wünschenswert wäre. Unternehmenstätigkeit würde gedämpft.<sup>7</sup> Empirische Evidenz bestätigt die negative Wirkung einer Übergewinnsteuer. Rao (2018) untersucht die 1980 Windfall Profit Tax auf U.S.-amerikanische Ölproduzenten. Besteuert wurde – ähnlich den aktuell diskutierten Vorschlägen – die Differenz zwischen dem damaligen Marktpreis und dem Preis eines Referenzzeitraums. Rao zeigt, dass eine Steuer, die den Gewinn pro verkaufter Einheit um 10% reduzierte, die Ölproduktion in den USA um ca. 3-4% gesenkt hat.

7 Die bestehenden Gewinnsteuern haben ähnliche Effekte, soweit die Möglichkeit zur Verlustverrechnung nicht vollständig gegeben ist.

Hinzu kommt, dass Preise Marktsignale setzen und unternehmerisches Verhalten lenken. Rapide gestiegene Preise, wie sie derzeit in vielen Bereichen zu beobachten sind, signalisieren veränderte Knappheitsverhältnisse – etwa weil das Angebot z.B. infolge militärischer Konflikte oder Zerstörungen durch Naturkatastrophen eingebrochen ist oder die Nachfrage sprunghaft angestiegen ist. Die gestiegenen Preise und die daraus erwachsenen Gewinnerwartungen bieten Anreize, die Produktionskapazitäten gerade dort auszubauen, wo die Knappheiten besonders groß sind. Solche Anpassungen sind aus volkswirtschaftlicher Sicht in hohem Maße wünschenswert, weil sie die knappen Ressourcen der Ökonomie in die Verwendungen lenken, in denen sie den höchsten Mehrwert erbringen. Eine Übergewinnsteuer, die alle Gewinne, die aus dem höheren Preis resultieren, wegbesteuert, würde genau diese Anreize zur Kapazitätsausweitung bzw. zum Markteintritt zunichtemachen.<sup>8</sup>

Diese Überlegungen lassen sich auch auf Ereignisse und Schocks beziehen, die unwahrscheinlich und nicht wiederkehrend sind, und so auf einige der in 2020 und 2021 beobachteten Knappheiten und „Überrenditen“ anwenden. Beispiele im Zusammenhang mit der Pandemie sind Märkte für Beatmungsgeräte, für Infektionsschutzmasken und für Medikamente. Im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine profitieren voraussichtlich die Öl- und Gasbranche und

Rüstungsunternehmen.<sup>9</sup> Abb. 1 zeigt die sehr langen Zyklen im Ölmarkt.

Einer Boomphase zwischen 2011 und 2015 folgte eine schwierige Phase für die Ölindustrie. Durch die Ukraine Krise wurde diese lange schwierige Wirtschaftsphase zumindest vorübergehend unterbrochen. Die Rüstungsindustrie ist ebenfalls sehr langfristigen Schwankungen ausgesetzt, die ihre Ursachen u.a. in Veränderungen in der globalen Sicherheitsarchitektur und in nationalen politischen Einstellungen zu Rüstungsgütern und Rüstungsgütermärkten haben. Ähnliches lässt sich für die Handelsschifffahrt anführen, die über lange Jahre mit erheblichen Überkapazitäten und entsprechend niedrigen Frachtraten und Unternehmensverlusten zu kämpfen hatte. Generell gilt: Unternehmen müssen in den Flautephasen entscheiden, ob sie im Markt aktiv bleiben und auf bessere Zeiten warten oder aufgeben. Würden in folgenden Boomjahren die „Übergewinne“ vom Staat abgeschöpft, müssten weitblickende Unternehmen diese Märkte verlassen. Ein „Durchhalten“ in schwierigen Phasen würde sich nicht auszahlen. Umgekehrt wäre wirtschaftspolitisch auch angezeigt, dass der Staat sich mit Hilfen möglichst zurückhalten sollte, wenn solche Branchen sich in einer Abwärtsphase befinden.

## 4.2. Der Wettbewerb um Innovationsrenten

Ähnlich zur diskutierten Besteuerung der Gewinnschwankungen im laufenden Betrieb verhält sich die ökonomische Einschätzung bestimmter „Übergewinne“, die entstehen, weil viele Unternehmer beim Markteintritt scheitern, einige aber zu „unicorns“ oder sogar Unternehmensgiganten werden. Dies lässt sich an den Wettrennen von Pharmaunternehmen im Verlauf der Pandemie illustrieren. Mehrere Unternehmen haben sich in einem internationalen Wettlauf an der Entwicklung eines Impfstoffs gegen SARS-CoV-2 beteiligt. Innerhalb kürzester Zeit wurden mehrere Impfstoffe entwickelt, zugelassen, produziert und verimpft. Aus der ex ante Sicht stellte sich für jedes Pharmaunternehmen die Frage, ob es in den Wettlauf eintreten soll. Aus ökonomischer Sicht war für diese Frage bedeutsam, mit wie vielen Wettbewerbern man

8 Analoges gilt für langfristige Veränderungen des Umfelds, die zu stark sinkenden Gewinnerwartungen in einer Branche führen. Es ist in diesem Fall wünschenswert, dass die volkswirtschaftlichen Produktionsmittel aus dieser Branche in andere Branchen mit besseren Gewinnerwartungen umgelenkt werden. Hierzu ist erforderlich, dass diese veränderten Gewinnerwartungen bei den Unternehmen als Signale ankommen und diese gesunkenen Gewinnerwartungen nicht einfach durch dauerhafte staatliche Subventionen aufgefangen werden. Es gehört zu den Schwierigkeiten und Herausforderungen des Unternehmertums, Schwankungen des Gewinns zu antizipieren. Auch seltene Ereignisse und zufällige Schocks müssen als Eventualitäten in das unternehmerische Kalkül einbezogen und das Unternehmen dafür optimal gerüstet werden. Wenn die Übergewinne und die Untergewinne aus einem veränderten Unternehmensumfeld nicht staatlicherseits aufgefangen werden, dann kann die Marktwirtschaft ihre wohlfahrtsmehrende Wirkung entfalten und die gesellschaftlichen Produktionsmittel in die Bereiche lenken, in denen sie Knappheiten beseitigen und den größten volkswirtschaftlichen Mehrwert erbringen.

9 Entgegen der landläufigen Meinung wurde allerdings der am 1. Juni 2022 befristet eingeführte Tankrabatt zu 85% bis 100% an die Kunden weitergegeben (ifo 2022).

rechnen musste, wie ein Unternehmen seine eigene Innovationsfähigkeit und Geschwindigkeit gegenüber den Konkurrenten eingeschätzt hat, wie das Unternehmen die technologischen Möglichkeiten für einen Impfstoff überhaupt eingeschätzt hat, die patentrechtlichen Rahmenbedingungen, das Verhalten der Regierungen als Nachfrager und andere Wettbewerbsparameter, die bei einem solchen Wettlauf eine Rolle spielen. Der Wettlauf um einen Impfstoff war ein Patentrennen, aus dem einige wenige als Sieger hervorgehen und viele andere Unternehmen nur Verluste erleiden. Die Verlierer bleiben in der derzeitigen Diskussion um Übergewinne zumeist ungenannt. Nur die Sieger und ihre erheblichen Gewinne stehen im Licht der öffentlichen Betrachtung.

Die Theorie, die solche Wettläufe betrachtet, sagt voraus, dass die Summe der Aufwendungen aller miteinander im Wettbewerb befindlichen Unternehmen einen erheblichen Anteil der Siegerprämien ausmacht. Der genaue Anteil hängt von den bereits genannten Wettbewerbsparametern ab. Verkleinert man die Attraktivität des Siegs für die Siegerunternehmen durch zusätzliche Steuern auf die Siegerprämie und wird dieser Eingriff von den möglichen Teilnehmern an dem Wettlauf antizipiert, treten weniger Wettbewerber zu dem Patentrennen an und es sinken tendenziell auch die Anstrengungen der teilnehmenden Unternehmen. Dies kann wünschenswert sein, wenn die Zahl der eintretenden Wettbewerber im Ausgangszustand zu groß ist, deren Anstrengungen zu bloßer Duplizierung von Forschung führen oder zu einer Innovationsgeschwindigkeit führen, die gegenüber den daraus resultierenden gesundheitspolitischen bzw. volkswirtschaftlichen Vorteilen zu hoch bzw. zu teuer ist. Der dämpfende staatliche Eingriff kann aber auch volkswirtschaftlich schädlich sein, wenn sich nämlich im Ausgangszustand ohne steuerliche Eingriffe bereits zu wenige Unternehmen am Wettlauf beteiligen oder zu geringe Anstrengungen unternehmen.

Wovon es abhängt, ob Innovationswettbewerbe effizient verlaufen, ob die möglichen Gewinnerpreise zu viel oder zu wenig oder die richtige Art und Diversität von Innovationsbemühungen veranlassen, ist Gegenstand einer breiten Literatur, die ihren Ausgangspunkt in Pionierarbeiten u.a. von Loury (1979) Lee and Wilde (1980) und Dasgupta und Stiglitz (1980) hat. Diese und viele nachfolgende Arbeiten zeigen, dass der Ablauf

solcher Wettläufe von vielen Faktoren bestimmt wird.<sup>10</sup> Staatliche Eingriffe können das Innovationsgeschehen über die Ausgestaltung von Patenten bzw. das Patentrecht generell, über Instrumente des Wettbewerbsrechts und andere wirtschaftspolitische Instrumente beeinflussen. Solche Eingriffe sind mutmaßlich deutlich zielgenauer als die pauschale steuerliche Abschöpfung von „Übergewinnen“ von Unternehmen, die einen Innovationswettlauf gewonnen haben.

Die Besteuerungstheorie hat der Frage der Wirkung der Beteiligung des Staats an positiven und negativen Abweichungen der risikobehafteten Unternehmensgewinne durch eine Steuer auf volatile Unternehmensgewinne große Beachtung geschenkt. Domar und Musgrave (1944) haben die einflussreiche Ausgangshypothese formuliert, wonach ein Staat, der sich an unternehmerischen Verlusten und Gewinnen beteiligt, eine volkswirtschaftlich wünschenswerte Versicherungsleistung erbringt. Die staatliche Beteiligung an Gewinnen und Verlusten reduziere das unternehmerische Nettorisiko und könne den Unternehmer so zu einer Ausweitung seiner riskanten Unternehmensaktivität motivieren. Die Überlegung, dass Unternehmenssteuern aufgrund der staatlichen Risikobeteiligung eine wohlfahrtsförderliche Wirkung haben, wurde indes in einer Welt mit funktionsfähigen Kapitalmärkten in Frage gestellt. Unter diesen Bedingungen werden unsystematische Risiken bereits optimal diversifiziert, so dass durch Gewinnsteuern keine weitere Risikokonsolidierung zu erzielen ist (Bulow und Summers 1984, Konrad 1991). Bei unvollkommenen Kapitalmärkten, insbesondere in einer Welt asymmetrischer Information mit unternehmerischem moralischen Risiko, kann die staatliche Besteuerung risikobehafteter Unternehmeraktivität Effekte auslösen. Die Besteuerung kann hier z.B. riskante Investitionen stimulieren (siehe Kapitel 7). Die Effekte der Besteuerung können auch volkswirtschaftlich nachteilig sein, selbst wenn sich der Staat völlig symmetrisch an Verlusten und Gewinnen beteiligt.<sup>11</sup>

10 Konrad (2009) verweist auf die große Vielfalt der relevanten Aspekte solcher Wettläufe und deren Auswirkungen für das Wettbewerbsgleichgewicht. Konkrete Arbeiten beispielsweise zu den Anreizen zur Duplikation bzw. den Anreizen, unterschiedliche erfolversprechende Forschungsansätze zu verfolgen sind Erat und Krishnan (2012), Konrad (2014) und Matros und Smirnovic (2016).

11 Siehe Buchholz und Konrad (2000), die auch einen Literaturüberblick geben.

Die Sieger von riskanten Innovationswettläufen müssen bereits unter „Normalbesteuerung“ einen Teil ihrer Siegprämie als Unternehmenssteuer abführen. An den Verlusten der erfolglosen Wettbewerbsteilnehmer beteiligt sich der Staat im bestehenden System der Besteuerung wegen erheblicher Einschränkungen bei der Nutzung steuerlicher Verluste indes nicht mit gleichen Anteilen. Die oft erheblichen Ausgaben für Innovationen führen bei den Unternehmen zu steuerlichen Verlusten. Unternehmen, die sich erfolglos an dem Wettlauf beteiligen, können diese Verluste steuerlich nicht adäquat verrechnen. Das ist z.B. der Fall, wenn das ganze Unternehmen in Folge der fehlgeschlagenen Innovationsanstrengung untergeht. In Umkehrung des oft bemühten Bonmots vom „Privatisieren der Gewinne und dem Sozialisieren der Verluste“ tritt auf Innovationsmärkten oft das Gegenteil ein: Gewinne werden über die steuerliche Erfolgsbeteiligung des Staats teilweise sozialisiert, während die Verluste oft weitgehend bei den privaten Innovatoren verbleiben. Selbst ohne eine einseitige „Übergewinnsteuer“ wirkt die „normale“ Gewinnbesteuerung bereits verzerrend (Buchholz und Konrad, 2000, S. 82-86) auf die Bereitschaft zu riskanter Innovationsaktivität. Eine einseitige Übergewinnsteuer würde dieses Problem noch weiter verschärfen.

Die hohen Gewinne der Unternehmen, die aus dem Innovationswettlauf als Sieger hervorgehen und nun über Patente oder andere Formen intellektuellen Eigentums verfügen, mögen als unfair, ungerecht oder überzogen betrachtet werden. Das gilt zumal dann, wenn die Ereignisse und Schocks, die diese Gewinne verursachen, viele Personen in der Volkswirtschaft nachteilig betreffen. In allokativer Hinsicht handelt es sich bei diesen Gewinnen indes um aus ex-ante-Sicht notwendige Anreize, die die Innovationstätigkeit überhaupt erst attraktiv machen. Diese Renten später steuerlich zusätzlich zu belasten, wäre eine Art „Vertragsbruch“. Der Staat würde sich ex-post opportunistisch verhalten. Wird dieses zeitkonsistente Besteuerungsverhalten von künftigen möglichen Innovatoren antizipiert<sup>12</sup>, lohnt sich die Innovationstätigkeit weniger und das hat nachteilige volkswirtschaftliche Folgen.

<sup>12</sup> Langenmayr und Simmler (2022) zeigen empirisch, dass Investoren in der Tat versuchen, zukünftige Steuersatzänderungen zu antizipieren.

### 4.3. Rohstoffe

„Übergewinne“ im Sinne von Gewinnen, die systematisch im Erwartungswert die Kosten der Produktion übersteigen, entstehen typischerweise im Rohstoffsektor. Dort werden Bodenschätze abgebaut und diese natürlichen Ressourcen am Markt verkauft oder weiterverarbeitet. Der Abbau und Verkauf von Erdgas- und Erdölvorkommen ist ein typisches Beispiel. Hier liegt es in der Natur des Begriffs „Bodenschatz“, dass die Kosten für Kapital und Arbeit, die bei der Exploration, Extraktion und dem Verkauf entstehen, niedriger sind als der Verkaufserlös.

Im Grunde wandeln diese Unternehmen nur einen Vermögenswert (die Ressource in situ, also den „Bodenschatz“) um in einen anderen Vermögenswert und verkaufen diesen dann. Zum staatlichen Umgang mit solchen Rohstoffunternehmen und ihrer fiskalischen Behandlung gibt es eine breite Literatur und auch umfangreiche Erfahrungen, wie verschiedene Staaten verfahren. Die Bodenschätze befinden sich im Ausgangsstadium häufig im staatlichen Besitz. Der Staat kann dann selbst unternehmerisch tätig werden. Das geschieht z.B. im Zusammenhang mit staatlichen Ölgesellschaften. Alternativ lizenziert der Staat den Abbau dieser Bodenschätze an privatwirtschaftliche Unternehmen, versteigert die Ausbeutungsrechte oder erhebt anderweitig eine Gebühr für die Möglichkeit, diese Schätze zu heben und zu verkaufen.

Bei einer optimalen Bepreisung solcher Ausbeutungsrechte sollte der Staat die Rohstoffrenten weitgehend abschöpfen. Es handelt sich letztlich um Werte, die eigentlich dem Staat, also seiner Bevölkerung gehören. Um gleichzeitig die Anreizeffekte im Unternehmenssektor klug bzw. effizient zu gestalten, sollte der Staat die Rohstoffunternehmen zu „residual claimants“ machen. Er sollte die Ausbeutungsrechte so gestalten, dass sie die vollen Vor- und Nachteile ihres eigenen Verhaltens tragen.

Komplikationen entstehen daraus, dass das Vorhandensein und die Qualität von Lagerstätten bei der Lizenzierung/Auktionierung oft unsicher ist und dass die Ausbeutungsrechte gelegentlich im Zuge von Auktionen vergeben werden. Dabei sind Bieter unvollkommen und asymmetrisch über die Rohstoffvorkommen informiert und müssen sich überlegen, welche Explorationsaktivitäten sie im Vorfeld der Auktion aufwenden wollen. Es existieren auch Vergütungsmodelle,



in denen sich der Staat am laufenden Abbau bzw. Umsatz beteiligt. Bei all diesen Ansätzen sollten die Zahlungen des Unternehmens dem Wert der Ressourcenrenten angenähert werden, so dass im Erwartungswert für die Rohstoffunternehmen keine „Überrendite“ entsteht.

Zahlungen des Unternehmens für die Ausbeutungsrechte und Erlöse aus dem Abbau und Verkauf der Ressourcen mögen zeitlich auseinanderfallen. So kann im Zeitablauf der Eindruck von Überrenditen entstehen, die bezogen auf die Gesamtlaufzeit des Ressourcenabbaus keine sind. Und natürlich erwachsen aus der Unsicherheit über die Qualität der Lager, über Extraktionskosten, über Veränderungen der Umweltauflagen, über Preisschwankungen auf den Absatzmärkten und über sonstige unternehmerischen Risiken Schwankungen in den Unternehmensgewinnen ex-post. Ähnlich wie bereits für Unternehmen außerhalb des Ressourcensektors diskutiert, bilden diese Schwankungen keinen unmittelbaren Grund, auf zufällig ex-post entstehende Überrenditen durch eine ad-hoc-Sondersteuer zuzu-

greifen, vorausgesetzt, die Ausbeutungsrechte waren korrekt bepreist.

In Deutschland spielen Rohstoffrenten aus Öl- und Gasvorkommen eine sehr untergeordnete Rolle, entsprechend ist die Frage einer spezifischen, auf den Öl- und Gassektor bezogenen Übergewinnsteuer für das vorliegende Gutachten von nachrangiger Bedeutung. Deutschland ist im wesentlichen Importeur von Öl und Gas. Als mittelgroßer Verbraucher dürfte Deutschland auch nicht groß genug sein, um im Alleingang über eine Importsteuer einen Teil der Renten aus der Rohstoffförderung abschöpfen können. Dies wäre nur möglich, wenn Deutschland als Importland durch solche Steuern die Import- und Exportpreise, zu denen es selbst am Weltmarkt kaufen und verkaufen kann, zu seinen Gunsten verändern könnte.<sup>13</sup>

13 Die Überlegungen sind analog zu den Überlegungen im Bereich der Optimalzolltheorie (siehe z.B. Feenstra 2004).

## 5. Polit-ökonomische Aspekte

### 5.1. Nicht-Planbarkeit der Steuer und Vertrauensverlust

Auch Argumente aus dem Bereich der Politischen Ökonomie sind zu bedenken. Selbst wenn man die in Kapitel 4 beschriebenen langfristigen Anreizprobleme in Kauf nimmt und die Definitionsprobleme lösen könnte, bleibt zu befürchten, dass die Definition, was „Übergewinne“ sind und ob diese tatsächlich durch nicht-antizipierbare Krisen ausgelöst worden sind, einer gewissen Willkür im politischen Prozess unterliegt. Eine Pandemie mag beispielsweise als ein unvorhersehbares Ereignis gesehen werden. Ein Blick in den Global Risks Report 2019 (World Economic Forum 2019) zeigt indes, dass das Risiko „spread of infectious diseases“ zwar in der Wahrscheinlichkeit niedrig rangierte, aber dort genannt ist und in Hinblick auf seine Auswirkungen zu den 10 bedeutendsten globalen Risiken gerechnet wurde.

Wird ein neuerlicher steuerlicher Sachverhalt geschaffen, wonach Windfalls aus unantizipierten Krisen gesondert besteuert werden sollen,

ist zu befürchten, dass im Lauf der Zeit der Begriff einer „nicht antizipierbaren Krise“ aufgeweicht wird und immer leichtfertiger neue Übergewinnsteuern eingeführt werden. Solche Steuern würden dann nicht mehr reine Renten besteuern, sondern hätten die üblichen negativen Auswirkungen der bestehenden Steuern auf Unternehmensgewinne, die auch die Entlohnung des Eigenkapitals und der unternehmerischen Arbeit erfassen. Deutschland würde sein über Jahrzehnte aufgebautes, hohes Ansehen als Standort mit sicheren Eigentumsrechten und verlässlichen rechtlichen Strukturen gefährden. Unternehmen müssten fürchten, dass im Erfolgsfall die eigene Branche ein Kandidat für eine neue Übergewinnsteuer wird. Bei Neuinvestitionen würden sie sich entsprechend eher zurückhalten mit allen Nachteilen für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Der Staat würde durch die wiederkehrenden, ad hoc Entscheidungen, wann Übergewinne vorliegen und abgeschöpft werden sollen, zusätzliche Unsicherheit in die Planung von Investitionen einführen. Aufgrund der schlechten Planbarkeit solcher Zusatzsteuern wäre zu erwarten, dass diese negativen Aus-

wirkungen stärker ausgeprägt wären als z.B. bei der Körperschaftsteuer.

Politökonomisch relevant ist auch die Beobachtung, dass hohe Gewinne einzelner Branchen bei staatlichen Beschaffungsprozessen in Krisen eingetreten sind. Die Beschaffungsprozesse im Zusammenhang mit den Geflüchteten aus Syrien, der Pandemie und der Kriegsereignisse in der Ukraine stellten die öffentlichen Entscheidungsträger fraglos vor unerwartete und große Herausforderungen. In manchen Fällen hätte es bei diesen Beschaffungsbemühungen Verbesserungspotential gegeben. Bereiche, die zu besonderer medialer Aufmerksamkeit geführt haben, waren beispielsweise die Beschaffung von Masken oder der Einkauf und die Vorratsplanung für Impfstoffe in der Pandemie. Die Nutzung von Effizienzreserven in diesen Beschaffungsprozessen hätte in einigen Bereichen möglicherweise zu niedrigeren „Übergewinnen“ führen können. Die ad-hoc-Besteuerung von solchen Übergewinnen sollte kein Ersatz für ein effizientes Planungs- und Beschaffungswesen innerhalb des öffentlichen Sektors werden.

## 5.2. Zeitkonsistenz der Besteuerung: Der Staat kann sich nicht binden

Nun argumentieren die Befürworter einer Übergewinnsteuer mit der besonderen Lage, da die Coronakrise noch nicht völlig abgeebbt sei und nun auch noch der Krieg in der Ukraine zusätzliche Schockwellen durch die Weltwirtschaft sende. Dies sei – so die Argumentation – eine einmalige Situation, die nicht wiederkehren werde. Damit bliebe es auch bei einer einmaligen Anwendung einer Übergewinnsteuer zur Finan-

zierung der vielen notwendigen Ausgaben. Allerdings treten auch schwere wirtschaftliche Krisensituationen leider häufiger auf. In der Finanzkrise hatten die meisten gehofft, dass die Staatsfinanzen wieder Jahrzehnte zur Erholung bekämen. Zumindest in Europa folgte die Migrationskrise schon binnen weniger Jahre. Und auch die Coronakrise bahnte sich gerade ein Jahrzehnt nach der globalen Finanzkrise ihren Weg. Sobald jede dieser Krisen Fahrt aufgenommen hatte, wurde sie als singuläre Krise von bisher nicht gekanntem Ausmaß wahrgenommen, in der die Politik handeln müsse. (Und die Politik hat gehandelt und dies meist aus gutem Grund.)

Werden Übergewinnsteuern einmal zur Finanzierung krisenhafter Situationen eingeführt, wird immer wieder politischer Druck entstehen, auf dieses Instrument in der nächsten Krise zu rekurrieren. Zwar wird beteuert, dass diese Steuer einmalig sei und in Zukunft das Instrument nicht wiederverwendet wird. Jedoch kann sich der Staat nicht glaubwürdig an dieses Versprechen binden. Der Staat unterliegt keiner supranationalen Institution, die die Einhaltung eines solchen Versprechens – analog zur Einhaltung privater Verträge – überwachen und durchsetzen könnte. Die Versprechen der Politik sind damit nicht zeitkonsistent. Das Beste, was der Staat gegen die fehlende Selbstbindungsmöglichkeit tun kann, ist der Reputationsaufbau. Deutschland ist bisher sehr gut damit gefahren, sich in Krisenzeiten im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen zu verschulden und das vorhandenen steuerpolitische Instrumentarium zu nutzen. Ein Aufweichen dieser Politik hin zu ad hoc Steuern würde die Glaubwürdigkeit deutscher Finanzpolitik schädigen.

# 6. Internationaler Kontext

In aktuellen Reformen des internationalen Steuersystems spielt das Konzept der „Residualgewinne“ ebenfalls eine Rolle. Residualgewinne sind hier als Gewinne oberhalb einer Umsatzrendite von 10 Prozent definiert, in diesem Sinne kann man sie als „Übergewinne“ ansehen. Allerdings verfolgen diese Reformen der internationalen Besteuerung nicht das Ziel, besonders hohe Gewinne einer Sondersteuer zu unterwerfen, die über die normale Gewinnbesteuerung hinausgeht. Es geht vielmehr darum, Steuervermei-

dung durch internationale Gewinnverlagerung einzudämmen und Besteuerungsrechte zwischen Staaten neu aufzuteilen. Das Ziel besteht also darin, heute sehr niedrig oder gar nicht besteuerte Gewinne auf ein Mindestniveau anzuheben und so Ungleichheiten in der Besteuerung abzubauen, während das Ziel einer Übergewinnsteuer gerade darin läge, unterschiedliche Arten von Gewinnen unterschiedlich zu besteuern.

Konkret geht es bei der Reform der internatio-

nen Beststeuerung um die Verlagerung von Besteuerungsrechten in die Marktstaaten (von der OECD als „Säule 1“ der Reform bezeichnet) sowie die Einführung einer globalen Mindeststeuer („Säule 2“).

Säule 1 definiert dabei einen „Residualgewinn“ als den Teil des Gewinns, der eine Umsatzrentabilität von 10% übersteigt. Von der Definition her ähnelt dieser Residualgewinn somit einem „Übergewinn“. Die Zielsetzung ist aber eine andere: Der Residualgewinn stellt konzeptionell einen Proxy für aus steuerlichen Gründen verlagerte Gewinne dar. Ein gewisser Teil des Residualgewinns soll in den Staaten, in denen das Unternehmen Leistungen auf den Markt bringt, besteuert werden. Die Marktstaaten sollen das Recht erhalten, 25% der Residualgewinne der betroffenen Unternehmen zu besteuern (Betrag A). Soweit die entsprechenden Gewinne zuvor in Niedrigsteuerländern ausgewiesen wurden, ist zu erwarten, dass Säule 1 im Durchschnitt zu einer höheren Besteuerung der Residualgewinne führt. Die Wirkung ähnelt in diesen Fällen jener einer Übergewinnsteuer, auch wenn die Zielsetzung der Maßnahme eine andere ist.

Säule 2 führt eine globale Mindeststeuer ein. Dabei sehen die letzten Vorschläge sogenannte „Substance-based Carve-Outs“ vor: Unternehmen soll gestattet werden, anfangs 8% der nicht-immateriellen Vermögensgegenstände sowie 10% der Lohnsumme vom Gewinn abzuziehen. Diese Beträge werden in den kommenden Jahren schrittweise reduziert. Nur der darüber hinaus anfallende Gewinn soll der Mindeststeuer unterworfen werden. Das hat zur Folge, dass in Niedrigsteuerländern angesiedelte Unternehmen mit signifikanter realwirtschaftlicher Aktivität nur dann von der Mindeststeuer betroffen sind, wenn ihre Gewinne die Carve-Outs übersteigen, sie also besonders profitabel sind. Dieser Effekt ähnelt ebenfalls dem einer Übergewinnbesteuerung, obwohl auch hier die eigentliche Zielsetzung eine andere ist: Die Carve-Outs sollen verhindern, dass die Mindeststeuer Unternehmen trifft, die zwar in Niedrigsteuerlän-

dern Gewinne ausweisen, die dort aber auch realwirtschaftliche Aktivitäten vorweisen können, die diese Gewinne rechtfertigen.

Darüber hinausgehend gibt es von akademischer Seite Forderungen nach expliziten Übergewinnsteuern im Rahmen der internationalen Steuerreformen. Christians und Diniz Magalhães (2020) fordern eine solche dritte Säule („Säule 3“) einer globalen Übergewinnsteuer („Global Excess Profits Tax“). Die Autoren rechtfertigen eine solche Übergewinnsteuer durch das Fehlen einer globalen Kartellbehörde. Ohne global koordinierte wettbewerbsrechtliche Eingriffe könnten globale Plattformunternehmen, die über eine dominante Marktposition verfügen, nur unzulänglich reguliert werden. Aus der Marktmacht entsteht eine ökonomische Rente, die mit der Übergewinnsteuer partiell abgeschöpft werden soll (Christians und Diniz Magalhães, 2020).<sup>14</sup> Für die Definition von Übergewinnen soll auf die in Säule 1 verankerte Unterscheidung zwischen Routinegewinnen (Durchschnittsrendite für normale unternehmerische Tätigkeiten, z.B. in Höhe einer Umsatzrendite von 10%) und Residualgewinnen (über Routinegewinne hinausgehende tatsächlich erwirtschaftete Rendite) zurückgegriffen werden. Eine solche Steuer auf Residualgewinne solle global eingeführt und das Aufkommen global verteilt werden. Eine solche Steuer mag dem Gerechtigkeitsempfinden vieler entsprechen, das grundlegende Problem der Verzerrungen durch Marktmacht lässt sich damit jedoch nicht beheben. Zur weiteren Beurteilung einer solchen Steuer sei auf Abschnitt 4 verwiesen.

<sup>14</sup> In einem weiteren Aufsatz betonen Christians und Diniz Magalhães (2022), dass Unternehmen die sozialen und ökologischen Kosten ihrer Aktivitäten nicht vollständig selbst tragen. Die Gewinne, die dadurch entstehen, dass diese Kosten von der Allgemeinheit getragen werden, könnten ebenfalls durch eine Übergewinnsteuer abgeschöpft werden. Allerdings besteht auch in diesen Fällen das Problem, dass Übergewinne nicht klar abgegrenzt werden können. Zudem kann man diese Externalitäten durch eine direkte Bepreisung (z.B. im Rahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung) direkter regulieren.

## 7. Bezug zur Körperschaftsteuer

In der Diskussion zur Übergewinnsteuer geht regelmäßig unter, dass „Übergewinne“ bereits der regulären Gewinnbesteuerung unterliegen. Je nach Gewerbesteuersatz werden „Übergewinne“ – wie alle anderen steuerbaren Gewinne – in Deutschland mit durchschnittlich ca. 30% besteuert. Der Staat ist also an den Übergewinnen bereits beteiligt.

Würde Übergewinn mit einem höheren Satz besteuert bzw. einer zusätzlichen Steuer unterworfen, so würde das die bestehende asymmetrische Besteuerung von Gewinnen und Verlusten noch verstärken. Im Verlustfall ist regelmäßig – aufgrund der begrenzten Verlustrücktragsmöglichkeiten bzw. der Mindestbesteuerung beim Verlustvortrag – keine vollumfängliche Steuererstattung möglich, während Gewinne voll besteuert werden. Die so entstehende Asymmetrie in der Unternehmensbesteuerung verringert Investitions- und Innovationsanreize, insbesondere für riskante Investitionen (Langenmayr und Lester, 2018). Werden die Gewinne noch einer zusätzlichen Übergewinnsteuer unterworfen, bzw. muss das Unternehmen befürchten, dass eine solche Übergewinnsteuer eingeführt wird, so ist davon auszugehen, dass dies die Investitionsanreize noch einmal deutlich schmälert.<sup>15</sup>

Alternativ zu einer zusätzlichen Übergewinnsteuer wäre es denkbar, die bestehende Gewinnbesteuerung, insbesondere die Körperschaftsteuer, stärker auf eine Besteuerung von ökonomischen Renten auszurichten. Dazu könnte insbesondere ein kalkulatorischer Eigenkapitalzins von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Dies hätte zwei Vorteile: Erstens würden Eigen- und Fremdkapital gleich behandelt und dementsprechend der rein steuerliche induzierte übermäßige Gebrauch von Fremdkapital wegfallen. Zweitens würde eine solche Steuer – vorausgesetzt die vollständigen Eigenkapitalkosten werden abgezogen – den echten ökonomischen Gewinn, d.h. eine ökonomische Rente, besteuern. In diesem Fall würde die Steuer in der Theorie Investitionsentscheidungen nicht mehr beeinflussen (Devereux und Freeman, 1991). In der Realität wird der kalkulatorische

Eigenkapitalzins sich allerdings von den echten Kapitalkosten unterscheiden. Entsprechend finden empirische Untersuchungen bestehender *Allowances for Corporate Equity (ACE)* keinen positiven Investitionseffekt (Hebous und Ruf, 2017). Auch wenn durch den Abzug von Eigenkapitalkosten die Körperschaftsteuer de facto auf ökonomische Gewinne ausgerichtet würde, ist die Zielsetzung hier eine andere als bei der aktuell diskutierten Übergewinnsteuer: Ziel wäre Finanzierungs- und Investitionsneutralität, nicht eine gezielte Besteuerung von Krisengewinnen.

Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission für die Neugestaltung der Unternehmensbesteuerung in Europa sieht einen Schritt in Richtung der Finanzierungs- und Investitionsneutralität vor (siehe European Commission 2022b). Die dort vorgeschlagene „debt equity bias reduction allowance“ (DEBRA) verbindet einen Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalkosten (pauschalisiert berechnet aus dem 10-jährigen risikofreien Zins und einem Zuschlag von 1% bzw. 1,5% für KMU) mit einer Beschränkung der steuerlichen Abziehbarkeit von Fremdkapitalzinsen. Aufgrund der Beschränkung der steuerlichen Abziehbarkeit von Fremdkapitalzinsen ist allerdings unklar, ob der so definierte Gewinn näher an einer ökonomischen Rente wäre, als es gegenwärtig der Fall ist. In diesem Fall ist die Zielsetzung der Regelung wiederum nicht die Besteuerung von Krisengewinnen, sondern eine Stärkung der Eigenkapitalfinanzierung der Unternehmen.<sup>16</sup>

Während der Beirat aus den oben genannten Gründen der Einführung einer Übergewinnsteuer für einzelne Branchen bzw. in spezifischen Situationen skeptisch gegenübersteht, gelten diese Bedenken nicht für die grundsätzliche Fortentwicklung der Unternehmensbesteuerung in Richtung einer stärkeren Ausrichtung auf Reingewinne, die im Idealfall zu Finanzierungsneutralität und besseren Investitionsanreizen führen würde. Aus Effizienzgesichtspunkten ist eine Angleichung der steuerlichen Gewinndefinition an die Definition ökonomischer Renten zu begrüßen. Allerdings wäre – bei konstant gehaltenen

<sup>15</sup> Siehe auch Buchholz und Konrad (2000, S. 82-86) zur Wirkung von Steuern bei unvollständigem Verlustausgleich.

<sup>16</sup> Aufgrund der Zinsabzugsbeschränkung liegt hier eine Lenkungsabsicht vor, die über die konzeptionell angestrebte Finanzierungsneutralität hinausgeht.

Steuersätzen – mit einem deutlich niedrigeren Steueraufkommen zu rechnen. Befürworter einer Übergewinnsteuer haben jedoch meist das

Anliegen, mehr und nicht weniger Steueraufkommen zu erzielen.

## 8. Fazit

in Krisenzeiten verschieben sich häufig schlagartig die Knappheiten. Preise steigen sprunghaft an oder stürzen ab. Die rapiden Veränderungen erzeugen Gewinner und Verlierer in diesen Krisenzeiten. Insbesondere außergewöhnlich hohe Unternehmensgewinne, die aus solchen Veränderungen der Knappheitsverhältnisse resultieren, werden in weiten Teilen der Bevölkerung als unfair empfunden. In Krisenzeiten flammt daher immer wieder die Diskussion auf, ob besonders hohe, mit der Krise in Verbindung stehende Gewinne wegbesteuert werden sollten. Die Stellungnahme mahnt zu großer Vorsicht bei der Verwendung solcher populärer, aber langfristig ökonomisch gefährlicher Übergewinnsteuern.

- Echte ökonomische Reingewinne lassen sich in der Praxis nur schwer ermitteln, weshalb beim Versuch ihrer Besteuerung allokativ schädliche Verzerrungswirkungen drohen.
- Der Versuch, Übergewinne durch Heuristiken zu approximieren, führt zu willkürlichen Belastungen und Verzerrungen in der Produktionsstruktur.
- Insbesondere längerfristig entstehende Gewinne werden häufig vom Staat selbst – durch Regulierungen oder staatliche Beschaffungsprozesse – generiert.
- Wirtschaftliche Aktivitäten unterliegen großen Schwankungen. Den Gewinnen einiger Jahre stehen Verluste in anderen Jahren gegenüber. Die Besteuerung überdurchschnittliche Gewinne in guten Jahren würde den Markteintritt und damit das wirtschaftliche Leistungsniveau insgesamt vermindern.
- Temporär überdurchschnittlich hohe Gewinne haben einen in der Marktwirtschaft fundamentalen Lenkungseffekt. Sie führen dazu, dass mehr Ressourcen in diese Bereiche gelenkt werden und so die Knappheiten gemildert werden. Eine Besteuerung der überdurchschnittlichen Gewinne würde diesen Umlenkungseffekt verhindern und die Knappheiten auf Dauer zementieren.
- Insbesondere für die Innovationskraft einer Ökonomie kann eine Übergewinnsteuer fatal sein. Innovationswettläufe generieren typischerweise viele Verlierer und einige wenige Gewinner. Bei gut gestalteten Rahmenbedingungen sind diese Innovationwettläufe zum Vorteil der Gesellschaft. Würden die Gewinne ex post wegbesteuert, bestünde ex ante kein Anreiz mehr, sich an diesen produktiven Innovationswettläufen zu beteiligen.
- Auch aus polit-ökonomischer Sicht birgt eine Übergewinnsteuer Gefahren. Das Vertrauen in das deutsche Steuersystem basiert auf dessen Regelgebundenheit. Besteuert wird, wer in Euro gemessen hohe Einkommen bzw. Gewinne erzielt. In welchen Sektoren, mit welchen Produkten und in welchen Phasen des Weltgeschehens diese Gewinne erzielt werden, spielt für die Höhe der Besteuerung keine Rolle. Eine ad hoc Besteuerung einzelner Aktivitäten würde viel von diesem lange gewachsenen Vertrauen zerstören.
- Insbesondere sind Versprechen, solche Sonderbesteuerung nie wieder zu nutzen, kaum glaubwürdig. Einmal eingeführt bestünde die Gefahr, dass ständig neue Sondertatbestände geschaffen würden, um eine selektive Besteuerung einzelner Branchen oder Gruppen zu rechtfertigen. Dies könnte massive Rückwirkungen auf die langfristige Investitionsbereitschaft ausüben.
- Aktuelle Pläne zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung enthalten bereits Elemente einer Übergewinnbesteuerung. Eine stärkere Orientierung der Unternehmensbesteuerung an den Reingewinnen würde im Idealfall zu Finanzierungsneutralität und besseren Investitionsanreizen führen. Die damit verbundene Verkleinerung der Steuerbemessungsgrundlage hätte allerdings Steueraufkommensausfälle zur Folge.

Insgesamt rät der Beirat dringend davon ab, eine kurzfristig politisch opportun erscheinende, aber langfristig schädliche Übergewinnsteuer einzuführen.

## Literatur

- Averch, Harvey A. und Leland O. Johnson (1962), Behavior of the firm under regulatory constraint, *American Economic Review*, 52, 1053-1069.
- Blackmon, David (2022), Democrats file new tax on alleged 'windfall profits' by big oil, *Forbes*, 12.03.2022, <https://www.forbes.com/sites/davidblackmon/2022/03/12/democrats-file-new-tax-on-alleged-windfall-profits-by-big-oil/>.
- Brümmerhoff, Dieter (1975), Besteuerung von Übergewinnen, *Wirtschaftsdienst* VI/1975, 298-302.
- Buchholz, Wolfgang und Konrad, Kai A. (2000), Risiko und Steuern, in: Andel, R. (Hrsg.), *Probleme der Besteuerung III*, Duncker und Humblot, 63-139.
- Bulow, Jeremy I. und Lawrence H. Summers (1984), The taxation of risky assets, *Journal of Political Economy*, 92(1), 20-39.
- Bundesbank (2021), Jahresabschlussstatistik (Verhältniszahlen) 2017/2018, Statistische Sonderveröffentlichung 6, 2021. <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/unternehmen-und-private-haushalte/-/jahresabschlussstatistik-verhaeltniszahlen-2017-2018-827828>.
- Chee, Foo Yun und Kate Abnett (2022), Tax energy firms' windfall profits to raise green cash, EU to tell countries, *Reuters*, 01.03.2022.
- Christians, Allison und Diniz Magalhães, Tarcísio (2020), It's time for Pillar 3: a global excess profits tax for COVID-19 and beyond, *Tax Notes International*, 4. Mai 2020, 507-510.
- CMS Law-Now (2021), Romania caps electricity & gas prices, imposes windfall tax for producers, 5.11.2021, <https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2021/11/romania-caps-electricity-gas-prices-imposes-windfall-tax-for-producers>.
- Dasgupta, Partha und Josef Stiglitz (1980), Uncertainty, industrial structure, and the speed of R&D, 1980, *Bell Journal of Economics*, 11(1), 1-28.
- Devereux, Michael P. und Freeman, Harold (1991), A general neutral profits tax, *Fiscal Studies* 12(3), 1-15.
- Domar, Evsey D. und Richard A. Musgrave (1944), Proportional income taxation and risk-taking, *Quarterly Journal of Economics*, 58(3), 388-422.
- Erat, Sanjiv und Vish Krishnan (2012), Managing delegated search over design spaces, *Management Science*, 58(3), 606-623.
- European Commission (2022a), REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy, COM(2022) 108 final, 08.03.2022.
- European Commission (2022b), Proposal for a Council Directive on laying down rules on a debt-equity bias reduction allowance and on limiting the deductibility of interest for corporate income tax purposes, COM(2022) 216 final, 11.5.2022.
- Feenstra, Robert C. (2004), *Advanced International Trade – Theory and Evidence*, Princeton University Press, Princeton.
- Frey, Bruno S. und Werner W. Pommerehne (1993), On the fairness of pricing - An empirical survey among the general population, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 20, 295-307.
- Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Sebastian Sieglöckh (2018), Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany, *American Economic Review*, 108, 393-418.
- Hebous, Shafik und Martin Ruf (2017), Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment, *Journal of Public Economics*, 156, 131-149.

HM Revenue and Customs (2022), The Energy (Oil and Gas) Profits Levy Bill, <https://www.gov.uk/government/publications/the-energy-oil-and-gas-profits-levy-bill>.

Ifo (2022), Ölkonzerne geben Tankrabatt zu 85 bis 100 Prozent weiter, Pressemitteilung, 14. Juni 2022.

Keen, Michael und Joel Slemrod (2021), *Rebellion, Rascals, and Revenue*, Princeton University Press, Princeton, NJ & Oxford.

Konrad, Kai A. (1991), Risk taking and taxation in complete capital markets, *Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 16(2), 167-177.

Konrad, Kai A. (2009), *Strategy and Dynamics in Contests*, Oxford University Press.

Konrad, Kai A. (2014), Search duplication and design spaces – exploring the role of local competition, *International Journal of Industrial Organization*, 37, 222-228.

Langenmayr, Dominika und Rebecca Lester (2018), Taxation and corporate risk-taking, *The Accounting Review*, 93, 237-266.

Langenmayr, Dominika und Martin Simmler (2022), Firm entry and expectations about future tax rates, Working Paper.

Lee, Tom und Louis L. Wilde (1980), Market-structure and innovation - reformulation, *Quarterly Journal of Economics*, 94(2), 429-436.

Loury, Glenn C. (1979), Market structure and innovation, *Quarterly Journal of Economics*, 93(3), 395-410.

Matros, Alexander und Vladimir Smirnovc (2016), Duplicative search, *Games and Economic Behavior*, 99, 1-22.

Rao, Nirupama L. (2018), Taxes and US oil production: Evidence from California and the Windfall Profit Tax, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10, 268-301.

Thorndike, Joseph J. (2005), Historical perspective: The windfall profit tax -- Career of a concept, Tax History Project, <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/cf7c9c870b600b9585256df80075b9dd/edf8de04e58e4b14852570ba0048848b>.

Tolchin, Martin (1979), Carter to end price controls on U.S. oil and urge congress to tax any 'windfall profits', *New York Times*, 06.04.1979, <https://www.nytimes.com/1979/04/06/archives/carter-to-end-price-control-on-us-oil-and-urge-congress-to-tax-any.html>.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2021), Übergewinnsteuer – historische Hintergründe, aktuelle Diskussion und rechtliche Fragen, WD 4 - 3000 - 023/21, 31.3.2021.

Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages (2022), Dokumentation: Neue Übergewinnsteuer in Italien, WD 4 - 3000 - 049/22, 13.4.2022.

World Economic Forum (2019), *The Global Risks Report 2019*, 14th Edition.





## Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Marcel Thum (Vorsitzender)	Dresden
Prof. Jörg Rocholl (Stellv. Vorsitzender)	Berlin
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Martin Jacob	Vallendar
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Dominika Langenmayr	Ingolstadt
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Almuth Scholl	Konstanz
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Klaus Stern	Köln
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M.
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn

Stand: 12.04.2022

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Bundesministerium der Finanzen  
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

### **Stand**

August 2022

### **Redaktion**

Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium der Finanzen

### **Weitere Informationen im Internet unter**

[www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)  
[www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat](http://www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat)

