

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Übergewinnsteuer

- Der Wissenschaftliche Beirat hat die aktuellen Debatten zum Anlass genommen, die volkswirtschaftlichen, rechtlichen und polit-ökonomischen Wirkungen einer Übergewinnsteuer zu analysieren.
- Gutachten und Stellungnahmen des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats sind als Beitrag zum allgemeinen Diskurs zu verstehen und geben nicht notwendigerweise die Meinung des BMF wieder.
- Im folgenden Artikel wird die Kurzfassung einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats wiedergegeben. Die vollständige Fassung wurde auf der Website des BMF veröffentlicht.¹

■ Einleitung

Die wirtschaftlichen Schockwellen durch die Corona-Krise und den Angriff Russlands auf die Ukraine haben die Diskussion um eine Übergewinnsteuer befeuert. In seiner Stellungnahme rät der Beirat dringend davon ab, eine Übergewinnsteuer einzuführen.

■ 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 beziehungsweise 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, ebenso entstehen Perioden mit „Untergewinn“. Ersteres sind damit aber keine echten ökonomischen Gewinne, die sich verzerrungsfrei besteuern ließen. Würde der Staat in den Perioden des „Übergewinns“ mit steuerlicher Abschöpfung eingreifen, ginge das unternehmerische Kalkül nicht mehr auf.

¹ Shortlink: <https://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221061>



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.

Lenkungseffekt temporärer Gewinne

Temporär überdurchschnittlich hohe Gewinne haben in der Marktwirtschaft einen fundamentalen Lenkungseffekt. Preise setzen Marktsignale und lenken unternehmerisches Verhalten. 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 beziehungsweise zum Markteintritt zunichtemachen.

Echte Gewinne kaum zu erfassen – Approximation führt zu Verzerrungen

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. Für die Ermittlung echter ökonomischer Gewinne muss ein angemessener Kostenbegriff angesetzt und müssen auch die Erlöse korrekt gemessen werden.

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. In der Praxis ist der ökonomische (Über)Gewinn jedoch kaum abgrenzbar. Daher wird zum einen oft auf Erlös- beziehungsweise Preisvergleiche mit der Vorperiode zurückgegriffen. Ein so ermittelter Übergewinn hängt jedoch stark von der Wahl der Referenzperiode ab und hat wenig mit dem echten ökonomischen Gewinn zu tun. 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: Durch einen über das Optimum hinausgehenden Kapitalstock kann ein Unternehmen beispielsweise die Unternehmensrendite senken. Eine Übergewinnsteuer, die an der Unternehmensrendite ansetzt, würde deshalb falsche Investitionsanreize setzen.

Innovationswettläufe

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. Im Verlauf der Pandemie haben sich zahlreiche Pharmaunternehmen 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. Ex-ante stellte sich für jedes Pharmaunternehmen die Frage, ob es in den Wettlauf eintreten soll. Der Markteintritt hing u. a. davon ab, mit wie vielen Wettbewerbern man rechnen musste, wie ein Unternehmen seine eigene Innovationsfähigkeit und Geschwindigkeit gegenüber den Konkurrenten einschätzte, wie die

patentrechtlichen Rahmenbedingungen gestaltet waren und wie sich Regierungen als Nachfrager verhielten. Der Wettlauf um einen Impfstoff war ein Patentrennen, aus dem einige wenige als Sieger hervorgingen und viele andere Unternehmen nur Verluste erlitten. Die Verlierer bleiben in der derzeitigen Diskussion um Übergewinne zu meist ungenannt. Nur die Sieger und ihre erheblichen Gewinne stehen im Licht der öffentlichen Betrachtung.

Wovon es abhängt, ob Innovationswettbewerbe effizient verlaufen und ob die möglichen Gewinnerpreise zu viel oder zu wenig an Innovationsbemühungen veranlassen, ist Gegenstand einer breiten Literatur. Staatliche Eingriffe können das Innovationsgeschehen über die Ausgestaltung von Patenten beziehungsweise 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.

■ Ressourcenrenten

„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, der 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. Die Bodenschätze befinden sich im Ausgangsstadium häufig im staatlichen Besitz. Bei einer optimalen Bepreisung solcher Ausbeutungsrechte sollte der Staat die Rohstoffrenten weitgehend abschöpfen.

Um gleichzeitig die Anreizeffekte im Unternehmenssektor klug beziehungsweise effizient zu gestalten, sollte der Staat die Rohstoffunternehmen zu „residual claimants“ machen. 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 zuzugreifen, 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 die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats 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 zu 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.

■ Polit-ökonomische Argumente

Wird ein neuer steuerlicher Sachverhalt geschaffen, wonach Gewinne aus unantizipierten Krisen gesondert besteuert werden sollen, ist zu befürchten, dass im Lauf der Zeit der Begriff einer „nicht antizipierbaren Krise“ aufgeweicht wird. 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 werde. 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. 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. 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 vorhandene steuerpolitische Instrumentarium zu nutzen. Ein Aufweichen dieser Politik hin zu Ad-hoc-Steuern würde die Glaubwürdigkeit deutscher Finanzpolitik schädigen. 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.

■ 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, Steuervermeidung 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. Darüber hinausgehend gibt es Forderungen nach expliziten Übergewinnsteuern im Rahmen der internationalen Steuerreformen („Global Excess Profits Tax“). Gerechtfertigt wird eine solche Übergewinnsteuer mit dem 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. Eine solche Steuer mag dem Gerechtigkeitsempfinden vieler entsprechen, das grundlegende Problem der Verzerrungen durch Marktmacht lässt sich damit jedoch nicht beheben.

■ 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 circa 3 Prozent besteuert. Der Staat ist also an den Übergewinnen bereits beteiligt. Alternativ zu einer zusätzlichen Übergewinnsteuer wäre es denkbar, die bestehende Gewinnbesteuerung, insbesondere die Körperschaftsteuer, stärker auf eine Besteuerung ökonomischer Renten auszurichten. Dazu könnte insbesondere ein kalkulatorischer Eigenkapitalzins von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission für die Neugestaltung der Unternehmensbesteuerung in Europa sieht einen Schritt in Richtung der Finanzierungs- und Investitionsneutralität vor.



Während der Beirat aus den oben genannten Gründen der Einführung einer Übergewinnsteuer für einzelne Branchen beziehungsweise 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 Steuersätzen – mit einem deutlich niedrigeren Steueraufkommen zu rechnen. Befürworter einer Übergewinnsteuer haben jedoch meist das Anliegen, mehr und nicht weniger Steueraufkommen zu erzielen.

■ 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 schädlicher Übergewinnsteuern.