

Die Wirksamkeit und die Verteilungsfolgen von Übergewinnsteuern oder Steuern auf Zufallsgewinne in Anbetracht der Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten

Hintergrund



Bei der derzeitigen Energiekrise handelt es sich im Wesentlichen um einen Schock bei den Erdgaspreisen, der sich auch auf die Strompreise auswirkt. Vor dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 waren die Energiepreise in Europa bereits seit über einem Jahr gestiegen. Mit der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2021 stieg die weltweite Erdgasnachfrage wieder auf das Niveau vor der Pandemie und übertraf das Angebot. Die europäischen Erdgaspreise stiegen nach dem Angriff auf die Ukraine weiter an und schnellten in die Höhe, nachdem Russland im Juni 2022 begann, seine Exporte in die EU zu beschränken. Da viele Kraftwerke mit Gas betrieben werden, führte das geringere Erdgasangebot zu einem Anstieg der Strompreise. Die Großhandelspreise für Strom sind in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich und spiegeln die Unterschiede in der Abhängigkeit von Erdgasimporten und in den Stromverbunden mit Nachbarländern wider. Durch diesen Anstieg der Energiepreise sind die Produktionskosten der Unternehmen und die Energieausgaben der Haushalte drastisch gestiegen.

Für einige Unternehmen hat sich dieser Anstieg der Energiepreise als Chance erwiesen. Viele Energieunternehmen haben einen Anstieg ihrer Gewinne und Aktienkurse verzeichnet, da sie von den höheren Kohle-, Erdöl- und Erdgaspreisen profitiert haben. Durch diesen Preisanstieg ist es in der Energiebranche zu erheblichen Zufallsgewinnen gekommen. Bei Zufallsgewinnen handelt es sich um Gewinne, die nicht auf direkte und geplante Maßnahmen eines Unternehmens zurückzuführen sind, sondern auf unvorhergesehene externe Veränderungen der Marktbedingungen, die zum Zeitpunkt der ursprünglichen Investitionsentscheidung nicht vorhersehbar waren. Während hiervon vor allem Unternehmen profitierten, die fossile Brennstoffe fördern, stiegen auch die Gewinne von Ö Raffinerien und von nicht mit Gas oder Öl betriebenen Stromerzeugern.

Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich um die Zusammenfassung der Studie über die Wirksamkeit und die Verteilungsfolgen von Übergewinnsteuern oder Steuern auf Zufallsgewinne in Anbetracht der Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten. Die vollständige Studie ist in englischer Sprache unter folgendem Link abrufbar:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740076/IPOL_STU\(2023\)740076_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740076/IPOL_STU(2023)740076_EN.pdf)



Unterdessen stehen die Staaten unter fiskalischem Druck, die wirtschaftliche Erholung nach COVID-19 zu unterstützen und die durch die hohen Energiepreise entstehenden Belastungen für gefährdete Haushalte und Unternehmen zu verringern. Gleichzeitig ist es notwendig, die Inflation einzudämmen, die Energiesicherheit aufrechtzuerhalten und auf die Nutzung von erneuerbaren Energien überzugehen.

Vor diesem Hintergrund sieht die „Verordnung des Rates über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise“ die Einführung von Steuern auf Zufallsgewinne vor, d. h. einer Erlösobergrenze für inframarginale Technologien und einer Solidaritätsabgabe für die Branche der fossilen Brennstoffe, in einem einheitlichen Rahmen, um negative Auswirkungen auf den europäischen Energiemarkt durch unkoordinierte nationale Maßnahmen zu verhindern.

Durch die Erlösobergrenze für inframarginale Technologien werden die Markterlöse für bestimmte Stromerzeuger auf mindestens 180 Euro pro MWh begrenzt. Einnahmen, die den festgelegten Schwellenwert überschreiten, gelten als Zufallsgewinne und werden in den meisten Mitgliedstaaten zu 90 % eingezogen.

Für die Solidaritätsabgabe für die Branche der fossilen Brennstoffe werden die Zufallsgewinne auf der Grundlage der Durchschnittsgewinnmethode definiert. Bei Zufallsgewinnen handelt es sich um Gewinne, die 120 % des Referenzzeitraums (die durchschnittlichen Gewinne der Jahre 2018 bis 2021), übersteigen und einem Steuersatz von mindestens 33 % unterliegen.

Ziel

Ziel dieser Studie ist es, die Wirksamkeit von Steuer auf Zufallsgewinne zu analysieren, insbesondere im Hinblick auf die Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten, und die potenziellen Steuereinnahmen zu quantifizieren. Darüber hinaus werden in der Studie kurz Überlegungen zur Verteilung der erhobenen Einnahmen zusammengefasst.

Zu diesem Zweck enthält die Studie eine Erörterung der Gestaltungsmerkmale von Steuern auf Zufallsgewinne sowie eine Zusammenfassung der historischen Erfahrungen. Ausgehend von diesen Erkenntnissen wird in der Studie kurz der Inhalt der Verordnung des Rates vorgestellt und ein Überblick über die in der EU bereits eingeführten Steuern auf Zufallsgewinne gegeben. Zum besseren Verständnis werden in der Studie die grundlegende Funktionsweise der Strommärkte in der EU und die Rolle der Koordinierung von Steuern auf Zufallsgewinne als politisches Instrument erörtert. Eines der mit der Studie angestrebten Ziele ist es zudem, die Höhe der erwarteten Steuereinnahmen zu quantifizieren. Die Quantifizierung des Solidaritätsbeitrags basiert auf den Gewinnen auf Unternehmensebene und den Referenzgewinnen aus der ORBIS-Datenbank. Die Quantifizierung der Erlösobergrenze erfolgt anhand von Daten über Day-Ahead-Preise und tatsächliche Erzeugungsmengen nach Erzeugungsart aus der ENTSO-E-Transparenzplattform. Schließlich werden in der Studie die vorgesehenen Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit bei der Erhebung der Einnahmen kritisch analysiert, aber auch Fragen der Effizienz und des Umverteilungspotenzials bewertet.

Wichtigste Erkenntnisse

Die in der Öl- und Gasindustrie tätigen Unternehmen verzeichneten im Jahr 2022 deutliche Gewinnsteigerungen. Dies steht im Einklang mit der Argumentation des Rates der Europäischen Union, dass diese Unternehmen von übermäßigen Gewinnen profitiert haben, die nicht den regulären Gewinnen entsprechen, die sie hätten erwarten können.

Im Rahmen der Verordnung haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung der Erlösobergrenze und des Solidaritätsbeitrags. Beim Vergleich der Umsetzung auf nationaler Ebene zeigt

sich, dass die Mitgliedstaaten ihren Spielraum durchaus nutzen. Es wurde beobachtet, dass die Mitgliedstaaten häufig von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, eine strengere **Obergrenze für Markteinnahmen** aus inframarginalen Technologien einzuführen. Darüber hinaus gelten in mehreren Ländern unterschiedliche Obergrenzen, je nachdem, welche Technologie für die Stromerzeugung eingesetzt wird. Die Umsetzung ist meist auf den 1. Dezember 2022 datiert. Die Anwendungsphase erstreckt sich in den meisten Ländern bis Ende 2023. Die meisten EU-Mitgliedstaaten folgen der vorgeschlagenen Methode des Durchschnittseinkommens, um die Steuerbemessungsgrundlage für den **Solidaritätsbeitrag** für die Branche der fossilen Brennstoffe festzulegen. Dennoch gibt es gewisse Unterschiede bei den angewandten Steuerbemessungsgrundlagen. Der anwendbare Steuersatz reicht vom Mindeststeuersatz von 33 % bis 75 % in Irland. Die größte Abweichung besteht im jeweiligen Anwendungszeitraum des Solidaritätsbeitrags.

Aus den Beispieldaten ergibt sich, dass der vorgeschlagene Solidaritätsbeitrag und die Erlösobergrenze das Ziel der Steuereinzahlung erfüllen. Diese Einnahmen könnten – in einem zweiten Schritt – gemäß den Prioritäten der Mitgliedstaaten umverteilt werden, um bestimmte durch die Energiekrise verursachte Notlagen zu bewältigen. Wendet man die Auswahlkriterien für die Anwendung des Solidaritätsbeitrags auf die Orbis-Datenbank an, ergibt sich eine Stichprobe von 293 Unternehmen. Auf der Grundlage der Gewinne dieser Unternehmen für das Jahr 2021 und der Referenzgewinne der Jahre 2017 bis 2020 berechnen wird ein Gesamtsteueraufkommen für den Solidaritätszuschlag. Aus der Quantifizierung ergibt sich, dass sich das errechnete Steueraufkommen für den Solidaritätsbeitrag auf der Grundlage der beschriebenen Datenauswahl und Berechnungsannahmen auf 4,4 Mrd. EUR beläuft. Für die Berechnung der Steuereinnahmen aus der Erlösobergrenze verwenden wir (stündliche) Day-Ahead-Preise pro Gebotszone für den Zeitraum 01.01.2022-31.12.2022. Aus der deskriptiven Analyse ergibt sich, dass der durchschnittliche Day-Ahead-Preis an mehr als 200 Tagen im Jahr 2022 die Obergrenze von 180 EUR überschritten hat. Insgesamt belaufen sich nach unseren Berechnungen und unter den beschriebenen Annahmen die kalkulierten Steuereinnahmen aus der Erlösobergrenze auf 106 Mrd. EUR. Fast die Hälfte der Steuereinnahmen aus der Erlösobergrenze stammt aus der Besteuerung von Zufallsgewinnen aus der Braunkohle (50,5 Mrd. EUR), gefolgt von Onshore-Wind (30,9 Mrd. EUR), Biomasse (16,7 Mrd. EUR) und Offshore-Wind (7,9 Mrd. EUR). Es ist zu beachten, dass diese Schätzungen vor dem Hintergrund des für diese Studie verfügbaren Stichprobenzeitraums zu interpretieren sind. Die tatsächlichen Steuereinnahmen können angesichts der sich ändernden Marktbedingungen, d. h. der sinkenden Strompreise in den ersten Monaten des Jahres 2023, sehr unterschiedlich ausfallen.

Durch die Einführung des Solidaritätsbeitrags und der Erlösobergrenze kommt es zu einer Doppelbesteuerung, da die jeweilige Steuerbemessungsgrundlage beider Steuern auf Zufallsgewinne bereits Teil der Steuerbemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer ist. In Ermangelung von Steuern auf Zufallsgewinne besteuern die Mitgliedstaaten diese Übergewinne folglich auch über die Körperschaftssteuer. Die Doppelbesteuerung ist problematisch, weil sie die asymmetrische Besteuerung von Gewinnen und Verlusten verstärkt und damit Investitions- und (risikoreiche) Innovationsanreize verringert.

Theoretisch sind Steuern auf ökonomische Renten effizient, da sie die Investitionen nicht verringern. Die Steuer gilt nur für Erträge, die über dem für die Investition erforderlichen Betrag liegen. Aus empirischen Untersuchungen ergibt sich jedoch, dass die Steuern auf Zufallsgewinne in der Vergangenheit einen Einfluss auf Investitionen hatten. Die US-Übergewinnsteuer auf die inländische Ölförderung in den 1980er Jahren führte zu einem erheblichen Rückgang der Produktion der betroffenen Ölquellen.

Einer der problematischsten Aspekte von (befristeten) Steuern auf Zufallsgewinne ist, dass die Unternehmen die Einführung dieser Art von Steuern in anderen Branchen vorwegnehmen könnten. Wenn das Vertrauen in ein zuverlässiges Steuersystem verloren geht, steigt die Unsicherheit, was sich negativ auf künftige Investitionen auswirkt.

Darüber hinaus kann Übergewinnen eine wichtige Signalfunktion zukommen. Sie weisen auf Knappheit hin und bieten einen Anreiz zum Markteintritt oder zum Ausbau von Produktionskapazitäten. Durch die Besteuerung von Übergewinnen werden diese Anreize reduziert, was sich nachteilig auf die Wirtschaft auswirken könnte. In diesem Sinne ist die Erhebung von Steuern auf Zufallsgewinne aus erneuerbaren Energien angesichts der Bedeutung dieser Energieträger für die Linderung der Energieversorgungskrise und die Erleichterung der Dekarbonisierung nicht ohne Weiteres möglich.

Das Ausmaß, in dem die Einführung der derzeit vorgeschlagenen Steuern auf Zufallsgewinne das Verhalten ändert, bestimmt sowohl den Wohlfahrtsverlust solcher Steuern als auch die Wirksamkeit der Steuererhebung. Abgesehen von Investitionen könnten die Verhaltenreaktionen auch darin bestehen, die Anwendbarkeit der Steuer zu umgehen (z. B. durch Aufteilung der Tätigkeiten oder Umverteilung der Gewinne). Dies ist jedoch bei rückwirkenden Steuern auf Zufallsgewinne nicht möglich.

Eine Obergrenze für Einnahmenüberschüsse aus inframarginalen Technologien kann im Vergleich zu einer allgemeinen Gewinnsteuer präziser sein, da sie genau auf die zusätzlichen Einnahmen ausgerichtet werden kann, die als Übergewinne gelten. Da solche Abgaben mengenabhängig sind, besteht andererseits die Gefahr, dass sie Produktionsentscheidungen verzerren und so zu Allokationsineffizienzen führen. Das Risiko wird durch die Beschränkung der inframarginalen Kapazitäten mit versunkenen Investitionen und durch die immer noch erheblichen Gewinne, die unterhalb der Obergrenze von 180 EUR/MWh möglich sind, begrenzt. Auf Märkten mit großen Erzeugern, die über ein breit gefächertes Erzeugungsportfolio verfügen, könnte die Obergrenze die Kosten für die Zurückhaltung inframarginaler Kapazitäten senken, um die Gesamtpreise zu erhöhen und höhere Gewinne mit Anlagen ohne Obergrenze zu erzielen. Mögliche Gegenmaßnahmen sind (i) eine genaue Prüfung durch die Wettbewerbsbehörden und (ii) die Erhebung von weniger als 100 % der Einnahmenüberschüsse. Unter dem Gesichtspunkt der Allokationseffizienz ist die in der Verordnung vorgesehene Obergrenze für die Marktteilnehmer nicht strategisch neutral, sondern alternativen Maßnahmen, die sich auf die Preisbildung insgesamt auswirken, wie z. B. Subventionen für Randtechnologien oder eine Abkehr von der einheitlichen Preisgestaltung, eindeutig überlegen.

Da in der Verordnung des Rates nicht festgelegt ist, wie die eingezogenen Einnahmen an bedürftige Haushalte oder stark betroffene Unternehmen zu verteilen sind, können die Mitgliedstaaten die Maßnahmen auf ihre länderspezifischen Bedürfnisse abstimmen. Frühere Untersuchungen haben ergeben, dass nicht zielgerichtete Maßnahmen eine äußerst kostspielige Methode sind, einkommensschwache Haushalte zu erreichen. Zudem sollten so schnell wie möglich wieder Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs geschaffen werden.

In Anbetracht der weltweiten Kapitalmobilität ist eine koordinierte Einführung von Übergewinnsteuer vorzuziehen, um den Spielraum für steuerliche Arbitrage zu verringern. Darüber hinaus besteht bei unkoordinierten Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten die Gefahr, dass auf benachbarten Märkten unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden, die nicht auf grundlegend unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen beruhen. Der Marktkopplungsmechanismus (der im Prinzip die allgemeine Allokationseffizienz maximiert) würde dann zu Handelsströmen und zusätzlichen Kosten und Zufallsgewinnen führen, die durch die abweichenden Regelungsrahmen getrieben werden.

Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2023.

© Bild auf Seite 1 unter Lizenz von Adobe Stock verwendet.

Verantwortlicher Beamter: Jost ANGERER

Editionsassistentz: Roberto BIANCHINI

Kontakt: Poldep-Economy-Science@ep.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/supporting-analyses>

IP/A/FISC/2022-05

Druckversion ISBN 978-92-848-0426-9 | doi:10.2861/90296 | QA-09-23-152-DE-C

PDF ISBN 978-92-848-0425-2 | doi:10.2861/926539 | QA-09-23-152-DE-N