



Sachstand

Fragen zu einer möglichen Übergewinnsteuer und zu Maßnahmen gegen hohe Energiepreise in Deutschland

Fragen zu einer möglichen Übergewinnsteuer und zu Maßnahmen gegen hohe Energiepreise in Deutschland

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 088/22
Abschluss der Arbeit: 15.09.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellungen	4
2.	Grundlagen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland	4
2.1.	Einzelunternehmer	4
2.2.	Personengesellschaften	4
2.3.	Körperschaften	5
3.	Rechtliche Probleme der Besteuerung von Übergewinnen in Deutschland	5
3.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	5
3.2.	Rückwirkungsverbot	5
3.3.	Verbot der Erdrosselungssteuer	6
3.4.	Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz	6
4.	Diskussion um die Einführung einer Übergewinnsteuer in Deutschland	6
4.1.	Bisherige Initiativen	6
4.2.	Positionen der Koalitionsparteien	7
4.3.	Position der Bundesregierung	7
5.	Begrenzung der Kraftstoffpreise	8

1. Fragestellungen

Zunächst wird nach einer Darstellung des deutschen Steuersystems für Unternehmensgewinne gefragt (dazu nachfolgend 2.).

Weiter wird gefragt, welche besonderen rechtlichen Probleme in Deutschland bei der Besteuerung von Übergewinnen (windfall profits) bestehen (dazu nachfolgend 3.).

Weiter wird gefragt, welche Maßnahmen in Deutschland erwogen werden, um seit Beginn der Energiekrise im Jahr 2021 Unternehmen mit Übergewinnen (windfall profits) heranzuziehen. Hierbei wird um eine Darstellung der Position der Bundesregierung sowie der wichtigsten Diskussionspunkte insbesondere innerhalb der Regierungskoalition gebeten (dazu nachfolgend 4.).

Abschließend wird nach einer ersten Bilanz der Maßnahmen zur Begrenzung des Anstiegs der Kraftstoffpreise seit Beginn der Energiekrise in Deutschland gefragt (dazu nachfolgend 5.).

2. Grundlagen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland

In Deutschland existieren drei verschiedene Ertragsteuern, die die Gewinne von Unternehmen belasten: die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer. Unternehmerische Tätigkeiten werden in Deutschland in Abhängigkeit von der Rechtsform des Unternehmens wie folgt besteuert.

2.1. Einzelunternehmer

Gewinne von Einzelunternehmern unterliegen der Einkommensteuer. Persönlich steuerpflichtig sind nur natürliche Personen. Der Steuersatz ist progressiv und beträgt bis zu 42 % (ab einem zu versteuernden Einkommen von 58.597 Euro) bzw. 45 % (sog. Reichensteuer ab einem zu versteuernden Einkommen von 277.826 Euro).

Einzelunternehmer, die Einkünfte aus Gewerbebetrieb erzielen, unterliegen außerdem der Gewerbesteuer. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer sind die Einkünfte aus Gewerbebetrieb im einkommensteuerlichen Sinne mit einigen Modifikationen. Der Steuersatz der Gewerbesteuer wird durch die Gemeinden festgelegt. Das Aufkommen fließt zum großen Teil an die Gemeinden. Die vom Einzelunternehmer zu zahlende Gewerbesteuer wird auf seine zu zahlende Einkommensteuer angerechnet, so dass er im Regelfall (u.a. abhängig von der Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes in den Gemeinden) durch die Gewerbesteuer nicht zusätzlich belastet wird.

2.2. Personengesellschaften

Personengesellschaften werden in Deutschland transparent besteuert. Natürliche Personen als Gesellschafter unterliegen mit ihren Gewinnanteilen der Einkommensteuer (dazu 2.1.). Juristische Personen (insbesondere Kapitalgesellschaften) als Gesellschafter unterliegen mit ihren Gewinnanteilen der Körperschaftsteuer (dazu 2.3.).

Personengesellschaften, die Einkünfte aus Gewerbebetrieb erzielen, unterliegen außerdem der Gewerbesteuer (dazu 2.1.). Steuerschuldnerin ist die Personengesellschaft selbst.

2.3. Körperschaften

Die Gewinne der Körperschaften (insbesondere der Kapitalgesellschaften) unterliegen der Körperschaftsteuer. Der Steuersatz beträgt 15 % zuzüglich Solidaritätszuschlag, insgesamt also 15,825 %.

Kapitalgesellschaften unterliegen außerdem der Gewerbesteuer (dazu 2.1.). Die Gewerbesteuer ist weder als Betriebsausgabe absetzbar noch auf die Körperschaftsteuer anrechenbar. Die Gesamtsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften setzt sich daher aus der Körperschaftsteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Gewerbesteuer zusammen.

3. Rechtliche Probleme der Besteuerung von Übergewinnen in Deutschland

Eine Steuer, die Übergewinne neben den regulären Gewinnen besteuert, wurde in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht erhoben. Die Besteuerung von Übergewinnen (windfall profits) durch Einführung einer neuen Übergewinnsteuer wirft insbesondere die folgenden verfassungsrechtlichen Probleme auf (siehe dazu ausführlich Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung „Verfassungsmäßigkeit einer Übergewinnsteuer nach italienischem Modell“, WD 4 – 3000 – 076/22 vom 22. Juli 2022):

3.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich Steuern ergibt sich abschließend aus dem Grundgesetz. Darüber hinaus hat der Bund kein freies Steuererfindungsrecht zur Einführung weiterer Steuern. Eine Übergewinnsteuer kann daher materiell entweder nur als Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer ausgestaltet werden, soweit sie dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abschöpft. Das Aufkommen der Steuer steht dann Bund und Ländern gemeinsam zu.

Alternativ kann die Übergewinnsteuer als sogenannte Ergänzungsabgabe zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer eingeführt werden. Das Aufkommen daraus steht allein dem Bund zu. Die Ergänzungsabgabe ist akzessorisch zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer (Beispiel dafür ist der Solidaritätszuschlag). Dies gilt allerdings nur unter der Annahme, dass dem Gesetzgeber ein sehr weiter Spielraum zur Ausgestaltung der Ergänzungsabgabe (Auswahl des Steuergegenstandes und des Steuersatzes, Verhältnis zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, Anforderungen an den erforderlichen Finanzbedarf des Bundes) zukommt, was umstritten ist.

3.2. Rückwirkungsverbot

Erfasst die Übergewinnsteuer einen Besteuerungszeitraum vor dem Erlass eines entsprechenden Gesetzes, kann das verfassungsrechtliche Verbot rückwirkender Gesetzgebung verletzt sein. Die Rückwirkung von Steuergesetzen ist jedoch nicht grundsätzlich unzulässig. Vielmehr kann die Einführung einer Übergewinnsteuer, die sich auf den laufenden Veranlagungszeitraum bezieht, bei Beachtung der Grundsätze des Vertrauensschutzes eine zulässige Form der Rückwirkung sein (sogenannte „unechte“ Rückwirkung).

3.3. Verbot der Erdrosselungssteuer

Eine Übergewinnsteuer darf keine verfassungswidrige Erdrosselungssteuer sein. Das ist der Fall, wenn die Steuer nicht auf die Erzielung von Einnahmen gerichtet ist, sondern die Steuerpflichtigen zur Aufgabe ihrer unternehmerischen Tätigkeit zwingen würde. Dies kann durch die Beschränkung der Steuer auf Übergewinne verhindert werden.

3.4. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz

Die Beschränkung einer Übergewinnsteuer auf Unternehmen bestimmter Branchen (zum Beispiel Energiebranche; Stromerzeuger) sowie die Art der Berechnung des Übergewinns innerhalb der Gruppe der steuerpflichtigen Unternehmen führen zwangsläufig zu Ungleichbehandlungen, die nach dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz) gerechtfertigt werden müssen. Im Steuerrecht müssen die Steuerpflichtigen grundsätzlich nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleichmäßig belastet werden. Allerdings hat der Gesetzgeber bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes einen weiten Spielraum. Für die Ungleichbehandlung muss es einen sachlichen Grund geben.

Bezogen auf die Übergewinnsteuer muss ein Zusammenhang zwischen der ausgewählten Gruppe der steuerpflichtigen Unternehmer (Steuersubjekte) und dem Entstehen unverdienter Gewinne (Steuerobjekt) bestehen, die die Bemessungsgrundlage der zeitlich begrenzten Übergewinnsteuer bilden. Dieser Zusammenhang kann sich aus den gegenwärtigen besonderen Knappheits- und Preisbedingungen auf den betroffenen Märkten ergeben, die außerhalb der Einflussosphäre der Unternehmen liegen. Demnach kann der rechtfertigende sachliche Grund sowohl für die Festlegung der Steuerpflichtigen als auch für die Bestimmung des Übergewinns darin bestehen, dass übermäßige Gewinne erwirtschaftet werden, die nicht auf eine besondere unternehmerische Leistung zurückgehen, sondern auf die Ausnutzung einer besonderen Marktlage. Der Gesetzgeber ist dabei in der Pflicht, dies anhand der tatsächlichen Markt-, Preis- und Gewinnverhältnisse zu belegen. Bei der Ausgestaltung der Steuer kann der Gesetzgeber Typisierungen und Pauschalisierungen nutzen, soweit sie zur Vereinfachung geeignet und nicht unverhältnismäßig sind. Durch (absolute wie relative) Ausnahmen bei der Bestimmung des Steuerobjekts, die sorgfältige Auswahl des Vergleichszeitraums sowie eine angemessene Höhe des Steuersatzes kann der Gesetzgeber darauf hinwirken, unverhältnismäßige Ungleichbehandlungen zu vermeiden.

4. Diskussion um die Einführung einer Übergewinnsteuer in Deutschland

4.1. Bisherige Initiativen

Sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat fanden Initiativen zur Einführung einer Übergewinnsteuer keine Mehrheit. Im Bundesrat fand die „Entschließung des Bundesrates zur Einführung einer Übergewinnsteuer“ auf Antrag des Landes Bremen keine Mehrheit. Darin enthalten war die Bitte an die Bundesregierung, einen Vorschlag für die befristete Erhebung einer Übergewinnsteuer für das Jahr 2022 vorzulegen, mit dem insbesondere im Energiesektor krisenbedingte Übergewinne einer Steuer bzw. Abgabe unterworfen werden (Bundesrat-Drucksache 268/22).

Im Bundestag beantragte die Fraktion DIE LINKE mehrmals Abstimmungen darüber, die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzesentwurfs über die Einführung einer Übergewinnsteuer aufzufordern, die im Bundestag keine Mehrheit fanden (Bundestag-Drucksache 20/1514 und 20/1849).

4.2. Positionen der Koalitionsparteien

Im Laufe des Jahres 2022 haben die drei Koalitionsparteien (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP) die die Bundesregierung bilden, unterschiedliche Vorstellungen zur Einführung einer Übergewinnsteuer geäußert. Vertreter der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen haben die Einführung einer Übergewinnsteuer gefordert. Die FDP hat dies abgelehnt.

4.3. Position der Bundesregierung

Im Koalitionsvertrag von 2021 ist die Einführung einer Übergewinnsteuer nicht vorgesehen.

Im Anschluss an eine Beratung der Koalitionsparteien vom 3. September 2022 hat die Bundesregierung Folgendes erklärt:¹

„Um die Strompreisbremse zu finanzieren, sollen Zufallsgewinne von Stromproduzenten zumindest teilweise abgeschöpft werden. Energieunternehmen, die zum Beispiel Erneuerbaren-, Kohle- oder Atomstrom zu gleichbleibend geringen Produktionskosten herstellen, erzielen derzeit auf dem europäischen Strommarkt sehr hohe Zufallsgewinne. Ganz Europa ist massiv von den stark gestiegenen Strompreisen betroffen. Die Bundesregierung setzt sich deshalb in der Europäischen Union mit Nachdruck dafür ein, dass solche Zufallsgewinne nicht mehr anfallen oder abgeschöpft werden können.“

Außerdem wurde nach der Beratung vom 3. September 2022 festgehalten:²

„Zudem werden auf europäischer Ebene Möglichkeiten der Abschöpfung von Zufallsgewinnen von Energieunternehmen diskutiert, die in der aktuellen Marktlage aufgrund des europäischen Strommarktdesigns deutlich über die üblichen Renditen hinaus gehen. Dazu gehören insbesondere Erlös- bzw. Preisobergrenzen für besonders profitable Stromerzeuger.“

Abschließend heißt es dazu:

„Sollten die in Europa derzeit diskutierten Maßnahmen im Strommarkt nicht zeitnah verabreitet und umgesetzt werden können, wird die Bundesregierung diese Anpassungen im Strommarktdesign zur Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher selbst umsetzen.“

Die Präsidentin der Europäischen Kommission hat am 14. September 2022 EU-Regelungen über eine Obergrenze für die Einnahmen aus Stromverkäufen und eine Krisenabgabe für weitere Energieunternehmen angekündigt. Derzeit ist noch offen, wie diese Maßnahmen, soweit sie einen Umsetzungsspielraum enthalten werden, in Deutschland umgesetzt werden.

1 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/drittes-entlastungspaket-2082584>.

2 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Entlastungen/ergebnispapier-des-koalitionsausschusses.pdf?blob=publicationFile&v=4>.

5. Begrenzung der Kraftstoffpreise

Die vom 1. Juni bis zum 31. August 2022 befristete Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe („Tankrabatt“) endete kürzlich. Für Benzin reduzierte sich der Energiesteuersatz von 65,45 Cent pro Liter auf 35,9 Cent pro Liter, während er sich für Dieselkraftstoff von 47,04 Cent pro Liter auf 33 Cent pro Liter reduzierte. Inklusive der entsprechend anfallenden Mehrwertsteuer ergab sich dadurch eine theoretische finanzielle Entlastung von 35,2 Cent pro Liter Benzin und 16,7 Cent pro Liter Diesel. Die Steuermindereinnahmen des dreimonatigen Tankrabatts wurden im Gesetzentwurf mit 3,15 Milliarden Euro angegeben.

Bisher steht eine umfassende wissenschaftliche Bilanzierung der Wirksamkeit der Maßnahme noch aus, genauso wie etwaige Ergebnisse einer vom Bundeskartellamt eingeleiteten Untersuchung des Mineralölsektors.

Nach Angaben des Ifo-Instituts gaben die Ölkonzerne den Tankrabatt zu 85 bis 100 % an die Verbraucher weiter.³ Dies wurde im Wesentlichen auch vom Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung bestätigt, wobei für die gegen Ende des Zeitraums zu beobachtende kaum noch spürbare Wirkung des Tankrabatts auf die Verbraucher andere Faktoren wie niedrige Flusspegelstände und damit verbundene Transportprobleme verantwortlich gemacht wurden.⁴

Zur Frage, ob die Energiesteuersenkung diejenigen Bürger schnell und wirksam entlastet hat, die auf ein Auto angewiesen sind und über ein geringes Einkommen verfügen, gab es in der Zwischenzeit verschiedene Ansichten: Während der Finanzminister hierzu ein positives Fazit zog, kritisierten führende Ökonomen mehrheitlich die Maßnahme.

So sei der Tankrabatt besonders Menschen mit höherem Einkommen und höheren Spritausgaben zugutegekommen und nicht, wie geplant, Menschen mit geringerem Einkommen. Dies habe einen verteilungspolitisch negativen Effekt zur Folge gehabt und die sozialpolitische Wirkung sei verfehlt worden.

Schon zu Beginn der Maßnahme wurde kritisiert, dass der Klimaschutz durch die Vergünstigung fossiler Energieträger konterkariert werde und sich durch eine gesteigerte Nachfrage die Abhängigkeit von Ölimporten tendenziell sogar noch erhöhen könnte.

Der ADAC, der größte Verkehrsclub Europas, schloss sich der generellen Kritik an mit der Forderung nach anderen Entlastungen für besonders Betroffene, beispielsweise einer Erhöhung der Entfernungspauschale. Der AvD, Deutschlands zweitgrößter Automobilclub, plädierte hingegen für eine Fortsetzung des Tankrabatts.

3 [Ölkonzerne geben Tankrabatt zu 85 bis 100 Prozent weiter | Pressemitteilung | ifo Institut.](#)

4 [Leibniz-Gemeinschaft: Trockene Flüsse schmälern Kraftstoff-Entlastungen.](#)

Unmittelbar nach Ende der Maßnahme stiegen die Spritpreise sprunghaft wieder auf das Niveau vor dem 1. Juni 2022 an, während sie zu Beginn, unter Hinweis auf noch vorrätige, höher versteuerte Kraftstoffmengen, zunächst nur verzögert sanken.

* * *