

Yago Álvarez

DECKEL DRAUF AUF PREISE UND PROFITE

Spaniens schnelle Reaktion auf die Krise



YAGO ÁLVAREZ ist Chefredakteur des Wirtschaftsteils der spanischen Online-Zeitung *El Salto* und Aktivist in verschiedenen sozialen Bewegungen. Er hat einen Hochschulabschluss in Betriebswirtschaft und Unternehmensführung.

Die Studie ist eine Übersetzung aus dem Spanischen.
Sie erscheint auf Spanisch, Deutsch und Englisch.

IMPRESSUM

ONLINE-Studie 16/2022

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Alrun Kaune-Nüsslein

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2749-3156 · Redaktionsschluss: November 2022

Übersetzung: Katja Rameil (contact@rameil-translations.com)

und Sinah Krüger (contact@krueger-translations.com)

Lektorat: Text-Arbeit, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Erstellt mit finanzieller Unterstützung des Auswärtigen Amtes (AA). Für diese Publikation ist allein die Herausgeberin verantwortlich. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Zuwendungsgebers wieder. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

INHALT

Vorwort für die deutsche Ausgabe	
Politische Kontraste: Spaniens schnelle und Deutschlands zögerliche Reaktion	4
Für eilige Leser*innen	6
Eine Analyse der neuen Steuervorschläge der progressiven Koalitionsregierung in Spanien	
1 Einleitung	6
2 Einführung einer Übergewinn- und Vermögensteuer für den Energiesektor	7
2.1 Die Debatte um die Besteuerung der Energieunternehmen in Spanien	8
2.2 Die Debatte in der spanischen Koalitionsregierung	9
2.3 Prognostizierte Steuereinnahmen	10
2.4 Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Steuer und die Unterschiede zu Spanien	11
2.5 Fazit	13
3 Die Steuer auf große Vermögen	13
4 Die iberische Ausnahme und die Debatte über den Energiemarkt	15
4.1 Debatte über einen Gaspreisdeckel	16
4.2 Das Gesetz zur Preisbegrenzung	17
4.3 Bilanz nach drei Monaten Gaspreisdeckel	18
4.4 Neuer Vorschlag von Unidas Podemos zur Senkung der Strompreise durch Besteuerung der Stromkonzerne	19
4.5 Fazit	20
5 Eine Analyse des Konzepts zur Vergünstigung öffentlicher Verkehrsmittel	21
5.1 Direkte Zuschüsse für den öffentlichen Nah- und Regionalverkehr	22
5.2 Ermäßigung der Preise für Zeit- und Mehrfahrtenkarten des staatlichen spanischen Eisenbahnunternehmens RENFE	22
5.3 Preisermäßigungen für Mehrfahrtenkarten für den regulären Überland-Personenverkehr	23
5.4 Ergebnisse und Fazit	23
6 Fazit	24
Zum Weiterlesen	24

VORWORT FÜR DIE DEUTSCHE AUSGABE

POLITISCHE KONTRASTE: SPANIENS SCHNELLE UND DEUTSCHLANDS ZÖGERLICHE REAKTION

Zusätzlich zu den Folgen der Corona-Pandemie verschärfen die rasant steigende Inflation und die hohen Energiepreise die soziale Lage in Deutschland, während große Energiekonzerne enorme Extraprofite verzeichnen. DIE LINKE fordert seit Langem einen Energiepreisdeckel für den Grundverbrauch, die Fortsetzung des 9-Euro-Tickets und eine Übergewinnsteuer. Doch die Bundesregierung reagiert nur langsam und blockiert Beschlüsse, um leistungslose Extraprofite abzuschöpfen. Sie verschleppt eine Nachfolge für das 9-Euro-Ticket und will eine Gaspreisbremse umsetzen, die vor allem nach oben umverteilt, wenig zielgerichtet, sehr teuer und ohne ökologische Lenkungswirkung ist. Zugleich blockiert die deutsche Regierung vergleichbare Maßnahmen zu einem Gas- bzw. Energiepreisdeckel oder zu einer Übergewinnsteuer auf europäischer Ebene.

Das steht in deutlichem Gegensatz zu der schnellen Reaktion der Mitte-links-Regierung aus Sozialistischer Partei (PSOE) und Linksallianz Unidas Podemos (aus Vereinigter Linken/Izquierda Unida und Podemos) in Spanien, wie die vorliegende, von der Rosa-Luxemburg-Stiftung beauftragte Analyse zeigt. Die spanische Regierung hat auf Veranlassung von Unidas Podemos zügig eine Übergewinnsteuer für den Energie- und den Bankensektor umgesetzt. Damit finanziert sie einen Gaspreisdeckel und Maßnahmen zur Verbilligung, teilweise sogar kostenfreien Nutzung des öffentlichen Personennah- und -fernverkehrs. Hier zeigt sich, dass eine Regierungsbeteiligung der Linken einen Unterschied machen kann für eine solidarische Bewältigung der Krise.

Wie überall in Europa stiegen auch in Spanien die Energiepreise infolge von Krisen und Krieg dramatisch an. Die drei großen Energiekonzerne Naturgy, Iberdrola und Endesa verzeichneten schon 2021 Rekordgewinne und konnten diese im laufenden Jahr 2022 noch einmal beträchtlich steigern.

Frühzeitig legte die linke Parteienallianz Unidas Podemos ein Konzept für eine Übergewinnsteuer vor. Nach drei Monaten schwieriger Verhandlungen mit dem Koalitionspartner und mithilfe der Unterstützung kleinerer und regionaler Linksparteien im Parlament wie Más País, Compromís, EH Bildu und Esquerra Republicana de Catalunya konnte Unidas Podemos letztlich ein Gesetz durchbringen, mit dem 1,2 Pro-

zent der Profite der großen Strom-, Gas- und Ölkonzerne vom Staat abgeschöpft werden können. Das Gesetz gilt auch für die Extraprofite im Finanzsektor. Da es sich nur auf die großen, marktbeherrschenden Konzerne bezieht, verfolgt es zugleich einen antimonopolistischen Ansatz und soll kleinere und mittlere Unternehmen nicht zusätzlich belasten.

Die neue Steuer könnte in den Jahren bis einschließlich 2024 jährlich bis zu 3,5 Milliarden Euro aus dem Energie- und Finanzsektor in die öffentlichen Kassen spülen. Damit die Steuer von den Unternehmen nicht über die Preise auf die Konsument*innen umgelegt wird, sind entsprechende Kontrollen und Sanktionen vorgesehen.

Darüber hinaus hatte Unidas Podemos bereits nach Ausbruch der Pandemie eine Gesetzesinitiative zur Vermögensteuer eingebracht. Sie wurde vom Koalitionspartner PSOE wiederholt abgelehnt. Doch nach zähem Ringen kündigte die Regierung eine neue, befristete Steuer an, die von Steuerpflichtigen ab einem Nettovermögen (Bruttovermögen abzüglich Schulden) von mehr als drei Millionen Euro zu entrichten ist. Nach Berechnungen des Finanzministeriums werden Einnahmen in Höhe von rund 1,5 Milliarden Euro pro Jahr erwartet.

Zusammen mit Portugal drängte Spanien auch auf europäische Lösungen. Die EU-Kommission unterbreitete aufgrund diverser Vorstöße weiterer Mitgliedstaaten wie Italien, Griechenland, Rumänien und Ungarn, die Übergewinnsteuern eingeführt haben oder deren Einführung prüfen,¹ schließlich einen eigenen Vorschlag für den Energiesektor: Sie definiert als «Übergewinn» Profitsteigerungen um mehr als 20 Prozent gegenüber der Vorjahresperiode, die künftig EU-weit mit mindestens 33 Prozent besteuert werden. Die EU-Kommission beziffert die erwarteten Einnahmen für die öffentliche Hand auf bis zu 140 Milliarden Euro pro Jahr. Nach dem Beispiel Spaniens ließe sich damit ein Energie- oder zumindest ein Gaspreisdeckel finanzieren.

Nachdem die spanische Regierung bereits sehr frühzeitig die Mehrwertsteuer für Strom und Gas gesenkt und so mehr als 4,2 Milliarden Euro weniger von den Verbraucher*innen eingenommen hatte, schlug Unidas Podemos die Einführung eines Gaspreisdeckels vor – bei 30 Euro pro Megawattstunde. Die Initiative wurde im Parlament abgelehnt, auch durch den Koalitionspartner PSOE. Nur fünf Tage später verkündete der spanische Regierungschef Pedro Sánchez zusammen mit dem portugiesischen Ministerpräsidenten Antonio

¹ Trautvetter, Christoph/Kern-Fehrenbach, David: Kriegsgewinne besteuern. Ein Beitrag zur Debatte um Übergewinnsteuern. Studie des Netzwerks Steuergerechtigkeit im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/fid/46854.

Costa eine Vereinbarung zur gemeinsamen Einführung eines Gaspreisdeckels – bei 30 Euro pro Megawattstunde. Die EU akzeptierte diesen Eingriff in den Marktpreismechanismus als «iberische Ausnahme». Nach Verhandlungen wurde schließlich ein Modell beschlossen, das zwar nicht ganz so weit ging, mit dem aber Zeit gewonnen werden soll, damit sich Regierung, Unternehmen und Verbraucher*innen an die neue Situation anpassen können. Für einkommensärmere Haushalte gelten geringere Tarife. Die privaten Haushalte sparten so bislang 2,3 Milliarden Euro an Energiekosten ein, der spanische Staat entlastete Menschen spürbar und schaffte Zeit für die schnellere Umstellung auf regenerative Energien. Dazu kamen weitere Entlastungen wie die sofortige Anhebung der staatlichen Renten um 15 Prozent, vergünstigte oder entgeltfreie Tickets im öffentlichen Verkehr. Ähnlich wie in Deutschland wurde ein 10-Euro-Ticket für den Nahverkehr eingeführt, das noch bis Ende des Jahres gilt. Die spanische Bahngesellschaft RENFE gewährt zusätzlich auf allen inländischen Fernstrecken einen Preisnachlass von 50 Prozent. Vor allem aber sind Regional- und Nahverkehrszüge derzeit kostenfrei und werden millionenfach genutzt.

Nach Schätzungen der Regierung befördert die Einführung der Maßnahmen im Verkehr nicht nur eine Mobilitätswende sowie die Verringerung der Energieabhängigkeit. Auch können während der Gültigkeit der Maßnahmen 118 Millionen Liter Treibstoff und über 360.000 Tonnen Kohlendioxid in der Atmosphäre eingespart werden.

Nach diesem Vorbild ließe sich in Deutschland die Energiepreiskrise bearbeiten und etwas mehr soziale Gerechtigkeit herstellen – Menschen vor allem aus einkommensärmeren Haushalten werden effektiv entlastet und die krisen- und kriegsbedingten Extraprofite der Konzerne belastet.

Eine aktuelle Studie des Netzwerks Steuergerechtigkeit im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung errechnet Extraprofite für Mineralölkonzerne und Stromproduzenten in Deutschland von rund 110 Milliarden Euro in einem Jahr. Diese Übergewinne könnten je nach Ausgestaltung und Höhe des Steuersatzes der öffentlichen Hand hierzulande Einnahmen von rund 30 bis 100 Milliarden Euro pro Jahr einbringen.² Die LINKE fordert zusätzlich seit langer Zeit die Wiedereinführung der Vermögensteuer und/oder einer Vermögensabgabe.

Der enorme Erfolg des 9-Euro-Tickets spricht für sich, die Menschen sind bereit für eine Mobilitätswende, wenn ein günstiges, für alle bezahlbares Angebot vorliegt.³ Das geplante 49-Euro-Ticket ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber sozial unausgewogen und noch zu teuer, etwa für einkommensarme Haushalte mit mehr als drei Personen.

Eine weitere Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung zeigt, dass es auch breite Mehrheiten für einen Energie- bzw. Gaspreisdeckel und eine Übergewinnsteuer in der Bevölkerung gäbe:⁴ Die Ergebnisse der bundesweiten repräsentativen Umfrage belegen, dass sich 56 Prozent aller Befragten für die Einführung eines Energiepreisdeckels aussprechen, wenn dieser die Kosten für den Grundverbrauch an Gas und Strom der Privathaushalte deutlich senkt. Ein derartiger Energiepreisdeckel findet dabei unter Anhänger*innen fast aller Parteien große Zustimmung, mit Ausnahme der AfD. Am stärksten ist die Zustimmung bei Anhänger*innen der Partei DIE LINKE, die sich seit Langem dafür ausspricht. Doch selbst unter den Anhänger*innen der FDP sind es mehr als 60 Prozent. Entsprechende Modelle liegen vor.⁵

Mit Blick auf die Gegenfinanzierung sprechen sich knapp drei Viertel der Befragten für die Einführung einer Übergewinnsteuer aus, die Unternehmen, die von der Marktentwicklung in der gegenwärtigen Krise profitieren, stärker in die Verantwortung nimmt. Und das quer über alle Parteipräferenzen hinweg. Hier liegen die Zustimmungswerte zwischen 96 Prozent (DIE LINKE) und 56 Prozent (AfD) bzw. 53 Prozent (FDP). Diese Mehrheiten spiegeln sich jedoch nicht in der aktuellen Politik der Ampelregierung wider. Sie zögert oder verteilt mit der Gießkanne, sozial unausgewogen und ohne ökologischen Effekt, blockierend auf europäischer Ebene. Vor allem aber wirkt diese inkonsistente Politik als Förderprogramm für eine radikale Rechte, die sich den weiter steigenden Unmut in der Bevölkerung zunutze macht. Die vorliegende Analyse zu Übergewinn, Gaspreisdeckel und öffentlichem Verkehr in Spanien zeigt, welche Wirkung es hat, wenn linke Parteien mitentscheiden können, und dass es anders gehen kann und muss.

Daniela Trochowski, Mario Candeias und Anna Schröder
Berlin, November 2022

2 Ebd., S. 5; vgl. auch Kern-Fehrenbach, David: Übergewinne und Übergewinnsteuer, «Kurz & bündig»: Wie funktioniert die Übergewinnsteuer und warum brauchen wir sie?, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, September 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/46984.

3 Vgl. Knierim, Bernhard/Leidig, Sabine: 9-Euro-Ticket. «Kurz & bündig»: Warum wir einen Nachfolger für den preisgünstigen Öffi-Tarif brauchen, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Oktober 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/47736.

4 Candeias, Mario/Völpel, Eva/Witt, Uwe: Mehrheit für Energiepreisdeckel und Übergewinnsteuer. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Online-Publikation, August 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/46961/mehrheit-fuer-energiepreisdeckel-und-uebergewinnsteuer.

5 Ebd.; Witt, Uwe: Gasumlage und Energiepreisdeckel. «Kurz & bündig»: Um was geht es bei der Gasumlage und wer profitiert davon?, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, August 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/46952.

FÜR EILIGE LESER*INNEN

Die sogenannte iberische Ausnahme – der Gaspreisdeckel und die Übergewinnsteuer für die Energiewirtschaft – hat nach Vorschlägen der spanischen Regierung die europäische Debatte derart beeinflusst, dass am 30. September 2022 alle Mitgliedstaaten Maßnahmen vereinbart haben, mit denen diese Politik auf die gesamte Europäische Union ausgeweitet wird.

In Spanien konnten Haushalte und Unternehmen mit der Deckelung des Gaspreises Mitte Juni 2022 bislang **Einsparungen in Höhe von 19 Prozent** verzeichnen. Darüber hinaus lagen die Strompreise insgesamt im Durchschnitt rund 30 Prozent unter denen in anderen EU-Mitgliedstaaten wie beispielsweise Deutschland.

Eine neue Steuer auf große Vermögen und hohe Einkommen: Nachdem sich die Sozialistische Partei (PSOE) vor nur fünf Monaten noch dagegen ausgesprochen hatte, gab sie mittlerweile der Forderung von Unidas Podemos nach einer **Steuer auf Vermögen über drei Millionen Euro** nach. Diese ist auf die Jahre 2023 und 2024 befristet und wird Einnahmen in Höhe von rund **1,5 Milliarden Euro pro Jahr** generieren. Im Zuge dieser Steuerreform werden zudem die Steuersätze für Erwerbseinkommen über 200.000 und 300.000 Euro pro Jahr erhöht, außerdem gehören Steuerbefreiungen und -vergünstigungen für große multinationale Unternehmen nunmehr der Vergangenheit an, damit ihr effektiver Körperschaftsteuersatz steigt.

Mit der Besteuerung der Stromunternehmen ist eine weitere Forderung von Unidas Podemos in der Koalitionsregierung von Erfolg gekrönt. Das linke Wahlbündnis hatte eine solche Sonderabgabe für die Branche schon im Februar 2022 vorgeschlagen,

noch bevor der russische Einmarsch in die Ukraine begann. Als die Europäische Union entsprechende Besteuerungsmaßnahmen ankündigte, hatte sich die spanische Regierung bereits auf die Besteuerung der Stromkonzerne und eine Sondersteuer für den Finanzsektor geeinigt. **Die Steuer in Spanien soll über einen Zeitraum von zwei Jahren Einnahmen zwischen 1,2 und 1,5 Milliarden Euro pro Jahr generieren.** Da sich nun auch die gesamte Europäische Union anschickt, eine Übergewinnsteuer für Energieunternehmen einzuführen, deutet derzeit alles darauf hin, dass die spanische Regierung die europäische Abgaberegulierung übernehmen wird.

Die Unterstützung im öffentlichen Personenverkehr wird in Spanien als voller Erfolg gewertet. **Aktuell profitieren mehr als eine Million Menschen** von den damit verbundenen Ermäßigungen und der zum Teil kostenlosen Beförderung. Die Anzahl der Fahrgäste im öffentlichen Nahverkehr ist in der ersten Septemberwoche um 27 Prozent gestiegen. Das sind durchschnittlich 250.000 Passagier*innen pro Tag mehr als in der gleichen Woche des Vorjahres. Ministeriumsangaben zufolge werden dank dieser Unterstützung insgesamt 118 Millionen Liter Benzin eingespart. Damit wird der Ausstoß von 360.576 Tonnen CO₂ in die Atmosphäre vermieden, die durch die Nutzung von Pkw anderenfalls anfallen würden. Die Debatte über die Verlängerung dieser Förderung ist derzeit in vollem Gange. Unidas Podemos fordert, diese erfolgreiche Maßnahme zur Bekämpfung der Auswirkungen der Inflation und zur Reduzierung der Umweltverschmutzung und der Nutzung von Privatfahrzeugen fortzuführen und weiter auszubauen.

EINE ANALYSE DER NEUEN STEUERVORSCHLÄGE DER PROGRESSIVEN KOALITIONSREGIERUNG IN SPANIEN

1 EINLEITUNG

Nachdem die Welt im März 2020 mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie einen der größten wirtschaftlichen und sozialen Schocks der letzten Dekaden erlitten hat, haben die Wirtschafts- und Fiskalpolitik notwendige Anpassungen auf den Weg gebracht. Die Pandemie und die in ihrer Folge verhängten Lockdown-Maßnahmen erschütterten Angebot und Nachfrage auf der ganzen Welt und legten sowohl den Konsum als auch die Produktion lahm. Die meis-

ten Staaten steuerten mit antizyklischen Maßnahmen gegen und versuchten, die Einkommen und die Wirtschaft im Allgemeinen mit einer expansiven Haushaltspolitik zu stützen, beispielsweise durch Maßnahmenpakete zum Beschäftigungsschutz oder Direktzuschüsse für Unternehmen. Das hat jedoch zur Folge, dass neue steuerliche Instrumente erforderlich sind, damit die Defizite und öffentlichen Schulden fiskalpolitisch aufgefangen werden können.

Nach fast zwei vollen Jahren wiederholter Lock-downs und einer langsamen Erholung der Wirtschaft gerieten die Märkte und ihre Preise dann plötzlich erneut unter Druck: Eine Reihe von Unternehmen und Haushalten konnte in den Monaten, in denen der Konsum komplett zum Erliegen gekommen war, Ersparnisse ansammeln; die Nachfrage erholte sich deutlich schneller als die globalen Lieferketten und die Industrieproduktion in Exportländern mit strengen Anti-Covid-Vorschriften, insbesondere China, was zu Engpässen und infolge dieses Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage zu Preissteigerungen führte. Hinzu kommt, dass die Anspannung auf den Energiemärkten schon vor dem Angriff Russlands auf die Ukraine spürbar wurde und die Preise in die Höhe trieb.

Auch 2022 ist für die Wirtschaft wieder ein turbulentes Jahr. Zu den bereits genannten Schwierigkeiten tritt nun noch der russische Einmarsch in die Ukraine hinzu, der – da die Ukraine für die Produktion vieler Grundnahrungsmittel eine wichtige Rolle spielt – den Anstieg der Preise auf dem Lebensmittelmarkt mit sich brachte. Auch auf den Energiemärkten schossen die Preise in die Höhe, insbesondere für Gas, da Russland hier zu den wichtigsten Produzenten der Welt zählt und bislang der Hauptlieferant für die Europäische Union war. All das hat zur Folge, dass die Inflation in der EU inzwischen ein Niveau erreicht hat wie schon seit den 1970er- und 1980er-Jahren nicht mehr. Angesichts dieser Konjunkturlage sehen sich die Regierungen gezwungen, ihre expansive Ausgabenpolitik fortzusetzen, die Einkommen weiter zu stützen und – anders als in früheren Jahren – Maßnahmen zu ergreifen, um die Folgen der Inflation abzufedern oder zu versuchen, die hohe Inflationsrate zu senken. Dazu

zählen unter anderem finanzpolitische Entlastungs- oder Umverteilungsmaßnahmen, die Erhöhung der Ausgaben zur Unterstützung gefährdeter Haushalte und Unternehmen sowie eine Ausgabenpolitik, die darauf abzielt, die rasant steigenden Preise zu kontrollieren.

Unter diesen Umständen sind aktuell einige Entwicklungen zu beobachten, die noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen wären, zum Beispiel dass die Europäische Kommission Energiemarktinterventionen vorschlägt oder liberal regierte Staaten wie das Vereinigte Königreich oder Italien eine Sondersteuer für Energieunternehmen einführen. Worauf derartige Maßnahmen abzielen, wie schnell sie umgesetzt werden und wie effektiv sie sind, hängt allerdings stark von den Parteifarben der jeweiligen Staatsregierung und dem Kräfteverhältnis der Parteien in diesen Regierungen bzw. den Parlamenten ab.

In der vorliegenden Analyse werden die Maßnahmen und die Politik der spanischen Koalitionsregierung untersucht, die sich aus der sozialdemokratischen Spanischen Sozialistischen Arbeiterpartei (PSOE) und dem linken Wahlbündnis Unidas Podemos (UP) zusammensetzt. Deren Kräfteverhältnis in der Regierung in Verbindung mit der Konjunkturlage hat neue Debatten über die Besteuerung großer Vermögen und von Unternehmen in Branchen hervorgerufen, die in Zeiten von Krise und Krieg profitieren. Zudem wurden weitere Diskurse über Maßnahmen zur Preisintervention oder zur Einkommensverteilung eröffnet, die noch vor wenigen Jahren undenkbar schienen. Diese Debatten und ihre Ergebnisse, die nachfolgend analysiert werden, prägen die politische Agenda nicht nur in Spanien, sondern sind auch auf die europäische Ebene übergesprungen.

2 EINFÜHRUNG EINER ÜBERGEWINN- UND VERMÖGENSTEUER FÜR DEN ENERGIESEKTOR

Die Corona-Pandemie hat allen EU-Mitgliedstaaten und den öffentlichen Verwaltungen auf regionaler und lokaler Ebene enorme wirtschaftliche und finanzielle Anstrengungen abverlangt. Die riesigen Ausgabenpakete zur Sicherung der Einkommen der Privathaushalte und zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen und damit der Wirtschaft insgesamt hatten zur Folge, dass die Staaten umfangreiche finanzielle Mittel benötigten, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Der wirtschaftliche Stillstand, der mit dem Angebots- und Nachfrageschock infolge der Lockdown-Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus einherging, und der

damit verbundene Rückgang der Steuereinnahmen haben in den Jahren 2020 und 2021 in den öffentlichen Haushalten Defizite verursacht, die in diesem Jahr von allen Staaten durch die ständige Ausgabe von Staatsanleihen gedeckt werden mussten. Im Fall Spaniens stieg die Staatsverschuldung, die Ende 2019 noch bei 98,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) lag, bis Ende 2021 auf 118,4 Prozent an. In absoluten Zahlen ist das ein Anstieg um fast 220 Milliarden Euro.

Derzeit entwickeln sich die Steuereinnahmen in Spanien dank der Überwindung der Pandemie, des wirtschaftlichen Aufschwungs und guter Beschäfti-

gungszahlen für das Jahr 2022 sehr positiv. Die Steuererträge steigen durch die wirtschaftliche Erholung, das wachsende BIP und höhere Gewinnmargen, die sich in einer höheren Körperschaftsteuer niederschlagen. Infolge der guten Beschäftigungsdaten, die seit August 2021 im Jahresvergleich einen Zuwachs von 400.000 Arbeitsplätzen zeigen, und angesichts der Tatsache, dass mehr Menschen Beiträge entrichten als zur Zeit der Immobilienblase im Jahr 2008, sind zudem die Einnahmen aus der Einkommensteuer natürlicher Personen gestiegen. Und nicht zuletzt werden auch aus der dritten Säule der Steuereinnahmen, der Mehrwertsteuer, höhere Einnahmen erzielt, was einerseits auf einen gegenüber den von der Pandemie gezeichneten Vorjahren gewachsenen Konsum und andererseits auf die gestiegenen Preise infolge der Inflation zurückzuführen ist.

Dennoch wird aufgrund der umfangreichen Maßnahmenpakete angesichts der Energiekrise und zur Abfederung der Auswirkungen der Inflation sowie wegen der geringeren Steuereinnahmen nach der Senkung von Steuern wie der Mehrwertsteuer auf den Strom- und Gasverbrauch (was für die ersten sieben Monate des Jahres 2022 ein Einnahmeminus von 4,26 Milliarden Euro bedeutete)⁶ für den Haushaltsabschluss 2022 ein Defizit von rund 3,9 Prozent prognostiziert. Deshalb müssen neue Steuermodelle in Betracht gezogen werden, damit die Einnahmen ab 2023 wieder steigen können.

Hinzu kommt, dass laut Datenlage für das Jahr 2020 die Steuerlast in Spanien 37,5 Prozent des BIP beträgt.⁷ Damit liegt sie nicht nur 4,3 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt in der Eurozone (41,8 Prozent) und 3,8 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt (41,3 Prozent), sondern auch deutlich unter dem Durchschnitt vergleichbarer EU-Länder wie Frankreich (47,6 Prozent) oder Italien (43 Prozent). Mit Blick auf die Steuersysteme anderer EU-Mitgliedstaaten hat Spanien also noch viel Spielraum, wenn es darum geht, mehr Steuereinnahmen zu erzielen.

Seit Beginn der durch den russischen Einmarsch in die Ukraine verursachten Krise und angesichts der damit zusammenhängenden Spannungen auf dem Energiemarkt und der hohen Energierohstoffpreise auf extrem volatilen Märkten ist die öffentliche und politische Debatte über die Besteuerung der exzessiven Gewinne – der sogenannten Zufallsgewinne – im Energiesektor in vollem Gange, die auf ein Preissystem zurückgehen, das mit dem Anstieg des Gaspreises an den Terminmärkten eine exorbitante Steigerung der Gewinnspannen bewirkt. Spanien stellte sich als einer der ersten EU-Mitgliedstaaten dieser Debatte, die sich später auch auf andere Länder aus-

weitete, bis sie im September 2022 schließlich von der EU-Kommission aufgegriffen wurde.

2.1 DIE DEBATTE UM DIE BESTEUERUNG DER ENERGIEUNTERNEHMEN IN SPANIEN

Die spanische Koalitionsregierung aus PSOE und UP hat als eine der ersten Regierungen die Debatte um die Besteuerung von Energie- und Mineralölunternehmen und von deren hohen Gewinnen eröffnet. Diese sind auf ein System der Festsetzung von Preisen durch Auktionen zurückzuführen, was zur Folge hat, dass Energieunternehmen aufgrund der hohen Gaspreise Zufallsgewinne erzielen können.

Der spanische Energiemarkt wird mehrheitlich von drei großen Unternehmen dominiert: Naturgy (ehemals Gas Natural Fenosa), Iberdrola und Endesa (an dem das italienische Unternehmen Enel 70,1 Prozent der Anteile hält). Infolge des rapiden Anstiegs der Gaspreise konnten diese drei Unternehmen im ersten Halbjahr 2022 einen Gewinn von insgesamt 3,548 Milliarden Euro verbuchen, wie die von ihnen veröffentlichten Bilanzen zeigen. Das entspricht einem Gewinnzuwachs von 24 Prozent gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum. Dabei hatten diese drei Unternehmen schon 2021 mit einem Gewinn von 6,533 Milliarden Euro nach Steuern Rekordumsätze erzielt.

Darüber hinaus hat Iberdrola seine Börsenkapitalisierung auf über 70 Milliarden Euro gesteigert und damit im spanischen Aktienindex Ibex 35 den Textilriesen Inditex als Unternehmen mit dem höchsten Börsenwert abgelöst. Für 2022 erwartet Iberdrola einen Rekordgewinn zwischen vier und 4,5 Milliarden Euro und wird somit Telefónica als erfolgreichstes aller spanischen Unternehmen überholen. Allein in den ersten sechs Monaten des Jahres 2022 verdiente Iberdrola rund 2,075 Milliarden Euro und damit 36 Prozent mehr als im gleichen Zeitraum des Vorjahres.

Neben diesen drei großen Energieunternehmen gibt es in Spanien zudem noch den marktführenden Mineralölkonzern Repsol. Dieses multinationale Unternehmen mit Sitz in Spanien verbuchte 2021 einen Rekordgewinn von 2,499 Milliarden Euro und übertraf damit seine Ergebnisse aus den Jahren vor der Pandemie. Dabei profitierte Repsol von einem Anstieg der Rohöl- und Gaspreise, da Rohöl der Sorte Brent im Jahresdurchschnitt mit 70,9 US-Dollar pro Barrel und damit deutlich über dem Preis von Anfang 2021 gehandelt wurde. Dieser Trend setzte sich 2022 fort, als in der ersten Jahreshälfte durchschnittlich 107,9 US-Dollar pro Barrel gezahlt wurden, teils aber

6 https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_mensuales_recaudacion_tributaria/2022/IMR_22_07_es_es.pdf

7 www.newtral.es/presion-fiscal-espana-ue/20220425/

auch Preise von über 120 US-Dollar pro Barrel möglich waren. Allein in der ersten Jahreshälfte 2022 erzielte Repsol auf diese Weise einen Nettogewinn von 2,539 Milliarden Euro und erwirtschaftete damit in nur sechs Monaten einen höheren Ertrag als im gesamten Rekordjahr 2021.

Diese Zahlen stehen für den Nettogewinn, also den Gewinn nach Steuern. Der Vorsteuergewinn dieser vier großen spanischen Energie- und Mineralölunternehmen lag im Jahr 2021 bei insgesamt mehr als 14 Milliarden Euro. Auch die Aktionär*innen profitierten von den Zufallsgewinnen, als Endesa, Repsol, Iberdrola und das Gasunternehmen Enagás allein im ersten Halbjahr 2022 Dividenden in Höhe von 3,476 Milliarden Euro ausschütteten.

Angesichts dieser horrenden Zufallsgewinne wurde in der spanischen Koalitionsregierung schon vor dem russischen Einmarsch in die Ukraine darüber diskutiert, wie diese Gewinne besteuert und die Folgen des Preisanstiegs abgefedert werden können und wie darüber hinaus dieser Preisanstieg auch grundsätzlich begrenzt werden kann. Allerdings verhinderten sowohl das Kräfteverhältnis zwischen den beiden Regierungsparteien – 120 PSOE-Abgeordnete und 30 UP-Abgeordnete – als auch die Tatsache, dass das Finanzressort in den Händen der PSOE liegt, dass Unidas Podemos seine Forderungen durchsetzen und weitreichendere Vereinbarungen erwirken konnte, obwohl der zu Beginn der Legislaturperiode im Dezember 2019 unterzeichnete «Progressive Koalitionsvertrag zwischen PSOE und Unidas Podemos»⁸ bereits entsprechende Punkte vorsah. Bei der Einführung von Maßnahmen wie dem Gaspreisdeckel zur Senkung der Stromkosten für die Verbraucher*innen oder der kürzlich beschlossenen Steuer für Energiekonzerne – Schritte, wie sie heute selbst auf der höchsten Ebene der europäischen Institutionen wie etwa von der EU-Kommission und in anderen Mitgliedstaaten beschlossen werden – waren der Einfluss und der Druck der UP auf die PSOE mehr als offensichtlich.

2.2 DIE DEBATTE IN DER SPANISCHEN KOALITIONSREGIERUNG

Die Besteuerung der Stromunternehmen war – neben der auch als «Reichensteuer» bezeichneten Vermögensteuer, um die es später noch gehen wird – eine der wichtigsten fiskalpolitischen Forderungen von Unidas Podemos an den Mehrheitspartner in der Regierung. Am 7. Februar 2022, 17 Tage vor Beginn

der russischen Invasion, legte Unidas Podemos einen Vorschlag für eine Steuerreform vor, dessen Titel «Die notwendige Steuerreform zur Einhaltung der Koalitionsvereinbarung»⁹ auf die Maßnahmen anspielt, auf die sich PSOE und UP bei der Regierungsbildung geeinigt hatten. Mit der vorgeschlagenen Reform sollten 30 Milliarden Euro mehr Steuern pro Jahr eingenommen werden.

Im Abschnitt «Neue Ökosteuern und Stromunternehmen» dieses Maßnahmenpapiers wird eine neue Abgabe vorgeschlagen, um «die Verbraucher*innen im Prozess der Energiewende zu unterstützen». Demnach soll der Körperschaftsteuersatz für Stromunternehmen um zehn Prozentpunkte erhöht werden, bis die Energiewende abgeschlossen ist (über einen Zeitraum von fünf Jahren mit der Option auf Verlängerung um weitere fünf Jahre). Die resultierenden Einnahmen sollten konkret die Gebühren von Stromabnehmer*innen ausgleichen und deren Stromkosten senken, die bereits in die Höhe schossen, obwohl der Krieg in der Ukraine noch nicht begonnen hatte.

Am 16. Februar 2022, eine Woche vor dem russischen Einmarsch in die Ukraine, erklärte die PSOE, dass sie die Steuervorschläge der UP nicht berücksichtigen werde, auch wenn viele davon bereits Teil des Koalitionsvertrags zwischen den beiden Parteien waren. Damit lehnte die Partei nur wenige Tage vor Beginn jener kriegerischen Auseinandersetzung, die schon bald für weitere Spannungen auf dem Energiemarkt sorgen und die Gewinne der Energieunternehmen noch erhöhen sollte, einen Steuerreformvorschlag von UP ab, den sie später wieder aufgreifen und sogar bis in die europäischen Institutionen tragen würde.

Nach langen Debatten legten die beiden Parteien der Koalitionsregierung dem Präsidium des Abgeordnetenhauses am 28. Juli 2022 einen Gesetzentwurf für die Einführung befristeter Energieabgaben sowie Abgaben für Kreditinstitute und Finanzkredite vor.¹⁰ Um das rechtliche Verfahren im Abgeordnetenhaus zu durchlaufen, war hier die Unterstützung anderer Parteien ausschlaggebend, die in Spanien auch als *Socios de investidura* (etwa: Investiturpartnerinnen) bezeichnet werden, weil sie bereits die Bildung dieser Koalitionsregierung unterstützt hatten (Más País, Compromís, EH Bildu und Esquerra Republicana de Catalunya). In diesem Gesetzentwurf wird unter anderem eine Steuer auf die Zufallsgewinne von Energieunternehmen vorgeschlagen sowie eine weitere Abgabe der Finanzinstitute auf den Gewinnzuwachs, mit dem sie infolge höherer Gewinnspannen nach den Zinserhöhungen der Europäischen Zentralbank (EZB) rechnen können.

8 www.psoe.es/actualidad/documentos-de-interes/acuerdo-de-coalicion-progresista-entre-psoe-y-unidas-podemos/

9 https://podemos.info/wp-content/uploads/2022/02/reforma_fiscal_04.pdf

10 www.congreso.es/proposiciones-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=122%2F000247

Am 14. September 2022 durchlief der Gesetzentwurf das erste parlamentarische Verfahren im Abgeordnetenhaus. Mit Ausnahme der drei rechten Parteien – der Volkspartei (Europäische Volkspartei), Ciudadanos (Renew Europe) und der extrem rechten Partei Vox (Europäische Konservative und Reformier) – stimmten alle politischen Parteien dafür.

2.3 PROGNOTIZIERTE STEUEREINNAHMEN

Im Ergebnis der Debatte, das durch das Kräfteverhältnis zwischen PSOE und UP in der Regierung geprägt ist, beläuft sich die vereinbarte Abgabe nun auf einen festen Satz von 1,2 Prozent des Umsatzes von Unternehmen im Strom-, Gas- und Mineralölsektor. Da es sich um einen Prozentsatz des Gesamtumsatzes handelt und nicht um eine Gewinnbesteuerung wie in anderen EU-Mitgliedstaaten, entsprechen die Beiträge der einzelnen Konzerne ihrem jeweiligen Marktanteil. Andererseits gilt die allgemeine Regel, dass die Leistung nur von Konzernen erbracht werden muss, die laut Definition in den Steuervorschriften den Status von Hauptbetreibern innehaben, was ausschließlich die Unternehmen eines Konzerns in Spanien einschließt, sodass der von diesen Konzernen über Tochtergesellschaften in anderen Ländern erzielte Umsatz nicht Gegenstand der Abgabe ist.

«Die Leistung ist zeitlich begrenzt und beginnt jeweils am 1. Januar der Jahre 2023 und 2024, wobei jeweils auf den Umsatz der Zeiträume 2022 bzw. 2023 Bezug genommen wird. Die Zahlung ist in den ersten 20 Kalendertagen im September des jeweiligen Jahres fällig. Zudem ist eine Vorauszahlung in Höhe von 50 Prozent des zu zahlenden Gesamtbetrags zu leisten, die dann bei der endgültigen Abrechnung der Leistung berücksichtigt wird.»¹¹

«Weder die Leistung selbst noch die Vorauszahlung sind bei der Körperschaftsteuer abzugsfähig, und auch die finanzielle Umlage auf die Steuerpflichtigen ist nicht möglich, da die Anwendung dieser Maßnahme im Rahmen des sogenannten Einkommenspakts (‘Pacto de Rentas’) erfolgt.»¹²

Die spanische Abgabe für Stromunternehmen ist an die oligopolistischen Unternehmen des Sektors gerichtet. Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als einer Milliarde Euro sowie jene, bei denen die Energietätigkeit nicht die Haupttätigkeit ist, also weniger als 50 Prozent des Umsatzes ausmacht, sind von der Steuer ausgenommen. Die Kriterien für die Steuerpflicht basieren auf dem Status als Hauptbetreiber für die Nationale Markt- und Wettbewerbskommission (Comisión Nacional de los Mercados y

la Competencia, CNMV). Die ausschlaggebenden Schwellenwerte für das Geschäftsvolumen basieren auf den Zahlen für den Steuerzeitraum 2019, dem Jahr vor der Pandemie. So sollen Verzerrungen vermieden werden, die auftreten könnten, wenn die Folgejahre angesetzt werden würden.

Es gehörte schon immer zu den zentralen Anliegen der Koalitionsregierung, dass neue Steuern dieser Art nicht in vollem Umfang auf die Endverbraucher*innen abgewälzt werden. Deshalb sieht dieser neue Steuervorschlag ein Kontroll- und Sanktionssystem vor, damit es wirklich die Unternehmen sind, die die Steuerlast tragen, und so ihre Gewinne und nicht die Einkommen der Privathaushalte geschmälert werden. Die Einhaltung dieser Vorgabe wird für den Energiesektor von der CNMV und für Kreditinstitute von der CNMV in Zusammenarbeit mit der Bank von Spanien (Banco de España, BdE) überwacht. Sollte die Steuer dennoch umgelegt werden, sieht der Gesetzentwurf für das entsprechende Energieunternehmen eine Strafe in Höhe von 150 Prozent der auf Kund*innen abgewälzten Kosten vor, wobei die Nichteinhaltung des Verbots einen schweren Straftatbestand darstellt. Laut den Prognosen, die die spanische Regierung bei der Ankündigung der beiden Maßnahmen bekanntgegeben hat, könnte die Steuer für große Stromunternehmen in den Jahren 2023 und 2024 rund zwei Milliarden Euro pro Jahr einbringen, während sich die Steuer für Finanzinstitute in diesen beiden Zeiträumen auf bis zu 1,5 Milliarden Euro pro Jahr belaufen könnte.

Die Abgabe basiert auf der Anwendung des sogenannten Einkommenspakts, mit dem sich Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter*innen darauf geeinigt haben, die Kosten der Inflation gleichmäßig unter sich aufzuteilen, um den Preisanstieg zu dämpfen. Daher wurden sowohl die Steuer für Stromunternehmen als auch die für den Finanzsektor nicht im Rahmen eines steuerrechtlichen Verhältnisses konzipiert. Sie gelten also nicht als herkömmliche Steuer, sondern im vorbezeichneten Sinne als Vermögensleistung, was den Leitlinien der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts folgt, die sich aus Urteilen wie beispielsweise Nummer 62/2015 vom 13. April 2015, 167/2016 vom 6. Oktober 2016 oder 63/2019 vom 9. Mai 2019 ergeben.

Somit zeichnen sich diese Abgaben als nichtsteuerliche öffentliche Vermögensleistung durch ihren Zwangscharakter und das ihnen zugrunde liegende öffentliche Interesse aus. Sie sind keine Steuerleistungen im engeren Sinne, da sie als Instrumente der staatlichen Intervention in die Wirtschaft ausgelegt sind. Schließlich sind sie ein wesentliches Element

11 www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-271-1.PDF

12 Ebd.

in der Architektur des bereits genannten Einkommenspakts, das ein grundlegendes Werkzeug zur Bekämpfung der inflationsbedingten Belastung der Bürger*innen verkörpert. Daher ist die Forderung der Leistung von den Zahlungspflichtigen nicht Teil eines steuerrechtlichen Verhältnisses, sondern im Kontext einer staatlichen Intervention in die Wirtschaft zu sehen, deren Ziel es ist, die verfassungsrechtlichen Grundsätze und Werte, die den Gesellschaftsvertrag und die spanische Verfassung bestimmen, einzuhalten.

Doch das ist nicht der einzige Grund, warum diese Abgaben unter dem Dach des Einkommenspakts geregelt sind. Da beide Leistungen nichtsteuerlichen Charakters sind, können sie nicht vor dem Verfassungsgericht als verfassungswidrig angefochten werden. Der Grund dafür ist, dass die spanische Verfassung in Artikel 9.3 den «Grundsatz der Rechtmäßigkeit, die Hierarchie der Rechtsnormen, die Bekanntmachung der Normen, das Rückwirkungsverbot des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, das die individuellen Rechte nicht begünstigen oder einschränken darf, die Rechtssicherheit, die Verantwortlichkeit und das Verbot der Willkür von Behörden» garantiert.¹³ Insofern könnte eine im Jahr 2022 eingeführte Steuer auf den Umsatz des gesamten Zeitraums als rückwirkend eingestuft und damit als Verstoß gegen diesen Artikel gewertet und für verfassungswidrig erklärt werden, sodass die Energiebranche und der Finanzsektor von der Zahlung befreit wären.

Ein weiterer wichtiger Grund für die Wahl dieses nichtsteuerlichen Modells, das direkt den Umsatz und nicht die Gewinne belastet, ist die Möglichkeit, dass eine Steuer auf den Gewinn wegen «Doppelbesteuerung» für illegal erklärt werden könnte, da sie in diesem Fall auf Unternehmensgewinne angewendet werden würde, die bereits der Körperschaftsteuer unterliegen. Die Regierung hat mehrfach verlauten lassen, dass diese Konzeption folglich diejenige ist, die «rechtlich am besten abgesichert ist».

2.4 DIE VON DER EU-KOMMISSION VORGESCHLAGENE STEUER UND DIE UNTERSCHIEDE ZU SPANIEN

Nach dem Treffen der Energieminister*innen der EU-Mitgliedstaaten am 9. September 2022, bei dem sie sich einstimmig für Maßnahmen zur Abfederung der Folgen des Strompreisanstiegs aussprachen,

kündigte die EU-Kommission am 14. September 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rats über Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung der hohen Energiepreise an.¹⁴

Dieses Dokument ist ein Zeugnis der Kehrtwende der EU-Kommission in ihrer Haltung gegenüber der Erhebung einer Abgabe für Energie- und Rohstoffunternehmen, da nun ein befristeter Solidaritätsbeitrag vorgeschlagen wird, der der «Herausforderung, vor der alle Mitgliedstaaten stehen und die derzeit in unterschiedlicher Weise angegangen wird, [...] auf europäischer Ebene begegnet». Der Solidaritätsbeitrag soll deshalb auf europäischer Ebene reguliert werden, weil «dieses Problem [...] von den Mitgliedstaaten allein nicht angemessen bewältigt werden» kann.¹⁵

Der in diesem Verordnungsvorschlag von der EU-Kommission vorgestellte Solidaritätsbeitrag soll den Staatshaushalten der EU-Mitgliedstaaten Einnahmen verschaffen und es ihnen ermöglichen, Maßnahmen zu finanzieren, mit denen die Belastung durch hohe Energiekosten für die Verbraucher*innen, vor allem für besonders schutzbedürftige Personen und Unternehmen, verringert werden soll.

Die EU-Kommission weist darauf hin, dass solche fiskalpolitischen Maßnahmen bereits in mehreren Ländern eingeführt worden sind, wobei sich deren Inhalt jedoch von Land zu Land stark unterscheidet.

«Daher wird ein obligatorischer Solidaritätsbeitrag auf Überschussgewinne, der durch einen gemeinsamen Uni-onsrahmen geregelt wird, für ausreichend gleiche Wettbewerbsbedingungen in der gesamten Union sorgen und eine Situation schaffen, in der alle Behörden der Mitgliedstaaten die Einnahmen aus solchen Überschussgewinnen erhalten können, die es ihnen ermöglichen würden, das außergewöhnliche Ereignis drastisch ansteigender Energiepreise, das dringendes Handeln in allen Mitgliedstaaten erfordert, besser zu bewältigen.»¹⁶

Aufgrund des Umfangs und der Auswirkungen der eskalierenden Energiepreise empfiehlt die EU-Kommission, diese Maßnahme nach dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip zu treffen.

Der befristete Solidaritätsbeitrag für europäische Unternehmen und Unternehmen mit einer ständigen Betriebsstätte in der EU, die Tätigkeiten im Mineralöl-, Gas-, Kohle- und Raffineriesektor ausüben, wird auf die nach dem jeweiligen Steuerrecht der Mitgliedstaaten ermittelten steuerpflichtigen Gewinne für das

¹³ www.boe.es/legislacion/derechos_fundamentales.php?id_articulo=9.3&id_concepto=37

¹⁴ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES RATES über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise, unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/74a1227a-3448-11ed-8b77-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-search>.

¹⁵ Ebd., S. 20.

¹⁶ Ebd., S. 21.

am oder nach dem 1. Januar 2022 beginnende Haushaltsjahr berechnet, die mehr als 20 Prozent über den durchschnittlichen steuerpflichtigen Gewinnen aus den drei am oder nach dem 1. Januar 2019 beginnenden Haushaltsjahren liegen. Es werden also 120 Prozent der durchschnittlichen Gewinne der Jahre 2019, 2020 und 2021 berechnet, und die neue Abgabe wird auf den Betrag angewendet, der diesen Prozentsatz übersteigt. Wenn das durchschnittliche Jahresergebnis für den Zeitraum, der die drei am oder nach dem 1. Januar 2019 beginnenden Haushaltsjahre umfasst, negativ ist, wird der durchschnittliche steuerpflichtige Gewinn für die Berechnung des befristeten Solidaritätsbeitrags unwirksam.

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission soll für den befristeten Solidaritätsbeitrag ein Steuersatz von mindestens 33 Prozent auf die nach der oben erläuterten Methode errechneten Beträge angewendet werden. Zudem soll der Beitrag keine der Steuern und Abgaben ersetzen, die nach den jeweiligen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bereits regelmäßig erhoben werden, sondern zusätzlich anfallen.

Nach Berechnungen der EU-Kommission, die von ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen bekanntgegeben wurden, könnte diese Abgabe Einnahmen von 140 Milliarden Euro generieren, wenn sie für alle Energieunternehmen mit Sitz in einem der EU-Mitgliedstaaten erhoben wird. Auch wenn es sich voraussichtlich um eine staatliche Abgabe handeln wird, die somit von den jeweiligen Parlamenten genehmigt werden muss, sind Einzelheiten zur Verteilung der erwarteten Einnahmen und die Aufschlüsselung der Schätzungen der EU-Kommission nach Ländern bislang nicht bekannt.

Einer der wesentlichen Unterschiede zu den Abgaben, wie sie in den Parlamenten der Mitgliedstaaten wie beispielsweise dem spanischen Parlament debattiert werden, besteht darin, dass der fiskalpolitische Vorschlag der EU-Kommission vorsieht, dass die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus dem befristeten Solidaritätsbeitrag für eine Reihe konkreter Zwecke einsetzen sollen, damit eine angemessene Wirkung erzielt wird.

Die EU-Kommission gibt folgende Zwecke vor, für die diese Steuereinnahmen eingesetzt werden sollen:

«a) Gezielte finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für Endkunden, insbesondere für schutzbedürftige Haushalte, um die Auswirkungen hoher Energiepreise abzumildern;

b) finanzielle Unterstützungsmaßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs, z. B. durch Auktionen oder Ausschreibungen zur Nachfragesenkung, Verringerung der

Energiebezugskosten von Endkunden für bestimmte Verbrauchsmengen, Förderung von Investitionen von Endkunden in erneuerbare Energien sowie von strukturellen Investitionen in Energieeffizienz oder in andere Dekarbonisierungstechnologien;

c) finanzielle Unterstützungsmaßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen in energieintensiven Branchen, sofern sie an die Bedingung geknüpft werden, Investitionen in erneuerbare Energien, Energieeffizienz oder andere Dekarbonisierungstechnologien zu tätigen;

d) finanzielle Unterstützungsmaßnahmen zur Weiterentwicklung der Energieautonomie, insbesondere Investitionen gemäß den Zielen des REPowerEU-Plans und des «REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen», wie Projekte mit grenzüberschreitender Dimension;

e) die Mitgliedstaaten können im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten einen Teil der Einnahmen aus dem befristeten Solidaritätsbeitrag für die gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen vorsehen, um die negativen Auswirkungen der Energiekrise zu verringern, einschließlich Unterstützung für den Schutz von Arbeitsplätzen und für die Umschulung und Weiterqualifizierung von Arbeitskräften, oder um Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien, einschließlich grenzüberschreitender Projekte, sowie in den Finanzierungsmechanismus der Union für erneuerbare Energie gemäß Artikel 33 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates zu fördern.»¹⁷

Abschließend verweist die EU-Kommission darauf, dass die genannten Maßnahmen eindeutig festgelegt, transparent, verhältnismäßig, diskriminierungsfrei und überprüfbar sein müssen. Der von den Mitgliedstaaten nach dieser Verordnung anzuwendende befristete Solidaritätsbeitrag soll zeitlich begrenzt sein und nur für Überschussgewinne gelten, die in dem Haushaltsjahr erwirtschaftet werden, das am oder nach dem 1. Januar 2022 begonnen hat. Die Anwendung durch die Mitgliedstaaten muss bis spätestens 31. Dezember 2022 erfolgen.

Der Hauptunterschied zwischen den beiden Vorschlägen ist der Besteuerungsgegenstand bzw. die Steuerbemessungsgrundlage. Bei der in Spanien vorgeschlagenen Abgabe soll der Geschäftsumfang der Energieunternehmen mit 1,2 Prozent belastet werden, also ihr Gesamtumsatz ohne Berücksichtigung von Kosten und Gewinnspannen. Die Koalitionsregierung verteidigt diese Steuerstruktur als «solideste Rechtsfigur», da eine Besteuerung der Gewinne, wie bereits erläutert, rechtswidrig sein könnte. Im Gegensatz dazu werden bei dem befristeten Solidaritätsbei-

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1854/>

trag der EU die Unternehmensgewinne besteuert, die nach dem oben erläuterten System als Überschusserlöse ermittelt wurden.

2.5 FAZIT

In Spanien und ganz Europa verzeichnen die großen Energiekonzerne außerordentliche Gewinne, die alle Rekorde brechen. Für 2022 erwarten sie Erlöse, die mindestens doppelt so hoch sind wie im Vorjahr. Durch das unfaire Preissystem, bei dem Energie von inframarginalen¹⁸ Erzeugern zum gleichen Preis wie die Energie mit den höchsten Kosten gehandelt wird, hat der hohe Gaspreis enorme Zufallsgewinne erzeugt. Während also die Energiebranche exorbitante Gewinne einfährt, leiden Privathaushalte und kleine Unternehmen unter dem Anstieg der Energiepreise und der Inflation insgesamt, wie es sie seit Jahrzehnten nicht mehr gegeben hat. Hinzu kommt, dass im spanischen Staatshaushalt zwar die Steuereinnahmen steigen, gleichzeitig aber auch die öffentlichen Ausgaben für politische Maßnahmenpakete und Instrumente zur Abfederung der Folgen der Inflation für die Wirtschaft und die schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen weiter zunehmen. Auch wenn sich vor allem liberale und konservative Parteien gegen das Offensichtliche sträuben, ist eine Steuer auf diese Gewinne in dieser Situation unausweichlich, damit Maßnahmen zur Einkommensumverteilung und zur Unterstützung besonders schutzbedürftiger Branchen finanziert werden können.

Die Debatte, die Unidas Podemos in der spanischen Regierung bereits drei Wochen vor dem russischen Einmarsch in die Ukraine anstieß, wurde von der PSOE zunächst abgeblockt, nahm aber wieder an Fahrt auf, als die Folgen des Krieges und der Energiepreiskrise die Inflation immer weiter in die Höhe trieben. Zur selben Zeit wurde die Frage zunehmend auch in anderen Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Italien, Rumänien, Griechenland, Ungarn und Deutschland diskutiert.

Nach monatelangen Gesprächen über die generelle Notwendigkeit und konkrete Ausgestaltung einer Besteuerung von Stromunternehmen, in denen Unidas Podemos an seiner ursprünglichen Position festhielt, kündigte die spanische Regierung schließlich für die Jahre 2022 und 2023 eine Abgabe auf den Umsatz der großen Energieunternehmen an.

Durch den Druck der Mitgliedstaaten, die bereits Maßnahmen zur Besteuerung der Übergewinne einer Branche ergriffen haben, die enorm von den hohen Energiepreisen und einem Preissystem profitiert, das sie umso mehr begünstigt, je höher der Gaspreis ist, hat die Debatte über diese Gewinne mittlerweile die europäischen Institutionen erreicht. So wurde eine Steuer, wie sie noch im Februar 2022 unmöglich schien, als sie in Spanien von linken Parteien wie Unidas Podemos vorgeschlagen und von sozialdemokratischen Parteien abgelehnt wurde, nun auf den Weg gebracht und wird nach einem von der EU-Kommission vorgelegten Entwurf in der gesamten Europäischen Union Wirklichkeit werden.

3 DIE STEUER AUF GROSSE VERMÖGEN

Seit die Koalitionsregierung in Spanien ihre Arbeit aufgenommen hat, ist es eine der zentralen Forderungen von Unidas Podemos an den Mehrheitspartner in der Regierung, große Besitzstände und hohe Einkommen zu besteuern. Im Mai 2020, zwei Monate nach Ausbruch der Corona-Pandemie, sprach sich Pablo Iglesias, damaliger UP-Generalsekretär und Vizepräsident der Regierung, für eine Steuer auf große Vermögen aus, die nach Berechnungen der Partei bis zu elf Milliarden Euro einbringen könnte.¹⁹ Nur zehn Tage später lehnte die PSOE jedoch eine solche Reform zur Besteuerung großer Vermögen ab.²⁰ Dennoch hielt

UP an dieser finanzpolitischen Forderung fest und stellte sie angesichts des russischen Einmarschs in die Ukraine, der Spannungen auf den Energiemärkten und der steigenden Inflation erneut zur Debatte, da eine solche Abgabe dazu beitragen würde, den öffentlichen Finanzbedarf des Staates zu decken.

Am 22. April 2022, zwei Monate nach dem russischen Angriff auf die Ukraine und einen Monat nach Verabschiedung des ersten Dekrets mit Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Krise und der Inflation, legte die Fraktion Unidas Podemos im Abgeordnetenhaus einen Gesetzesvorschlag für

18 Inframarginal meint hier Unternehmen, deren operatives Geschäft sich unterhalb der Schwelle bewegt, ab der es Einfluss auf die Marktpreisbildung hätte.

19 www.lasexta.com/noticias/nacional/iglesias-defiende-el-impuesto-a-las-grandes-fortunas-estan-deseando-ejercer-su-solidaridad_202005145ebd5f0ef0667a0001c5ff98.html

20 www.heraldo.es/noticias/nacional/2020/06/24/el-impuesto-a-las-grandes-fortunas-que-defendia-pablo-iglesias-queda-fuera-del-pacto-entre-unidas-podemos-y-el-psoe-1382289.html

die Besteuerung von Besitz, Eigentum, Verfügung, Gebrauch oder Nutzungsgewalt über Güter oder Rechte für Personen mit großen Vermögen vor, auch bekannt als «Reichensteuer».²¹ Damit seine Bearbeitung und Verabschiedung das Haushaltsjahr nicht beeinträchtigen, soll das Gesetz am 1. Januar 2023 in Kraft treten.

Mithilfe dieser Steuer sollen

«die durch die aktuelle Wirtschaftskrise verursachten Kosten gedeckt werden. Sie soll die derzeitige Vermögensteuer ergänzen, wobei der Wert eines großen Vermögens für eine Person auf einen Betrag ab zehn Millionen Euro (bezogen auf steuerbefreites und nichtsteuerbefreites Vermögen) abzüglich abzugsfähiger Schulden und Abgaben definiert ist. Damit sollen all jene Vorschriften abgelöst werden, deren Umsetzung sich für die Verwirklichung des Steuerzwecks als unwirksam erwiesen hat und die einen Verstoß gegen die in Artikel 31 der spanischen Verfassung verankerten Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Gleichheit darstellen.»²²

«Für die Zwecke dieser Steuer setzt sich das Nettovermögen einer natürlichen Person aus allen Vermögenswerten und Rechten wirtschaftlichen Inhalts zusammen, die sie entweder selbst oder durch eine oder mehrere Gesellschaften oder Einrichtungen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit direkt oder indirekt zu ihrem Eigentum zählt oder besitzt, über die sie verfügt oder die sie gebraucht oder nutzt, von denen keine ein Mindestmaß an Substanz hat, abzüglich aller Abgaben und Belastungen, die ihren Wert mindern, sowie der persönlichen Schulden und Verpflichtungen, für die sie haftet.»²³

Zweitens wird im Einklang mit der Empfehlung des Expertenausschusses, der das von der Regierung beauftragte Weißbuch zur Steuerreform²⁴ veröffentlicht hat, die Bemessungsgrundlage für die Senkung auf eine Million Euro erhöht.

«Drittens wird eine neue Gebührentabelle mit insgesamt acht Stufen sowie mit Grenzsteuersätzen von 3,6 bis fünf Prozent eingeführt, die auf das gesamte steuerfreie und nichtsteuerfreie Vermögen abzüglich abzugsfähiger Schulden und Gebühren anzuwenden ist und es ermöglicht, das steuerpflichtige Einkommen um den Betrag der zu zahlenden Vermögensteuer zu reduzieren. Auf diese Weise erhöhen sich die Grenzsteuersätze um 0,1 bis 1,5 Prozentpunkte, was bedeutet, dass die Belastung des

durch dieses Gesetz geschaffenen Steuertarifs zwischen null und 0,7 zusätzlichen Prozentpunkten für Vermögensteuerpflichtige liegt, während die Belastung des Tarifs für diejenigen, die nicht dieser Steuerpflicht unterliegen, zwischen 1,7 und vier Prozent betragen wird.

Viertens wird die gemeinsame Begrenzung dieser Steuer und der persönlichen Einkommensteuer auf die Steuerbemessungsgrundlage der Einkommensteuer erhöht, und es wird eine maximale Senkung von 70 Prozent festgelegt. Hierbei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass jede Vermögensteuer ein Anreiz ist, Vermögen nicht unproduktiv zu lassen, sondern in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren, um eine Rendite zu erzielen. Insofern wirkt diese Steuer als starker Anreiz, um große Vermögen mit geringer oder keiner Produktivität mit Renditen unter 0,77 Prozent zu mobilisieren. Mit diesen neuen Prozentsätzen verzeichnen große Vermögen mit Renditen von vier Prozent oder mehr eine deutlich geringere Auswirkung durch diese Steuer.»²⁵

«Steuerpflichtige, deren gemäß den steuerlichen Vorschriften ermittelte Steuerschuld nach Anwendung etwaiger Abzüge oder Freibeträge zu entrichten ist oder deren gemäß den steuerlichen Vorschriften ermittelter Wert des Vermögens oder der Rechte, aus denen ihr Gesamtvermögen besteht, 10.000.000 Euro übersteigt, sind zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet.»²⁶

Am 7. Juni 2022 wurde die Prüfung der Gesetzesvorlage von Unidas Podemos mit den Stimmen von PSOE, PP und Vox abgelehnt. Dafür stimmten neben UP Esquerra Republicana, EH-Bildu, die CUP, Más País-Equo, der BNG und Compromís. Die PSOE begründete ihre Ablehnung in erster Linie damit, dass Vermögen bereits durch die Vermögensteuer direkt besteuert würden. Allerdings ist die Vermögensteuer zwar eine vom Finanzministerium festgelegte Steuer, ihre Erhebung wird aber den Regionalregierungen der Autonomen Gemeinschaften überlassen, die außerdem über die Möglichkeit verfügen, sie gutzuschreiben. So gewähren einige Autonome Gemeinschaften, die mehrheitlich von der rechten Volkspartei (Partido Popular) regiert werden, einen Nachlass von 100 Prozent auf die Steuer auf große Vermögen. Das zeigt sich deutlich am Beispiel Madrid, wo aus den Daten der Steuerbehörde²⁷ ersichtlich ist, dass die Regionalregierung die Steuer für 18.225 große Vermögen gutgeschrieben und damit Vermögende von der Zahlung

21 www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-235-1.PDF#page=1

22 www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-235-1.PDF

23 Ebd.

24 www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

25 www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-235-1.PDF

26 Ebd.

27 https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/patrimonio/2020/jrubikf73feb38613cbf0c495f95eda4486bdec857c63b0.html

von 992 Millionen Euro an Vermögensteuer befreit hat. Am 18. September 2022 verkündete die Regierung von Andalusien, einer weiteren von der Volkspartei regierten Autonomen Gemeinschaft, dass die Vermögensteuer dort auch 2023 nicht erhoben werden soll.

Aus all diesen Gründen hat Unidas Podemos bereits mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, diese Steuer in der staatlichen Finanzbehörde zu zentralisieren oder die Möglichkeit der Gutschrift zu beseitigen, damit hohe Einkommen die Steuer nicht umgehen und die Autonomen Gemeinschaften mit dem Nachlass auf die Vermögensteuer nicht in einen Wettbewerb miteinander treten. Deshalb hat Unidas Podemos die beschriebene neue zentralisierte Reichensteuer vorgeschlagen.

Am 22. September 2022 kündigte Finanzministerin María Jesús Montero von der PSOE an, die Regierung werde mit ihren Koalitionspartnern eine «zeitlich begrenzte Steuer auf große Vermögen prüfen, um den Weg für die Verhandlungen über den Gesamthaushalt 2023 zu ebnen»²⁸ und «den größten Vermögenswerten größere Anstrengungen abverlangen».²⁹ Damit geht die Debatte über die Vermögensteuer in eine neue Runde.

Nach schwierigen Verhandlungen zwischen den beiden Regierungspartnern über den Staatshaushalt 2023 wurde am 29. September ein neuer Plan mit progressiven Steuermaßnahmen vorgestellt, mit dem die Steuerlast für niedrige Einkommen und kleine Unternehmen verringert wird und zugleich die Steuern auf hohe Einkommen, große Vermögen und Kapitalerträge erhöht und Steuerbefreiungen für große Unternehmen abgeschafft werden sollen.

Wieder einmal hat damit eine frühere Forderung von Unidas Podemos, die zunächst unmöglich erschien

und von der PSOE wiederholt abgelehnt wurde, ihren Weg in das Steuerpaket gefunden. Die Koalitionsregierung kündigte eine neue befristete Steuer an, die von Steuerpflichtigen ab einem Nettovermögen (das heißt abzüglich Schulden) von mehr als drei Millionen Euro zu entrichten ist. Die Abgabe ist über mehrere Stufen mit unterschiedlichen Steuersätzen gestaffelt. Zwischen drei und fünf Millionen Euro liegt der Satz bei 1,7 Prozent, zwischen fünf und zehn Millionen Euro bei 2,1 Prozent und über zehn Millionen Euro bei 3,5 Prozent. Berechnungen des Finanzministeriums zufolge müsste diese neue Steuer von rund 23.000 Steuerpflichtigen gezahlt werden und es werden Einnahmen in Höhe von rund 1,5 Milliarden Euro erwartet.

Zudem ist die Steuer so konzipiert, dass sie von den Autonomen Gemeinschaften nicht mehr umgangen werden kann. Damit soll dem Steuerwettbewerb und den Ankündigungen von Steuersenkungen für große Vermögen seitens rechtsdominierter Regionalregierungen ein Ende gesetzt werden. Bei der staatlichen Steuer können Steuerzahler*innen den Betrag abziehen, den sie im Rahmen der regionalen Vermögensteuer entrichtet haben. Anders gesagt, wer bereits die regionale Steuer entrichtet hat, zahlt nichts oder viel weniger für die nationale Steuer. Auf diese Weise müssen sich Autonome Gemeinschaften wie Madrid oder Andalusien, die bislang eine komplette Befreiung von der Vermögensteuer ermöglicht haben, entscheiden, ob sie die Steuer in Zukunft selbst einziehen oder dies der Zentralregierung überlassen wollen. Vermögende Privatpersonen müssen sie auf die eine oder andere Weise entrichten, sodass der Steuerwettbewerb zwischen den Autonomen Gemeinschaften, von dem nur große Vermögen profitieren, vollständig neutralisiert wird.

4 DIE IBERISCHE AUSNAHME UND DIE DEBATTE ÜBER DEN ENERGIEMARKT

Auf der ganzen Welt standen die Energiemärkte in den vergangenen Monaten unter dem größten Beschaffungs- und Preisdruck seit Jahrzehnten. Zudem führten der Anstieg und die Schwankungen der Energiepreise zu einem allgemeinen Inflationsdruck. Die Preissteigerungen auf den Energiemärkten schlugen sich in den Preisen der übrigen Produkte nieder, aus denen sich der Warenkorb für die Berech-

nung der Inflation zusammensetzt. Das hat zur Folge, dass die Kerninflation, bei der Produkte mit volatilen Preisen wie frische Lebensmittel und Energie aus der Berechnung ausgenommen werden, mittlerweile auf ein Niveau gestiegen ist wie seit drei Jahrzehnten nicht mehr. In Spanien lag die Inflationsrate im August 2022 im Vergleich zum Vorjahr bei 10,5 Prozent und die Kerninflation bei 6,4 Prozent.³⁰

28 www.elconfidencial.com/espana/2022-09-22/el-gobierno-quiere-un-nuevo-impuesto_3494739/

29 Ebd.

30 www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=ultiDatos&idp=1254735976607

In den ersten Monaten dieses Jahres – noch vor den Maßnahmen zur Senkung der Energiemarktpreise und mit Beginn des russischen Einmarschs in die Ukraine – erreichte der Preis für fossile Brennstoffe an den wichtigsten Handelsplätzen im In- und Ausland einen noch nie dagewesenen Höchststand. Auf der iberischen Halbinsel lag beispielsweise der durchschnittliche Erdgaspreis für das tägliche Produkt D+1 am virtuellen Handelspunkt in den ersten vier Monaten des Jahres 2022 bei 95,98 Euro pro Megawattstunde – neunmal höher als der Durchschnitt für dieses Produkt im Jahr 2020 und doppelt so hoch wie 2021.

Obwohl der spanische Energiemix einen vergleichsweise geringen Anteil an Anlagen umfasst, die fossile Brennstoffe zur Stromerzeugung nutzen, und die Nachfrage zunehmend aus neuen, grünen Technologien gedeckt werden kann, trieb der Erdgaspreis den Großhandelspreis für Strom derart in die Höhe, dass die Strompreise mittlerweile ihren höchsten Stand seit Einführung des spanischen und portugiesischen Strommarkts (MIBEL)³¹ erreicht haben.

4.1 DEBATTE ÜBER EINEN GASPRESISDECKEL

Vor diesem Hintergrund hat die spanische Koalitionsregierung verschiedene Maßnahmen und Hilfspläne diskutiert, um den Preisanstieg, die steigende Inflation und die Folgen für die Wirtschaft und die besonders schutzbedürftigen und am stärksten von den Preissteigerungen betroffenen Haushalte und Unternehmen einzudämmen. Wie schon bei anderen Debatten und Maßnahmen wie der Besteuerung der Stromunternehmen kamen die fortschrittlichsten Vorschläge auch diesmal von Unidas Podemos und wurden vom Koalitionspartner PSOE zunächst abgelehnt, später jedoch akzeptiert, übernommen und bis in die europäischen Institutionen getragen. Mittlerweile hat die EU-Kommission, die bis vor wenigen Monaten noch strikt gegen eine Intervention in den europäischen Energiemarkt war, gleiche oder ähnliche Konzepte akzeptiert, wie sie UP seit Beginn des Konflikts und der Eskalation der Preise auf dem Energiemarkt vorgelegt hatte, und den übrigen EU-Mitgliedstaaten entsprechende Vorschläge unterbreitet. Die Deckelung der Gaspreise ist zweifellos der Vorschlag von Unidas Podemos, der in Spanien und Europa die größten Wellen geschlagen und zugleich in den ersten Diskussions- und Verhandlungsmo- naten zu den hitzigsten Debatten in der spanischen Koalitionsregierung geführt hat. Angesichts eskalierender Strompreise und der damit verbundenen Auswirkungen auf die Inflation wurde überlegt, den

Gaspreis auf dem Energiegroßhandelsmarkt, der zur Preisbildung herangezogen wird, zu deckeln, um den Preis der Energie von inframarginalen Erzeugern (Wasserkraft, Kernenergie und erneuerbare Energien) gewissermaßen von den hohen Gaskosten abzukoppeln.

Am 28. März 2022 gab Ione Belarra, Ministerin für soziale Rechte und Generalsekretärin von Podemos, den Vorschlag von UP bekannt, den Gaspreis auf 30 Euro pro Megawattstunde zu begrenzen – eine ambitionierte Obergrenze, die für die Stromkosten der Haushalte enorme Einsparungen nach sich gezogen hätte, jedoch zunächst wieder auf die Ablehnung der PSOE stieß. Bereits einen Tag später antworteten sowohl Wirtschaftsministerin Nadia Calviño als auch Energieministerin Teresa Ribera auf den UP-Vorschlag und lehnten die Obergrenze von 30 Euro pro Megawattstunde mit dem Argument ab, dass die Entscheidung über die Höhe einer Preisobergrenze für Gas «nicht leichtfertig getroffen werden kann». Die PSOE erklärte den von UP veranschlagten Höchstpreis für nicht umsetzbar, ohne selbst einen Preisvorschlag zu unterbreiten. Zudem ließ das Energieministerium verlauten, dass man nicht unter Regierungspartnern verhandeln müsse, sondern mit der portugiesischen Regierung und der EU-Kommission. Welcher Vorschlag nach Brüssel geschickt werden sollte, wurde bei diesem Auftritt mit keiner Silbe erwähnt.

Am 31. März und damit nur fünf Tage, nachdem die PSOE den UP-Vorschlag zurückgewiesen hatte, verkündeten der spanische Präsident Pedro Sánchez und der portugiesische Präsident António Costa, dass sich die beiden Regierungen darauf geeinigt hätten, der EU-Kommission ein Vorschlagspapier vorzulegen, in dem sie eine Begrenzung des Gaspreises auf 30 Euro pro Megawattstunde bis mindestens Ende 2022 fordern.

Nach mehr als zwei Monaten Wartezeit erklärte die EU-Kommission am 7. Juni 2022 schließlich ihre Zustimmung zu dieser sogenannten iberischen Ausnahme, mit der Spanien und Portugal, wie gefordert, eine Gaspreisobergrenze festlegen konnten. Allerdings sollte der Höchstpreis nicht die zunächst vorgeschlagenen 30 Euro pro Megawattstunde betragen, sondern in den ersten Monaten zunächst bei 40 Euro pro Megawattstunde beginnen und dann in den Folgemonaten bis zum 31. Mai 2023 systematisch auf 70 Euro pro Megawattstunde ansteigen.

Mit der am 9. Juni 2022 veröffentlichten Verordnung TED/517/2022 wurde die Entscheidung der Europäischen Kommission zur Genehmigung des Mechanismus zur Anpassung der Produktionskosten zur Senkung des Strompreises auf dem Großhandelsmarkt, der im Königlichen Gesetzesdekret 10/2022

31 www.mibel.com/es/home_es/

vom 13. Mai geregelt ist, bekannt gegeben und trat in Kraft.³²

Mit diesem von der spanischen und der portugiesischen Regierung gemeinsam beschlossenen, befristeten Mechanismus

«werden die Auswirkungen des Anstiegs der Erdgaspreise auf den Stromgroßhandelsmarkt begrenzt. Dieser Anstieg ist auf die marginalistische Gestaltung dieses Marktes zurückzuführen, was bedeutet, dass alle Erzeuger, deren Angebot angenommen wird, den gleichen Preis, den sogenannten Marginalpreis, erhalten, der dem Preis entspricht, der vom Betreiber der letzten notwendigen Erzeugungsanlage angeboten wurde, um den stündlichen Bedarf zu decken. Dabei fungiert Erdgas häufig als marginale Energiequelle.»³³

«Die Maßnahme ist als Mechanismus zur Anpassung der Produktionskosten von Anlagen konzipiert, die fossile Grenztechnologien einsetzen. In der Folge werden die Gebote dieser Technologien auf dem Markt um einen Betrag reduziert, der dieser Anpassung entspricht, wodurch folglich der Markträumungspreis sinkt. Die Anpassungsbeträge werden von jenen Verbraucher*innen finanziert, die von dieser Senkung profitieren. So entsteht in jedem Fall ein niedrigerer Endpreis, als es ohne die Maßnahme der Fall wäre.»³⁴

«Durch die Integration des spanischen und portugiesischen Strommarktes im iberischen Strommarkt (MIBEL) wird der Anpassungsmechanismus auf der iberischen Halbinsel zeitgleich und koordiniert eingeführt, womit die Integration und Effizienz dieses regionalen Marktes gewährleistet ist.

Der für alle Kraftwerke mit fossilen Grenztechnologien einheitliche Anpassungswert wird als Differenz zwischen einem Referenzgaspreis und dem tatsächlichen Spotmarktpreis für Erdgas an jedem Tag ermittelt. Auf diese Weise decken diese Anlagen – wie bisher – ihre gesamten Kosten, ohne dass sich die Merit-Order des Marktes verändert. Die Maßnahme stellt in keiner Weise einen Anreiz, eine Übervergütung oder eine Subvention für diese Technologien dar. Daher verbessert sie weder ihre Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Verwendungszwecken dieser Brennstoffe noch fördert sie deren höheren Verbrauch. Zugleich ermöglicht die Anpassung auch weiterhin ausreichende Marktpreise, damit die inframarginalen Technologien ihre Investitionen amortisieren können und der Markt für neue, effizientere und wettbewerbsfähige Erzeugungsanlagen für erneuerbare Energien attraktiv bleibt.»³⁵

Mit anderen Worten: Für die saubere Energieerzeugung mit erneuerbaren Energieträgern werden auch weiterhin Preise gezahlt, die über den Kosten liegen, damit Investitionen und Entwicklungen dieser Art weiter gefördert werden.

4.2 DAS GESETZ ZUR PREISBEGRENZUNG

Im Ergebnis der mühsamen Verhandlungen innerhalb der spanischen Koalitionsregierung sowie der Verhandlungen mit der portugiesischen Regierung als Verbündeter in diesem iberischen Ausnahmeprojekt und später mit der EU-Kommission erhält der im Mechanismus festgelegte Referenzpreis für Gas eine variable Struktur und steigt über die Monate bis zum Ende des Jahres seiner Gültigkeit schrittweise an: In den ersten sechs Monaten wird die Preisobergrenze 40 Euro pro Megawattstunde betragen und dann monatlich um fünf Euro pro Megawattstunde steigen, bis sie im letzten Monat den Höchstwert von 70 Euro pro Megawattstunde erreicht.

«Damit wird ein schrittweiser und gestaffelter Ausstieg aus der Maßnahme ermöglicht, sodass die Akteur*innen genügend Zeit haben, sich auf das Szenario einzustellen, in dem der Mechanismus nicht mehr gilt.

Auf der Nachfrageseite werden die Gesamtkosten des Anpassungsmechanismus an die marginalen Technologien auf jenen Teil der Nachfrage in Spanien und Portugal verteilt, der unmittelbar davon profitiert, entweder weil er Energie zu einem Preis kauft, der sich direkt auf den Großhandelsmarktwert bezieht, oder weil er einen Vertrag unterzeichnet oder verlängert hat, der die positive Wirkung des Mechanismus auf die Großhandelspreise bereits berücksichtigt. Für Energie, die Gegenstand von Sicherungsinstrumenten von Termingeschäften ist, wird ein System der Befreiung von der Ausgleichszahlung an marginale Kraftwerke eingerichtet. Betroffene können bei den zuständigen Behörden ordnungsgemäß registrierte Absicherungen vorlegen und sich für diesen Teil der Energie von den entsprechenden Kosten befreien lassen.

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass Verbraucher*innen, die an den Großhandelsspotpreis gebunden sind, von der Maßnahme profitieren können (da die Summe aus dem neuen marginalen Markträumungspreis und den variabilisierten Kosten der Anpassung niedriger ist als das kontrafaktische Szenario ohne die Maßnahme), während durch Hedging-Instrumente abgesicherte Verbraucher*innen zunächst nicht betroffen sind. In diesem

32 <https://boe.es/boe/dias/2022/06/09/pdfs/BOE-A-2022-9435.pdf#BOE-A-2022-9435>

33 <https://elderecho.com/reduccion-del-precio-de-la-electricidad-en-el-mercado-mayorista>

34 www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-7843

35 Ebd.

königlichen Gesetzesdekret ist geregelt, dass die Kosten für die Anpassung auf die neue zusätzlich produzierte Energie entfallen, wenn solche Absicherungen auslaufen oder erneuert werden.

Ein weiteres neues Element des Mechanismus ist die Nutzung der zusätzlichen Engpasserlöse, die im Verbund zwischen Spanien und Frankreich entstehen, um die Gesamtkosten der Anpassung zu senken. Insbesondere wird die Umsetzung des in diesem königlichen Gesetzesdekret festgelegten Anpassungsmechanismus zu einer erheblichen Senkung des marginalen Markträumungspreises sowohl in der spanischen als auch in der portugiesischen Preiszone führen, was zwei wesentliche Folgen haben wird: den Anstieg der Exportströme an der spanisch-französischen Grenze und den Anstieg der Preisdifferenz zwischen der spanischen und der französischen Preiszone. Da sich dieser Effekt unmittelbar aus der Umsetzung dieses Mechanismus ergibt, wurde ausnahmsweise eine Möglichkeit geschaffen, die zusätzlichen Engpasserlöse in diesem Verbund zu nutzen (Engpasserlöse, die sowohl zur Grenzenergie als auch zur Preisdifferenz proportional sind), um die Gesamtkosten des Anpassungsmechanismus zu senken.

Aus den genannten Gründen steht der Mechanismus voll und ganz mit den Grundsätzen des Energiebinnenmarktes im Einklang, verzerrt den internen Stromhandel nicht und wird durch angemessenere Strompreise, die Anreize für die Elektrifizierung mit erneuerbaren Energien im Endverbrauch schaffen, zur Dekarbonisierung der Wirtschaft beitragen.

Eine der Bedingungen für die Genehmigung des Mechanismus durch die Europäische Kommission ist die Reform des derzeitigen regulierten Stromtarifs für Privathaushalte PVPC (Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor). Der Anpassungsmechanismus ist somit als außerordentliche Maßnahme konzipiert, bis diese Reform umgesetzt wird und effektiv in Kraft tritt, was nicht sofort der Fall ist. Der Anstieg der Preise des Tages- und Intraday-Marktes und ihre hohe Volatilität haben sich besonders nachteilig auf kleine Haushaltskund*innen mit einer Vertragsleistung von 10 kW oder weniger ausgewirkt, für die der regulierte Stromtarif für Privathaushalte gilt, darunter auch schutzbedürftige Verbraucher*innen, die Anspruch auf die Anwendung des sogenannten Bono Social haben, eines Nachlasses auf die Stromrechnung. Diese direkte Übertragung der Volatilität und des hohen Preises des Tages- und Intraday-Marktes auf den PVPC ist darauf zurückzuführen, dass bei der Ermittlung der Energiekosten ausschließlich der Preis in jeder Stunde zugrunde liegt.

Um die Volatilität des regulierten Stromtarifs für Privathaushalte zu verringern, wird in diesem königlichen Gesetzesdekret auch das Mandat erteilt, die notwendigen Änderungen an der Methode zur Berechnung dieses Preises vorzunehmen. So soll ein Bezug zu den Terminmarktpreisen eingeführt werden, indem eine Preiskomponente auf der Grundlage eines Korbes von Terminmarktprodukten – jährlich, vierteljährlich und monatlich – sowie eine tägliche und untertägige Marktpreiskomponente eingebaut werden, damit ab Anfang 2023 die neue Formel zur Festlegung der Energiekosten für den PVPC angewendet werden kann.»³⁶

4.3 BILANZ NACH DREI MONATEN GASPREISDECKEL

Abgesehen davon, dass die Terminmärkte des Dutch TTF Natural Gas – des Index, der den Gaspreis auf dem Großhandelsmarkt anzeigt – in diesen Monaten nicht zur Ruhe kamen und dieser Preis Ende August 2022 auf mehr als 330 US-Dollar anstieg, kamen im speziellen Fall Spaniens noch zwei Hitzewellen und derart hohe Temperaturen hinzu, dass der August 2022 zum heißesten Monat in Spanien seit Beginn der Wetteraufzeichnungen wurde. Er war so trocken wie fast nie zuvor und so niederschlagsarm, dass die stromproduzierenden Wasserkraftwerke im Juli und August ihre Produktion einschränkten und ihren Anteil an der gesamten im Pool versteigerten Energie reduzierten. Das wiederum führte dazu, dass mehr Energie in Gas- und Dampf-Kombikraftwerken erzeugt werden musste, mehr Gas importiert wurde und somit die Preise anzogen. So stieg der Anteil der in Kombikraftwerken erzeugten Energie von 14 bis 17 Prozent im März und Mai auf 32 und 33 Prozent im Juli bzw. August.

In diesem Quartal zahlten Kund*innen mit dem regulierten Stromtarif für Privathaushalte 18 Prozent weniger, als wenn der Mechanismus nicht eingeführt worden wäre.³⁷ «Dieser Gaspreisdeckel verlief über die Sommermonate keineswegs linear. Mitte August gab es beispielsweise Tage, an denen die Ersparnis für Verbraucher*innen im regulierten Tarif fast 40 Prozent betrug, während sie Anfang September bei rund zehn Prozent lag.»³⁸

«Insgesamt zahlten die spanischen Verbraucher*innen mit dem PVPC in den letzten drei Monaten durchschnittlich 268 Euro pro Megawattstunde. Das sind 36 Prozent weniger als der Durchschnittspreis in Frankreich, 27 Prozent weniger als in Deutschland und 41 Prozent weniger als das, was die italienischen

36 Ebd.

37 www.eldiario.es/economia/balance-tres-meses-tope-gas-electricidad-36-barata-francia-2-300-millones-ahorro_1_9315410.html

38 Ebd.

Verbraucher*innen in diesem Zeitraum durchschnittlich entrichten mussten.»³⁹

Berechnungen des Energieministeriums zufolge konnten die spanischen Bürger*innen dank der Gaspreisobergrenze zwischen dem 15. Juni und dem 15. September 2022 ihre Stromkosten um insgesamt 2,3 Milliarden Euro reduzieren.

Dabei waren die Einsparungen im September am höchsten, da der Gaspreis im Großhandel und auf den Terminmärkten einen geringeren Ausgleich für die Energieunternehmen zur Folge hatte. In diesem Zeitraum konnten Verbraucher*innen mit dem regulierten Tarif mehr als 21 Prozent einsparen.⁴⁰ Seit Beginn der iberischen Ausnahmeregelung Mitte Juni 2022 belaufen sich die Einsparungen auf 19 Prozent und entsprechen damit den Zielen der Regierung, die bei der Ankündigung der Regelung von Einsparungen zwischen 15 und 20 Prozent ausgegangen war.

4.4 NEUER VORSCHLAG VON UNIDAS PODEMOS ZUR SENKUNG DER STROMPREISE DURCH BESTEUERUNG DER STROMKONZERNE

«Durch den Gaspreisdeckel konnte der Strompreis auf dem Großhandelsmarkt deutlich gesenkt werden, indem der Gaspreis teilweise von der Vergütung anderer Technologien abgekoppelt wurde. [...] Durch die Finanzierung des Ausgleichs für Kombikraftwerke auf der Stromrechnung selbst, den die Endverbraucher*innen letztlich als Aufschlag zahlen, wird jedoch verhindert, dass die Senkung der Stromkosten durch die «iberische Ausnahme» noch höher ausfällt.»⁴¹

Um den Privathaushalten weitere Einsparungen zu ermöglichen, legte das von Podemos geführte Ministerium für Wirtschaft, Energie und das Produktivmodell (Secretaría de Economía, Energía y Modelo Productivo) am 19. September 2022 ein Dokument mit neuen Konzepten vor.⁴²

«Einer der wichtigsten Vorschläge, der sich direkt auf die Stromrechnungen der Bürger*innen auswirken würde, ist die Suche nach einer Alternative zur derzeitigen Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen an die Gaserzeuger, die auf die Unternehmen der Branche entfallen, während die derzeitige Vergütung für inframarginale Technologien, die weit über den Erzeugungskosten liegt, so beibehalten wird, wie es heute der Fall ist.»⁴³

Diese Ausgleichszahlungen werden direkt auf die Rechnungen der Endverbraucher*innen umgelegt, was bedeutet, dass die Obergrenze für Gas nicht besonders wirksam ist, um den Strompreis zu senken.

Podemos schlägt eine neue

«Alternative zu diesem Problem vor, die sich den europäischen Rückenwind in Bezug auf die Besteuerung der Stromunternehmen und den Vorschlag der Europäischen Kommission zunutze macht, die Einnahmen aus der Steuer zu verwenden, um den besonders schutzbedürftigen Haushalten und Unternehmen zu helfen und die Stromkosten zu senken: die Finanzierung des Ausgleichs, der direkt auf die Rechnungen der Verbraucher*innen umgelegt wird, durch die außerordentliche Steuer für Stromkonzerne.»⁴⁴

In Spanien hat dieser Vorschlag bereits die erste parlamentarische Hürde genommen und dürfte mit der breiten Zustimmung der progressiven Parteien, die bereits die Bildung der Koalitionsregierung unterstützt haben, bald beschlossen werden.

«Auf diese Weise könnten die Verbraucher*innen deutlich stärker entlastet werden, vor allem dann, wenn im Strompool viel Gas benötigt wird. Zudem würde damit die Inflation stärker zurückgehen»,⁴⁵ da das spanische Institut für Statistik (INE) zur Berechnung der Inflationszahlen genau jenes Kundensegment des regulierten Marktes heranzieht, das den Ausgleich mit seinen Beiträgen finanziert.

Ein weiterer Vorschlag ist, «das parlamentarische Verfahren zu beschleunigen und den Gesetzentwurf zur Vergütung von nichtemittiertem CO₂ auf dem Strommarkt zu verabschieden. Der Preis pro Tonne CO₂ ist auf dem europäischen Markt seit 2019, als er bei 20 bis 30 Euro lag, bis 2022 auf 70 bis 80 Euro angestiegen.»⁴⁶ Diese Preise sind auch auf dem Energiegroßhandelsmarkt spürbar und für Anlagen, die kein CO₂ ausstoßen, besonders vorteilhaft. Dieser «Gesetzentwurf sieht vor, die Einnahmen von Atomkraftwerken, 80 Prozent der Wasserkraft und Windkraftanlagen, die vor der Veröffentlichung von Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten installiert wurden, zu kürzen. Bei einem Preis von 100 Euro pro Tonne CO₂ würde sich die Einnahmenminderung auf 1,691 Milliarden Euro belaufen.»⁴⁷ Dem Dokument von Podemos zufolge würde dies angesichts des aktuellen Tonnen-

39 Ebd.

40 www.eldiario.es/economia/ahorro-tope-gas-crece-septiembre-21-empujado-moderacion-precio-luz_1_9581275.html

41 www.elsaltodiario.com/crisis-energetica/podemos-propone-bajar-factura-luz-impuesto-beneficios-electricas

42 https://podemos.info/wp-content/uploads/2022/09/Nota_Primeros-efectos-Tope-Gas-septiembre.pdf

43 www.elsaltodiario.com/crisis-energetica/podemos-propone-bajar-factura-luz-impuesto-beneficios-electricas

44 Ebd.

45 Ebd.

46 https://podemos.info/wp-content/uploads/2022/09/Nota_Primeros-efectos-Tope-Gas-septiembre.pdf

47 Ebd.

preises die Stromkosten um vier bis fünf Prozent senken.

Darüber hinaus fordert UP erneut eine tiefgreifende Reform des Strommarkts,

«mit der die Großhandelspreise und die Zufallsgewinne der Stromunternehmen reduziert werden und zugleich die Stromerzeugung mit erneuerbaren Energien gefördert wird.

Mit der geforderten Reform soll der Preis, den die verschiedenen Technologien auf dem Großhandelsmarkt erzielen, an die Kosten der Energieerzeugung angenähert werden, damit angemessene Gewinne möglich sind, die Investitionen in erneuerbare Energien fördern.

Zudem wird vorgeschlagen, auf die Entwicklung von «Differenzverträgen» hinzuwirken, die speziell für Kernenergie, Wasserkraft und erneuerbare Energien gelten sollen und dazu beitragen würden, die Vergütung für diese Technologien an ihre Erzeugungskosten anzunähern.»⁴⁸

4.5 FAZIT

Die Spannungen auf den Energiemärkten und der Anstieg der Preise haben sich mit dem russischen Einmarsch in die Ukraine und den Problemen bei der Versorgung mit Energierohstoffen wie Gas und Kohlenwasserstoffen intensiviert. Das Problem hatte sich allerdings schon Monate vorher abgezeichnet, als die Energiepreise zu steigen begannen. Bereits im Februar 2022, drei Wochen vor Ausbruch des Krieges, unterbreitete Unidas Podemos deshalb den Vorschlag, die Körperschaftsteuer für große Energieunternehmen um zehn Prozentpunkte zu erhöhen, um die daraus entstehenden Einnahmen zum Ausgleich der Verbraucherabgaben im Stromsystem einzusetzen und die Stromkosten zu senken, die bereits in die Höhe schossen. Dieser Vorschlag wurde, wie bereits in Kapitel 2.1 «Die Debatte um die Besteuerung der Energieunternehmen» erläutert, von der PSOE abgelehnt.

Vor diesem Hintergrund waren die Dynamik und das Kräfteverhältnis innerhalb der Koalitionsregierung nach Beginn der russischen Invasion von Forderungen von Unidas Podemos geprägt, die anfangs als «radikal», im abwertenden Sinne als «kommunistisch» und vor dem wirtschaftlichen Hintergrund der Europäischen Union als unmöglich abgetan wurden, dann jedoch infolge der weiteren Entwicklungen und der wirtschaftlichen Krise nicht nur in Spanien, sondern in ganz Europa in den Mittelpunkt der politischen

Debatte rückten und die wichtigsten Entscheidungen über Steuern und Interventionen auf den europäischen Märkten seit Gründung der EU beeinflussten.

Neben der Steuer auf die Zufallsgewinne der großen Energieunternehmen waren die in diesem Kapitel beschriebenen Eingriffe in den Energiemarkt und die Energiepreise die wichtigste politische und wirtschaftliche Maßnahme in dieser ideologischen Auseinandersetzung, die in der spanischen Koalitionsregierung ihren Anfang nahm und sich nunmehr auf die gesamte EU ausgeweitet hat.

Der Gaspreisdeckel und die Entkopplung des Gaspreises bei den Energieauktionen, die den Großhandelspreis festlegen, wie sie UP der PSOE zu Beginn der Verhandlungen im März dieses Jahres vorgeschlagen hatte, wurden später vom Mehrheitspartner in der Regierung akzeptiert. Dieser wiederum verhandelte die Obergrenzen mit der portugiesischen Regierung, um der EU-Kommission einen Vorschlag zu unterbreiten, der letztlich dem Ansatz folgt, den UP von Anfang an vertreten hatte.

Diese Wendungen in der europäischen Politik und der Wandel bei den Positionen der meisten Mitgliedstaaten zu Fragen wie Strommarkt-Interventionen, der Entkopplung und Deckelung von Gaspreisen und der spezifischen Besteuerung großer Energieunternehmen wären ohne die Haltung von Parteien, die Teil der als «radikal» bezeichneten europäischen Linken sind – wie Unidos Podemos in Spanien –, nicht möglich gewesen.

Am 30. September 2022 trafen sich die Energieminister*innen aller Mitgliedstaaten erneut, um sich auf konkrete gemeinsame EU-Maßnahmen in Bezug auf den Energiemarkt für die Eindämmung des Energieverbrauchs und des Preisanstiegs auf dem gesamten Kontinent zu einigen.

Dazu zählt unter anderem die Solidaritätsabgabe für die Branche der fossilen Energieerzeugung. Die neue Abgabe wird auf die Gewinne von Unternehmen im Erdöl-, Erdgas-, Steinkohle- und Raffineriesektor erhoben. «Der Solidaritätsbeitrag soll auf die steuerpflichtigen Gewinne berechnet werden, die nach den nationalen Steuervorschriften in dem 2022 und/oder 2023 beginnenden Steuerjahr ermittelt werden. Nur die Gewinne, die 20 Prozent des durchschnittlichen steuerpflichtigen Gewinns der vier Steuerjahre nach 2018 übersteigen, sollen beim Solidaritätsbeitrag berücksichtigt werden.»⁴⁹ Der Solidaritätsbeitrag wird zusätzlich zu den regulären Steuern und Abgaben der Staatshaushalte in jedem Mitgliedstaat erhoben.

Wie von der Leyen angekündigt, sollen die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus dieser neuen Abgabe ein-

48 www.elsaltodiario.com/crisis-energetica/podemos-propone-bajar-factura-luz-impuesto-beneficios-electricas

49 www.renewableenergymagazine.com/panorama/bruselas-si-le-pone-limite-a-los-20220930

setzen, um Privathaushalte und Unternehmen finanziell zu entlasten und die Auswirkungen der hohen Strompreise auf den Einzelhandelsmarkt abzufedern. In der Ankündigung im Anschluss an die Vereinbarung wurde zudem darauf verwiesen, dass die Mitgliedstaaten wie Spanien, in denen die Regierung bereits eine Abgabe für Unternehmen im Energiesektor angekündigt hat, eigene Maßnahmen beibehalten können, sofern sie mit den Zielen der Verordnung vereinbar sind und Einnahmen generieren, die mindestens vergleichbar sind.

Bereits nach dem vorangegangenen Treffen der EU-Energieminister*innen und dem Vorschlag der EU-Kommission hatte die spanische Finanzministerin mit Blick auf eine solche Regelung erklärt, es sei kein Problem, die spanische Abgabe an das europäische Format anzupassen, wenn sie von den europäischen Institutionen vorgeschlagen und für alle Mitgliedstaaten Geltung erlangen würde. Daher ist zu erwarten, dass die spanische Regierung ihre geplante Abgabe auf den Gesamtumsatz durch den europäischen Solidaritätsbeitrag ersetzen wird.

5 EINE ANALYSE DES KONZEPTS ZUR VERGÜNSTIGUNG ÖFFENTLICHER VERKEHRSMITTEL

Seit dem russischen Einmarsch in die Ukraine und dem Anstieg der Energie- und Kraftstoffpreise zählt die Einrichtung eines Systems von Vergünstigungen und Subventionen für den öffentlichen Personenverkehr zu den wichtigsten Maßnahmen, um die schwächsten Einkommen zu entlasten, die Auswirkungen der Inflation zu verringern und die Nutzung privater Fahrzeuge einzuschränken und so den Ausstoß von CO₂ zu reduzieren und im Einklang mit den EU-Zielen die Emissionen zu senken.

In Spanien stammte der erste Vorschlag für ein Konzept zur direkten Unterstützung der öffentlichen Verkehrsmittel mit dem Ziel, die Fahrpreise zu senken, von Unidas Podemos. Am 6. Juni 2022 legte Ione Belarra, Ministerin für soziale Rechte und die Agenda 2030, den zuständigen Ministerien und dem Ministerpräsidenten einen neuen Entwurf zur Verbesserung des damals geltenden Erlasses zur Krisenbewältigung («Decreto anticrisis») vor. Neben Maßnahmen wie der sofortigen Erhöhung beitragsfreier Renten um 15 Prozent präsentierte Belarra in diesem Zusammenhang den Vorschlag, den Preis für Zeitkarten aller Art für den öffentlichen Nah- und Fernverkehr auf zehn Euro zu reduzieren.⁵⁰ Das zugrunde liegende Modell ähnelt in vielen Punkten der in Deutschland umgesetzten Entlastungsmaßnahme für den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr, sieht allerdings eine längere Laufzeit vor. Die Maßnahme könnte durch die Gewährung zusätzlicher Haushaltsmittel in Höhe von 560 Millionen Euro vom Verkehrsministerium finanziert werden.

Am 16. Juni forderte Unidas Podemos den Partner in der Koalitionsregierung erneut auf, den Preis der Zeit-

karten für allgemeine öffentliche Verkehrsmittel auf zehn Euro monatlich zu senken, schlug aber diesmal eine Finanzierung aus dem Erlös der Besteuerung der Stromunternehmen vor.⁵¹

«Derzeit verhandeln wir in der Regierung über die Ausweitung und Stärkung dieses sozialen Schutzschildes. Ich hoffe in den nächsten Tagen auf positive Rückmeldungen zu einigen Vorschlägen wie beispielsweise dem allgemeinen 10-Euro-Ticket. Aus meiner Sicht wäre es sehr positiv, wenn wir dieses Ticket aus der außerordentlichen Steuer für die Energieunternehmen finanzieren könnten, die ihre Gewinne im vergangenen Jahr vervierfacht haben»,

erklärte Ione Belarra in diesem Zusammenhang am 16. Juni vor dem Ausschuss für soziale Rechte im Abgeordnetenhaus.

Nach entsprechenden Verhandlungen innerhalb der Koalitionsregierung wurde am 25. Juni das Königliche Gesetzesdekret 11/2022 verabschiedet, mit dem Maßnahmen zur Reaktion auf die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Kriegs in der Ukraine, zur Bewältigung von Situationen sozialer und wirtschaftlicher Gefährdung und zur wirtschaftlichen und sozialen Regeneration der Insel La Palma beschlossen und verlängert wurden.⁵²

Mit diesem Königlichen Gesetzesdekret «werden für das Haushaltsjahr 2022 direkte Zuschüsse zur Gewährung finanzieller Unterstützung an Autonome Gemeinschaften und Kommunen eingeführt, die im Nah- oder Regionalverkehr öffentliche Verkehrsdienste erbringen, sowie an Gemeindegemeinschaften»

50 www.epe.es/es/economia/20220606/propone-rebajar-10-euros-abonos-13788564

51 www.elconfidencial.com/espana/2022-06-16/podemos-impuesto-electricas-financiar-abono-transporte_3443192/

52 www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/rdl_011_2022.pdf

menschlüsse, die auf der Grundlage gesetzlicher Vorschriften gegründet wurden und öffentliche Verkehrsdienste im Nahverkehr erbringen».⁵³ Dieses System von Zuschüssen umfasst drei verschiedene Programme mit jeweils unterschiedlichen Zielgruppen und Budgetzuweisungen. Mit einer Dauer vom 1. September bis 31. Dezember 2022 ist das Maßnahmenpaket zwar vorerst befristet, doch hat die Regierung bereits angekündigt, eine Verlängerung in Erwägung zu ziehen, wenn die Inflation nicht zurückgeht bzw. die Kraftstoffpreise hoch bleiben sollten, da die Zeitkarten in der Bevölkerung enorm gefragt sind.

5.1 DIREKTE ZUSCHÜSSE FÜR DEN ÖFFENTLICHEN NAH- UND REGIONALVERKEHR

Die Begünstigten der direkten Zuschüsse für den öffentlichen Nah- und Regionalverkehr

«sind die Autonomen Gemeinschaften und Kommunen, die öffentliche Nah- und Regionalverkehrsdienste erbringen, sowie Gemeindegemeinschaften, die auf der Grundlage gesetzlicher Vorschriften gegründet wurden und öffentliche Verkehrsdienste im Nahverkehr erbringen, die sich verpflichten, die Preise für Zeit- und Mehrfahrtenkarten – mit Ausnahme von Hin- und Rückfahrkarten – für Landverkehrsdienste in ihrem Zuständigkeitsbereich für den Zeitraum vom 1. September bis 31. Dezember 2022 um 30 Prozent im Vergleich zu dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vorschrift geltenden Prozentsatz zu senken. Dabei gelten die durch Erlass des Verkehrsministeriums festgelegten Beschränkungen.

Für Jahreskarten, die vor Inkrafttreten dieses Königlichen Gesetzesdekrets erworben wurden, kann die jeweilige Verwaltung ein System beschließen, mit dem Fahrgästen der anteilige Betrag, der 30 Prozent der Kosten für vier Monate entspricht, erstattet wird, ohne dass jedoch eine Verpflichtung zu einem solchen Erstattungsverfahren besteht.»⁵⁴

«Die Schaffung von zwei außerordentlichen Krediten in Höhe von insgesamt 200 Millionen Euro wird genehmigt. [...] Die Mittel werden von der Generaldirektion für Landverkehr (Dirección General de Transporte Terrestre) des Verkehrsministeriums verwaltet. Der erste Kredit wird mit einem Betrag von 100 Millionen Euro in das Konzept 450 «Direktzuschüsse für Autonome Gemeinschaften zur Senkung der Fahrkartenpreise für regelmäßige Fahrgäste» aufgenommen. Der zweite Kredit wird mit einem Betrag von 100 Millionen Euro in das Konzept 464 «Direkt-

zuschüsse für Kommunen zur Senkung der Fahrkartenpreise für regelmäßige Fahrgäste» aufgenommen.»⁵⁵

Die Autonomen Gemeinschaften können analog zu der in diesem Königlichen Gesetzesdekret geregelten Maßnahme «eine begleitende Maßnahme zu Lasten ihrer eigenen Haushalte beschließen und sich zu einer weiteren Reduzierung verpflichten»,⁵⁶ die zusätzlich zu der zuvor festgelegten erfolgt. Das bedeutet, dass die Zentralregierung den Regionalregierungen die Möglichkeit anbietet, die Ermäßigung um weitere 20 Prozent zu erhöhen, wodurch der Gesamtrabatt für Fahrgäste auf bis zu 50 Prozent steigen würde.

Bisher haben die meisten Autonomen Gemeinschaften und Provinzen die Kofinanzierung akzeptiert und die verbleibenden 20 Prozent aus ihren eigenen Haushalten beigesteuert, um die Ermäßigung von 50 Prozent zu erreichen. Für Mehrfahrtenkarten im öffentlichen Verkehrsnetz von Zaragoza, Valencia, Alicante, Sevilla, Valladolid, Murcia und Málaga wurde der mögliche Zusatzrabatt jedoch nicht maximal ausgeschöpft: Diese Provinzen steuerten zehn Prozent bei, sodass die Ermäßigung insgesamt 40 Prozent beträgt. Bei den Kommunen und ihren öffentlichen Verkehrsdiensten, vor allem im Busverkehr, fallen die Zahlen ganz anders aus, da sich viele Städte – beispielsweise die galicischen Städte Vigo, A Coruña oder Santiago oder auch Städte in Kastilien-La Mancha wie Cuenca oder Guadalajara – gegen die Unterstützung dieser Preisnachlassmaßnahme aus ihren kommunalen Haushalten entschieden haben.

5.2 ERMÄSSIGUNG DER PREISE FÜR ZEIT- UND MEHRFAHRTENKARTEN DES STAATLICHEN SPANISCHEN EISENBAHN-UNTERNEHMENS RENFE

«Auf alle Mehrfahrtenkarten für das von den Körperschaften zur Eisenbahn-Infrastrukturverwaltung ADIF und ADIF AV verwaltete Schienennetz RFI, die von einer zuständigen Behörde zu einer Verpflichtung zur öffentlichen Dienstleistung erklärt wurden und zwischen dem 1. September und 31. Dezember 2022 verkauft werden, kann ein Preisnachlass von 50 Prozent gewährt werden.

Für die Zwecke dieses Artikels gilt als Mehrfahrtenkarte jeder monomodale Fahrschein, der vom Betreiber der Dienste ausgestellt wird und zu mehr als zwei Fahrten berechtigt. Multimodale Tickets und Rückfahrkarten sind somit von der Anwendung dieses Artikels ausgeschlossen.

53 Ebd.

54 Ebd.

55 Ebd.

56 Ebd.

Die Maßnahme ist direkt auf alle Mehrfahrtenkarten für die Dienstleistungen anzuwenden, die in die Zuständigkeit der Allgemeinen Staatsverwaltung (Administración General del Estado) fallen.»⁵⁷

Um die in diesem Artikel festgelegten Preisnachlässe zu finanzieren, wird ein außerordentlicher Kredit in Höhe von 16 Millionen Euro genehmigt, der vom Verkehrsministerium gewährt wird.

5.3 PREISERMÄSSIGUNGEN FÜR MEHRFAHRTENKARTEN FÜR DEN REGULÄREN ÜBERLAND-PERSONENVERKEHR

Zusätzlich zu den kostenlosen Fahrten im konventionellen Schienenverkehr über Nah- und Regionalstrecken hat das Ministerium Direktzuschüsse für die Autonomen Gemeinschaften und Kommunen genehmigt, damit sie die Preise für Zeit- und Mehrfahrtenkarten für öffentliche Verkehrsmittel in ihrem Zuständigkeitsbereich um mindestens 30 Prozent senken. Nach Angaben des Ministeriums vom 12. September 2022 hatten bis zu diesem Tag alle Autonomen Gemeinschaften Spaniens, die autonomen Städte Ceuta und Melilla sowie 178 Kommunen die Mittel beantragt.⁵⁸ Das Ministerium verlängerte daraufhin die Frist für die Einreichung von Anträgen auf diese Zuschüsse, um auch Gemeinden, die bis dato noch keinen Antrag eingereicht hatten, die Teilnahme an dem Programm zu ermöglichen.

Um die festgelegten Preisnachlässe zu finanzieren, wird ein außerordentlicher Kredit in Höhe von fünf Millionen Euro genehmigt, der vom Verkehrsministerium gewährt wird.

«Auch wenn die Zeitkarten kostenlos sind, muss eine Kautions von zehn Euro für den Nahverkehr und 20 Euro für den Regionalverkehr gezahlt werden. Diese Kautions wird zum Ende des Nutzungszeitraums der Zeitkarten zurückerstattet, wenn die Bedingung erfüllt ist, dass in den vier Monaten ihrer Gültigkeit mindestens 16 Fahrten durchgeführt wurden.»⁵⁹

5.4 ERGEBNISSE UND FAZIT

Das spanische Verkehrsministerium stuft die Akzeptanz und die Nutzung der Maßnahme durch die Bevölkerung als vollen Erfolg ein. Seit Eröffnung der Antragsfrist für die verschiedenen Arten von Zeitkar-

ten am 24. August 2022 hat die spanische Bahngesellschaft RENFE bereits mehr als 1.011.131 kostenlose Abonnements für den konventionellen Nah- und Regionalverkehr für Fahrten bis 31. Dezember 2022 ausgestellt, wie aus den Daten des Ministeriums vom 12. September 2022 hervorgeht.⁶⁰

Von den insgesamt ausgegebenen Freifahrkarten entfallen 77 Prozent auf Fahrkarten für die verschiedenen Nahverkehrsnetze (Pendlerzüge), die in größerem Umfang den täglichen Arbeitsweg mit dem Privatfahrzeug ersetzen und daher zu höheren täglichen Einsparungen für Arbeitnehmer*innen und einer stärkeren Verringerung der Schadstoffemissionen aufgrund des geringeren Kraftstoffverbrauchs führen können. Nach Angaben der spanischen Bahngesellschaft vom 12. September stieg die Anzahl der Fahrgäste in allen Nahverkehrsnetzen in der ersten Septemberwoche um 27 Prozent, was durchschnittlich 250.000 Passagier*innen pro Tag mehr entspricht als in der gleichen Woche des Vorjahres.

Zusätzlich zu den kostenlosen Fahrkarten für reguläre Fahrgäste hat RENFE rund 14.800 Fahrkarten mit 50 Prozent Ermäßigung für AVE und Avant verkauft, mit denen bis zum 31. Januar 2023 Regional- und Hochgeschwindigkeitszüge genutzt werden können. Damit hat RENFE seit dem 24. August insgesamt 1.025.910 Fahrkarten mit Ermäßigungen verschiedenster Art ausgestellt.

Nach Schätzungen anhand dieser ersten Daten über die Nachfrage nach kostenlosen und ermäßigten Fahrkarten in den ersten 15 Tagen ihrer Gültigkeit wird «diese Maßnahme, die von der Regierung ergriffen wurde, um die Auswirkungen der durch den Einmarsch Russlands in die Ukraine verursachten Krise zu lindern und die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu fördern und so die Energieabhängigkeit und die Emissionen zu verringern, mehr als 75 Millionen Fahrten unterstützen».⁶¹ Laut Ministeriumsangaben können «mit dieser Unterstützung 118 Millionen Liter Sprit eingespart und der Ausstoß von 360.576 Tonnen CO₂ in die Atmosphäre vermieden werden, die anderenfalls durch die Nutzung von Pkw anfallen würden».⁶²

Nach schwierigen Verhandlungen zwischen den beiden Partnern in der Koalitionsregierung wurde am 4. Oktober 2022 der Entwurf des allgemeinen Staatshaushalts für 2023 vorgelegt. Unter anderem stimmte die PSOE zu, die Subventionen für öffentliche Verkehrsmittel und kostenlose Fahrten in den Nah- und Regionalverkehrszügen der RENFE zu verlängern.

57 Ebd.

58 www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/Paginas/2022/170822-abonos-transporte-publico.aspx

59 www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/renfe-al-dia/sala-de-prensa/noroeste/renfe-alcanza-el-millon-y-medio-de-abonos-gratuitos-de-cercanias-rodalies-y-media-distancia

60 www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/lun-12092022-1527

61 www.niusdiario.es/sociedad/trafico/20220917/por-que-sigue-habiendo-atascos-transporte-publico-mas-accesible-gratuito_18_07470126.html

62 Ebd.

Die erfolgreiche Maßnahme, die zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als 1,5 Millionen begünstigte Fahrgäste zählte, wird nun auch über das gesamte Jahr 2023 gelten. Dabei liegt der Kostenpunkt für die öffentlichen Kassen bei 655 Millionen Euro. Die Forderung, die Maßnahme für das gesamte Jahr zu verlängern, stammte von Unidas Podemos, ver-

bunden mit dem Vorschlag, den Preis auf eine Pauschale von zehn Euro pro Monat zu reduzieren. Diese zweite Forderung wurde jedoch von der PSOE abgelehnt. Eine zukünftige Regelung nach dem Erfolg der Maßnahmen für einen günstigen öffentlichen Verkehr zur Entlastung der Menschen steht nach wie vor aus.

6 FAZIT

- Spanien war eines der ersten Länder der Europäischen Union, die die Debatte um Übergewinne führten und nach Wegen suchten, um die Folgen der enormen Preissteigerungen abzufedern. Noch vor dem russischen Einmarsch in die Ukraine im Februar 2022 wurden hierzu in der spanischen Koalitionsregierung erste Vorschläge vorgestellt.
- Die spanische Koalitionsregierung, die sich aus der Sozialistischen Arbeiterpartei Spaniens (Partido Socialista Obrero Español, PSOE) und dem linken Wahlbündnis Unidas Podemos (UP) zusammensetzt, hat als eine der ersten Regierungen der Europäischen Union über die Besteuerung von Energie- und Mineralölkonzernen diskutiert.
- Zu den wichtigsten fiskalpolitischen Forderungen von Unidas Podemos an den Mehrheitspartner in der Regierung zählte die Besteuerung der Stromkonzerne und die auch als «Reichensteuer» bezeichnete Vermögensteuer.
- Die Dynamik und das Kräfteverhältnis innerhalb der Koalitionsregierung sind durch Forderungen von Unidas Podemos geprägt, die anfangs als «radikal», im abwertenden Sinne als «kommunistisch» und vor dem wirtschaftlichen Hintergrund der Europäischen Union als unmöglich abgetan wurden, dann jedoch infolge der weiteren Entwicklungen und der wirtschaftlichen Krise in den Mittelpunkt der politischen Debatte rückten.
- Ohne die Haltung von Parteien, die Teil der als «radikal» bezeichneten europäischen Linken sind – wie Unidas Podemos in Spanien –, wären die Wendungen in der europäischen Politik und der Wandel bei den Positionen der meisten Mitgliedstaaten zu Fragen wie Strommarkt-Interventionen, der Entkopplung und Deckelung von Gaspreisen und der spezifischen Besteuerung großer Energieunternehmen nicht möglich gewesen.

ZUM WEITERLESEN

Candeias, Mario/Völpel, Eva/Witt, Uwe: Mehrheit für Energiepreisdeckel und Übergewinnsteuer. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Online-Publikation, September 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/46961.

Kern-Fehrenbach, David: Übergewinne und Übergewinnsteuer, «Kurz & bündig»: Wie funktioniert die Übergewinnsteuer und warum brauchen wir sie?, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, September 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/46984.

Knierim, Bernhard/Leidig, Sabine: 9-Euro-Ticket. «Kurz & bündig»: Warum wir einen Nachfolger für

den preisgünstigen Öffi-Tarif brauchen, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Oktober 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/47736.

Trautvetter, Christoph/Kern-Fehrenbach, David: Kriegsgewinne besteuern. Ein Beitrag zur Debatte um Übergewinnsteuern. Studie des Netzwerks Steuergerechtigkeit im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/46854.

Witt, Uwe: Gasumlage und Energiepreisdeckel. «Kurz & bündig»: Um was geht es bei der Gasumlage und wer profitiert davon?, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, August 2022, unter: www.rosalux.de/publikation/id/46952.