

Einkommensteuer: Spitzenverdiener wieder stärker belasten



BERICHT von Stefan Bach und Peter Haan

Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben 3

INTERVIEW mit Stefan Bach

»Mehreinnahmen von zehn Milliarden Euro
wären möglich« 10

BERICHT von Dorothea Schäfer

Banken: Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß 11

AM AKTUELLEN RAND Kommentar von Jürgen Schupp

Armut in Europa – Ist die ambitionierte Zielgröße
noch zeitgemäß? 20



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
78. Jahrgang
16. November 2011

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
PD Dr. Joachim R. Frick
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Sabine Fiedler

Redaktion

Renate Bogdanovic
PD Dr. Elke Holst
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Dr. Ferdinand Fichtner
Dr. Markus M. Grabka

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent/min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.

Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.

Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01805) 9 88 88, 14 Cent/min.
leserservice@diw.de

Weitere Fragen?

DIW Kundenservice:
Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements
spätestens sechs Wochen vor Jahresende

RÜCKBLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Grundlinien der westdeutschen Wirtschaftsentwicklung 1962

Auch die damals vom DIW ausgesprochenen Erwartungen, daß die starke Zunahme der Arbeitnehmereinkommen einerseits und der öffentlichen Einnahmen andererseits sich kaum ändern würden und daß die verstärkte Auslandskonkurrenz den Spielraum der Unternehmungen für Preiserhöhungen in engen Grenzen halten würden, haben sich bestätigt. Die Verlagerung der Einkommensverteilung von den Unternehmern zur öffentlichen Hand hat angehalten, mit der Folge, daß sich die Netto-Gewinnbildung der Unternehmungen weiter verschlechtert hat. Der unter diesen Bedingungen seinerzeit als wahrscheinlich angenommene nachhaltige Rückgang der Nachfrage nach Ausrüstungsinvestitionen ist inzwischen in dem erwarteten Umfang eingetreten. Die für die Auslastung und Steigerung des Produktionspotentials fruchtbaren Spannungen in der Angebots/Nachfrage-Konstellation haben ebenfalls aufgehört, und die Gefahr, daß ein beträchtlich niedrigerer Wachstumspfad mit einer geringeren Investitionsquote und geringerem Produktivitätsfortschritt eingeschlagen wird, hat deutlich zugenommen.

Die ebenfalls in den Minderheitsgutachten ausgesprochene Erwartung, daß die Preisentwicklung von dieser Verlangsamung des Nachfragezuwachses nur wenig berührt wurde, da die Unternehmungen durch die stark gestiegenen und weiter steigenden Kosten in der Preisbildung nach unten ebensowenig Spielraum haben würden wie auf Grund der Marktlage nach oben, gilt nach wie vor.

aus dem Wochenbericht Nr. 46 vom 17. November 1961

Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben

Von Stefan Bach und Peter Haan

In der Steuerpolitik wird in letzter Zeit die Ausweitung von „Reichensteuern“ diskutiert. Unter diesem Schlagwort wird meist die höhere Besteuerung des Einkommens von Spitzenverdienern verstanden, zuweilen aber auch die stärkere Belastung von Vermögen. Eine Anhebung des Einkommensteuer-Spitzensatzes könnte zu jährlichen Mehreinnahmen von mehreren Milliarden Euro führen. Damit könnten zum Beispiel Steuerzahler mit niedrigen Einkommen entlastet werden, um der „kalten Progression“ entgegen zu wirken. Mehreinnahmen in dieser Größenordnung sind indes nur zu erzielen, wenn steuerpflichtige Einkommen deutlich unterhalb der Grenze von 250 000 Euro, ab der zurzeit der „Reichensteuerzuschlag“ einsetzt, höher belastet werden. Davon wären bis zu vier Prozent der Steuerzahler betroffen.

Die von Gegnern höherer Spitzensteuersätze befürchteten Anpassungs- und Ausweichreaktionen werden häufig überbewertet. Zum einen dürften Verhaltensreaktionen auf dem Arbeitsmarkt gering ausfallen, da nur Arbeitnehmer mit höheren Einkommen betroffen sind. Zum anderen wären wegen der „Dualisierung“ der Einkommensteuer die Unternehmenseinkünfte und vor allem die Kapitaleinkommen nicht von einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes betroffen. Das bedeutet aber auch, dass viele Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen durch diese Maßnahme kaum belastet würden. Sollen Unternehmens- und Kapitaleinkommen wieder stärker in die progressive Einkommensbesteuerung einbezogen oder über Vermögensteuern höher belastet werden, sind steuerliche Gestaltungen und internationale Verlagerungen in Rechnung zu stellen. Um dies zu vermeiden, müsste die „Reichenbesteuerung“ stärker koordiniert werden, zumindest zwischen den großen OECD-Ländern.

In den meisten EU- und OECD-Ländern wurden Personen und Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen in den letzten Jahrzehnten steuerlich entlastet. Dies geschah auch in Deutschland. Die Vermögensteuer wird nicht mehr erhoben, die Einkommensteuer-Spitzensätze und die Unternehmenssteuern wurden deutlich gesenkt und die Kapitalerträge sind nur noch der Abgeltungssteuer unterworfen. Zugleich hat sich in diesem Zeitraum die Verteilung der Erwerbseinkommen deutlich polarisiert. Nennenswerte reale Einkommenszuwächse gab es nur noch für Reiche.¹ Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen stiegen im Trend kräftig, während die Masseneinkommen stagnierten und die niedrigen Erwerbseinkommen gesunken sind.

Nach der Finanzkrise und der damit verbundenen drastischen Zunahme der Staatsverschuldung hat der Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte deutlich zugenommen. Vor diesem Hintergrund werden in der letzten Zeit höhere „Reichensteuern“ wieder verstärkt diskutiert, allen voran eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer.

Spitzensteuersätze weltweit deutlich gesunken

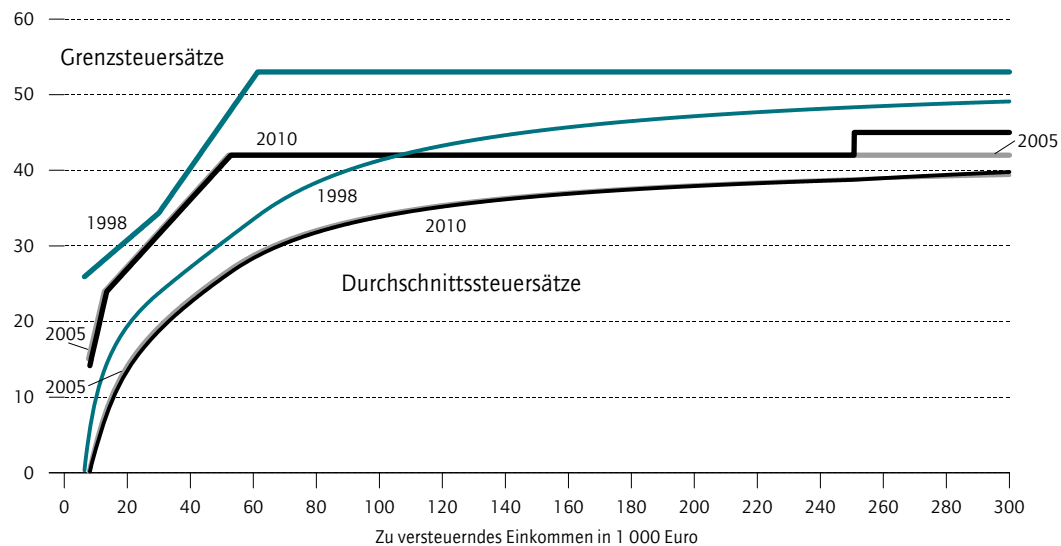
Im Zuge der rot-grünen Steuerreformen von 1999 bis 2005 ist der Spitzensatz der Einkommensteuer von 53 auf 42 Prozent gesenkt worden (Abbildung 1). Seit 2007 gilt für zu versteuernde Einkommen ab 250 000 Euro wieder ein etwas höherer Satz von 45 Prozent. Das ist der sogenannte „Reichensteuerzuschlag“. Gegenüber dem Einkommensteuertarif 1998 verbleibt aber auch beim derzeitigen Tarif (2010) eine spürbare Entlastung für Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen. Bei die-

¹ Bach, S., Corneo, G., Steiner, V. (2011): From Bottom to Top: The Entire Income Distribution in Germany, 1992–2003. *Review of Income and Wealth*, 55, 331–359; Brenke, K., Grabka, M.M. (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 45/2011.

Abbildung 1

Einkommensteuertarife 1998, 2005 und 2010

In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Bis 2005 wurden die Steuersätze deutlich gesenkt.

sen Steuerpflichtigen nähert sich die Durchschnittsbelastung deutlich der Grenzbelastung, sodass inflationsbedingte Mehrbelastungen („kalte Progression“) über diesen Zeitraum keine große Rolle spielen. Allerdings wurden insbesondere bei den Unternehmens- und Kapitaleinkommen Steuervergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten gekürzt.

Auch in anderen EU- und OECD-Ländern wurden die Spitzensätze der Einkommensteuer in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gesenkt (Tabelle 1). Einschließlich Solidaritätszuschlag liegt Deutschland mit einem Spitzensteuersatz von 47,5 Prozent im internationalen Vergleich im oberen Bereich, sofern man lediglich die Einkommensteuern im engeren Sinn, einschließlich entsprechender Steuern untergeordneter Gebietskörperschaften oder Zuschlagsteuern, betrachtet. Höhere Spitzensteuersätze als Deutschland verlangen Belgien, Österreich, die Niederlande, Finnland, Schweden, Großbritannien und Japan. Zudem setzen die Spitzensteuersätze in diesen Ländern zumeist bei einem deutlich geringeren Einkommen ein. So beginnt der Spitzensteuersatz in Belgien bereits bei einem jährlichen steuerpflichtigen Einkommen von 34 330 Euro, in den Niederlanden bei 54 367 Euro, in Österreich bei 60 000 Euro, in Finnland bei 66 400 Euro und in Groß-

britannien bei 150 000 Pfund.² In Deutschland setzt der Spitzensteuersatz erst oberhalb von 251 000 Euro ein, allerdings wird bereits bei 53 000 Euro ein Satz von 42 Prozent erreicht. Ferner werden in manchen Ländern Freibeträge und Abzugsbeträge bei höheren Einkommen abgeschmolzen, was eine versteckte Progressionserhöhung in diesen Einkommensbereichen bedeutet. Zusätzlich muss man bei internationalen Vergleichen berücksichtigen, dass in anderen Ländern Sozialabgaben sowie einkommensteuerähnliche Sonderabgaben auch von höheren Einkommen erhoben werden, zumindest von Arbeitseinkommen, während in Deutschland die Sozialversicherungsbeiträge nur bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze erhoben werden (gegenwärtig 66 000 Euro Jahreseinkommen in Westdeutschland und 57 600 Euro in Ostdeutschland).³ Zudem werden Ehepaare mit deutlich unterschiedlichen Einkommen und Familien mit Kindern in Deutschland relativ günstig besteuert, was sich auch auf die effekti-

² Bundesministerium der Finanzen (BMF): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2010. www.bundesfinanzministerium.de/nn_618/DE/BMF_Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Steuern/000_wichtigste__steuern__vergleich__10.templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

³ OECD (2011): Taxing Wages 2009-2010. Paris.

Tabelle 1

Einkommensteuer-Spitzensätze¹
In Prozent

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung | | |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-----------|-------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1995-2011 | 2007-2011 | |
| Deutschland | 57,0 | 57,0 | 57,0 | 55,9 | 55,9 | 53,8 | 51,2 | 51,2 | 51,2 | 47,5 | 44,3 | 44,3 | 47,5 | 47,5 | 47,5 | 47,5 | 47,5 | 47,5 | -9,5 | 0,0 |
| Frankreich | 59,1 | 59,6 | 57,7 | 59,0 | 59,0 | 59,0 | 58,3 | 57,8 | 54,8 | 53,4 | 53,5 | 45,8 | 45,8 | 45,8 | 45,8 | 45,8 | 46,7 | 46,7 | -12,4 | 0,9 |
| Belgien | 60,6 | 60,6 | 60,6 | 60,6 | 60,6 | 60,6 | 60,1 | 56,4 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | 53,7 | -6,9 | 0,0 |
| Niederlande | 60,0 | 60,0 | 60,0 | 60,0 | 60,0 | 60,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | 52,0 | -8,0 | 0,0 |
| Österreich | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 0,0 | 0,0 |
| Luxemburg | 51,3 | 51,3 | 51,3 | 47,2 | 47,2 | 47,2 | 43,1 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 42,1 | 42,1 | -9,2 | 3,1 |
| Italien | 51,0 | 51,0 | 51,0 | 46,0 | 46,0 | 45,9 | 45,9 | 46,1 | 46,1 | 46,1 | 44,1 | 44,1 | 44,9 | 44,9 | 44,9 | 45,2 | 45,6 | 45,6 | -5,4 | 0,7 |
| Spanien | 56,0 | 56,0 | 56,0 | 56,0 | 48,0 | 48,0 | 48,0 | 48,0 | 45,0 | 45,0 | 45,0 | 45,0 | 43,0 | 43,0 | 43,0 | 43,0 | 45,0 | 45,0 | -11,0 | 2,0 |
| Portugal | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 45,9 | 46,5 | 46,5 | 6,5 | 4,5 |
| Großbritannien | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 10,0 | 10,0 |
| Dänemark | 63,5 | 62,0 | 62,9 | 61,4 | 61,1 | 59,7 | 59,6 | 59,8 | 59,8 | 59,0 | 59,0 | 59,0 | 59,0 | 59,0 | 59,0 | 51,5 | 51,5 | 51,5 | -12,0 | -7,5 |
| Finnland | 62,2 | 61,2 | 59,5 | 57,8 | 55,6 | 54,0 | 53,5 | 52,5 | 52,2 | 52,1 | 51,0 | 50,9 | 50,5 | 50,1 | 49,1 | 49,0 | 49,2 | 49,2 | -13,0 | -1,3 |
| Schweden | 61,3 | 61,4 | 54,4 | 56,7 | 53,6 | 51,5 | 53,1 | 55,5 | 54,7 | 56,5 | 56,6 | 56,6 | 56,6 | 56,4 | 56,4 | 56,4 | 56,4 | 56,4 | -4,9 | -0,2 |
| Irland | 48,0 | 48,0 | 48,0 | 46,0 | 46,0 | 44,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 41,0 | 41,0 | 41,0 | 41,0 | 41,0 | 41,0 | -7,0 | 0,0 |
| Griechenland | 45,0 | 45,0 | 45,0 | 45,0 | 45,0 | 45,0 | 42,5 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 45,0 | 45,0 | 45,0 | 0,0 | 5,0 |
| Polen | 45,0 | 45,0 | 44,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | -13,0 | -8,0 |
| Tschechien | 43,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 32,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | -28,0 | -17,0 |
| Slowakei | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 42,0 | 38,0 | 38,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | -23,0 | 0,0 |
| Ungarn | 44,0 | 44,0 | 44,0 | 44,0 | 44,0 | 44,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 38,0 | 38,0 | 36,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,6 | 20,3 | 20,3 | -23,7 | -19,7 |
| Norwegen | 41,7 | 41,7 | 41,7 | 41,7 | 41,5 | 47,5 | 47,5 | 47,5 | 47,5 | 47,5 | 43,5 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | -1,7 | 0,0 |
| Schweiz | 42,4 | 42,4 | 42,4 | 42,4 | 42,4 | 43,2 | 43,2 | 38,4 | 42,1 | 42,1 | 42,1 | 42,1 | 42,1 | 41,7 | 41,7 | 41,7 | 41,7 | 41,7 | -0,8 | -0,4 |
| Türkei | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 35,0 | 0,0 | 0,0 |
| USA | 45,4 | 45,3 | 45,4 | 45,5 | 45,6 | 46,7 | 46,1 | 45,2 | 41,6 | 41,5 | 41,4 | 41,4 | 41,4 | 41,9 | 41,9 | 41,9 | 41,9 | 41,9 | -3,5 | 0,5 |
| Kanada | 51,0 | 51,0 | 49,0 | 48,0 | 47,0 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | 46,4 | -4,6 | 0,0 |
| Japan | 65,0 | 65,0 | 65,0 | 65,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | -15,0 | 0,0 |
| Australien | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 48,5 | 46,5 | 46,5 | 46,5 | 46,5 | 46,5 | 46,5 | -2,0 | 0,0 |
| Neuseeland | 33,0 | 33,0 | 33,0 | 33,0 | 33,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 39,0 | 38,0 | 35,5 | 35,5 | 35,5 | 2,5 | -3,5 |
| Alle Länder ² | 49,7 | 49,5 | 49,0 | 48,4 | 47,3 | 47,1 | 46,4 | 45,8 | 45,4 | 44,5 | 43,9 | 43,5 | 43,6 | 42,9 | 42,5 | 42,9 | 42,4 | 42,4 | -7,2 | -4,7 |
| EU-15 ² | 53,7 | 53,5 | 52,9 | 52,1 | 51,2 | 50,6 | 49,3 | 48,7 | 48,0 | 47,8 | 47,3 | 47,0 | 47,0 | 47,0 | 46,9 | 47,7 | 48,1 | 48,1 | -5,5 | -2,4 |

1 Ungeminderte tarifliche Steuersätze, die auf die steuerpflichtigen Einkommen angewendet werden. Einschließlich Zuschlagsteuern und Einkommensteuern untergeordneter Gebietskörperschaften.
2 Ungewichteter Mittelwert.

Quellen: Europäische Kommission, Taxation trends in the European Union 2011; OECD Tax Database; Berechnungen des DIW Berlin.

Der deutsche Spitzensteuersatz liegt seit 2010 knapp unter dem Durchschnitt der alten EU-Länder.

ven Spitzensteuerbelastungen auswirkt.⁴ Insgesamt ist damit die Belastung von Spitzenverdienern in Deutschland im Vergleich zu den wichtigen Konkurrenzländern nicht besonders hoch.

Eine Reihe von Ländern, deren öffentliche Haushalte zu- meist durch die Finanzkrise stark belastet wurden, ha- ben in den letzten Jahren ihre Spitzensteuersätze wie- der angehoben, allen voran Großbritannien (von 40 auf 50 Prozent), ferner in geringerem Umfang Griechen- land, Portugal, Spanien, Luxemburg, Frankreich und

Italien. Deutlich gesenkt wurden dagegen die Spitzen- steuersätze in Polen, Tschechien und Ungarn.

Spitzensteuersatz trifft die Reichen nur teilweise

Die wohlhabenden Teile der Bevölkerung unterliegen dem Spitzensteuersatz nur teilweise. In Deutschland und in vielen anderen Ländern ist die „Dualisierung“ der Einkommensteuer in den letzten Jahren stark vor- angetrieben worden. Unternehmenseinkünfte und vor allem die Kapitaleinkommen wurden zunehmend aus der gemeinsamen Bemessungsgrundlage der Einkom- mensteuer herausgenommen und gesonderten propor- tionalen Steuersätzen unterworfen, die deutlich niedri-

4 Ebenda sowie OECD (2005): Taxing Working Families: A Distributional Analysis. OECD Tax Policy Study No. 12, Paris.

ger sind als die Spitzensätze.⁵ Hintergrund ist die zunehmende internationale Mobilität von Direktinvestitionen und Finanzanlagen, die zu einem Steuersenkungswettbewerb bei der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung geführt hat. So hat Deutschland 2001 die mit dem früheren Vollarrechnungsverfahren verbundene Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer zugunsten eines klassischen Körperschaftsteuersystems⁶ aufgegeben und die Unternehmensteuersätze gesenkt. Ab 2008 wurde der Körperschaftsteuersatz weiter reduziert und eine Begünstigung für einbehaltene Gewinne bei einkommensteuerpflichtigen Unternehmenseinkommen eingeführt (Thesaurierungsbegünstigung). Von 2009 an werden höhere Kapitaleinkünfte nur noch von der pauschalen Abgeltungsteuer in Höhe von 25 Prozent plus Solidaritätszuschlag belastet.

Dadurch unterliegen dem Spitzensteuersatz nur noch die Lohneinkommen, (also auch hohe Managerbezüge), Vermietungseinkommen, Unternehmenseinkommen der Selbständigen, soweit sie nicht im Unternehmen reinvestiert werden sowie Renten und Pensionen. Sehr wohlhabende Unternehmer oder Kapitalanleger zahlen dagegen den Spitzensteuersatz gar nicht, soweit sie ihre Gewinneinkommen und Kapitalerträge in Kapitalgesellschaften oder Familienstiftungen abschotten. Dort zahlen sie auf die Gewinne 15 Prozent Körperschaftsteuer plus Solidaritätszuschlag, daneben Gewerbesteuer auf Inlandsgewinne oder ausländische Steuern auf Auslandseinkünfte. Alles in allem resultiert hier eine Tarifbelastung von etwa 30 Prozent. Die Effektivbelastung kann geringer ausfallen, soweit Gestaltungen genutzt werden oder im Ausland investiert wird. Nur insoweit die kumulierten Einkommen und Vermögen in die Privatsphäre ausgeschüttet werden, fällt zusätzlich die Abgeltungsteuer von 25 Prozent plus Solidaritätszuschlag an.

Spürbares Mehraufkommen erfordert höhere Spitzensteuersätze auf Einkommen deutlich unter 250 000 Euro

Aufgrund der Dualisierung der Einkommensbesteuerung erbringt der bestehende „Reichensteuerzuschlag“ von drei Prozentpunkten, der zurzeit ab einem zu versteuernden Einkommen von 250 730 Euro erhoben wird,

⁵ BMF, a. a. O.

⁶ Die Körperschaftsteuer ist die Einkommensteuer der Kapitalgesellschaften. Beim Vollarrechnungsverfahren wurde die Körperschaftsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften auf die Einkommensteuer der Gesellschafter angerechnet, die diese auf die empfangenen Gewinnausschüttungen zu entrichten hatten. Beim klassischen Körperschaftsteuersystem gibt es keine solche Verrechnung mehr. Allerdings waren die Gewinnausschüttungen bis 2008 nur zur Hälfte bei den Gesellschaftern einkommensteuerpflichtig („Halbeinkünfteverfahren“). Seit 2009 unterliegen sie nur noch der pauschalen Abgeltungsteuer in Höhe von 25 Prozent plus Solidaritätszuschlag.

nur ein relativ geringes Mehraufkommen. Nach groben Schätzungen auf der Grundlage des Mikrosimulationsmodells STSM des DIW Berlin⁷ und der Einkommensteuerstatistiken 2004 bis 2007⁸ dürften dadurch aktuell nur 0,8 Milliarden Euro Einnahmen im Jahr entstehen. Davon betroffen sind nur etwa 45 000 Steuerpflichtige, rund 0,1 Prozent aller Steuerpflichtigen. Dementsprechend würde eine Erhöhung des Reichensteuersatzes von 45 auf 49 Prozent nur etwa 1,1 Milliarden Euro jährliche Mehreinnahmen erzielen (Tabelle 2), Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen vernachlässigt. Allerdings gibt es dabei große Schätzunsicherheiten, da mangels Datengrundlagen nur schwer zu prognostizieren ist, wie sich die Einkommen im oberen Bereich entwickelt haben oder in welchem Umfang die Thesaurierungsbegünstigung bei Unternehmenseinkommen in Anspruch genommen wird. Klar ist aber, dass ein nennenswertes Mehraufkommen nur dann erzielt werden kann, wenn der Spitzensteuersatz bei einem Einkommen deutlich unter 250 000 Euro einsetzt.

So wird in der SPD diskutiert, einen Spitzensteuersatz von 49 Prozent schon ab einem zu versteuernden Ein-

⁷ Steiner V., Wrohlich, K., Haan, P. und Geyer, J. (2008): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM: Version 2008. DIW Data Documentation Nr. 31, Berlin.

⁸ www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/FinanzenSteuern/Steuern/LohnEinkommensteuer/LohnEinkommensteuer,templated=renderPrint.psm

Tabelle 2

Mehraufkommen von Erhöhungen des Spitzensatzes der Einkommensteuer 2012

Jährliche Steuer Mehreinnahmen¹ in Milliarden Euro

| | | |
|---|---|------|
| Erhöhung des Reichenzuschlags um sieben Prozentpunkte | Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 250 730 Euro | 1,1 |
| SPD-Vorschlag | Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro | 3,5 |
| Vorschlag der Grünen | Linear-progressiver Anstieg der Steuersätze von 42 auf 49 Prozent bei zu versteuernden Einkommen von 52 882 bis 80 000 Euro | 6,0 |
| Szenario Verlängerung der Tarifprogression | Linear-progressiver Anstieg der Steuersätze von 42 auf 53 Prozent bei zu versteuernden Einkommen von 52 882 bis 77 000 Euro | 10,0 |

¹ Einschließlich Solidaritätszuschlag.

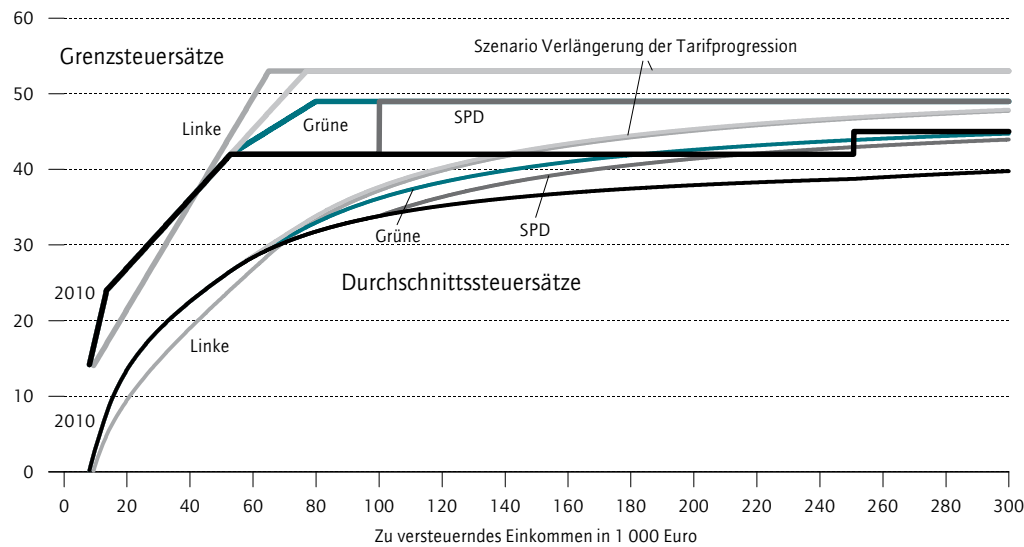
Quelle: Schätzungen auf Grundlage des Mikrosimulationsmodells STSM des DIW Berlin und der Einkommensteuerstatistiken 2004 bis 2007; ohne Berücksichtigung von Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen.

Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes für Einkommen von mehr als 250 000 Euro bringt kaum zusätzliche Einnahmen.

Abbildung 2

Einkommensteuertarif 2010 und Reformvorschläge

In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Linke verbindet ihren Vorschlag zur Erhöhung des Spitzsteuersatzes mit einer Entlastung bei Einkommen unter 70 000 Euro.

kommen von 100 000 Euro zu erheben (Abbildung 2).⁹ Betroffen wären etwa 260 000 Steuerpflichtige, 0,8 Prozent aller Steuerpflichtigen. Dies könnte etwa 3,5 Milliarden Euro Steuermehreinnahmen pro Jahr erbringen. Die Grünen planen, einen Spitzensteuersatz von 49 Prozent bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 80 000 Euro einsetzen zu lassen.¹⁰ Ferner sollen die Steuersätze auch für die Einkommen zwischen 52 882 Euro (ab dem der Steuersatz von 42 Prozent gilt) und 80 000 Euro linear-progressiv von 42 auf 49 Prozent steigen. Rund 1,4 Millionen Steuerpflichtige, vier Prozent aller Steuerpflichtigen, verfügen über Einkommen von mehr als 53 000 Euro. Bei dieser Variante könnten Steuermehreinnahmen von etwa sechs Milliarden Euro entstehen. Würde man die derzeitige linear-progressive Tariffunktion bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent verlängern, der bei einem zu versteuernden Einkommen von 77 000 Euro erreicht wäre, so könnten etwa zehn Milliarden Euro Mehreinnahmen erzielt werden. Die Linkspartei schlägt vor, den Spitzensteuersatz bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 65 000 Euro auf 53 Prozent anzuheben. Zugleich sollen die Steuersätze im unteren Ein-

kommensbereich deutlich gesenkt werden, sodass aus der Tarifreform insgesamt erhebliche Mindereinnahmen erwartet werden.¹¹ Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen sind bei diesen Schätzungen vernachlässigt.

Anpassungs- und Ausweichreaktionen werden häufig überbewertet

Gegner eines höheren Spitzensteuersatzes befürchten Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen. Ausweichreaktionen könnten vor allem auf dem Arbeitsmarkt durch eine Reduzierung des Arbeitsangebots entstehen. Zahlreiche empirische Studien zeigen jedoch, dass generell die Verhaltensreaktionen auf dem Arbeitsmarkt als Folge von Steuerreformen eher gering ausfallen. Dies gilt vor allem für das Arbeitsangebot von Männern. In einer früheren Studie hat das DIW Berlin die Arbeitsangebotseffekte der Steuerreform 2000 untersucht.¹² Trotz des massiven Abbaus der Steuerprogression (vergleiche Tariffunktion 1998 und 2005

9 www.spd.de/linkableblob/17144/data/finanzkonzept_2011_09_05.pdf.

10 www.gruene-partei.de/cms/default/dok/391/391116.solide_solidarisch_gruen_unsere_haushalt.htm.

11 www.die-linke.de/fileadmin/download/misc/20110129_Beschluss_Steuerkonzept.pdf.

12 Haan, P., Steiner, V. (2005): Distributional Effects of the German Tax Reform 2000 - A Behavioral Microsimulation Analysis. Schmollers Jahrbuch - Journal of Applied Social Science Studies, 125, 39-49.

in Abbildung 1) ergaben sich nur geringe Veränderungen des Arbeitsangebots.¹³ Bei den oben diskutierten Reformszenarien dürften die Effekte noch deutlich geringer ausfallen, da nur Haushalte mit einem hohen und sehr hohen Einkommen betroffen sind. Für die überwiegende Mehrheit der angestellten Arbeitnehmer verändern sich die Arbeitsanreize folglich gar nicht. Die geschätzten Arbeitsangebotseffekte der jeweiligen Reformen auf Basis des Mikrosimulationsmodells STSM des DIW Berlin sind so gering, dass sie im Folgenden nicht weiter diskutiert werden müssen.

Auch bei Managern und hochbezahlten Fachkräften spielen Anpassungen der Arbeitszeit keine große Rolle. Die Verlagerung der Arbeitsplätze ins Ausland ist kaum möglich, da die Unternehmen in der Regel standortgebunden sind. Allerdings könnten international mobile Fachkräfte mit hohen Einkommen eine erhöhte inländische Steuerbelastung auf die Arbeitgeber überwälzen. Das kann zum Beispiel bei Investmentbankern oder Profifußballern eine Rolle spielen.¹⁴ Ansonsten haben Manager und andere Arbeitnehmer mit hohen Einkommen nur begrenzte Möglichkeiten, ihre Einkommen steuerlich zu gestalten. Wie bei normalen Arbeitnehmern unterliegen ihre Bezüge der Lohnsteuer. Gewisse Gestaltungsmöglichkeiten gibt es allenfalls bei Nebenleistungen (Dienstwagen etc.), bei Aktienoptionen oder bei der Altersvorsorge. Eine höhere Steuerbelastung auf erfolgsabhängige Entgelte kann gesamtwirtschaftlich auch positive Wirkungen auslösen, wenn dadurch Gewinnmanipulationen oder riskante, aber nur kurzfristig den Gewinn oder den Börsenwert erhöhende Entscheidungen vermieden werden.¹⁵

Deutlich größere Gestaltungs- oder Hinterziehungsmöglichkeiten gibt es bei den Unternehmenseinkommen. Diese wären aber wegen der Dualisierung der Einkommensteuer von einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes gar nicht betroffen. Höher besteuert werden nur

Gewinne von Personenunternehmen. Dies könnte zur Folge haben, dass die Thesaurierungsbegünstigung etwas stärker in Anspruch genommen wird oder Personenunternehmen in Kapitalgesellschaften umgewandelt werden. Einkünfte aus Kapitalvermögen sind ebenfalls nicht betroffen, da für sie die Abgeltungsteuer von 25 Prozent plus Solidaritätszuschlag gilt.

Fazit

Insgesamt zeichnet sich beim Spitzensatz der Einkommensteuer für Deutschland wieder ein Spielraum nach oben ab. Anders als bei den Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern scheint der internationale Steuer-senkungswettbewerb bei den Spitzensteuersätzen zu Ende gegangen zu sein. Eine Reihe von Ländern hat die Spitzensteuersätze wieder angehoben, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Konsolidierungsdrucks auf die öffentlichen Haushalte durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise. Ferner hat die spürbar ungleicher gewordene Einkommensverteilung, vor allem die Zunahme bei den hohen und sehr hohen Einkommen, die Forderung nach einer höheren Besteuerung von Spitzenverdienern verstärkt.

Eine Anhebung des Einkommensteuer-Spitzensatzes auf zum Beispiel 49 Prozent kann zu jährlichen Mehreinnahmen von mehreren Milliarden Euro führen. Verlängert man die linear-progressive Tariffunktion bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent, wie er noch bis 1998 galt, könnten sogar bis zu zehn Milliarden Euro zusätzliche Steuereinnahmen im Jahr erzielt werden. Damit könnten zum Beispiel die Steuerzahler mit niedrigeren Einkommen entlastet werden, um der „kalten Progression“ entgegen zu wirken. Voraussetzung ist allerdings, dass auch steuerpflichtige Einkommen nur wenig oberhalb der Einkommensgrenze von 53 000 Euro belastet werden, ab der gegenwärtig ein Steuersatz von 42 Prozent gilt. Davon wären dann nicht nur die Spitzenverdiener betroffen, sondern die oberen vier Prozent der Steuerzahler, das sind 1,4 Millionen Steuerpflichtige.

Mögliche Anpassungs- und Ausweichreaktionen auf höhere Spitzensteuersätze werden häufig überbewertet. Durch die inzwischen auch in Deutschland weit vorangetriebene Dualisierung der Einkommensteuer werden gestaltungs- und hinterziehungsanfällige Unternehmens- und Kapitaleinkünfte nicht mehr von der Einkommensteuerprogression getroffen. Das bedeutet aber auch, dass die Steuerpflichtigen mit sehr hohen Einkommen, die zumeist aus Unternehmens- und Kapitaleinkommen bestehen, von einem höheren Spitzensteuersatz kaum betroffen wären. Gerade diese Einkommen haben aber in den vergangenen Jahren stark zugenommen, während die Masseneinkommen stagnierten.

¹³ Siehe auch Bach, S., Haan, P., Rudolph, H.-J., Steiner, V. (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16. Auf Basis einer anderen Methode kommen Gottfried und Witzczak (2009) zu dem gleichen Ergebnis. Sie zeigen, dass Arbeitnehmer mit einem zu versteuernden Einkommen bis 50 000 Euro kaum auf Veränderungen der marginalen Steuern reagieren, Gottfried, P., Witzczak, D. (2009): The Responses of Taxable Income Induced by Tax Cuts – Empirical Evidence from the German Taxpayer Panel. IAW Discussion Paper 57, www.iaw.edu/w/IAWPDF.php?id=773&name=iaw_dp_57.pdf.

¹⁴ Vgl. www.handelsblatt.com/finanzen/recht-steuern/steuern/deutsche-managerzahlen-ueberdurchschnittlich-hohe-steuern/5051126.html; sowie Kleven, H., Landais, C., Saez, E. (2011): Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market. NEBR Working Paper 16545, www.ceg.berkeley.edu/research_27_3341497084.pdf.

¹⁵ Corneo, G.: Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen? Februar 2005, www.wiwiiss.fu-berlin.de/verwaltung-service/bibliothek/diskussionsbeitraege/diskussionsbeitraege-wiwiiss/files-diskussionsbeitraege-wiwiiss/discpaper03_05.pdf.

Sollen die Unternehmens- und Kapitaleinkommen wieder stärker in die progressive Einkommensbesteuerung einbezogen oder über Vermögensteuern höher belastet werden, sind steuerliche Gestaltungen und internatio-

nale Verlagerungen in Rechnung zu stellen. Um dies zu vermeiden, müsste die „Reichenbesteuerung“ stärker koordiniert werden, zumindest zwischen den großen OECD-Ländern.

Dr. Stefan Bach ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw

Dr. Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaen@diw.de

JEL Classification: H24, D12,H26.

Keywords: Top income taxation, income distribution, tax evasion.



Dr. Stefan Bach, Stellvertretender
Abteilungsleiter der Abteilung Staat am
DIW Berlin

SECHS FRAGEN AN STEFAN BACH

»Mehreinnahmen von zehn Milliarden Euro wären möglich«

1. Herr Dr. Bach, die Regierungskoalition bemüht sich seit Beginn der Legislaturperiode um Steuersenkungen. Gleichzeitig wird darüber gestritten, ob starke Schultern mehr Last tragen sollen. Sie haben untersucht, was eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes bringen könnte. Gibt es da überhaupt noch Spielraum nach oben? Beim Spitzensteuersatz gibt es tatsächlich wieder etwas Spielraum nach oben, denn wir haben in Deutschland die Spitzensteuersätze in den letzten zehn bis 20 Jahren deutlich gesenkt. Gleichzeitig ist die Einkommensverteilung deutlich ungleicher geworden. Gerade Spitzeninkommen sind deutlich gestiegen, und angesichts der finanzpolitischen Notwendigkeiten ist der Spielraum für Steuerentlastungen im unteren Einkommensbereich natürlich begrenzt. Hier wäre es eine Möglichkeit, dass man sowohl im unteren Einkommensbereich entlastet, als auch bei Spitzeneinkommen stärker belastet.
2. Wie ließe sich eine solche stärkere Belastung gestalten? Zurzeit beginnt der Spitzensteuersatz von 45 Prozent erst bei einem sehr hohen Einkommen ab 250 000 Euro. Die Diskussion geht dahin, dass man den Spitzensteuersatz schon bei einem früheren Einkommen einsetzen lässt und ihn gleichzeitig etwas nach oben zieht, etwa auf 49 Prozent, wie es SPD und Die Grünen vorschlagen. Es gibt auch Vorschläge, den Spitzensteuersatz über 50 Prozent steigen zu lassen. Der höchste Proportional-satz von aktuell 42 Prozent setzt hingegen ab einem Einkommen von 53 000 Euro ein. In diesem Bereich von einem Einkommen ab 53 000 Euro bis zu diesem neuen Spitzensteuersatz von 49 oder sogar 53 Prozent hat man natürlich Gestaltungsspielräume: Man kann die Steuersätze weiter ansteigen lassen oder erst bei einem Einkommen von beispielsweise 80 000 oder 100 000 Euro diesen neuen Spitzensteuersatz einsetzen lassen.
3. Welche Mehreinnahmen wären mit einer Anhebung des Spitzensteuersatzes zu erzielen? Wir haben berechnet, dass wir rund zehn Milliarden Mehreinnahmen pro Jahr

erzielen könnten, wenn wir die gegenwärtige progressive Tariffunktion bis zu einem Steuersatz von 53 Prozent durchziehen. Der würde dann bei einem Einkommen von 77 000 Euro erreicht.

4. Wie viel Prozent der Steuerzahler wären davon betroffen? Etwa vier Prozent der Steuerzahler, also die reichsten vier Prozent der Steuerzahler, wären betroffen. Das sind alle Personen, die ein zu versteuerndes Einkommen von mehr als 53 000 Euro pro Jahr haben.
5. Gegner eines höheren Spitzensteuersatzes befürchten Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen. Wie berechtigt ist dieser Einwand? Diese Befürchtungen werden häufig übertrieben dargestellt. Die gestaltungssensitiven Einkünfte, also unternehmerische Einkünfte oder Kapitaleinkommen, sind in den letzten Jahren aus der progressiven Einkommensteuer herausgenommen worden, sodass hier keine Mehrbelastungen entstehen. Die Schattenseite dieser Entwicklung ist jedoch, dass die wirklich Reichen, also die Leute mit hohen Unternehmens- oder Kapitaleinkommen, von diesem Reichensteuerzuschlag gar nicht betroffen sind. Betroffen sind im Wesentlichen Personen mit hohem Arbeitseinkommen, wie etwa Manager oder auch Leute mit Vermietungseinkünften. In diesen Bereichen sind die Gestaltungsmöglichkeiten nur begrenzt gegeben.
6. Wie ist der Spitzensteuersatz in Deutschland im europäischen Vergleich zu beurteilen? Wie in Deutschland wurde der Spitzensteuersatz auch in anderen Ländern gesenkt. Allerdings gibt es dort inzwischen eine gewisse Umkehr. In vielen Ländern, die von der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich stärker betroffen sind, ist der Spitzensteuersatz in den letzten Jahren wieder angehoben worden. Im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenzländern liegen wir mit dem Spitzensteuersatz in Deutschland nicht an der Spitze und haben auch aus dieser Perspektive heraus etwas Anpassungsspielraum nach oben.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden
Sie auf www.diw.de/interview

Banken: Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß

Von Dorothea Schäfer

Eine angemessene Eigenkapitalausstattung der Großbanken ist die wichtigste Voraussetzung für die Bildung von Vertrauen in die Stabilität des Bankensektors. Die risikogewichtete Eigenkapitalquote (Equity Ratio) ist mit zahlreichen Problemen behaftet und daher als Indikator für die Widerstandskraft einer Bank nur sehr bedingt geeignet. Eine bessere, risikounabhängige Kennziffer stellt die Leverage Ratio dar. Sie schafft Vergleichbarkeit zwischen Realwirtschaft und Finanzwirtschaft beim Risikomaß Eigenkapitalquote und erhöht damit die Transparenz in Bezug auf die Risikoposition einer Bank. Für ihre Berechnung sind weder aufwendige interne Risikogewichtungsmodelle notwendig, noch benötigt man das Urteil von externen Rating-Agenturen. Die Leverage Ratio diskriminiert nicht zwischen unterschiedlichen Anlageformen, also auch nicht zwischen Unternehmenskrediten und Staatsanleihekäufen. Zudem bremst sie das Bilanzwachstum und leistet dadurch einen Beitrag zur Eingrenzung des „too big to fail“-Problems.

Die Funktion des Eigenkapitals einer Bank besteht darin, die bei einem Ausfall auftretenden Verluste als erstes zu tragen. Erst wenn das Eigenkapital vollkommen aufgebraucht ist, werden die Fremdkapitalgeber herangezogen. Die Position der Gläubiger einer Bank ist folglich umso sicherer, je stärker das Eigenkapital im Vergleich zum Fremdkapital ins Gewicht fällt. In der Regulierung von Banken im Rahmen von Basel III spielen zwei Größen eine wichtige Rolle – Equity Ratio und Leverage Ratio.¹ Diese beiden Begriffe stehen für unterschiedliche Eigenkapitalquoten. Während es sich bei der Equity Ratio um eine risikoangepasste Eigenkapitalquote handelt, ist die Leverage Ratio risikounabhängig. Bei der Leverage Ratio wird das Eigenkapital ins Verhältnis zur gesamten Bilanzsumme gesetzt.² Die Leverage Ratio im Bankensektor entspricht damit der Eigenkapitalquote, wie sie üblicherweise in der Realwirtschaft verwendet wird. Der Baseler Ausschuss hat die Leverage Ratio neu in das Regelwerk zu Basel III aufgenommen, das ab 2013 schrittweise in Kraft treten soll.³ Momentan gibt es für Banken keine verbindliche Eigenkapitalvorschrift, die sich auf die gesamte Bankbilanz bezieht. Bei der zurzeit zentralen Stellschraube des Baseler Regelwerks, der Equity Ratio, wird das Eigenkapital auf der Passivseite der Bankbilanz ins Verhältnis zu den risikogewichteten Vermögenswerten auf der Aktivseite gesetzt. Letztere stellen nur einen Teil der gesamten Bilanzsumme dar. Zu den risikogewichteten Vermögenswerten zäh-

¹ Siehe auch Impulsreferat "Equity Ratio und Leverage Ratio" von Dorothea Schäfer im Rahmen der Konferenz der Humboldt-Viadrina School of Governance „Finanzmärkte oder Politik – Wer hat die Oberhand?“ am 24. Oktober 2011, www.humboldtviadrina.org/politische-plattform/trialog-zur-finanzmarktreform/konferenz-finanzmaerkte-oder-politik-wer-hat-die-oberhand/.

² Gegebenenfalls muss die Bilanzsumme noch um außerbilanzielle Geschäfte ergänzt werden. Oft werden solche Geschäfte nur getätigt, um die Bilanz zu einem Stichtag schlanker aussehen zu lassen. Das erreicht man zum Beispiel mit sogenannten REPO-Geschäften. Das sind Verkaufsgeschäfte mit Rückkaufvereinbarung. Man verkauft zum Beispiel eine Staatsanleihe und vereinbart gleichzeitig ihren Rückkauf. Von Lehman Brothers ist zum Beispiel bekannt, dass das Volumen der außerbilanziellen Geschäfte sogar höher war als die eigentliche Bilanzsumme von etwa 690 Milliarden Dollar.

³ Vgl. Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. www.bis.org/publ/bcbs188.htm.

len beispielsweise Unternehmenskredite oder private und gewerbliche Immobilienkredite. Bei Vergabe solcher Kredite muss die Bank Eigenkapital nachweisen können. Die Höhe richtet sich nach dem Risikogewicht des Kredits. Benutzt die Bank beispielsweise den Standardansatz und liegt das Rating des Unternehmens im Triple-B-Bereich, beträgt das Risikogewicht 100 Prozent (Tabelle 1). Daraus ergibt sich die volle Eigenkapitalunterlegungspflicht von acht Prozent. Das heißt, für einen Kredit in Höhe von einer Million Euro sind 80 000 Euro Eigenkapital nachzuweisen. Anders ausgedrückt, die Bank finanziert den Kredit mit 80 000 Euro aus eigenen Mitteln, der Rest von 920 000 Euro kommt von Fremdkapitalgebern, zum Beispiel von Sparern oder Käufern von Bankanleihen.

Daneben investieren Banken auch in Vermögenswerte mit einem Risikogewicht von null. Basel III stellt Staatsanleihen aus Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von der Risikogewichtung frei. Kauft eine Bank Staatsanleihen aus der Eurozone, kann sie dies auch nach Basel II, also nach dem derzeit noch gültigen Stand der Regulierung zu 100 Prozent fremdfinanzieren. Ein Eigenkapitalpuffer ist dafür nicht vorgesehen. Zwar gibt es mittlerweile auf Aufsichts- und Regierungsebene Bestrebungen, Staatsanleihen generell mit Risikogewichten zu versehen, also auch das ursprünglich geplante Risikogewicht von null in Basel III für Staatsanleihen von OECD-Ländern nicht umzusetzen. Diese sind jedoch noch in einem sehr frühen Stadium.⁴

Da sich die Equity Ratio nur auf den Teil der Aktiva mit positiven Risikogewichten und nicht auf die ganze Bilanz bezieht, ist ihr Wert üblicherweise größer als der Wert der Leverage Ratio.⁵ Wegen des gänzlich anderen Verständnisses einer Eigenkapitalquote in der Realwirtschaft wird ausserhalb des Bankensektors fälschlicherweise oft angenommen, hinter der Equity Ratio verberge sich das Verhältnis von Eigenkapital zu Bilanzsumme. Diese Annahme führt naturgemäß zu einer Unterschätzung der tatsächlichen Hebelung der Bankbilanzen.

⁴ So spricht sich neuerdings der Vorsitzende des Baseler Bankenausschusses, der schwedische Reichsbankgouverneur Stefan Ingves, dafür aus, Staatsanleihen von OECD-Ländern mit Eigenkapital zu unterlegen. Auch die Koalition erwägt mittlerweile eine Aufhebung der Freistellung von bestimmten Staatsanleihen beim Risikogewicht, Financial Times Deutschland, 10. November 2011, 15.

⁵ Nur selten sind das Volumen der risikogewichteten Aktiva und die Bilanzsumme identisch. In diesen seltenen Fällen entsprechen sich die Leverage Ratio und die harte Kernkapitalquote, falls erstere ebenfalls auf das harte Kernkapital bezogen ist.

Tabelle 1

Risikogewichte im Standardansatz

In Prozent

| Rating | Staaten | Banken | | Nichtbanken |
|---------------|---------|----------|----------|-------------|
| | | Option 1 | Option 2 | |
| AAA bis AA- | 0 | 20 | 20 | 20 |
| A+ bis A- | 20 | 50 | 50 | 50 |
| BBB+ bis BBB- | 50 | 100 | 50 | 100 |
| BB+ bis BB- | 100 | 100 | 100 | 100 |
| B+ bis B- | 100 | 100 | 100 | 150 |
| unter B- | 150 | 150 | 150 | 150 |
| ohne Rating | 100 | 100 | 50 | 100 |

Quelle: Deutsche Bundesbank – Monatsbericht September 2004.

© DIW Berlin 2011

Aktiva mit einem Rating von AAA bis AA- tauchen bei den risikogewichteten Aktiva zu einem Fünftel auf.

**European Banking Authority:
Hartes Kernkapital entscheidend
für Risikotragfähigkeit**

Das Baseler Regelwerk arbeitet mit unterschiedlichen Eigenkapitalbegriffen – dem harten Kernkapital, dem Kernkapital und dem sogenannten Ergänzungskapital – und damit auch mit drei risikogewichteten Eigenkapitalquoten. Folgt man der Philosophie der Europäischen Bankenaufsicht EBA, besitzt nur das harte Kernkapital ausreichende Risikotragfähigkeit, steht also im Ernstfall zu 100 Prozent und unbestritten zur Verfügung, um Verluste zu tragen. Hartes Kernkapital ist im Wesentlichen gezeichnetes Kapital und Rücklagen, nicht aber „hybrides Kapital“ und/oder stille Einlagen. Letztere sind vor allem in Deutschlands Bankensektor weit verbreitet. Eine Equity Ratio, definiert als das Verhältnis von eigenen Aktien und einbehaltenen Gewinnen zu risikogewichteten Vermögenswerten, ist gleichbedeutend mit der harten Kernkapitalquote. Der letzte reguläre Stresstest im Sommer 2011 wie auch der jetzt im Vorfeld der Brüsseler Gipfelbeschlüsse zur Sanierung von Griechenland durchgeführte Ad-hoc-Stresstest sind ausschließlich auf die harte Kernkapitalquote ausgelegt. Im Sommer 2011 galt der Test als bestanden, wenn die Banken für 2011 und 2012 in den verschiedenen Stressszenarien eine Kernkapitalquote von mindestens fünf Prozent erreichten. Im jetzigen Ad-hoc-Stresstest mussten die 70 beteiligten Großbanken trotz Marktwertabschreibungen auf Staatsanleihen eine harte Kernkapitalquote von mindestens neun Prozent erreichen.⁶ Im

⁶ Siehe die Veröffentlichung der EBA vom 26. Oktober 2011: Capital buffers for addressing market concerns over sovereign exposures – Methodological Note. www.eba.europa.eu/cebs/media/aboutus/News%20and%20Communications/Sovereign-capitals-shortfall_Methodology-FINAL.pdf.

Vergleich dazu verlangt Basel III eine überraschend niedrige Kernkapitalquote. Allen Banken wird ab 2015 eine harte Kernkapitalquote von 4,5 Prozent abverlangt.⁷ Das noch geltende Basel-II-Regime verlangt sogar nur eine harte Kernkapitalquote von zwei Prozent.

Für die Leverage Ratio ist in Basel III eine Mindestmarke von drei Prozent vorgesehen. Das heißt die Leverage-Begrenzung der Bilanzsumme soll auf das 33,3-fache des gesamten Kernkapitals festgesetzt werden. Allerdings wird hier nicht das harte Kernkapital zur Berechnung herangezogen, sondern das Kernkapital, also hartes Kernkapital plus Mischformen aus Eigen- und Fremdkapital („hybrides Kapital“) und stille Einlagen.⁸

Damit die Leverage Ratio für die Fremdkapitalgeber möglichst aussagekräftig ist, sollte der von der EBA eingeführte Maßstab für die Risikotragfähigkeit von Eigenkapital auch auf die Leverage Ratio angewandt werden. Das heißt, Grundlage für die Berechnung der Leverage-Ratio sollte ausschließlich das harte Kernkapital, und nicht wie in Basel III geplant, das Kernkapital sein.

Equity Ratio und Leverage Ratio bei deutschen Großbanken

Großbanken sind jene systemrelevanten Banken, von denen die Gefahr eines Dominoeffektes ausgeht, wenn sie ins Straucheln geraten. Gleichzeitig sind Großbanken grenzüberschreitend tätig, indem sie zum Beispiel ihre Geschäfte über ausländische Tochtergesellschaften abwickeln. Um die Höhe von Equity und Leverage Ratio im deutschen Bankensektor zu berechnen, wird üblicherweise auf Zahlen der Bundesbank zurückgegriffen.⁹ Diese umfassen nur den einheimischen Teil der Bilanzen der Banken. Das heißt, sie lassen die Bilanzen der grenzüberschreitend tätigen Banken systematisch zu klein erscheinen. Dementsprechend sehen die Leverage-Ratios für deutsche Großbanken, berechnet mit den Bundesbankzahlen, zu groß aus.

Demgegenüber umfassen die Stresstest-Zahlen die gesamte Bilanz der Banken und nicht nur den einheimischen Teil. Im Folgenden wird daher bei den quantitativen Angaben auf die Zahlen der zehn größten deutschen Banken zurückgegriffen, die am Sommer-Stresstest

teilgenommen haben.¹⁰ Bei der Berechnung der Equity Ratio und der Leverage Ratio wird jeweils das harte Kernkapital herangezogen. Das heißt, im Zähler der beiden Quoten stehen das gezeichnete Kapital und die Rücklagen, nicht aber das „hybride Kapital“ oder stille Einlagen.

Mit den Zahlen von 2010 errechnet sich eine durchschnittliche Equity Ratio bei den zehn größten getesteten deutschen Banken von neuneneinviertel Prozent (Tabellen 2 und 3). Die auf das harte Kernkapital bezogene Leverage Ratio lag bei etwas mehr als zweieinviertel Prozent. Abhängig vom jeweiligen Stresstest-Szenario liegt die Equity Ratio der deutschen Großbanken um das Drei- bis Vierfache höher als die Leverage Ratio. Während die Zahl von mehr als neun Prozent nach einer vergleichsweise soliden Eigenkapitalausstattung klingt, lässt die zweite Zahl eher Erinnerungen an extrem gehebelte Hedgefonds aufkommen.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Quoten ist umso größer, je kleiner der Ausschritt der risikogewichteten Vermögenswerte in der gesamten Bilanz ist. Bei den deutschen Großbanken umfassten die risikogewichteten Assets je nach Stresstest-Szenario ein Viertel bis ein Drittel der gesamten Bilanzsumme. Das heißt, die deutschen Banken haben fremdfinanziert in erheblichem Maße in Vermögenswerte mit einem Risikogewicht von null, vorzugsweise vermutlich in EU-Staatsanleihen, investiert.

Fremdkapitalfinanzierung erhöht die Eigenkapitalrendite, wenn die Gesamtrendite höher ist als der Zinssatz für Fremdkapital. Daher ist fremdfinanziertes Bilanzwachstum in guten Zeiten sehr attraktiv. Eine Eigenkapitalrendite von zum Beispiel 25 Prozent lässt sich umso leichter erreichen, je geringer das vorhandene Eigenkapital ist. Wird beispielsweise das Boni-System einer Bank mit der erzielten Eigenkapitalrendite verknüpft, hat das Management nicht nur einen Anreiz, höhere Risiken einzugehen, um den im Zähler stehenden Gewinn zu steigern, zusätzlich besteht auch der Drang, den Nenner, also die Höhe des Eigenkapitals klein zu halten.

Dieser als Leverage-Effekt bekannte Zusammenhang kann jedoch auch Brandbeschleuniger sein. Kehren sich die Verhältnisse um, so dass die Gesamtrendite unterhalb des Kredit- und Anleihezinssatzes liegt, wird die entsprechend dünne Eigenkapitaldecke sehr schnell aufgezehrt.

⁷ Hinzu kommt ein Krisenpuffer, der ab 2016 aufgebaut werden soll und schließlich ab Januar 2019 zweieinhalb Prozent betragen soll.

⁸ Die Banken müssen ab dem 1. Januar 2015 die Leverage Ratio publizieren. Jedoch soll diese erst ab 1. Januar 2018 Bestandteil der Mindestanforderungen (Säule 1) sein.

⁹ Binder, S., Schäfer, D. (2011): Banken werden immer größer. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 32/2011.

¹⁰ Die Daten der 70 Banken im Ad-hoc-Stresstest, der im Vorfeld der Brüsseler Beschlüsse vom 26. Oktober 2011 durchgeführt wurde, sind bislang nicht veröffentlicht.

Tabelle 2

Equity Ratio, Leverage Ratio und Kapitalbedarf¹ – Baseline-Szenarien

In Millionen Euro

| | Kernkapital (Core-Tier) | Bilanzsumme (Total Assets) | Risikogewichtete Aktiva (Risk Weighted Assets, RWA) | Bei einem Leverage von fünf Prozent | | Tatsächliches Leverage in Prozent | Harte Kern- kapitalquote in Prozent | Bei harter Kernkapital- quote von neun Prozent | | Risikogewichtete Aktiva im Verhältnis zur Bilanzsumme in Prozent |
|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|--|--------------------|---|---|---|--------------------|---|
| | | | | Notwendiges Kernkapital | Kapital- bedarf | | | Notwendiges Kernkapital | Kapital- bedarf | |
| Stichtag (Daten 2010) | | | | | | | | | | |
| Deutsche Bank | 30 361 | 1 905 630 | 346 608 | 95 282 | 64 921 | 1,59 | 8,76 | 31 195 | 834 | 18,19 |
| Commerzbank | 26 728 | 771 201 | 267 500 | 38 560 | 11 832 | 3,47 | 9,99 | 24 075 | - | 34,69 |
| LBBW | 9 838 | 374 413 | 120 697 | 18 721 | 8 883 | 2,63 | 8,15 | 10 863 | 1 025 | 32,24 |
| HRE-Gruppe | 5 539 | 328 119 | 19 487 | 16 406 | 10 867 | 1,69 | 28,42 | 1 754 | - | 5,94 |
| DZ Bank AG | 7 299 | 323 578 | 88 689 | 16 179 | 8 880 | 2,26 | 8,23 | 7 982 | 683 | 27,41 |
| Bayern LB | 11 501 | 316 354 | 123 850 | 15 818 | 4 317 | 3,64 | 9,29 | 11 147 | - | 39,15 |
| Nord LB | 3 974 | 228 586 | 86 850 | 11 429 | 7 455 | 1,74 | 4,58 | 7 817 | 3 843 | 37,99 |
| WestLB | 4 218 | 191 523 | 48 615 | 9 576 | 5 358 | 2,20 | 8,68 | 4 375 | 157 | 25,38 |
| HSH Nordbank | 4 434 | 150 930 | 41 388 | 7 547 | 3 113 | 2,94 | 10,71 | 3 725 | - | 27,42 |
| Landesbank Berlin | 5 162 | 133 861 | 35 257 | 6 693 | 1 531 | 3,86 | 14,64 | 3 173 | - | 26,34 |
| Zusammen | 109 054 | 4 724 195 | 1 178 941 | 236 210 | 127 156 | 2,31 | 9,25 | 106 105 | 6 541 | 24,96 |
| Baseline-Szenario 2011 | | | | | | | | | | |
| Deutsche Bank | 33 590 | 1 905 630 | 422 046 | 95 282 | 61 692 | 1,76 | 7,96 | 37 984 | 4 394 | 22,15 |
| Commerzbank | 23 066 | 730 467 | 277 176 | 36 523 | 13 457 | 3,16 | 8,32 | 24 946 | 1 880 | 37,95 |
| LBBW | 10 188 | 356 383 | 123 265 | 17 819 | 7 631 | 2,86 | 8,27 | 11 094 | 906 | 34,59 |
| HRE-Gruppe | 3 549 | 328 119 | 20 767 | 16 406 | 12 857 | 1,08 | 17,09 | 1 869 | - | 6,33 |
| DZ Bank AG | 9 062 | 323 578 | 96 386 | 16 179 | 7 117 | 2,80 | 9,40 | 8 675 | - | 29,79 |
| Bayern LB | 11 522 | 316 354 | 126 982 | 15 818 | 4 296 | 3,64 | 9,07 | 11 428 | - | 40,14 |
| Nord LB | 6 580 | 228 586 | 95 548 | 11 429 | 4 849 | 2,88 | 6,89 | 8 599 | 2 019 | 41,80 |
| WestLB | 4 390 | 190 935 | 49 820 | 9 547 | 5 157 | 2,30 | 8,81 | 4 484 | 94 | 26,09 |
| HSH Nordbank | 4 204 | 150 930 | 40 597 | 7 547 | 3 343 | 2,79 | 10,36 | 3 654 | - | 26,90 |
| Landesbank Berlin | 5 276 | 133 861 | 38 214 | 6 693 | 1 417 | 3,94 | 13,81 | 3 439 | - | 28,55 |
| Zusammen | 111 427 | 4 664 843 | 1 290 801 | 233 242 | 121 815 | 2,39 | 8,63 | 116 172 | 9 293 | 27,67 |
| Baseline-Szenario 2012 | | | | | | | | | | |
| Deutsche Bank | 37 091 | 1 905 630 | 435 101 | 95 282 | 58 191 | 1,95 | 8,52 | 39 159 | 2 068 | 22,83 |
| Commerzbank | 24 299 | 711 764 | 273 520 | 35 588 | 11 289 | 3,41 | 8,88 | 24 617 | 318 | 38,43 |
| LBBW | 10 106 | 339 981 | 110 670 | 16 999 | 6 893 | 2,97 | 9,13 | 9 960 | - | 32,55 |
| HRE-Gruppe | 3 124 | 328 119 | 21 064 | 16 406 | 13 282 | 0,95 | 14,83 | 1 896 | - | 6,42 |
| DZ Bank AG | 9 544 | 323 578 | 100 924 | 16 179 | 6 635 | 2,95 | 9,46 | 9 083 | - | 31,19 |
| Bayern LB | 11 541 | 316 354 | 127 849 | 15 818 | 4 277 | 3,65 | 9,03 | 11 506 | - | 40,41 |
| Nord LB | 6 777 | 228 586 | 100 275 | 11 429 | 4 652 | 2,96 | 6,76 | 9 025 | 2 248 | 43,87 |
| WestLB | 4 390 | 190 393 | 50 074 | 9 520 | 5 130 | 2,31 | 8,77 | 4 507 | 117 | 26,30 |
| HSH Nordbank | 4 305 | 150 930 | 40 918 | 7 547 | 3 242 | 2,85 | 10,52 | 3 683 | - | 27,11 |
| Landesbank Berlin | 5 386 | 133 861 | 38 883 | 6 693 | 1 307 | 4,02 | 13,85 | 3 499 | - | 29,05 |
| Zusammen | 116 563 | 4 629 196 | 1 299 278 | 231 460 | 114 897 | 2,52 | 8,97 | 116 935 | 4 750 | 28,07 |

¹ Berechnet auf der Basis des harten Kernkapitals.

Quelle: EBA, stress-test.eba.europa.eu/.

© DIW Berlin 2011

Einigen deutschen Großbanken mangelt es immer noch an Eigenkapital.

Die Leverage Ratio ist ein besseres Risikomaß als die Equity Ratio

Mit der Risikogewichtung sind mehrere Probleme verbunden. So können Banken innerhalb des Baseler Regelwerks ihre Risiken selbst einschätzen, wenn sie sich die eigenen Risikoschätzmodelle von der Aufsicht genehmigen lassen. Eine niedrige Risikogewichtung zieht niedrige notwendige Eigenkapitalsummen nach sich. Da dies in guten Zeiten die Eigenkapitalrendite via Leverage-Effekt nach oben treibt, besteht für das Management bei entsprechenden Bonissystemen ein inherenter

Anreiz, alle Spielräume zum Zweck einer niedrigen Risikogewichtung zu nutzen. Diesen Verdacht hegt zur Zeit auch manche nationale Aufsicht. Zum Beispiel lässt die Bafin prüfen, ob es bei den Banken, die interne Risikomodelle anwenden, nicht zu einer Überdehnung dieser Spielräume gekommen ist.¹¹ In der Schweiz

¹¹ Siehe zum Beispiel: Risiko-Berechnungen – Banken wettern gegen strenge BaFin-Kontrollen. Handelsblatt vom 11. September 2011, www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/banken-wettern-gegen-strenge-bafin-kontrollen/4599028.html.

Tabelle 3

Equity Ratio, Leverage Ratio und Kapitalbedarf¹ – Adverse-Szenarien

In Millionen Euro

| | Kernkapital (Core-Tier) | Bilanzsumme (Total Assets) | Risikogewichtete Aktiva (Risk Weighted Assets, RWA) | Bei einem Leverage von fünf Prozent | | Tatsäch- liches Leverage in Prozent | Harte Kernkapital- quote in Prozent | Bei harter Kernkapitalquote von neun Prozent | | Risikogewichtete Aktiva im Verhältnis zur Bilanzsumme in Prozent |
|------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|--|--------------------|--|--|---|--------------------|---|
| | | | | Notwendiges Kernkapital | Kapital- bedarf | | | Notwendiges Kernkapital | Kapital- bedarf | |
| Adverse-Szenario 2011 | | | | | | | | | | |
| Deutsche Bank | 31 458 | 1 905 630 | 467 396 | 95 282 | 63 824 | 1,65 | 6,73 | 42 066 | 10 608 | 24,53 |
| Commerzbank | 20 449 | 730 467 | 300 826 | 36 523 | 16 074 | 2,80 | 6,80 | 27 074 | 6 625 | 41,18 |
| LBBW | 9 458 | 356 383 | 132 450 | 17 819 | 8 361 | 2,65 | 7,14 | 11 921 | 2 463 | 37,17 |
| HRE-Gruppe | 3 055 | 328 119 | 24 283 | 16 406 | 13 351 | 0,93 | 12,58 | 2 185 | - | 7,40 |
| DZ Bank AG | 8 590 | 323 578 | 108 230 | 16 179 | 7 589 | 2,65 | 7,94 | 9 741 | 1 151 | 33,45 |
| Bayern LB | 10 651 | 316 354 | 131 835 | 15 818 | 5 167 | 3,37 | 8,08 | 11 865 | 1 214 | 41,67 |
| Nord LB | 6 517 | 228 586 | 104 891 | 11 429 | 4 912 | 2,85 | 6,21 | 9 440 | 2 923 | 45,89 |
| WestLB | 4 388 | 190 775 | 59 764 | 9 539 | 5 151 | 2,30 | 7,34 | 5 379 | 991 | 31,33 |
| HSH Nordbank | 4 367 | 150 930 | 44 569 | 7 547 | 3 180 | 2,89 | 9,80 | 4 011 | - | 29,53 |
| Landesbank Berlin | 5 091 | 133 861 | 48 834 | 6 693 | 1 602 | 3,80 | 10,43 | 4 395 | - | 36,48 |
| Zusammen | 104 024 | 4 664 683 | 1 423 078 | 233 234 | 129 210 | 2,23 | 7,31 | 128 077 | 25 974 | 30,51 |
| Adverse-Szenario 2012 | | | | | | | | | | |
| Deutsche Bank | 32 721 | 1 905 630 | 499 897 | 95 282 | 62 561 | 1,72 | 6,55 | 44 991 | 12 270 | 26,23 |
| Commerzbank | 19 802 | 711 764 | 310 726 | 35 588 | 15 786 | 2,78 | 6,37 | 27 965 | 8 163 | 43,66 |
| LBBW | 8 851 | 339 981 | 124 086 | 16 999 | 8 148 | 2,60 | 7,13 | 11 168 | 2 317 | 36,50 |
| HRE-Gruppe | 2 378 | 328 119 | 23 711 | 16 406 | 14 028 | 0,72 | 10,03 | 2 134 | - | 7,23 |
| DZ Bank AG | 8 601 | 323 578 | 124 052 | 16 179 | 7 578 | 2,66 | 6,93 | 11 165 | 2 564 | 38,34 |
| Bayern LB | 9 583 | 316 354 | 134 536 | 15 818 | 6 235 | 3,03 | 7,12 | 12 108 | 2 525 | 42,53 |
| Nord LB | 6 006 | 228 586 | 107 861 | 11 429 | 5 423 | 2,63 | 5,57 | 9 707 | 3 701 | 47,19 |
| WestLB | 4 160 | 190 011 | 67 970 | 9 501 | 5 341 | 2,19 | 6,12 | 6 117 | 1 957 | 35,77 |
| HSH Nordbank | 3 951 | 150 930 | 71 504 | 7 547 | 3 596 | 2,62 | 5,53 | 6 435 | 2 484 | 47,38 |
| Landesbank Berlin | 5 090 | 133 861 | 48 790 | 6 693 | 1 603 | 3,80 | 10,43 | 4 391 | - | 36,45 |
| Zusammen | 101 143 | 4 628 814 | 1 513 133 | 231 441 | 130 298 | 2,19 | 6,68 | 136 182 | 35 982 | 32,69 |

¹ Berechnet auf der Basis des harten Kernkapitals.

Quelle: EBA, stress-test.eba.europa.eu/.

Der Mangel an Eigenkapital ist teilweise beträchtlich.

hat die Aufsicht explizit auf die Einführung einer Leverage Ratio von fünf Prozent gedrungen, um den Unzulänglichkeiten der Risikogewichtung durch die Banken selbst ein Korrektiv entgegenzusetzen.¹²

Die Alternative zur internen Berechnung der Risikogewichte sind externe Risikonoten. Das Ausweichen auf diese ist jedoch ebenfalls mit einem gravierenden Nachteil verbunden. Es verstärkt die ohnehin große Abhängigkeit von externen Rating-Urteilen und bedeutet mit großer Wahrscheinlichkeit eine weitere Machtzunahme für die „Großen Drei“. Der Marktanteil von Standard&Poors, Moody's und Fitch liegt im Ratingmarkt ohnehin bei über 90 Prozent.

Weil die Fehlrteile der Rating-Agenturen die Finanzkrise wesentlich verursacht haben und die Urteilsfindung der „Großen Drei“ auch in der gegenwärtigen

Schuldenkrise sehr intransparent ist, herrscht das Bestreben vor, die Abhängigkeit von dem Rating-Oligopol in der Bankenregulierung eher zu vermindern.

Schließlich bewirkt die herrschende Praxis der Risikogewichtung eine Diskriminierung unter den Vermögenswerten mit unerwünschten Folgen. Beispielsweise schafft sie einen inhärenten Anreiz, aufgenommene Mittel in europäische Staatsanleihen zu investieren, anstatt in Unternehmensfinanzierung. Ersteres schadet der Eigenkapitalrendite nicht, denn diese Investition erfordert keine Aufstockung des Eigenkapitals. Wohingegen Kreditvergabe an Unternehmen der Eigenkapitalrendite schadet, da dann auch mehr Eigenkapital notwendig wird.

Für die praktizierte Risikogewichtung mag ins Feld geführt werden, Staatsanleihen seien sicherer als Unternehmenskredite, weil ganze Volkswirtschaften dahinter stehen. Das Risikogewicht und damit die Eigenkapitalneutralität sei folglich gerechtfertigt. In der seit 2007

¹² Eidgenössische Bankenaufsicht, www.finma.ch.

währenden Finanzkrise hat sich allerdings immer wieder herausgestellt, dass der Markt für kurzfristige Finanzierungen sehr schnell austrocknen kann. Wenn eine Bank also langfristige Investitionen in Staatsanleihen sehr kurzfristig über Geldmarktfonds oder andere Banken finanziert, muss sie die Kredite ständig weiterwälzen. Bei einer Austrocknung des Marktes ist dies nicht mehr möglich und der Bank droht die Illiquidität, unabhängig vom Risikogewicht des Vermögenswertes.

Der Anreiz zur Kurzfristfinanzierung ist gegeben, wenn die kurzfristige Verzinsung – wie es in der Regel der Fall ist – niedriger ist als die langfristige. Vor der Finanzkrise haben Banken beispielsweise über ihre Investmentvehikel stark in lange laufende, hoch verzinsliche Kreditderivate investiert und diese mit der Emission von niedrig verzinslichen Kurzläufnern oder mit kurzfristigen Interbankenkrediten finanziert. Auch die vor kurzem verstaatlichte Dexia-Bank hat langfristige Kommunalanleihen wohl substantiell mit Kurzfristkrediten von US-amerikanischen Geldmarktfonds finanziert. Diese Kredite konnten nicht mehr weitergewälzt werden, weil die Geldmarktfonds das Vertrauen in die Stabilität der Bank verloren hatten.

Die europäischen Banken haben sich teilweise sehr weit von dem traditionellen Geschäftsmodell einer Bank entfernt. Innerhalb des traditionellen Modells ist es eher gerechtfertigt, anzunehmen, dass immer genügend Spareinlagen in genügend langer Frist zur Finanzierung der Langfristinvestitionen vorhanden sind. Bei einer großen Abhängigkeit von marktvermittelten Kurzfristfinanzierungen ist jedoch das Risiko der in kurzen Abständen wiederkehrenden „Krise bei Fälligkeit“ allgegenwärtig. Ein Risikogewicht von null für lange laufende EU-Staatsanleihen setzt folglich falsche Anreize und diskriminiert die Unternehmensfinanzierung. Es kommt zu einem Crowding-Out bedingt durch eine unterschiedliche Eigenkapitalunterlegung.

Die unterschiedliche Behandlung von Unternehmens- und Staatsfinanzierung bei der Risikogewichtung hat auch ungewollte Konsequenzen, wenn eine starke Erhöhung der harten Kernkapitalquote angestrebt wird, wie es jetzt in der Eurozone der Fall ist. Eine Erhöhung der harten Kernkapitalquote lässt sich auf zweierlei Arten erreichen:

- Die Banken besorgen sich entweder auf privatem Weg oder über den Staat mehr Eigenkapital. Sie erhöhen also den Zähler der Equity Ratio und erfüllen so die verschärften Bedingungen.
- Die Banken reduzieren ihre risikogewichteten Vermögenswerte. Dieses Ziel erreichen sie, indem Kredite oder Wertpapiere mit einem positiven Risikogewicht verkauft werden oder das risikogewichtete

Neugeschäft eingeschränkt wird. Das ist gleichbedeutend mit einer Reduzierung des Nenners der harten Kernkapitalquote.

Der erste Weg ist für Banken aus mehreren Gründen nicht attraktiv: (1) Zusätzliches Eigenkapital ist schwer zu besorgen. Gerade in Deutschland mit seiner schwachen Börsenkapitalisierung ist die Attrahierung von Eigenkapital schwierig und daher vergleichsweise teuer. (2) Der Leverage-Effekt ist tangiert. Durch die Erhöhung des Eigenkapitals sinkt tendenziell die Eigenkapitalrendite. (3) Mit zusätzlichem staatlichem Eigenkapital, in Deutschland könnte dies zum Beispiel von einem wiederbelebten SoFFin stammen, gehen zahlreiche Beschränkungen einher. So ist das Gehalt der Vorstände auf 500 000 Euro beschränkt, es darf keine Ausschüttung von Dividenden und Boni stattfinden, und bestimmte Vorgaben für die Geschäftspolitik müssen eingehalten werden. Auch ist der Staat als mächtiger Aktionär möglicherweise gefürchtet.

Damit rückt die zweite Möglichkeit zur Erhöhung der Kernkapitalquote ins Blickfeld. Was bedeutet dies unter dem momentan herrschenden Regime der Risikogewichtung und der Fokussierung auf die harte Kernkapitalquote? Nur die Einschränkung der risikogewichteten Aktiva wie der Verkauf von Unternehmenskrediten oder eine geringere Vergabe von neuen Immobilienkrediten reduziert den Nenner und verhilft zu einer höheren harten Kernkapitalquote. Der Verkauf von EU-Staatsanleihen hat hingegen wegen des Risikogewichtes von null bislang keine Auswirkungen auf den Nenner der harten Kernkapitalquote. Damit entsteht unter dem Regime der Risikogewichtung ein ungewünschter Effekt. Die Intention, die Banken wegen der Gefahr von Wertberichtigungen bei EU-Staatsanleihen zu einer höheren Kernkapitalquote zu zwingen, schlägt womöglich stark auf das Kreditgeschäft mit Unternehmen und Haushalten durch. Denn das sind ja die Vermögenswerte mit einem positiven Risikogewicht.¹³

13 Gemäß EBA sollen die Banken ihre Kapitalpositionen durch den Aufbau einer provisorischen Eigenkapitaldecke speziell zur Absicherung des Staatenrisikos verbessern. Darüber hinaus müssen die Banken eine Kernkapitalquote von neun Prozent erreichen. Von den Banken wird erwartet, dass die Eigenkapitalstärkung bis Ende Juni 2012 durchgeführt ist. Beim Kapitalpuffer für Staatsanleihen handelt es sich jedoch um einen sogenannten indikativen Puffer, also eher um einen Richtwert als um eine zwingende Regulierung. Die EBA hat für die deutschen Banken als Richtwert gut sieben Milliarden Euro zusätzlich zur Unterlegung des Staatenrisikos genannt. Der Richtwert ist jedoch gegenstandslos, wenn die Kernkapitalquote bereits neun Prozent übersteigt. Vgl. www.eba.europa.eu/News-Communications/Year/2011/The-EBA-details-the-EU-measures-to-restore-confide.aspx.

Verzicht auf die Risikogewichtung beseitigt das Problem

Bei Verwendung der Leverage Ratio als Risikomaß entfiele die Notwendigkeit der Risikogewichtung mit anfälligen internen Rating-Modellen ebenso wie die Abhängigkeit von Rating-Agenturen.

- Es gäbe keine Diskriminierung der unterschiedlichen Vermögenswerte mehr. Bezüglich der Eigenkapitalunterlegung würde die Staatsanleihe genauso behandelt werden, wie der Unternehmenskredit.
- Geplante Erhöhungen der Leverage Ratio würden keinen Anreiz setzen, bestimmte Geschäfte abzubauen. Will die Bank den Weg der Nennerreduzierung beschreiten, ist es bei der Leverage Ratio egal, ob Staatsanleihen oder Unternehmenskredite verkauft werden.

Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass allein die Leverage Ratio dem Bilanzwachstum Einhalt gebieten kann. Bei der Leverage Ratio muss sich die Bank für jeden Typ von Investition Eigenkapital besorgen und nicht nur für die risikogewichtete Investition. Eigenkapital ist

knapp und diese Knappheit setzt dem Bilanzwachstum Grenzen. Im Krisenfall einer Großbank steht der Steuerzahler nicht nur für die risikogewichteten Assets im Obligo, sondern für die gesamte Bilanzsumme. Daher sollte der Steuerzahler auch ein Interesse an der Bilanzsummenbegrenzung und damit an einer vergleichsweise hohen Leverage Ratio haben. Ein Hebel von $1/33$ wie in Basel III vorgesehen, erscheint zu hoch. Zum Beispiel hatte der 1998 insolvent gewordene Hedgefonds Longterm Capital Management zu Beginn des Jahres 1998 einen Hebel von etwa $1/25$: Fünf Milliarden US-Dollar Eigenkapital standen etwa 125 Milliarden US-Dollar Kredit gegenüber. Zumindest sollte dem Beispiel der Schweiz gefolgt werden, die ihre Großbanken zu einer Leverage Ratio von fünf Prozent verpflichtet hat. Das entspricht einem Hebel von $1/20$. Auf der Basis der Daten des regulären Stresstests vom Sommer 2011 bedeutet das für die zehn größten teilnehmenden deutschen Banken allerdings einen Kapitalbedarf, der im dreistelligen Milliardenbereich liegt. Das ist eine andere Dimension als der jetzt beim Ad-hoc-Stresstest ermittelte – auf eine harte Kernkapitalquote von neun Prozent bezogene – Kapitalbedarf von etwas über fünf Milliarden Euro für die deutschen Großbanken.

Prof. Dr. Dorothea Schäfer ist Forschungsdirektorin Finanzmärkte am DIW Berlin | dschaefer@diw.de

JEL Classification: G21, G32, N20
Keywords: Banks, Basel III, Too-big-to-fail

Im Wochenbericht Nr. 45/2011 ist die Tabelle auf Seite 19 mit einer falschen Zahl abgedruckt worden. Die richtige Version finden Sie hier:

Tabelle

Die wichtigsten Evaluationsergebnisse zum Überbrückungsgeld (ÜG)

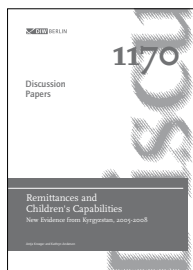
| | Westdeutschland | | Ostdeutschland | |
|---|-----------------|--------|----------------|--------|
| | Männer | Frauen | Männer | Frauen |
| Erwerbsstatus nach 5 Jahren in Prozent | | | | |
| Selbständig | 68 | 67 | 70 | 56 |
| Sozialversicherungspflichtig beschäftigt | 21 | 23 | 20 | 23 |
| Arbeitslos | 7 | 3 | 7 | 10 |
| Anteil der Selbständigen, die im Jahr der Förderung mehr verdienten als zuvor als Angestellte | 38 | 31 | 37 | 30 |
| Durchschnittliche monatliche Einkünfte der Erwerbsperson 28 Monate nach Förderung (in Euro) | 2 200 | 1 630 | 1 470 | 1 180 |
| Anteil der Selbständigen, die 28 Monate nach Förderung mehr verdienen als zuvor als Angestellte | 54 | 50 | 56 | 51 |
| Induzierte Beschäftigungseffekte | | | | |
| Anteil der Selbständigen mit Beschäftigten, 56 Monate nach Förderung (in Prozent) | 42 | 31 | 35 | 29 |
| Effekte im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmer/innen | | | | |
| Erfolgskriterium: Selbständig oder SV-beschäftigt, 28 Monate nach Förderung (in Prozentpunkten) | 24 | 37 | 35 | 37 |
| Erfolgskriterium: Selbständig oder SV-beschäftigt, 56 Monate nach Förderung (in Prozentpunkten) | 17 | 27 | 22 | 29 |
| Erfolgskriterium: Arbeitseinkommen, 28 Monate nach Förderung (in Euro) | 924 | 648 | 651 | 777 |
| Erfolgskriterium: Arbeitseinkommen, 56 Monate nach Förderung (in Euro) | 777 | 283 | 672 | 302 |
| Monetäre Effizienz in Euro | 2 880 | 1 100 | 1 500 | 244 |

Quellen: Caliendo, Steiner, Baumgartner (2007); Caliendo, Kritikos, Steiner, Wießner (2007); Caliendo, Kritikos (2010a); Caliendo, Künn, Wießner(2010).

© DIW Berlin 2011

Das Überbrückungsgeld ist in allen Bewertungskategorien wie „Gründungserfolg“, „Effektivität“ oder „Effizienz“ als erfolgreiches Instrument eingestuft worden.

Discussion Papers Nr. 1170/2011
Antje Kroeger, Kathryn Anderson



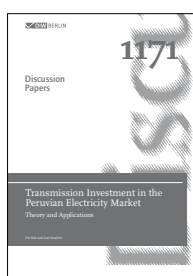
Remittances and Children's Capabilities: New Evidence from Kyrgyzstan, 2005—2008

The Kyrgyz Republic is one of the largest recipients of international remittances in the world; from a Balance of Payments measure of remittances, it ranked tenth in the world in 2008 in the ratio of remittances to GDP, a rapid increase from 30th place in 2004. Remittances can be used to maintain the household's standard of living by providing income to families with unemployed and underemployed adult members. Remittances can also be used to promote investment not only in businesses and communities but also in people. In this paper, we examine the role that remittances have played in the Kyrgyz Republic in promoting investments in children.

Based on the capabilities approach to well-being initiated by Sen (2010), we look at the impact of remittances and domestic transfer payments primarily from internal migration on children's education and health. Our outcomes include enrollment in school and preschool, expenditures, stunting and wasting of preschool children, and health habits of older children. We use unique panel data from the Kyrgyz Republic for 2005–2008 and thus control for some of the biases inherent in cross-sectional studies of remittances and family outcomes. We find that overall remittances and domestic transfers have not promoted investments in the human capital of children. Specifically, preschool enrollments were higher in the urban north but secondary school enrollments were lower in other regions in remittance receiving households; expenditures were also negatively affected in the south and the mountain areas. These negative enrollment results were larger for girls than for boys. We also found evidence of stunting and wasting among young children and worse health habits among boys in remittance or transfer receiving households. In the long run, Kyrgyzstan needs human capital development for growth; our results suggest that remittances are not providing the boost needed in human capital to promote development in the future.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1171/2011
Erix Ruiz, Juan Rosellón



Transmission Investment in the Peruvian Electricity Market: Theory and Applications

This research presents an application of the Hogan, Rosellón and Vogelsang (2010) (HRV) mechanism to promote electricity transmission network expansion in the Peruvian electricity transmission system known as SEIN (Sistema Eléctrico Interconectado Nacional). The HRV mechanism combines the merchant and regulatory approaches to promote investment into transmission grids. This mechanism gives incentives for efficient investment in expansion of the network by the rebalancing over time of the fixed and variable charges of a two-part tariff in the framework of a wholesale electricity market with locational pricing. The expansion of

the network is carried out through the sale of Financial Transmission Rights (FTR's) for the congested lines. The mechanism is applied for 103 nodes of the SEIN using detailed characteristics of generators, nodes and transmission lines. Under Laspeyres weights and linear cost of expansion of transmission capacity, it is shown that prices converge to lower levels as a result of increased transmission capacity.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Prof. Dr. Jürgen Schupp ist Leiter der Infrastrukturreinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin
Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Armut in Europa – Ist die ambitionierte Zielgröße noch zeitgemäß?

Die Europäische Kommission hat sich vor fast genau einem Jahr ein ehrgeiziges und auch neues Ziel gesetzt, das als Weiterentwicklung des Lissabon-Vertrages gilt. Es geht um die Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Unter der als Strategie „Europa 2020“ verabredeten europäischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialagenda einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf das Ziel, in den nächsten zehn Jahren mindestens 20 Millionen Menschen einen Weg aus der Armut und der sozialen Ausgrenzung zu eröffnen. Ein ausgesprochen ambitioniertes Ansinnen, denn dies würde implizieren, die derzeit für die Euroländer geschätzte Zahl der von Armut betroffenen von rund 80 Millionen Menschen um ein Viertel zu senken.

Dieser Beschluss wurde unter dem Eindruck der Bilanzierung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise gefasst und auf Basis der Einsicht beschlossen, dass die schwächsten Bürgerinnen und Bürger der europäischen Staaten am härtesten von der Krise getroffen werden. Es fällt schwer, sich diesem hehren Ziel zu verweigern; welcher Politiker oder auch steuerzahlende EU-Bürger wollte sich nicht dafür einsetzen, Armut und soziale Ausgrenzung abzubauen. Aber der Fluch liegt im Detail solcher Indikatoren. Denn die methodischen Ansprüche an soziale Indikatoren, die als Zielgrößen auch für Zwecke der politischen Steuerung verwendet werden, sind hoch. So soll ein Indikator robust und statistisch korrekt sein, er sollte direkt auf politische Maßnahmen reagieren, aber zugleich nicht manipulierbar sein. Ob hinsichtlich der Armutsdefinition bereits die methodischen Voraussetzungen erfüllt sind, muss auch vor dem Hintergrund der in Deutschland gesammelten Erfahrungen bei der Erstellung der bisher drei veröffentlichten Armuts- und Reichtumsberichte bezweifelt werden.

So verwundert es auch nicht, dass bereits im April 2011, als nämlich die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme zur Einlösung der Europa-2020-Ziele mitteilten, auf die einfache Addition der 27 EU-Staaten verzichtet und lapidar vermerkt wurde, dass das Ergebnis wegen Unterschieden in den nationalen methodischen Berechnungsweisen nicht

ermittelbar sei. Mit anderen Worten: Das große Ziel wird ein leeres Versprechen bleiben und wenig geeignet sein, das in den letzten Wochen von Politikern vielfach beschworene Vertrauen in das Projekt eines gemeinsamen Europas zu fördern.

Was bei Ökonomen schon lange als Binsenweisheit gilt: „There is no free lunch“, dämmert zunehmend auch den EU-Bürgern, deren Regierungen für die gemeinsam gesteckten Ziele der EU in die Verantwortung genommen werden. Zugeständenermaßen wurde bei der Verkündung des Programms in aller Vorsicht darauf hingewiesen, dass das neue Jahrzehnt vermutlich überwiegend von öffentlichen Ausgabenkürzungen geprägt sein wird und das Vertrauen durch das Beschreiten neuer partizipativer Wege gestärkt werden müsse, die die Effizienz von Maßnahmen steigern können. Auf gut Deutsch: Das Ziel wurde verkündet ohne zusätzliches Geld zur Bekämpfung von Armut in Aussicht stellen zu können. Aus den drei Armuts- und Reichtumsberichten sollte sich die Erkenntnis durchgesetzt haben, dass die Bekämpfung der Ursachen von Armut ein langwieriger Prozess ist, und schnelle Erfolge gerade in Zeiten schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht realistisch sind.

Mittlerweile hat sich die Eurokrise dramatisch verschärft, und gerade die Länder mit den ehrgeizigsten Zielen der Armutsreduktion (Italien, Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland) sind diejenigen Länder der Eurozone mit in den letzten Monaten drastisch verschärften Sparauflagen zur Begrenzung der nationalen Verschuldung öffentlicher Haushalte.

Muss es der protestierende Wut-Bürger in Athen nicht als geradezu zynisch erachten, dass Europa nach wie vor das Ziel verfolgt, in seinem Land in den nächsten Jahren die Armut zu bekämpfen und um ein Viertel zu senken? Ist es nicht viel realistischer, dass es schwer genug sein wird, die bereits jetzt bestehende Ungleichheit zwischen den EU-Staaten nicht noch weiter zu vertiefen? Sind die Ziele zu hoch gesteckt, ist ein Scheitern nahezu programmiert, und die Akzeptanz und das Vertrauen in die europäischen Institutionen werden mit Sicherheit nicht wachsen. Eine Anpassung des Zielwertes erscheint deshalb dringend geboten, um nicht das Ziel selbst in Misskredit zu bringen.