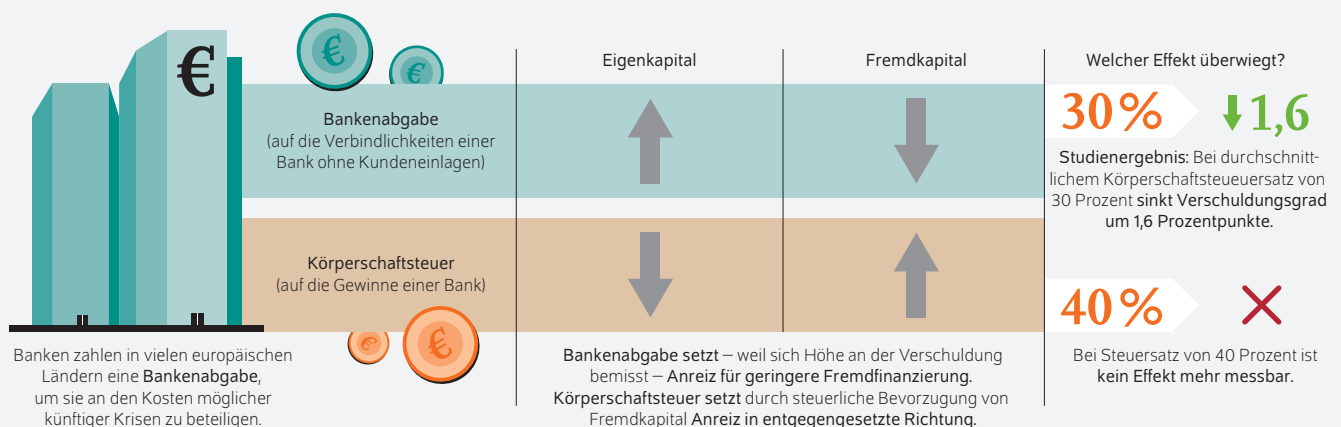


Bankenabgaben können Bankbilanzen widerstandsfähiger machen – hohe Körperschaftsteuersätze schwächen Effekt aber ab

Von Franziska Bremus und Lena Tonzer

- Studie untersucht Auswirkung von Bankenabgaben auf die Stabilität europäischer Banken
- Auf Basis von Bilanzdaten von rund 3 000 Banken aus 27 EU-Ländern wird Verschuldung von Banken mit und ohne Abgabe in Abhängigkeit von Unternehmenssteuern verglichen
- Banken sind in Ländern mit Bankenabgabe weniger verschuldet als in Ländern ohne Abgabe – jedenfalls dann, wenn diese auf Verbindlichkeiten abzüglich Kundeneinlagen erhoben wird
- Effekt wird in Ländern mit hoher Körperschaftsteuer aber teilweise oder ganz kompensiert, da steuerliche Bevorzugung von Fremdkapital dann stärker ins Gewicht fällt
- Um Effektivität regulatorischer Abgaben zu gewährleisten, sollten bei deren Ausgestaltung Wechselwirkungen mit anderen Steuern berücksichtigt werden

Bankenabgaben auf die Verbindlichkeiten einer Bank reduzieren deren Verschuldungsgrad, hohe Körperschaftsteuersätze können den Effekt aber nivellieren



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

© DIW Berlin 2020

ZITAT

„Bankenabgaben reduzieren den Verschuldungsgrad von Banken nur dann, wenn sie erstens auf die Bankverbindlichkeiten erhoben werden und zweitens der Körperschaftsteuersatz und damit der Vorteil der Fremdfinanzierung nicht zu hoch ist. Solche Wechselwirkungen sollten bei der Ausgestaltung regulatorischer Abgaben berücksichtigt werden.“ — Franziska Bremus —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Franziska Bremus
www.diw.de/mediathek

Bankenabgaben können Bankbilanzen widerstandsfähiger machen – hohe Körperschaftsteuersätze schwächen Effekt aber ab

Von Franziska Bremus und Lena Tonzer

ABSTRACT

Viele europäische Länder haben nach der globalen Finanzkrise 2008/09 Abgaben von Banken eingeführt, um die Finanzinstitute über Abwicklungs- und Restrukturierungsfonds an den Kosten möglicher künftiger Banken Krisen zu beteiligen. Gleichzeitig kann durch solche Abgaben für Banken ein Anreiz zu einem geringeren Verschuldungsgrad und damit einer stabileren Kapitalstruktur gesetzt werden. Der vorliegende Beitrag untersucht anhand von Bankbilanzdaten, inwieweit Bankenabgaben zu einer geringeren Verschuldung beigetragen haben und welche Rolle die Höhe des Körperschaftsteuersatzes dafür spielt. Denn durch die steuerliche Bevorzugung von Fremdkapital begünstigen höhere Körperschaftsteuersätze eine stärkere Verschuldung. Die empirischen Befunde zeigen, dass Banken in Ländern mit einer Bankenabgabe auf Bankverbindlichkeiten einen geringeren Verschuldungsgrad und damit höhere Kapitalpuffer aufweisen als Banken in Ländern ohne eine solche Abgabe. Je höher der Körperschaftsteuersatz ist, desto weniger reduzieren Bankenabgaben allerdings die Verschuldung. Um die Effektivität regulatorischer Abgaben zu gewährleisten, sollten bei ihrer Ausgestaltung Wechselwirkungen mit anderen Steuern berücksichtigt werden.

Im Zuge der Covid-19-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen wird die Stabilität des Bankensektors und das potentielle Risiko einer Bankenkrise wieder vermehrt diskutiert. Auch wenn die Banken aktuell durch eine höhere Kapitalausstattung besser dastehen als zu Beginn der globalen Finanzkrise 2008/09, bergen die zunehmenden Kreditrisiken in der Realwirtschaft dennoch die Gefahr, dass Banken in Schieflage geraten und Restrukturierungsmaßnahmen notwendig werden.¹

Mit Blick auf mögliche Stabilisierungsmechanismen für Banken hat sich seit der globalen Finanzkrise ebenfalls einiges getan. Die europäische Bankenregulierung wurde grundlegend reformiert. Kernziele waren dabei einerseits die Verringerung übermäßiger Risikofreude der Banken und die Stärkung ihrer Widerstandsfähigkeit, andererseits das Durchbrechen des Teufelskreises zwischen Risiken von Staaten und Banken. Als ein Element der regulatorischen Neuerungen führten viele europäische Länder nationale Bankenabwicklungsfonds ein, um Banken durch jährlich zu entrichtende Abgaben („Bankenabgaben“) an den Kosten möglicher künftiger Schieflagen im Finanzsektor zu beteiligen und einen Rückgriff auf Steuermittel zu vermeiden. In Deutschland wurde vor fast zehn Jahren mit dem Restrukturierungsgesetz eine Bankenabgabe auf den Weg gebracht.² Seit 2015 wird von den Banken im Euroraum statt unterschiedlicher nationaler Abgaben eine europäische Bankenabgabe erhoben, die von den nationalen Behörden in den Einheitlichen Abwicklungsfonds übertragen wird.³ Neben dem Ziel, Banken an der Finanzierung von Abwicklungs- und

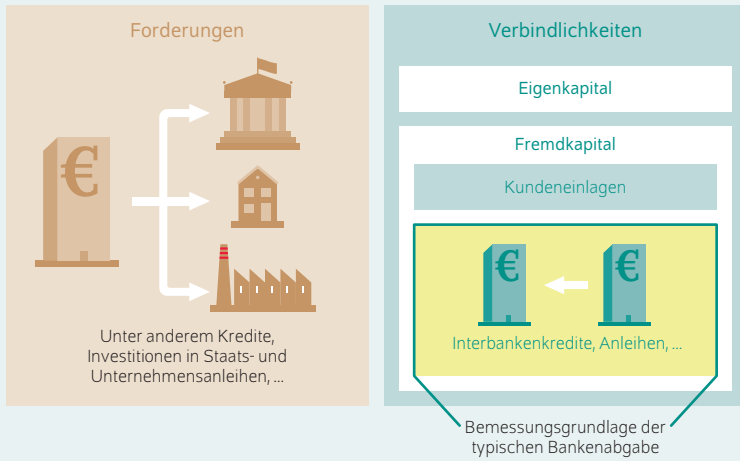
¹ Reint E. Gropp, Michael Koetter und William McShane (2020): The Corona Recession and Bank Stress in Germany. IWH Online 4 (online verfügbar; abgerufen am 12. August 2020). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt; Carla Neuhaus (2020): Droht Deutschland eine Bankenkrise? Tagesspiegel vom 27. Juli 2020 (online verfügbar); und Marius Clemens, Stefan Gebauer und Tobias König (2020): Europäische Bankeinlagensicherung könnte Folgen von coronabedingter Insolvenzwelle bei Unternehmen abfedern. DIW Wochenbericht Nr. 32+33, 543–552 (online verfügbar).

² Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung vom 9. Dezember 2010 (online verfügbar).

³ Vgl. Website des Bundesministeriums der Finanzen (online verfügbar).

Abbildung 2

Bankbilanz und Bemessungsgrundlage der Bankenabgabe
Schematische Darstellung



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2020

Abgaben auf die Verbindlichkeiten einer Bank verteuern die Finanzierungskosten von Fremd- gegenüber Eigenkapital.

anderen Ländern konstant. In Österreich, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich waren kleine Banken von der Abgabe ausgenommen, in den anderen Ländern dagegen nicht. Insgesamt gab es zwischen den Bankenabgaben der europäischen Länder also deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung.

Seit 2015 wird die Bankenabgabe im Euroraum einheitlich nach den Vorgaben der Banking Resolution and Restructuring Directive (BRRD) berechnet und erhoben.⁸ Wie bei der Mehrzahl der vorherigen nationalen Abgaben wird die Steuer zur Finanzierung des Einheitlichen Abwicklungsfonds, grob gesprochen, auf die Verbindlichkeiten ohne Kundeneinlagen erhoben. Zudem wird das Risikoprofil der Bank mittels eines Risikofaktors berücksichtigt.⁹

Die unterschiedliche Einführung der Bankenabgaben in den EU-Ländern, sowohl über die Zeit als auch mit Blick auf die Ausgestaltung der Abgabe, ist nützlich für eine empirische Evaluierung der Auswirkungen dieser Abgaben auf die Verschuldung der europäischen Banken. So kann die Kapitalstruktur von Banken, die eine Abgabe entrichten müssen, mit solchen, die keiner Abgabe unterliegen, verglichen

⁸ Rechtlich maßgeblich für die Berechnung der Bankenabgabe sind die Richtlinie 2014/59 EU (BRRD), die zugehörige Delegierte Verordnung (EU) 2015/63 und die Durchführungsverordnung des Rates (EU) 2015/81.

⁹ Vgl. Website des Einheitlichen Abwicklungsfonds (online verfügbar). Kleine Banken mit einer Bilanzsumme von maximal einer Milliarde Euro zahlen einen nach der Größe gestaffelten pauschalen Beitrag. Für größere Banken wird ein Risikofaktor berechnet, der eine Vielzahl von Risikomaßen (zum Beispiel Verschuldungsgrad, Kapitalquote, Mindestliquiditätsquote, systemische Bedeutung der Bank, Mitgliedschaft der Bank in anderen Schutzmechanismen) einbezieht. Dieser Risikofaktor wird dann auf die Bemessungsgrundlage angewendet.

werden. Außerdem kann die Bedeutung unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen für die Finanzierungsentscheidungen der Banken analysiert werden. Schließlich lassen sich aus den Ergebnissen zu den nationalen Bankenabgaben auch Schlüsse für die Auswirkungen der europäischen Bankenabgabe ziehen.

Evaluierung: Wie wirken nationale Bankenabgaben auf die Verschuldung der Banken?

Die vorliegende Analyse basiert auf Bilanzdaten von rund 3 000 Banken aus 27 EU-Ländern sowie Informationen auf Länderebene. Betrachtet wird, wie effektiv die Bankenabgaben zur Verringerung des Verschuldungsgrads der europäischen Banken beziehungsweise zur Stärkung der Kapitalisierung in Abhängigkeit von der Höhe der Körperschaftsteuersätze beigetragen haben. War die Lenkungswirkung durch die Abgaben stark genug, um der steuerlichen Diskriminierung der Eigenkapital- gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung entgegenzuwirken? Und welche Rolle spielt die Ausgestaltung einer Bankenabgabe mit Blick auf die Bemessungsgrundlage für ihre Wirksamkeit?

Um diese Fragen zu beantworten, werden in der empirischen Untersuchung europäische Banken, die einer Abgabe unterliegen, mit solchen verglichen, die (noch) keine Abgabe entrichten müssen. Gleichzeitig werden im Regressionsmodell die Effekte EU-weiter Regulierungsänderungen, die alle Länder gleich betreffen, sowie bankspezifische und gesamtwirtschaftliche Unterschiede herausgerechnet. Der Beobachtungszeitraum endet mit dem Jahr 2014, da die Mitglieder der Europäischen Bankenunion seit 2015 Beiträge an den Einheitlichen Abwicklungsfonds entrichten. Außerdem wurden vor allem nach 2014 die Eigenkapitalregelungen schrittweise verschärft – eine weitere Regulierungsänderung, die die Ergebnisse zu den Auswirkungen der Bankenabgabe verzerren könnte.

Nationale Bankenabgaben haben Verschuldungsquote der Banken reduziert, ...

Die Schätzungen zeigen, dass Banken in Ländern mit einer Bankenabgabe in der Tat eine geringere Verschuldungsquote und damit stärkere Kapitalpuffer haben als Banken, die keiner Bankenabgabe unterliegen. Dieses Ergebnis bestätigt die Befunde anderer Studien.¹⁰ Durch die Bankenabgabe werden die Finanzierungskosten der Banken für Fremdkapital in Relation zu den Kosten für Eigenkapital erhöht, so dass eine Finanzierung über mehr Eigenkapital attraktiver wird – jedenfalls dann, wenn die Bankenabgabe auf die Verbindlichkeiten abzüglich der Kundeneinlagen (das sogenannte „V-E-Design“) erhoben wird. Eine Abgabe auf Bankverbindlichkeiten kann somit zu einer höheren Verlusttragfähigkeit

¹⁰ Vgl. Michael Devereux, Niels Johannesen und John Vella (2019): Can Taxes Tame the Banks? Evidence from European Bank Levies. Economic Journal 129 (624), 3058–3091.

der Banken beitragen.¹¹ Für andere Bemessungsgrundlagen der Abgabe findet sich keine signifikante Verringerung des Verschuldungsgrads.

Im Gegensatz zu dem stabilisierenden Effekt der Bankenabgaben auf die Kapitalstruktur weisen die Daten darauf hin, dass höhere Körperschaftsteuersätze mit einem höheren Verschuldungsgrad der Banken einhergehen. Je höher der Steuersatz, desto größer sind die Steuererleichterungen für Zinsen auf Fremdkapital. Mit dieser steuerlichen Bevorzugung von Fremd- gegenüber Eigenkapital steigt der optimale Verschuldungsgrad von nichtfinanziellen Unternehmen und auch Banken.¹² So haben zum Beispiel die Banken in Spanien, wo der Körperschaftsteuersatz im Beobachtungszeitraum hoch ist (Abbildung 3), einen höheren Anreiz, sich über Fremdkapital wie Anleihen oder Interbankkredite zu refinanzieren, als Banken in Irland, wo dieser Steuersatz im Durchschnitt der Beobachtungsperiode mehr als 20 Prozentpunkte niedriger ist. Während eine Abgabe auf Bankverbindlichkeiten also einen geringeren Verschuldungsgrad begünstigt, geht ein höherer Körperschaftsteuersatz mit höherer Fremdkapitalfinanzierung einher. Im Folgenden wird beleuchtet, welche Wechselwirkungen zwischen diesen gegenläufigen Effekten entstehen.

... bei sehr hohen Körperschaftsteuersätzen stärken sie die Kapitalisierung aber nicht

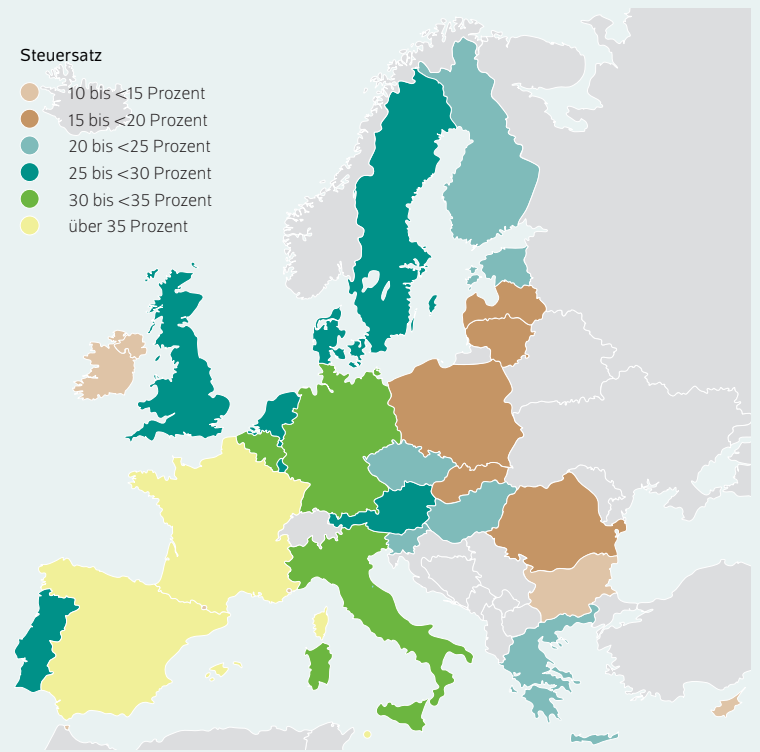
Bei einem durchschnittlichen Körperschaftsteuersatz von 30 Prozent reduziert die Einführung einer Bankenabgabe den Verschuldungsgrad um 1,6 Prozentpunkte. Für die Eigenkapitalquote einer durchschnittlichen Bank (zehn Prozent) in der Stichprobe bedeutet dies eine Erhöhung um 16 Prozent, also von 10,0 auf 11,6 Prozent. Es zeigt sich aber, dass der Anreiz zu einer geringeren Verschuldung durch die Bankenabgaben schwächer wird, je höher der Körperschaftsteuersatz in einem Land ist (Abbildung 4). Während der Verschuldungsgrad von Banken, die eine Abgabe auf ihre Verbindlichkeiten abzüglich ihrer Kundeneinlagen zahlen müssen, bei einem Körperschaftsteuersatz von zehn Prozent fast vier Prozentpunkte geringer ausfällt als bei Banken, die keiner Abgabe unterliegen, beträgt diese Differenz in der Verschuldungsquote bei einem Steuersatz von 40 Prozent nur noch 0,5 Prozentpunkte. In den Ländern mit sehr hohen Steuersätzen hatten Bankenabgaben also kaum einen Effekt auf die Kapitalisierung der Banken, da der *Debt Bias* der Unternehmensbesteuerung überwiegt. Auch hierbei ist die Ausgestaltung der Abgabe essentiell. Nur wenn die Verbindlichkeiten (ohne Kundeneinlagen) besteuert werden, wird

¹¹ Eine andere Studie zeigt außerdem, dass eine Steuer auf Bankverbindlichkeiten trotz der steigenden Finanzierungskosten nicht zu einer Einschränkung der Kreditvergabe führt. Vgl. Claire Célérier, Thomas Kick und Steven Ongena (2019): Taxing Bank Leverage: The Effects on Bank Portfolio Allocation. Working Paper (online verfügbar).

¹² Vgl. Lars P. Feld, Jost H. Heckemeyer und Michael Overesch (2013): Capital Structure Choice and Company Taxation: A Meta-study. *Journal of Banking and Finance* 37(8), 2850–2866; Leonardo Gambacorta et al. (2017): The Effects of Tax on Bank Liability Structure. BIS Working Paper 611; Jost H. Heckemeyer und Ruud A. De Mooij (2017): Taxation and corporate debt: Are banks any different? *National Tax Journal* 70 (1), 53–76; und Alexander Schandlbauer (2017): How do financial Institutions react to a Tax Increase? *Journal of Financial Intermediation* 30, 86–106.

Abbildung 3

Körperschaftsteuersätze in Europa
Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2014



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

© DIW Berlin 2020

Spanien und Frankreich haben in den Jahren 2006 bis 2014 europaweit die höchsten Körperschaftsteuern erhoben.

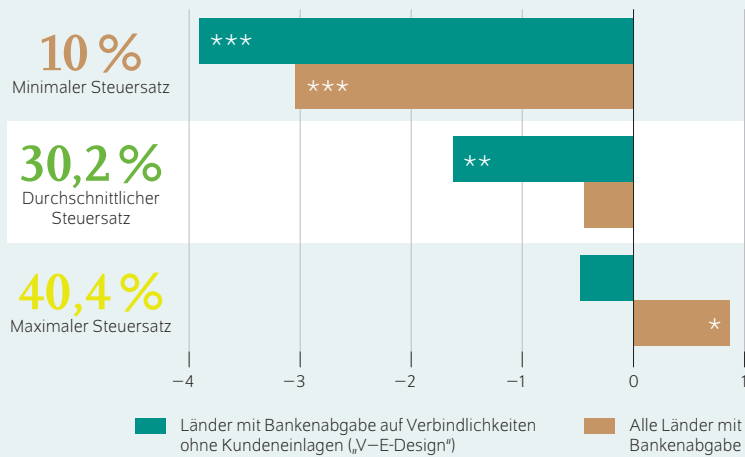
die Verschuldungsquote reduziert. Für andere Bemessungsgrundlagen der Abgabe kann die Verschuldung der Banken bei sehr hohen Steuersätzen sogar steigen, auch wenn dieser Effekt im statistischen Sinne kaum signifikant ist.

Fazit: Interaktionen zwischen regulatorischen Abgaben und fiskalischen Steuern berücksichtigen

Insgesamt unterstreichen die empirischen Befunde, dass Bankenabgaben nicht nur der Finanzierung von Abwicklungs- und Restrukturierungsfonds dienen, sondern gleichzeitig auch zu geringeren Verschuldungsquoten von Banken und damit zu einer höheren Widerstandskraft gegenüber negativen Schocks, beispielsweise einer drohenden Insolvenzwelle von Unternehmen, beitragen können. Mit einer höheren Verlusttragfähigkeit kann auch die Wahrscheinlichkeit schwerer Finanzkrisen verringert werden. Für einen positiven Effekt auf die Kapitalisierung der Banken ist dabei die Ausgestaltung als Abgabe auf die Verbindlichkeiten essentiell. Allerdings wirken auch solche Bankenabgaben nur dann günstig auf die Kapitalstruktur der Banken, wenn der Körperschaftsteuersatz und damit die Verzerrung

Abbildung 4

Effekte der Bankenabgabe auf Verschuldungsgrad in Abhängigkeit vom Körperschaftsteuersatz
Schätzergebnisse (marginale Effekte)



Lesebeispiel: Bei einem Körperschaftsteuersatz von zehn Prozent ist der Verschuldungsgrad von Banken, die eine Abgabe auf ihr Fremdkapital (Verbindlichkeiten abzüglich der Kundeneinlagen) entrichten müssen, knapp vier Prozentpunkte niedriger als der Verschuldungsgrad von Banken, die keine Abgabe entrichten müssen.

Anmerkung: ***, ** und * gibt die statistische Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau an.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Je höher der Körperschaftsteuersatz, desto weniger reduziert eine Bankenabgabe den Verschuldungsgrad der Banken.

hin zur Fremdfinanzierung in einem Land nicht zu hoch ist. Die Stärkung der Verlusttragfähigkeit der Banken ist folglich in einem Umfeld mit geringerer steuerlicher Diskriminierung von Eigenkapital effektiver.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass sich die Bankenabgabe zur Finanzierung des Einheitlichen Abwicklungsfonds trotz ihrer einheitlichen Implementierung in den Ländern der Europäischen Bankenunion unterschiedlich auf die Finanzierungsentscheidungen der Banken auswirken dürfte, da die Anreize für eine höhere Verschuldung in Form der Körperschaftsteuersätze über die Länder hinweg variieren.

Franziska Bremus ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | fbremus@diw.de

Lena Tonzer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Finanzmärkte am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Juniorprofessorin an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg | lena.tonzer@iwh-halle.de

JEL: G21, G28, L51

Keywords: Bank leverage, bank levy, debt bias of taxation

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 35/2020:

www.diw.de/diw_weekly



IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

87. Jahrgang 26. August 2020

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake; Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos;
Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff;
Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder;
Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Prof. Dr. Lukas Menkhoff

Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Anna Hammerschmid; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor;
Sandra Tubik; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter