

Projektbericht

Analyse der Stabilitätsabgabe

**Ines Fortin, Jaroslava Hlouskova, Christian Keuschnigg,
Philip Schuster, Klaus Weyerstraß**



**INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES**

Vienna

**Projektbericht
Research Report**

Analyse der Stabilitätsabgabe

**Ines Fortin, Jaroslava Hlouskova, Christian Keuschnigg,
Philip Schuster, Klaus Weyerstraß**

Vorläufiger Endbericht

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

September 2012

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Kontakt:

Prof. Christian Keuschnigg

☎: +43/1/599 91-125

email: keuschnigg@ihs.ac.at

Bemerkungen

Die Studienautoren bedanken sich für die Kooperation der Oesterreichischen Nationalbank.

Inhalt

Executive Summary	2
1. Einleitung	6
2. Auswirkungen der Stabilitätsabgabe im Hinblick auf die Wettbewerbssituation der Finanzinstitute in Österreich und im europäischen Vergleich	7
2.1. Wettbewerbssituation im österreichischen Bankensektor	7
2.2. Auswirkungen der Stabilitätsabgabe auf die Wettbewerbssituation.....	11
2.2.1. Wettbewerbssituation in Österreich	12
2.2.2. Wettbewerbssituation in Österreich im europäischen Vergleich.....	17
2.2.3. Wettbewerbsverzerrung und implizite Staatsgarantie	22
3. Theoretische Diskussion von Bemessungsgrundlage und Steuersubjekt einer Stabilitätsabgabe im Hinblick auf die Finanzmarktstabilität	24
3.1. Theoretische Überlegungen zu Bemessungsgrundlage und Steuersätzen	26
3.1.1. Bemessungsgrundlage	26
3.1.2. Steuersatz	27
3.2. Steuersubjekt	30
3.3. Steueraufkommen	32
3.4. Entwicklung der Derivate	34
3.5. Bankenabgabe in Österreich im internationalen Vergleich	35
4. Auswirkungen der Stabilitätsabgabe auf die Realwirtschaft	44
4.1. Methode Vorgehensweise	44
4.2. Simulationsergebnisse	45
4.3. Bewertung der Ergebnisse	48
Anhang - Tabellen	50
Anhang - TaxLab – ein Makromodell für Österreich	55
Literaturverzeichnis	58

Tabellen

Tabelle 1:	Marktanteile der Top 5 bzw. Top 10 Abgabenzahler	13
Tabelle 3:	Banksteuern: Regelungen im internationalen Vergleich	37
Tabelle 3:	Dynamische Effekte der Stabilitätsabgabe	46
Tabelle 4:	Dynamische Effekte von Alternativmaßnahme mit dem gleichen anvisierten Steueraufkommen der Stabilitätsabgabe.....	48
Tabelle 5:	Internationaler Bankenwettbewerb im Zeitablauf.....	50
Tabelle 6:	Dynamische Effekte der Stabilitätsabgabe (Überwälzung auf Haushalte und Unternehmen).....	51
Tabelle 7:	Dynamische Effekte der Stabilitätsabgabe (50%ige Überwälzung auf Haushalte und Unternehmen).....	52
Tabelle 8:	Dynamische Effekte der Alternativmaßnahme: Erhöhung der Mehrwertsteuer	53
Tabelle 9:	Dynamische Effekte der Alternativmaßnahme: Erhöhung der Einkommensteuer	54

Abbildungen

Abbildung 1:	Internationale Zinsmargen (Durchschnitt 2005-2009)	8
Abbildung 2:	Europäische Bankenkonzentration (Durchschnitt 2000-2010)	9
Abbildung 3:	Internationaler Bankenwettbewerb (Durchschnitt 2001-2007)	11
Abbildung 4:	Entwicklung der Bankenkonzentration in Österreich	14
Abbildung 5:	Entwicklung der Zinsmarge in Österreich	15
Abbildung 6:	Entwicklung des Provisionsgewinns in Österreich.....	16
Abbildung 7:	Verteilung der Stabilitätsabgabe in Prozent der Bilanzsumme	17
Abbildung 8:	Zinsspanne im Bankgeschäft (Unternehmen und private Haushalte)	18
Abbildung 9:	Kredite an Unternehmen und private Haushalte.....	19
Abbildung 10:	Aufkommen der österreichischen Stabilitätsabgabe	33
Abbildung 11:	Entwicklung der Derivate	35

Executive Summary

Im Jahr 2011 wurde in Österreich – ebenso wie in Deutschland, Frankreich und anderen Ländern – eine Bankenabgabe eingeführt. Damit werden primär drei Ziele verfolgt. Zum ersten sollen die Banken an den Kosten, die im Rahmen der Banken-Rettungspakete in Folge der Finanzkrise entstanden sind, beteiligt werden (*fiskalisches Ziel*). Zum zweiten wird eine *Finanzmarktstabilisierung* angestrebt, indem Anreize zur Übernahme exzessiver Risiken begrenzt werden. Schließlich sollen mit einer Bankenabgabe als drittes Ziel volkswirtschaftlich positive Finanzierungsinstrumente wie beispielsweise Kredite an private Haushalte und Unternehmen zur Finanzierung von Konsum, Wohnbau- oder Unternehmensinvestitionen relativ begünstigt werden (*Lenkungsziel*). Im Jahr 2011 betrug das Gesamtaufkommen der Stabilitätsabgabe 509,9 Mio. Euro (0,17% des BIP). Im Rahmen der Studie werden die Auswirkungen der Stabilitätsabgabe im Hinblick auf die Wettbewerbssituation der Finanzinstitute innerhalb Österreichs und im europäischen Vergleich analysiert sowie theoretische und – im Hinblick auf die europäische Praxis – empirische Überlegungen hinsichtlich der Gestaltung der Bemessungsgrundlage und der Steuersätze angestellt. Darüber hinaus werden die makroökonomischen Effekte der Stabilitätsabgabe in Österreich abgeschätzt.

Hinsichtlich der **Wettbewerbssituation** innerhalb Österreichs und im europäischen Vergleich kann Folgendes festgehalten werden. Ausgehend von einem im internationalen Vergleich relativ intensiven Wettbewerb *im österreichischen Bankensektor* lässt die zeitliche Entwicklung traditioneller Wettbewerbsindikatoren (Konzentrationsindex, Zinsmarge und Provisionsgewinn) keine Rückschlüsse auf eine starke Veränderung der Wettbewerbssituation bzw. eine Weitergabe von (Stabilitätsabgabe-) Kosten an Kunden zu. Eine (teilweise) Kostenüberwälzung würde höhere Zinsspannen bzw. größere Provisionsgewinne implizieren, was auf Basis der vorliegenden aggregierten Daten nicht nachgewiesen werden kann. Eine (teilweise) Kostenüberwälzung der von der Abgabe betroffenen Banken würde ebenso dazu führen, dass die Marktanteile der betroffenen Banken sinken¹ (weil Kunden zu anderen, nicht von der Abgabe betroffenen Banken wechseln), was ebenfalls nicht nachgewiesen werden kann. Eine Untersuchung der fünf bzw. zehn größten Beitragszahler der Abgabe 2011 ortet keinen Verlust ihrer aggregierten Marktanteile von 2010 auf 2011, unabhängig davon, ob die Bilanzsumme, Forderungen an Kunden oder Verbindlichkeiten gegenüber Kunden zur Marktanteilmessung verwendet werden. Diese Beobachtungen schließen jedoch nicht aus, dass es im Einzelfall zu (teilweisen) Kostenüberwälzungen gekommen sein kann bzw. dass es insbesondere erst in Zukunft (längerfristig) zu solchen kommen wird. *Im europäischen Vergleich* ist zumindest im

¹ Gegenwärtig stehen Banken aber auch vor Herausforderungen in regulatorischer Hinsicht (Kapital- und Liquiditätsanforderungen nach Basel III), die ihrerseits für strukturelle Änderungen der Geschäftsmodelle und daraus resultierende Marktanteilsveränderungen verantwortlich sein könnten.

Aggregat keine negative Entwicklung österreichischer Banken – in Form von höheren (bzw. stärker steigenden) österreichischen Zinsspannen – erkennbar. Davon abgesehen ist festzuhalten, dass (stark) unterschiedliche nationale Regelungen prinzipiell wettbewerbsverzerrend wirken, und dass internationale Bankkonzerne bei strategischen Geschäftsentscheidungen betreffend Geschäftsteilen, die nicht stark an ein bestimmtes Land gebunden sind, auf nationale Kostenunterschiede Rücksicht nehmen. Die unterschiedliche Behandlung von Derivatgeschäften etwa in Österreich und Deutschland (höhere Steuersätze in Österreich) könnte beispielsweise zu Geschäftsverlagerungen führen. Mit der Stabilitätsabgabe wird explizit das Ziel der Finanzmarktstabilisierung dadurch verfolgt, dass bestimmte, als destabilisierend angesehene Geschäfte besteuert werden in der Erwartung, dass die Finanzmarktteilnehmer auf die Abgabe mit einer Verringerung der betreffenden Aktivitäten reagieren. Wenn diese Geschäfte jedoch aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung nur innerhalb Europas von einem Land in ein anderes verlagert werden, ändert sich an der Stabilität des gesamteuropäischen Finanzmarkts nichts. Vor diesem Hintergrund ist es äußerst kritisch zu sehen, dass es bisher nicht gelungen ist, sich auf EU-weit einheitliche Regelungen zu verständigen und dass momentan keine politischen Aktivitäten in diese Richtung zu beobachten sind. Neben Österreich und Deutschland bestehen in der EU derzeit in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Lettland, den Niederlanden, Portugal, Rumänien, Schweden, der Slowakei, Slowenien, Ungarn und Zypern Bankenabgaben. Zwischen den nationalen Ausformungen der Abgabe bestehen teils beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen und der Steuersätze. In Bezug auf *wettbewerbsverzerrende Effekte für große Banken*, die von der Abgabe überproportional belastet werden, ist festzuhalten, dass sich der Staat aufgrund der starken Verflechtungen innerhalb des Finanzsystems häufig gezwungen sieht, einen Konkurs großer bzw. systemrelevanter Kreditinstitute in jedem Fall zu verhindern. Solche systemisch wichtigen Banken gelten mithin als „too big to fail“. Häufig werden dabei sehr große Banken mit großem systemischem Risiko gleichgesetzt. Bankenabgaben können als eine Art Preis dafür angesehen werden, dass der Staat eine implizite Garantie für ein stabiles Finanzsystem gewährt. Diese impliziten Staatsgarantien bringen Wettbewerbsvorteile mit sich, die in der Regel mit niedrigeren Refinanzierungskosten und einer größeren Risikobereitschaft einhergehen. Durch eine systematisch stärkere Belastung von großen Bankinstituten könnte diese Wettbewerbsverzerrung korrigiert werden, indem die Kosten für die impliziten Staatsgarantien nun zumindest teilweise von den profitierenden Banken getragen werden. Unter diesem Gesichtspunkt und vor dem Hintergrund, dass bisher keine Verschiebungen der Marktanteile von den großen, der Stabilitätsabgabe unterliegenden hin zu den kleineren, nicht der Abgabe unterliegenden Banken in Österreich festgestellt werden können, spricht nichts gegen die Gewährung einer Freigrenze, unterhalb derer keine Abgabe fällig wird, insbesondere da die Abgabepflicht auf Derivate durch diese Freigrenze, welche nur für die adaptierte Bilanzsumme gilt, nicht beeinflusst wird.

Inwiefern die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden, hängt wesentlich von der **konkreten Ausgestaltung der Bankenabgabe** ab. Eine breite Bemessungsgrundlage auf

Basis der Passivseite der Bankbilanzen bietet den Vorteil, dass die Steuersätze nach dem Grad der Liquidität gestaffelt werden können. In jedem Fall sollte, wie dies auch der Internationale Währungsfonds (IWF) empfiehlt, Eigenkapital aus der Steuerbemessungsgrundlage herausgerechnet werden, um die Eigenkapitalbildung zu fördern. Auch weitere Verbindlichkeiten wie Staatsgarantien oder konzerninterne Verpflichtungen könnten ausgenommen werden, um Doppelbesteuerungen zu vermeiden. Die Bankenabgabe in Österreich trägt dieser Empfehlung Rechnung, indem bei der Ermittlung der Steuerbasis die Bilanzsumme um gezeichnetes Kapital, Rücklagen und gesicherte Einlagen bereinigt wird. Unabhängig davon, ob die Steuer auf Basis der Aktiva oder der Passiva erhoben wird, ist das Risiko der Steuervermeidung umso größer, je enger die Bemessungsgrundlage definiert wird. Außerbilanzielle Positionen wie Derivate können in dem Ausmaß einbezogen werden, in dem sie zum systemischen Risiko des betreffenden Finanzinstituts beitragen. Der Steuersatz sollte nach dem systemischen Risiko des Kreditinstituts gestaffelt sein. Die Berücksichtigung des individuellen Risikos einzelner Finanzgeschäfte erfolgt bei der österreichischen Ausgestaltung über eine Steuer auf Derivate, deren Bemessungsgrundlage das Volumen dieser Instrumente im Handelsbuch bildet. Eine Staffelung nach dem systemischen Risiko der einzelnen Kreditinstitute erfolgt in Österreich nur durch die Gewährung einer Freigrenze, unterhalb derer keine Abgabe fällig wird. Hinsichtlich der Differenzierung nach dem Risiko sollte der Steuersatz im Idealfall das von jedem einzelnen Kreditinstitut ausgehende systemische Risiko berücksichtigen, wobei alle möglichen Ansteckungskanäle abgedeckt werden sollten. In der Praxis ist es jedoch schwierig, wenn nicht unmöglich, Modelle zu entwickeln, die sämtliche Transmissionskanäle beinhalten. Bei einer Staffelung des Steuersatzes nach dem systemischen Risiko stellt sich somit das Problem, wie dieses gemessen werden sollte. Es bestehen in der theoretischen Literatur unterschiedliche Ansätze dazu, in der Praxis erfolgt aufgrund der Kompliziertheit dieser Konzepte sowohl in Österreich als auch in den anderen Ländern, in denen Bankenabgaben bestehen, bisher eine solche Staffelung nur durch die Gewährung von Freigrenzen und die Staffelung der Steuersätze nach der Höhe der Bemessungsgrundlage. Auch wenn dadurch kleinere Kreditinstitute gegenüber großen bevorzugt werden, ist diese Regelung aus theoretischer Sicht gerechtfertigt, weil von großen Instituten aufgrund der starken Verflechtungen innerhalb des Finanzsystems ein höheres systemisches Risiko ausgeht und große Institute daher von der impliziten Staatsgarantie, im Fall von Liquiditäts- oder Solvenzproblemen stützend einzugreifen, stärker profitieren. Große Institute sollten daher auch, wie dies in Österreich durch die Freigrenze vorgesehen ist, einen höheren Preis für diese implizite Staatsgarantie zahlen.

Obwohl keine eindeutigen Indizien für die Weitergabe der Abgabe an Haushalte und Unternehmen für die kurze Periode seit der Einführung identifiziert werden konnten, bedeutet dies nicht, dass eine Überwälzung zu einem späteren Zeitpunkt auszuschließen ist. Aufgrund des prinzipiell überdurchschnittlich hohen Wettbewerbs am österreichischen Bankensektor kann ein Szenario in welchem die Kosten der Stabilitätsabgabe in der mittleren Frist zumindest partiell weitergereicht werden als wahrscheinlich bezeichnet

werden. In der **makroökonomischen Analyse** wird unter der Annahme einer vollen Überwälzung eine Obergrenze für die zu erwartenden Effekte auf die Realwirtschaft mit Hilfe des allgemeinen Gleichgewichtsmodells *TaxLab* bestimmt. Im Basisreformszenario sind die Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt mit -0,01% (2012), -0,02% (2013), -0,04% (2014) bzw. -0,06% (2015) gering. Langfristig ist mit einem Effekt von -0,22% zu rechnen. Die negative Auswirkung auf die Produktion ist durch den investitionshemmenden Charakter eines Aufschlags der Abgabe auf die Kreditzinsen begründet, welcher über die Zeit Kapitalstock und Beschäftigung sinken lässt. Während der Arbeitsmarkt in der kurzen Frist praktisch unberührt bleibt, steigt die Arbeitslosenquote langfristig um 0,03 Prozentpunkte, während die Beschäftigung um 0,07% abnimmt.

In einer Analyse des mittel- und langfristigen Steueraufkommens wird die Stabilitätsabgabe mit zwei Alternativmaßnahmen, nämlich einer entsprechenden Erhöhung der Mehrwertsteuer bzw. Einkommensteuer, verglichen. Die Stabilitätsabgabe weist im Vergleich den höchsten Aufkommensgrad aus und erfüllt dadurch das fiskalische Ziel am besten. Der Aufkommensgrad misst das Verhältnis von tatsächlich zusätzlich geschaffenem budgetärem Spielraum, welcher die Veränderungen in allen Steuerbasen und Transfers berücksichtigt, zu anvisiertem Steueraufkommen. Die angeführten Resultate stellen, wie erwähnt, eine Obergrenze der zu erwartenden Auswirkungen auf die Realwirtschaft dar. Werden die Kosten der Abgabe nur zur Hälfte weitergegeben, ergibt sich daher ein ungefähr halb so großer Effekt auf die Realwirtschaft.

1. Einleitung

Seit dem Jahr 2011 besteht in Österreich eine Stabilitätsabgabe, welche insbesondere als Folge der Maßnahmen zur Stützung des Bankensektors im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeführt wurde. Politisch herrschte in den Diskussionen im Vorfeld der Einführung der Abgabe weitgehend Übereinstimmung darüber, dass die Banken einen angemessenen Beitrag leisten sollen, einerseits zur Vorsorge für künftige Krisensituationen, andererseits zur Abdeckung erfolgter Staatsausgaben. Obwohl die Einführung einer Bankensteuer auch auf europäischer Ebene diskutiert wurde, gab es keine diesbezügliche Einigung, und daher besteht derzeit keine EU-weite Regelung. Als Bemessungsgrundlage für die Abgabe in Österreich dient die Bilanzsumme, im Wesentlichen vermindert um gesicherte Einlagen und Eigenkapital. Große Banken, die *ceteris paribus* ein größeres systemisches Risiko verursachen, werden vergleichsweise höher besteuert als kleinere Banken. Der Steuersatz beträgt gestaffelt 0% für die 1. Milliarde, 0,055% zwischen 1 Mrd. und 20 Mrd. Euro und 0,085% ab 20 Mrd. Euro. Zusätzlich ist eine Stabilitätsabgabe für Derivate zu entrichten. Im Frühling 2012 wurde eine Erhöhung der Stabilitätsabgabe (Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe) für die Jahre 2012 bis 2017 beschlossen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden die Auswirkungen der Stabilitätsabgabe im Hinblick auf die Wettbewerbssituation der Finanzinstitute innerhalb Österreichs und im europäischen Vergleich analysiert sowie theoretische und im Hinblick auf die europäische Praxis empirische Überlegungen hinsichtlich der Gestaltung der Bemessungsgrundlage und der Steuersätze angestellt. Darüber hinaus erfolgt eine Untersuchung der makroökonomischen Effekte.

2. Auswirkungen der Stabilitätsabgabe im Hinblick auf die Wettbewerbssituation der Finanzinstitute in Österreich und im europäischen Vergleich

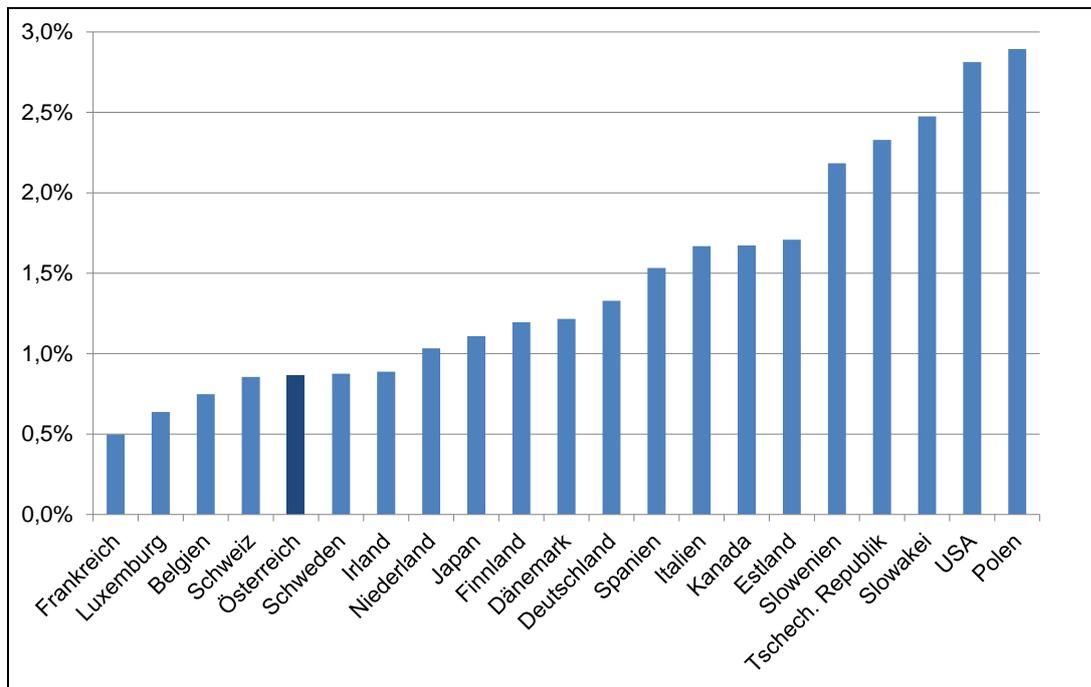
2.1. Wettbewerbssituation im österreichischen Bankensektor

Die makroökonomischen Effekte einer Bankenabgabe hängen insbesondere davon ab, ob und in welchem Ausmaß die Steuer auf die Kunden überwältigt wird, sei es in Form von höheren Kreditzinsen, niedrigeren Einlagezinsen, Kreditrationierung oder höheren Gebühren. Dies hängt von der Preiselastizität der Kundennachfrage und von der Wettbewerbsintensität im Bankensektor ab. Auf dem Bankenmarkt sind, wie auf jedem anderen Dienstleistungs- oder Gütermarkt, von einem theoretischen Standpunkt aus gesehen verschiedene Wettbewerbssituationen möglich. In einem perfekten Wettbewerb ist der Outputpreis für jede Bank gegeben, die Banken sind Preisnehmer. Im Gegensatz dazu besitzt bei einem Monopol die Bank Marktmacht: Sie ist Preissetzer, weil sie der einzige Anbieter auf dem Markt ist. Im Fall der vollkommenen Konkurrenz werden zusätzliche Kosten zur Gänze weitergegeben. In anderen Marktformen ist dies nicht notwendigerweise der Fall, weil das Ausmaß der Überwälzung von der Preiselastizität der Nachfrage abhängt. Für den Bankensektor wird die Annahme der vollkommenen Konkurrenz im Allgemeinen als nicht realistisch erachtet. Vielmehr werden unterschiedliche Modelle von unvollkommener Konkurrenz wie z.B. Oligopol und monopolistische Konkurrenz betrachtet (Freixas und Rochet 2008). In einem Oligopol gibt es eine geringe Anzahl von Banken, die homogene Produkte anbieten. In der Marktform der monopolistischen Konkurrenz werden von unterschiedlichen Banken aus Kundensicht differenzierte Produkte angeboten, wobei die Anzahl der Banken nicht klein sein muss.

Traditionelle Indikatoren zur Messung des Wettbewerbs im Bankenbereich sind beispielsweise Zinsspreads (Differenz zwischen Kredit- und Einlagezinsen) oder Zinsmargen (etwa Nettozinsertrag² in Relation zur Bilanzsumme³). Geringere Spreads bzw. kleinere Margen werden *ceteris paribus* mit höherem Wettbewerb gleichgesetzt. Abbildung 1 zeigt durchschnittliche Zinsmargen in unterschiedlichen Ländern im Durchschnitt des Zeitraums 2005 bis 2009. Österreich liegt dabei im unteren Drittel, was auf einen vergleichsweise hohen Wettbewerb innerhalb des österreichischen Bankensektors hinweist.

² Zinserträge minus Zinsaufwendungen.

³ Manchmal wird der Nettozinsertrag auch in Relation zu den Kreditforderungen (statt zur Bilanzsumme) gesetzt, sodass die Kennzahl nicht von der Bilanzstruktur abhängt. Die prinzipielle Aussage zu Abbildung 1 ändert sich nicht, wenn diese alternative Bezugsgröße verwendet wird.

Abbildung 1: Internationale Zinsmargen (Durchschnitt 2005-2009)

Anmerkungen: Nettozinsertrag (Zinserträge minus Zinsaufwendungen) in Prozent der Bilanzsumme. Durchschnittswerte für Österreich, Japan und Luxemburg für 2005-2008.

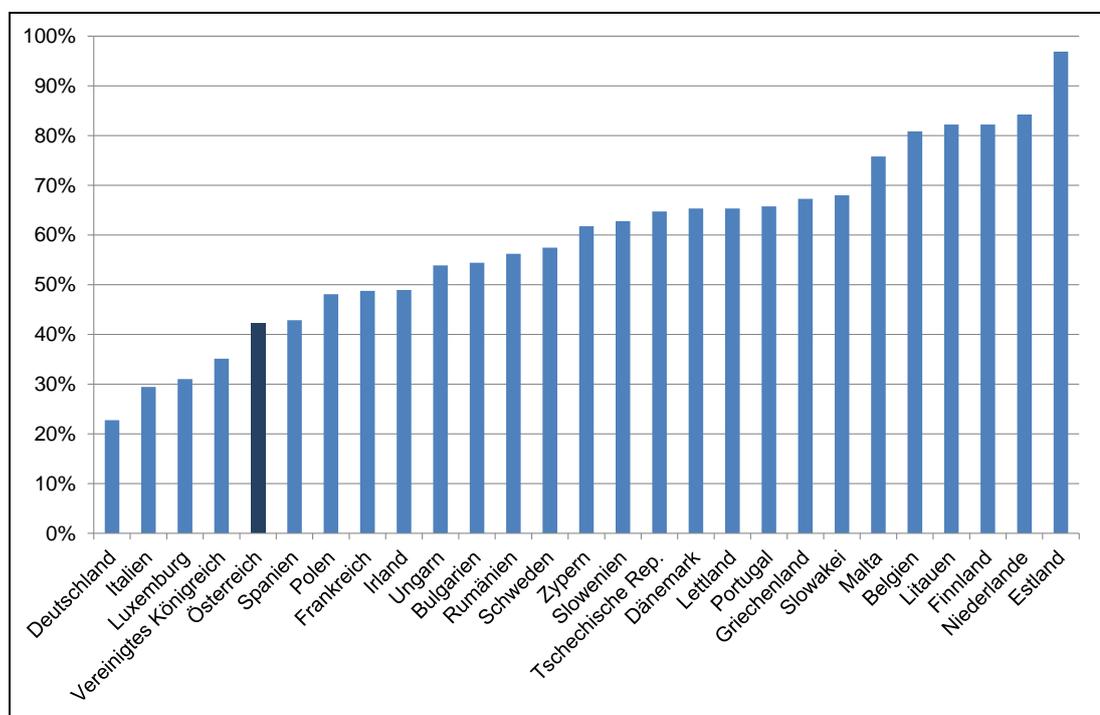
Quelle: OECD Banking Statistics.

Andere gängige Maßzahlen zur Messung von Wettbewerb sind Indikatoren zur Beschreibung der Marktstruktur. Der Konzentrationsindex etwa ist ein weit verbreiteter Index zur Messung von Wettbewerb und beschreibt beispielsweise den Anteil der fünf größten Banken am Gesamtmarkt. Der Wert des Konzentrationsindex liegt zwischen null und eins, wobei ein Wert von eins einem Monopol entspricht. Werte von knapp unterhalb von eins weisen also auf eine sehr hohe Konzentration und Werte knapp oberhalb von null auf eine sehr geringe Konzentration hin. Üblicherweise wird eine höhere Konzentration mit weniger Wettbewerb gleichgesetzt, und zwar in dem Sinn, dass größere Banken eine größere Marktmacht ausüben. Daraus resultieren höhere Preise und geringere Outputmengen (geringeres Kreditvolumen). Eine höhere Konzentration führt demnach auch zu höheren Bankgewinnen (Struktur-Verhaltens-Hypothese). Im Unterschied dazu wird allerdings auch argumentiert, dass höhere Marktanteile endogen aufgrund von größerer Effizienz entstehen und somit höhere Konzentration durch höhere Effizienz getrieben ist (Effizienzhypothese).⁴ Dabei können dann auch höher konzentrierte Märkte mit intensivem Wettbewerb einhergehen.

⁴ Zur Darstellung dieser beiden Ansätze sowie zu einer ausführlichen Diskussion traditioneller und neuer Methoden in der Industrieökonomie von Banken vgl. etwa Degryse und Ongena (2005).

Die tatsächlich beobachtete Entwicklung der Bankenkonzentration in Europa seit dem Ende der 90er Jahre zeigt unterschiedliche Tendenzen. Zu Beginn gering konzentrierte Märkte wie etwa Deutschland und das Vereinigte Königreich haben sich durch die Konsolidierung im Bankensektor zu etwas stärker konzentrierten Märkten entwickelt. In anderen, ursprünglich sehr hoch konzentrierten Märkten wie Estland und Malta ist die Konzentration dagegen gesunken. In Österreich ist die Konzentration am Bankenmarkt (gemessen als Marktanteil der fünf größten Banken) von rund 44% im Jahr 1997 auf rund 36% im Jahr 2010 gesunken. Abbildung 2 zeigt den durchschnittlichen Konzentrationsindex für die Jahre 2000 bis 2010 für alle Länder der Europäischen Union. Demnach betrug die Bankenkonzentration in Österreich in diesen Jahren durchschnittlich rund 42%, verglichen mit 23% in Deutschland, 49% in Frankreich, 29% in Italien und 35% im Vereinigten Königreich.

Abbildung 2: Europäische Bankenkonzentration (Durchschnitt 2000-2010)



Anmerkungen: Konzentration gemessen als Marktanteil der größten fünf Banken für alle EU-Länder. Durchschnitt 2000 bis 2010 außer für Bulgarien (2004 bis 2010) und Rumänien (2003 bis 2010). Ein Wert von 1 entspricht einem Monopol, ein Wert von 0 vollkommenem Wettbewerb.

Quelle: EZB (Structural Financial Indicators), eigene Berechnungen.

Neben den bisher angeführten Indikatoren gibt es in der jüngeren empirischen Literatur zur Industrieökonomie Methoden, welche das Verhalten der Marktteilnehmer ohne direkten

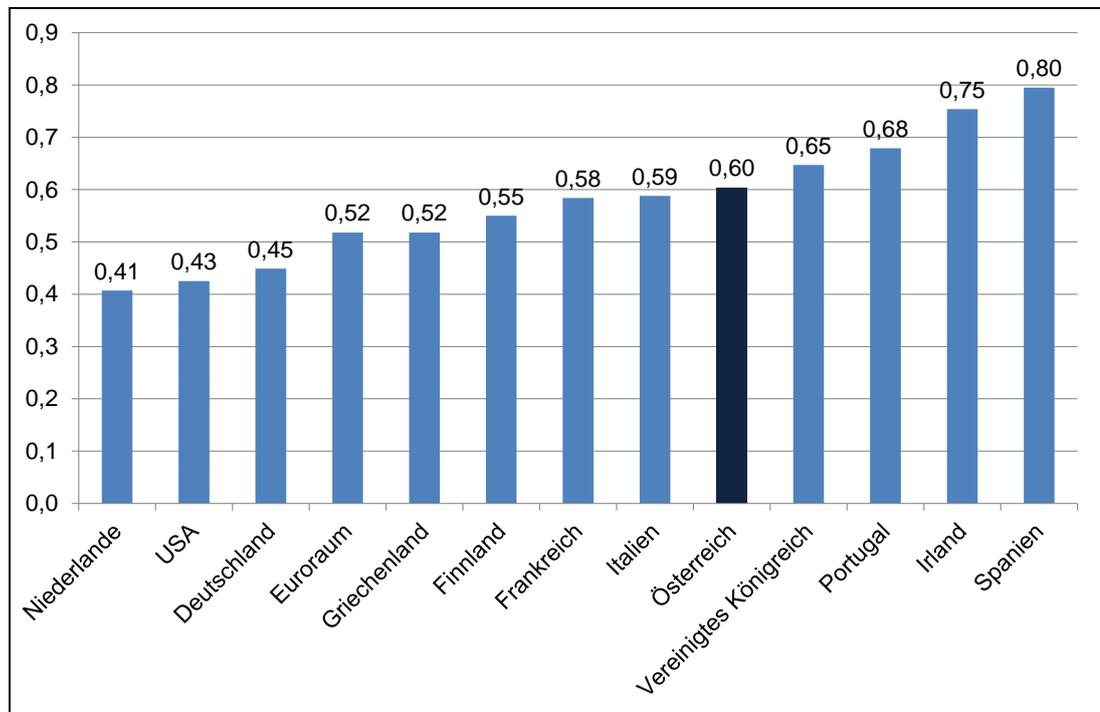
Bezug zur Marktstruktur analysieren.⁵ Eine weit verbreitete Methode im Bankenbereich ist das Panzar-Rosse-Modell (vgl. Panzar und Rosse, 1987), welches die Wettbewerbsintensität mittels Analyse der Reaktion von Banken auf Veränderungen des Marktumfeldes bestimmt, wobei der zentrale Punkt die Überwälzung von Input- auf Outputpreise (Produktpreise) darstellt.⁶ Konkret werden die Erlöse als Funktion der Inputpreise bestimmt, und die Summe der Elastizitäten bezogen auf die Inputpreise (H-Statistik) spiegelt die Reaktion des Erlöses auf die Veränderung der Inputpreise wider. Das Monopol liefert eine H-Statistik von kleiner oder gleich 0, während die vollkommene Konkurrenz eine H-Statistik von 1 liefert. Eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung des Panzar-Rosse-Modells ist allerdings, dass sich der Markt im langfristigen Gleichgewicht befindet – eine kaum je vollständig erfüllte Annahme. Außerdem müssen die erforderlichen Daten über einen längeren Zeitraum hinweg verfügbar sein, um die zugrunde liegenden Modelle schätzen zu können. Eine neue empirische Studie (Sun 2011) liefert die H-Statistik für europäische Länder (inklusive Österreich) für drei verschiedene Perioden, jene vor der Euroeinführung (1995-2000), jene nach der Euroeinführung (2001-2007) und jene nach dem Auftreten der Finanzkrise (2008-2009). Die Werte für die Periode von 2008 bis 2009 sind allerdings unter Vorbehalt zu betrachten, da in diesem Fall nur zwei Datenpunkte zur Bestimmung des Indikators zur Verfügung stehen. Die jüngste aussagefähige Information hinsichtlich der Wettbewerbssituation liefern also die Indikatoren für die Periode 2001 bis 2007. Abbildung 3 zeigt den Wettbewerbsindikator für diese Periode, wobei Österreich mit einem Wert von 0,60 (ein Wert von 1 entspricht vollkommener Konkurrenz) im Mittelfeld liegt.⁷

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der österreichische Bankensektor im internationalen Vergleich eine zumindest durchschnittliche Wettbewerbssituation aufweist. Die gezeigten Indikatoren platzieren Österreich im Mittelfeld bzw. eher im Bereich eines etwas stärkeren Wettbewerbs.

⁵ Degryse und Ongena (2008) sprechen von den Methoden der traditionellen Industrieökonomie (Struktur-Verhaltens-Hypothese, Effizienz-Hypothese, klassische Messung von Zinsspreads und Zinsmargen) und den Methoden der neuen empirischen Industrieökonomie.

⁶ Vgl. etwa Bikker et al. (2009).

⁷ Tabelle 5 im Anhang zeigt die Indikatoren für alle drei angeführten Perioden.

Abbildung 3: Internationaler Bankenwettbewerb (Durchschnitt 2001-2007)

Anmerkungen: H-Statistik im Panzar-Rosse-Modell: Summe der Elastizitäten bezogen auf die Inputpreise. Ein Wert von 1 entspricht vollkommener Konkurrenz, ein Wert von kleiner gleich 0 entspricht einem Monopol.

Quelle: Sun (2011), Tabelle 3, S. 20.

2.2. Auswirkungen der Stabilitätsabgabe auf die Wettbewerbssituation

Ausgehend von der bisher beschriebenen Wettbewerbssituation im österreichischen Bankensektor im Vergleich zu anderen Ländern wird im Folgenden analysiert, ob die Einführung der Stabilitätsabgabe 2011 einen sichtbaren Effekt auf den Wettbewerb oder direkt beobachtbare makroökonomische Auswirkungen hatte. Dazu werden im Wesentlichen die oben angeführten Indikatoren (Konzentrationsindex, Zinsspanne, Zinsmarge) sowie zusätzlich das Kreditwachstum analysiert, soweit die Daten für Österreich und den Euroraum verfügbar sind. Insbesondere wird untersucht, ob von 2010 auf 2011 deutliche Veränderungen der angeführten Indikatoren ersichtlich sind.⁸ Zur Wettbewerbssituation innerhalb Europas ist festzuhalten, dass auch eine Reihe anderer EU-Länder eine Bankenabgabe eingeführt hat,⁹ wenngleich es bisher nicht gelang, sich auf eine im Hinblick

⁸ Das Panzar-Rosse-Modell ist nicht verwendbar, da nach der Strukturveränderung (Einführung der Stabilitätsabgabe) nur ein Datenpunkt, das Jahr 2011, zur Analyse zur Verfügung stünde.

⁹ Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 3.5.

auf Wettbewerbsverzerrungen optimale EU-weite Regelung zu einigen. Politische Aktivitäten mit dem Ziel einer einheitlichen EU-weiten Regelung der Bankenabgabe wären zu begrüßen.

2.2.1. Wettbewerbssituation in Österreich

Anhand ausgewählter Einzelbankdaten wird nun untersucht, ob von 2010 auf 2011 Marktanteilsverschiebungen stattgefunden haben, die potenziell auf die Stabilitätsabgabe zurückgeführt werden könnten. Wird davon ausgegangen, dass die der Stabilitätsabgabe unterliegenden Banken die Abgabe (zum Teil) auf die Kunden überwälzen, dann sollten diese auf die steigenden Kosten mit einem Bankenwechsel (zu jenen Banken, die der Abgabe nicht unterliegen) reagieren, worauf der Marktanteil der ersten Bank sinken würde. Eine (teilweise) Überwälzung der Kosten würde demnach *ceteris paribus* sinkende Marktanteile implizieren. Gerade gegenwärtig stehen Banken aber auch vor größeren Herausforderungen in regulatorischer Hinsicht (Kapital- und Liquiditätsanforderungen nach Basel III), die ihrerseits für (strukturelle) Änderungen der Geschäftsmodelle und für entsprechende Änderungen hinsichtlich der Geschäftssegmente verantwortlich zeichnen könnten. Dies bedeutet, dass beobachtete Marktanteilsverschiebungen auch auf andere Ursachen (als die Einführung der Stabilitätsabgabe) zurückgeführt werden könnten. Davon abgesehen reagieren Kunden auf marginale Kostenveränderungen vermutlich nur in geringem Ausmaß und mit Verzögerungen. Etwaige Effekte könnten somit eventuell erst längerfristig identifiziert werden.

Betrachtet werden im Folgenden die Top 5 und die Top 10 Stabilitätsabgabenzahler im Jahr 2011 und deren Marktanteilsverschiebungen zwischen 2010 und 2011. Die Top 5 und Top 10 Abgabenzahler zeichneten 2011 für 64% bzw. 75% des gesamten Stabilitätsabgabenaufkommens verantwortlich. Die Marktanteile werden anhand von Bilanzsumme, Forderungen an Kunden und Verbindlichkeiten gegenüber Kunden gemessen. Zweigniederlassungen werden hier nicht berücksichtigt, da für diese keine unternehmensspezifischen Daten zur Verfügung stehen.¹⁰ Anhand der vorliegenden Daten können keine (aggregierten) Marktanteilsverluste der Top 5 bzw. Top 10 Zahler identifiziert werden (vgl. Tabelle 1).¹¹ Für die Top 5 Zahler kann ein leichter Marktgewinn in Bezug auf die Bilanzsumme festgestellt werden, hinsichtlich der Forderungen und Verbindlichkeiten bleiben die Marktanteile aber konstant. Für die Top 10 Zahler wird ein kleiner Marktanteilsgewinn bezüglich der Verbindlichkeiten beobachtet, hinsichtlich Bilanzsumme und Forderungen gibt es hingegen keine Verschiebungen. Das heißt, aufgrund der

¹⁰ Sie müssen keine Bilanzen erstellen und unterliegen nicht der österreichischen Bankenaufsicht. Eine Zweigniederlassung, die 2011 einen nicht unerheblichen Stabilitätsabgabenbetrag entrichtet hat, ist die UniCredit Bank AG Zweigniederlassung Wien.

¹¹ In zwei der sechs untersuchten Fälle wird rechnerisch ein marginaler Rückgang von 0,01 bzw. 0,08 Prozentpunkten verzeichnet, der faktisch keine Veränderung bedeutet.

vorliegenden Daten kann – unter Berücksichtigung der angeführten Vorbehalte bzgl. anderen Einflussfaktoren bzw. verzögerter Kundenreaktionen – nicht auf eine wie oben beschriebene Kostenüberwälzungen mit resultierenden Marktanteilsverlusten geschlossen werden. Diese Beobachtung schließt jedoch nicht aus, dass es im Einzelfall zu (teilweisen) Kostenüberwälzungen gekommen sein kann bzw. dass es insbesondere langfristig zu solchen kommen könnte. Die Tatsache, dass keine bzw. nur marginale Marktanteilsverschiebungen beobachtet werden können, bedeutet also nicht zwangsläufig, dass die Stabilitätsabgabe keine Auswirkungen hatte, da es gleichzeitig gegenläufige Effekte gegeben haben könnte. Werden die Abgabekosten (teilweise) von den Banken getragen, so verringern diese *ceteris paribus* den Gewinn und erschweren eine zusätzliche Eigenkapitalaufnahme aufgrund der geringeren Eigenkapitalrendite.

Tabelle 1: Marktanteile der Top 5 bzw. Top 10 Abgabenzahler

	Bilanzsumme	Forderungen an Kunden	Verbindlichkeiten gegenüber Kunden
Top 5 Abgabenzahler			
2010	35,75%	31,97%	26,62%
2011	37,00%	31,96%	26,94%
Top 10 Abgabenzahler			
2010	48,61%	42,35%	31,87%
2011	49,93%	42,27%	32,26%

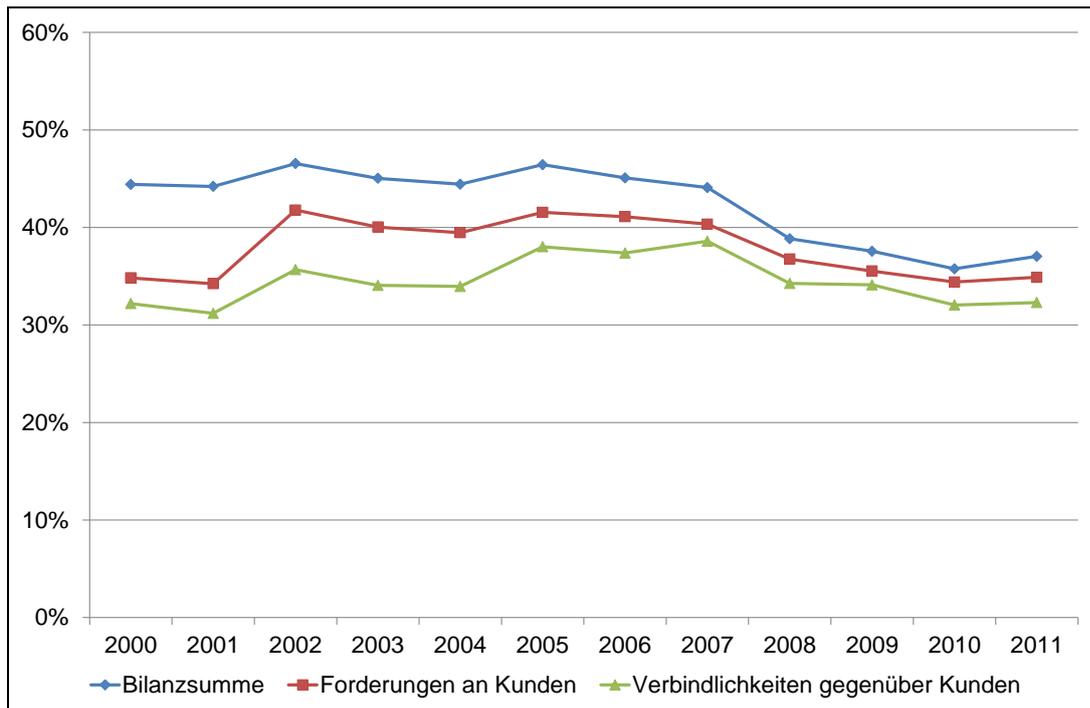
Anmerkung: Marktanteile der Top 5 bzw. Top 10 Abgabenzahler (ohne Berücksichtigung von Zweigniederlassungen), in Bezug auf Bilanzsumme, Forderungen an Kunden und Verbindlichkeiten gegenüber Kunden.

Quelle: OeNB (unkonsolidierte Jahresabschlüsse, Aufsichtsstatistik), ausgewählte Geschäftsberichte für 2011.

Im Gegensatz zur Entwicklung des Marktanteils einer fixen Gruppe von Banken (wie oben) zeigt Abbildung 4 die Entwicklung der Marktanteile der jeweils größten österreichischen Banken (üblicher Indikator zur Messung des Wettbewerbs) im Zeitraum 2000 bis 2011, gemessen an der Bilanzsumme, an den Forderungen an Kunden und an den Verbindlichkeiten gegenüber Kunden. Die größten fünf Banken, gemessen an der Bilanzsumme, waren im Jahr 2010 diejenigen, die 2011 die größten Abgabenbeiträge bezahlten (ohne Berücksichtigung von Zweigniederlassungen, für die keine einzelbankspezifischen Daten zur Verfügung stehen). Wird auf die Bilanzsumme abgestellt, so änderte sich die Wettbewerbssituation im Zeitraum 2000 bis 2007 nur geringfügig, seit 2007 nahm die Konzentration tendenziell leicht ab, im Jahr 2011 kam es zu einem marginalen Anstieg. Im Vergleich zur Entwicklung der Vorjahre ist im Jahr 2011 (Jahr der Stabilitätsabgabeneinführung) kein fundamentaler Unterschied zu sehen. Das heißt, der Konzentrationsindex lässt keinen Schluss auf eine Änderung der Wettbewerbsverhältnisse in größerem Ausmaß zu. Werden statt der Bilanzsumme die Forderungen an Kunden bzw. die Verbindlichkeiten gegenüber Kunden zur Marktanteilmessung verwendet, ändert sich obige

Aussage prinzipiell nicht. Von 2002 bis 2007 gab es keine deutlichen Wettbewerbsveränderungen (gemessen an den Forderungen) bzw. einen leichten Anstieg der Konzentration (gemessen an den Verbindlichkeiten), während seit 2007 die Konzentration leicht zurückgeht, wobei von 2010 auf 2011 praktisch keine Veränderung zu erkennen ist.

Abbildung 4: Entwicklung der Bankenkonzentration in Österreich



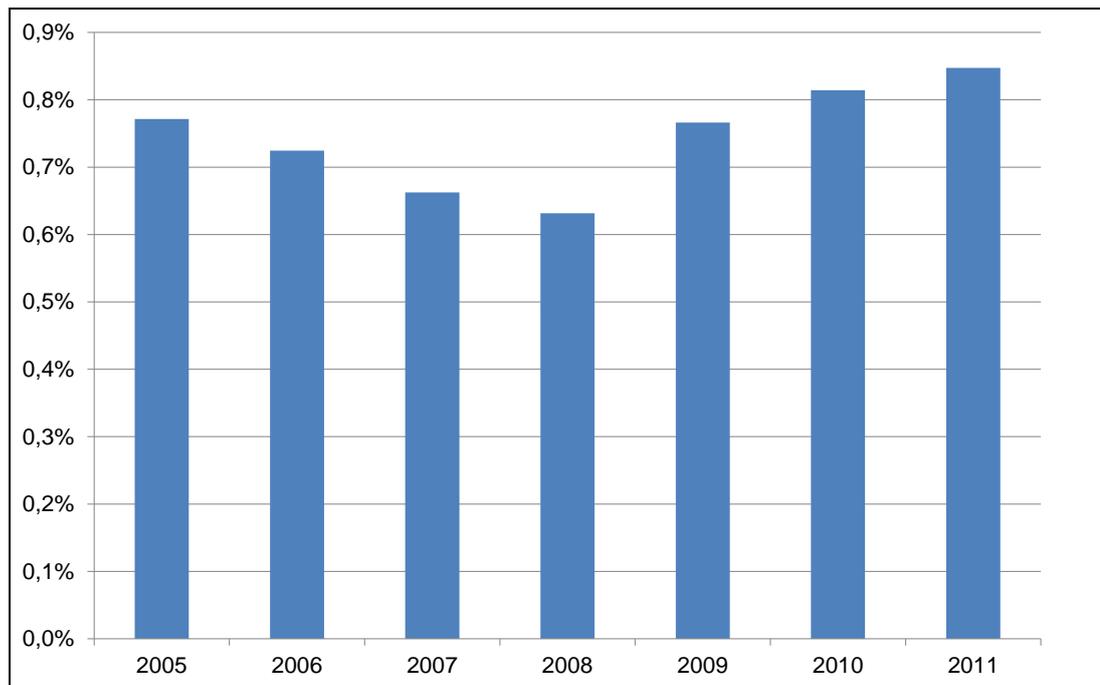
Anmerkungen: Konzentration gemessen als Marktanteil der größten fünf Banken, basierend auf (i) Bilanzsumme, (ii) Forderungen an Kunden und (iii) Verbindlichkeiten gegenüber Kunden.

Quelle: OeNB (unkonsolidierte Jahresabschlüsse, Aufsichtsstatistik), ausgewählte Geschäftsberichte für 2011.

Zwei weitere traditionelle Wettbewerbsindikatoren (Zinsmarge, Provisionsgewinn) werden in Abbildung 5 und Abbildung 6 gezeigt. Dargestellt werden die durchschnittlichen Indikatoren für jene 14 Banken, die 2011 die größten Beiträge zum gesamten Steueraufkommen beisteuerten (außer ÖVAG und UniCredit Bank AG Zweigniederlassung Wien). Diese Institute bezahlten 75% der gesamten Abgabe für 2011. Wenn die zusätzlichen Kosten der Stabilitätsabgabe (zum Teil) auf die Kunden überwältzt würden, müsste sich dies *ceteris paribus* in höheren Margen bzw. höheren Provisionsgewinnen niederschlagen. Die Entwicklung der beiden Indikatoren lässt allerdings keinen (eindeutigen) diesbezüglichen Schluss zu. Die Zinsmarge ist zwar von 2010 auf 2011 etwas angestiegen, diese Veränderung kann allerdings – vor dem Hintergrund der volatilen Entwicklung seit 2005 – kaum als deutliches Indiz für einen Effekt der Stabilitätsabgabe gesehen werden. Werden die Provisionsgewinne betrachtet, so ist überhaupt kein Anstieg von 2010 auf 2011 zu

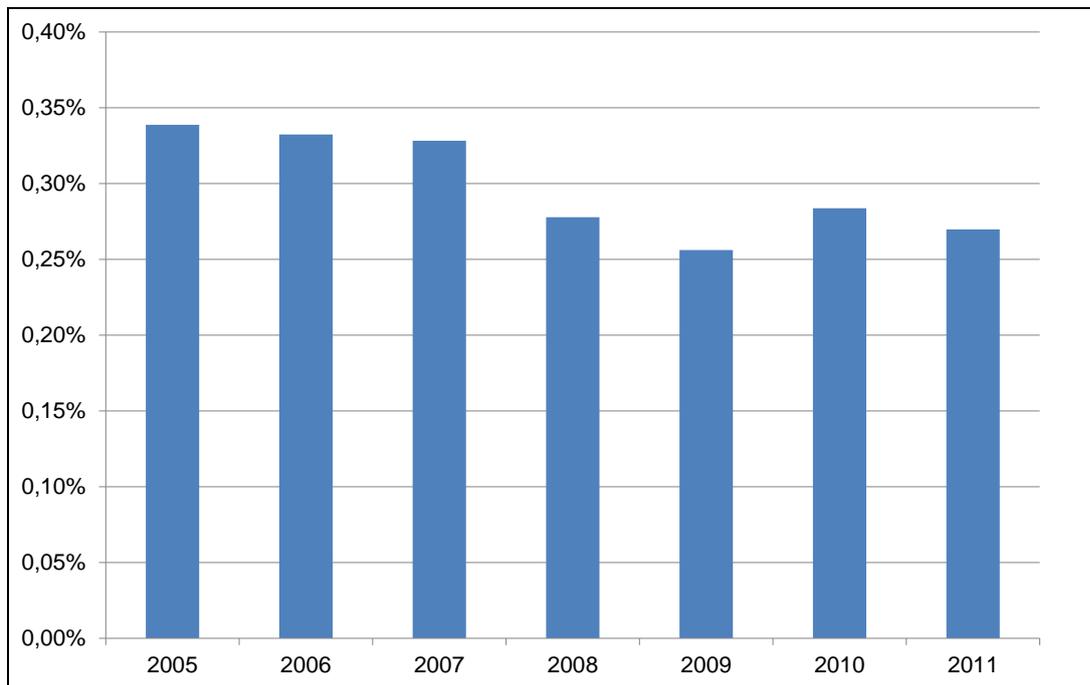
verzeichnen, im Gegenteil, die Provisionsgewinne sind in diesem Zeitraum etwas zurückgegangen. Aus der Provisionsentwicklung kann also überhaupt kein Rückschluss auf eine potenzielle Weitergabe der Stabilitätsabgabekosten in Form von höheren Provisionen gezogen werden.

Abbildung 5: Entwicklung der Zinsmarge in Österreich



Anmerkungen: Zinsmarge gemessen als durchschnittlicher Nettozinsertrag (Zinsertrag minus Zinsaufwendungen in Prozent der Bilanzsumme) der 14 Top Abgabenzahler, außer UniCredit Bank AG Zweigniederlassung Wien und ÖVAG.

Quelle: OeNB (unkonsolidierte Jahresabschlüsse) für die Jahre 2005 bis 2010, ausgewählte Geschäftsberichte für 2011.

Abbildung 6: Entwicklung des Provisionsgewinns in Österreich

Anmerkungen: Provisionsgewinn gemessen als durchschnittliche Differenz zwischen Provisionserträgen minus Provisionsaufwendungen in Prozent der Bilanzsumme der 14 Top Abgabenzahler, außer UniCredit Bank AG Zweigniederlassung Wien und ÖVAG.

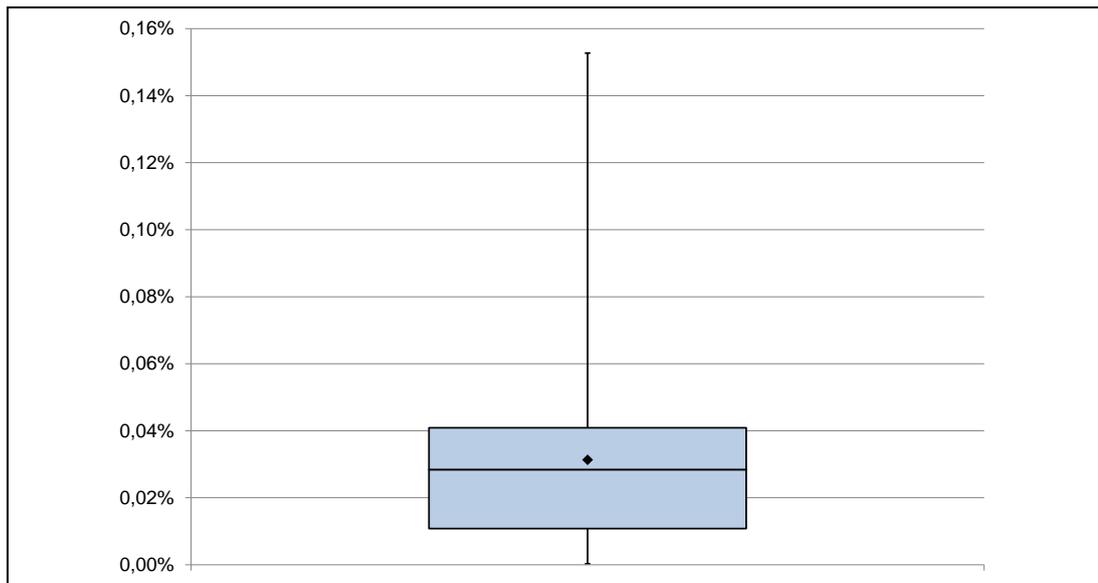
Quelle: OeNB (unkonsolidierte Jahresabschlüsse) für die Jahre 2005 bis 2010, ausgewählte Geschäftsberichte für 2011.

Die bisher durchgeführten Untersuchungen auf Basis klassischer Wettbewerbsindikatoren lassen auf aggregierter Ebene insgesamt keinen Schluss auf die potenzielle Weitergabe von (Stabilitätsabgabe-) Kosten auf die Kunden zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stabilitätsabgabe erst seit 2011 gilt und Effekte im Sinn einer Weitergabe der zusätzlichen Kosten auch erst längerfristig auftreten könnten. Jedenfalls ist unbestritten, dass – intentionsgemäß – durch die Ausgestaltung der Stabilitätsabgabe (progressiver Steuertarif, relativ hoher Freibetrag) größere Banken vergleichsweise stärker durch die Abgabe belastet werden. Dies wird auch durch die Verteilung der im Jahr 2011 effektiv bezahlten Stabilitätsabgabe in Prozent der Bilanzsumme 2010 belegt, welche in Abbildung 7 dargestellt ist.¹² Demnach zahlte die Hälfte aller 2011 steuerpflichtigen Banken eine Bankenabgabe in Höhe von kleiner gleich 0,03% der Bilanzsumme, die andere Hälfte zahlte eine Abgabe zwischen 0,03% und gut 0,15%. Ein Viertel aller steuerpflichtigen Banken führte eine Abgabe ab, die größer als rund 0,04% der Bilanzsumme war.

¹² Die der Auswertung zugrunde liegenden Banken umfassen nur jene, die 2011 eine Stabilitätsabgabe abgeführt haben. Die anderen, welche unter den Freibetrag fallen und auch nicht auf Basis ihres Derivatehandels abgabenpflichtig waren, sind nicht berücksichtigt.

Bezogen auf die Bilanzsumme des Jahres 2010 aller Kreditinstitute betrug die Stabilitätsabgabe 2011 0,0534%, bezogen auf das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) des Jahres 2010 aller Kreditinstitute belief sie sich auf 13,4%.¹³ Mit einem Volumen von 510 Mio. Euro war die Stabilitätsabgabe 2011 höher als die gesamten Steuern vom Einkommen und Ertrag aller Kreditinstitute im Jahr 2010¹⁴ (432 Mio. Euro).

Abbildung 7: Verteilung der Stabilitätsabgabe in Prozent der Bilanzsumme



Anmerkungen: Stabilitätsabgabe 2011 in Prozent der Bilanzsumme 2010. Der Boxplot zeigt die Verteilung der angeführten Kennzahl durch Angabe des Medians, des unteren und oberen Quartils und der Extremwerte (Minimum, Maximum). Der Median kann an der horizontalen Linie innerhalb des Kastens abgelesen werden, das untere und obere Quartil am unteren bzw. oberen Rand des Kastens. Minimum und Maximum sind durch die untere und obere Begrenzung der schwarzen senkrechten Linien abzulesen. Zusätzlich ist der Mittelwert in Form eines Karos innerhalb des Kastens angegeben.

Quelle: BMF, OeNB (unkonsolidierte Jahresabschlüsse), eigene Berechnungen.

2.2.2. Wettbewerbssituation in Österreich im europäischen Vergleich

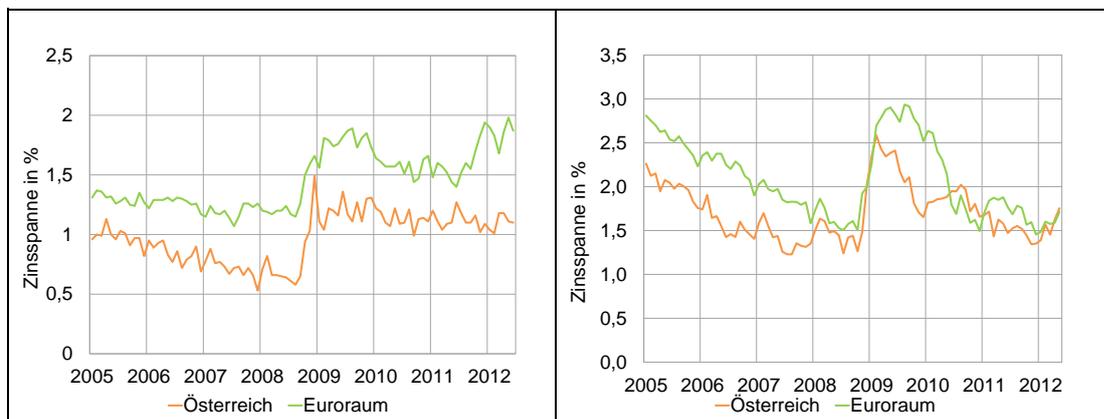
Abbildung 8 zeigt den Verlauf der Zinsspanne im Bankgeschäft für Unternehmen und private Haushalte in Österreich und im gesamten Euroraum. Bei den Unternehmenszinssätzen liegt die Spanne in Österreich zum einen deutlich unterhalb jener, die durchschnittlich im Euroraum gemessen wird, zum anderen gibt es seit 2011 keine augenscheinliche

¹³ Bezogen auf ein hypothetisches EGT des Jahres 2010 ergibt sich ein Wert von 13,6%. Das hypothetische EGT wird berechnet, indem die durchschnittliche Rentabilität (EGT in Prozent der Bilanzsumme) über den Zeitraum 1999 bis 2010 auf das EGT des Jahres 2010 bezogen wird.

¹⁴ Die aggregierten Zahlen für 2011 waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie noch nicht verfügbar.

Verschlechterung des Wettbewerbs (Anstieg der Spanne), weder in Österreich noch im Vergleich zum Euroraum. Während die Zinsspanne für Unternehmenszinsen im Euroraum seit etwa Mitte 2011 leicht angestiegen ist, blieb die Spanne für österreichische Unternehmenszinsen weitgehend konstant. Im Bereich der Zinsen für private Haushalte (Kreditzinsen für Konsum- und Wohnbaukredite) verläuft die österreichische Entwicklung, ebenso wie bei den Unternehmenszinsen, weitgehend parallel zur Entwicklung im Euroraum. Nur in Zeiten steigender Spannen beginnt die österreichische Spanne in der Regel etwas früher zu steigen als der europäische Durchschnitt. Dies scheint auch auf den momentan einsetzenden Anstieg zu gelten. Im Jahr 2011 ist die österreichische Spanne im Privatkundenbereich im Einklang mit der europäischen leicht gesunken, was somit – auf aggregierter Ebene – keinen Rückschluss auf Preiserhöhungen österreichischer Banken zulässt.

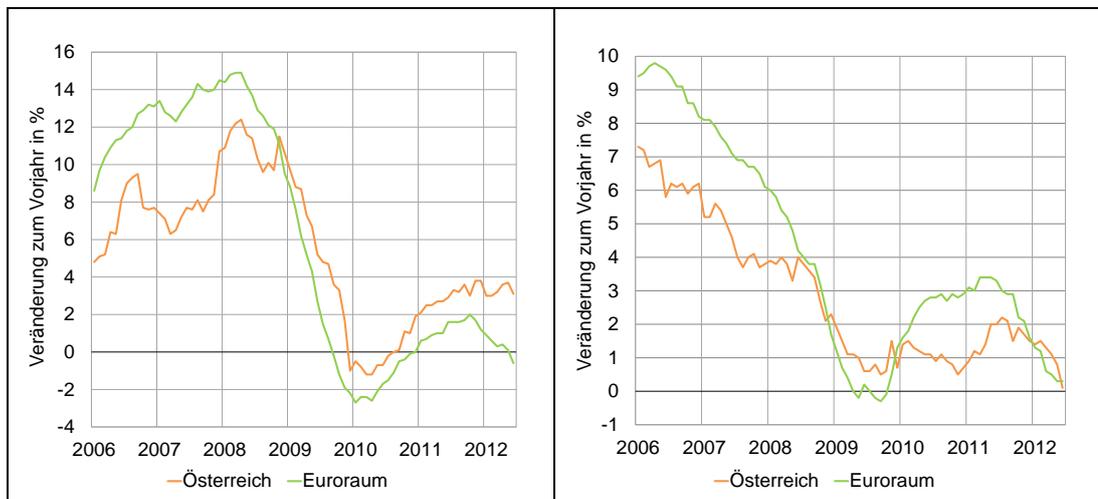
Abbildung 8: Zinsspanne im Bankgeschäft (Unternehmen und private Haushalte)



Anmerkungen: Unternehmen sind links abgebildet, private Haushalte rechts. Die Zinsspanne ist als Differenz zwischen Kreditzinsen und Einlagezinsen definiert, wobei sich die Zinssätze auf das Neugeschäft beziehen. Private Haushalte inkludieren private Organisationen ohne Erwerbszweck. Kreditzinssätze für private Haushalte werden als gewichtetes Mittel aus den Zinsen für Konsum- und Wohnbaukredite ermittelt. Monatliche Daten von Jänner 2005 bis Juni 2012.

Quelle: OeNB, EZB, eigene Berechnungen.

Auch die Zahlen zum Kreditwachstum deuten nicht auf eine Kostenüberwälzung hin. Das Wachstum der Kredite an Unternehmen bzw. der Kredite an private Haushalte ist 2011, im Vergleich zu 2010, nicht zurückgegangen (vgl. Abbildung 9). Im Gegenteil, das Kreditwachstum hat sich sowohl in Österreich als auch im Euroraum beschleunigt, was vermutlich primär auf die Konjunkturerholung zurückzuführen ist. Auf Basis der vorliegenden Zahlen können jedenfalls – auf aggregierter Ebene – keine augenscheinlichen Effekte im Sinne einer geringeren Kreditausweitung aufgrund der Einführung der Stabilitätsabgabe geortet werden.

Abbildung 9: Kredite an Unternehmen und private Haushalte

Anmerkungen: Unternehmen sind links abgebildet, private Haushalte rechts. Monatliche Daten von Jänner 2006 bis Juni 2012.

Quelle: EZB.

Prinzipiell kann die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Sinn von Wettbewerbsnachteilen durch unterschiedliche nationale Kostenbelastungen (wie zum Beispiel unterschiedlichen Bankenabgaben) auf internationalen Märkten nicht abgestritten werden. Eine Reihe europäischer Länder hat in der jüngeren Vergangenheit Bankabgaben eingeführt. Diese Abgaben sind zum Teil ähnlich konzipiert, zum Teil bestehen aber auch deutliche Unterschiede, wie bspw. bei den österreichischen und deutschen Steuersätzen und Freibeträgen. Die österreichische und die deutsche Bankenabgabe werden in Kasten 1 kurz beschrieben. Eine Zusammenstellung der Bankenabgaben aller EU-Länder ist in Abschnitt 3.5 zu finden. Die deutsche Abgabe befreit nur deutlich kleinere Banken als die österreichische Abgabe und schreibt darüber hinaus geringere Sätze vor. Insgesamt ist die Gesamtlast der Abgabe in Deutschland weniger extrem zu Lasten der größeren Banken verteilt als in Österreich. Zudem ist die Belastung in Deutschland (bezogen auf die Größe) aufgrund der niedrigeren Steuersätze und der maximalen Beitragshöhen tendenziell geringer.

Unabhängig von der konkreten Wahl des Steuersatzes (vgl. dazu die Überlegungen in Abschnitt 2.2.3 und in Abschnitt 3.1) spielt die Frage einer einheitlichen, EU-weiten Regelung eine wichtige Rolle. Unterschiedliche länderspezifische Ausgestaltungen der Bankenabgabe führen *ceteris paribus* zu Wettbewerbsnachteilen in jenen Ländern, in denen die Abgabe eine höhere Belastung impliziert. Dies führt zwar nicht automatisch zu Geschäftsverlagerungen der betroffenen Banken, könnte jedoch für Überlegungen hinsichtlich Geschäftsteilen, die weniger stark an das betreffende Land gebunden sind, durchaus relevant sein. Insbesondere strategische Entscheidungen von internationalen Bankkonzernen hängen unter anderem von exogenen, nationalen Kostenbelastungen (wie

auch von der Bankensteuer) ab. In diesem Zusammenhang könnte zum Beispiel der relativ große Unterschied in der Besteuerung von Derivatgeschäften zwischen Österreich und Deutschland (höherer Steuersatz in Österreich) eine Rolle spielen.¹⁵ Tatsächlich lässt das Aufkommen der Stabilitätsabgabe 2012 im Vergleich zum Aufkommen 2011 darauf schließen, dass Teile des Geschäfts von (zumindest) einer stabilitätsabgabepflichtigen Bank 2011 ins Ausland verlagert wurden, vgl. Abbildung 10 in Abschnitt 3.3 und die Erklärungen dort. Vor diesem Hintergrund ist es besonders kritisch zu sehen, dass es bisher nicht gelungen ist, sich auf eine EU-weite Regelung zu einigen. Diese wäre gegenüber einzelstaatlichen Lösungen eindeutig zu bevorzugen, um wettbewerbsverzerrende Effekte innerhalb Europas zu minimieren.¹⁶

¹⁵ Der Derivathandel (gemessen zum Nennwert) wird in Deutschland mit 0,0003% und in Österreich mit 0,015% besteuert.

¹⁶ Zu länderspezifischen Ausgestaltungen der Bankenabgabe und der damit verbundenen Problematik von Wettbewerbsverzerrungen vgl. Abschnitt 3.5.

Kasten 1: Österreichische und deutsche Bankenabgabe im Vergleich

In Österreich und Deutschland wurden 2011 Bankensteuern eingeführt. Das erklärte Ziel der Steuer, wie auch deren prinzipielle Ausgestaltung, ist in beiden Ländern ähnlich. Die österreichische Bankensteuer „soll das Finanzsystem an den Kosten der Krise beteiligen und den Finanzmarkt stabilisieren“,¹⁷ die deutsche Bankensteuer ist „als Preis für die implizite Garantie der öffentlichen Hand zur Gewährleistung eines stabilen Finanzsystems zu verstehen“ und soll gleichzeitig „eine übermäßige Risikofreude der Banken [zu] reduzieren“.¹⁸ Die Steuerbasis ist in beiden Ländern zweigeteilt: Einerseits wird die Bilanzsumme – reduziert um Eigenkapital und bestimmte Verbindlichkeiten gegenüber Kunden – besteuert, andererseits der Derivatehandel. Die Steuersätze für die adaptierte Bilanzsumme sind jeweils gestaffelt und steigen mit der Größe. (Der im Frühling 2012 eingeführte Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe wird in diesem Kasten nicht behandelt, vgl. dazu Abschnitt 3.5.)

Die Höhe der österreichischen Bankenabgabe ist nach der Bilanzsumme der Bank abzüglich (im Wesentlichen) Eigenkapital und gesicherter Einlagen gestaffelt. Sie beträgt 0% der adaptierten Bilanzsumme bis zu einer Höhe von 1 Mrd. Euro. Für den Bereich von 1 Milliarde Euro bis 20 Milliarden Euro beträgt sie 0,055%; der Betrag, um den die Bilanzsumme 20 Mrd. Euro übersteigt, wird mit 0,085% versteuert. Der Handel mit Derivaten¹⁹ wird separat mit 0,015% besteuert. Im Vergleich dazu ist die Höhe der deutschen Bankenabgabe nach der Bilanzsumme der Bank abzüglich (im Wesentlichen) Eigenkapital und Verbindlichkeiten gegenüber Kunden gestaffelt. Sie beträgt 0% der adaptierten Bilanzsumme bis zu einer Höhe von 300 Mio. Euro. Für den Bereich von 300 Mio. Euro bis 10 Mrd. Euro beträgt sie 0,02%, für jenen von 10 Mrd. Euro bis 100 Mrd. Euro 0,03%, für jenen von 100 Mrd. Euro bis 200 Mrd. Euro 0,04%, für jenen von 200 Mrd. Euro bis 300 Mrd. Euro 0,05%. Der Betrag, um den die Bilanzsumme 300 Mrd. Euro übersteigt, wird mit 0,06% besteuert. Der Handel mit Derivaten wird separat mit 0,0003% besteuert. Im Gegensatz zur österreichischen Vorschrift sieht die deutsche Regelung einen Höchstbetrag (im Wesentlichen 20% des Jahresergebnisses) und einen Mindestbetrag (5% des theoretischen, ungedeckelten Jahresbeitrags) für die Bankenabgabe vor, welche in besonders guten bzw. schlechten Geschäftsjahren schlagend werden. In Österreich ist die Bankenabgabe nicht gewinnabhängig und fällt somit auch bei einem Verlust an.

Was somit unterschiedlich ist, sind die höheren Steuersätze und der höhere Freibetrag in Österreich sowie die Deckelung in Deutschland. In Österreich sind Banken bis zu einer Höhe von 1 Mrd. Euro der (adaptierten) Bilanzsumme von der Steuer ausgenommen, während in Deutschland schon Banken ab einer (adaptierten) Bilanzsumme von 300 Mio. Euro besteuert werden. Der deutsche Freibetrag beträgt somit weniger als ein Drittel des österreichischen. Die deutsche Abgabe befreit also einerseits wesentlich weniger Banken, hebt aber andererseits auch geringere Sätze ein. Prinzipiell ist also die Gesamtlast der Abgabe in Deutschland weniger extrem zu Lasten der größeren Banken verteilt als in Österreich.

¹⁷ Vgl. BMF (2011), S. 30.

¹⁸ Vgl. Ausführungen zur Bankenabgabe auf der Seite der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, <http://www.fmsa.de/de/fmsa/bankenabgabe/>, letzter Zugriff 14.8.2012.

¹⁹ In diesem Zusammenhang sind unter den Derivaten sämtliche dem Handelsbuch nach § 22n Abs. 1 BWG zugeordneten Derivate gemäß Anlage 2 zu § 22 BWG zuzüglich aller verkauften Optionen des Handelsbuches zu verstehen, wobei als Bemessungsgrundlage der Nennwert heranzuziehen ist (vgl. § 4 StabAbgG). Diese Derivate umfassen Zinssatzderivate, Wechselkursderivate und Geschäfte auf Goldbasis, Verträge in Substanzwerten und sonstige wertpapierbezogene Geschäfte (sofern nicht bereits erfasst), Edelmetallverträge (ausgenommen gewisse Goldverträge), Warenverträge ausgenommen Edelmetallverträge, und sonstige Termingeschäfte, Terminkontrakte, gekaufte Optionen und vergleichbare Geschäfte (sofern nicht bereits erfasst), vgl. Anlage 2 zu Artikel 1, § 22 BWG. Zweiseitige Derivatgeschäfte sind nur mit einem Teil zu berücksichtigen. Ausgenommen von der Derivatbesteuerung sind sogenannte „kleine Handelsbücher“, d.h. Handelsbücher gemäß § 22q BWG.

Insgesamt betrug das Aufkommen der Bankenabgabe im Jahr 2011 in Österreich 509,9 Mio. Euro,²⁰ verglichen mit 590 Mio. Euro in Deutschland.²¹ In Relation zum BIP sind dies in Österreich rund 0,17% und in Deutschland rund 0,023%. In Österreich ist ein gutes Drittel der gesamten Abgabe auf den Derivathandel zurückzuführen, in Deutschland kann die Abgabe (laut Information der FMSA) aufgrund der Belastungsobergrenzen, die 2011 zum Teil schlagend wurden, faktisch nicht auf Bilanz und Derivate aufgeteilt werden.

Quelle: Stabilitätsabgabegesetz (StabAbgG), Restrukturierungsfonds-Verordnung (RStruktFV) sowie zusätzlich angegebene Quellen.

2.2.3. Wettbewerbsverzerrung und implizite Staatsgarantie

In einigen Ländern ist der Steuertarif der Bankenabgabe progressiv ausgestaltet bzw. berücksichtigt Freibeträge, womit größere Banken vergleichsweise stärker als kleinere besteuert werden. In dieser Form bringt eine Bankenabgabe größeren Banken *ceteris paribus* Wettbewerbsnachteile gegenüber kleineren Banken (im Vergleich zum Status Quo vor der Steuer). Wenn nun aber vor Einführung einer Bankenabgabe große Banken einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleinen Banken genießen würden, dann könnte die Einführung einer Bankenabgabe eher als Korrektur dieser wettbewerbsverzerrenden Situation verstanden werden. Tatsächlich herrscht weitgehend Einvernehmen darüber, dass große Banken Wettbewerbsvorteile aufgrund von impliziten Staatsgarantien genießen,²² insbesondere in Form von niedrigeren Refinanzierungskosten – und dies letztendlich auf Kosten des Steuerzahlers.²³ Zudem haben diese Banken einen höheren Anreiz, riskante Geschäfte einzugehen. In der Beschreibung des Ziels der deutschen Bankenabgabe wird explizit auf die implizite Staatsgarantie Bezug genommen: „... ist die Bankenabgabe als Preis für die implizite Garantie der öffentlichen Hand zur Gewährleistung eines stabilen Finanzsystems zu verstehen.“²⁴

Wenn man die bevorzugte Situation von großen Banken akzeptiert, dann kann die Einführung einer Bankenabgabe, die größere Banken überproportional belastet (wie in Österreich und Deutschland), also vielmehr als Korrektur einer zuvor wettbewerbsverzerrenden Situation, und nicht so sehr als wettbewerbsverzerrende

²⁰ Vgl. Abgabenerfolg des Bundes (UG16), Dezember 2011, <https://www.bmf.gv.at/budget/akthh/2011/201112bvug16.htm>, letzter Zugriff 14.8.2012.

²¹ Vgl. FMSA (2012).

²² Vgl. bspw. Baker und McArthur (2009) sowie Noss und Sowerbutts (2012).

²³ „...to a large extent the recent rise in the profitability of the TBTF [too big to fail] banks may be attributable to the fact that they enjoy the protection of the government's backing at a time when the banking system as a whole continues to experience substantial strains. This should concern policymakers, since it would imply that a substantial portion of the profits of the largest banks is essentially a redistribution from taxpayers to the banks.” (Baker und McArthur 2009, S. 4)

²⁴ Vgl. Ausführungen zur Bankenabgabe auf der Seite der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, <http://www.fmsa.de/de/fmsa/bankenabgabe/>, letzter Zugriff 14.8.2012.

Maßnahme verstanden werden.²⁵ Ein in diesem Zusammenhang bislang nicht zufriedenstellend gelöstes Problem ist die Bestimmung der angemessenen Kosten einer impliziten Staatsgarantie – und somit die Bestimmung der Höhe einer Bankenabgabe (die solche Kosten widerspiegeln soll).²⁶ Einschlägige Untersuchungen finden stark variierende Kosten für implizite Staatsgarantien.²⁷ Zusätzliche Überlegungen zum Steuersatz von Bankenabgaben werden in Abschnitt 3.1 angestellt.

²⁵ “Subsidizing the largest financial institutions to the detriment of their smaller competitors is not a free-market policy. Two options could restore the balance: break up the large banks so that they are not recognized as TBTF, or impose regulatory penalties [...] that roughly offset the benefits of the TBTF guarantee”, vgl. Baker (2010).

²⁶ Vgl. dazu Noss und Sowerbutts (2012) und die dort angegebene Literatur.

²⁷ Vgl. ebenda.

3. Theoretische Diskussion von Bemessungsgrundlage und Steuersubjekt einer Stabilitätsabgabe im Hinblick auf die Finanzmarktstabilität

Bankenabgaben sollen im Allgemeinen vor allem drei Zielen dienen (OeNB 2010):

- Zum ersten sollen die Banken an den Kosten, die aufgrund der Finanzkrise etwa zur Rekapitalisierung bzw. Verstaatlichung einzelner Banken entstanden sind, beteiligt werden (*fiskalisches Ziel*).
- Zum zweiten wird eine *Finanzmarktstabilisierung* angestrebt, indem Anreize zur Übernahme exzessiver Risiken begrenzt werden. Ohne Bankenabgaben bestehen für die großen bzw. systemrelevanten Banken tendenziell Anreize, übergroße Risiken einzugehen, weil sie damit rechnen können, dass der Staat beim Auftreten von Liquiditäts- oder Solvenzproblemen rettend eingreift, um eine Ansteckung anderer Banken und eine Ausbreitung der Krise zu verhindern. Insofern kann die Stabilitätsabgabe als Preis für die implizite Garantie der öffentlichen Hand zur Gewährleistung eines stabilen Finanzsystems angesehen werden (siehe Abschnitt 2.2.3). Hinsichtlich der Finanzmarktstabilisierung wird eine Bankenabgabe als Ergänzung der Eigenkapitalregulierung durch das Baseler Regelwerk („Basel III“) gesehen. Ob mit der Bankenabgabe die gleichen Stabilisierungseffekte wie mit einer Regulierung erreicht werden, hängt aber von der Höhe der Steuer und der spezifischen Ermittlung der Bemessungsgrundlage ab.
- Darüber hinaus sollen mit einer Bankenabgabe als drittes Ziel volkswirtschaftlich positive Finanzierungsinstrumente wie beispielsweise Kredite an private Haushalte und Unternehmen zur Finanzierung von Konsum, Wohnbau- oder Unternehmensinvestitionen relativ begünstigt werden (*Lenkungsziel*). Die Gewährung von Risikokapital soll mit der Bankenabgabe nicht zurückgedrängt werden. Gerade in Österreich ist der Risikokapitalmarkt im internationalen Vergleich wenig entwickelt.

Diese Ziele werden auch in den Erläuterungen zur Stabilitätsabgabe im Budgetbegleitgesetz 2011 genannt (BMF 2010). Mit der Stabilitätsabgabe sollen sich nach den Intentionen des Gesetzgebers die Kreditinstitute an den Kosten beteiligen, die im Rahmen der Konjunkturstabilisierungsmaßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 für die Bankenrettungspakete entstanden sind. Darüber hinaus soll mit der Stabilitätsabgabe die Finanzmarktstabilität verbessert werden. Die Abgabe soll auch eine allgemeine Sicherungsmaßnahme für Leistungen des Staates in Zeiten von Finanzkrisen darstellen. Außerdem sollen mit der Stabilitätsabgabe Lenkungseffekte erzielt werden, indem risikoreichere Produkte wie bestimmte Optionen oder Termingeschäfte besteuert werden, wodurch indirekt auch die systemische Finanzmarktstabilität gefördert wird. Eine Trennung zwischen rein spekulativen Geschäften und solchen, die der Absicherung realwirtschaftlicher

Transaktionen dienen, ist jedoch in der Praxis sehr schwierig. Die Stabilitätsabgabe soll die Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Finanzsektors so wenig wie möglich beeinträchtigen. Kundenvermögen, das im Rahmen der Einlagensicherung abgesichert ist (z.B. Spareinlagen bis zu 100.000 Euro), sind daher von der Stabilitätsabgabe ausgenommen. Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass die Stabilitätsabgabe erst ab einer Bemessungsgrundlage von 1 Mrd. Euro zu entrichten ist. Kleine Kreditinstitute sind somit von der Stabilitätsabgabe befreit.

Zwischen den verschiedenen Zielen bestehen Konflikte. So verringern sich die Bemessungsgrundlage und damit das Steueraufkommen, wenn die intendierte Lenkungswirkung weitgehend erreicht wird. Dies trifft ganz allgemein auf Abgaben zu, mit denen erreicht werden soll, dass das besteuerte Verhalten vermindert wird. Im konkreten Fall der Stabilitätsabgabe soll die Finanzmarktstabilität gefördert werden, indem als spekulativ eingestufte Geschäfte, vor allem der Handel mit Derivaten, besteuert wird mit der Intention, dass die Finanzmarktteilnehmer auf die Steuer mit einer Verringerung der betreffenden Geschäfte reagieren. Damit sinkt aber bei gleichbleibendem Steuersatz das Aufkommen aus diesem Teil der Abgabe. Wenn beide Ziele, also die Aufkommenserzielung und die Verringerung des Steuerobjekts, verfolgt werden, darf der Steuersatz also nicht zu hoch, aber auch nicht zu niedrig sein.

Bei der Gestaltung der Stabilitätsabgabe ist auch die Situation im internationalen Umfeld zu beachten. Für die europäische Finanzmarktstabilität ist nichts gewonnen, wenn in Österreich ein so hoher Steuersatz etwa auf Derivate erhoben wird, dass die betroffenen Kreditinstitute die betreffenden Geschäfte in andere europäische Staaten verlagern, in denen keine oder niedrigere Steuern erhoben werden. Auch deshalb wäre ein international koordiniertes oder sogar harmonisiertes Vorgehen rein nationalen Lösungen eindeutig vorzuziehen.

Wie die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, hängt es wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der Bankenabgabe ab, inwiefern die mit der Abgabe verfolgten Ziele tatsächlich erreicht werden. In Abschnitt 3.1 wird die vorhandene Literatur zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage und der Steuersätze aufbereitet. Dabei wird auf theoretische Arbeiten, auf allgemeine Empfehlungen, wie sie etwa der Internationale Währungsfonds (IWF) im Jahr 2010 als Vorbereitung auf ein G20-Gipfeltreffen formulierte, sowie auf konkrete Ausgestaltungen von Bankenabgaben im internationalen Vergleich eingegangen. Die Oesterreichische Nationalbank (OeNB 2010) analysiert verschiedene Szenarien der Bemessungsgrundlage im Hinblick auf das Steueraufkommen in Österreich. Dabei werden vier Varianten untersucht, die sich darin unterscheiden, ob nur Tier 1-Kapital oder darüber hinaus auch Kredite an Nichtbanken bzw. Einlagen von Nichtbanken von der Bilanzsumme abgezogen werden. Eine Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage etwa um Kredite hätte den Vorteil, dass die Versorgung der Kreditversorgung der Realwirtschaft durch die Bankenabgabe nicht beeinträchtigt würde.

Derzeit wird die Stabilitätsabgabe in Österreich, wie dies auch bei Bankenabgaben im internationalen Kontext üblich ist, auf Banken angewendet. Es stellt sich die Frage, ob darüber hinaus auch andere Finanzmarktakteure, etwa Hedgefonds, von Bankenabgaben erfasst werden sollten. Abschnitt 3.2 widmet sich daher der Wahl der Steuersubjekte.

In der EU bestehen derzeit in Österreich, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Belgien, Zypern, Portugal, Ungarn, Lettland, den Niederlanden, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und Schweden Bankenabgaben bzw. konkrete Pläne hinsichtlich ihrer Einführung. Da trotz entsprechender Initiativen von Seiten der Europäischen Kommission keine EU-weite Regelung besteht, existieren zwischen den nationalen Ausformungen der Abgabe beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen und der Steuersätze. Diese Unterschiede werden in Abschnitt 3.5 herausgearbeitet und analysiert.

3.1. Theoretische Überlegungen zu Bemessungsgrundlage und Steuersätzen

Gemäß einer Empfehlung des Internationalen Währungsfonds in einem Bericht für ein G20-Gipfeltreffen sollte die Bemessungsgrundlage einer Bankenabgabe auf bestimmten Bilanzpositionen beruhen (IWF 2010). Bei der Entscheidung, welche Bestandteile der Bilanz bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage einbezogen werden sollten, muss zunächst festgelegt werden, ob Aktiva oder Passiva die Grundlage bilden sollten. Zudem muss darüber entschieden werden, ob auch aus der Bilanz ausgegliederte Positionen berücksichtigt werden sollten. Die Einnahmen könnten entweder in das Budget fließen oder einen Stabilitätsfonds speisen, welcher in künftigen Krisensituationen den Finanzsektor stützt. Zusätzliche Steuern könnten laut Vorschlag des IWF in Form einer Finanzaktivitätssteuer auf Gewinne und Bonuszahlungen eingehoben werden.

3.1.1. Bemessungsgrundlage

Bei der Abwägung, ob die Bemessungsgrundlage eher auf Aktiva (bei Banken also vor allem Forderungen an Nichtbanken) oder Passiva beruhen soll, müssen gemäß dem Bericht des IWF (2010) bestehende Zielkonflikte berücksichtigt werden. Die Verwendung etwa risikogewichteter Forderungen hätte den Vorteil der einfachen internationalen Vergleichbarkeit vor dem Hintergrund der allgemeinen Akzeptanz der Baseler Eigenkapitalvorschriften und der Methode zur Ermittlung risikogewichteter Aktiva. Auf der anderen Seite bestünde das Problem der Duplizität mit regulatorischen Vorschriften wie den Eigenkapitalregelungen im Rahmen von Basel III, die ebenfalls auf risikogewichtete Aktiva abstellen. Jedenfalls wäre darauf zu achten, dass die regulatorischen und die steuerlichen Regelungen in dieselbe Richtung wirken. Besser erscheint es jedoch, sich hinsichtlich der Lenkungseffekte entweder auf regulatorische Vorschriften oder auf steuerliche Regelungen zu konzentrieren. Eine breite Bemessungsgrundlage auf Basis der Passivseite der Bankbilanzen böte den Vorteil, dass die Steuersätze nach dem Grad der Liquidität gestaffelt

werden könnten. In jedem Fall sollte Eigenkapital aus der Steuerbemessungsgrundlage herausgerechnet werden, um die Eigenkapitalbildung zu fördern. Auch weitere Verbindlichkeiten wie Staatsgarantien oder konzerninterne Verpflichtungen könnten ausgenommen werden, um Doppelbesteuerungen zu vermeiden. Die Bankenabgabe könnte auch nur auf ausgewählte Passiva wie kurzfristige Verbindlichkeiten oder Auslandskredite bezogen werden mit dem expliziten Ziel, Anreize zur Vermeidung solcher Aktivitäten zu setzen. Unabhängig davon, ob die Steuer auf Basis der Aktiva oder der Passiva erhoben wird, ist das Risiko der Steuervermeidung umso größer, je enger die Bemessungsgrundlage definiert wird. Außerbilanzielle Positionen könnten in dem Ausmaß einbezogen werden, in dem sie zum systemischen Risiko des betreffenden Finanzinstituts beitragen. Zusammenfassend empfiehlt der IWF (2010) eine breite Bemessungsgrundlage auf der Passivseite der Bankbilanzen, wobei Eigenkapital herausgerechnet werden sollte. Auf der anderen Seite sollten auch bestimmte außerbilanzielle Positionen, insbesondere Derivate, in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden.

3.1.2. Steuersatz

Der Steuersatz sollte nach Ansicht des Internationalen Währungsfonds (2010) niedrig, aber nach dem systemischen Risiko des Kreditinstituts gestaffelt sein. Die Wahl des Steuersatzes könnte sich auf Erfahrungen mit den fiskalischen Kosten von Finanzkrisen stützen und dabei das Risikoprofil des Finanzsektors und den regulatorischen Rahmen berücksichtigen. Der IWF (2010) kommt zu dem Ergebnis, dass in den größten Industrieländern ein durchschnittlicher Steuersatz von 0,2% mit einer Spannweite von 0,1% bis 0,5% angemessen wäre. Dabei sollte der Satz für solche Finanzinstitute, die kein oder nur ein geringes systemisches Risikopotenzial bergen, deutlich niedriger als der Durchschnittssatz sein. In Österreich beträgt der Steuersatz 0% (unter 1 Mrd. Euro Bemessungsgrundlage), 0,055% (bis 20 Mrd. Euro) bzw. 0,085% (über 20 Mrd. Euro). Für Derivate fällt ein Steuersatz von 0,013% an. In Deutschland sind die Steuersätze nach der Höhe der Bemessungsgrundlage von 0,02% bis 0,06% gestaffelt, bei einer Freigrenze von 300 Mio. Euro. Für außerbilanzielle Derivate beträgt der Steuersatz 0,0003%.

Hinsichtlich der **Differenzierung** nach dem **Risiko** sollte der Steuersatz im Idealfall das von jedem einzelnen Kreditinstitut ausgehende systemische Risiko berücksichtigen, wobei alle möglichen Ansteckungskanäle abgedeckt werden sollten. In der Praxis dürfte es schwierig, wenn nicht unmöglich sein, Modelle zu entwickeln, die sämtliche Transmissionskanäle beinhalten. Bei einer Staffelung des Steuersatzes nach dem systemischen Risiko stellt sich somit das Problem, wie dieses gemessen werden sollte. Erhebliche systemische Risiken gehen im Allgemeinen durch Ansteckungseffekte von hochgradig vernetzten Banken aus, wobei das systemische Risiko mit der Größe des Instituts steigt. Ansteckungseffekte lassen sich als Transmission eines Schocks definieren, der von einer Bank, oder einer Gruppe von Banken ausgelöst worden ist und über direkte und indirekte Transmissionskanäle einen adversen Effekt für die übrigen Banken impliziert (vgl. zum Folgenden Deutsche

Bundesbank 2009, 2010, 2011 sowie Upper 2007). Eine unmittelbare Übertragung (*Spillover*) ergibt sich dadurch, dass die Finanzmarktakteure über Kreditbeziehungen miteinander verflochten sind. Die Insolvenz einer Bank kann daher bei anderen Banken zu Abschreibungen auf das ausstehende Kreditvolumen führen. Indirekte Ansteckungseffekte ergeben sich dann, wenn negative Ankündigungen einer Bank zu negativen Auswirkungen bei anderen Banken, die ähnliche Eigenschaften wie die ankündigende Bank aufweisen, führen.

Aufgrund dieser starken Verflechtungen innerhalb des Finanzsystems sieht sich der Staat häufig gezwungen, einen Konkurs großer bzw. systemrelevanter Kreditinstitute in jedem Fall zu verhindern. Solche systemisch wichtigen Banken gelten mithin als „too big to fail“. Häufig werden dabei sehr große Banken mit großem systemischem Risiko gleichgesetzt. Die Entscheidung der US-Regierung im Herbst 2008, den Konkurs der Großbank *Lehman Brothers* nicht zu verhindern, löste derart heftige Reaktionen an den weltweiten Finanzmärkten mit scheren negativen Wirkungen auf die Realwirtschaft aus, dass das „too big to fail“-Argument nun von den Finanzmärkten als allgemeine Politik angesehen wird (Baker und McArthur 2009). Die Bankenabgabe kann mithin als eine Art Preis dafür angesehen werden, dass der Staat eine implizite Garantie für ein stabiles Finanzsystem gewährt (siehe z.B. Noss und Sowerbutts 2012).

Bei der Messung des systemischen Risikos einzelner Kreditinstitute kann zwischen der Bottom-up-Methode und der Top-down-Methode unterschieden werden. Der Top-down-Ansatz misst das systemweite Risiko und verteilt es auf einzelne Institute. Beim Bottom-up-Ansatz wird die systemische Relevanz einer Bank durch den erwarteten Kreditausfall des gesamten Banksystems gemessen, falls die betreffende Bank ausfällt. Trotz der Forschungsanstrengungen zur Quantifizierung systemischer Risiken existiert bisher kein einheitlicher, allgemein akzeptierter Risikomaßstab. Weder di Mauro empfiehlt die Messung systemischer Risiken anhand eines Scoringmodells. Dabei sollen die Größe, die Vernetzung und die Komplexität des betreffenden Kreditinstituts berücksichtigt werden (Weder di Mauro 2010). Die für die Messung des Verflechtungsgrades herangezogenen Größen (Verhältnis zwischen Interbankenkrediten und Aktiva; Verhältnis zwischen kurzfristigen Einlagen und Verbindlichkeiten; Korrelation zwischen den Prämien verschiedener Kreditausfallversicherungen (CDS); Korrelation zwischen verschiedenen Aktiva) sind allerdings nicht unumstritten, da beispielsweise Untersuchungen des IWF gezeigt haben, dass die Korrelationen der CDS-Prämien unmittelbar vor der Insolvenz von *Lehman Brothers* im September 2008 sogar darauf hindeuteten, dass das systemische Risiko einer solchen Insolvenz im Gegensatz zu den im Frühjahr 2008 gemessenen Werten eher abgenommen habe (Paul 2011). Falls einzelnen Bilanzpositionen ein höheres systemisches Risikopotenzial zugeordnet werden kann, sollten diese mit höheren Steuersätzen belegt werden. Solange das Problem der Messung des Systemrisikos nicht befriedigend gelöst ist, müssen jedenfalls alle Realformen der Bankenabgabe als unbefriedigend, da nicht anreizkompatibel angesehen werden.

Neben dem Lenkungsziel wird mit der Bankenabgabe insbesondere auch ein fiskalisches Ziel verfolgt, indem das Steueraufkommen für die Deckung der Kosten verwendet wird, die zur Bankenrettung während der Krise angefallen sind. Darüber hinaus können die jährlichen Einnahmen in Zukunft für die Dotierung eines Fonds verwendet werden, mit dem künftig im Fall von Finanzkrisen Stützungsmaßnahmen finanziert werden. Weiters können die Einnahmen zur Finanzierung der Einlagensicherung herangezogen werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt Weber di Mauro (2010) für den erforderlichen Steuersatz eine Bandbreite von 0,3% bis 0,7% der Bemessungsgrundlage, um ein ausreichendes Steueraufkommen zu erzielen. Diese Steuersätze liegen deutlich über jenen, die tatsächlich in Österreich oder Deutschland zur Anwendung kommen.

Für die seit dem Jahr 2011 in Österreich bestehende Stabilitätsabgabe definiert §2 Stabilitätsabgabegesetz (StabAbgG) als Bemessungsgrundlage die durchschnittliche unkonsolidierte Bilanzsumme der Kreditinstitute, vermindert um gesicherte Einlagen, gezeichnetes Kapital und Rücklagen sowie bestimmte Verpflichtungen gegenüber anderen Kreditinstituten. Große Banken, die im Allgemeinen ein größeres systemisches Risiko verursachen, werden höher besteuert als kleinere Banken. Der Steuersatz beträgt gestaffelt 0% für die 1. Milliarde, 0,055% zwischen 1 Mrd. und 20 Mrd. Euro und 0,085% ab 20 Mrd. Euro. Zusätzlich ist eine Stabilitätsabgabe für Derivate zu entrichten. Im Frühling 2012 wurde eine Erhöhung der Stabilitätsabgabe (Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe) für die Jahre 2012 bis 2017 beschlossen. Für Derivate beträgt die Stabilitätsabgabe gemäß §4 StabAbgG 0,013% des Geschäftsvolumens sämtlicher dem Handelsbuch zugeordneter Derivate zuzüglich aller verkauften Optionen des Handelsbuches. Das Geschäftsvolumen ist zum Nennwert zu berechnen. Bei zweiseitigen Derivatgeschäften, bei denen Kauf und Verkauf in einem Vertrag determiniert werden, ist für die Berechnung der Steuer jeweils nur ein Teil des Derivatgeschäftes zu berücksichtigen. Maßgeblich für die Stabilitätsabgabe für die Kalenderjahre 2011, 2012 und 2013 ist jeweils das durchschnittliche Geschäftsvolumen des Jahres 2010, wobei der Durchschnitt aus den am 31. März, 30. Juni, 30. September und 31. Dezember ausgewiesenen Beständen zu bilden ist. Ab dem darauf folgenden Kalenderjahr ist jeweils das durchschnittliche Geschäftsvolumen des Kalenderjahres, das ein Jahr vor dem Kalenderjahr liegt, für das die Stabilitätsabgabe zu entrichten ist, maßgeblich, wobei der Durchschnitt aus den am 31. März, 30. Juni, 30. September und 31. Dezember ausgewiesenen Beständen zu bilden ist.

Wie bereits erwähnt, wurde im Frühjahr 2012 beschlossen, befristet auf den Zeitraum 2012 bis 2017 einen Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe zu erheben. Mögliche Auswirkungen dieser erhöhten Abgabenbelastung des Bankensektors müssen auch vor dem Hintergrund der steigenden Eigenkapitalvorschriften im Rahmen des Basel III-Regelwerks gesehen werden. Nach Schätzungen der Oesterreichischen Nationalbank beläuft sich der zusätzliche Kapitalbedarf des österreichischen Bankensystems durch die Basel III-Vorschriften auf 11

bis 14 Mrd. Euro (OeNB 2012). Eine steigende Stabilitätsabgabe bringt für die Banken höhere Kosten mit sich. Diese belasten die Rentabilität der Kreditinstitute²⁸ und wirken sich somit nachteilig auf die Möglichkeiten zur Aufbringung des geforderten zusätzlichen Eigenkapitals aus. Die Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Banken scheint zur Verbesserung der Resistenz gegenüber künftigen Finanzmarktkrisen unbedingt erforderlich. Insofern sollte bei der Bankenbesteuerung prinzipiell darauf Bedacht genommen werden, die Rentabilität der Kreditinstitute nicht zu stark zu belasten. Vor diesem Hintergrund sollten auch die Regelungen in den anderen europäischen Staaten im Auge behalten werden. Vor allem internationale Bankkonzerne könnten sonst Anreize haben, bei ihren Kapitalallokationsentscheidungen die Auslagerung oder den Verkauf bestimmter Geschäftsteile ins Ausland zu erwägen.

3.2. Steuersubjekt

Die Abgrenzung der von der Stabilitätsabgabe erfassten Finanzmarktakteure kann prinzipiell eher eng oder weit gefasst werden (IWF 2010). Bei einer engen Abgrenzung würden etwa nur Geschäftsbanken, bei einer weiten Abgrenzung hingegen auch andere, im Extremfall alle Finanzinstitutionen erfasst werden. Eine enge Definition der Steuersubjekte würde einige Finanzmarktinstitute ausschließen und dadurch Anreize schaffen, nicht der Besteuerung unterliegende Gesellschaften zu gründen und Aktivitäten, von denen systemische Risiken ausgehen, auf diese zu übertragen. Eine breite Definition der Steuersubjekte würde diesem Problem Rechnung tragen und auch solche Finanzmarktakteure erfassen, von denen in Zukunft systemische Risiken ausgehen könnten. Darüber hinaus profitieren alle Finanzinstitute von der Bereitstellung des öffentlichen Gutes Finanzmarktstabilität durch die Etablierung eines Rettungsmechanismus. Deshalb sollten auch alle Finanzmarktakteure zur Finanzierung dieses öffentlichen Gutes beitragen. Schließlich würde bei einer engen Abgrenzung der Institute, die der Besteuerung unterliegen, das Problem des moralischen Risikos (*moral hazard*) verschärft, indem – fälschlicherweise – suggeriert wird, dass die nicht der Besteuerung unterliegenden Akteure in geringerem Ausmaß Gefahr laufen, in eine finanzielle Schieflage zu geraten. Zusammenfassend legen diese Überlegungen den Schluss nahe, dass sich die Stabilitätsabgabe im Idealfall nicht auf Banken beschränken, sondern möglichst viele Finanzmarktakteure erfassen sollte (IWF 2010).

Von der Stabilitätsabgabe in Österreich werden in der bisherigen Ausgestaltung ausschließlich Geschäftsbanken erfasst. Angesichts des hohen Grades der Integration der Finanzmärkte und der Möglichkeit, dass auch von anderen Finanzintermediären (z.B. Hedgefonds, Private-Equity-Firmen, Versicherungen usw.) Gefahren für das Finanzsystem

²⁸ Falls die höheren Kosten nicht auf die Kunden überwältzt werden können, sinkt unmittelbar der Gewinn der Kreditinstitute. Aber auch bei einer zumindest teilweisen Überwälzung geht der Gewinn dann zurück, wenn die Kunden auf die höheren Kreditzinsen bzw. niedrigen Einlagenzinsen mit einer Verringerung der Nachfrage nach Bankdienstleistungen reagieren.

ausgehen können, sollte aber die Bankenabgabe, wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, perspektivisch in eine Abgabe für sämtliche Finanzmarktspieler umgewandelt werden (IWF 2010). Dadurch können auch Ausweichreaktionen im Sinne einer Auslagerung von Aktivitäten aus der Bankbilanz durch die Gründung von Zweckgesellschaften oder durch die Abwicklung von Krediten über Auslandstöchter vermieden werden. Vor diesem Hintergrund ist es positiv zu beurteilen, dass in Österreich auch Derivate der Stabilitätsabgabe unterliegen. Kritisch ist in diesem Zusammenhang die „Bagatellgrenze“ von 1 Mrd. Euro Bemessungsgrundlage zu sehen, unterhalb der keine Stabilitätsabgabe anfällt. Falls nämlich kleinere, von der Abgabe ausgenommene Kreditinstitute in überdurchschnittlichem Ausmaß solche Geschäfte tätigen, die mit der Steuer aus Gründen der Finanzmarktstabilität zurückgedrängt werden sollen, wird der intendierte Lenkungseffekt nicht erreicht. Zudem besteht für die besteuerten Banken ein Anreiz, Derivatgeschäfte ins Ausland zu verlagern, sofern dort keine oder eine deutlich niedrigere Steuer auf derartige Aktivitäten besteht.

Neben einer Bankenabgabe stellt eine **Besteuerung von Finanzaktivitäten** eine weitere Möglichkeit dar, den Finanzdienstleistungssektor an den Kosten der Finanzmarktkrise zu beteiligen (vgl. zum Folgenden Paul und Neumann 2011). Dabei kommt als Bemessungsgrundlage etwa die Gegenüberstellung der für die erbrachten Leistungen zu entrichtenden Mehrwertsteuer und der beim Kauf von Inputfaktoren gezahlten Mehrwertsteuer in Frage. Als eine weitere Variante einer Finanzaktivitätssteuer kommt eine Besteuerung von Dividenden und Bonuszahlungen in Betracht. Eine solche Steuer besteht etwa in Italien. Die Befürworter einer Steuer auf Bonuszahlungen verweisen darauf, dass im Finanzsektor im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen eine höhere Profitabilität vorherrscht und überdurchschnittlich hohe Gehälter gezahlt werden. Schließlich könnte eine Finanzaktivitätssteuer zur Vermeidung exzessiver Risikoübernahmen eine Besteuerung besonders hoher Gewinne (und Bonuszahlungen) vorsehen. So einsichtig die Grundintention einer Finanzaktivitätssteuer ist, eine höhere Risikoinkaufnahme einer höheren Besteuerung zu unterziehen, so problematisch ist die Lenkungswirkung der bisher vorgeschlagenen Ausgestaltungen. Denn die Besteuerung von Gewinnen bzw. Dividenden würde auch den Erfolg bestrafen, der auf Basis nachhaltig tragfähiger Geschäftsmodelle wie etwa der Versorgung des Mittelstands mit Krediten und solider Managementleistungen erwirtschaftet wurde.

Schließlich kommt als weitere Alternative eine **Finanztransaktionssteuer** in Betracht (OeNB 2010). Bankenabgabe und Finanztransaktionssteuer verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen und sind daher nicht als substitutiv, sondern als komplementär zu sehen. Die Bankenabgabe wird im Allgemeinen primär als Mittel zur Verringerung von Anreizen zur Übernahme exzessiver Risiken, zur Begrenzung des Größenwachstums bestimmter Bilanzpositionen oder zur Deckung von impliziten und expliziten Staatsgarantien hinsichtlich der Gewährleistungen eines stabilen Finanzmarkts angesehen. Im Vergleich dazu zielt die Finanztransaktionssteuer insbesondere auf eine Reduktion der langfristigen Volatilität von

Finanzmarktpreisen durch eine Begrenzung jenes Transaktionsvolumens ab, das potenziell destabilisierend wirkt. Dabei ist theoretisch aber nicht klar, ob eine Finanztransaktionssteuer tatsächlich die Volatilität senkt, da damit auch Aktivitäten belastet werden, die stabilisierend wirken können. Eine Differenzierung zwischen rein spekulativen Aktivitäten und solchen Geschäften, die der Absicherung realwirtschaftlicher Aktivitäten diene, wird in der Praxis kaum möglich sein. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Bankenabgaben und Finanztransaktionssteuern besteht auch in den Verteilungswirkungen. Eine Bankenabgabe reduziert *ceteris paribus* unter der Annahme einer nur teilweisen Überwälzung auf Bankkunden den Gewinn der Banken im Ausmaß der Steuerschuld. Finanzmarktakteure, die Banken als Händler von Wertpapieren oder Derivaten nutzen und riskante Geschäfte tätigen, werden allerdings nicht belastet. Von einer Finanztransaktionssteuer sind hingegen neben klassischen Banken auch andere Finanzmarktakteure betroffen.

3.3. Steueraufkommen

Laut der Planung der Bundesregierung wurde mit der Stabilitätsabgabe ein Steueraufkommen in Höhe von 500 Mio. Euro im Jahr 2011 bzw. 520 Mio. Euro im Jahr 2012 angestrebt. Von den 500 Mio. Euro im Jahr 2011 sollten rund zwei Drittel (330 Mio. Euro) aus der Steuer auf die bereinigte Bilanzsumme und etwa ein Drittel (170 Mio. Euro) auf die Steuer auf Derivate entfallen (BMF 2010).

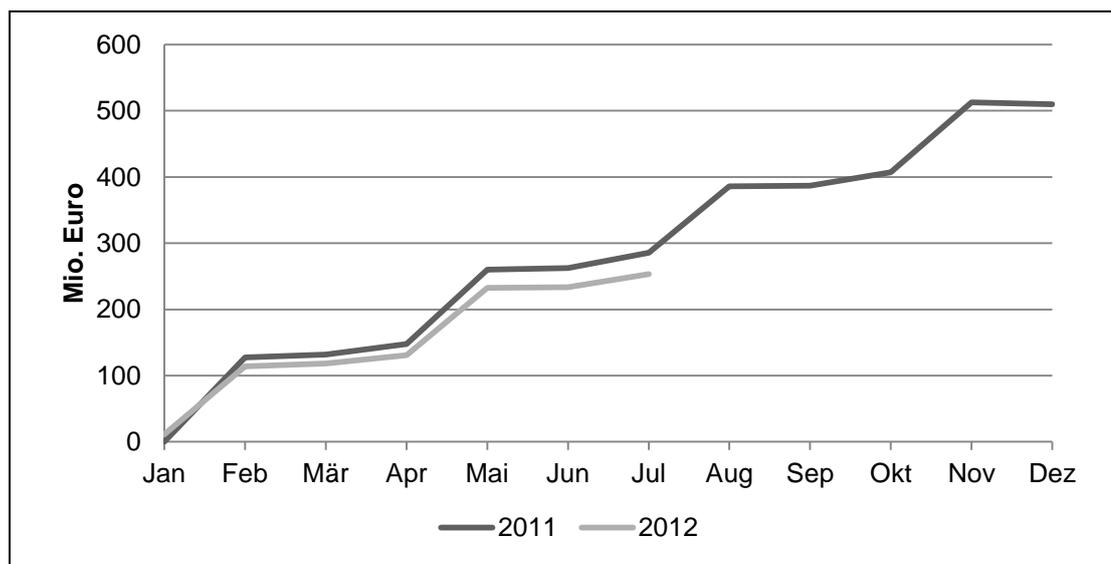
Im Vorfeld der Einführung der Stabilitätsabgabe schätzen Felderer et al. (2009) auf Basis von Daten für das Jahr 2009 das jährliche Aufkommen aus der Stabilitätsabgabe auf 567 Mio. Euro, wovon 345 Mio. auf die Steuer auf die adaptierte Bilanzsumme und 222 Mio. auf die Steuer auf Derivate entfallen.

In einer ebenfalls vor der tatsächlichen Einführung der Stabilitätsabgabe erstellten Studie berechnet die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) das Steueraufkommen für vier verschiedene Alternativen der Bemessungsgrundlage (OeNB 2010). Dabei wird jeweils ein einheitlicher Steuersatz von 0,07% zugrunde gelegt. In Variante 1 wird von der Bilanzsumme lediglich Tier-1 Kapital abgezogen. In den Varianten 2 und 3 wird die Bilanzsumme zusätzlich um die Einlagen in- bzw. auch ausländischer Nichtbanken vermindert. Schließlich wird in Variante 4 die Bemessungsgrundlage als Bilanzsumme, vermindert um Tier 1-Kapital und um Eurokredite an inländische Nichtbanken, definiert. Im ersten Schritt werden die unkonsolidierten Bilanzen der Kreditinstitute herangezogen. In einem weiteren Schritt werden zusätzlich die Bilanzen der Versicherungen sowie die Vermögensbestände der Kapitalanlagegesellschaften in die Bemessungsgrundlage einbezogen. In Variante 1 wird das höchste jährliche Steueraufkommen in Höhe von 683 Mio. Euro (nur Banken) bzw. 825 Mio. Euro (alle Finanzinstitutionen) ermittelt. Dies würde jene Banken mit einer relativ hohen Eigenkapitalausstattung begünstigen und somit Anreize zum Eigenkapitalaufbau über das regulatorische Mindestmaß hinaus schaffen. In Variante 2, bei der zusätzlich zum Eigenkapital die Einlagen in- und ausländischer Nichtbanken von der Besteuerung

ausgenommen werden, schätzt die OeNB ein jährliches Steueraufkommen von 457 Mio. Euro (nur Banken) bzw. 598 Mio. Euro (alle Finanzinstitutionen). Bei dieser Ausgestaltung der Stabilitätsabgabe wird implizit das Geschäftsmodell von Kommerzbanken gefördert. Für Variante 3, bei der von der Bilanzsumme Tier 1-Kapital sowie Einlagen inländischer, aber nicht auch ausländischer Nichtbanken abgezogen werden, wird ein jährliches Steueraufkommen von 490 Mrd. Euro (nur Banken) bzw. 631 Mio. Euro (alle Finanzinstitutionen) geschätzt. Schließlich wird in Variante 4, bei der die Bemessungsgrundlage als Bilanzsumme abzüglich der Eurokredite an inländische Nichtbanken definiert wird, wird ein jährliches Steueraufkommen von 508 Mio. Euro (nur Banken) bzw. 649 Mio. Euro (alle Finanzinstitutionen) geschätzt.

Gemäß ersten Schätzungen beliefen sich die tatsächlichen Einnahmen aus der Stabilitätsabgabe im Jahr 2011 auf 509,9 Mio. Euro²⁹. Damit wurde das angestrebte Aufkommen von 500 Mio. Euro leicht überschritten.

Abbildung 10: Aufkommen der österreichischen Stabilitätsabgabe



Anmerkungen: kumuliertes monatliches Aufkommen.

Quelle: BMF, Abgabenerfolg des Bundes (UG16).

Abbildung 10 zeigt das monatliche, kumulierte Aufkommen der Stabilitätsabgabe in den Jahren 2011 und 2012. Die Steuerbasis (sowohl bzgl. Bilanz als auch bzgl. Derivate) für die Abgabe 2011, 2012 und 2013 ist prinzipiell gleich und beruht auf Werten für 2010, außer wenn §5 StabAbgG gilt. Der genannte Paragraph behandelt wesentliche Änderungen der Verhältnisse, wonach eine Modifikation der Steuerbasis dann zur Anwendung gelangt, wenn

²⁹ <https://www.bmf.gv.at/budget/akthh/2011/201112bvug16.htm>

sowohl die durchschnittliche Bilanzsumme als auch das durchschnittliche Geschäftsvolumen der Derivate weniger als die Hälfte oder mehr als das Eineinhalbfache des betreffenden Wertes des ursprünglich heranzuziehenden Jahres beträgt. Bei Anwendung von §5 StabAbgG für die Ermittlung der Abgabe 2012 wären somit nicht die Werte für 2010, sondern jene für 2011 heranzuziehen. Aus der ersichtlichen Differenz zwischen dem Aufkommen aus der Abgabe in den beiden Jahre kann der Schluss gezogen werden, dass für (zumindest) ein der Bankenabgabe unterliegendes Kreditinstitut die durchschnittliche Bilanzsumme und der durchschnittliche Derivathandel im Jahr 2011 weniger als die Hälfte des entsprechenden Wertes im Jahr 2010 ausgemacht haben muss. Solch eine signifikante Reduktion der Bilanzsumme bzw. des Derivathandels deutet auf eine Verlagerung eines Teils der Geschäftstätigkeit hin. Die Differenz zwischen dem kumulierten Aufkommen 2011 und 2012 betrug im Juli rund 32 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht 11% des kumulierten Juli-Aufkommens 2011.

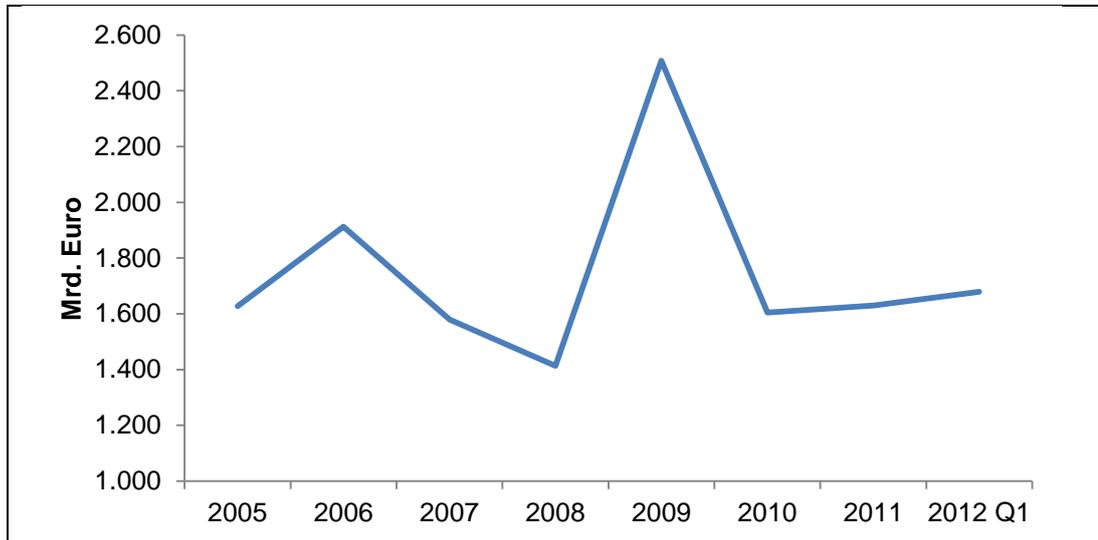
3.4. Entwicklung der Derivate

Zu den Zielen der Stabilitätsabgabe zählt die Zurückdrängung spekulativer Finanzgeschäfte. Dieser Lenkungseffekt soll mit der Besteuerung von Derivaten erreicht werden. Abbildung 11 zeigt, dass aus der Entwicklung des Volumens der Derivate bisher keine Auswirkungen der Stabilitätsabgabe erkennbar sind. Dies war allerdings auch nicht zu erwarten, da die Steuerbasis bis zur Abgabe im Jahr 2013 (außer bei Anwendung von §5 StabAbgG) auf Werten des Jahres 2010 beruht. Nach einem starken Anstieg im Jahr 2009 und einem beinahe ebenso kräftigen Rückgang im Jahr 2010 ist das Volumen der Derivate im Jahr 2011 und im ersten Quartal 2012 leicht gestiegen. Ob es in Zukunft zu einer Verlagerung derartiger Geschäfte in Staaten kommt, in denen Derivate keiner Abgabe unterliegen, ist derzeit nicht abschätzbar.

Grundsätzlich wirken nicht sämtliche Derivate destabilisierend. Vielmehr dienen derivative Finanzprodukte wie Terminkontrakte oder Optionen auch zur Absicherung gegenüber Preisschwankungen des zugrunde liegenden Basiswerts oder gegen Kreditausfälle. Für diese Geschäfte muss jeweils eine Gegenpartei gefunden werden. Dabei handelt es sich oft um Finanzmarktteilnehmer, die unterschiedliche Erwartungen bezüglich künftiger Preisentwicklungen haben. Sogenannte Spekulationsgeschäfte, von denen häufig gesprochen wird, sind in der Realität schwer zu identifizieren und von Sicherungsgeschäften („Hedging“) zu unterscheiden. Wie hoch also der Anteil reiner „Spekulationsgeschäfte“ am Handelsvolumen mit Derivaten ist, lässt sich äußerst schwer quantifizieren. Jedenfalls wäre eine weitgehende Verdrängung von Derivaten durch eine im internationalen Vergleich sehr hohe Besteuerung schädlich für den Finanzplatz Österreich. Zudem würde eine bloße Verlagerung spekulativer Geschäfte zwar die Bemessungsgrundlage für die Stabilitätsabgabe in Österreich erodieren, die globale Finanzmarktstabilität aber nicht verändern. Insofern ist, insbesondere beim Fehlen eines international koordinierten Vorgehens, eine maßvolle Besteuerung von Derivaten in Österreich geboten. Bei der

Gestaltung des Steuersatzes ist auf entsprechende Besteuerungen im Ausland Bedacht zu nehmen, um den Finanzplatz Österreich im internationalen Vergleich nicht über Gebühr zu belasten.

Abbildung 11: Entwicklung der Derivate



Anmerkung: Die Daten zeigen die Summe aus Kauf- und Verkaufskontrakten. Das gesamte Volumen an Derivaten wird damit überschätzt, da es sich nur bei einem Teil der Kontrakte um zweiseitige Geschäfte handelt. Es liegen allerdings keine Daten zum Anteil der zweiseitigen Geschäfte vor.

Quelle: OeNB; eigene Berechnungen

3.5. Bankenabgabe in Österreich im internationalen Vergleich

Die Stabilitätsabgabe in Österreich folgt im Wesentlichen dem Vorschlag des IWF. Die Berücksichtigung des Risikos einzelner Finanzgeschäfte wie sie vom Internationalen Währungsfonds vorgeschlagen wurde, erfolgt bei der österreichischen Ausgestaltung – wie in Deutschland – über eine Steuer auf Derivate, deren Bemessungsgrundlage das Volumen der derivativen Instrumente im Handelsbuch bildet. Wie in Abschnitt 3.4 ausgeführt, ändert sich durch eine bloße Verlagerung destabilisierender Geschäfte ins Ausland die gesamte Finanzmarktstabilität nicht. Zudem sind nicht alle Derivate per se destabilisierend. Die Steuer ist in Österreich insgesamt so ausgestaltet, dass die Bereitstellung von Risikokapital nicht nennenswert beeinträchtigt wird. Durch mit der Bemessungsgrundlage steigende Steuersätze wird der Tatsache Rechnung getragen, dass von größeren Banken in der Regel ein höheres systemisches Risiko ausgeht und diese daher stärker von der impliziten Staatsgarantie profitieren.

Bankenabgaben bestehen in zahlreichen Industrieländern. Auch in der Europäischen Union haben einige Länder Bankenabgaben eingeführt, auch wenn eine einheitliche, EU-weite Regelung bisher nicht zustande kam. In Tabelle 2 wird die teilweise sehr unterschiedliche

Ausgestaltung der Abgaben im Hinblick auf Steuersubjekte, Bemessungsgrundlagen und Steuersätze dargestellt.

Unkoordinierte nationale Besteuerungen von Banken können internationale Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Banken verursachen. Banken könnten Anreize haben, ihre Aktivitäten bzw. Geschäftssitze in andere Staaten zu verlagern. Zudem besteht das Problem möglicher internationaler Doppelbesteuerungen. Deshalb wäre ein einheitlicher, EU-weiter Ansatz für die Gestaltung von Bankenabgaben gegenüber einzelstaatlichen Lösungen eindeutig vorzuziehen. In diesem Zusammenhang ist es kritisch zu sehen, dass es trotz entsprechender Initiative seitens der EU-Kommission (EU 2010) bisher nicht gelungen ist, sich auf eine einheitliche Regelung für die gesamte EU zu einigen (Beck und Huizinga 2011).

Tabelle 2: Banksteuern: Regelungen im internationalen Vergleich

	Rechtsstatus	Steuerbasis	Steuersätze	„Bank“-Definition	Verwendung der Einnahmen
Belgien	(i) und (ii) seit 1.1. 2012 in Kraft (iii) seit 1.7.2012 in Kraft	(i) Alle Einlagen, die dem speziellen Einlagensicherungsfonds unterliegen. Berücksichtigung spezieller Risikofaktoren. (ii) Gesamte Verbindlichkeiten zum 31.12. des Vorjahres, vermindert um die Einlagen, die dem speziellen Einlagensicherungsfonds unterliegen, sowie um das Eigenkapital. (iii) Teile der Spareinlagen	(i) 0,1%. Erhöhung auf 0,245% im Jahr 2012 und 0,15% im Jahr 2013. Gegenwärtig besteht ein Gesetzesvorschlag mit einem Satz von 0,08% allgemein sowie 0,26% im Jahr 2012 und 0,13% im Jahr 2013. (ii) 0,035% (iii) 0,05%, multipliziert mit einem Faktor, der von den europäischen Krediten an nichtfinanzielle Unternehmen abhängt (60%-240%).	(i) Banken in Belgien (ii) Wie bei (i), allerdings mit Ausnahmen. (iii) Banken in Belgien, die auf einer speziellen Liste der Belgischen Nationalbank aufgeführt werden	(i) Spezieller Schutzfonds (ii) Abwicklungsfonds (iii) Jährlich am 1.7. fällig
Bulgarien	Keine Bankensteuer				
Dänemark	Keine Bankensteuer (Vorhaben im September/Oktober 2011 aufgegeben)				
Deutschland	Seit 1.1.2011 in Kraft	(i) Verbindlichkeiten gemäß Bilanz des Vorjahres abzüglich Konsumenteneinlagen und anderer Verbindlichkeiten gegenüber Nicht-Banken (ii) Derivate	0% bis 300 Mio. € Bemessungsgrundlage; 0,02% bis 10 Mrd. €; 0,03% bis 100 Mrd. €; 0,04% bis 200 Mrd. €; 0,05% bis 300 Mrd. €, 0,06% darüber. 0,0003% für außerbilanzielle Derivate	Banken	Bankenfonds
Estland	Keine Bankensteuer				

	Rechtsstatus	Steuerbasis	Steuersätze	„Bank“-Definition	Verwendung der Einnahmen
Finnland	Keine Bankensteuer				
Frankreich	Seit 1.1.2011 in Kraft	Finanzierungsmittel, die mindestens erforderlich sind, um die geforderte Eigenkapitalquote zu erreichen. Betrachtung der einzelnen Institute (keine konsolidierte Betrachtung)	0,25%	Weite Definition: Banken, Investmentgesellschaften, Zahlungsabwicklungsgesellschaften, regulierte finanzielle Gesellschaften	Allgemeines Budget
Griechenland	Keine Bankensteuer				
Großbritannien	Seit 1.1.2011 in Kraft	Relevante Verbindlichkeiten abzüglich hartes Kernkapital (Tier 1), gesicherte Einlagen, bestimmte Versicherungsgeschäfte, Steuer- und Pensionsrückstellungen	<p>Im Jahr 2011 wurden die Sätze auf 0,075% bzw. 0,0375% für langfristige Verbindlichkeiten erhöht. Im Jahr 2012 weitere Erhöhung auf 0,088% bzw. 0,044%. Für 2013 weitere Erhöhung auf 0,105% bzw. 0,0525% geplant.</p> <p>50% Steuersatz für länger gebundene Finanzierung (>1 Jahr Fälligkeit)</p> <p>Zu zahlen ab 20 Mrd. GBP Bemessungsgrundlage</p>	Banken und Broker	Allgemeines Budget
Irland	Keine Bankensteuer				
Italien	Keine Bankensteuer, lediglich eine dauerhafte Bonussteuer seit 2010				
Japan	Keine Bankensteuer				
Kanada	Keine Bankensteuer				

	Rechtsstatus	Steuerbasis	Steuersätze	„Bank“-Definition	Verwendung der Einnahmen
Lettland	Seit 1.1.2011 in Kraft	Verbindlichkeiten am Ende des Vorjahres abzüglich Einlagen, Hypothekendarlehen, die durch die Bank herausgegeben wurden, sowie nachgelagerte Verbindlichkeiten im Eigenkapital der Bank.	0,072% (0,036% im Jahr 2011)	In Lettland registrierte Banken, Auslandstöchter lettischer Banken, lettische Töchter ausländischer Banken	Keine Angabe
Litauen	Keine Bankensteuer				
Luxemburg	Keine Bankensteuer				
Malta	Keine Bankensteuer				
Niederlande	Gesetz wurde am 10.7.2012 von der zweiten Kammer des Parlaments beschlossen	Unkonsolidierte Bilanzsumme abzüglich Einlagen, die dem Einlagensicherungsfonds unterliegen, sowie Verbindlichkeiten aus dem Versicherungsgeschäft Freibetrag 20 Mrd. €.	0,044% für kurzfristige bzw. 0,022% für langfristige Finanzierung (über 1 Jahr über 20 Mrd. € Bemessungsgrundlage. Falls ein Vorstandsmitglied mehr als 25% variable Vergütung erhält, werden die Steuersätze mit dem Faktor 1,1 multipliziert.	Banken	Allgemeines Budget

	Rechtsstatus	Steuerbasis	Steuersätze	„Bank“-Definition	Verwendung der Einnahmen
Österreich	Seit 1.1.2011 in Kraft	(i) Unkonsolidierte Bilanzsumme. (ii) Derivative.	(i) 0% bis 1 Mrd. € Bemessungsgrundlage; 0,055% bis 20 Mrd. €, 0,085% darüber. (ii) 0,013%. 2012 – 2017: Zuschlag von 25% auf die Steuer.	Banken in Österreich	Allgemeines Budget
Polen	Keine Bankensteuer (Vorhaben im Juli 2011 aufgegeben, aber evtl. Einführung später)				
Portugal	Seit 1.1.2011 in Kraft	Unkonsolidierte Summen der folgenden Bilanzpositionen: (i) Gesamte Verbindlichkeiten abzüglich Kernkapital (Tier 1 und Tier 2), Einlagen, die dem Einlagensicherungsfonds unterliegen. (ii) Nennwert der Derivate abzüglich Absicherungsgeschäfte	0,05% für die gesamten Passiva 0,00015% für Derivate	Banken, Leasing-Unternehmen, finanzielle Unternehmen, die im Bereich Konsumentenkredite operieren	Allgemeines Budget
Rumänien	Seit 2.6.2011 in Kraft	Gesamte Verbindlichkeiten abzüglich garantierte Einlagen	0,1%	Banken, die in Rumänien registriert sind	Kompensation von Kunden, die durch Bankenfehlverhalten geschädigt wurden

	Rechtsstatus	Steuerbasis	Steuersätze	„Bank“-Definition	Verwendung der Einnahmen
Schweden	Seit 30.12.2009 in Kraft	Summe der Verbindlichkeiten abzüglich Verbindlichkeiten gegenüber anderen der Steuer unterliegenden Instituten im selben Konzern, nachgelagertes Eigenkapital sowie bestimmte Schuldverschreibungen	0,036% (für 2009 und 2010 um 50%)	Kreditinstitute mit Sitz in Schweden einschließlich Auslandstöchter schwedischer Institute. Der Begriff ‚Kreditinstitute‘ umfasst Banken und andere nichtfinanzielle Unternehmen, z.B. Leasing-Gesellschaften	Stabilitätsfonds
Schweiz	Keine Bankensteuer				
Slowakei	Seit 1.1.2012 in Kraft	<p>Gesamte Verbindlichkeiten abzüglich Eigenkapital, langfristige Mittel, die ausländischen Banken gewährt wird, nachgelagertes Eigenkapital, Einlagen, die durch slowakisches Recht oder das Recht eines anderen Mitgliedstaates abgesichert sind.</p> <p>Gesetzesvorschlag, künftig die genannten Positionen nicht mehr von der Bemessungsgrundlage abzusetzen.</p>	<p>0,4%.</p> <p>Gesetzesvorschlag für eine einmalige Zusatzabgabe von 0,1% der Bemessungsgrundlage</p>	Juristische Personen, die von der Slowakischen Nationalbank eine Bankenlizenz erhalten haben	Allgemeines Budget

	Rechtsstatus	Steuerbasis	Steuersätze	„Bank“-Definition	Verwendung der Einnahmen
Slowenien	Seit 1.8.2011 in Kraft	Gesamte Aktiva	0,1%	In Slowenien regulierte Banken	Allgemeines Budget
Spanien	Keine Bankensteuer				
Tschechien	Keine Bankensteuer				
Ungarn	Seit 27.9.2010 in Kraft (wird evtl. später durch eine Finanztransaktionssteuer ersetzt)	<p>Bilanzsumme (gesamte Verbindlichkeiten) des Jahres 2009 abzüglich Interbankenkredite, Anleihen und Aktien anderer Kreditinstitute oder Investmentgesellschaften, Kredite an finanzielle Unternehmen und Investmentgesellschaften.</p> <p>Abweichende Berechnung der Bemessungsgrundlage für Nicht-Banken (Versicherungen, Börse, Investmentgesellschaften); Berücksichtigung von Prämieinnahmen, Gewinnen, Wert des verwalteten Vermögens</p> <p>Ab 2011 müssen profitable Banken eine neu eingeführte gewinnabhängige Steuer zahlen, die die Bankenabgabe teilweise ersetzt.</p>	<p>0,15% bis 50 Mrd. HUF Bemessungsgrundlage, 0,53% darüber.</p> <p>Abweichende Steuersätze für Nicht-Banken, die der Steuer unterliegen</p>	Banken, Versicherungen, Investmentgesellschaften, Aktienhändler	Allgemeines Budget

	Rechtsstatus	Steuerbasis	Steuersätze	„Bank“-Definition	Verwendung der Einnahmen
USA	Beabsichtigt, am 1.1.2014 in Kraft zu treten	Konsolidierte, risikogewichtete Aktiva abzüglich Eigenkapital, abgesicherte Einlagen und bestimmte Kredite an KMU. Für Versicherungen werden bestimmte Reserven abgezogen.	0,17% der gedeckten Verbindlichkeiten mit 50% Abschlag für stabilere Finanzierungsquelle wie langfristige Verbindlichkeiten. Zahlbar ab 50 Mrd. US-Dollar weltweite, unkonsolidierte Bilanzsumme	Weite Definition: Banken in den USA, bestimmte Broker, Sparkassen	Allgemeines Budget – Refinanzierung der Kosten des „Troubled Asset Relief Program (TARP)“
Zypern	Seit 29.4.2011 in Kraft	Für 2012 Einlagen bei Finanzinstituten zum 31.12.2010 und 31.12.2011. Ab 2013 Bereinigung um hartes Kernkapital.	Im Jahr 2012 beträgt der Satz 0,095% der Einlagen bei Finanzinstituten, begrenzt auf 20% der gesamten steuerbaren Gewinne. Ab 1.1.2013 beträgt der Steuersatz 0,03%.	Banken	Unabhängiger Finanzstabilitätsfonds

Quellen: **Belgien:** KPMG (2012a); PwC (2012); Deloitte (2012) **Dänemark:** KPMG (2012a); Wienberg und Lievring (2011); Nova (2011: 12f.) **Deutschland:** RStruktFV; KPMG (2012a) **Frankreich:** KPMG (2012a) **Großbritannien:** KPMG (2012a) **Italien:** TaxRates (2010); OECD (2012); Europäische Kommission (2012b) **Lettland:** Ernst & Young (2011); Sorainen (2011) **Niederlande:** KPMG (2012b); Van den Berg/Vrolijk (2012) **Österreich:** KPMG (2012a), Europäische Kommission (2012a); StabAbgG **Polen:** Tax-News (2011); Wasilewski/Sobczyk (2012) **Portugal:** KPMG (2012a) **Rumänien:** KPMG (2012a) **Schweden:** KPMG (2012a) **Slowakei:** KPMG (2012a); Visegrad Group (2012a); Europäische Zentralbank (2012); Zbierka zákonov SR, Predpis č. 384/2011 Z. z., Zákon o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií a o doplnení niektorých zákonov (Act on bank levy in Slovakia) **Slowenien:** KPMG (2012a) **Ungarn:** KPMG (2012a); Europäische Kommission (2012); Visegrad Group (2012b) **USA:** KPMG (2012a); OECD (2012) **Zypern:** KPMG (2012a); Europäische Kommission (2012a).

4. Auswirkungen der Stabilitätsabgabe auf die Realwirtschaft

In diesem Abschnitt wird die Auswirkung der Stabilitätsabgabe auf die Realwirtschaft behandelt. Die Analyse basiert dabei auf den Simulationsergebnissen eines allgemeinen numerischen Gleichgewichtsmodells.

4.1. Methode Vorgehensweise

Die Quantifizierung der ökonomischen Effekte der Stabilitätsabgabe erfolgt mit dem IHS-Modell *TaxLab*. Das Augenmerk dieses **Gleichgewichtsmodells** liegt auf der detaillierten Modellierung des öffentlichen Sektors, der Haushalte und des Arbeitsmarktes. Der Anhang enthält eine genauere Beschreibung des Modells. Österreich ist als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, welche den internationalen Kapitalmarktzinssatz als gegeben nimmt. Banken wirken als Intermediäre, die Einlage- und Kreditzins auseinander treiben. In dem Modell ist der Zusammenhang von Bankensektor und Realwirtschaft durch das klassische Einlage- und Kreditgeschäft abgebildet. Eine direkte Konsequenz für die Realwirtschaft entsteht daher aus einer Überwälzung der Stabilitätsabgabe auf Haushalte und Unternehmen. Eine komplexe Rückkopplung der Abgabe auf die strategischen Entscheidungen der Banken, wie mögliche Geschäftsverlagerung ins Ausland oder veränderter Einsatz von risikoarmen gegenüber risikoreichen Finanzinstrumenten, kann mit dem Modell nicht abgebildet werden. Indirekte Effekte der Abgabe durch eine veränderte Finanzmarktstabilität auf die Realwirtschaft wurden daher ausgeklammert.

Die Analyse der Stabilitätsabgabe in Abschnitt 2 fand keine eindeutigen Indizien dafür, dass die Abgabe im Zeitraum seit ihrer Einführung an Haushalte oder Unternehmen überwältigt wurde. Dies kommt aufgrund der kurzen Zeitspanne und der schwierigen Identifikation des Effekts durch überlappende Ereignisse wie die Finanzkrise nicht unerwartet und schließt keinesfalls aus, dass die Kosten der Abgabe zumindest in der mittleren Frist partiell weitergegeben werden. Hinzu kommt, dass Kunden auf Änderungen der Bankkonditionen häufig nur träge reagieren. Da die Abschätzung der langfristigen Effekte auf die Realwirtschaft einen wichtigen Bestandteil dieser Makroanalyse darstellt, wird von einer Überwälzung der Abgabe zur Bestimmung der oberen Grenze für die Bandbreite der Effekte ausgegangen. Der Maximaleffekt ist durch eine vollständige Überwälzung gegeben. Als Sensitivitätsanalyse wird zusätzlich eine Überwälzung in halbem Ausmaß simuliert. Die Weitergabe der Steuer wird wie folgt in dem Modell abgebildet. Für sparende Haushalte bedeutet dies ein Absinken des effektiven Zinssatzes, was ihre Konsum/Spar- und diverse Arbeitsangebotsentscheidungen beeinflusst. Für Unternehmen steigen die Kreditkosten, welche ihr Investitionsverhalten bestimmen.

Weiters wird die Stabilitätsabgabe im Hinblick auf ihre Steueraufkommenseigenschaft, auch im Vergleich zu den Alternativmaßnahmen einer Mehrwertsteuer- und einer Einkommensteuererhöhung, beurteilt. Zur Bestimmung der Steueraufkommenseigenschaft wird dabei wie folgt vorgegangen. Die Abgabensätze, die vom Einlagezinssatz ab- und auf den Kreditzinssatz aufgeschlagen werden, werden kalibriert, um bei bestehender Steuerbasis ein Steueraufkommen gemäß dem Budgetvoranschlag zu erzielen. Das bedeutet, dass das anvisierte Steueraufkommen für 2011 500 Mio. Euro und für 2012 648 Mio. Euro beträgt. Für die Jahre nach 2012 werden die Abgabensätze konstant gehalten. Obwohl die Zusatzabgabe vorerst bis 2017 befristet ist, wird sie in der Simulation auch darüber hinaus berücksichtigt. Das tatsächlich erzielte Steueraufkommen kann in späteren Perioden von den anvisierten 648 Mio. Euro abweichen, da Haushalte und Unternehmen auf die Einführung der Steuer reagieren und ihr Verhalten korrigieren, sodass sich die Steuerbasis ebenfalls ändert. Der positive Effekt auf den Budgetsaldo des Staates durch die Einführung der Stabilitätsabgabe wird in dem Modell durch einen Anstieg von unproduktiven Staatsausgaben kompensiert, um den Schuldenstand des Staates konstant zu halten. Das bedeutet, dass die Einnahmen nicht für eine Senkung einer anderen Steuer verwendet werden. Auf diese Weise lassen sich Veränderungen in den unproduktiven Staatsausgaben als zusätzlicher budgetärer Spielraum bzw. fiskalischer Überschuss interpretieren.

4.2. Simulationsergebnisse

Die drei linken Spalten von Tabelle 3 stellen die Effekte für das Basisreformszenario einer Überwälzung je zur Hälfte auf Haushalte und Unternehmen dar: Die erste Variante wird als Basisreformszenario verwendet. Der Anhang enthält zu allen Simulationsvarianten Langtabellen mit detaillierter Aufschlüsselung sowie mehr Zeitperioden. Die Ergebnisse sind als Abweichungen von einem Referenzszenario, in welchem keine Stabilitätsabgabe eingehoben wird, zu verstehen.

Eine Weitergabe der Stabilitätsabgabe an die Haushalte wirkt wie folgt. Die Reduktion des effektiven Einlagezinssatzes reduziert das finanzielle Einkommen der Haushalte, was in Folge zu einer Reduktion des privaten Konsums führt. Eine Überwälzung der Stabilitätsabgabe auf die Unternehmen wirkt über andere Kanäle. Die Finanzierungskosten erhöhen sich, was eine Einschränkung der Investitionen zur Folge hat. Die geringere Investitionstätigkeit führt zu einem Rückgang der Beschäftigung und gleichzeitig zu einer erhöhten Arbeitslosenquote und reduzierten Bruttolöhnen.

Als Basisreferenzszenario gilt die Situation, in welcher die Stabilitätsabgabe zu gleichen Teilen auf Haushalte und Unternehmen überwälzt wird. Dieses hat daher eine Mischung aus den beiden eben beschriebenen Wirkungskanälen zur Folge. Die Investitionstätigkeit sinkt

um 0,62% im Jahr 2012 bzw. um 0,41% in der langen Frist³⁰. Der Arbeitsmarkt ist bis 2015 praktisch unberührt. Langfristig steigt die Arbeitslosenquote um 0,03 Prozentpunkte, während die Beschäftigung um 0,07% sinkt. Der Rückgang der Beschäftigung trifft hoch qualifizierte Beschäftigung, d.h. Akademiker/innen, mit -0,25% bedeutend stärker, während die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer/innen, d.h. Personen ohne Matura, mit 0,03% sogar leicht zunimmt. Dies liegt darin begründet, dass hoch qualifizierte Arbeit mit Kapital einen höheren Komplementaritätsgrad aufweist und daher durch den Rückgang von Investitionen und Kapitalstock stärker betroffen ist. Das Bruttoinlandsprodukt sinkt kurzfristig in sehr geringem Ausmaß. 2012 nimmt es um 0,01% und 2015 um 0,06% ab. Langfristig ergibt sich jedoch ein bedeutend größerer Effekt von -0,22%. Dies impliziert ebenfalls, dass der Aufkommensgrad über die Zeit laufend abnimmt und von 91,42% im Jahr 2012 auf 58,14% in der langen Frist sinkt. Das bedeutet, dass von den anvisierten 628 Mio. Euro nur 365 Mio. Euro, gerechnet in heutigen Preisen, als tatsächlicher zusätzlicher budgetärer Spielraum realisiert werden.

Tabelle 3: Dynamische Effekte der Stabilitätsabgabe

Veränderung gegenüber dem Referenzszenario	Volle Überwälzung			Halbe Überwälzung		
	2012	2015	Langfr.	2012	2015	Langfr.
BIP	-0,01%	-0,06%	-0,22%	0,00%	-0,03%	-0,11%
Investitionen	-0,61%	-0,52%	-0,41%	-0,31%	-0,27%	-0,20%
Privater Konsum	-0,14%	-0,17%	-0,50%	-0,07%	-0,09%	-0,25%
Arbeitskosten pro Stunde	-0,03%	-0,11%	-0,25%	-0,02%	-0,05%	-0,13%
Beschäftigung in Personen	0,01%	-0,01%	-0,07%	0,00%	-0,01%	-0,03%
Arbeitslosenquote (in PP)	0,00	0,01	0,03	0,00	0,00	0,02
Fiskalischer Überschuss (% BIP)	0,19%	0,17%	0,12%	0,20%	0,19%	0,17%
Aufkommensgrad	91,42%	80,44%	58,14%	95,64%	90,04%	78,98%

Der **Aufkommensgrad** misst den tatsächlich realisierten budgetären Spielraum in Relation zum anvisierten Steueraufkommen (500 Mio. Euro für 2011 bzw. 648 Mio. Euro für alle Jahre danach). Eine Abweichung kann aus zweierlei Gründen entstehen. Erstens führt die Einführung der Abgabe zu Verhaltensänderungen der Akteure, in diesem Fall speziell der Unternehmen. Die reduzierte Kreditnachfrage verkleinert die Bilanzsumme der Banken und

³⁰ „Langfristig“ ist in diesem Zusammenhang als ein Zeitpunkt, in welchem das System das neue Gleichgewicht erreicht hat, zu verstehen – das heißt, nach dem Durchschreiten des Anpassungspfades vom alten zum neuen Gleichgewicht. Die vorliegende Simulation wurde für 200 Jahre durchgeführt.

führt daher zu einem Schrumpfen der Steuerbasis³¹. Zweitens übt die Stabilitätsabgabe auch einen Einfluss auf das Steueraufkommen aus anderen Steuern bzw. auf andere Staatsausgaben aus. Eine reduzierte Beschäftigung und erhöhte Arbeitslosigkeit führt einerseits zu geringeren Einnahmen aus der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen und andererseits zu erhöhten Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Durch geringere Konsumausgaben reduzieren sich weiters auch die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer. All diese direkten und indirekten Effekte auf den budgetären Spielraum sind im Aufkommensgrad berücksichtigt.

Das Szenario der kompletten Überwälzung kann, wie erwähnt, als obere Grenze des Einflusses der Bankenabgabe auf die Realwirtschaft interpretiert werden. Im Folgenden wird ein Sensitivitätsszenario berechnet, in welchem nur die Hälfte der Abgabe an Haushalte und Unternehmen (wieder zu gleichen Teilen) überwälzt wird. Im Speziellen soll diese Simulation Aufschluss über die Linearität der Effekte geben. Das heißt, es soll die Frage beantwortet werden, ob ein halb so großer „Schock“ einen annähernd halb so großen Effekt auf die Realwirtschaft hat. Die drei rechten Spalten von Tabelle 3 stellen die Ergebnisse dieses Sensitivitätsszenarios dar. Während sich die Effekte um ca. die Hälfte reduzieren, ist im Vergleich zur vollständigen Überwälzung der Aufkommensgrad in diesem Sensitivitätsszenario größer. Dies lässt sich dadurch erklären, dass nur die Hälfte der Abgabe Wirkungen auf die Realwirtschaft und dadurch auf das damit verbundene Steueraufkommen hat, während die andere Hälfte direkt in das Staatsbudget fließt.

Ein explizites Ziel der Stabilitätsabgabe ist das *fiskalische Ziel* (vgl. Abschnitt 3). Das bedeutet, dass sie auch dazu dienen soll, Steueraufkommen zur Gegenfinanzierung der Staatsausgaben für „Bankenrettungen“ zu generieren. Das fiskalische Ziel wird umso eher erreicht, je höher der Aufkommensgrad der Abgabe ist. Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass der Aufkommensgrad der Stabilitätsabgabe in der langen Frist auf 58,14% (bei voller Überwälzung) bzw. 78,98% (bei halber Überwälzung) absinkt. Um diese Werte sinnvoll beurteilen zu können, wird die Stabilitätsabgabe mit Alternativmaßnahmen verglichen. Im Speziellen wurde eine Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie alternativ der Einkommensteuer simuliert. Die Erhöhung wurde so gewählt, dass bei bestehender Steuerbasis ein anvisiertes Aufkommen generiert wird, welches exakt jenem der Stabilitätsabgabe entspricht. Tabelle 4 fasst die entsprechenden Simulationsergebnisse zusammen.

Es zeigt sich, dass speziell kurzfristig die Stabilitätsabgabe einen bedeutend höheren Aufkommensgrad aufweist als die gewählten Alternativmaßnahmen. Aufgrund der bereits bestehenden hohen Belastung des Faktors Arbeit wirkt eine entsprechende Erhöhung der

³¹ In der konkreten Ausgestaltung der Stabilitätsabgabe ist die Steuerbasis für die Jahre 2011 bis 2013 fixiert. Lenkungseffekte können nur erzielt werden, wenn die Steuerbasis variabel ist, wie es ab 2014 der Fall sein wird. Die Simulation basiert auf der Annahme einer variablen Steuerbasis über den gesamten Simulationshorizont.

Einkommensteuer bedeutend wachstumshemmender und wird für alle in der Tabelle angegebenen Indikatoren von der Stabilitätsabgabe dominiert. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer belastet die Wirtschaft vergleichsweise weniger. In Relation zur Stabilitätsabgabe erzielt sie allerdings in der kurzen und mittleren Frist ebenfalls einen geringeren Aufkommensgrad. Verglichen mit der Stabilitätsabgabe wirkt eine Mehrwertsteuererhöhung zwar weniger investitionshemmend, zieht aber nachteiligere Effekte auf dem Arbeitsmarkt nach sich.

Eine Steuer, mit der explizit Lenkungswirkungen angestrebt werden, sollte nicht primär anhand ihres Aufkommens beurteilt werden, denn in dem Maße, in dem die intendierte Lenkung (Reduzierung des besteuerten Subjekts) erreicht wird, geht die Bemessungsgrundlage und damit das Einkommen zurück.

Tabelle 4: Dynamische Effekte von Alternativmaßnahme mit dem gleichen anvisierten Steueraufkommen der Stabilitätsabgabe

	Erhöhung der Mehrwertsteuer			Erhöhung der Einkommensteuer		
	2012	2015	Langfr.	2012	2015	Langfr.
BIP	-0,09%	-0,10%	-0,15%	-0,14%	-0,18%	-0,28%
Investitionen	-0,19%	-0,17%	-0,14%	-0,43%	-0,37%	-0,31%
Privater Konsum	-0,44%	-0,43%	-0,37%	-0,47%	-0,48%	-0,50%
Arbeitskosten pro Stunde	0,09%	0,07%	0,02%	0,23%	0,18%	0,07%
Beschäftigung in Personen	-0,07%	-0,08%	-0,10%	-0,15%	-0,16%	-0,20%
Arbeitslosenquote (in PP)	0,03	0,03	0,04	0,08	0,08	0,10
Fiskalischer Überschuss (% BIP)	0,13%	0,13%	0,13%	0,14%	0,12%	0,11%
Aufkommensgrad	62,99%	60,51%	61,89%	66,16%	59,53%	50,32%

4.3. Bewertung der Ergebnisse

Die Ergebnisse des vorherigen Abschnitts lassen sich wie folgt zusammenfassen und in Relation setzen. Die OeNB (2010) berechnete mit ihrem Makromodell, dass die Stabilitätsabgabe das Bruttoinlandsprodukt um 0,01% (1. Jahr nach Einführung), 0,03% (2. Jahr) bzw. 0,04% (3. Jahr) senkt. Ihre Analyse basiert auf der Annahme, dass die Abgabe komplett auf die Aktivseite überwältzt wird, d.h. durch eine Erhöhung des Kreditzinsens, wobei die OeNB von einem Aufkommen von 500 Mio. Euro im Gegensatz zu 628 Mio. Euro ausging. Im Basisreformszenario in der vorliegenden Studie, in welchem die Abgabe zu gleichen Teilen auf Haushalte und Unternehmen überwältzt wird, ergeben sich moderatere Wachstumsverluste von -0,01% (2012), -0,02% (2013) bzw. -0,04% (2014), die in die gleiche Größenordnung fallen wie die Ergebnisse der OeNB. Ein großer Vorteil, der mit der

Verwendung eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells verbunden ist, besteht in der Analyse der langfristigen Effekte. Da die Anpassung von Investitionen und Kapitalstock ein langfristiger Prozess ist, sinkt das Bruttoinlandsprodukt in der langen Frist mit -0,22% (Basisreformszenario) bedeutend stärker als in den ersten Jahren nach der Einführung. Die Arbeitslosenquote steigt um 0,03 Prozentpunkte, die Beschäftigung sinkt um 0,07%, während der Aufkommensgrad, der den tatsächlich geschaffenen budgetären Spielraum misst, nur mehr 58,14% beträgt. Das Szenario einer vollkommenen Überwälzung muss als obere Grenze der zu erwartenden Effekte interpretiert werden. Die Effekte auf die Realwirtschaft verlaufen annähernd linear in der Höhe der Abgabe bzw. dem Ausmaß der Überwälzung. Werden die Kosten der Abgabe beispielsweise nur zur Hälfte weitergegeben, ergibt sich ein ungefähr halb so großer Effekt auf die Realwirtschaft.

Anhang - Tabellen

Tabelle 5: Internationaler Bankenwettbewerb im Zeitablauf

	1995-2000 (Prä-Euro)	2001-2007 (Post-Euro)	2008-2009 (Post-Krise)
Österreich	0,583	0,604	0,707
Finnland	0,797	0,550	0,647
Frankreich	0,638	0,584	0,625
Deutschland	0,432	0,449	0,364
Griechenland	0,816	0,518	0,385
Irland	1,020	0,754	0,589
Italien	0,878	0,588	0,496
Niederlande	0,896	0,407	0,611
Portugal	0,705	0,679	0,849
Spanien	0,704	0,795	0,505
Vereinigtes Königreich	0,506	0,647	0,618
USA	0,309	0,425	0,270
Euroraum	0,699	0,518	0,444

Anmerkung: H-Statistik im Panzar-Rosse-Modell: Summe der Elastizitäten der Inputpreise. Ein Wert von 1 entspricht vollkommener Konkurrenz, ein Wert von kleiner gleich 0 entspricht einem Monopol. Die Post-Krisen-Werte sind aufgrund der geringen Anzahl beobachteter Jahre unter Vorbehalt zu sehen.

Quelle: Sun (2011), Tabelle 3, S.20.

Tabelle 6: Dynamische Effekte der Stabilitätsabgabe (Überwälzung auf Haushalte und Unternehmen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	Langfr.
BIP	0,00%	-0,01%	-0,02%	-0,04%	-0,06%	-0,11%	-0,16%	-0,22%
Investitionen	-0,40%	-0,61%	-0,58%	-0,55%	-0,52%	-0,44%	-0,40%	-0,41%
Privater Konsum	-0,13%	-0,14%	-0,15%	-0,16%	-0,17%	-0,21%	-0,28%	-0,50%
Arbeitskosten pro Stunde	-0,02%	-0,03%	-0,06%	-0,08%	-0,11%	-0,18%	-0,23%	-0,25%
-gering	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,05%	-0,08%	-0,11%	-0,15%
-mittel	-0,01%	-0,02%	-0,04%	-0,06%	-0,08%	-0,14%	-0,20%	-0,26%
-hoch	-0,02%	-0,06%	-0,11%	-0,15%	-0,18%	-0,29%	-0,30%	-0,21%
Nettolohn pro Stunde	-0,01%	-0,03%	-0,06%	-0,08%	-0,10%	-0,17%	-0,22%	-0,25%
-gering	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,05%	-0,08%	-0,11%	-0,15%
-mittel	-0,01%	-0,02%	-0,04%	-0,06%	-0,08%	-0,14%	-0,20%	-0,26%
-hoch	-0,02%	-0,06%	-0,11%	-0,15%	-0,18%	-0,29%	-0,31%	-0,21%
Beschäftigung in Stunden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,02%	-0,02%
-gering	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%
-mittel	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%
-hoch	0,01%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,02%
Partizipation 15-69 Jahre (in PP)	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,02
-gering	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,02
-mittel	0,01	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,02	-0,03
-hoch	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	-0,01
Beschäftigung in Personen	0,01%	0,01%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,03%	-0,05%	-0,07%
-gering	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,03%
-mittel	0,01%	0,01%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,04%
-hoch	0,00%	0,00%	-0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,08%	-0,15%	-0,25%
Arbeitslosenquote (in PP)	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03
-gering	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02
-mittel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,03
-hoch	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03	0,02
Fiskalischer Überschuss (% BIP)	0,15%	0,19%	0,18%	0,18%	0,17%	0,15%	0,13%	0,12%
Aufkommensgrad	93,04%	91,42%	87,28%	83,64%	80,44%	69,35%	58,06%	58,14%

Anmerkung: Geringqualifiziert: ISCED 0-2, Mittelqualifiziert: ISCED 3-4, Hochqualifiziert: ISCED 5-6.

Tabelle 7: Dynamische Effekte der Stabilitätsabgabe (50%ige Überwälzung auf Haushalte und Unternehmen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	Langfr.
BIP	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,05%	-0,08%	-0,11%
Investitionen	-0,21%	-0,31%	-0,30%	-0,28%	-0,27%	-0,23%	-0,20%	-0,20%
Privater Konsum	-0,07%	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,09%	-0,11%	-0,14%	-0,25%
Arbeitskosten pro Stunde	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,05%	-0,09%	-0,12%	-0,13%
-gering	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,04%	-0,06%	-0,08%
-mittel	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,07%	-0,10%	-0,13%
-hoch	-0,01%	-0,03%	-0,05%	-0,08%	-0,09%	-0,15%	-0,16%	-0,10%
Nettolohn pro Stunde	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,05%	-0,09%	-0,11%	-0,12%
-gering	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,04%	-0,06%	-0,08%
-mittel	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,03%	-0,04%	-0,07%	-0,10%	-0,13%
-hoch	-0,01%	-0,03%	-0,05%	-0,08%	-0,09%	-0,15%	-0,16%	-0,11%
Beschäftigung in Stunden	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
-gering	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%
-mittel	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%
-hoch	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
Partizipation 15-69 Jahre (in PP)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01
-gering	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01
-mittel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01
-hoch	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01
Beschäftigung in Personen	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,03%
-gering	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
-mittel	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%
-hoch	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,04%	-0,08%	-0,12%
Arbeitslosenquote (in PP)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
-gering	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
-mittel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
-hoch	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01
Fiskalischer Überschuss (% BIP)	0,16%	0,20%	0,20%	0,19%	0,19%	0,18%	0,17%	0,17%
Aufkommensgrad	96,43%	95,64%	93,52%	91,67%	90,04%	84,41%	79,87%	78,98%

Anmerkung: Geringqualifiziert: ISCED 0-2, Mittelqualifiziert: ISCED 3-4, Hochqualifiziert: ISCED 5-6. Der fiskalischer Überschuss und der Aufkommensgrad berücksichtigen auch die Steuereinnahmen, die nicht überwälzt wurden.

Tabelle 8: Dynamische Effekte der Alternativmaßnahme: Erhöhung der Mehrwertsteuer

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	Langfr.
BIP	-0,07%	-0,09%	-0,09%	-0,10%	-0,10%	-0,12%	-0,13%	-0,15%
Investitionen	-0,20%	-0,19%	-0,18%	-0,17%	-0,17%	-0,15%	-0,13%	-0,14%
Privater Konsum	-0,40%	-0,44%	-0,44%	-0,44%	-0,43%	-0,43%	-0,41%	-0,37%
Arbeitskosten pro Stunde	0,08%	0,09%	0,08%	0,08%	0,07%	0,05%	0,03%	0,02%
-gering	0,06%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,05%	0,04%	0,01%
-mittel	0,07%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,05%	0,03%	0,00%
-hoch	0,10%	0,10%	0,09%	0,08%	0,07%	0,04%	0,04%	0,10%
Nettolohn pro Stunde	0,08%	0,09%	0,08%	0,08%	0,07%	0,05%	0,03%	0,02%
-gering	0,06%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,05%	0,04%	0,01%
-mittel	0,07%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,05%	0,03%	0,00%
-hoch	0,10%	0,10%	0,09%	0,08%	0,07%	0,04%	0,04%	0,10%
Beschäftigung in Stunden	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%
-gering	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%
-mittel	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%
-hoch	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
Partizipation 15-69 Jahre (in PP)	-0,02	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04
-gering	-0,03	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,05
-mittel	-0,02	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04	-0,04	-0,04
-hoch	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02
Beschäftigung in Personen	-0,06%	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,09%	-0,10%
-gering	-0,09%	-0,11%	-0,11%	-0,11%	-0,11%	-0,11%	-0,10%	-0,08%
-mittel	-0,06%	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,09%
-hoch	-0,03%	-0,04%	-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-0,10%	-0,14%
Arbeitslosenquote (in PP)	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
-gering	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05
-mittel	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
-hoch	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Fiskalischer Überschuss (% BIP)	0,10%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%	0,12%	0,12%	0,13%
Aufkommensgrad	60,87%	62,99%	62,03%	61,21%	60,51%	58,43%	57,71%	61,89%

Anmerkung: Geringqualifiziert: ISCED 0-2, Mittelqualifiziert: ISCED 3-4, Hochqualifiziert: ISCED 5-6.

Tabelle 9: Dynamische Effekte der Alternativmaßnahme: Erhöhung der Einkommensteuer

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	Langfr.
BIP	-0,11%	-0,14%	-0,16%	-0,17%	-0,18%	-0,21%	-0,24%	-0,28%
Investitionen	-0,45%	-0,43%	-0,41%	-0,39%	-0,37%	-0,32%	-0,29%	-0,31%
Privater Konsum	-0,45%	-0,47%	-0,47%	-0,48%	-0,48%	-0,49%	-0,50%	-0,50%
Arbeitskosten pro Stunde	0,19%	0,23%	0,21%	0,19%	0,18%	0,13%	0,10%	0,07%
-gering	0,07%	0,08%	0,08%	0,07%	0,06%	0,04%	0,01%	-0,04%
-mittel	0,16%	0,18%	0,17%	0,16%	0,14%	0,10%	0,06%	0,01%
-hoch	0,33%	0,39%	0,36%	0,33%	0,31%	0,24%	0,24%	0,32%
Nettolohn pro Stunde	-0,34%	-0,45%	-0,47%	-0,48%	-0,50%	-0,55%	-0,58%	-0,60%
-gering	-0,20%	-0,27%	-0,28%	-0,28%	-0,29%	-0,31%	-0,34%	-0,39%
-mittel	-0,34%	-0,44%	-0,45%	-0,46%	-0,47%	-0,52%	-0,56%	-0,61%
-hoch	-0,44%	-0,58%	-0,61%	-0,64%	-0,66%	-0,73%	-0,73%	-0,65%
Beschäftigung in Stunden	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,04%
-gering	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
-mittel	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,04%
-hoch	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,04%	-0,04%	-0,03%
Partizipation 15-69 Jahre (in PP)	-0,03	-0,04	-0,04	-0,04	-0,05	-0,05	-0,05	-0,06
-gering	-0,02	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04	-0,04	-0,05
-mittel	-0,04	-0,05	-0,05	-0,05	-0,06	-0,06	-0,06	-0,07
-hoch	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,02	-0,03	-0,03	-0,04
Beschäftigung in Personen	-0,11%	-0,15%	-0,15%	-0,15%	-0,16%	-0,17%	-0,18%	-0,20%
-gering	-0,11%	-0,14%	-0,14%	-0,14%	-0,14%	-0,14%	-0,13%	-0,11%
-mittel	-0,12%	-0,15%	-0,16%	-0,16%	-0,16%	-0,17%	-0,18%	-0,19%
-hoch	-0,09%	-0,13%	-0,13%	-0,14%	-0,15%	-0,18%	-0,23%	-0,31%
Arbeitslosenquote (in PP)	0,06	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,10
-gering	0,06	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,10
-mittel	0,06	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,10
-hoch	0,05	0,07	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08
Fiskalischer Überschuss (% BIP)	0,11%	0,14%	0,13%	0,13%	0,12%	0,11%	0,10%	0,11%
Aufkommensgrad	63,81%	66,16%	63,64%	61,44%	59,53%	53,13%	48,43%	50,32%

Anmerkung: Geringqualifiziert: ISCED 0-2, Mittelqualifiziert: ISCED 3-4, Hochqualifiziert: ISCED 5-6.

Anhang - TaxLab – ein Makromodell für Österreich

Dieser Anhang gibt eine kurze Beschreibung des allgemeinen dynamischen Gleichgewichtsmodells *TaxLab* (dynamic computable general equilibrium model - DCGE), das am Institut für Höhere Studien entwickelt wurde und besonderes Augenmerk auf den öffentlichen Sektor (Taxation) und den Arbeitsmarkt (Labour) legt. Es kann insbesondere für die makroökonomische Beurteilung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und strukturellen Änderungen und deren Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft eingesetzt werden. *TaxLab* wurde in einem erfolgreichen Projekt für die Generaldirektion Arbeitsmarkt der Europäischen Kommission für mehrere Länder der Europäischen Union erweitert und wird derzeit in einem Folgeprojekt weiterentwickelt. Eine ausführliche Modellbeschreibung findet sich in Berger et al. (2009b). Durch die Modellierung des Verhaltens der Haushalte und der Unternehmen können deren Verhaltensreaktionen analysiert werden. Weiters wird der öffentliche Sektor detailliert dargestellt. Österreich wird als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, was impliziert, dass der Kapitalverkehr völlig mobil und der heimische Zinssatz durch den Weltzinssatz gegeben ist. *TaxLab* wurde derart kalibriert, dass im Ausgangsgleichgewicht die derzeitige Situation der österreichischen Volkswirtschaft gut abgebildet wird.

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung der Volkswirtschaft wird mit Hilfe überlappender Generationen modelliert. Altersspezifische Variablen bestimmen den Übergang in die nachfolgende Altersgruppe bzw. die Sterbewahrscheinlichkeit. Das Grundmodell wurde von Blanchard (1985) entwickelt und von Gertler (1999) adaptiert. *TaxLab* basiert auf der Arbeit von Grafenhofer et al. (2007), welche das Konzept von Gertler erweitert, indem die Bevölkerung in eine größere Anzahl von unterschiedlichen Altersgruppen unterteilt wird. Die Arbeitslosigkeit wird als Sucharbeitslosigkeit dargestellt (vgl. Mortensen 1986 bzw. Mortensen und Pissarides 1999). Dabei wird auf ein statisches Sucharbeitslosigkeitsmodell wie etwa bei Boone und Bovenberg (2002) zurückgegriffen, das die wesentlichen Einsichten des dynamischen Modells erlaubt. Im Unternehmensbereich wird von einem repräsentativen Unternehmen ausgegangen, welches unter Einsatz der beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital produziert. Der Arbeitsinput wird analog zu Jaag (2005) mit Hilfe einer CES-Produktionsfunktion weiter nach dem Ausbildungsniveau (gering, mittel, hoch) unterschieden. Das Unternehmen maximiert den Gegenwartswert seiner Profite durch die optimale Wahl der ausgeschriebenen Stellen, die optimale Kündigungsentscheidung, die optimale Menge von firmenfinanziertem Training und die optimale Wahl der Investitionen gemäß der von Hayashi (1982) entwickelten Q-Theorie.

TaxLab unterteilt die Bevölkerung in acht verschiedene Altersgruppen, von denen vier Gruppen rein erwerbstätig und drei Gruppen in Pension sind. Die fünfte Altersgruppe ist eine

Mischgruppe, d.h. ein Teil dieser Gruppe ist noch erwerbstätig, während der andere Teil bereits in Pension ist. Das Pensionsantrittsalter wird endogen von den Personen dieser Gruppe gewählt und kann sich daher bei Reformmaßnahmen oder strukturellen Änderungen anpassen. Weiters unterscheidet *TaxLab* drei unterschiedliche Ausbildungsniveaus, nämlich Geringqualifizierte (kein Schulabschluss bzw. nur Pflichtschulabschluss), Individuen mit mittlerer Qualifikation (Lehrlinge, Absolvent/inn/en einer mittleren bzw. höheren Schule etc.) und Hochqualifizierte ((Fach-)Hochschüler/innen und Absolvent/inn/en von Akademien). Personen mit höherer Qualifikation treten später in den Arbeitsmarkt ein als Personen mit geringerer Qualifikation.

Die gewählte Unterteilung in die verschiedenen Gruppen ermöglicht es, den Individuen unterschiedliche Charakteristika zuzuweisen. Zunächst besitzen Mitglieder von verschiedenen Gruppen unterschiedliche Produktivität, wodurch das Lohnprofil Österreichs gut nachgebildet werden kann. Weiters können altersabhängige Eigenschaften wie etwa Sterbewahrscheinlichkeiten oder Gesundheitsausgaben unterschieden werden. Durch diese Struktur des Modells kann zum Beispiel auch die prognostizierte demographische Entwicklung abgebildet werden.

Das Einkommen der Haushalte setzt sich aus dem Nettoarbeits-, dem Arbeitslosen-, dem Pensions- und dem Kapitaleinkommen sowie aus den Transfers des Staates an die Haushalte und Abfertigungszahlungen zusammen. Die Tatsache, dass Pensionszahlungen geringer als das Arbeitseinkommen sind, impliziert, dass Erwerbstätige sparen, um als Pensionist/inn/en einen Teil ihres Alterskonsums durch die Auflösung ihrer Ersparnisse finanzieren zu können.

Die Individuen maximieren den Gegenwartswert ihres Nutzens (ihre Wertfunktion) durch die optimale Wahl ihres Arbeitseinsatzes (Arbeitszeit, Partizipation), ihrer Suchintensität, eine optimale Aus- und Weiterbildungsentscheidung und durch die optimale intertemporale Aufteilung der Konsumausgaben. Der optimale Arbeitseinsatz ist vom Nettolohn abhängig und berücksichtigt zusätzlich die Auswirkungen eines höheren Arbeitseinsatzes (und damit eines höheren Arbeitseinkommens) auf zukünftige Pensions- und Arbeitslosenansprüche. Arbeitslose Individuen wählen die Intensität ihrer Suche nach einer Arbeitsstelle, die unter anderem vom Nettoarbeitseinkommen, dem Arbeitsloseneinkommen und der Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, abhängig ist. Andererseits wählen die Unternehmen eine optimale Anzahl von offenen Stellen. Eine sogenannte „matching function“ führt Arbeitssuchende und offene Stellen zusammen. Zusätzlich treffen die Unternehmen eine Kündigungsentscheidung. Durch die Unterscheidung in einzelne Alters- und Ausbildungsgruppen kann *TaxLab* alters- bzw. ausbildungsabhängige Arbeitslosenquoten abbilden. Die optimale Wahl des Pensionsantrittsalters bzw. die optimale Partizipationsentscheidung wird im Wesentlichen durch das Nettoarbeitseinkommen und die Nettoersatzrate bzw. die soziale Absicherung bestimmt. Die optimale Aus- und

Weiterbildungsentscheidungen hängen vor allem von der erwarteten Rendite von höherem Humankapital und den Kosten (Verdienstentgang) ab.

Im öffentlichen Bereich werden Budgets für die soziale Sicherung und ein allgemeines Budget zur Finanzierung des öffentlichen Konsums unterschieden. Einnahmen der Sozialversicherungen bestehen aus Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträgen bzw. Transfers aus dem allgemeinen Budget. Ausgabenerhöhungen können alternativ durch eine Erhöhung der Beitragssätze oder über zusätzliche Überweisungen aus dem Budget finanziert werden.

Aus dem allgemeinen Budget werden die Ausgaben des Bundes und untergeordneter Gebietskörperschaften für den öffentlichen Konsum, für die Überweisungen an die Sozialversicherungsträger und Transfers an die Haushalte und Unternehmen und für den Zinsdienst der Staatsverschuldung über Einnahmen aus dem Steuersystem finanziert. Dabei werden alle wesentlichen Steuern des österreichischen Steuersystems (Lohn-/Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Konsumsteuern, Kapitalertragssteuern auf Zinsen und Dividenden und Kommunalsteuern) explizit modelliert, während Steuern mit geringerem Aufkommen in aggregierter Form in das Budget einfließen. *TaxLab* bildet hierbei sowohl das progressive Einkommensteuersystem, als auch das System der Sozialversicherung (inklusive Höchstbeitragsgrundlage) ab. Vereinfachend wird angenommen, dass das Budgetdefizit jedes Jahr so gewählt wird, dass der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt konstant bleibt. Das ausgeglichene Budget kann entweder durch die Veränderung von Steuersätzen oder durch eine Anpassung des öffentlichen Konsums oder der Ausschüttung von Transfers an die privaten Haushalte erreicht werden.

Der Zusammenhang von Bankensektor und Realwirtschaft wird durch das klassische Einlage- und Kreditgeschäft abgebildet. Eine direkte Konsequenz für die Realwirtschaft entsteht daher nur aus einer Überwälzung der Stabilitätsabgabe auf Haushalte und Unternehmen. Eine Überwälzung der Abgabe auf die Haushalte wirkt wie eine Erhöhung der Kapitalertragssteuer. Der entsprechende Steuersatz wurde gesetzt, um die Hälfte des anvisierten Steueraufkommens zu generieren. Für die Bestimmung des Steuersatzes wurden alle Verhaltensänderungen ausgeschaltet, welche nach der Fixierung des Satzes wieder aktiviert wurden, um das Verhalten auf diese Steuererhöhung zu simulieren. Eine Überwälzung der Stabilitätsabgabe auf die Unternehmen wirkt auf deren Investitionstätigkeit. Dies wurde als eine Erhöhung des effektiven Kreditzinses abgebildet, welcher durch einen Aufschlag durch eine entsprechende Steuer auf den Weltmarktzins modelliert wurde. Wieder wurde der Steuersatz gewählt, um die (andere) Hälfte des anvisierten Steueraufkommens in dem Fall konstanten Verhaltens zu generieren, bevor Verhaltensänderungen für die Simulation aktiviert wurden.

Literaturverzeichnis

- Baker, D. (2010), The Big Bank Theory. How government helps financial giants get richer, Boston Review, January/February 2010, <http://bostonreview.net/BR35.1/baker.php> [Zugriff 14.8.2012].
- Baker, D., T. McArthur (2009), The Value of the “Too Big to Fail” Big Bank Subsidy, CEPR, Issue Brief, September 2009.
- Beck, T. und H. Huizinga (2011), *Taxing banks – here we go again!* In: Beck, T. (ed.), „The Future of Banking. A VoxEU.org Book“, CEPR, London, S. 65-72.
- Berger, J., Keuschnigg, C., Keuschnigg, M., Miess, M., Strohner, L., Winter-Ebmer, R. (2009b), Modelling of Labour Markets in the European Union – Final Report, Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Bikker, J., S. Shaffer, L. Spierdijk (2009), Assessing Competition with the Panzar-Rosse Model: The Role of Scale, Costs, and Equilibrium, DNB Working Paper 225.
- Blanchard, O. J. (1985), Debt, Deficits and Finite Horizons, *Journal of Political Economy* 93, 223-247.
- Boone, J., Bovenberg, L. (2002), Optimal Labour Taxation and Search, *Journal of Public Economics* 85, 53-97.
- Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) (2012), Jahresabschluss 2011 Restrukturierungsfonds und FMSA, Pressemitteilung 14.5.2012, Frankfurt/Main.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2010), Budgetbericht 2011, Bericht der Bundesregierung, Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2010), Budgetbegleitgesetz 2011. 981 der Beilagen XXIV. Gesetzgebungsperiode – Regierungsvorlage – Vorblatt und Erläuterungen.
- Degryse, H., S. Ongena (2008), Competition and regulation in the banking sector: A review of the empirical evidence on the sources of bank rents, In: Thakor, A., A. Boot (Hrsg.), *Handbook of Financial Intermediation and Banking*. Amsterdam: Elsevier.
- Deloitte (2012): Belgium Budget 2012. In: http://www.deloitte.com/view/en_BE/be/services/tax/tax-news-and-publications/Belgium-Budget-2012/index.htm, [Zugriff am 10. August 2012].
- Deutsche Bundesbank (2009), Ansätze zur Messung des systemischen Risikos bei Banken, in: Finanzstabilitätsbericht, S. 58-59, Frankfurt/Main.
- Deutsche Bundesbank (2010), Ansätze zur Messung des systemischen Risikos bei Banken, in: Finanzstabilitätsbericht, S. 54-60, Frankfurt/Main.
- Deutsche Bundesbank (2011), Ansätze zur Messung und makroprudenziellen Behandlung systemischer Risiken, in: Monatsbericht, März, S. 39-54, Frankfurt/Main.

- Ernst & Young (2011), Latvia: financial stability duty rate to be increased. In: <http://tmagazine.ey.com/news/ibfd/latvia-financial-stability-duty-rate-to-be-increased/>, [Zugriff am 13. August].
- Europäische Kommission (EU) (2010), Bank Resolution Funds. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and European Central Bank. Brüssel.
- Europäische Kommission (2012a), "Taxes in Europe – Tax reforms" database (TEDB/TAXREF). In: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm, [Zugriff am 09. August 2012].
- Europäische Kommission (2012b), Review of Current Practices for Taxation of Financial Instruments. In: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_31_en.pdf, [Zugriff am 13. August 2012].
- Europäische Zentralbank (2012), Act on bank levy in Slovakia; Opinion of the ECB of 16 July 2012 on the bank levy and contributions to the deposit guarantee scheme (in Slovakia) (CON/2012/53). In: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2012_53_f_sign.pdf, [Zugriff am 13. August 2012].
- Felderer, B., J. Berger, I. Fortin, H. Hofer, M. Kraus, S. Müllbacher, S. Reitzinger, G. Röhring, U. Schuh, L. Strohner, K. Weyerstraß, M. Bliem (2010), Bewertung der Budgetkonsolidierung in Österreich Analyse der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Effekte. Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien.
- Freixas, X., J.-C. Rochet (2008), *Microeconomics of Banking*, 2. Auflage, Cambridge MA: MIT Press.
- Gertler, M. (1999), Government Debt and Social Security in a Life-Cycle Economy. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 50, 61-110.
- Grafenhofer, D., Jaag, C., Keuschnigg, C., Keuschnigg, M. (2007), Economic Ageing and Demographic Change, *Vienna Yearbook of Population Research* 2007, 133-165.
- Hayashi, F. (1982), Tobin's Marginal Q and Average Q. A Neoclassical Interpretation, *Econometrica* 50, 213-224.
- Internationaler Währungsfonds (IWF) (2010), A fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for the G-20. Washington, D.C.
- Jaag, C. (2005), The Role of Endogenous Skill Choice in an Aging Society. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=724922.

- KPMG (2012a), Bank Levies – comparison of certain jurisdictions. In: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/bank-levy-9v2.pdf>, [Zugriff am 13. August 2012].
- KPMG (2012b), The Netherlands - Update on bank tax legislation. In: <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/taxnewsflash/pages/netherlands-update-bank-tax-legislation.aspx>, [Zugriff am 13. August 2012].
- Mortensen, D. (1986), Job search and labour market analysis. In: Ashenfelter und Layard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, vol. 2. Amsterdam: Elsevier Science.
- Mortensen, D., Pissarides, C. (1999), New developments in models of search in the labor market. In: Ashenfelter und Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, vol. 3B. Amsterdam: Elsevier Science.
- Noss, J., R. Sowerbutts (2012), The implicit subsidy of banks, Bank of England, Financial Stability Paper 15.
- Nova, Eszter (2011), Fiscal responses to the economic downturn in Eastern Europe in 2010-11. In: Financial Research Papers.
- OECD (2012), Funding Systemic Crisis Resolution, März 2012. In: <http://www.oecd.org/finance/financialmarkets/50018907.pdf>, [Zugriff am 13. August 2012].
- Oesterreichische Nationalbank (OeNB) (2010), Ökonomische Analyse des Vorschlags zur Einhebung einer Bankenabgabe in Österreich. Wien.
- Oesterreichische Nationalbank (OeNB) (2012), Kurzeinschätzung der Effekte einer Erhöhung der Bankenabgabe auf die Kreditvergabe der Banken und das Wirtschaftswachstum. Wien.
- Panzar, J.C., J.N. Rosse (1987), Testing for Monopoly Equilibrium, Journal of Industrial Economics 35, 443-456.
- Paul, S. (2011), Bankenabgabe. WiSt Heft 11, November 2011.
- Paul, S. und S. Neumann (2011), Finanzmarktregulierung: Einführung einer Bankenabgabe und Finanztransaktionsteuer auf deutscher und europäischer Ebene. Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- PwC (2012), Enactment of new tax measures. In: <http://www.pwc.be/en/financial-services-newsalert/2012/enactment-new-tax-measures.jhtml>, [Zugriff am 13. August 2012].
- Restrukturierungsfonds-Verordnung (RStruktFV), Verordnung über die Erhebung der Beiträge zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute, Restrukturierungsfonds-Verordnung vom 20. Juli 2011 (BGBl. I S. 1406), die durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juni 2012 (BGBl. I S. 1375) geändert worden ist.

Sorainen (2011), 1.1.2011 tax news. In:

<http://www.sorainen.com/UserFiles/Seminar%20materials/presentation.1.1.2011.tax-news.Executive-Summary.2011-02-28.eng.Janis-Taukacs.PDF>, [Zugriff am 09. August 2012].

Stabilitätsabgabegesetz (StabAbgG), Bundesgesetz, mit dem eine Stabilitätsabgabe von Kreditinstituten eingeführt wird, BGBl. I Nr. 111/2010, geändert durch BGBl. I Nr. 22/2012.

Sun, Y. (2011), Recent Developments in European Bank Competition, IMF working paper 11/146.

Tax-News (2011), Poland Abandons Banking Levy. In: http://www.tax-news.com/news/Poland_Abandons_Banking_Levy____50650.html, [Zugriff am 13. August 2012].

TaxRates (2011), Italian Tax: New Italian 10% additional tax on bonus and stock options in finance sector. In: <http://www.taxrates.cc/html/06f-new-italian-tax.html>, [Zugriff am 13. August 2012].

Upper, Ch. (2007), Using Counterfactual Simulations to Assess the Danger of Contagion in Interbank markets. BIZ Arbeitspapier Nr. 234.

Van den Berg, Jean-Paul/Vrolijk, Johan (2012), Netherlands Details Bank Tax Proposal. Tax Notes International. Volume 65/2.

Visegrad Group (2012a), Slovak parliament approves upping bank levy as of October. In: <http://www.visegradgroup.eu/news/slovak-parliament-120726>

Visegrad Group (2012b), Hungary “brutal” bank levy maybe scrapped early, says Orban. In: <http://www.visegradgroup.eu/news/hungary-brutal-bank-levy>, [Zugriff am 13. August 2012].

Wasilewski, Patryk und Sobczyk, Marcin (2012), Polish government wants to introduce the bank levy this year. In: <http://www.4-traders.com/BANK-PEKAO-1413339/news/Polish-Government-Wants-To-Introduce-Bank-Levy-This-Year-Fin-Min-14216296/>, [Zugriff am 13. August 2012].

Weder di Mauro, B. (2010), Taxing Systemic Risk: Proposal for a Systemic Risk Levy and a Systemic Risk Fund. Präsentation bei der Deutschen Bundesbank.

Wienberg, Christian und Levring, Peter (2011), Denmark’s New Government Boosts Investments to Fight Crisis. In: <http://www.bloomberg.com/news/2011-10-03/denmark-s-new-cabinet-to-ease-immigration.html>, [Zugriff am 13. August 2012].

Autoren: Ines Fortin, Jaroslava Hlouskova, Christian Keuschnigg, Philip Schuster, Klaus Weyerstraß

Titel: Analyse der Stabilitätsabgabe

Projektbericht/Research Report

© 2012

Institute for Advanced Studies (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>