

Fiskalische Abwertung: Wirtschaftlicher Impuls für die Krisenländer im Euroraum

Von Kerstin Bernoth, Patrick Burauel und Philipp Engler

Die Mitgliedsländer der Eurozone, vor allem die sogenannten Peripheriestaaten, stehen vor einem schwer zu lösenden Problem: Einerseits benötigen sie dringend ein stärkeres Wirtschaftswachstum, um die aufgebauten Schuldenberge abtragen und die Arbeitslosigkeit reduzieren zu können, verfügen aber andererseits über keine fiskalpolitischen Spielräume zur Stimulierung ihrer Wirtschaft. Eine Möglichkeit, das Wirtschaftswachstum zu stärken, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten, könnte eine „fiskalische Abwertung“ sein. Dabei werden die Sozialabgaben der Arbeitgeber – und damit die Lohnnebenkosten – gesenkt, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten zu verbessern. Dadurch sollen die Exporttätigkeit angeregt und positive Beschäftigungseffekte erzielt werden. Finanziert wird die Reduzierung der Lohnnebenkosten durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass fiskalische Abwertungen einzelner Mitgliedsländer einer Währungsunion dazu beitragen können, den Handelsbilanzsaldo und damit das Wirtschaftswachstum dort in der kurzen Frist zu stabilisieren. Daher dürfte dieses Instrument gerade für die Krisenländer der Eurozone von Bedeutung sein. Es ersetzt aber keineswegs die Umsetzung von Strukturreformen, die erforderlich sind, um das Wirtschaftswachstum auch langfristig zu erhöhen.

Die aktuelle Situation in manchen Euroländern ist durch drei sich gegenseitig verstärkende Krisen gekennzeichnet: eine Krise der Staatsfinanzen, eine Krise der Banken und schließlich eine Wachstumskrise.¹ Zusammen führen diese Probleme zu einer langanhaltenden Rezession mit zum Teil extrem hoher Arbeitslosigkeit. Eine gleichzeitige Lösung aller drei Krisen erscheint schwierig. So würde eine die Staatsschuldenkrise adressierende Austeritätspolitik die Probleme der Banken vergrößern und das Wirtschaftswachstum weiter dämpfen.² Umgekehrt könnte ein fiskalpolitischer Stimulus zwar das Wachstum ankurbeln, die Staatsverschuldung würde aber – zumindest in der kurzen Frist – weiter steigen und die Probleme der Banken wären nicht gelindert.

Einen Ausweg aus dieser Situation könnten Politikmaßnahmen bieten, die das Wirtschaftswachstum anregen, ohne die staatlichen Haushalte zu belasten. Über automatische Stabilisatoren würde die Lage der öffentlichen Haushalte damit sogar verbessert und die Sanierung der Banken erleichtert werden. Eine Möglichkeit, wie Mitgliedsländer einer Währungsunion solche Effekte erzielen können, ist die „fiskalische Abwertung“. Dabei wird die Abgabenbelastung aufkommensneutral von Sozialabgaben, die von Arbeitgebern gezahlt werden, hin zur Mehrwertsteuer umgeschichtet, um die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zu verbessern. Eine Reduzierung der Sozialabgaben hat eine Senkung der Produktionskosten zur Folge, was in wettbewerbsinten-

¹ Shambaugh, J. C. (2012): The Euro's Three Crises. *Brooking Papers on Economic Activity*, Spring.

² Die Größe fiskalischer Multiplikatoren, also die Wirkung von Änderungen der Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum, ist weiterhin umstritten. Müller liefert Hinweise auf einen wachstumsförderlichen Effekt von Austerität in Fällen schlechter Haushaltslagen; Müller, G. (2014): Fiscal austerity and the multiplier in times of crisis. *German Economic Review* 15 (2), 243–258. Allerdings könnten die für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung nötigen Budgetüberschüsse zu groß sein und zu lange durchgehalten werden müssen, um realistisch zu sein, Eichengreen, B., Panizza, U. (2014): Can large primary surpluses solve Europe's debt problem? *voxeu.org*, Juli. Dagegen widerlegen Guajardo, Leigh und Pescatori in einer empirischen Untersuchung die These einer expansiven Wirkung einer Austeritätspolitik; Guajardo, J., Leigh, D., Pescatori, A. (2014): Expansionary Austerity? International Evidence. *Journal of the European Economic Association*, 12 (4); sowie Alesina, A. F., Ardagna, S. (2010): Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. *Tax Policy and the Economy*, 24.

Kasten 1

Fiskalische Abwertung im theoretischen Modell

Engler et al. (2013) kalibrieren ein allgemeines dynamisch-stochastisches Gleichgewichtsmodell (DSGE) der EWU mit zwei repräsentativen Ländern, die die Mitte-Nord-Region und die Süd-Region der EWU darstellen.^{1,2} Untersucht wird die Auswirkung einer fiskalischen Abwertung des Südens auf den Süden selber und auf den Rest der Währungsunion. Die Lohnnebenkosten werden dabei um ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesenkt und die Mehrwertsteuereinnahmen um ein Prozent erhöht.³

Die Senkung der Lohnnebenkosten im Süden senkt die Grenzkosten der Produktion und veranlasst Unternehmen zu Preissenkungen und führt so zu einer relativen Vergünstigung von Exportgütern im Vergleich zur Mitte-Nord-Region. Es kommt zu einer Nachfrageverlagerung von der Mitte-Nord- zur Süd-Region, sodass die Nettoexporte und die Produktion in letzterer steigen.⁴

Gleichzeitig treten gegenläufige Effekte der Mehrwertsteuererhöhung auf. Die damit verbundene Senkung der Real-löhne veranlasst die Arbeitnehmer höhere Nominallöhne zu verlangen. Allerdings wird die empirisch motivierte Annahme getroffen, dass sich Löhne erst nach und nach anpassen,⁵

wodurch die damit verbundene Steigerung der Grenzkosten nur langsam erfolgt und der Effekt der Senkung der Lohnnebenkosten in der kurzen Frist überwiegt.

Der kurzfristige Effekt auf die Mitte-Nord-Region ist ebenfalls positiv. Die sinkenden Preise in der Süd-Region veranlassen die Zentralbank ihre Zinsen zu senken,⁶ wodurch die Produktion im Norden trotz einer Umlenkung von Ausgaben im Süden leicht ansteigt. Im Lauf der Zeit können immer mehr Produzenten im Süden auf die veränderten Kosten reagieren und ihre Preise nach unten anpassen. Dadurch steigt die Intensität der Nachfrageverlagerung. Mittelfristig überwiegt diese im Norden den positiven Zinseffekt, und die Produktion sinkt leicht. Dieser negative Effekt verflüchtigt sich jedoch langsam durch das sukzessive Auslaufen des Umlenkungseffektes, wogegen in der Süd-Region ein positiver Effekt langfristig bestehen bleibt.

Nimmt man diese Effekte zusammen, lassen sich Rückschlüsse auf die außenwirtschaftliche Position der Süd-Region ziehen. Da sich das Realaustauschverhältnis (*terms of trade*) durch die veränderten Preise verschlechtert, steigt im Süden der Konsum weniger stark als die Produktion. Die Differenz zwischen Produktion und Konsum wird im Modell in Anleihen der Mitte-Nord-Region investiert und resultiert in einer verbesserten Nettoauslandsposition und einer leicht verbesserten Handelsbilanz. Dieser Effekt verschwindet mittelfristig, weil im Modell die Nettoauslandsposition annahmegemäß zu einer ausgeglichenen Position zurückkehrt.

Mittelfristig bleibt auch die Produktion erhöht, weil es zu einer teilweisen Verlagerung der Steuer- und Abgabenglast zugunsten heimischer Produktion und zuungunsten ausländischer Produktion kommt. Ursache hierfür ist die größere Senkung des Lohnnebenkostensatzes im Vergleich zur Mehrwertsteuererhöhung.

(2010): Downward Nominal and Real Wage Rigidity: Survey Evidence from European Firms. *The Scandinavian Journal of Economics*, 112 (4), 884-910.

1 Engler, P., Ganelli, G., Tervala, J., Voigts, S. (2013): Fiscal devaluation in a Monetary Union. Discussion Papers 2013/18, Free University Berlin, School of Business & Economics.

Die Mitte-Nord-Region umfasst Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Österreich, die Süd-Region Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien.

2 Andere Studien, die fiskalische Abwertungen im Rahmen von Zwei-Regionen-Modellen untersuchen, sind zum Beispiel Franco, F. (2011): Improving competitiveness through fiscal devaluation, the case of Portugal. Universidade Nova de Lisboa; von Thadden, L., Lipinska, A. (2013): On the (In)effectiveness of Fiscal Devaluations in a Monetary Union. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2013.

3 Erforderlich ist hierfür eine permanente Senkung des Abgabensatzes um 1,7 Prozentpunkte und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt. Dies entspricht ungefähr der doppelten Umverteilungslast in Deutschland im Jahr 2007 mit Mehreinnahmen durch höhere Mehrwertsteuern von 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und Einbußen durch niedrigere Sozialabgaben von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (OECD, Stats und Berechnungen des DIW Berlin).

4 Der Intensitätshöhepunkt wird erst nach mehreren Quartalen erreicht, da die Produzenten annahmegemäß ihre Preise erst nach und nach senken.

5 Für empirische Analysen zu Lohnstarrheit vgl. unter anderem Babecký, J., Du Caju, P., Kosma, T., Lawless, M., Messina, J., Rööm, T.

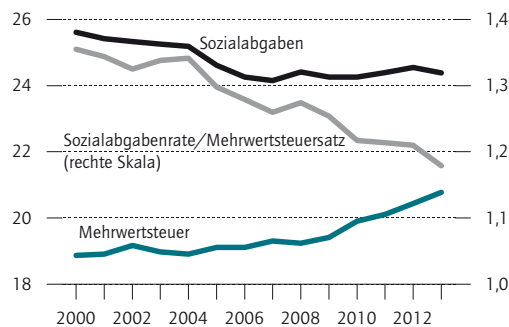
6 Die Zentralbank folgt einer sogenannten Taylor-Regel und reagiert somit auf Deflation mit Senkung des Zinssatzes.

siven Märkten zu Preissenkungen führt. Folglich werden die im Inland hergestellten Güter gegenüber den im Ausland produzierten Gütern billiger, so dass sich die inländische Nachfrage zugunsten heimischer Produkte verschiebt und die Ausfuhr angeregt wird. Dies kann wiederum zu erhöhter Beschäftigung und reduzierter Arbeitslosigkeit führen. Die Einnahmeeinbu-

ßen auf Seiten des Staates durch die niedrigeren Sozialabgaben werden durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer ausgeglichen. Zwar steigen dadurch die Preise von im Inland konsumierten Produkten, doch gilt dies gleichermaßen für im Inland und im Ausland produzierte Güter. Die fiskalische Abwertung erhöht also – ähnlich wie eine Abwertung des Wechselkurses bei

Abbildung 1

Sätze für Sozialabgaben der Arbeitgeber und Mehrwertsteuer im Durchschnitt des Euroraums



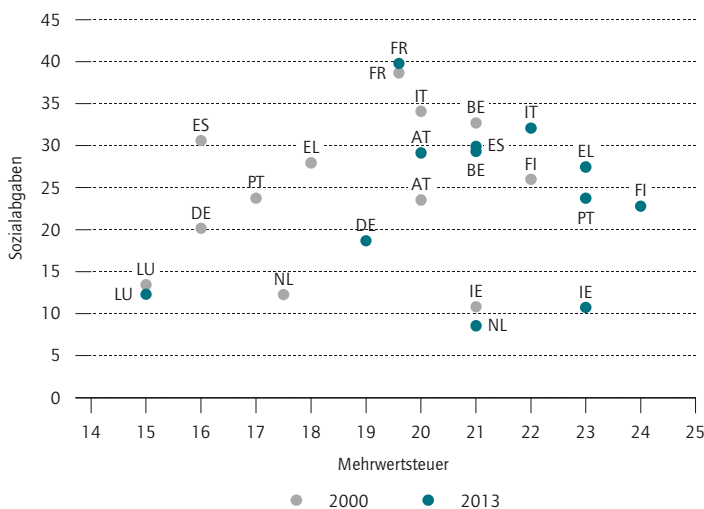
Quelle: OECD; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Die Mehrwertsteuersätze in der Eurozone sind deutlich gestiegen.

Abbildung 2

Sätze für Sozialabgaben der Arbeitgeber und Mehrwertsteuern in den Ländern des Euroraums 2000 und 2013



Quelle: OECD; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Die meisten Mitgliedsländer der EWU haben seit der Euroeinführung fiskalisch abgewertet.

Volkswirtschaften mit eigener Währung – die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen eines Landes (Kasten 1).³

3 Vergleiche zur Nutzung einer Umfinanzierung der Sozialversicherungsbeiträge durch eine Erhöhung der Konsumsteuer zur Stärkung der Beschäftigung in einem nationalen Kontext, siehe Jahresgutachten 2005/06 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 388 ff.

Ein Vorteil einer fiskalischen Abwertung besteht darin, dass sie ohne Zustimmung der anderen Euroländer umgesetzt werden kann. Gerade in Zeiten, in denen ein geldpolitischer Stimulus aufgrund des Erreichens der Null-Zinsgrenze nicht mehr möglich ist, kann eine aufkommensneutrale aber wachstumsfördernde Steuerpolitik von erheblicher Bedeutung sein.⁴

Fiskalische Abwertung in der Praxis

Betrachtet man den Euroraum als Ganzes, so ist ein Trend zu einer Veränderung der Steuer- und Abgabenstrukturen erkennbar (Abbildung 1). Zwischen 2000 und 2013 sank der durchschnittliche ungewichtete Satz von Sozialabgaben der Arbeitgeber um 1,2 Prozentpunkte auf 24,5 Prozent.⁵ Im gleichen Zeitraum stieg der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz um rund zwei Prozentpunkte auf 20,8 Prozent. Insgesamt gab es in der EWU zwischen 2000 und 2013 in 28 Fällen Mehrwertsteuererhöhungen und nur fünfmal wurden sie gesenkt. Gleichzeitig gab es zwei Dutzend Sozialabgabensenkungen für Arbeitgeber um mehr als 0,5 Prozentpunkte (Abbildung 2).

Die genauere Betrachtung von Fällen *gleichzeitiger* Änderungen von Mehrwertsteuersätzen und Sozialabgaben für Arbeitgeber zeigt, dass es seit 2000 in der EWU sechs Fälle fiskalischer Abwertung gegeben hat: Irland (2002), Deutschland (2007), Spanien, Finnland (beide 2010), die Niederlande (2012) und zuletzt auch Frankreich (2014) (Abbildung 3, oberer Teil).⁶ Hinsichtlich der Höhe der Lohnnebenkostenanpassung hat Frankreich die stärkste fiskalische Abwertung vorgenommen; der Sozialabgabensatz für Arbeitgeber wurde um rund 2,5 Prozentpunkte gesenkt.⁷ Darauf folgen die Niederlande, Deutschland und Finnland mit einer Senkung um 1,1 bis 1,5 Prozentpunkte. Die geringste Reduzierung der Sozialabgaben in dieser Ländergruppe nahm Spanien vor (0,25 Prozentpunkte).

4 Mario Draghi während des diesjährigen Treffens der Zentralbanken in Jackson Hole: „Second, there is leeway to achieve a more growth-friendly composition of fiscal policies. As a start, it should be possible to lower the tax burdens in a budget-neutral way.“ 22. August 2014.

5 Euroländer, die in dieser Berechnung aufgrund mangelnder Daten nicht auftauchen, sind Lettland, Malta und Zypern. Datenquelle ist die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD): stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_15.

6 Nach den Daten stehen häufig kleinere Anpassungen der Sozialabgaben über mehrere Jahre einmaligen Anhebungen des Mehrwertsteuersatzes gegenüber. Daher werden zur Berechnung der Änderung der Sozialabgabensätze im Jahr einer Mehrwertsteuererhöhung die Sozialabgabenanpassungen im laufenden sowie vorherigen und folgenden Jahr summiert.

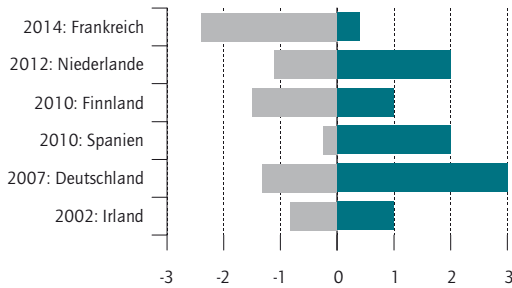
7 Zum aktuellen Zeitpunkt hat die OECD für 2014 noch keine Angaben über die Sozialabgabenrate in Frankreich veröffentlicht, sodass wir nur Steueränderungen der Lohnnebenkosten bis 2013 berücksichtigen können.

Abbildung 3

Fälle fiskalischer Abwertung bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuern im Zeitraum 2000 bis 2014

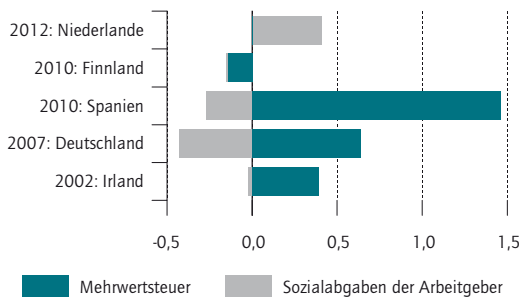
Veränderung der Steuer- und Abgabensätze

In Prozentpunkten



Veränderung der Einnahmen aus Mehrwertsteuer und Sozialabgaben der Arbeitgeber

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: OECD; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

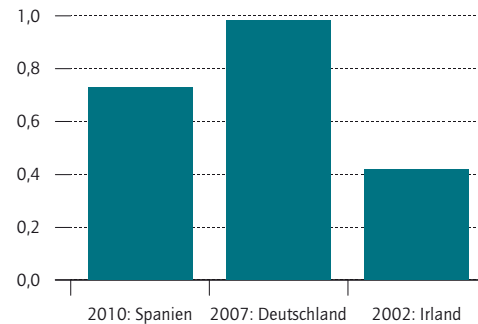
Sechs Länder haben im Beobachtungszeitraum gleichzeitig Sozialabgaben gesenkt und Mehrwertsteuern erhöht.

Die parallele Anhebung des Mehrwertsteuersatzes fiel mit Ausnahme Finnlands und Frankreichs stärker aus als die Senkung der Sozialabgaben: In Deutschland wurde die Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte, in den Niederlanden und Spanien um jeweils zwei Prozentpunkte und in Finnland und Irland um einen Prozentpunkt angehoben. In Frankreich stieg die Konsumsteuer um lediglich 0,4 Prozentpunkte auf 20 Prozent.

Die Asymmetrie in der Veränderung der Sozialabgaben- und der Mehrwertsteuersätze legt nahe, dass die fiskalische Abwertung nicht in allen Fällen aufkommensneutral für die Regierungen gestaltet wurde, sondern dass neben einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auch das Motiv der Sanierung der öffentlichen Haushalte eine Rolle gespielt haben dürfte. Betrachtet man beispielsweise die Veränderung der Steuereinnahmen der oben genannten Länder zum je-

Abbildung 4

Indikator für Einnameneutralität bei fiskalischer Abwertung



Quelle: OECD; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

In Irland und Spanien waren die fiskalischen Abwertungen 2002 beziehungsweise 2010 stark überfinanziert.

weiligen Zeitraum der Steuerpolitikmaßnahme, so bestätigt sich diese Vermutung (Abbildung 3, unterer Teil). Mit Ausnahme von Finnland sind alle hier aufgeführten fiskalischen Abwertungen überfinanziert worden; die erhöhten Mehrwertsteuereinnahmen überwogen die Einbußen durch niedrigere Sozialabgaben.⁸ Zwar können die Änderungen in den Einnahmen angesichts der Vielzahl anderer Einflussfaktoren nicht eindeutig auf die Änderung der Steuer- und Abgabensätze zurückgeführt werden, jedoch bewegen sich die Einnahmen – mit Ausnahme Finnlands und der Niederlande – in die erwartete Richtung.

Um die Einnameneutralität der Steuer- und Abgabemaßnahmen messen zu können, hat das DIW einen Indikator für Einnameneutralität entwickelt, der einen Wert zwischen null und 100 Prozent annimmt (Abbildung 4 und Kasten 2). Ein Indikatorwert von 100 Prozent signalisiert, dass die Maßnahmen aufkommensneutral waren. Das heißt, dass der Verlust an Einnahmen resultierend aus einer Senkung der Sozialabgaben mit einer Steigerung der Mehrwertsteuereinnahmen gleicher Größenordnung einherging. Ein Indikatorwert von null gibt an, dass die Einnahmeveränderung aus der Senkung der Sozialabgaben der Arbeitgeber überhaupt nicht mit einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes gegenfinanziert wurde. Letzteres ist bei rund 50 Steuer- und Abgabenänderungen im Beobachtungszeitraum der Fall. Ein

⁸ Der Umstand, dass fiskalisch abwertende Länder keine Budgetprobleme erwarten müssen, ist ein wichtiges Argument für die Attraktivität des Ausgleichsmechanismus; Cavallo, D., Cottani, J. (2010): Making fiscal consolidation work in Greece, Portugal, and Spain: Some lessons from Argentina. Vox.eu.org, Februar 2010.

Kasten 2

Ein Indikator für die Einnameneutralität bei fiskalischer Abwertung

Um das Konzept der fiskalischen Abwertung für statistische Analysen greifbar zu machen, werden die Daten für jedes Land in einen aussagekräftigen Indikator aggregiert. Zu berücksichtigen sind dabei der Umfang der fiskalischen Abwertung, das heißt der Steuer- und Abgabensatzänderungen sowie das Verhältnis der Mehr- und Mindereinnahmen, das heißt der Grad der Unter- oder Überfinanzierung der reduzierten Sozialeinnahmen.

Für jedes EWU-Land, das zwischen 2000 und 2013 gleichzeitig eine Mehrwertsteuererhöhung und eine Sozialabgabensenkung vorgenommen hat, wird ein Index berechnet, der die Ausgeglichenheit der Finanzierung widerspiegelt und zwischen 0 und 100 Prozent liegt.¹ Dieser Faktor ist als

$$\frac{\sqrt{|\Delta VAT_{rev} \times \Delta SSC_{rev}|}}{|\Delta VAT_{rev}| + |\Delta SSC_{rev}|}$$

definiert, wobei ΔVAT_{rev} die Veränderung der Mehrwertsteuereinnahmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist und ΔSSC_{rev} die Veränderung der Staatseinnahmen durch Sozialabgaben der Arbeitgeber in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (als Summe der Veränderungen im Jahr der Mehrwertsteuererhöhung sowie im vorherigen und nachfolgenden Jahr). Beispielsweise senkte Deutschland im Jahr 2007 die Sozialabgaben um 1,31 Prozentpunkte. Da die Reform nur eine leichte Überfinanzierung aufweist, zeigt der Indikator der Einnameneutralität mit 98,1 Prozent einen relativ hohen.

¹ Steuerstatistiken für 2014 sind zum Veröffentlichungszeitpunkt noch nicht verfügbar, weshalb die fiskalische Abwertung von Frankreich hier nicht mit einbezogen ist.

Indikatorwert zwischen null und 100 gibt an, dass eine fiskalische Abwertung stattgefunden hat und diese über- oder unterfinanziert war. In dem vorliegenden Datensatz kommen ausschließlich Fälle der Überfinanzierung vor. Je stärker diese ist, umso geringer ist der Indikatorwert. Es zeigt sich, dass die fiskalische Abwertung in Deutschland nahezu einnameneutral gestaltet wurde, wogegen die Überfinanzierung in Irland am größten war.⁹

⁹ Im Fall der fiskalischen Abwertungen Finnlands (2010) und der Niederlande (2012) kommt es zu Veränderungen der Steuereinnahmen, die nicht die Veränderungen in den Steuersätzen widerspiegeln. Zum Beispiel sinken in Finnland die Mehrwertsteuereinnahmen trotz Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes. Aus diesem Grund wird für die beiden Länder kein Indikator berechnet.

Schätzung kurzfristiger Effekte einer fiskalischen Abwertung in der Eurozone

Um zu untersuchen, ob und in welchem Maß das Instrument der fiskalischen Abwertung tatsächlich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eines Mitgliedslandes der Europäischen Währungsunion beeinflusst, wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt. Die Schätzungen beruhen auf Jahresdaten aller Länder der EWU mit Ausnahme von Lettland, Malta und Zypern für den Zeitraum 2000 bis 2013. Die zu erklärende Variable ist der Pro-Kopf-Handelsbilanzsaldo eines Landes. Als erklärende Variablen werden die Sozialabgaben- und die Mehrwertsteuersätze, der Indikator für Einnameneutralität sowie eine Reihe von makroökonomischen Größen verwendet, die sich in der Literatur als nützlich erwiesen haben.¹⁰ Alle erklärenden Variablen sind relativ zum Durchschnitt des Euroraums gemessen.¹¹ Grund dafür ist, dass der beschriebene Mechanismus der fiskalischen Abwertung nur dann funktionieren kann, wenn durch die Steueränderungen die Preisstruktur zwischen Handelspartnern verändert wird; der Effekt auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit sollte umso geringer ausfallen, je mehr Länder gleichzeitig fiskalisch abwerten.¹² Neben „fixed effects“ für Länder werden der Regression zusätzlich Jahres-Dummies hinzugefügt, um zeitspezifische Einflüsse zu berücksichtigen.

Das empirische Modell erklärt rund 70 Prozent der Variation des Pro-Kopf-Handelsbilanzsaldos (Tabelle, Spalte A). Die Schätzergebnisse zeigen, dass zwischen der Höhe der Sozialabgaben von Arbeitgebern und dem Pro-Kopf-Handelsbilanzsaldo eines Landes ein signifikant negativer Zusammenhang besteht.¹³ Dies ist ein Hinweis darauf, dass einzelne Länder durch Senkung der Sozialabgaben für Arbeitgeber ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern können.

¹⁰ Dies ist die Inflationsrate, das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, das Nettoauslandsvermögen (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts), die Arbeitslosenquote und der Altersabhängigkeitsquotient.

¹¹ Neben unterschiedlichen Modellinterpretationen ist die Betrachtung relativer Größen eines der Hauptunterschiede zur verwandten Studie von de Mooij, R., Keen, M. (2012): Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. NBER Working Paper 17913.

Die relative Größe einer Variable x bemisst sich hierbei wie folgt: $\frac{x - \bar{x}}{|\bar{x}|}$ wobei \bar{x} den Mittelwert von x über alle Euroländer bezeichnet.

¹² Die Schätzungen werden mit panel-korrigierten Standardfehlern geschätzt, um für eventuelle Heteroskedastizität und Korrelation in den Störtermen zu korrigieren; Beck, N., Katz, J.N. (1995): What to do (and not to do) with time-series cross-section data. American Political Science Review, 89, 634.

¹³ Ist der Sozialabgabensatz in einem Land um drei Prozent niedriger als im Durchschnitt des Euroraums (liegt er beispielsweise bei 29 Prozent, gegenüber 30 Prozent im Euroraum), so ist dessen Pro-Kopf-Handelsbilanzsaldo um 300 Prozent höher als der durchschnittliche Pro-Kopf-Handelsbilanzsaldo aller Euroländer. Bei der Beurteilung dieses auf den ersten Blick vielleicht hoch erscheinenden Wertes sollte bedacht werden, dass der Handelsbilanzsaldo typischerweise relativ zum Niveau der Exporte (Importe) klein ist und somit bereits moderate Änderungen der Exporte – hier aufgrund der verbesserten preislichen Wettbewerbsfähigkeit bei Durchführung der fiskalischen Abwertung – zu erheblichen Änderungen im Saldo führen können.

Tabelle

Pro-Kopf-Handelsbilanzsaldo

	(A)	(B)
Inflationsrate	-1,60	-1,59
BIP-Wachstum	-0,36	-0,35
Nettoauslandsvermögen (in Prozent des BIP)	3,29***	3,30***
Arbeitslosenquote	21,34**	20,99**
Mehrwertsteuersatz	-100,38	-99,83
Sozialabgabenrate der Arbeitgeber	-98,20***	-98,50***
Altersabhängigkeitsquotient ¹	412,360**	410,51**
Indikator für Einkommensneutralität	22,206*	22,08*
Arbeitsintensive Industriestruktur ²		3816,23
Arbeitsintensive Industriestruktur* Sozialabgabenrate		-42,88
Konstante	-15 142,97***	1 370,62
R ²	0,71	0,71
N	172	172

1 Altersabhängigkeitsquotient: Bevölkerung mit Alter über 65 Jahren relativ zur Bevölkerung mit Alter von 15 bis 64 Jahren.

2 Dummy Arbeitsintensive Industriestruktur: Dummy mit Wert 1, wenn der Anteil arbeitsintensiver Industrien in einem Land größer als 30 Prozent beträgt, ansonsten 0.

Die abhängige Variable und alle erklärenden Variablen bis auf den Indikator für Einkommensneutralität sind als prozentuale Abweichung zum Euroraumdurchschnitt ausgedrückt.

Quellen: Eurostat, OECD, Totev, S., Sariiski, G. (2008).

© DIW Berlin 2014

Je niedriger die Sozialabgabenrate der Arbeitgeber ist, desto größer ist der Handelsbilanzsaldo eines Landes.

Die Höhe der Mehrwertsteuer wirkt sich dagegen nicht auf die Handelsbilanz eines Landes aus. Dies ist nicht verwunderlich, da Mehrwertsteuern nur auf den heimischen Konsum anfallen und daher keinen Einfluss auf die relativen Preise eines Landes beim Gütertausch mit seinen Handelspartnern haben sollten.

Die Schätzungen deuten außerdem darauf hin, dass eine aufkommensneutrale Senkung der Sozialabgaben für Arbeitgeber (eine fiskalische Abwertung im klassischen Sinn), einen zusätzlichen positiven Einfluss auf die Handelsbilanz eines Landes hat. Die Ursache hierfür ist möglicherweise in der hohen Glaubwürdigkeit einer vollfinanzierten Entlastung der Unternehmen zu sehen. Denn so kann die Senkung von Seiten der Unternehmen als dauerhaft betrachtet werden; dies sollte sie zu größeren Preissenkungen veranlassen. Im Falle einer Überfinanzierung, so dass der Indikator kleiner wird, fällt der zusätzliche positive Effekt auf das Handelsbilanzsaldo geringer aus.

Es ist zu vermuten, dass eine fiskalische Abwertung durch die Senkung der Lohnnebenkosten sich beson-

ders auf arbeitsintensive Sektoren auswirkt.¹⁴ Ist dies der Fall, sollte der Effekt einer fiskalischen Abwertung in Ländern mit hoher Arbeitsintensität in der Produktion, was gerade in den Krisenstaaten der EWU der Fall ist, stärker ausfallen.¹⁵ Berücksichtigt man in der Regression den Anteil arbeitsintensiver Sektoren eines jeden Landes, so zeigt sich jedoch kein solcher Zusammenhang (Tabelle, Spalte B).

Mögliche weitere Effekte fiskalischer Abwertung

Neben einem positiven Impuls auf die Handelsbilanz eines Landes könnte eine fiskalische Abwertung zusätzlich einen Schritt in Richtung eines wachstumsfördernden Steuersystems bedeuten.¹⁶ Die Verlagerung von Lohnnebenkosten zu Verbrauchsabgaben wirkt arbeitsfördernd und dürfte die Sparquoten von privaten Haushalten erhöhen. Dies bestätigen Johansson et al., die finden, dass Mehrwertsteuern im Vergleich mit Lohn- und Unternehmenssteuern das kleinere Hemmnis für Wachstum sind.¹⁷ Zudem entsprechen diese Anpassungen den Bemühungen der Europäischen Kommission, die Steuersysteme, und insbesondere die Mehrwertsteuersätze, im Euroraum zu harmonisieren.¹⁸ Der damit gestärkte Binnenmarkt kann zu Effizienzsteigerungen führen und das Wirtschaftswachstum anregen. Zu dem kurzfristigen Impuls einer fiskalischen Abwertung über den Außenhandel käme dann also ein langfristig stimulierender Effekt hinzu.

Burda und Weder verweisen zudem auf einen konjunkturstabilisierenden Effekt der Senkung von Lohnne-

14 De Mooij, R., Keen, M. (2012): Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. Working Paper No. 17 913. National Bureau of Economic Research.

15 Der Anteil arbeitsintensiver Industrien liegt in Spanien und Italien über 30 Prozent und in Portugal und Griechenland über 40 Prozent. In Frankreich und Deutschland dagegen ist der Anteil deutlich geringer (weniger als 25 beziehungsweise 20 Prozent), siehe Totev, S., Sariiski, G. (2008): The Spatial Distribution of Labour Intensive Industries in the EU. Regional and Sectoral Economic Studies, 8 (1), 5-28.

16 Arnold, J.M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C., Vartia, L. (2011): Tax policy for economic recovery and growth. Economic Journal, 121, F59-F80.

17 Johansson, Å. et al. (2008): Taxation and Economic Growth. OECD Economics Department Working Papers, No. 620.

18 Die Mehrwertsteuerrichtlinie der Europäischen Union schreibt einen Mindestmehrwertsteuersatz von 15 Prozent vor. Explizit begründet der Rat der Europäischen Union diese Richtlinie damit, dass Unterschiede in den Mehrwertsteuersätzen „strukturelle Ungleichgewichte verursach[en]“, Richtlinie 2010/88/EU des Rates, verfügbar unter eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0088&from=EN. Vgl. auch European Commission (2010): Green Paper on the future of VAT – Towards a simpler, more robust and efficient VAT system. [ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/com\(2010\)695_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/com(2010)695_en.pdf).

benkosten.¹⁹ Sie zeigen, dass die Finanzierung der Sozialversicherungsleistungen durch entsprechende Sozialabgaben der Arbeitgeber zu einer Verstärkung der Konjunkturzyklen führt. Wenn Sozialleistungen mit einer ausgeglichenen Haushaltsregel durch Sozialabgaben finanziert werden und in einem Konjunkturrückgang die Abgaben durch Unternehmen sinken, die Ausgaben der Sozialversicherungen aber steigen, dann entsteht eine Finanzierungslücke. Diese wird durch erhöhte Sätze für Sozialabgaben geschlossen, und dies wiederum verstärkt den Konjunkturrückgang. Die Verbindung zwischen Sozialversicherungshaushalt und Konjunkturzyklus würde durch eine Verlagerung staatlicher Einnahmen zugunsten von Konsumsteuern gebrochen.

Fazit

In Anbetracht der derzeit hohen Schuldenberge bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit in den Krisenländern der Europäischen Währungsunion sollte über wirtschaftspolitische Maßnahmen nachgedacht werden, die wachstumsfördernd wirken, aber die staatlichen Haus-

halte nicht belasten. Eine mögliche Maßnahme stellt die fiskalische Abwertung dar, das heißt die Senkung der Sozialabgaben von Arbeitgebern bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer. Damit könnte ein positiver Effekt auf die Handelsbilanz und möglicherweise auch auf das Wirtschaftswachstum eines Landes erzielt werden.

Damit fiskalische Abwertung zur Reduzierung von Handelsbilanzungleichgewichten zwischen den Mitgliedsländern des Euroraums führt, ist es jedoch wichtig, dass dieses Instrument vor allem von Krisenländern mit chronischen Handelsbilanzdefiziten eingesetzt wird.

Zwar ist fiskalische Abwertung bei weitem nicht ausreichend, um die Probleme der europäischen Krisenländer langfristig zu lösen. Aber angesichts der Tatsache, dass sich die derzeitige Reformagenda der Europäischen Kommission auf eine restriktive Fiskalpolitik und auf Strukturreformen konzentriert, die sich erst in der längeren Frist positiv auf das Wirtschaftswachstum der Eurozone auswirken dürften, könnte eine fiskalische Abwertung gerade in der Übergangszeit dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum in den Krisenländern zu stabilisieren.

19 Burda, M.C., Weder, M. (2014): Payroll Taxes, Social Insurance and Business Cycles. Mimeo. Humboldt Universität zu Berlin.

Kerstin Bernoth ist Stellvertretende Leiterin der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kernoth@diw.de

Patrick Burael war Praktikant in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin

Philipp Engler ist Juniorprofessor für Makroökonomie an der FU-Berlin

FISCAL DEVALUATION: ECONOMIC STIMULUS FOR CRISIS COUNTRIES IN THE EURO AREA

Abstract: Member countries of the euro area, and the peripheral states in particular, are faced with an especially difficult problem: on the one hand, they urgently need stronger economic growth to pay off the mountains of debt they have accrued and have to reduce unemployment but, on the other hand, they have no scope to use fiscal policy to stimulate the economy. One way to strengthen economic growth without burdening public finances could be "fiscal devaluation". This reduces social security contributions for employers – and therefore ancillary wage costs – leading to companies being more price

competitive than their foreign competitors. This, in turn, should stimulate exports and result in positive employment effects. Reducing ancillary wage costs could be financed by an increase in value-added tax. The present study shows that fiscal devaluation in the individual member countries of a currency union may help to stabilize economic growth in the short term. Therefore, this instrument should be particularly important for the crisis countries of the euro area though it by no means replaces the implementation of structural reforms required to increase economic growth in the long term.

JEL: E62, F1, H2

Keywords: Fiscal policy, fiscal devaluation, tax policy, trade balance, international competitiveness



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
81. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Dr. Anika Rasner
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Hermann Buslei
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Dorothea Schäfer

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

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

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.