

## Türkei: Wachstum durch Bildung und Infrastruktur langfristig stützen

**BERICHT** von Lars Handrich, Levent Lanzke und Daniel Wissmann

Türkei:  
Erfolgsgeschichte mit unsicherer Zukunftsperspektive 3

**INTERVIEW** mit Lars Handrich

»Wirtschaftswachstum in der Türkei:  
Mittelfristig bestehen Risiken« 11

**BERICHT** von Stefan Bach

Der Mehrwertsteuer-Bonus:  
Eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen 12

**AM AKTUELLEN RAND** Kommentar von Ansgar Belke

Naturkatastrophe in Japan: Verwerfungen auf den  
Weltfinanzmärkten? 20



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

#### Herausgeber

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

#### Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert  
Sabine Fiedler

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Frauke Braun  
PD Dr. Elke Holst  
WolfPeter Schill

#### Lektorat

Dr. Simon Junker  
Dr. Markus M. Grabka

#### Textdokumentation

Lana Stille

#### Pressestelle

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

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 747649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

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

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



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

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

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

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

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

**Bestellungen** richten Sie bitte an den

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

Abbestellungen von Abonnements  
spätestens sechs Wochen vor Jahresende

#### Weitere Fragen?

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

## RÜCKBLende: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

# Die Entwicklung der Dienstleistungsbereiche und ihr Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen in den Vereinigten Staaten

Die Vereinigten Staaten sind heute immer noch eine Volkswirtschaft mit einem schnell steigenden Arbeitskräftepotential; so werden sich etwaige Änderungen in der Beschäftigungsstruktur auch in den kommenden Jahren bei absoluter Zunahme der Beschäftigten der meisten Wirtschaftszweige vollziehen. Bei einer weiter überproportional steigenden Beschäftigung im Dienstleistungssektor, die wie bisher z.T. zu Lasten der Landwirtschaft, z.T. aber auch zu Lasten des produzierenden Gewerbes stattfinden wird, dürfte der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt in den Vereinigten Staaten – wie schon in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre – im Vergleich mit anderen, vor allem weniger entwickelten Volkswirtschaften, die im vollen Industrialisierungsprozeß stehen, beeinträchtigt werden. Eine Umkehr dieser Verlagerungstendenzen, die – zwar nicht unbestritten – heute noch als typisch für eine Volkswirtschaft mit hohem und weiter steigendem Lebensstandards gelten, könnte nur erwartet werden, wenn in den Vereinigten Staaten im Zuge einer generellen Beschleunigung der wirtschaftlichen Expansion das produzierende Gewerbe mit den übrigen Bereichen um ein zu knappes Arbeitsangebot konkurrieren und in einer solchen Konstellation dank seiner Überlegenheit im Output je Erwerbstätigen, die ihm die Zahlung höherer Löhne gestattet, wieder verstärkt Arbeitskräfte an sich ziehen würde.

aus dem Wochenbericht Nr. 23/1961 vom 9. Juni 1961, (S.98)

# Türkei: Erfolgsgeschichte mit unsicherer Zukunftsperspektive

Lars Handrich, Levent Lanzke und Daniel Wissmann

Am letzten Sonntag fanden in der Türkei Parlamentswahlen statt, Anlass, einen genaueren Blick auf die jüngste Wirtschaftsentwicklung des Landes zu werfen. Diese ist von einem hohen Wirtschaftswachstum gekennzeichnet, allerdings getrübt durch die schweren Rezessionen der Jahre 2001 und 2008/2009. Mit einer Wachstumsrate von neun Prozent war die Türkei im letzten Jahr sogar die am schnellsten wachsende Volkswirtschaft Europas. Als aufstrebendes Schwellenland ist sie zudem ein immer attraktives Ziel für internationale Investoren. Die kurzfristige Ausrichtung der ausländischen Kapitalströme und der für ein Schwellenland niedrige Investitionsanteil am Bruttoinlandsprodukt stellen jedoch zunehmend ein Problem dar. Denn angesichts einer schnell wachsenden Bevölkerung sind vor allem langfristige Investitionen in Infrastruktur und das Bildungssystem notwendig. Die Fortsetzung der türkischen Erfolgsgeschichte hängt somit von den anstehenden wirtschaftspolitischen Weichenstellungen ab.

## Türkei – achtgrößte Volkswirtschaft Europas

Die Türkei war mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von 554 Milliarden Euro im Jahr 2010 die achtgrößte Volkswirtschaft Europas<sup>1</sup> und liegt mit rund 73 Millionen Einwohnern hinsichtlich der Bevölkerungszahl in Europa auf Platz drei, hinter Russland und Deutschland (vergleiche auch Tabelle 1). Das Pro-Kopf-Einkommen in der Türkei entsprach 2009 kaufkraftbereinigt mit 10700 Euro jedoch nur 45 Prozent des EU-Durchschnitts und lag damit auf dem Niveau Rumäniens und Bulgariens, den Schlusslichtern beim Pro-Kopf-Einkommen innerhalb der EU.<sup>2</sup> Innerhalb der Türkei existieren hierbei große regionale Unterschiede. Die Region um Istanbul erwirtschaftet ein Pro-Kopf-Einkommen von etwa drei Viertel des europäischen Durchschnitts, während die Wirtschaftskraft in der Van-Region im äußersten Osten des Landes nur knapp ein Sechstel des europäischen Niveaus erreicht.<sup>3</sup>

Auffallend in der Wirtschaftsstruktur der Türkei ist der Agrarsektor<sup>4</sup>, sein Beitrag zum BIP von mehr als neun Prozent fällt im europäischen Vergleich recht hoch aus (Tabelle 1). Überdurchschnittlich hoch ist auch der Anteil des privaten Konsums am BIP. Mit knapp 71 Prozent liegt dieser Wert in der Türkei deutlich über dem zehnjährigen EU-27-Durchschnitt von rund 58 Prozent und in einer ähnlichen Größenordnung wie in Griechenland (Tabellen 1 und 2).<sup>5</sup> Der staatliche Verbrauch hingegen nimmt im langjährigen Durchschnitt mit etwa

<sup>1</sup> Russland eingeschlossen. Alle Angaben beziehen sich auf 2010 soweit nicht anders vermerkt.

<sup>2</sup> Die EU umfasst im Folgenden stets die Gruppe der 27 derzeitigen Mitgliedsstaaten.

<sup>3</sup> Vgl. Eurostat: Regionales Bruttoinlandsprodukt. Letzte verfügbare Daten für 2006.

<sup>4</sup> Dies beinhaltet neben der Landwirtschaft auch die Forstwirtschaft und Fischerei.

<sup>5</sup> Der zehnjährige Durchschnitt des Konsumanteils von 2001 bis 2010 beträgt in Griechenland 71,3 Prozent. Vgl. Eurostat, eigene Berechnungen.

Tabelle 1

**Aktuelle wirtschaftliche Kennzahlen zur Türkei im Vergleich zu ausgewählten Ländern**

Indikator	Türkei	Deutschland	Polen	Griechenland	Rumänien	EU-27
Bruttoinlandsprodukt						
BIP zu Marktpreisen in Milliarden Euro (2010)	553,5	2 498,8	353,7	230,2	172,5	12 279,0
BIP zu Marktpreisen in Milliarden Euro in Kaufkraftparitäten (2010)	829,3	2 377,9	575,9	242,6	231,7	12 279,0
BIP pro Kopf in Euro (2010)	7 600	30 600	9 300	20 400	5 700	24 500
BIP pro Kopf in Euro zu Kaufkraftparitäten (2009)	10 700	27 400	14 300	22 100	10 900	23 600
BIP pro Kopf in Prozent der EU-27 zu Kaufkraftparitäten (2009)	45	116	61	94	46	100
Beiträge der Wirtschaftsbereiche zum Bruttoinlandsprodukt 2010 in Prozent						
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	9,4	0,9	3,5	3,3	6,7	1,7
Verarbeitende Industrien	21,5	23,7	24,7	13,8	29,7	18,7
Bausektor	4,6	4,1	7	4,1	10	6
Handel, Transport und Nachrichtenübermittlung	30,1	17,2	27,3	33,3	23,8	20,9
Unternehmensbezogene und Finanzdienstleistungen	22,2	30,4	18,1	20,5	15,7	28,8
Sonstige Dienstleistungen	12,3	23,6	19,3	25,1	14,1	23,9
Sonstige Kennziffern						
Einwohnerzahl in Millionen (zum 1.1.2010)	72,6	81,8	38,2	11,3	21,5	501,1
Privater Konsum, Anteil am BIP in Prozent (2010)	71,1	57,8	61,5	75,1	62,5	58,4
Importe + Exporte in Prozent des BIP (2010)	47,7	86,6	83,8	50,4	77	79,6
Arbeitsproduktivität je Beschäftigten 2009 (EU-27=100)	62	105	65	98	47	100
Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft 2010	22,4	1,5	12,4	11,9	26,9	4,7
Internationale Investmentposition: Verbindlichkeiten + Vermögenswerte in Prozent des BIP (2009)	103,5	399,9	136,3	314,7	142,6	-

Zahlen für Griechenland teilweise vorläufig.

Quellen: Eurostat; IWF; Berechnungen der DIW econ.

© DIW Berlin 2011

Die Türkei liegt beim Pro-Kopf-Einkommen, der Einbindung in den Welthandel und der Produktivität unter dem Durchschnitt der EU-27.

13 Prozent eine im europäischen Vergleich kleine Rolle ein. Die Bruttoinvestitionen der vergangenen zehn Jahre lag knapp unter dem EU-Durchschnitt von 20 Prozent (Tabelle 2). Die Summe der Exporte und Importe entspricht knapp der Hälfte des Bruttoinlandsprodukts. Die Türkei ist somit weniger stark in den Welthandel eingebunden als die Mitgliedsstaaten der EU, in denen das Handelsvolumen in den letzten zehn Jahren durchschnittlich mehr als drei Viertel der Wirtschaftsleistung entsprach (Tabellen 1 und 2).

Die EU, mit der seit 1996 eine Zollunion besteht, ist der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Türkei, gefolgt vom Nahen Osten und Asien. Deutschland ist das größte Abnehmerland türkischer Waren und Dienstleistungen (Tabelle 3). Hauptexportgüter der Türkei sind Textilien, Elektronikprodukte, Fahrzeugteile und Agrarerzeugnisse. Die Türkei weist zudem große Vorkommen an Erzen und Industriemineralien wie Bor auf, diese Rohstoffe und deren Erzeugnisse werden ebenfalls weltweit exportiert. Die meisten Importe bezieht die Türkei aus Russland, gefolgt von Deutschland und China. Seit Jahren weist die Türkei ein Handelsbilanzdefizit auf. Auch aus der EU und aus Deutschland importiert die

Türkei seit längerem mehr Güter und Dienstleistungen als umgekehrt. Mit der EU lag das Handelsbilanzdefizit im Jahr 2010 bei knapp 15 Milliarden Euro, jenes mit Deutschland bei rund fünf Milliarden Euro.<sup>6</sup>

### Hohes Wachstum getrübt durch zwei schwere Rezessionen

Die Türkei zählt seit Jahren zu den großen Volkswirtschaften mit den höchsten Wachstumsraten weltweit. Zwischen 2002 und 2007 konnte die türkische Wirtschaft reale Zuwächse zwischen 4,7 und 9,4 Prozent pro Jahr aufweisen (Tabelle 4). 2010 war die Türkei mit einem Wachstum von neun Prozent sogar die am schnellsten wachsende Volkswirtschaft Europas. Innerhalb der G20-Staaten konnten nur China, Indien und Argentinien ein noch höheres Wachstum verzeichnen.<sup>7</sup> Diese Wachstumsphase der Türkei wurde durch zwei

<sup>6</sup> Vgl. Turkstat, eigene Berechnungen.

<sup>7</sup> Internationaler Währungsfond (IWF) (2011): World Economic Outlook Database, April 2011.

Tabelle 2

**Entstehung und Verwendung des türkischen Bruttoinlandsprodukts 2001 bis 2010**

In Prozent des BIP

Sektor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2001 bis 2010	
											Türkei	EU-27
Beiträge der Wirtschaftsbereiche												
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	9,4	11,4	11,1	10,7	10,6	9,4	8,5	8,5	9,1	9,4	9,8	2,0
Rohstoffindustrie, Herstellung von Waren, Energie, Wasser	23,8	23,2	23,5	23,0	23,0	22,9	22,3	22,0	21,1	21,5	22,6	20,1
Bau	4,7	4,6	4,5	5,0	5,0	5,4	5,4	5,2	4,2	4,6	4,9	6,0
Handel, Transport und Nachrichtenübermittlung	29,6	31,5	31,7	32,2	32,2	32,3	31,8	31,9	29,4	30,1	31,3	21,4
Unternehmensbezogene und Finanzdienstleistungen	21,5	17,5	16,8	17,3	17,7	18,6	20,3	21,0	23,7	22,2	19,7	27,7
Sonstige Dienstleistungen	11,0	11,8	12,3	11,8	11,5	11,5	11,6	11,4	12,4	12,3	11,8	22,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anteil der Verwendungskomponenten in Prozent												
Privater Konsum	68,4	68,0	71,2	71,3	71,7	70,5	71,3	69,8	71,5	71,1	70,5	58,2
Staatlicher Konsum	12,4	12,7	12,2	11,9	11,8	12,3	12,8	12,8	14,7	14,2	12,8	20,9
Bruttoinvestitionen	15,1	17,6	17,6	19,4	20,0	22,1	21,1	21,8	14,9	20,1	19,0	20,1
Außenbeitrag	4,1	1,6	-1,0	-2,6	-3,5	-4,9	-5,2	-4,4	-1,1	-5,5	-2,3	0,8
Exporte	27,4	25,2	23,0	23,6	21,9	22,7	22,3	23,9	23,3	21,1	23,4	37,7
Importe	23,3	23,6	24,0	26,2	25,4	27,6	27,5	28,3	24,4	26,6	25,7	36,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Rundungsbedingte Abweichungen zu 100 Prozent möglich.

Quellen: Eurostat; Berechnungen der DIW econ.

© DIW Berlin 2011

Der Agrarsektor und der Konsum spielen in der Türkei im Vergleich zur EU-27 eine große Rolle, die Investitionstätigkeit dagegen ist für ein Schwellenland untypisch niedrig.

schwere, aber relative kurze Rezessionen in den Jahren 2001 und 2008/2009 getrübt.

Während die Ursachen der letzten Krise außerhalb der Türkei zu suchen sind, war die Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2001 hausgemacht, ausgelöst durch politische Instabilität, hohe Defizite der öffentlichen Haushalte, eine lockere Geldpolitik mit Inflationsraten zwischen 50 und 60 Prozent und einem unflexiblen Wechselkursregime. Im Jahr 2001 kam es dann zu einer schweren Bankenkrise und der türkische Staat sah sich gezwungen, ein Bankenrettungspaket in Höhe von rund 35 Prozent der Wirtschaftsleistung zu schnüren, eines der bis dahin weltweit teuersten Rettungspakete.<sup>8</sup> Nach Aufgabe des unhaltbaren Wechselkursregimes kam es zu einem massiven Abfluss von ausländischem Kapital. Es folgte eine schwere Rezession, in der das türkische Bruttoinlandsprodukt um 5,7 Prozent einbrach (Tabelle 4).

<sup>8</sup> Für eine ausführlichere Analyse der Finanzkrise von 2001 und der anschließenden Bankenreform vgl. Steinherr, A., Volz, J. (2005): Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung der Türkei – Fortschritte bei der Reform des Bankensektors. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 15.

**Erfolgreiche Stabilisierung nach der Krise 2001**

Zur Krisenbewältigung und mit Unterstützung des Internationalen Währungsfonds (IWF) wurde ein umfangreiches Reformprogramm zur Stabilisierung und Modernisierung der türkischen Volkswirtschaft umgesetzt. Die Zentralbank wurde 2001 unabhängig und innerhalb von nur vier Jahren gelang es, die Inflation von über 50 auf knapp acht Prozent zu senken. Gleichzeitig erzielte die Türkei seit 2002 hohe Wachstumsraten von bis zu neun Prozent (Tabelle 4).

Im Verlauf dieser Entwicklung konnte das Staatsdefizit, das 2001 aufgrund der immensen Kosten für das Bankenrettungspaket noch bei 33 Prozent lag, drastisch gesenkt werden (Tabelle 4). Zwischen 2005 und 2008 erfüllte die Türkei sogar zwei wichtige Maastrichtkriterien: Sowohl das Staatsdefizit als auch der Schuldenstand insgesamt lagen deutlich unter den jeweiligen Grenzwerten von drei beziehungsweise 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Das massive Rettungspaket von 2001 und die anschließenden strukturellen Reformen im Bankensektor wa-

Tabelle 3

**Exporte und Importe der Türkei 2010**

Die zehn größten Zielländer türkischer Waren und Dienstleistungen		
Land	Exportvolumen der Türkei In Millionen Euro	Anteil an den Gesamtexporten In Prozent
Deutschland	8 640	10,1
Großbritannien	5 449	6,3
Italien	4 909	5,7
Irak	4 558	5,3
Frankreich	4 555	5,2
Russland	3 494	4,1
USA	2 843	3,3
Spanien	2 688	3,1
Vereinigte Arabische Emirate	2 520	2,9
Iran	2 295	2,7
Die zehn größten Herkunftsländer türkischer Importe		
Land	Importvolumen der Türkei In Millionen Euro	Anteil an den Gesamtimporten In Prozent
Russland	16 287	11,6
Deutschland	13 223	9,5
China	12 959	9,3
USA	9 292	6,6
Italien	7 696	5,5
Frankreich	6 168	4,4
Iran	5 767	4,1
Spanien	3 651	2,6
Südkorea	3 594	2,6

Quellen: Turkstat; Berechnungen der DIW econ.

© DIW Berlin 2011

Deutschland ist einer der wichtigsten Handelspartner der Türkei.

ren ebenfalls erfolgreich. Das Bankensystem der Türkei ist im internationalen Vergleich relativ klein: Der Anteil aller Bankaktiva im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt liegt bei 89 Prozent und damit bei nur rund einem Drittel des EU-Durchschnitts.<sup>9</sup> Trotz der recht geringen Größe stellte die Konsolidierung des Bankensystems eine wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung der türkischen Wirtschaft nach 2001 dar. Dank einer umfangreichen Rekapitalisierung und einer verschärften Bankenaufsicht steht das türkische Bankensystem heute auf einer stabilen Basis und zeichnet sich durch hohe Eigenkapitalquoten und eine starke Einlagenfinanzierung aus. Gleichzeitig ist die Türkei verhältnismäßig wenig in die internationalen Finanzmärkte integriert. Der Gesamtwert aus dem Bestand der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland (Internationale Investment-Position) nahm in der Tür-

<sup>9</sup> EZB, Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA), Türkische Zentralbank (CBRT) und Eurostat, eigene Berechnungen.

kei 2009 nur rund 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ein, während der vergleichbare Wert in Polen bei 136 Prozent und in Deutschland gar bei knapp 400 Prozent lag (Tabelle 1). Die Türkei ist dabei vor allem Empfänger von ausländischem Kapital und investiert selbst nur zu einem geringen Umfang im Ausland: Die türkischen Vermögenswerte summierten sich 2009 auf 29 Prozent des BIP, wohingegen die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland bei über 70 Prozent der Wirtschaftsleistung lagen.<sup>10</sup>

### Starker Einbruch durch die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009 traf die türkische Wirtschaft in einer vergleichsweise günstigen Ausgangslage, auch weil türkische Banken selbst so gut wie keine riskanten Wertpapiere im Ausland hielten. Im Unterschied zur vorherigen Krise und vielen anderen Ländern musste die türkische Regierung während dieser Krise keine Bank vor der Pleite retten.

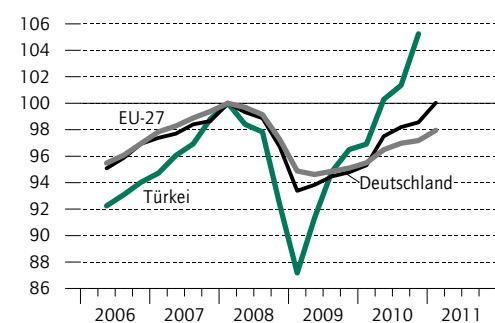
Dennoch kam es auch in der Türkei zu einem schweren Einbruch der Wirtschaftsleistung. Zeitgleich mit der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland und der EU insgesamt setzte die Rezession in der Türkei im

<sup>10</sup> Zahlungsbilanzstatistiken des IWF, eigene Berechnungen.

Abbildung

### Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts vor und nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009

1. Quartal 2008 = 100



Preis- und saisonbereinigte Daten.  
Quellen: OECD; Berechnungen der DIW econ.

© DIW Berlin 2011

Türkei: Starker Einbruch, gefolgt von rascher Erholung.

zweiten Quartal 2008 ein (Abbildung).<sup>11</sup> Mit fast 13 Prozent erlebte die Türkei jedoch einen ungleich stärkeren Einbruch ihrer Wirtschaftsleistung als etwa Deutschland. Innerhalb der OECD war der Rückgang nur in Island, Irland und Estland noch größer.<sup>12</sup>

Während der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Deutschland vor allem auf die wegbrechende Exportnachfrage zurückzuführen war, lag der Hauptgrund im Fall der Türkei vor allem im Abzug von ausländischem Kapital. Aufgrund einer gesunkenen Risikobereitschaft und einer globalen Verknappung liquider Mittel zogen internationale Investoren insbesondere ihre kurzfristigen Anlagen in erheblichem Umfang während der Krise aus der Türkei ab. Im Zuge dessen kam es zu einer starken Einschränkung der Kreditvergabe und einem Rückgang der Investitionen.

### Schnelle Erholung ab Mitte 2009

Auf die schwere Rezession folgte jedoch bereits ab Mitte 2009 eine rasche Erholung. Schon im zweiten Quartal 2010, also acht Quartale nach Einsetzen des Abschwungs, hatte die Türkei das Vorkrisenniveau ihres Bruttoinlandsprodukts übertroffen. Dies gelang in Deutschland erst knapp drei Jahre nach Einsetzen der Rezession, im ersten Quartal 2011, wohingegen die EU insgesamt ihr Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreichen konnte (Abbildung).

Die schnelle Erholung in der Türkei erfolgte zum einen, weil die ausgefallene europäische Nachfrage fast vollständig durch höhere Exporte nach Asien und in den Nahen Osten ausgeglichen werden konnte. Dies wurde durch die zwischenzeitliche Abwertung der türkischen Lira um 17 Prozent unterstützt.<sup>13</sup> Zum anderen konnte die Türkei bereits fünf Quartale nach Beginn der Rezession wieder einen erheblichen Zufluss von ausländischem Kapital verzeichnen.<sup>14</sup> Im Zuge dessen stiegen auch die Bruttoinvestitionen schnell an. 2010 wuchsen diese preisbereinigt um fast 29 Prozent und konnten so fast wieder ihren Vorkrisenanteil am Bruttoinlandsprodukt erreichen, nachdem der Investitionsanteil 2009 auf unter 15 Prozent gesunken war (Tabelle 2).

## Türkei sieht großen Herausforderungen entgegen

Trotz der schnellen wirtschaftlichen Erholung besteht kein Anlass, auf weitere Reformbemühungen zu verzichten. Die mittel- und langfristige Wachstumsperspektive wird stark von der Bewältigung aktueller Herausforderungen abhängen.

### Leistungsbilanzdefizite und Abhängigkeit von ausländischem Kapital

Die Türkei weist seit Jahren ein anhaltendes Leistungsbilanzdefizit auf, das 2006 auf über sechs Prozent der Wirtschaftsleistung anstieg und nur im Krisenjahr 2009 zwischenzeitlich auf etwa zwei Prozent zurückging (Tabelle 4). Weltweit zählt die Türkei damit zu den Schwellenländern mit dem höchsten externen Finanzierungsbedarf, wobei der Anteil der Rücküberweisungen von im Ausland lebenden türkischstämmigen Arbeitskräften mit knapp 700 Millionen Euro oder rund 0,2 Prozent des BIP kaum eine Rolle spielt.<sup>15</sup> Aufgrund der schnellen Erholung konnte die Türkei als einziges OECD-Land während der Wirtschaftskrise ihr Kredit-Rating sogar verbessern<sup>16</sup> und so große Mengen ausländischen Kapitals anziehen. 2010 lag das Leistungsbilanzdefizit bei ungefähr sieben Prozent des BIP und wird nach Schätzungen des IWF bereits in diesem Jahr auf acht Prozent steigen (Tabelle 4).

Das Leistungsbilanzdefizit stellt nicht notwendigerweise ein Problem dar, denn als aufstrebende Volkswirtschaft mit einer jungen und schnell wachsenden Bevölkerung besteht großer Investitionsbedarf, der durch das inländische Sparvolumen alleine nicht gedeckt werden kann. Der starke Zufluss von ausländischem Kapital hat allerdings auch dazu beigetragen, dass die türkische Lira seit dem Tiefpunkt der Krise im Frühjahr 2009 um mehr als 20 Prozent aufgewertet hat und Ende 2010 ihren höchsten Wert seit mehr als sieben Jahren erreichte.<sup>17</sup> Dies wirkt sich negativ auf die türkischen Exporte aus, die eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes spielen.

### Türkei ist zunehmend ein Ziel globaler Liquiditätszuflüsse

Es ist davon auszugehen, dass sich die starke Aufwertung der Lira nicht nur auf die robuste Entwicklung

<sup>11</sup> Zum zeitgleichen Einsetzen der Rezessionen in den Industriestaaten siehe auch Kuzin, V., Hillebrand, M. (2009): Nie zuvor war konjunktureller Gleichlauf im Abschwung so hoch. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 36.

<sup>12</sup> Zwischen dem ersten Quartal 2008 und dem ersten Quartal 2009. Eigene Berechnungen auf Grundlage preis- und saisonbereinigter Daten der OECD. In Deutschland betrug der Rückgang 6,6 Prozent.

<sup>13</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des realen effektiven Wechselkurses zwischen August 2008 und März 2009, vgl. Türkische Zentralbank.

<sup>14</sup> Rodrik, D. (2009): The Turkish economy after the crisis. Aufsatz zum 80-jährigen Jubiläum der Turkish Economic Association.

<sup>15</sup> Im Jahr 2009. Vgl. Weltbank, eigene Berechnungen.

<sup>16</sup> Im Januar 2010 bezogen auf türkische Staatsanleihen, vgl. Fitch and Moody's.

<sup>17</sup> Vgl. Türkische Zentralbank. Realer effektiver Wechselkurs auf Basis des Verbraucherpreisindex.

Tabelle 4

## Entwicklung wirtschaftlicher Eckdaten der Türkei

Jahr	Reales BIP-Wachstum	Arbeitslosenquote	Verbraucherpreis-inflation	Öffentliches Defizit	Schuldenstand	Leistungsbilanzsaldo	Realer effektiver Wechselkurs
	In Prozent im Vergleich zum Vorjahr	In Prozent		In Prozent des BIP			Verbraucherpreisbasis
2001	-5,7	8,4	54,4	-33,0	74,1	1,9	-
2002	6,2	10,4	45,0	-12,9	69,2	-0,3	-
2003	5,3	10,5	25,3	-11,3	62,2	-2,5	87,7
2004	9,4	10,3	10,7	-4,5	56,6	-3,7	91,0
2005	8,4	10,6	8,1	-0,6	51,1	-4,6	100,0
2006	6,9	10,2	9,5	0,8	45,5	-6,1	98,9
2007	4,7	10,2	8,7	-1,0	39,6	-5,9	106,7
2008	0,7	11,0	10,4	-2,2	40,0	-5,7	107,6
2009	-4,7	14,0	6,2	-6,7	46,3	-2,3	100,4
2010	8,9	11,9	8,6	-2,6	41,7	-6,5	111,4
2011	3,6	10,7	5,7	-1,7	39,4	-8,0	-

Quellen: Eurostat; IWF; Türkische Zentralbank; Berechnungen der DIW econ. Werte für 2011: Prognose des Internationalen Währungsfonds.

© DIW Berlin 2011

Hohes Wachstum und mäßige Inflation bei hoher Arbeitslosenquote und großem Leistungsbilanzdefizit.

der türkischen Fundamentaldaten zurückführen lässt, sondern auch auf den Zufluss von sogenanntem „heißem“ Geld. Hiermit ist gemeint, dass internationale Investoren die von den Zentralbanken in Europa und den USA in großem Umfang bereitgestellte Liquidität zunehmend in Form kurzfristiger Anlagen in Schwellenländern investieren, die angesichts der strukturellen Probleme in Europa und den USA immer attraktiver erscheinen. Dies zeigt sich in der stark angestiegenen Auslandsverschuldung der Türkei. Problematisch ist hierbei insbesondere, dass die kurzfristige Auslandsverschuldung (mit Laufzeiten unter einem Jahr) im vergangenen Jahr nominal um 58 Prozent zulegen, die langfristige Auslandsverschuldung (einschließlich Direktinvestitionen) aber im gleichen Zeitraum um drei Prozent abnahm.<sup>18</sup>

Diese Entwicklung zeigt einerseits, dass die türkische Wirtschaft viel Vertrauen auf den internationalen Kapitalmärkten genießt. Diese hohe Abhängigkeit von kurzfristigem ausländischem Kapital macht die Türkei aber andererseits anfällig für einen plötzlichen Abzug der internationalen Anlagen, etwa im Zuge einer globalen Kapitalflucht zurück in als sicherer eingeschätzte Anlagemärkte. Die inländischen Banken wären dann gezwungen, ihre Kreditvergabe kurzfristig einzuschränken und bestehende Kredite zurückzurufen, woraufhin

die Firmen ihre Aktivitäten ebenfalls einschränken und Beschäftigung abbauen würden, was wiederum zu einem Rückgang von Investitionen und Konsum führen würde. Von einer solchen Entwicklung war die Türkei in der jüngsten wie auch in der Finanzkrise von 2001 betroffen. In beiden Krisen drehten sich die Kapitalströme innerhalb von nur zwei Quartalen um, und aus einem großen Nettokapitalzufluss wurde ein Nettokapitalabfluss.<sup>19</sup>

### Balanceakt für die türkische Zentralbank

Die türkische Zentralbank bemüht sich seit Ende des letzten Jahres, den starken Zufluss von ausländischem Kapital und die damit verbundene stark wachsende inländische Kreditvergabe zu bremsen. Sie ergriff hierzu im Dezember 2010 eine unkonventionelle Kombination zweier Maßnahmen: Einerseits senkte sie den Leitzins, um so Geldanlagen in der Türkei für ausländische Investoren weniger attraktiv zu machen. Da dies aber andererseits die ohnehin schon stark wachsende inländische Kreditvergabe noch weiter begünstigen würde, erhöhte sie gleichzeitig den Mindestreservesatz für die Einlagen der Geschäftsbanken. Zwar konnte dadurch ein weiterer Anstieg der Lira seit Dezember 2010 verhindert werden, das Kreditwachstum hat sich jedoch kaum verlangsamt.

<sup>18</sup> Viertes Quartal 2010 im Vergleich zum Vorjahresquartal, vgl. Weltbank: Quarterly External Debt Statistics/SDDS, eigene Berechnungen.

<sup>19</sup> Vgl. Rodrik, D., a.a.O.

Tabelle 5

**Bildungs- und Arbeitsmarktindikatoren in der Türkei und in ausgewählten Vergleichsländern**

Indikator	Türkei	Deutschland	Polen	Griechenland	Rumänien	OECD
Anteil der Bildungsausgaben am Bruttonationaleinkommen in Prozent (2009)	2,6	4,3	4,8	3,3	3,4	4,5
Anteil der 25- bis 34-Jährigen mit Hochschulausbildung (2008)	15,5	23,9	32,1	28,2	-	35,4
PISA 2009 Testergebnis (Gesamtleistung)	464	497	500	483	424	493
PISA 2009 Testergebnis (Mathematik)	445	520	495	466	427	496
PISA 2009 Testergebnis (Naturwissenschaften)	454	513	508	470	428	501
Erwerbsbeteiligung der Frauen in Prozent (2009)	28,4	70,4	57,8	56,5	-	61,5

Quellen: OECD; Worldbank.

© DIW Berlin 2011

Im Bereich der Bildung und der Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt besteht noch viel Verbesserungsbedarf.

Das starke Kreditwachstum, das hohe und weiter steigende Leistungsbilanzdefizit und eine Wachstumsrate von fast zehn Prozent – all dies sind Anzeichen einer Überhitzung der türkischen Wirtschaft. Eine solche Entwicklung kann nicht unbegrenzt fortgesetzt werden, auch weil zu befürchten ist, dass die Inflation mittelfristig wieder zum Problem werden könnte. Die türkische Zentralbank steht bei der Lösung dieser Herausforderungen allerdings vor einem Dilemma: Die gegenwärtige Situation im Inland verlangt eine straffere Geldpolitik, also höhere Zinsen. Nach außen würde dies die Türkei für internationale Investoren aber noch attraktiver machen. Die türkische Zentralbank hält daher an ihrer Niedrigzinspolitik fest und erwägt bisher lediglich eine weitere Erhöhung der Mindestreserveeinlagen. Abhilfe könnte die Erhöhung der Leitzinsen in Europa und den USA bringen. Während die EZB die Zinswende mit ihrer ersten Erhöhung im April eingeleitet hat, ist eine solche in den USA aber noch nicht in Sicht.

### Stärkung des langfristigen Wachstumspotenzial erforderlich

Für die Zukunft sollte die Türkei auf eine Reduzierung ihrer Abhängigkeit von kurzfristigem ausländischem Kapital hinarbeiten, etwa indem die Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen verbessert werden.<sup>20</sup> Das Investitionsniveau der Türkei ist trotz des starken Anstiegs im letzten Jahr im internationalen Vergleich immer noch relativ niedrig. Dieses lag in der Türkei in

den letzten zehn Jahren bei durchschnittlich 19 Prozent des BIP (Tabelle 2), während etwa die ebenfalls als aufstrebende Volkswirtschaften bezeichneten fünf mittel- und osteuropäischen Länder der MOE-5-Gruppe (Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn) im selben Zeitraum mehr als 25 Prozent jährlich in den Aufbau ihrer Kapitalstöcke investierten.<sup>21</sup> Neben privaten Investitionen etwa in moderne Produktionsanlagen der Exportindustrie sind in der Türkei vor allem staatliche Investitionen in die Infrastruktur und das Bildungswesen nötig. Aufgrund der unverändert schnell wachsenden Bevölkerung besteht hier weiterhin sehr viel ungenutztes Potenzial.

### Unzureichende Ausbildung vieler Arbeitskräfte und schwacher Arbeitsmarkt

Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Qualifikation der Arbeitskräfte. Bei zahlreichen Indikatoren, wie etwa den Bildungsausgaben und den Ergebnissen des PISA-Tests, liegt die Türkei deutlich unter den entsprechenden OECD-Vergleichswerten. In der Türkei verfügen darüber hinaus nur knapp 16 Prozent der 25- bis 34-Jährigen über einen Hochschulabschluss, während dieser Anteil im OECD-Durchschnitt bei 35 Prozent lag (Tabelle 5). Die geringe Qualifikation vieler Arbeitskräfte ist eine Ursache der insgesamt unbefriedigenden Situation auf dem Arbeitsmarkt. Trotz der hohen Wachstumsraten verharrte die Arbeitslosenquote seit 2002 nahezu konstant bei über 10 Prozent und stieg 2009 krisenbedingt sogar auf 14 Prozent an (Tabelle 4).

<sup>20</sup> Verschiedene internationale Indizes wie etwa der Global Competitiveness Report des World Economic Forum oder der Index of Economic Freedom konstatieren der Türkei insbesondere bei der Transparenz und Unabhängigkeit staatlicher Institutionen und den bürokratischen Auflagen für ausländische Investoren noch erheblichen Nachholbedarf.

<sup>21</sup> Vgl. Eurostat, eigene Berechnungen.

Besonders auffällig ist die sehr niedrige Erwerbsbeteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die 2009 bei nur 28 Prozent und damit deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von etwa 62 Prozent lag. Dadurch weist die Türkei auch insgesamt ein unterdurchschnittliches Beschäftigungsniveau von nur rund 42 Prozent auf, zumindest bezogen auf den offiziellen Arbeitsmarkt.<sup>22</sup> Hohe und regional nicht differenzierte Mindestlöhne sowie hohe Lohnnebenkosten verbunden mit einer starren Arbeitsmarktregulierung erschweren das Entstehen regulärer Jobs und befördern die Schwarzarbeit. Dort arbeiten zusätzlich schätzungsweise etwa 45 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Schwarzarbeit ist vor allem bei den Geringqualifizierten in der Landwirtschaft, im Bausektor und in kleinen verarbeitenden Betrieben hoch.<sup>23</sup> Die unzureichende Qualifikation und der große Anteil der Schattenwirtschaft wirken sich zudem negativ auf die Arbeitsproduktivität aus, da Firmen im informellen Sektor aufgrund ihres Kostenvorteils weniger Anreize zur Steigerung ihrer Produktivität, etwa durch Fortbildungsmaßnahmen, haben als reguläre Unternehmen.<sup>24</sup> Entsprechend lag die Arbeitsproduktivität in der Türkei 2009 bei nur knapp 62 Prozent des EU-Durchschnitts (Tabelle 1).

Die strukturellen Probleme des türkischen Arbeitsmarkts erscheinen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung des Landes umso drängender. Allein zwischen 2006 und 2010 wuchs das Angebot an Arbeitskräften um durchschnittlich fast 2,5 Prozent pro Jahr.<sup>25</sup> Verglichen mit vielen europäischen Ländern, weist die Türkei auch insgesamt eine sehr dynamische Bevölkerungsentwicklung auf. So kommen in der Türkei heute auf eine Person im Rentenalter (65 Jahre und älter) fast elf Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 64 Jahren), während dieser Wert in Deutschland im Jahr 2010 bei nur knapp drei Personen lag.<sup>26</sup> Die Türkei wird allerdings nur dann in vollem Umfang von ihrer günstigen demografischen Entwicklung profitieren, wenn es gelingt, die junge Bevölkerung ausreichend zu qualifizieren und in den legalen Arbeitsmarkt zu integrieren.

## Fazit

Die Türkei konnte sich durch die Umsetzung struktureller Reformen in den letzten zehn Jahren von der chronischen Instabilität ihrer Vergangenheit lösen. Inflation und Staatshaushalt sind unter Kontrolle und die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise konnte dank eines stabilen Bankensystems und eines flexiblen Exportsektors zügiger als in den meisten anderen OECD-Staaten überwunden werden. 2010 war die Türkei die am schnellsten wachsende Volkswirtschaft Europas.

Dennoch steht die Türkei auch in Zukunft vor großen Herausforderungen. Trotz hoher Wachstumsraten in der Vergangenheit ist das türkische Pro-Kopf-Einkommen noch immer nur halb so hoch wie der EU-Durchschnitt. Die große Abhängigkeit von ausländischem Kapital macht die Türkei anfällig für plötzliche Schwankungen an den internationalen Kapitalmärkten. Ein erheblicher Anteil des ausländischen Kapitals fließt dabei in den Konsum und nicht in den Aufbau produktiver Strukturen. Der durch kurzfristige Kapitalzuflüsse getriebene Wechselkursanstieg gefährdet zudem die Exportindustrie des Landes. Die Türkei sollte daher eine längerfristige Ausrichtung des ausländischen Kapitalzuflusses anstreben und die Mittel in die Modernisierung der Volkswirtschaft investieren. Diese Investitionen sollten durch Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt begleitet werden. Solche Reformen sollten vor allem auf eine Reduzierung der seit Jahren anhaltend hohen Arbeitslosigkeit von über zehn Prozent und eine Erhöhung der unzureichenden Erwerbsbeteiligung von Frauen abzielen.

Eine gut ausgebildete Bevölkerung ist mehr denn je eine Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung und Wohlstand. Bei fast allen Bildungsindikatoren zählt die Türkei jedoch zu den Schlusslichtern der OECD. Um ihr demografisches Potenzial auch tatsächlich in ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum umzusetzen, muss die Verbesserung des Bildungssystems deshalb zur obersten Priorität werden.

<sup>22</sup> Vgl. OECD.

<sup>23</sup> Zahlen beziehen sich auf 2009. Siehe hierzu Arbeitsbericht der Weltbank (2009): „Strategy for Turkey“ für die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

<sup>24</sup> Hierzu existiert eine umfangreiche Literatur, beispielsweise Leal Ordóñez, J. C. (2010): Informal sector, productivity and tax collection. MRPA Paper 26058 Universität München.

<sup>25</sup> Vgl. Turkstat, eigene Berechnungen.

<sup>26</sup> Vgl. OECD, eigene Berechnungen.

Dr. Lars Handrich ist Geschäftsführer der DIW econ GmbH und Research Affiliate am DIW Berlin | lhandrich@diw.de

Levent Lanzke ist studentischer Mitarbeiter bei der DIW econ GmbH

Daniel Wissmann ist Analyst bei der DIW econ GmbH | dwissmann@diw-econ.de

JEL: E32, E58, F32

Keywords: Turkey, financial crisis, business cycle, monetary policy, investment rate, labor market



Dr. Lars Handrich ist Geschäftsführer der DIW econ GmbH und Research Affiliate am DIW Berlin

## SECHS FRAGEN AN LARS HANDRICH

# »Wirtschaftswachstum in der Türkei: Mittelfristig bestehen Risiken«

1. Herr Dr. Handrich, wie hat sich das Wirtschaftswachstum der Türkei in den letzten Jahren entwickelt? Die Türkei ist im Jahr 2001 mit einer schweren Rezession in das 21. Jahrhundert gestartet. Aber im Schnitt der letzten zehn Jahre von 2001 bis 2010 ist die türkische Wirtschaft um vier Prozent gewachsen und das trotz eines erheblichen Einbruchs in den Jahren 2008 und 2009, wo die Wirtschaftsleistung im Jahresvergleich um fast 13 Prozent abgesunken ist. Im Jahr 2010 war die Türkei sogar die am schnellsten wachsende Volkswirtschaft in Europa und hatte einen Zuwachs von rund neun Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung.
2. Wie hat sich die Türkei nach der Krise 2001 wieder stabilisieren können? 2001 begann die Krise im Bankensektor, und die Türkei musste ein Bankenrettungspaket in bis dahin unbekannter Größe auflegen. Es hatte ein Ausmaß von 35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, das war damals Rekord. Die Türkei musste ihren fixen Wechselkurs aufgeben, was zu einer drastischen Abwertung der türkischen Lira führte. Gleichzeitig wurde die Zentralbank in die Unabhängigkeit entlassen. Es gelang der Zentralbank dann innerhalb von vier Jahren, die sehr hohen Inflationsraten von über 50 Prozent auf einstellige Werte zurückzuführen, was eine erstaunliche Leistung ist, und gleichzeitig aber eben auch Wachstum beizubehalten.
3. Welche Auswirkungen hatte die aktuelle Krise? Die türkische Wirtschaft ist in der aktuellen Krise hart getroffen worden, wobei die Probleme nicht hausgemacht waren, sondern darin bestanden, dass die Türkei sich überwiegend über kurzfristige ausländische Kapitalzuflüsse und Portfolioinvestitionen finanziert hatte. Mit der Zuspitzung der Krise waren die Investoren nicht mehr bereit, die Unsicherheiten zu tragen und haben das Kapital relativ schnell aus der Türkei wieder abgezogen. Genau

dieselbe Situation hat dann aber auch dazu geführt, dass die Investoren, als sie wieder Vertrauen fassten, schnell wieder zurückgekehrt sind.

4. Was sind die Stützpfeiler der türkischen Wirtschaft? Die türkische Wirtschaft zeichnet sich durch einen sehr hohen inländischen Verbrauch aus. Der private Verbrauch beträgt über 70 Prozent. Er ist in der Vergangenheit der Treiber der Wirtschaftsentwicklung gewesen. Im letzten Jahr kam noch ein Anziehen der Bruttoinvestitionen hinzu, was dazu geführt hat, dass das Wachstum höher ausgefallen ist.
5. Wo liegen die Schwachpunkte der türkischen Wirtschaft? Einer der Schwachpunkte ist das anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizit. Das heißt, in der Türkei wird mehr verbraucht als erwirtschaftet. Dadurch entsteht ein hoher externer Finanzierungsbedarf. Das ist an sich für ein Schwellenland kein Problem, wenn gleichzeitig die Investitionsquoten hoch sind. Aber auch hier hat die Türkei lange Zeit sehr geringe Investitionsquoten gehabt. Und natürlich gehören die kurzfristigen Auslandsverbindlichkeiten zu den ganz großen Schwachpunkten. Das ist nach wie vor eine Gefahr.
6. Sind trotz des Erfolgs weitere Reformmaßnahmen notwendig? Zunächst einmal kann man davon ausgehen, dass die türkische Wirtschaft auch in diesem und im nächsten Jahr weiter wachsen wird. Allerdings bestehen mittelfristig gewisse Risiken. Die Struktur der kurzfristigen Finanzierung ist ein Problem. Hier sollte die Türkei versuchen, stärker ausländische Direktinvestitionen zu attrahieren statt Portfolioinvestitionen. Auch in die Infrastruktur und in den Bildungssektor muss investiert werden. Zudem erfordert die niedrige Beschäftigungsquote von 42 Prozent Reformen am Arbeitsmarkt.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf [www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)

# Der Mehrwertsteuer-Bonus: Eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen

von Stefan Bach

Die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes wird derzeit wieder diskutiert. Eine solche Reform würde einkommensschwache Haushalte deutlich stärker treffen als Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen. Diesen Verteilungswirkungen könnte ein Mehrwertsteuer-Bonus gezielt entgegenwirken. Dazu müsste der Staat eine zusätzliche Transferleistung zahlen, die sich an der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen orientiert. Ein solcher Bonus könnte nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert und bei höheren Einkommen reduziert werden. Darüber hinaus könnte mit dem Bonus die Mehrwertsteuerbelastung auf geringe Einkommen vollständig erstattet werden. Um die Steuerausfälle zu kompensieren, müsste allerdings der Mehrwertsteuersatz auf 25 Prozent steigen. Die gesamte Mehrwertsteuerbelastung würde dann progressiv wirken. Die Einführung einer solchen Transferleistung wäre mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden. Dafür könnten Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsverzerrungen des derzeitigen ermäßigten Mehrwertsteuersatzes vermieden werden.

Die Regierungskoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz zu überprüfen. Dazu wurde eine Kommission einberufen, die aber bisher noch nicht zusammengetreten ist. Die Diskussionen und Vorschläge der letzten Jahre laufen auf eine Abschaffung der meisten Mehrwertsteuerermäßigungen hinaus. Umstritten ist, ob der ermäßigte Satz für Nahrungsmittel sowie für weitere ausgewählte Güter erhalten bleiben soll und ob die Mehreinnahmen zur Haushaltskonsolidierung, zur Senkung anderer Steuern, zur gezielten Kompensation von Haushalten mit geringen Einkommen oder auch für eine Senkung des Regelsteuersatzes verwendet werden sollen.<sup>1</sup>

Simulationsanalysen des DIW Berlin zeigen, dass Haushalte mit geringem Einkommen bei einer vollständigen Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes spürbar belastet werden, selbst wenn im Gegenzug der Regelsatz auf 16 Prozent gesenkt wird.<sup>2</sup> Diese Wirkung ist weitgehend auf die Besteuerung der Nahrungsmittel zurückzuführen, die gut 70 Prozent der ermäßigt besteuerten Umsätzen ausmachen. Hier wirkt die Mehrwertsteuer ausgeprägt regressiv, das heißt, sie belastet einkommensschwache Haushalte relativ zu ihrem Ein-

<sup>1</sup> Die Bundesregierung hat ein Forschungsprojekt zur rechtlichen und ökonomischen Analyse des Anwendungsbereichs des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes durchführen lassen. Die Autoren empfehlen, die Steuerermäßigung für Lebensmittel aufgrund ihrer Verteilungswirkungen beizubehalten, aber alle übrigen ermäßigt besteuerten Umsätze dem Regelsatz zu unterwerfen. Roland Ismer u. a.: Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten. Saarbrücken, September 2010. [www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/09/20100923-PM33.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/09/20100923-PM33.html). Zur Diskussion der letzten Jahre vgl. auch Rolf Peffekoven: Zur Reform der Mehrwertsteuer. Zurück zu einer generellen Konsumbesteuerung. [www.insm.de/dms/insm/textdokumente/pdf/Mehrwertsteuer/gutachten\\_peffekoven.pdf](http://www.insm.de/dms/insm/textdokumente/pdf/Mehrwertsteuer/gutachten_peffekoven.pdf), Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2010/11, [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga10\\_v.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga10_v.pdf), 212 ff., oder die Beiträge für das Zeitgespräch „Brauchen wir eine Reform des Mehrwertsteuersystems?“ Wirtschaftsdienst, (9), 2010.

<sup>2</sup> Bach, S. (2011): Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16, 3–8; Sachverständigenrat, a. a. O., 220 ff.

kommen stärker als Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen.

Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Nahrungsmittel dient dazu, den lebensnotwendigen Bedarf aus sozialpolitischen Gründen weniger stark zu belasten.<sup>1</sup> Die Entlastung hat insoweit eine ähnliche Funktion wie der Grundfreibetrag in der Einkommensteuer, der das Existenzminimum steuerfrei stellt. Die Mehrwertsteuerermäßigung für den öffentlichen Personennahverkehr könnte ebenfalls hierzu gezählt werden. Viele Länder besteuern auch Arzneimittel, medizinische Geräte, Energieprodukte oder Kinderkleidung ermäßigt.<sup>2</sup> In einer Reihe von Ländern gibt es sogar Nullsteuersätze für einzelne dieser Produkte, etwa in Großbritannien, Irland, Schweden, Finnland, Dänemark, Belgien, Schweiz, Norwegen. Dadurch entfällt die Mehrwertsteuerbelastung vollständig, da die Produzenten bei vollem Vorsteuerabzug auf ihre Vorleistungen keine Mehrwertsteuer auf ihre Verkäufe berechnen müssen.

Im Hinblick auf die Entlastung des existenznotwendigen Bedarfs haben solche Mehrwertsteuerermäßigungen für einzelne Produkte Schwächen. Sie gelten für jeden Käufer unabhängig von seinem Einkommen und können aufgrund der indirekten Besteuerungstechnik nicht zielgenau auf die individuelle Bedürftigkeit von Personen zugeschnitten werden. Weitere Kritikpunkte an den Mehrwertsteuerermäßigungen sind mangelnde Transparenz im Hinblick auf die tatsächliche Entlastungswirkung und Überwälzung, Verzerrungen der relativen Preise sowie bürokratischer Aufwand. Dies gilt auch für die ermäßigte Besteuerung von Nahrungsmitteln. Bei einer zielgenauen finanziellen Kompensation der Haushalte könnte auch auf diese Ermäßigung verzichtet werden.

Bei den Haushalten in der Grundsicherung wäre dies über eine Anpassung der Regelleistungen leicht zu realisieren. Bei den übrigen Haushalten ist eine zielgerichtete Kompensation im Rahmen des bestehenden Steuer- und Transfersystems aber nicht möglich. Die meisten Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen zahlen keine oder nur geringe Lohn- und Einkommensteuer, so dass sie von einer Anpassung des Grundfreibetrags nicht profitieren. Andere breit angelegte Transfers wie Kindergeld, Wohngeld, gesetzliche Renten oder Arbeitslosengeld erfassen die relevante Bevölkerung nur

teilweise oder entlasten die ärmere Bevölkerung nicht zielgerichtet. Für eine gezielte Kompensation der Mehrwertsteuer auf den existenznotwendigen Bedarf müsste eine staatliche Transferzahlung eingeführt werden, der Mehrwertsteuer-Bonus.<sup>3</sup>

### Ein Mehrwertsteuer-Bonus für Haushalte mit geringem Einkommen ...

Ein solcher Mehrwertsteuer-Bonus könnte sich an der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen orientieren. Er wäre das Pendant zum Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer, müsste aber aufgrund der indirekten Besteuerungstechnik der Mehrwertsteuer über einen ergänzenden staatlichen Transfer abgewickelt werden. Entsprechend den tatsächlichen Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer könnte der Bonus nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert werden. Ferner könnte er bei höheren Einkommen reduziert werden, um die damit verbundenen Ausgaben zu begrenzen.

Ein ähnliches Modell wird in Kanada praktiziert.<sup>4</sup> Neben den regionalen Verkaufssteuern (sales taxes) der Provinzen erhebt dort der Zentralstaat eine Umsatzsteuer (goods and services tax/harmonized sales tax – GST/HST). Als diese 1991 in das Mehrwertsteuersystem überführt wurde, war die damit verbundene Verbreiterung der Belastungswirkungen politisch stark umstritten. Um die regressiven Belastungswirkungen im unteren Einkommensbereich zu kompensieren, wurde für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen eine Steuererstattung eingeführt (GST/HST credit). Dieser sieht feste Erstattungsbeträge für verschiedene Haushaltstypen vor und wird bei mittleren Einkommen abgeschmolzen. Die Erstattungsbeträge werden jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst.

Im Folgenden werden die Ergebnisse von Mikrosimulationsanalysen zu den Verteilungswirkungen einer Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes mit verschiedenen Kompensationsvarianten einschließlich eines Mehrwertsteuer-Bonus präsentiert. Datengrundlage für die Simulation ist die Einkommens- und Ver-

<sup>1</sup> Ismer et al., a. a. O., 47 f.; Bundesrechnungshof: Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung. 28. Juni 2010. <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/erm-umsatzsteuer.pdf>, 9 f.

<sup>2</sup> Ismer et al., a. a. O., 276 ff.; OECD: Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues. OECD Publishing 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2010-en>, 72 ff.

<sup>3</sup> Vgl. zum folgenden auch die Diskussion in Ismer et al., a. a. O., 201 f. sowie für Großbritannien Ian Crawford, Michael Keen, Stephen Smith: Value Added Tax and Excises. In: Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Oxford University Press. [www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch4.pdf](http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch4.pdf), 301 ff.

<sup>4</sup> Hicks, C., Jones, J. (2007): Modeling Changes to the GST and its Credit Using the SPSD/M. Statistics Canada. [www.euro.centre.org/ima2007/programme/papers/Hicks\\_paper.doc](http://www.euro.centre.org/ima2007/programme/papers/Hicks_paper.doc). Vgl. dazu auch: [www.servicecanada.gc.ca/eng/goc/gst\\_credit.shtml](http://www.servicecanada.gc.ca/eng/goc/gst_credit.shtml); [www.cra-arc.gc.ca/bnfts/gsthst/fq\\_qlfyng-eng.html](http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/gsthst/fq_qlfyng-eng.html).

brauchsstichprobe (EVS) 2008.<sup>5</sup> Ermittelt werden die Wirkungen nach dem Mehrwertsteuerrecht 2010, einschließlich der Hotelsteuer-Ermäßigung. Dabei unterstellen wir die vollständige Überwälzung der Mehrwertsteuer auf die Verbraucher. Mögliche Anpassungen bei Güternachfrage und -angebot sowie Wachstums- und Beschäftigungswirkungen werden vernachlässigt. Die Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer werden nach Dezilen des Netto-Äquivalenzeinkommens (gewichtet nach der „neuen“ OECD-Skala) der Haushalte gegliedert und auf die ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen der Haushalte bezogen, die dem verfügbaren Einkommen entsprechen. Hierzu geben wir das Verhältnis der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung beziehungsweise der Belastungsveränderung zum Durchschnittseinkommen der jeweiligen Einkommensklasse an. Die Be- oder Entlastungseffekte der Reformvarianten können als relative Realeinkommenseffekte interpretiert werden.

Ausgangspunkt der Analyse ist die vollständige Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes, also die Belastung der bisher ermäßigt besteuerten Umsätze mit dem Regelsatz von 19 Prozent. Wie in einer früheren Studie gezeigt, würde dies für sich genommen die bestehende Regressivität der Mehrwertsteuer bezogen auf das Einkommen spürbar verschärfen.<sup>6</sup> Im Durchschnitt würden die Haushalte mit 1,4 Prozent des verfügbaren Einkommens belastet, dies entspricht zusätzlichen Steuereinnahmen von 19 Milliarden Euro.<sup>7</sup>

Der Mehrwertsteuer-Bonus wird in Anlehnung an das kanadische Vorbild nach folgendem Modell simuliert:

**5** Der verfügbare Scientific Use-Einzeldatensatz der EVS 2008 wurde von den Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt. Es handelt sich um eine 98 Prozent-Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial, die 200 Einzelpositionen zu den privaten Konsumausgaben enthält. Auf dieser Datengrundlage können die Mehrwertsteuersatzdifferenzierungen recht präzise abgebildet werden. Zum Aufbau des Mikrosimulationsmodells vgl. Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte: Dokumentation des Mehrwertsteuer-Moduls des Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. DIW Berlin Data Documentation 10. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.43845.de/diw\\_data-doc\\_2005-010.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.43845.de/diw_data-doc_2005-010.pdf)

**6** Bach, Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel ..., a. a. O., 6 f.

**7** Nach Berechnungen der Bundesregierung würde die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes im Jahr 2010 zu einem Steuermehraufkommen von 23 Milliarden Euro führen, vgl. Sachverständigenrat, a. a. O., 214. Die hier durchgeführten Mikrosimulationsanalysen basieren hingegen auf den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Jahr 2008. Dabei wird nur die Mehrwertsteuerbelastung betrachtet, die auf den privaten Verbrauch entfällt. Ein geringer Teil der Mehrwertsteuerermäßigungen entfällt auf die Vorleistungskäufe des Staatssektors. Der größere Teil der Abweichung dürfte auf die Untererfassung der Konsumausgaben in der EVS gegenüber den entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Aggregaten zurückzuführen sein, vgl. dazu Bach, Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte, a. a. O., 5. Eine maßgebliche Rolle dürfte dabei die Untererfassung der Haushalte mit sehr hohen Einkommen in der EVS spielen.

- Wir berechnen den Bonus auf Grundlage der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung nach Abschaffung des ermäßigten Satzes, die bei den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung entsteht. Ähnlich wie bei der Ermittlung des Grundsicherungsniveaus sowie der daraus abgeleiteten Höhe der Grund- und Kinderfreibeträge der Einkommensteuer kann das beobachtete Einkommens- und Konsumniveau dieser Bevölkerungsgruppe als soziokulturelles Minimum interpretiert werden.

- Angesichts von Bedarfsunterschieden zwischen Erwachsenen und Kindern verschiedenen Alters und Haushalten unterschiedlicher Größe ist es sinnvoll, den Mehrwertsteuer-Bonus nach Haushalts- und Familientypen zu differenzieren. Eine Auswertung der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung im untersten Einkommensdezil nach Haushaltstypen ergibt eine Abstufung der relativen Belastung, die recht gut mit der „neuen“ OECD-Skala übereinstimmt (Tabelle 1). Demnach erhält die älteste Person des Haushalts den Gewichtungsfaktor 1, weitere Personen, die 14 Jahre oder älter sind, den Gewichtungsfaktor 0,5 und Kinder unter 14 Jahren den Faktor 0,3.<sup>8</sup> Diese Skala wird auch bei den empirischen Verteilungsanalysen für die Äquivalenzgewichtung der Nettoeinkommen verwendet, um die Haushalte nach Einkommensdezilen zu ordnen. Wir verwenden diese Äquivalenzskala für die Differenzierung des Mehrwertsteuer-Bonus nach Haushaltstypen. Dazu wird zunächst das gesamte Mehrwertsteueraufkommen des untersten Einkommensdezils durch die Summe der Äquivalenzgewichte aller Haushalte in diesem Dezil geteilt. Daraus ergibt sich eine äquivalenzgewichtete durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung von 1 245 Euro im Jahr. Dies ist die Höhe des Mehrwertsteuer-Bonus bei Singles. Der Mehrwertsteuer-Bonus bei Mehrpersonenhaushalten ergibt sich durch Multiplikation dieses Betrags mit dem Äquivalenzgewicht des Haushalts. Zum Beispiel bekommen Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von 14 Jahren einen Bonus von 1 868 Euro, eine Familie mit zwei Kindern unter 14 erhält einen Bonus von 2 615 Euro. Diese Beträge könnten jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst und in regelmäßigen Abständen neu berechnet werden.

- Diese Zahlungen sollen bei mittleren und höheren Einkommen abgeschmolzen werden, um die Ausgaben für den Mehrwertsteuer-Bonus zu begrenzen. Die Reduktion setzt in den Berechnungen bei

**8** Dazu ausführlich De Vos, K., Zaidi, M. A. (1997): Equivalence Scale Sensitivity of Poverty Statistics for the Member States of the European Community. Review of Income and Wealth, 43.

Tabelle 1

### Durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung im untersten Einkommensdezil bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und Höhe des Mehrwertsteuer-Bonus nach Haushaltstypen

Haushaltstyp	Mehrwertsteuerbelastung je Haushalt		Äquivalenzgewicht nach neuer OECD-Skala <sup>1</sup>		Mehrwertsteuer-Bonus	
	Euro/Jahr	Singles = 100 Prozent	unter 14	14 und älter	unter 14	14 und älter
			Singles = 100 Prozent		Euro/Jahr	
Alleinstehende Personen (Singles)	1 197	100	100		1 245	
Alleinerziehende						
mit 1 Kind	1 717	143	130	150	1 619	1 868
mit 2 und mehr Kindern	2 365	198			1 992	2 490
Ehepaare/zusammenlebende Paare						
ohne Kind	2 012	168	150		1 868	
mit 1 Kind	2 426	203	180	200	2 241	2 490
mit 2 Kindern	2 821	236	210	250	2 615	3 113
mit 3 und mehr Kindern	3 618	302	240 <sup>2</sup>	300 <sup>2</sup>	2 989	3 736
Sonstige Haushalte	2 130	178	–	–	–	–

<sup>1</sup> Die älteste Person im Haushalt erhält den Gewichtungsfaktor 1, weitere Personen, die 14 Jahre oder älter sind, den Gewichtungsfaktor 0,5 und Kinder unter 14 Jahren den Faktor 0,3.

<sup>2</sup> Berechnet für drei Kinder.

Quellen: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 (98% scientific use file des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

© DIW Berlin 2011

Relative Mehrwertsteuerbelastungen im untersten Einkommensdezil nach Haushaltstypen entsprechen neuer OECD-Skala.

einem Netto-Äquivalenzeinkommen des Haushalts von 15 120 Euro im Jahr ein, dies entspricht der Einkommensgrenze für das untere Viertel der Bevölkerung (25 Prozent Perzentil). Ab dieser Schwelle wird der Mehrwertsteuer-Bonus um zehn Prozent des übersteigenden Einkommens abgeschmolzen. Er läuft aus, wenn das Haushaltseinkommen die Einkommensgrenze um das Zehnfache der Bonuszahlung übersteigt, das sind 27 500 Euro Äquivalenzeinkommen bei einem Single-Haushalt oder 46 250 Euro Äquivalenzeinkommen bei einer Familie mit zwei Kindern über 14 Jahre. Durch dieses relativ breite Abschmelzintervall profitieren Haushalte bis in das neunte Einkommensdezil vom Mehrwertsteuer-Bonus. Ein solcher abschmelzender Freibetrag verstärkt die indirekte Progressionswirkung des Freibetrags. Im Bereich des Abschmelzintervalls ergibt sich eine zusätzliche Grenzbelastung bezogen auf das Äquivalenzeinkommen in Höhe von zehn Prozent. Eine höhere Abschmelzrate würde die Entlastung stärker auf die unteren Einkommensgruppen konzentrieren und damit die Progressionswirkung des Mehrwertsteuer-Bonus weiter verstärken. Die Grenzbelastung zusätzlicher Einkommen im Bereich des Abschmelzintervalls würde sich entsprechend erhöhen.

gen verschiedener Szenarien einer Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes mit aufkommensneutraler Kompensation gegenübergestellt. Für die bestehende Mehrwertsteuerbelastung ergibt sich die bekannte „Regressivität“ der Mehrwertsteuer bezogen auf das Einkommen. Ärmere Haushalte werden relativ zu ihrem Einkommen deutlich stärker belastet als reiche. Diese Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Einkommensdezile und auch in den Randbereichen der Einkommensverteilung beobachten.

Im ersten Reformszenario werden die Auswirkungen für eine Senkung des Regelsteuersatzes auf 16 Prozent berechnet. Diese fallen nahezu aufkommensneutral für die privaten Haushalte aus,<sup>9</sup> aber die regressive Belastungswirkung würde sich verschärfen, wenn auch in geringem Umfang. Zwar profitierten auch die Haushalte mit niedrigem Einkommen von der Senkung des Regelsatzes. Dieser Effekt kann jedoch nicht die deutlich regressivere Wirkung einer Anhebung des ermäßigten Steuersatzes kompensieren, die vor allem durch den hohen Anteil der Nahrungsmittel an den ermäßigt besteuerten Umsätzen ausgelöst wird.

In Tabelle 2 werden die Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer nach geltendem Recht den Wirkun-

<sup>9</sup> Vgl. Bach, Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel ..., a.a.O., 6 f.

Tabelle 2

### Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte bei geltendem Recht und bei Reformszenarien nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens

In Prozent der ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen (verfügbares Einkommen)

Dezile des Haushaltsnettoeinkommens <sup>1</sup>	Mehrwertsteuerbelastung bei				Veränderung der Mehrwertsteuerbelastung gegenüber geltendem Recht bei Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und		
	geltendem Recht	Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und					
		Senkung Regelsatz auf 16 Prozent	anteiliger aufkommensneutraler MWSt-Bonus <sup>2</sup>	25-Prozent-Regelsatz, voller MWSt-Bonus	Senkung Regelsatz auf 16 Prozent	anteiliger aufkommensneutraler MWSt-Bonus <sup>2</sup>	25-Prozent-Regelsatz, voller MWSt-Bonus
Untere 5 Prozent	13,4	13,9	9,0	-0,8	+0,5	-4,4	-14,2
1. Dezil	11,8	12,3	8,2	0,0	+0,5	-3,7	-11,8
2. Dezil	10,3	10,6	8,1	3,2	+0,3	-2,2	-7,1
3. Dezil	10,0	10,2	8,4	5,0	+0,2	-1,6	-5,0
4. Dezil	9,6	9,7	8,7	6,5	+0,1	-0,9	-3,1
5. Dezil	9,3	9,3	8,9	7,7	+0,0	-0,4	-1,6
6. Dezil	8,9	8,9	8,9	8,5	+0,0	+0,0	-0,4
7. Dezil	8,6	8,6	9,0	9,2	-0,0	+0,4	+0,6
8. Dezil	8,1	8,1	8,9	9,8	-0,1	+0,7	+1,7
9. Dezil	7,7	7,6	8,7	10,4	-0,1	+1,0	+2,7
10. Dezil	6,3	6,2	7,2	9,3	-0,1	+0,9	+2,9
Insgesamt	8,3	8,4	8,3	8,1	+0,0	-0,0	-0,2

<sup>1</sup> Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

<sup>2</sup> Die Ausgaben für den Mehrwertsteuer-Bonus wurden auf das Mehraufkommen aus der Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes begrenzt und die Bonuszahlungen entsprechend proportional reduziert.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 (98% scientific use file des FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

© DIW Berlin 2011

Der Mehrwertsteuer-Bonus wirkt progressiv auf die Einkommensverteilung.

### ... entlastet die Haushalte progressiv

Im Vergleich dazu werden in zwei Szenarien Auswirkungen eines Mehrwertsteuer-Bonus bei einem einheitlichen Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent geschätzt. Im ersten Szenario wird unterstellt, dass lediglich die Steuermehreinnahmen von 19 Milliarden Euro an die Haushalte zurückgegeben werden, die durch die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes entstehen. Tatsächlich würde der Mehrwertsteuer-Bonus nach dem oben dargestellten Verfahren 44 Milliarden Euro kosten. Nach einer entsprechend proportionalen Kürzung der Bonuszahlungen (um etwa 57 Prozent) ergibt sich eine insgesamt aufkommensneutrale Reform. Entsprechend reduziert sich auch die Abschmelzrate über das Abschmelzintervall.

Diese Reform würde progressiv auf die Einkommensverteilung wirken. Der Mehrwertsteuer-Bonus wirkt wie der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer und bewirkt eine indirekte Steuerprogression. Einkommensschwache Haushalte würden spürbar entlastet, die einkommensstarken Haushalte moderat belastet. Die

ausgeprägte Regressionswirkung der gesamten Mehrwertsteuerbelastung im geltenden Recht würde weitgehend verschwinden. Im Bereich vom zweiten bis zum siebten Einkommensdezil ergäbe sich sogar eine leichte Progression. In den höheren Einkommensdezilen, in denen der Mehrwertsteuer-Bonus abgeschmolzen ist, würde die Mehrwertsteuer dagegen weiterhin regressiv wirken.

### Die soziale Mehrwertsteuer: Steuersatz von 25 Prozent erforderlich

Im zweiten Szenario wird eine aufkommensneutrale Einführung des vollen Mehrwertsteuer-Bonus analysiert. Um die damit verbundenen Steuerausfälle auszugleichen, müsste der Mehrwertsteuer-Regelsatz auf 25 Prozent angehoben werden. Die Haushalte im untersten Einkommensdezil würden in diesem Modell vollständig von der Mehrwertsteuer entlastet, da sich die Bonuszahlung an der durchschnittlichen Belastung dieser Gruppe orientiert. Der Bonus wirkt hier ähnlich wie der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer. Die Wirkung der Reform wäre deutlich progressiv,

auch die Haushalte mit den mittleren Einkommen bis zum sechste Dezil würden deutlich entlastet, während die Haushalte mit den höheren Einkommen spürbar belastet wären. Auch die gesamte Mehrwertsteuerbelastung würde bei einem vollen Mehrwertsteuer-Bonus bis in die mittleren Einkommensgruppen deutlich progressiv wirken. Diese Steuerprogression würde sich bis zum neunten Einkommensdezil moderat fortsetzen, erst im obersten Dezil würde die Belastung wieder regressiv. Der Preis für diese soziale Mehrwertsteuer ist allerdings ein Steuersatz von 25 Prozent, wenn das Steueraufkommen gehalten werden soll.

### Mehrwertsteuer-Bonus bedeutet zusätzliche Bürokratie

Die Einführung eines Mehrwertsteuer-Bonus würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen.<sup>10</sup> Hinzu kommen Befolgungskosten der Bürger. Bei den Haushalten in der Grundsicherung wäre der Bonus über eine Anpassung der Regelleistungen leicht umzusetzen. Bei den übrigen Haushalten könnten vorhandene Verwaltungsverfahren für Steuern und Transfers genutzt werden. So könnte der Bonus bei den Lohn- und Einkommensteuerzahlern mit der Steuerbelastung verrechnet werden. Mit der vor einigen Jahren eingeführten Steuer-Identifikationsnummer für alle Einwohner verfügen die Behörden über ein wirksames Informationsinstrument, um sowohl eine mehrfache Inanspruchnahme als auch die Nichtinanspruchnahme der Leistung zu kontrollieren. Zusätzlicher Verwaltungs- und Befolgungsaufwand entsteht jedoch, wenn die Leistung nach Haushaltstypen differenziert und bei höheren Haushaltseinkommen abgeschmolzen werden soll, wie es hier modelliert wurde. Anders als in Kanada und anderen OECD-Ländern, in denen die Finanzbehörden auch Grundsicherungsleistungen sowie bedürftigkeitsgeprüfte Lohn- und Einkommenszuschüsse (working tax credit, earned income tax credit) administrieren, ist das Steuer- und Transfersystem in Deutschland eher zersplittert. Insbesondere für die mittleren und höheren Einkommensgruppen, die nach dem hier verwendeten Modell noch vom Mehrwertsteuer-Bonus profitieren, müssten wohl zusätzliche Informationen zu den Einkommensverhältnissen im Haushaltszusammenhang erhoben werden. Der Bonus könnte auch mit einer deutlich höheren Rate abgeschmolzen und auf Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen begrenzt werden. Dies würde allerdings die Progressionswirkung der Reform weiter verstärken.

### Fazit

Eine vollständige Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes würde Haushalte mit geringen Einkommen deutlich höher belasten als Mittel- und Hochkommenshaushalte. Dies ist im Wesentlichen eine Rückwirkung der reduzierten Besteuerung von Nahrungsmitteln, die gut 70 Prozent der ermäßigt besteuerten Umsätze ausmachen. Sofern solche regressiven Verteilungswirkungen vermieden werden und Haushalte mit niedrigem Einkommen von der Mehrwertsteuer entlastet werden sollen, wäre die Einführung eines Mehrwertsteuer-Bonus die wirksamere Alternative. Dieser würde ähnlich wie der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer wirken. Dazu müsste eine zusätzliche staatliche Transferzahlung eingeführt werden, die sich an der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung von Haushalten mit niedrigen Einkommen orientiert. Der Mehrwertsteuer-Bonus könnte nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert und bei höheren Einkommen reduziert werden. Ferner könnte der Bonus jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst und in regelmäßigen Abständen neu berechnet werden.

Würden die Mehreinnahmen aus der Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes über einen solchen Mehrwertsteuer-Bonus zurückerstattet, ergäben sich klar progressive Verteilungswirkungen der Reform. Einkommensschwache Haushalte würden spürbar entlastet, die einkommensstarken Haushalte moderat belastet. Die ausgeprägte Regressionswirkung der gesamten Mehrwertsteuer nach dem geltenden Recht würde weitgehend verschwinden. Eine Bemessung des Mehrwertsteuer-Bonus nach der gesamten Durchschnittsbelastung der Haushalte mit geringen Einkommen würde die gesamte Mehrwertsteuerbelastung progressiv gestalten. Dann müsste allerdings der Mehrwertsteuersatz auf 25 Prozent steigen, um die damit verbundenen Steuerausfälle zu kompensieren.

Die Einführung eines solchen Mehrwertsteuer-Bonus löst zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus. Dies gilt vor allem, wenn die Bonuszahlung nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenziert und bei höheren Einkommen reduziert werden soll, wie es hier analysiert wurde. Hinzu kommen tendenziell ungünstige Anreizwirkungen auf Erwerbseinkommen und Anreize zugunsten der Schattenwirtschaft. Wird der ermäßigte Mehrwertsteuersatz abgeschafft, steigt die implizite Grenzbelastung der Mehrwertsteuer auf zusätzliche Einkommen auf einheitlich 19 Prozent. Wird der Mehrwertsteuer-Bonus bei höheren Einkommen reduziert, steigt die implizite Grenzbelastung auf diese Einkommen entsprechend der Abschmelzrate. Diese negativen Anreizwirkungen dürften sich vor allem dann auswirken, wenn der Mehrwertsteuersatz oder die Ab-

<sup>10</sup> Ismer u.a., a.a.O., 201 f.

schmelzrate weiter erhöht wird, um die Haushalte mit niedrigen Einkommen stärker zu entlasten.

Diese Nachteile sollten jedoch mit jenen der bestehenden Mehrwertsteuerbegünstigungen verglichen werden, die erheblichen Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsverzerrungen bei der Abgrenzung der ermäßigt besteuerten Produkte auslösen. Der Mehrwertsteuer-Bonus entlastet dagegen gezielt den existenznotwendi-

gen Bedarf. Auch bei anderen aufkommensstarken indirekten Steuern könnte ein ähnliches Modell die Belastungswirkungen im unteren Einkommensbereich mildern, etwa bei der Energiebesteuerung (Öko-Bonus). Ferner können solche Bonus-Modelle zum Anlass genommen werden, die Bemessungsgrundlagen der einkommensbezogenen Steuern und Transfers besser abzustimmen. Dies würde die Effizienz des gesamten Steuer- und Transfersystems erhöhen.

**Stefan Bach** ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Staat | [sbach@diw.de](mailto:sbach@diw.de)

JEL: H24, H22, D12

**Keywords:** VAT credit, reduced VAT rate, income distribution

Weekly Report No. 8/2011

May 2011 | Carlos Bozzoli, Tilman Brück, Tony Muhumuza



## How Do Individuals Cope During Post-Conflict Recovery?: Evidence from Post-War Northern Uganda

Despite the widespread prevalence of violent conflict in most destitute regions of the world, little is known about the realities of individuals affected and the difficult decisions they have to take. In this report we address this issue by providing an insight into how individuals cope during post-conflict recovery in Northern Uganda. We particularly compare individuals who still reside in displacement camps with those that have already reintegrated into their original communities. Our focus is on opportunities and constraints they encounter during recovery with regard to employment choices. Individuals who reside in camps may be more inclined to engage in certain welfare-enhancing activities than their counterparts who chose to reintegrate. Results highlight the possibility of displaced individuals possessing productive skills that may be relevant for recovery.

[www.diw.de/publikationen/weekly\\_report](http://www.diw.de/publikationen/weekly_report)

---

Weekly Report No. 9/2011

June 2011 | Heike Belitz, Alexander Eickelpasch, Anna Lejpras



## Technology neutral Public Support: an Important Pillar of East German Industrial Research

Industrial research in East Germany mostly takes place in small and medium-sized Enterprises (SMEs) and non-profit external industrial research institutions, whereas in West Germany industrial research mainly takes place in large companies. The German Federal government, along with Länder governments, subsidize industrial research in East Germany-within the framework of technology neutral public support programmes-spending about half a billion EUR annually. This approach, which subsidizes a broad spectrum of product and process innovations through project grants, has been proven, by and large, successful. Publicly supported industrial SMEs increased employment, gained access to new markets, as well as improved their productivity and profit situation. This is the finding of a study for the Federal Ministry of Economics and Technology conducted by the German Institute for Economic Research (DIW Berlin). In order to promote the growth of East German businesses, priority should be placed on research and development (R&D) and innovation. For this reason, the German government-which has expanded SMEs support to West Germany-needs to continue preference to East Germany.

[www.diw.de/publikationen/weekly\\_report](http://www.diw.de/publikationen/weekly_report)



Prof. Dr. Ansgar Belke ist Forschungsdirektor für Makroökonomie am DIW Berlin.

Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

# Naturkatastrophe in Japan: Verwerfungen auf den Weltfinanzmärkten?

Die internationalen Finanzmärkte sind von Auswirkungen der Katastrophe in Japan weitgehend verschont geblieben, da die japanische Volkswirtschaft nicht nur güterwirtschaftlich, sondern auch in finanzieller Hinsicht recht geschlossen ist. Ein Risiko für die Weltfinanzmärkte könnte jedoch die Repatriierung von im Ausland angelegten Geldern nach Japan darstellen. Vor allem das Verhalten japanischer Anleger, die aufgrund der Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen enorme Bestände an Auslandsaktiva angehäuft haben, erscheint kritisch. Japanische Investoren hielten Ende 2009 (letzter verfügbarer Ländervergleich) rund 800 Milliarden US-Dollar an Anleihen in der EU, knapp 700 Milliarden in den USA sowie 380 Milliarden in Mittel- und Südamerika.

Werden massiv Gelder nach Japan transferiert, steigen in diesen Ländern trotz des aus Japan kommenden Dämpfungseffekts für die Weltwirtschaft die Zinsen. Dies belastet wiederum die Aktienmärkte und die globale Konjunktur. Turbulenzen könnten entstehen, zumal auch der Yen aufwerten würde. Wird Kapital aus den europäischen Peripheriestaaten abgezogen, könnten sich in der EWU die Spreads zu den Bundesanleihen erhöhen und die Schuldenkrise verschärfen.

Eine durch Repatriierung bedingte Aufwertung des Yen könnte zudem die japanischen Exporte belasten und den physischen Wiederaufbau erschweren. Falls die Risikoaversion an Finanzmärkten deutlich ansteigt, würden möglicherweise auch noch Yen Carry Trades aufgelöst. Denn der Rücktausch der Kredite würde teurer, und es käme zu zusätzlicher Unruhe unter den Investoren. Dies würde den Yen wegen der dann noch zunehmenden Repatriierung zusätzlich nach oben treiben. Die Finanzmärkte scheinen

bisher ohnehin nur ein wenig „antizipativ“ gespielt und den Yen auf ein erstmaliges Nach-Katastrophen-Hoch getrieben zu haben. Die „richtige“ Repatriierungswelle kann deshalb durchaus noch kommen, wenn es in Kürze um den tatsächlichen Wiederaufbau in Japan geht.

Allerdings müssen diese Wirkungen nicht zwingend eintreten. Intervenierte die japanische Zentralbank – gemeinsam mit anderen Zentralbanken wie direkt nach der Katastrophe – am Devisenmarkt, um die Aufwertung des Yen im Zuge der Repatriierung zu begrenzen, könnten die so erworbenen Devisen (in Euro) wieder in der EWU investiert werden. Genug Argumente dafür hätte sie im Köcher: Das Konsumentenvertrauen in Japan sinkt zunehmend, und der Japan-Outlook der Ratingagenturen verschlechterte sich kürzlich abermals. Die als Reaktion hierauf verordneten Steuererhöhungen verschärfen die konjunkturellen Aussichten weiter. Mittelfristig wäre somit der Nettoeffekt auf Anleihen der europäischen Peripheriestaaten wieder vernachlässigbar. Staatsanleihen hätten – so die Argumentation einiger UniCredit-Ökonomen – lediglich den Besitzer gewechselt. Kurzfristig könnte es aber auch dann noch immer zu erheblichen Marktturbulenzen kommen. Der Besitzerwechsel bei den Anleihen braucht einfach Zeit und dürfte die Anleihemärkte in Griechenland & Co. erneut durcheinander rütteln.

Glaubt man trotzdem an eine weitere Aufwertung des Yen, sollte man sie nicht nur als ein großes Risiko bezeichnen und rundweg verdammen. Hätte eine weitere Aufwertung des Yen nicht auch ihr Gutes, da sie die Aufnahme neuer Carry Trades stoppen würde? Diese sorgen ja gerade für die weltweiten Liquiditätsübertragungen mit ihrem hohen Inflationspotenzial – nicht nur aus dem Ursprungsland USA, sondern auch und gerade aus Japan. Dem Aufbau neuer Blasen gerade bei den Vermögenspreisen würde durch eine Aufwertung des Yen Einhalt geboten. Dies erscheint mittelfristig wichtiger als kurzfristige konjunkturelle Betrachtungen!