

# **Das D A CH-Reformbarometer**

## **Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz**

**– Ausgabe 2008 –**

**Gemeinsame Studie  
des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln,  
der Wirtschaftskammer Österreich und  
von Avenir Suisse**

von Benjamin Scharnagel, Jörg Mahlich, Ladina Schauer und Rudolf Walser

Köln, Wien, Zürich im Dezember 2008



## Inhalt

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	7
2 Bestandsaufnahme	10
3 Reformpolitik in den einzelnen Ländern	16
3.1 Deutschland	16
3.2 Österreich	24
3.3 Schweiz	33
4 Reformpolitische Lehren und Vorschläge	42
4.1 Deutschland	44
4.2 Österreich	45
4.3 Schweiz	46
5 Methodische Hinweise	48
6 Literaturverzeichnis	51
7 Die beteiligten Institute	52
8 Die Autoren	53



## Zusammenfassung

Die Schweiz hat in den letzten zwölf Monaten die beste Reformpolitik gemacht. In Österreich haben sich die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum hingegen am meisten verschlechtert. Und auch Deutschland hat den reformpolitischen Rückwärtsgang eingelegt. Zu diesen Ergebnissen kommt das vierte „D A CH-Reformbarometer“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW), der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und der Denkfabrik der Schweizer Wirtschaft, Avenir Suisse. Dazu haben die Projektpartner alle Reformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz zwischen Oktober 2007 und September 2008 auf den Gebieten der Arbeitsmarkt-, Sozial- sowie Steuer- und Finanzpolitik unter die Lupe genommen.

Für **Österreich** ist das Reformbarometer um 4,8 Zähler von 112,1 Punkten im September 2007 auf 107,3 Punkte im September 2008 gefallen. Dies ist der zweite Rückgang des österreichischen Reformindikators in Folge und gleichzeitig das stärkste Minus, das Österreich seit Beginn der gemeinsamen Politikbewertung vor sechs Jahren verbuchen musste.

Auch in **Deutschland** ist das Reformbarometer deutlich gefallen, und zwar um 3,5 Zähler von 109,2 auf 105,7 Punkte. Dies ist der schlechteste Wert seit fast fünf Jahren. Im Drei-Länder-Vergleich nimmt Deutschland nur noch den letzten Platz in Sachen Reformfreudigkeit ein.

Allein die **Schweiz** kann eine positive Reformbilanz aufweisen: Sie hat sich um 4,1 Zähler von 105,3 auf 109,4 Punkte verbessert. Damit hat sie den bisherigen Spitzenreiter Österreich vom ersten auf den zweiten Platz verwiesen.

**Österreich.** Bis zu ihrem Bruch vertagte die Große Koalition aus SPÖ und ÖVP in Wien die Lösung anstehender Probleme oder einigte sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Aus der geplanten Steuerreform ist ebenso wenig etwas geworden wie aus der Neuordnung des Gesundheitssystems. Stattdessen wurden teure Wahlgeschenke an unterschiedliche Interessengruppen beschlossen, wie die außerplanmäßige Pensionserhöhung, die höhere Pendlerpauschale, die Abschaffung der Studiengebühren oder das Lehrlingspaket. Diese Maßnahmen setzen keine dauerhaften Wachstumsimpulse, sondern führen nur zu höheren Schulden.

**Deutschland.** Außerplanmäßige Rentenerhöhung, Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, Verschärfung der Mindestlohnpläne oder die Reform der Erbschaftsteuer – die Liste der aktuellen wirtschaftspolitischen Fehlgriffe ist lang. CDU, CSU und SPD sind in ihrem dritten gemeinsamen Jahr inhaltlich immer weiter auseinandergeriffelt. Eine stärkere parteipolitische Profilierung zum Schaden der anderen Koalitionspartner löste die kleinschrittige, aber erfolgreiche Politik vom Beginn der Amtszeit ab.

**Schweiz.** Politischen Mut bewies der neue Schweizer Bundesrat mit der geplanten Mehrwertsteuerreform. Der Abbau zahlreicher Ausnahmen und der neue Einheitssatz auf mittlerem Niveau dürften das Steuersystem erheblich vereinfachen und wichtige Wachstumsimpulse freisetzen. Pluspunkte gab es auch für die geplante Reform des Arbeitsmarktgesetzes, Änderungen bei der Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung und für die Teilrevisionen der Spitalfinanzierung, des Risikoausgleichs zwischen den Krankenkassen und der Pflegeversicherung. Die geplante Erhöhung von Sozialabgaben trübt die diesjährige Reformbilanz etwas ein.

Alle drei Länder haben den Aufschwung bis zur Jahresmitte nicht ausreichend genutzt, um zukunftsweisende Reformen durchzusetzen und damit die Fundamente ihres Wohlstandes zu stärken. Stattdessen verleiteten die sprudelnden Steuerquellen vor allem in Deutschland und Österreich die Politik zu teuren Vergünstigungen und Geschenken an das Wahlvolk. Eine ehrgeizigere Reform- und Budgetpolitik hätte im jetzigen Wirtschaftsabschwung und bei den Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten die Anpassungsflexibilität der Volkswirtschaften erhöht und den finanziellen Spielraum der öffentlichen Hand erweitert.



## 1 Einleitung

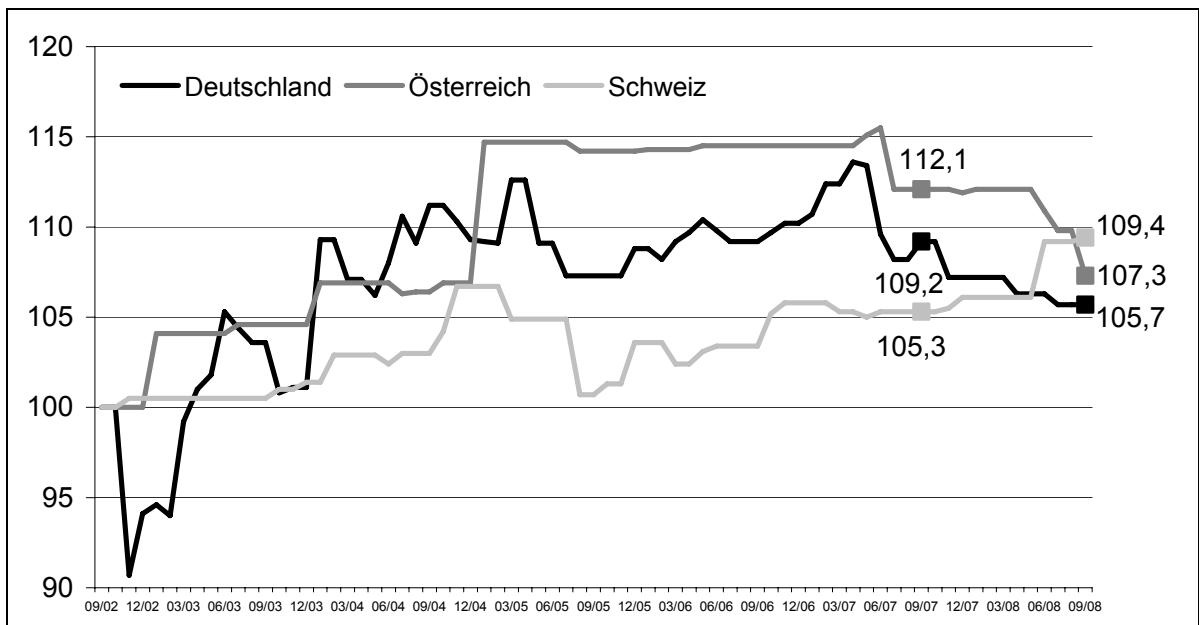
Die internationale Finanzmarktkrise und die aktuellen Rezessionstendenzen verdüstern die wirtschaftlichen Aussichten für das kommende Jahr. Bis zum Sommer dieses Jahres war das politische Handeln noch Zuversicht geprägt. Spätestens mit der Insolvenz der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers änderte sich Mitte September 2008 dieses Bild schlagartig. Weltweit knüpften Regierungen Sicherheitsnetze, um systemrelevante Banken zu stützen und einen Zusammenbruch der Kreditversorgung zu verhindern. Nach diesem beeindruckenden Krisenmanagement hat sich jedoch Ratlosigkeit breitgemacht, wie dem sich abzeichnenden Wirtschaftsabschwung zu begegnen sei. Die Regierungen verfallen in politischen Aktionismus, zimmern teure Ausgabenprogramme zusammen und vertun damit die Chance, mit einer wohlabgestimmten konjunkturgerechten Wachstumspolitik sowohl kurzfristig die Wirtschaft zu stabilisieren als auch langfristig Beschäftigung und Wachstum zu sichern.

Das aktuelle D A CH-Reformbarometer des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW), der Wirtschaftskammer Österreich und von Avenir Suisse belegt, dass die Regierungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz die wirtschaftlich guten Zeiten nicht ausreichend für Reformen genutzt haben, um die Rahmenbedingungen zu verbessern. Allein die Schweiz konnte gegenüber dem Vorjahr zulegen (Abbildung 1-1). In Österreich und Deutschland haben die Großen Koalitionen hingegen künftige Wachstumschancen aufs Spiel gesetzt. Eine ambitionierte Reformpolitik während des Aufschwungs hätte den politischen Handlungsspielraum in Krisenzeiten vergrößert.

Abbildung 1-1

### Das Reformbarometer für Deutschland, Österreich und die Schweiz

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quellen: IW Köln, Wirtschaftskammer Österreich, Avenir Suisse

Das D A CH-Reformbarometer misst die Reformdynamik von Deutschland, Österreich und der Schweiz in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik seit

September 2002.<sup>1</sup> Das Ausgangsniveau der entsprechenden Teilindikatoren wurde damals für alle Länder auf 100 Punkte gesetzt. Werte über 100 zeigen eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum an, Werte unter 100 signalisieren eine Verschlechterung. Gegenstand der Analyse ist das politische Handeln und seine voraussichtlichen Konsequenzen. Die Politikfolgenabschätzung erfasst nicht die Entwicklung wichtiger volkswirtschaftlicher Kennziffern; eine entsprechende Bestandsaufnahme bietet Kapitel 2.

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Periode von Oktober 2007 bis September 2008. Die Schweiz hat in diesem Zeitraum die beste **Reformperformance** vorzuweisen; sowohl Deutschland als auch Österreich haben sich hingegen deutlich verschlechtert:

1. Die **Schweiz** verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Punkte.
2. Für **Deutschland** ist das Reformbarometer um 3,5 Punkte zurückgegangen.
3. Das Reformbarometer verzeichnet für **Österreich** mit 4,8 Punkten das höchste Minus.

Aufgrund ihrer positiven Reformdynamik und den Rückschritten in Deutschland und Österreich hat sich die Schweiz auch insgesamt an die Spitze der drei Länder gesetzt. Ende September 2008 nimmt das Reformbarometer folgende **Niveaus** an (September 2002 = 100):

- |                       |              |
|-----------------------|--------------|
| 1. <b>Schweiz</b>     | 109,4 Punkte |
| 2. <b>Österreich</b>  | 107,3 Punkte |
| 3. <b>Deutschland</b> | 105,7 Punkte |

Das Schweizer Reformbarometer weist mit 109,4 Punkten seinen bisher höchsten Wert aus. Der langjährige Spitzenreiter Österreich ist mit 107,3 Punkten auf den zweiten Platz zurückgefallen. Deutschland belegt mit 105,7 Punkten nur noch den dritten Platz.

Die **Schweiz** hat nach langer Zeit des mäßigen Abschneidens im D A CH-Reformbarometer für die Periode Oktober 2007 bis September 2008 mit 109,4 Punkten die beste Reformbilanz seit 2002. Zurückzuführen ist dies einerseits darauf, dass Deutschland und Österreich zuletzt reformpolitisch praktisch blockiert waren. Andererseits konnten einige Maßnahmen, die in der Vergangenheit negativ bewertet worden waren, im Zuge von Verbesserungen im parlamentarischen Prozess positiv korrigiert werden. Dies hat die Reformrückschritte der letzten Jahre stark relativiert oder gar zu Fortschritten werden lassen. Auch wenn die Schweiz somit nicht allein für das Anführen im Drei-Länder-Vergleich verantwortlich ist und auch weiterhin ein erheblicher Handlungsbedarf besteht, hat sie sich in der hier betrachteten Periode doch durch erfreulichen Reformwillen ausgezeichnet.

Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik hat sich durch den Entwurf eines neuen Arbeitslosenversicherungsgesetzes leicht verbessert, während der Teilindikator Sozialpolitik insbesondere durch die Stärkung des Versicherungsprinzips in der Kranken- und Invalidenversicherung gegenüber den Vorjahren eine positivere Bilanz aufweist. Der größte Reformfortschritt konnte in der Steuer- und Finanzpolitik mit dem Gesetzentwurf einer vereinheitlichten Mehrwertsteuer erzielt werden. Während der Entwurf sowohl steuersystematisch als auch wachstumspolitisch Verbesserungen von hoher Relevanz vorsieht, hat der Bundesrat mit dieser Vorlage von seinen

---

<sup>1</sup> Eine ausführliche Analyse der Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit September 2002 findet sich in Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006. Zur Methodik siehe ebenfalls dort und die methodischen Hinweise hier ab Seite 48.



weit reichenden Kompetenzen Gebrauch gemacht und dem Parlament eine mutige, zukunftsorientierte Vorlage unterbreitet.

Für **Deutschland** weist das Reformbarometer im September 2008 einen deutlichen Einbruch gegenüber dem Vorjahr aus. Die Große Koalition hat ihr reformpolitisches Kapital verspielt, das sie bis zum Sommer 2007 aufgebaut hatte. Der deutsche Reformindikator liegt mit 105,7 Punkten sogar unter dem Stand, den er zu Beginn der schwarz-roten Amtszeit hatte.

Eine Reihe vor allem arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Missgriffe sind für diesen Abwärtstrend verantwortlich. So hat die Große Koalition in Zeiten des Beschäftigungsaufbaus mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I ohne Not die sinnvolle Kürzung ihrer Vorgängerin rückgängig gemacht. Mit den verschärften Mindestlohnplänen droht eine weitere Politisierung der Lohnfindung und Schwächung der Tarifautonomie. Die außerplanmäßige Rentenerhöhung aus verteilungspolitischen Gründen untergräbt die früheren Weichenstellungen zur nachhaltigen Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung (Riester-Rente, Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67). Zudem läuft sie dem Ziel der Bundesregierung zuwider, die Sozialversicherungsbeiträge dauerhaft unter 40 Prozent zu halten. Dieses Ziel ist auch von anderer Seite gefährdet: Nach der Erhöhung der Pflegebeiträge zur Jahresmitte steht für Anfang 2009 auch ein deutlicher Anstieg der Krankenkassenbeiträge an. Die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung kann dies nur teilweise auffangen. Schließlich verhagelt die geplante Reform der Erbschaftsteuer die reformpolitische Bilanz Deutschlands. Sie ist kompliziert und verfehlt das Ziel, die Unternehmensnachfolge verlässlich von der Erbschaftsteuer zu befreien. Hier wäre die Abschaffung nach österreichischem Vorbild die bessere Alternative.

Aus reformpolitischer Sicht war das dritte Regierungsjahr der Großen Koalition eine verlorene Zeit. CDU, CSU und SPD profilierten sich angesichts mehrerer Landtagswahlen und der Bundestagswahl im nächsten Jahr lieber auf Kosten der jeweils anderen Koalitionspartner, statt gemeinsame wegweisende Projekte durchzusetzen und damit die Basis für Beschäftigung und Wachstum zu stärken.

In **Österreich** ist im Juli 2008 die Große Koalition aus Sozialdemokraten (SPÖ) und Volkspartei (ÖVP) gescheitert. Die im September durchgeführten Neuwahlen haben jedoch nicht für klare Verhältnisse gesorgt. Beide Bündnispartner erlitten auf Kosten der beiden Rechtsparteien FPÖ und BZÖ große Verluste. Nichtsdestotrotz haben sich SPÖ und ÖVP Ende November auf eine Neuaufgabe unter dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Werner Faymann geeinigt.

Reformpolitisch waren im vergangenen Jahr bis auf wenige Ausnahmen nur Rückschritte zu verbuchen, und es wurden lediglich teure Wahlgeschenke an einzelne Interessensgruppen gemacht: Die Pensionisten wurden mit einer kräftigen Pensionserhöhung und teuren Einmalzahlungen bedacht, für Studenten entfällt in Zukunft die Studiengebühr und Pendler konnten sich über eine Erhöhung der Pendlerpauschale freuen. Auch Teile der Wirtschaft konnten profitieren, und im Rahmen des Lehrlingspaketes übernimmt der Staat einen beträchtlichen Teil der Gehälter für Auszubildende. Diese Maßnahmen sind weder ökonomisch gut durchdacht noch setzen sie Wachstumsimpulse frei. Stattdessen belasten sie die öffentlichen Haushalte erheblich.

## 2 Bestandsaufnahme

Die konjunkturellen Aussichten in Deutschland, Österreich und der Schweiz wurden in den vergangenen Monaten von der Finanzmarktkrise überschattet. Nachdem sich die internationalen Konjunkturprognosen deutlicher verschlechtert haben als erwartet, wird sich dies sehr wahrscheinlich negativ auf das Wachstum Deutschlands, Österreichs und der Schweiz auswirken. So dürfte die deutsche Wirtschaft immer tiefer in eine Konjunkturschwäche rutschen oder gar in eine Rezession. Die Industrieproduktion ist bereits eingebrochen und der Außenhandel wird laufend schwächer. Immerhin legten die Exporte gegenüber dem Vorjahr noch zu, obwohl sie nicht mehr an die hohen Wachstumsraten der letzten Jahre heranreichen. Auch Österreich und die Schweiz werden sich als kleine, offene Volkswirtschaften den weltweiten Abschwungtendenzen nicht entziehen können. Im Falle der Schweiz könnte die Konjunktur noch stärker an Fahrt verlieren, sollte die Aufwertung des Frankens anhalten.

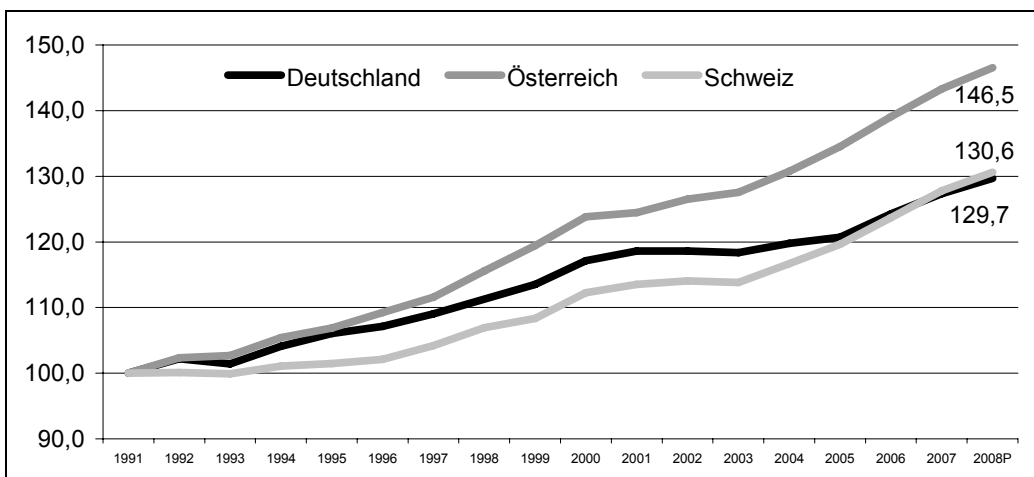
Im Rahmen des D A CH-Reformbarometers wird die makroökonomische Performance der drei Länder anhand der Entwicklung folgender volkswirtschaftlicher Kennziffern beurteilt: reales Bruttoinlandsprodukt, Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosenquote, Steuer- und Sozialabgabenquote sowie Finanzierungssaldo und Ausgaben des Staates. Der meist positive Verlauf der Referenzindikatoren während der Bewertungszeit hängt vor allem damit zusammen, dass die drei Volkswirtschaften in den letzten Jahren in starkem Maße von einer expansiven Weltkonjunktur profitieren konnten. Dieses positive Bild wird sich mit Blick auf die aktuellen Perspektiven der Weltwirtschaft in der nächsten Berichtsperiode ändern.

Besonders augenfällig ist, dass die Schweiz den Wachstumsrückstand seit Beginn der 1990er Jahr gegenüber Deutschland aufgeholt hat (Abbildung 2-1). Seit 2005 liegt sie gleich auf mit Deutschland. Seit 1991 ist das schweizerische **Bruttoinlandsprodukt** real um gut 30 Prozent gewachsen, die gesamtwirtschaftliche Leistung hat in Deutschland leicht darunter um knapp 30 Prozent zugelegt. Mit einem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Leistung um rund 47 Prozent liegt Österreich nach wie vor vorne.

Abbildung 2-1

### Deutschland, Österreich und die Schweiz im Wachstumsvergleich

Reales Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2000, 1991 = 100



Quelle: Eurostat, 2008; eigene Berechnungen

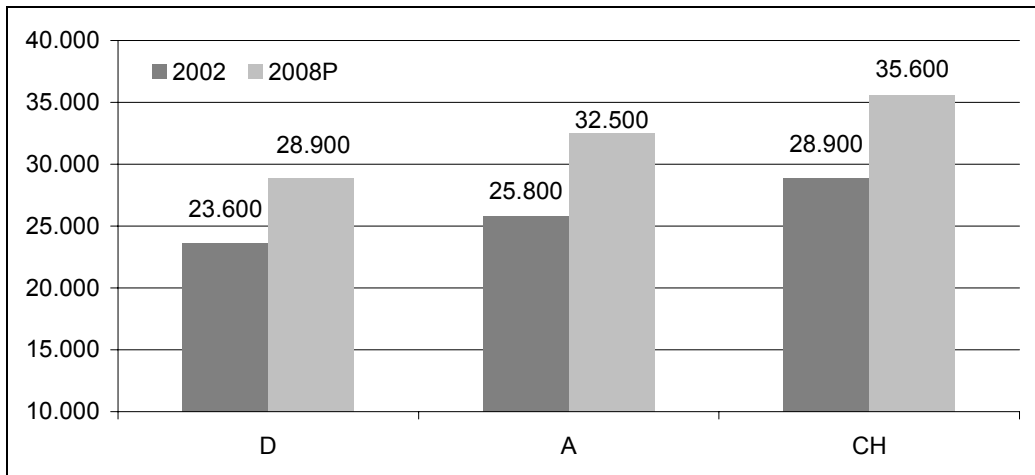
Zieht man als Wohlstandsmaß das kaufkraftbereinigte **Pro-Kopf-Einkommen** nach den Berechnungen der Europäischen Kommission (Eurostat) heran, führt die Schweiz mit 35.600 Euro weiterhin vor Österreich und Deutschland (Abbildung 2-2). Das deutsche Pro-Kopf-

Einkommen (28.900 Euro) erreicht 81 Prozent des schweizerischen Wertes; Österreich liegt mit 32.500 Euro bei 91 Prozent. Alle drei Länder verzeichnen gegenüber 2007 eine Zunahme des BIP je Einwohner um 2,5 bis 2,8 Prozent.

Abbildung 2-2

### Pro-Kopf-Einkommen

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, in Euro, kaufkraftbereinigt



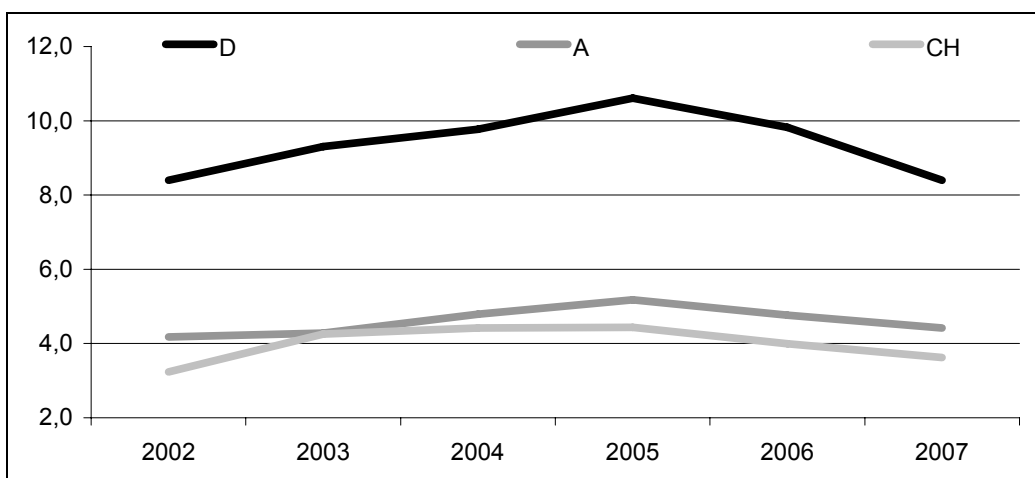
Quelle: Eurostat, 2008

Das positive Wachstum der letzten Jahre hat sich zeitlich verzögert auch in der Beschäftigungsentwicklung niedergeschlagen. Die Zahl der Erwerbstätigen ist in allen drei Ländern – zum Teil deutlich – gestiegen. Gleichzeitig hat sich in allen drei Ländern der Fachkräftemangel in einzelnen Wirtschaftssektoren erhöht (Müller-Jentsch, 2008). Die **Arbeitslosenquote** ist in Deutschland nach ihrem – auch statistisch bedingten – Höchststand von durchschnittlich 10,5 Prozent im Jahr 2005 wieder auf 8,4 Prozent im letzten Jahr gesunken (Abbildung 2-3).<sup>2</sup>

Abbildung 2-3

### Standardisierte Arbeitslosenquote

Erwerbslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen (ILO-Erwerbskonzept)



Quelle: OECD, 2008c

<sup>2</sup> Im Zuge der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeit-suchende wurden ab 2005 die zuvor nicht berücksichtigten erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger mitgezählt. Dies bedeutete bei Umstellung der Statistik eine Anstieg um rund 500.000 Arbeitslose.

Im November 2008 belief sie sich auf 6,2 Prozent. In Österreich lag sie bei 4,4 Prozent (2005: 5,2 Prozent) und in der Schweiz bei 3,6 Prozent (2005: 4,4 Prozent). Damit befinden sich Österreich und die Schweiz im Bereich der Vollbeschäftigung. Der deutsche Anteil der Erwerbslosen an der zivilen Erwerbsbevölkerung ist hingegen immer noch deutlich höher als in den Nachbarländern. Dies unterstreicht die Bedeutung flexibler Arbeitsmarktregeln als Instrument einer nachhaltigen Beschäftigungspolitik. Denn es ist davon auszugehen, dass sich die Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Expansion als Folge der schwächeren Weltkonjunktur zeitverzögert auf die Beschäftigung und damit die Arbeitslosigkeit in den drei Ländern auswirken wird.

Das kräftige Wirtschaftswachstum der letzten Jahre hat sich entlastend auf die Sozialhaushalte aller drei Länder ausgewirkt. So ist die **Sozialabgabenquote**, welche die obligatorischen Beiträge an die Arbeitslosenversicherung, die gesetzliche Altersvorsorge (Renten- bzw. Pensionsversicherung) sowie die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung (Deutschland) oder Invalidenversicherung (Schweiz) in Prozent des nominalen BIP misst, gegenüber 2002 in allen drei Ländern zurückgegangen (Abbildung 2-4). In Österreich ist die Sozialabgabenquote mit 14,1 Prozent weiterhin am höchsten, gefolgt von Deutschland (13,2 Prozent) und der Schweiz (6,9 Prozent). Der geringe Wert der Schweiz erklärt sich dadurch, dass die obligatorischen Beiträge an die private Krankenversicherung und die private berufliche Vorsorge wegen institutioneller Unterschiede nicht in die Sozialabgabenquote gemäß OECD-Definition eingehen. Würden diese Beiträge eingerechnet, so läge die Sozialabgabenquote der Schweiz 2007 mit 13,2 Prozent auf deutschem Niveau.

Angesichts der in den letzten Jahren auf vollen Touren laufenden Wirtschaft hätte man erwarten können, dass die Sozialabgabenquote noch stärker sinkt. Dies verdeutlicht den nach wie vor großen Reformbedarf aller drei Länder in der Sozialpolitik, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der ungünstigen demographischen Entwicklung.

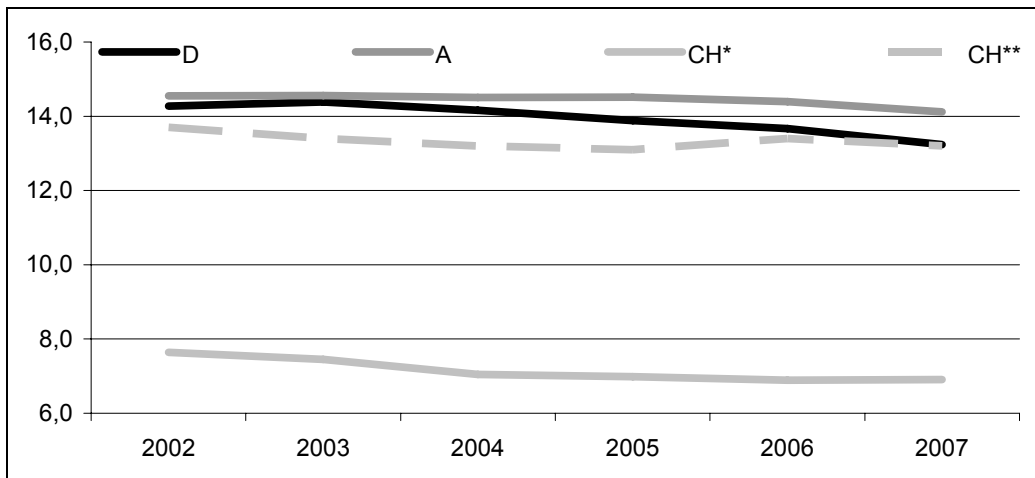
Die **Steuerquote** genießt im internationalen Standort- und Steuerwettbewerb besondere Aufmerksamkeit. Sie misst den Anteil der direkten und indirekten Steuereinnahmen am nominalen BIP und ist ein Indikator über die freie Verfügungsgewalt von privaten Haushalten und Unternehmen über ihr Einkommen und Vermögen. Die Schweiz verzeichnete im letzten Jahr mit 22,8 Prozent die niedrigste Steuerbelastung im Drei-Länder-Vergleich (Abbildung 2-5). An zweiter Stelle folgt Deutschland mit einem gegenüber dem Vorjahr von 21,9 auf 23 Prozent gestiegenen Wert. Österreich ist es gegenüber 2002 dank Entlastungsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen gelungen, die Steuerquote deutlich zu senken. Mit 27,8 Prozent liegt der Anteil der Steuern am BIP aber noch immer markant höher als in den beiden Nachbarländern.

Bemerkenswert ist, dass die Schweiz und Deutschland eine ähnlich hohe Steuerquote aufweisen, obwohl in der Schweiz die Steuersätze deutlich niedriger sind als in Deutschland. So besteuerte die Schweiz (Kanton Zürich) Kapitalgesellschaften im letzten Jahr mit 21,3 Prozent, Deutschland hingegen mit 38,7 Prozent. Mit Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform 2008 ist die Belastung der Kapitalgesellschaften in Deutschland auf 29,3 Prozent gesunken. Sie liegt damit weiterhin über dem österreichischen (25 Prozent) und schweizerischen Steuersatz. Auch die Mehrwertsteuersätze sind in der Schweiz niedriger, bei der Einkommensteuer ist zudem der Tarifverlauf weniger progressiv. Dies zeigt, dass niedrigere Steuersätze zu einem höheren Steueraufkommen führen, weil sich dadurch mehr wirtschaftliche Aktivität entfalten kann (Lafferkurven-Effekt).

Abbildung 2-4

### Sozialabgabenquote

Sozialabgaben auf zentralstaatlicher Ebene in Prozent des BIP



\* nach OECD; ohne obligatorische Krankenkassenprämien und Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge

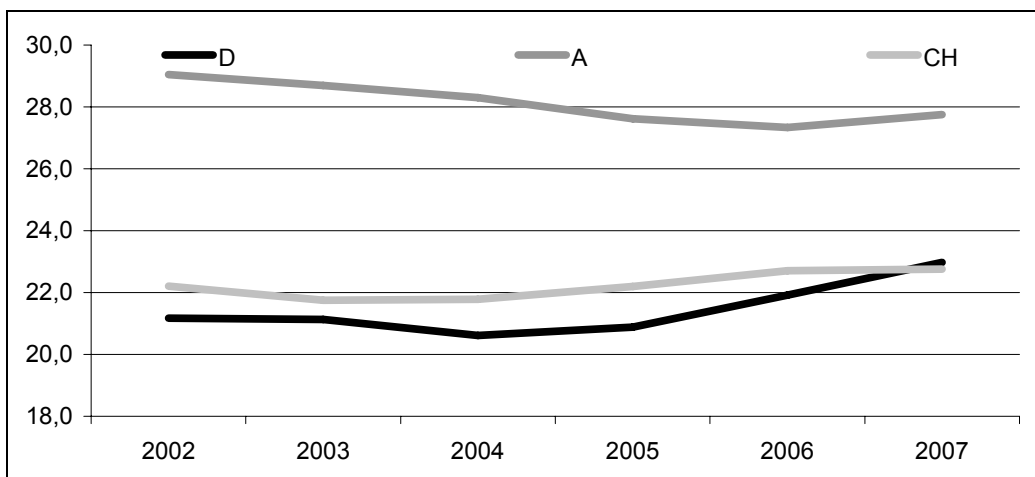
\*\* mit obligatorischen Krankenkassenprämien und Beiträgen zur betrieblichen Altersvorsorge

Quelle: OECD, 2008d; eigene Berechnungen

Abbildung 2-5

### Steuerquote

Direkte und indirekte Steuern in Prozent des BIP



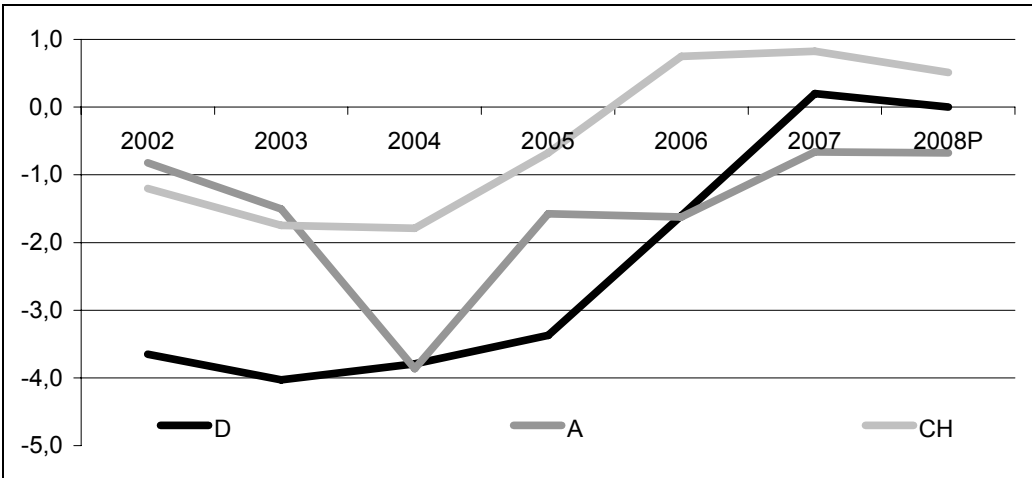
Quelle: OECD, 2008d; eigene Berechnungen

Ebenfalls positiv hat sich das dynamische Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre auf die Staatshaushalte ausgewirkt. Gemessen am staatlichen Finanzierungssaldo, der den Überschuss bzw. das Defizit des Staatshaushaltes in Prozent des nominalen BIP misst, haben sich alle drei Länder im Vergleich zu 2002 nicht nur verbessert, sondern sie liegen mittlerweile auch deutlich unter dem 3 Prozent-Defizit-Kriterium des Maastrichter Vertrags (Abbildung 2-6). Am markantesten fällt die Verbesserung in Deutschland aus, wo dank Steuermehreinnahmen, aber auch einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik für 2008 ein ausgeglichener Gesamthaushalt prognostiziert wird. Einzig der Schweiz gelang es aber, durchweg von 2006 bis 2008 einen Überschuss auszuweisen. Die Ergebnisse für das Jahr 2008 enthalten allerdings noch nicht die potenziell negativen Auswirkungen von Stabilisierungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise auf die öffentlichen Haushalte der drei Länder.

Abbildung 2-6

**Staatlicher Finanzierungssaldo**

Überschüsse (+) oder Defizite (-) in Prozent des BIP



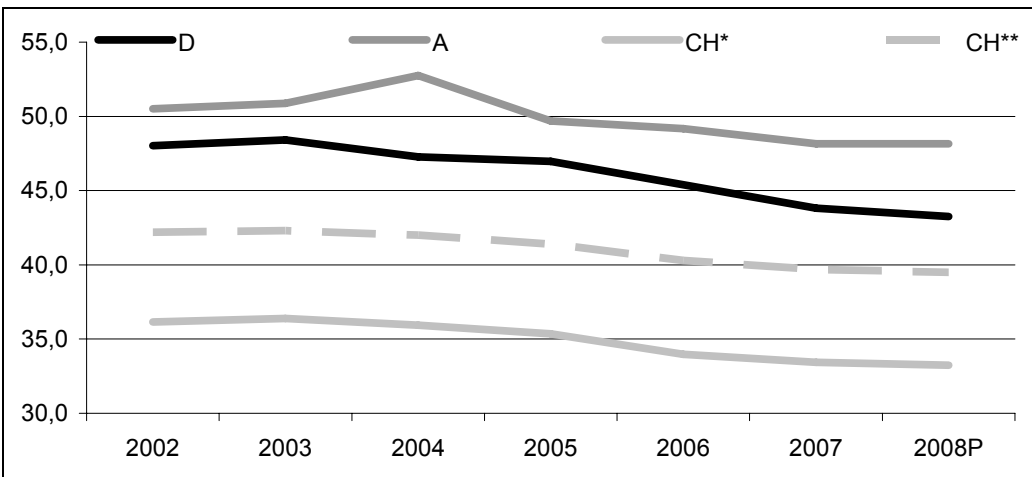
Quelle: OECD, 2008a

Als letzten Indikator dieser Bestandsaufnahme wird die **Staatsquote** betrachtet (Abbildung 2-7). Sie misst die Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte und der obligatorischen öffentlichen Sozialversicherung in Prozent des nominalen BIP und gibt Auskunft darüber, welchen Teil der Wirtschaftsleistung eines Landes die öffentliche Hand beansprucht und über welchen Teil die privaten Haushalte und Unternehmen frei verfügen können. Die Höhe der Staatsquote wird nicht zuletzt von institutionellen Faktoren sowie gesellschaftlichen Präferenzen und Traditionen geprägt.

Abbildung 2-7

**Staatsquote**

Staatsausgaben in Prozent des BIP



\* nach OECD; ohne Ausgaben der obligatorisch finanzierten Krankenversicherung und betrieblichen Altersvorsorge

\*\* mit Ausgaben der obligatorisch finanzierten Krankenversicherung und betrieblichen Altersvorsorge

Quelle: OECD, 2008a; eigene Berechnungen

Während Österreich und Deutschland im internationalen Vergleich mit zuletzt 48,2 bzw. 43,3 Prozent relativ hohe Staatsquoten aufweisen, ist der Anteil der Staatsausgaben an der Wirt-

schaftsleistung in der Schweiz mit 33,2 Prozent eher niedrig. Allerdings fiel auch hier die Staatsquote mit 39,5 Prozent deutlich höher aus, würden die obligatorisch finanzierten Sozialausgaben für die Krankenversicherung und die private berufliche Vorsorge miteinbezogen.

Seit 2002 ist die Staatsquote in allen drei Ländern per Saldo rückläufig. Entsprechend hat sich der Spielraum für privatwirtschaftliche Aktivitäten erhöht. Einzig Österreich verzeichnete im Jahr 2004 einen stärkeren Anstieg auf 52,8 Prozent. Gleichzeitig schoss die Defizitquote in die Höhe. Seitdem ist die österreichische Staatsquote um 4,6 Prozentpunkte zurückgegangen.

So erfreulich die Entwicklung in den drei Ländern auch ist: Mit einer ambitionierteren Haushaltspolitik hätten sich noch stärkere Verbesserungen erzielen lassen. Entsprechend hat sich auch der Schuldenstand im Vergleich zu 2002 uneinheitlich entwickelt. In Deutschland stieg er von 60,2 auf 67,9 Prozent (2005) und liegt inzwischen bei 63,7 Prozent des BIP. In der Schweiz ist der Schuldenberg nur leicht von 57,2 auf 56,7 Prozent zurückgegangen. Österreich gelang es, den Schuldenstand von 65,8 auf 57,9 Prozent deutlich zu senken.

Dieses gesamthafte positive Bild von Staatsausgaben, Haushaltssaldo und Verschuldung könnte sich jedoch fundamental ändern, sollten die Verlustrisiken der staatlichen Stützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise tatsächlich haushaltswirksam werden. Mit Blick auf die prognostizierte wirtschaftliche Abkühlung dürften zudem die Steuereinnahmen einbrechen und die Sozialausgaben steigen.

### 3 Reformpolitik in den einzelnen Ländern

#### 3.1 Deutschland

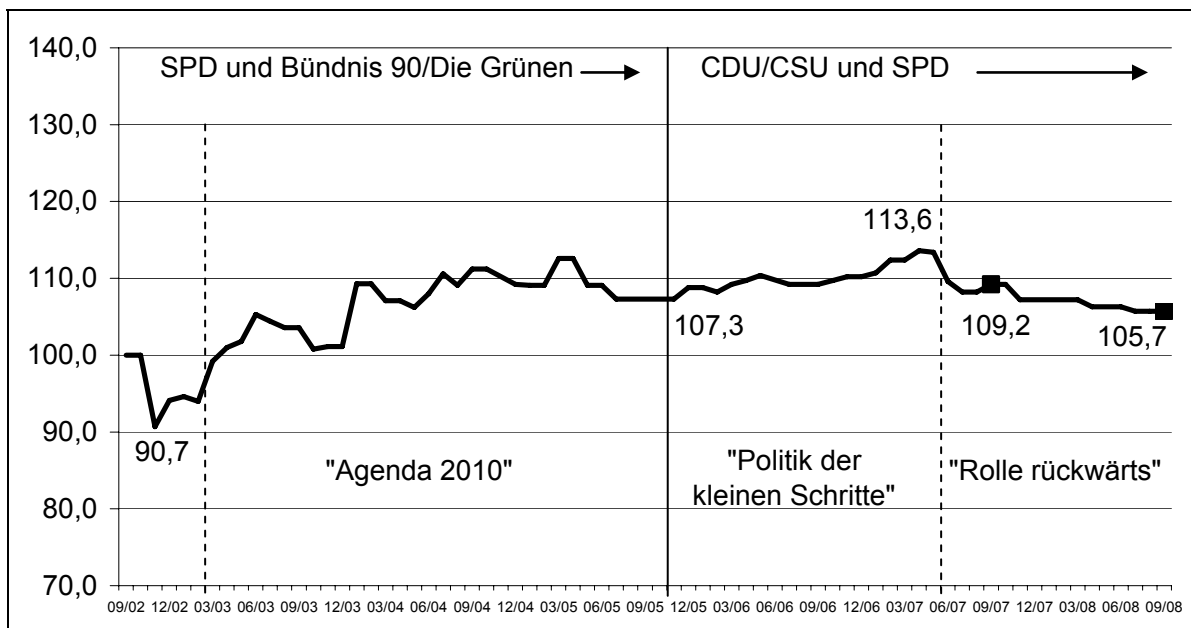
##### 3.1.1 Einleitung

Ein Jahr vor der nächsten Bundestagswahl hat die Große Koalition zwar noch nicht das Regieren, längst aber das Reformieren eingestellt. Das schwarz-rote Bündnis beschränkte sich zuletzt darauf, bereits diskutierte Projekte auf den Weg zu bringen oder frühere Reformen zurückzudrehen. Unter dem Schlagwort „Gerechtigkeitslücke“ und angesichts steigender Energiekosten, Rohstoff- und Lebensmittelpreise drehte sich die politische Debatte um die Frage, wie Menschen in Deutschland stärker vom Aufschwung profitieren und über mehr Einkommen verfügen könnten. Auch die vier Landtagswahlen im Frühjahr und Herbst 2008 ließen Union und SPD stärker auf die Demoskopie achten, statt sich den reformpolitischen Herausforderungen zu stellen. Der bevorstehende Abstimmungsmarathon über die Zusammensetzung von fünf weiteren Landtagen, des Europaparlaments und des Bundestages werden voraussichtlich auch im nächsten Jahr daran nichts ändern.

Abbildung 3-1

#### Das Reformbarometer für Deutschland

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Von Oktober 2007 bis September 2008 verteilte die Bundesregierung vor allem soziale Wohltaten wie höhere Renten, mehr Wohngeld und eine längere Auszahlung des Arbeitslosengeldes, statt weiter die strukturellen Schwächen des deutschen Wirtschaftssystems zu beheben. Dazu zählen nach wie vor die Regulierung des Arbeitsmarktes, die Belastung der Arbeitnehmer mit Steuern und Sozialbeiträgen oder die mangelnde Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung.

Ende September 2008 lag das Reformbarometer für Deutschland bei 105,7 Punkten (Abbildung 3-1). Gegenüber dem Vorjahr ist es um 3,5 Punkte zurückgegangen.



In den einzelnen Teilbereichen weist das Reformbarometer die folgenden Werte mit Stand September 2008 aus (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

- Arbeitsmarktpolitik 113,2 Punkte (–8,3 Punkte)
- Sozialpolitik 93,0 Punkte (–0,9 Punkte)
- Steuer- und Finanzpolitik 110,0 Punkte (–1,5 Punkte)

Noch im April 2008 hatte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Deutschland für seine Reformpolitik gelobt (OECD, 2008b, 21 ff.): Die Hartz-Reformen, die niedrigeren Lohnzusatzkosten und die Haushaltskonsolidierung hätten das wirtschaftliche Fundament gestärkt. Doch der Mahnung aus Paris, das Reformtempo nicht zu drosseln, folgte die Bundesregierung nicht. Bereits das letzte D A CH-Reformbarometer meldete für Deutschland Stillstand in Sachen wirtschaftlicher Erneuerung. Die Große Koalition hat die sich damals abzeichnende Rolle rückwärts inzwischen vollzogen. Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum in allen drei Teilbereichen verschlechtert.

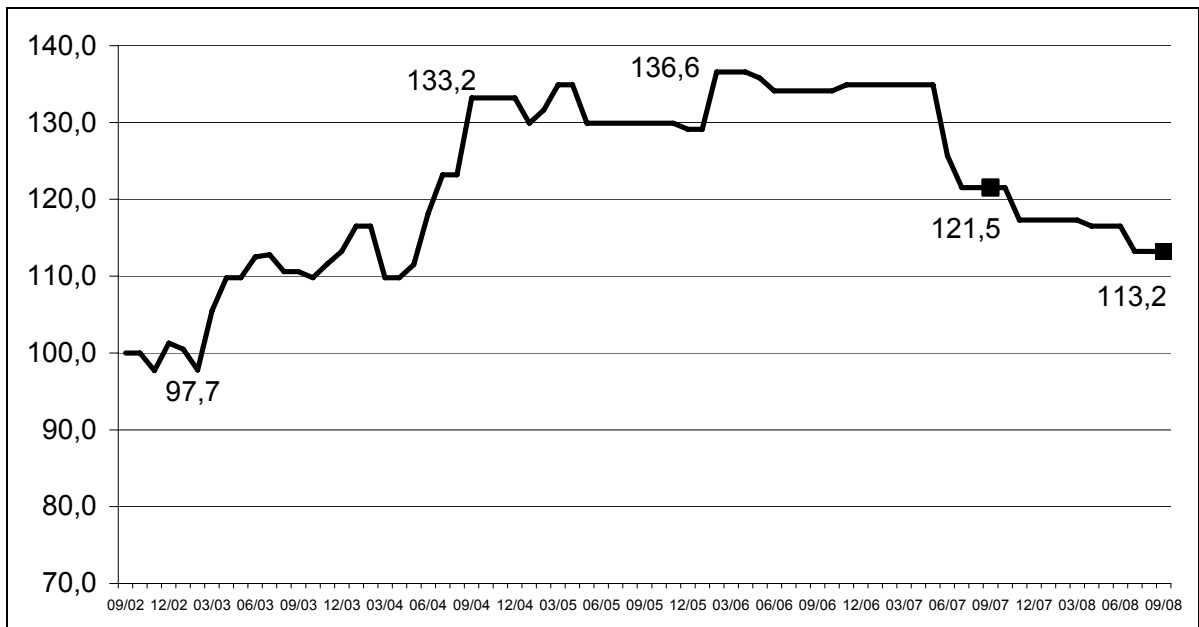
### 3.1.2 Arbeitsmarktpolitik

Seit September 2007 ist der Indikator für die Arbeitsmarktpolitik um 8,3 Zähler von 121,5 auf 113,2 Punkte gesunken (Abbildung 3-2).

Abbildung 3-2

#### Deutschland: Teilindikator Arbeitsmarktpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dieser stärkste Rückgang von allen drei Teilindikatoren wäre noch höher ausgefallen, hätte die Bundesregierung im Herbst 2007 nicht nach zähen Verhandlungen die finanzielle Basis für einen umfangreichen Ausbau der Kleinkinderbetreuung gelegt. Bis zum Jahr 2013 sollen 35 Prozent aller Kinder unter drei Jahren einen Krippenplatz bekommen. Außerdem sollen alle Kleinkinder ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 einen Rechtsanspruch auf Betreuung erhalten. Diese Beschlüsse führen perspektivisch zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und

Beruf. Die Fähigkeiten und Qualifikationen junger Eltern können dadurch am Arbeitsmarkt besser genutzt werden. Auch ist der Wiedereinstieg junger Mütter oder Väter ins Berufsleben einfacher, wenn die Betreuung des Nachwuchses während der Arbeitszeit gewährleistet ist. Die Maßnahmen tragen auch dazu bei, Engpässe bei Fachkräften abzumildern, wenn es in Zukunft aus demographischen Gründen weniger jüngere Arbeitskräfte geben wird.

Leider ist der Ausbau der Kleinkinderbetreuung die einzige positive Weichenstellung für den Arbeitsmarkt. Im Übrigen haben Union und SPD nur Fehlentscheidungen getroffen:

- Seit 1.1.2008 erhalten ältere Arbeitslose ab 57 Jahren wieder bis zu 24 Monate lang Arbeitslosengeld I (ALG I). Mit dem Beschluss, die Bezugsdauer zu verlängern, drehte die Bundesregierung ohne politische Not das Rad zurück. Erst 2005 war die noch von der rot-grünen Vorgängerin beschlossene Kürzung der ALG-I-Auszahlung auf höchstens zwölf Monate für Versicherte bis 55 Jahre und maximal 18 Monate für über 55-Jährige wirksam geworden.

Die Große Koalition rechtfertigte ihre Gesetzesinitiative im Oktober 2007 als Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit. Tatsächlich wird sich dadurch aber das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit wieder verschärfen und es weniger Chancen- und Partizipationsgerechtigkeit geben. Denn die Verlängerung des ALG-I-Bezugs schmälert den Anreiz für Arbeitslose, sich rasch um eine neue Beschäftigung zu bemühen, und belastet die Versichertengemeinschaft. Zudem torpediert sie das mit der „Rente mit 67“ verfolgte Ziel, älteren Arbeitnehmern ein längeres Berufsleben bzw. einen leichteren Wiedereinstieg zu ermöglichen.

- Mit dem „Kommunal-Kombi“ legte Schwarz-Rot vor einem Jahr das fünfte Beschäftigungsprogramm in Folge auf.<sup>3</sup> 100.000 Langzeitarbeitslose in Regionen mit über 15 Prozent Arbeitslosigkeit sollen – befristet auf drei Jahre – gemeinnützige Jobs bei kommunalen oder karitativen Arbeitgebern verrichten. Die Lohnsubvention kostet den Bund rund zwei Milliarden Euro und soll von den Gemeinden bzw. Ländern ko-finanziert werden.

Mit der 2005 eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende existiert bereits ein flächendeckender Kombi-Lohn. Daher ist die Notwendigkeit einer weiteren Subventionsform nicht ersichtlich, zumal der Kommunal-Kombi nichts anderes ist als die in den 90er Jahren in Deutschland populären Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Sie gerieten zu Recht in Misskredit und wurden abgeschafft, da sie die Perspektiven der Geförderten auf eine reguläre Beschäftigung verschlechterten.

- Im Frühjahr 2008 beschloss die Bundesregierung eine Reihe kleinerer Gesetzesänderungen. So hat sie das Wohngeld erhöht, einen Ausbildungsbonus auf Kosten der Arbeitslosenversicherung eingeführt, ältere Arbeitslose vor höheren Rentenabschlägen bei vorzeitigem Ruhestand geschützt und den so genannten Kinderzuschlag weiterentwickelt.<sup>4</sup> Da diese Maßnahmen teilweise zeitlich befristet sind, sich nur an einen relativ kleinen Kreis von Begünstigten richten oder mit vergleichsweise geringem finanziellem Mehraufwand verbunden sind, fallen sie für sich genommen nicht negativ ins Gewicht. In der Summe rechtfertigen die Neuregelungen aber einen Abschlag im Reformbarometer. Denn sie markieren eine weitere Abkehr von der mit der Agenda 2010 ausgerufenen Devise vom „För-

---

<sup>3</sup> Bereits in der letzten Ausgabe des D A CH-Reformbarometers wurden folgende arbeitsmarktpolitische Zuschussprogramme, die am 1.10.2007 in Kraft traten, negativ bewertet: „Job-Bonus“ und „Qualifizierungskombi“ für jüngere Arbeitslose, „Job-Perspektive“ und erweiterte Eingliederungszuschüsse für Langzeit- bzw. ältere Arbeitslose (vgl. Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007, 17; siehe auch Scharnagel, 2007, 14 ff.)

<sup>4</sup> Der Kinderzuschlag soll Eltern, die ihren persönlichen Bedarf aus eigenem Erwerbseinkommen bestreiten können, davor schützen, allein ihrer Kinder wegen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) zu beanspruchen.

dem und Fordern“ und verbauen Arbeitslosen den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben. Die Bundesregierung verfällt in den alten Fehler, Arbeitslosigkeit zu alimentieren und die Abhängigkeit von staatlichen Transfers zu erhöhen, statt auch für schwierige Fälle die Chancen auf eine neue Beschäftigung zu verbessern.

- Im Juli 2008 verschärfte das Bundeskabinett noch einmal die Pläne zur flächendeckenden Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne in Deutschland. Bereits ein Jahr zuvor hatte sich der Koalitionsausschuss von CDU/CSU und SPD grundsätzlich darauf geeinigt, in Branchen mit einer Tarifbindung von wenigstens 50 Prozent Mindestlöhne über die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes einzuführen und in Wirtschaftszweigen mit einer Tarifbindung von weniger als der Hälfte der Arbeitnehmer Lohnuntergrenzen mithilfe des novellierten Mindestarbeitsbedingengesetzes einzuziehen.<sup>5</sup>

Nach den inzwischen vorliegenden Gesetzentwürfen sollen nicht nur Mindestentgelte für verschiedene Branchen verordnet werden können. Auch ihre Differenzierung nach Qualifikation und Art der Tätigkeit ist möglich, so dass die Festlegung ganzer Lohngitter den Tarifparteien entzogen werden kann. Damit greift der Staat noch stärker in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie ein. Zudem droht eine weitere Politisierung des Mindestlohn-Verfahrens, da auch die Bundesregierung und die Landesregierungen Vorschläge über die Höhe der Lohnuntergrenzen machen können. Ständige Diskussionen über die Notwendigkeit und Höhe von Mindestlöhnen verunsichern die Unternehmen und schränken ihre Produktions-, Investitions- und Beschäftigungsbereitschaft ein.

### 3.1.3 Sozialpolitik

Im September 2008 lag der Teilindikator Sozialpolitik bei 93,0 Punkten. Gegenüber dem Vorjahr hat er sich nur leicht um 0,9 Zähler verschlechtert (Abbildung 3-3).

Leichten Auftrieb erfuhr der Teilindikator zunächst durch die zum 1.1.2008 beschlossene Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf 3,3 Prozent. Ursprünglich sollte der Beitragssatz nur von 4,2 auf 3,9 Prozent zurückgehen.<sup>6</sup> Die Herabsetzung um weitere 0,6 Prozentpunkte führte zu einer stärkeren Entlastung der Beschäftigten und Senkung der Arbeitskosten.

Nach der verunglückten Gesundheits- und Pflegereform schien die Große Koalition wenigstens bei der gesetzlichen Rentenversicherung Kurs zu halten. Doch dann beschloss sie im Frühjahr, die Altersbezüge stärker zu erhöhen als nach dem normalen Regelmechanismus vorgesehen. Dafür setzte sie den sogenannten Riester-Faktor für zwei Jahre aus, mit dem der Anstieg der förderungsfähigen privaten Altersvorsorge in der Rentenformel berücksichtigt wird: Zum 1.7.2008 stiegen die Renten um 1,1 statt 0,46 Prozent und sollen zur Jahresmitte 2009 um 2,0 statt 1,4 Prozent steigen. Bis zum Jahr 2013 kostet die außerplanmäßige Rentenerhöhung gut 12 Milliarden Euro; gleichzeitig verzögert sich die ab 2011 vorgesehene stufenweise Senkung des Beitragssatzes von aktuell 19,9 auf 19,1 Prozent.

Die Rentenwillkür belastet die Beitragszahler, unterminiert die Verlässlichkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Altersvorsorge und konterkariert die vorherigen Schritte zur nachhaltigen Stabilisierung der Rentenversicherung (Riester-Rente, Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67). Zudem läuft sie dem Ziel der Bundesregierung zuwider, die Sozialbeiträge dauerhaft unter 40 Prozent zu halten:

---

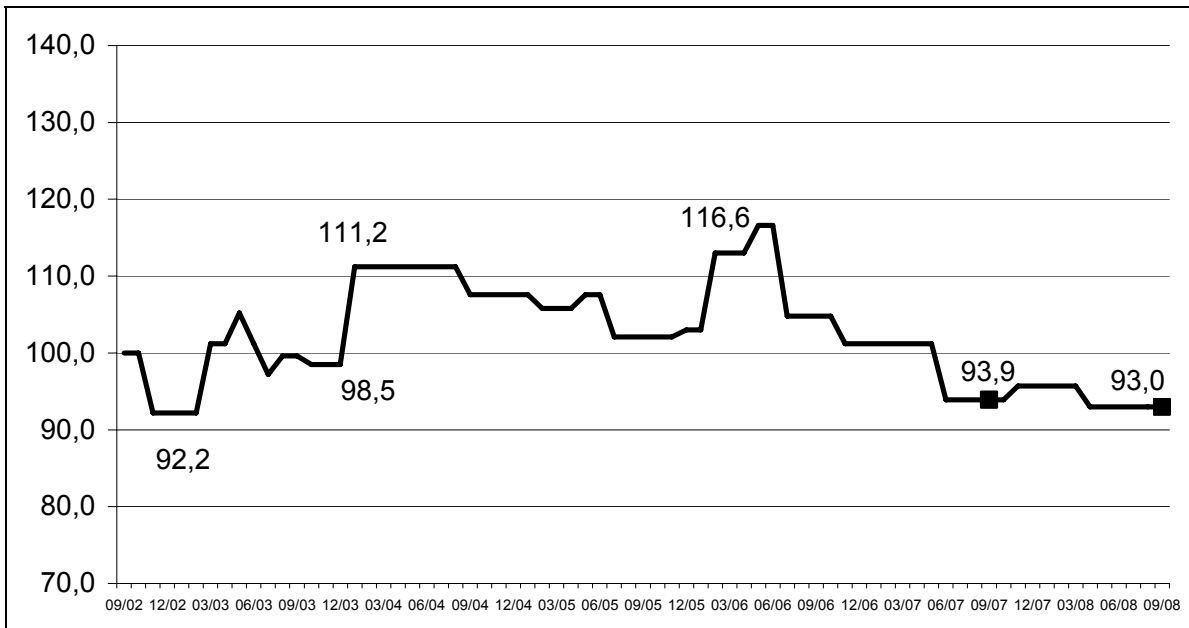
<sup>5</sup> Siehe ausführlich zur Kritik an diesem Vorhaben: Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007, 17 f.

<sup>6</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007, 18.

Abbildung 3-3

### Deutschland: Teilindikator Sozialpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

- Der *dauerhaften* Senkung stehen bereits die am 1.7.2008 in Kraft getretene Reform der Pflegeversicherung mit mehr Leistungen und höheren Beiträgen sowie die seit dem 1.4.2007 schrittweise wirksam werdende Gesundheitsreform entgegen. Beide Novellen sind nicht in der Lage, das Pflege- und Krankheitsrisiko, das mit zunehmender Alterung der Gesellschaft steigt, nachhaltig finanziell abzusichern.
- Auch die *40-Prozent-Marke* wird verfehlt. Derzeit liegt der paritätisch finanzierte Gesamtbeitrag bei 39,15 Prozent.<sup>7</sup> Die gesetzlich Krankenversicherten müssen zudem noch einen Sonderbeitrag von 0,9 Prozent leisten, kinderlose Pflegeversicherte überdies eine Zusatzabgabe von 0,25 Prozent. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag beläuft sich also schon heute auf 40,05 bzw. 40,3 Prozent.

Im Oktober 2008 – und damit außerhalb der Bewertungsperiode des vierten D A CH-Reformbarometers – hat die Bundesregierung den neuen einheitlichen Beitragssatz für die gesetzliche Krankenversicherung auf 15,5 Prozent (14,6 Prozent ohne Sonderbeitrag) festgelegt. Er wird ab dem Start des Gesundheitsfonds zum 1.1.2009 gelten. Im Gegenzug soll der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von Januar 2009 bis Juni 2010 auf 2,8 Prozent sinken. Danach steigt er wieder auf 3,0 Prozent.

In den nächsten anderthalb Jahren wird der Gesamtsozialversicherungsbeitrag – unter sonst gleichen Bedingungen – also bei 40,15 Prozent liegen und ab Juli 2010 auf 40,35 Prozent steigen. Für Kinderlose wird es mit 40,4 bzw. 40,6 Prozent noch teurer. Damit hat die Bundesregierung eines ihrer selbst gesteckten Hauptziele dieser Legislaturperiode verfehlt, den Sozialversicherungsbeitrag dauerhaft unter 40 Prozent zu senken.

<sup>7</sup> Arbeitslosenversicherung: 3,3 Prozent; Rentenversicherung: 19,9 Prozent; Krankenversicherung: durchschnittlich 14,0 Prozent; Pflegeversicherung: 1,95 Prozent.

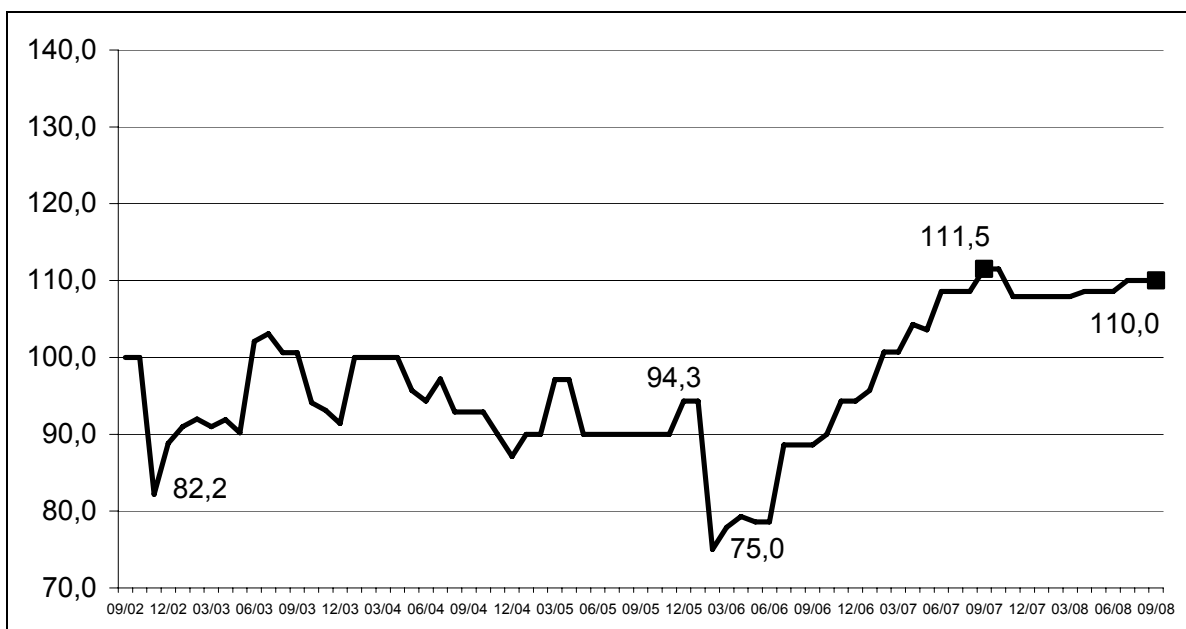
### 3.1.4 Steuer- und Finanzpolitik

Gegenüber dem Vorjahr ist der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik von 111,5 auf 110,0 Zähler im September 2008 zurückgefallen (Abbildung 3-4).

Abbildung 3-4

#### Deutschland: Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Verantwortlich für diesen Einbruch ist die geplante Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die bereits auf eine längere Geschichte zurückblickt. Ein erster Kabinettsbeschluss vom Oktober 2006 wurde wieder zurückgezogen, der jetzige wurde bis zur bayerischen Landtagswahl am 28.9.2008 im Parlament auf Eis gelegt.<sup>8</sup> Bereits die rot-grüne Bundesregierung hatte auf dem „Job-Gipfel“ vom März 2005 gemeinsam mit der Union die steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen bei der Unternehmensnachfolge ins Auge gefasst.

Bei dem hier in die Bewertung eingegangenen Gesetzentwurf vom November 2007 fallen zwar die deutlich höheren Freibeträge für Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, Kinder und Enkel positiv auf. Familienbetriebe müssen sich jedoch auf komplizierte Vorgaben und mehr Bürokratie einstellen, um die Unternehmensnachfolge weitgehend steuerfrei zu regeln:

- Firmenerben müssen das Unternehmen mindestens 15 Jahre lang weiterführen (Haltefrist), damit 85 Prozent der Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen erlassen werden (Ver-schonungsabschlag). Wird die Haltefrist verletzt, muss das Erbe komplett nachversteuert werden („Fallbeileffekt“).
- Die Erbschaftsteuer wird in der Regel auch nur dann erlassen, wenn das Betriebsvermögen nicht zu mehr als der Hälfte aus Vermögensgegenständen wie vermieteten Immobilien, Wertpapieren oder Kunstgegenständen besteht. Dieses Verwaltungsvermögen muss zudem mindestens zwei Jahre vor Vererbung oder Schenkung der Firma gehört haben.

<sup>8</sup> Politischer Handlungsdruck zur Änderung der geltenden Regeln ging von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 7.11.2006 aus, wonach die bisherige Besteuerung mit einheitlichen Steuersätzen und unterschiedlichen Wertansätzen bei den Vermögensgegenständen gegen das Grundgesetz verstößt.

- Die Summe der in dem Unternehmen gezahlten Löhne und Gehälter darf zehn Jahre lang 70 Prozent des Durchschnitts der letzten fünf Jahre vor der Erbschaft nicht unterschreiten. Für jedes Jahr, in dem diese Bedingung nicht erfüllt wird, entfällt ein Zehntel des Steuererlasses („pro rata temporis“).

Mit der umstrittenen Neuregelung wollte die Bundesregierung eigentlich die Unternehmensnachfolge vereinfachen. Doch die Auflagen für eine verfassungskonforme Steuerbegünstigung bei gleichzeitigem Erhalt des jährlichen Steueraufkommens von derzeit rund 4 Milliarden Euro sind so hoch, dass die Große Koalition jetzt das Gegenteil erreicht.

Im November 2007 – und damit außerhalb des Bewertungszeitraums dieses D A CH-Reformbarometers – milderten Union und SPD die Nachlassbesteuerung etwas ab. Dies dürfte sich leicht positiv auf die nächste Reformbewertung auswirken. Firmenerben haben künftig die (unumkehrbare) Wahl zwischen zwei Optionen; bei Verstoß entfällt die Verschonung anteilig:

- Die *Erbschaftsteuer* auf das Betriebsvermögen *entfällt komplett*, sofern die Nachkommen das Unternehmen *zehn Jahre* lang im Kern unverändert fortführen, die kumulierte *Lohnsumme* nach *zehn Jahren* nicht weniger als *1000 Prozent* der Ausgangslohnsumme, also der durchschnittlichen Lohnsumme der letzten fünf Jahre vor dem Erbfall, beträgt (d. h. die Lohnsumme muss im Durchschnitt über die Jahre hinweg unverändert bleiben) und das *Verwaltungsvermögen* höchstens *10 Prozent* des Betriebsvermögens ausmacht.
- Die *Erbschaftsteuer* entfällt auf *85 Prozent* des Betriebsvermögens, sofern die Nachkommen das Unternehmen *sieben Jahre* lang im Kern unverändert fortführen, die kumulierte *Lohnsumme* nach *sieben Jahren* nicht weniger als *650 Prozent* der Ausgangslohnsumme zum Erbzeitpunkt beträgt (d. h. die Lohnsumme darf im Durchschnitt nicht weniger als 93 Prozent der ursprünglichen betragen) und das *Verwaltungsvermögen* höchstens *50 Prozent* des Betriebsvermögens ausmacht.

Ein leichtes Plus des Teilindikators Steuern und Finanzen bewirkte der im Frühsommer beschlossene „Wohn-Riester“: Kapital, dass zur staatlich geförderten privaten Altersvorsorge angespart wird, kann auch für den Erwerb von Wohneigentum und zur Tilgung entsprechender Darlehen verwendet werden. Die bisherige Diskriminierung zwischen Geldanlage und Immobilie entfällt, so dass das steuerlich geförderte private Sparen für den Ruhestand attraktiver wird.

Positiv hat sich zuletzt auch ausgewirkt, dass sich die Ausgaben laut Entwurf des Bundeshaushalts 2009, den der deutsche Bundestag Mitte September in erster Lesung beraten hat, nur moderat erhöhen werden. Hervorzuheben ist zudem, dass die Investitionen des Bundes und die Ausgaben für Forschung und Entwicklung steigen werden. In der Vergangenheit ging die Konsolidierung in der Regel zulasten der öffentlichen Investitionen, und der Staat hat von der Substanz gelebt. Erfreulich ist, dass sich die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen per Saldo in diesem Jahr nicht weiter verschuldet haben.

Im November 2008 – und damit nach Ablauf der aktuellen Bewertungsperiode des D A CH-Reformbarometers – haben sich die Ausgabenpläne der Bundesregierung allerdings stark geändert. Unter dem Eindruck der internationalen Finanzmarkturbulenzen und des konjunkturellen Abschwungs hat die Bundesregierung ein Paket zur „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ mit 15 sektorspezifischen Vergünstigungen und Einzelmaßnahmen von insgesamt 23 Milliarden Euro geschnürt, die in den nächsten vier Jahren haushaltswirksam werden. Auch wenn die jüngste Steuerschätzung noch einmal höhere Einnahmen erwarten lässt, ist bereits absehbar, dass die Neuverschuldung in Deutschland wieder steigen wird – voraussichtlich auf 18,5 Milliarden Euro im nächsten Jahr allein beim Bund statt der ursprünglich eingeplanten 10 Milliarden Euro. Die Bundesregierung hat sich jedenfalls bereits davon verabschiedet, im Jahr 2011 erstmals wieder einen nicht defizitären Etat aufzustellen.

### 3.1.5 Reformbarometer für Deutschland – Monatswerte

Ausgangswert (September 2002) = 100;

Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer-und Finanz-politik	Reform-baro-meter*	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer-und Finanz-politik	Reform-baro-meter*
09/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>					
10/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	10/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>
11/02	97,7	92,2	82,2	<b>90,7</b>	11/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>
12/02	101,3	92,2	88,8	<b>94,1</b>	12/05	129,1	103,0	94,3	<b>108,8</b>
01/03	100,5	92,2	91,0	<b>94,6</b>	01/06	129,1	103,0	94,3	<b>108,8</b>
02/03	97,8	92,2	92,0	<b>94,0</b>	02/06	136,6	113,0	75,0	<b>108,2</b>
03/03	105,5	101,2	91,0	<b>99,2</b>	03/06	136,6	113,0	77,9	<b>109,2</b>
04/03	109,8	101,2	91,9	<b>101,0</b>	04/06	136,6	113,0	79,3	<b>109,7</b>
05/03	109,8	105,2	90,2	<b>101,8</b>	05/06	135,8	116,6	78,6	<b>110,4</b>
06/03	112,5	101,2	102,1	<b>105,3</b>	06/06	134,1	116,6	78,6	<b>109,8</b>
07/03	112,8	97,2	103,1	<b>104,4</b>	07/06	134,1	104,8	88,6	<b>109,2</b>
08/03	110,6	99,6	100,6	<b>103,6</b>	08/06	134,1	104,8	88,6	<b>109,2</b>
09/03	110,6	99,6	100,6	<b>103,6</b>	09/06	134,1	104,8	88,6	<b>109,2</b>
10/03	109,8	98,5	94,1	<b>100,8</b>	10/06	134,1	104,8	90,0	<b>109,7</b>
11/03	111,6	98,5	93,1	<b>101,1</b>	11/06	134,9	101,2	94,3	<b>110,2</b>
12/03	113,2	98,5	91,4	<b>101,1</b>	12/06	134,9	101,2	94,3	<b>110,2</b>
01/04	116,5	111,2	100,0	<b>109,3</b>	01/07	134,9	101,2	95,7	<b>110,7</b>
02/04	116,5	111,2	100,0	<b>109,3</b>	02/07	134,9	101,2	100,7	<b>112,4</b>
03/04	109,8	111,2	100,0	<b>107,1</b>	03/07	134,9	101,2	100,7	<b>112,4</b>
04/04	109,8	111,2	100,0	<b>107,1</b>	04/07	134,9	101,2	104,3	<b>113,6</b>
05/04	111,5	111,2	95,7	<b>106,2</b>	05/07	134,9	101,2	103,6	<b>113,4</b>
06/04	118,2	111,2	94,3	<b>108,0</b>	06/07	125,7	93,9	108,6	<b>109,6</b>
07/04	123,2	111,2	97,2	<b>110,6</b>	07/07	121,5	93,9	108,6	<b>108,2</b>
08/04	123,2	111,2	92,9	<b>109,1</b>	08/07	121,5	93,9	108,6	<b>108,2</b>
09/04	133,2	107,6	92,9	<b>111,2</b>	09/07	121,5	93,9	111,5	<b>109,2</b>
10/04	133,2	107,6	92,9	<b>111,2</b>	10/07	121,5	93,9	111,5	<b>109,2</b>
11/04	133,2	107,6	90,0	<b>110,2</b>	11/07	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>
12/04	133,2	107,6	87,1	<b>109,2</b>	12/07	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>
01/05	129,9	107,6	90,0	<b>109,1</b>	01/08	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>
02/05	131,6	105,8	90,0	<b>109,1</b>	02/08	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>
03/05	134,9	105,8	97,1	<b>112,6</b>	03/08	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>
04/05	134,9	105,8	97,1	<b>112,6</b>	04/08	116,5	93,0	108,6	<b>106,3</b>
05/05	129,9	107,6	90,0	<b>109,1</b>	05/08	116,5	93,0	108,6	<b>106,3</b>
06/05	129,9	107,6	90,0	<b>109,1</b>	06/08	116,5	93,0	108,6	<b>106,3</b>
07/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	07/08	113,2	93,0	110,0	<b>105,7</b>
08/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	08/08	113,2	93,0	110,0	<b>105,7</b>
09/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	09/08	113,2	93,0	110,0	<b>105,7</b>

\* Durchschnitt der drei Teilindikatoren, alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## 3.2 Österreich

### 3.2.1 Einleitung

Das Jahr 2008 stand politisch unter dem Zeichen der gescheiterten Regierung Gusenbauer und der Neuwahl zum Nationalrat am 28.9.2008. Das mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ausgestattete SPÖ/ÖVP-Bündnis lieferte ein gutes Beispiel dafür, dass Große Koalitionen in der Regel nicht die großen Probleme lösen, sondern sie lieber vertagen, wenn sie keine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner finden. Aus der geplanten Steuerreform mit niedrigeren Einstiegssätzen und geringerem Spitzensatz – derzeit 50 Prozent – ist ebenso wenig etwas geworden wie aus der dringend notwendigen Gesundheitsreform. Auch das österreichische Rentensystem bleibt eines der teuersten in Europa: 13,2 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes BIP werden dort für die Pensionisten ausgegeben. Ein diskutierter Nachhaltigkeitsmechanismus, der dafür gesorgt hätte, dass Leistungen automatisch sinken, wenn die Lebenserwartung steigt und sich das Verhältnis zwischen Pensionisten und Beitragszahlern verschlechtert, verschwand nach Protesten innerhalb der SPÖ schnell wieder in der Schublade.

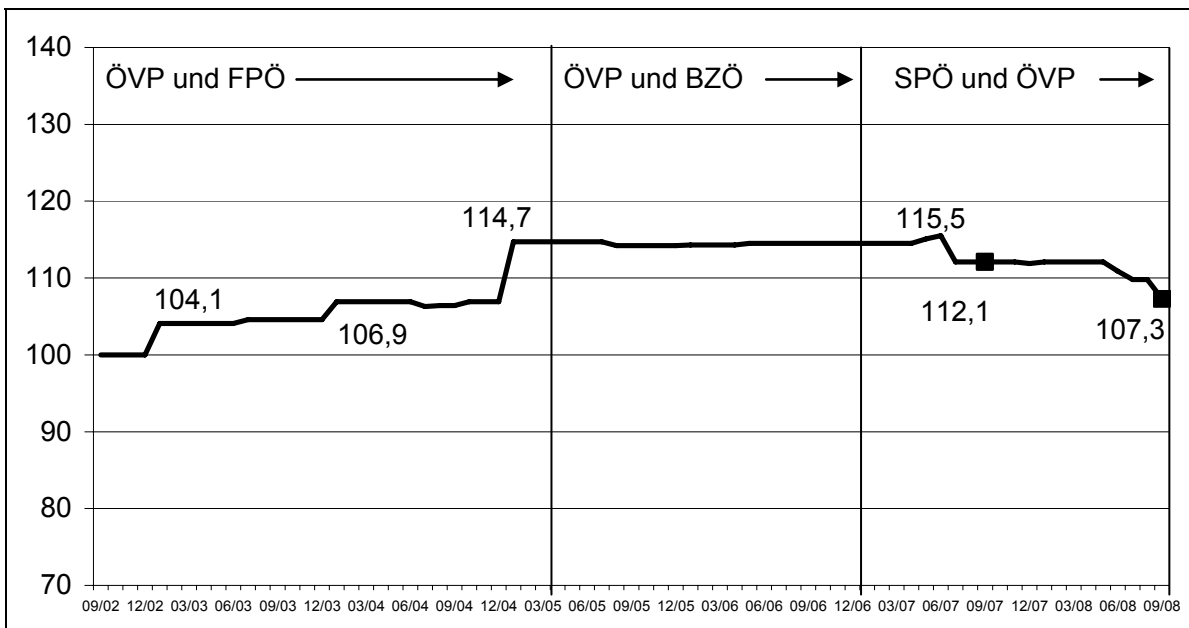
Neben unterschiedlichen Positionen in der Europapolitik ließen schließlich divergierende Vorstellungen über den Zeitpunkt der Steuerreform die Koalition platzen, und es kam zu den Neuwahlen Ende September. In der letzten Nationalratssitzung vor der Wahl wurden auf Initiative des designierten SPÖ-Kanzlers Werner Faymann noch mit unterschiedlichen Mehrheiten Milliardenausgaben beschlossen, die – wie die außerordentliche Erhöhung der Pensionen oder des Pflegegeldes – primär konsumtiver Natur sind. Das ursprüngliche Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes im Jahr 2010 ist damit nicht mehr zu erreichen.

Ende September 2008 wies das Reformbarometer für Österreich einen Wert von 107,3 Punkten aus (Abbildung 3-5).

Abbildung 3-5

#### Das Reformbarometer für Österreich

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich



Der Gesamtindikator lag damit deutlich unter dem Vorjahreswert von 112,1 Zählern. Dies ist der zweite Rückgang des Reformbarometers für Österreich in Folge und gleichzeitig das stärkste Minus, das für Österreich seit Beginn des Beobachtungszeitraums zu verzeichnen ist.

Die einzelnen Teilbereiche schlüsseln sich folgendermaßen auf (Veränderung gegenüber dem Vorjahr im Klammern):

▪ Arbeitsmarktpolitik	106,8 Punkte	(−4,2 Punkte)
▪ Sozialpolitik	110,0 Punkte	(−1,8 Punkte)
▪ Steuer- und Finanzpolitik	105,1 Punkte	(−8,5 Punkte)

Der Urnengang hat Ende September zu keinen klaren politischen Verhältnissen geführt. Beide Regierungsparteien mussten erhebliche Verluste hinnehmen: Der Stimmenanteil der SPÖ fiel von 35,3 Prozent auf 29,6 Prozent zurück; die ÖVP verlor sogar 8,3 Prozentpunkte und liegt nunmehr bei 26,0 Prozent. Gleichzeitig sind die „kleineren“ Parteien erstarkt: Die FPÖ verbesserte sich von 11 Prozent auf 17,5 Prozent, und das von Jörg Haider gegründete BZÖ von 6,6 Prozent auf 10,7 Prozent. Die Grünen fielen leicht von 11 Prozent auf 10,4 Prozent zurück.

Das Wahlergebnis bringt die große Unzufriedenheit der Menschen mit der Großen Koalition zum Ausdruck, die in den eineinhalb Jahren ihrer Amtsperiode nur wenig bewirkt hat. Reformpolitisch handelt es sich um eine verschenkte Zeit, in denen strukturelle Änderungen nicht angegangen und teilweise sogar Reformen der Vorgängerregierung wieder aufgeweicht wurden. Die wenigen politischen Maßnahmen, die im Beobachtungszeitraum anfielen, waren meist Wahlgeschenke an Interessengruppen ohne jegliche ordnungspolitische Linie. Nichtsdestotrotz haben sich ÖVP und SPÖ am 23.11.2008 auf eine Neuauflage der Großen Koalition unter Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) und Vizekanzler Josef Pröll (ÖVP) geeinigt. Allerdings gibt es noch viele ungelöste Punkte, wie beispielsweise die anvisierte große Steuerreform. Obgleich man sich hier bereits auf ein Entlastungsvolumen von 2,7 Milliarden Euro geeinigt hat, ist die Ausgestaltung nach wie vor strittig. So fordert die ÖVP auch eine Entlastung von Besserverdienern, während die SPÖ in erster Linie die Geringverdiener begünstigen will. Es bleibt jedenfalls abzuwarten, ob die neue Regierung mehr Reformeifer an den Tag legen wird als ihre Vorgängerin.

### 3.2.2 Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarktindikator ist von 111,0 Punkten im September 2007 auf 106,8 Punkte im September 2008 gesunken (Abbildung 3-6). Dafür sind mehrere Maßnahmen verantwortlich:

Im Dezember 2007 hat die Regierung das Arbeitslosenversicherungsgesetz dahingehend geändert, dass Selbständige künftig in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung einbezogen werden. Selbständige, die einmal unselbständig erwerbstätig waren, behalten teilweise ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld und Notstandshilfe<sup>9</sup> ohne zusätzliche Beitragsleistung:

- Neugründer, die ab dem 1.1.2009 eine Firma gründen und vorher länger als fünf Jahre unselbständig erwerbstätig waren, behalten uneingeschränkt ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld.

<sup>9</sup> Die Notstandshilfe wird nach dem Ablauf der Arbeitslosenhilfe aus Mitteln des Arbeitsmarktservice (AMS) unter der Berücksichtigung von Bedürftigkeitskriterien bezahlt.

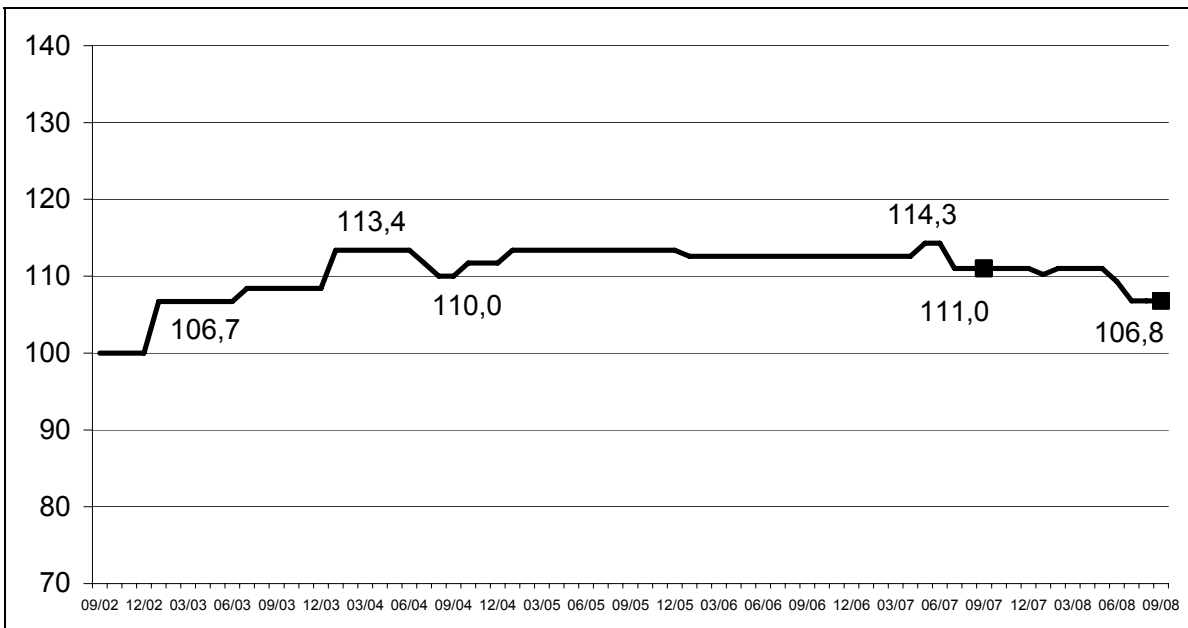
- Neugründer, die kürzer als fünf Jahre unselbständig erwerbstätig waren, behalten Ansprüche auf Arbeitslosengeld nur für fünf Jahre, können sich aber freiwillig versichern.<sup>10</sup>
- Selbständige, die nie Arbeitnehmer waren, bzw. Neugründer, die weniger als fünf Jahre unselbständig erwerbstätig waren, können sich ebenfalls freiwillig versichern.

Um eine adverse Selektion der Versicherten zu verhindern, bei der sich lediglich jene Selbständigen versichern, die kurz vor der Pleite stehen, hat man eine Regelung eingeführt, nach der Selbständige, die sich im Jahr 2009 nicht für eine freiwillige Versicherung entschließen, erst in acht Jahren wieder die Möglichkeit für einen Eintritt haben.

Abbildung 3-6

**Österreich: Teilindikator Arbeitsmarktpolitik**

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Eine staatliche Arbeitslosenversicherung für Selbständige ist dann zu rechtfertigen, wenn sich die von den Versicherten zu entrichtenden Beiträge auf einem versicherungsmathematisch nachvollziehbaren Niveau befinden und somit dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Dazu müssten die über alle Versicherten erwarteten Transferleistungen (d.h. die mit der Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit gewichtete Höhe der Leistungen) gleich den einzuzahlenden Beiträgen sein. Die Anerkennung von Ansprüchen, die aus einer in der Vergangenheit liegenden unselbständigen Erwerbstätigkeit resultieren, wird allerdings negativ bewertet. Denn die jetzige Konstruktion verkennt, dass die Arbeitslosenversicherung eine Risikoversicherung darstellt, die das laufende Risiko der Arbeitslosigkeit absichert. Die Arbeitslosenversicherung ist daher kein Sparvertrag, bei dem einmal eingezahlte Beiträge wieder aus dem System herausgenommen werden können, mit dem Argument, dass der Schadensfall nicht eingetreten ist.

<sup>10</sup> Die monatlichen Beiträge und Leistungen der freiwilligen Versicherung bemessen sich wie folgt:

Beitrag	Arbeitslosengeld
201,60 Euro	1.179,30 Euro
134,40 Euro	855,90 Euro
67,20 Euro	544,20 Euro

Einen positiven Effekt auf den Arbeitsmarkindikator hatte die Reform des Kinderbetreuungsgeldgesetzes. Bisher gab es für den betreuenden Elternteil 30 Monate lang ein Betreuungsgeld von monatlich 436 Euro. Die Bezugsdauer konnte auf 36 Monate erweitert werden, wenn sich der andere Elternteil für mindestens sechs Monate karenzieren ließ. Durch die Reform wurden zwei zusätzliche neue Varianten eingeführt. Bei Alternative I erhält man monatlich 800 Euro für 15 bzw. 18 Monate und bei Alternative II 624 Euro für 20 bzw. 24 Monate. Darüber hinaus wurde die jährliche Hinzuverdienstgrenze von 14.600 Euro auf 16.200 Euro angehoben. In Zukunft muss bei Überschreiten dieses Limits nicht mehr das gesamte Kinderbetreuungsgeld zurückgezahlt werden, sondern nur jener Betrag, der die Hinzuverdienstgrenze übersteigt. Die Flexibilisierung des Kinderbetreuungsgeldes ist zu begrüßen, da die kürzere Bezugsdauer den Betroffenen den Wiedereinstieg in den Beruf erleichtert. Denn die kürzere Auszeit verhindert, dass berufsspezifische Fähigkeiten verloren gehen.

Unter dem Motto „Inflationsausgleich“ hat die Große Koalition die Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung herabgesetzt – allerdings nur für Geringverdiener. Die Abgaben sinken von 3 auf 0 Prozent für Einkommen unter 1.100 Euro im Monat, auf 1 Prozent für Einkommen zwischen 1.100 Euro und 1.200 Euro im Monat sowie 2 Prozent für Einkommen zwischen 1.200 Euro und 1.350 Euro im Monat. Während eine Beitragsentlastung im Prinzip eine begrüßenswerte Maßnahme darstellt, ist die Beschränkung auf ein bestimmtes Einkommensintervall ökonomisch nicht nachvollziehbar. Die Neuregelung verletzt das Versicherungsprinzip, weil Geringverdiener trotz geringerer Beiträge den gleichen Leistungsumfang beanspruchen können. Grundsätzlich sei noch einmal festgehalten, dass die Arbeitslosenversicherung nicht dazu erhalten sollte, verteilungspolitische Ziele zu erreichen. Politisch gewünschte Umverteilung sollte allein über das Steuersystem angestrebt werden.

Die im September 2005 befristet eingeführte „Blum“-Prämie zur Förderung von Lehrstellen wurde im Juni 2008 von einer dauerhaften Regelung abgelöst. In vergangenen Ausgaben des Reformbarometers haben wir wiederholt die starke Subventionierung von Ausbildungsbetrieben kritisiert, da sie oft lediglich Mitnahmeeffekte auslöst und die Ausbildungsentscheidung verzerrt. Stattdessen wurde für eine marktgerechte Lösung plädiert, bei der der Lehrstellenmarkt über den Preismechanismus ins Gleichgewicht gebracht werden sollte.<sup>11</sup>

Leider hat sich der Gesetzgeber nunmehr wieder für Subventionen entschlossen, diesmal in der Höhe von 265 Millionen Euro jährlich. Hiermit werden Lehrverhältnisse bezuschusst, die ab dem 28.6.2008 neu geschlossen werden. Neben der Basisförderung für alle Lehrstellen im Ausmaß von drei Monatslöhnen im ersten Lehrjahr, zwei Monatslöhnen im zweiten und einem Monatslohn im dritten Lehrjahr, gibt es eine ganze Reihe weiterer Fördermöglichkeiten: Lehrstellen werden mit 2.000 Euro pro Lehrverhältnis bedacht, wenn sie entweder in neu gegründeten Unternehmen geschaffen werden oder von Unternehmen bereitgestellt werden, die erstmals Lehrlinge ausbilden, oder die nach einer Pause von mindestens drei Jahren nach Ende des letzten Lehrverhältnisses wieder Lehrlinge aufnehmen. Außerdem gibt es zusätzliche Förderungen, wenn ein Lehrling die Abschlussprüfung mindestens mit der Note „gut“ absolviert.

Offenbar besteht eine große Skepsis gegen den Preismechanismus. Stattdessen wird ein aufwändig zu administrierendes Entlohnungssystem geschaffen, welches ordnungspolitisch schwer zu rechtfertigen ist. Der einzige Lichtblick in diesem Lehrlingspaket ist, dass Lehrling und Arbeitgeber künftig das Recht eingeräumt wird, das Lehrverhältnis zum Ende des 12. bzw. 24. Ausbildungsmonats außerordentlich aufzulösen. Die Kündigung durch den Arbeitgeber ist bisher nicht möglich. Die Auflösung vonseiten des Lehrberechtigten setzt allerdings ein Mediationsverfahren voraus, dessen Kosten der Arbeitgeber zu tragen hat. Indem der Staat nunmehr einen wesentlichen Teil der Arbeitskosten übernimmt, mischt er sich massiv in die Lohnfindung

---

<sup>11</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007 und 2006.

ein und schwächt dauerhaft die betriebliche Ebene. Dies wirkt sich negativ auf den Teilindikator Arbeitsmarktpolitik. Ebenfalls negativ wurde das Jugendbeschäftigungspaket als Subvention negativ im Indikator Steuern und Finanzen verbucht.

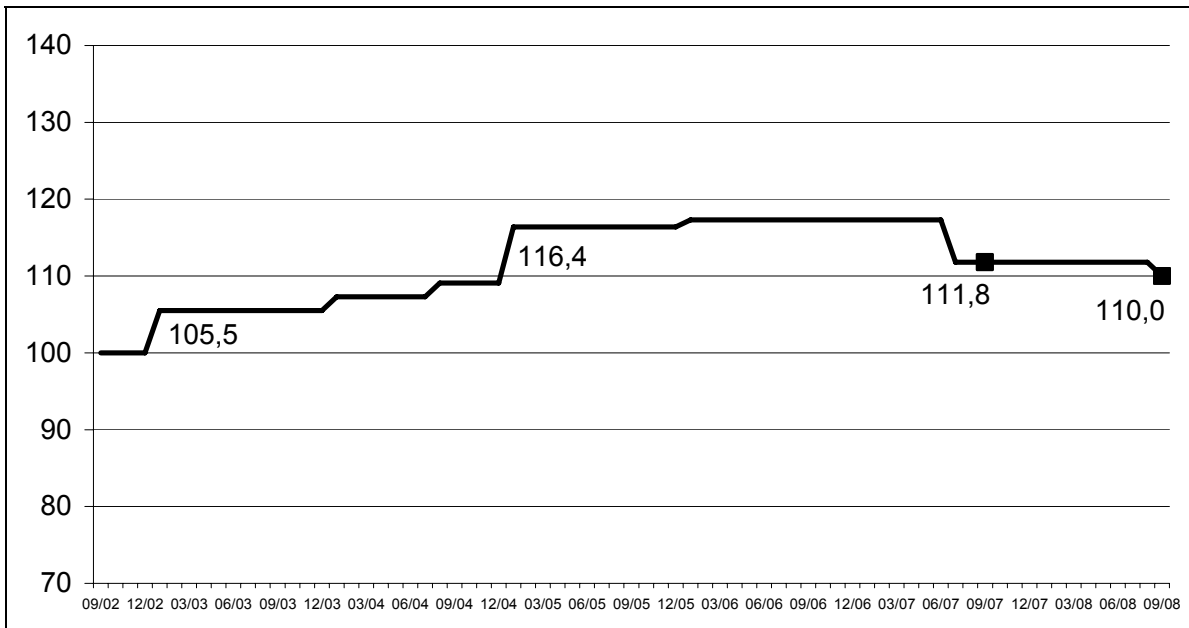
### 3.2.3 Sozialpolitik

Der Indikator für die Sozialpolitik ist im Beobachtungszeitraum von 111,8 auf 110,0 Punkte zurückgegangen (Abbildung 3-7).

Abbildung 3-7

#### Österreich: Teilindikator Sozialpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Neutral bewertet wurde die im Januar eingeführte neue obligatorische Altersvorsorge für 320.000 Selbständige, die nunmehr 1,53 Prozent der Beitragsgrundlage zur Krankenversicherung (Höchstbeitragsgrundlage 53.760 Euro) in eine betriebliche Vorsorgekasse einzahlen müssen, um eine kapitalgedeckte Säule in der Altersversicherung aufzubauen. Da im Gegenzug der Beitrag für die Krankenversicherung um 1,45 Prozentpunkte sank, ergibt sich per Saldo nur eine geringe Mehrbelastung. Der Aufbau und die Erweiterung der kapitalgedeckten Altersvorsorge als Ergänzung zum umlagefinanzierten System sind im Prinzip aber positiv zu sehen.

Der Rückschlag des Sozialpolitik-Indikators ist auf die außerplanmäßigen Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzuführen. Die Pensionen werden um 3,4 Prozent angehoben und damit um 0,2 Prozentpunkte mehr als gesetzlich vorgesehen. Zusätzlich tritt die Erhöhung nicht wie üblich zum Jahresanfang 2009, sondern bereits im November 2008 in Kraft. Darüber hinaus gab es diverse Einmalzahlungen:

- Pensionsbezieher mit einer monatlichen Gesamtrente von bis zu 747 Euro bekommen eine Einmalzahlung in Höhe von 20 Prozent der Leistung. Zwischen 747 und 1000 Euro sind es 150 Euro. Bis zu einer monatlichen Pension von 2.000 Euro sinkt die Einmalzahlung linear auf 50 Euro ab, die bis zu einer Höhe von 2.800 Euro gezahlt werden.

- Außerdem bekommen Ausgleichszulagenbezieher einen Heizkostenzuschuss von Oktober 2008 bis April 2009 in Höhe von 30 Euro monatlich.<sup>12</sup>

Teuer ist auch die Abschaffung der Wartefrist. Bisher gab es die erste Pensionserhöhung erst im übernächsten Jahr nach dem Ruhestandsantritt; nunmehr partizipiert der Rentenbezieher direkt im ersten Jahr von einer Pensionserhöhung. Außerdem wurde die so genannte Hacklerregelung für Schwerarbeiter um drei Jahre verlängert. Danach können Frauen nach mindestens 480 Beitragsmonaten ohne Abschläge mit 55 Jahren in Frühpension gehen. Männern ist mit 60 Jahren und mindestens 540 Beitragmonaten der abschlagsfreie Gang in die Frühpension möglich. Die Menschen in Österreich scheiden im internationalen Vergleich nach wie vor deutlich früher aus dem Erwerbsleben aus als anderswo, und durch diese Maßnahme wird sich daran in nächster Zukunft auch nichts ändern. Die intergenerative Lastenverschiebung zuungunsten der Jüngeren wird somit weiter verstärkt. Insgesamt wurden bei den Pensionen viele Geschenke verteilt, die dem Versicherungsprinzip zuwiderlaufen und das System dauerhaft belasten. Da die Pensionisten jedoch mittlerweile über ein Drittel der Wahlberechtigten stellen, sind die Anreize für Politiker hoch, diese Interessensgruppe entsprechend zu bedienen.

Ebenfalls erhöht wird ab Januar 2009 das Pflegegeld. Das Pflegegeld der Stufen 1 und 2 steigt um 4 Prozent, in den Stufen 3 bis 5 um 5 Prozent und in den Stufen 6 und 7 um 6 Prozent, was deutlich über der Inflationsrate liegt.<sup>13</sup> Durch die zunehmende Anzahl der Pflegefälle kommt es ohnehin zu höheren Ausgaben in diesem Bereich, eine reale Erhöhung des Pflegegeldes führt daher zu einer weiteren Umverteilung zuungunsten der arbeitenden Bevölkerung, für die es aufgrund der immer höher werdenden Belastungen immer schwieriger ist, etwas für die eigene Altersvorsorge zu tun.

### **3.2.4 Steuer- und Finanzpolitik**

Die finanz- und steuerpolitischen Maßnahmen, die von Oktober 2007 bis September 2008 umgesetzt wurden, waren schlecht durchdacht, und der Indikator Steuer- und Finanzpolitik hat daher den größten Abschwung aller drei betrachteten Politikbereiche erfahren: Er fiel von 113,6 auf 105,1 Punkte zurück.

Verantwortlich dafür ist die sozialpolitisch und demoskopisch motivierte Ausweitung von staatlichen Transfers, die man glaubte, sich in konjunkturell guten Zeiten erlauben zu können. In Anbetracht des sich jetzt abzeichnenden weltweiten Abschwungs ist damit eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in weite Ferne gerückt. Das für 2010 geplante Nulldefizit dürfte nachhaltig nicht zu erreichen sein.

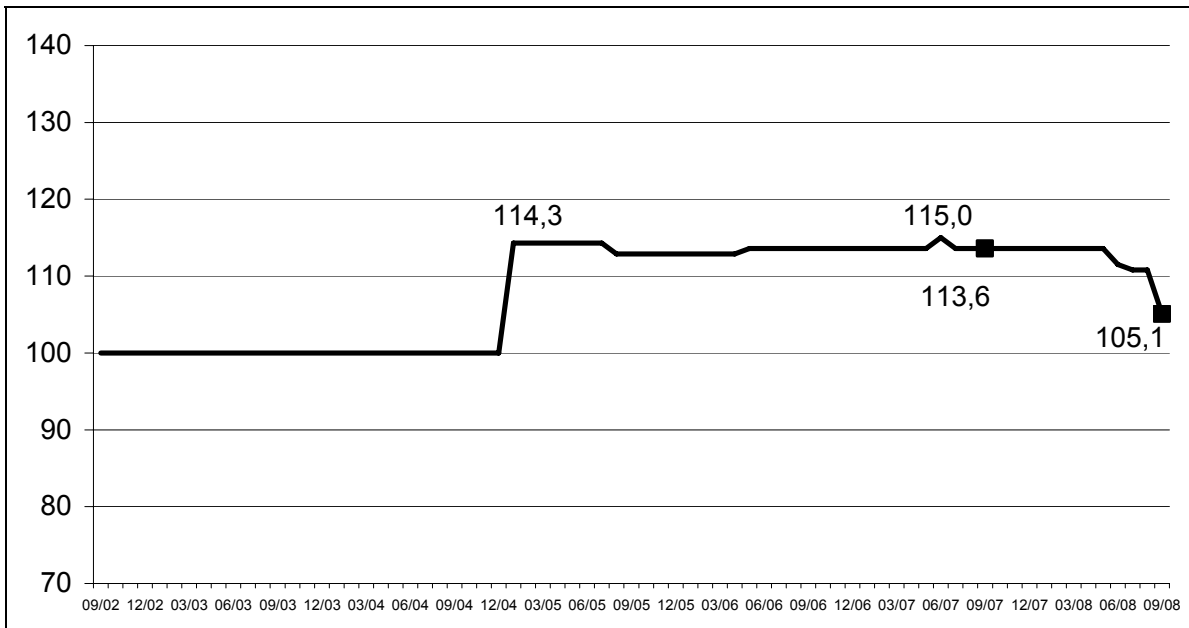
<sup>12</sup> Liegt das Gesamteinkommen (Pension plus sonstige Nettoeinkommen plus eventuelle Unterhaltsansprüche) unter dem gesetzlichen Mindestbetrag (Richtsatz) von derzeit 747 Euro, so erhält der Pensionsbezieher oder die Pensionsbezieherin eine Ausgleichszulage in der Höhe der Differenz von 747 Euro und seinem Gesamteinkommen.

<sup>13</sup> Pflegegeld kann in Anspruch genommen werden, wenn ständiger Betreuungs- und Hilfsbedarf wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung besteht. Das Pflegegeld ist in sieben Stufen unterteilt, die sich nach dem monatlichen Pflegeaufwand in Stunden richten. Die unterste Pflegestufe 1 entspricht einem Pflegeaufwand von 50 bis 75 Stunden in der Woche und das entsprechende Pflegegeld beträgt monatlich derzeit 148,30 Euro. Das Pflegegeld erhöht sich auf 1.562,10 Euro in der höchsten Pflegestufe 7 (mehr als 180 Stunden Pflegeaufwand). Die Jahresinflationsrate wird in von der österreichischen Nationalbank auf 2,8 Prozent geschätzt.

Abbildung 3-8

### Österreich: Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Neben der bereits im arbeitsmarktpolitischen Abschnitt 3.2.2 besprochenen, dauerhaft eingeführten Lehrlingsförderung sind folgende Maßnahmen für das schlechte Abschneiden des Indikators für die Steuer- und Finanzpolitik verantwortlich:

Im Juli 2008 wurden zum wiederholten Mal die Pendlerpauschale (+15 Prozent) und das Kilometergeld (+12 Prozent) erhöht. Für niedrige Einkommen ist zusätzlich ein Pendlerzuschlag zur Negativsteuer in Höhe von 240 Euro im Jahr eingeführt worden.<sup>14</sup> Steuerentlastungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Doch sie müssen sauber durchgeführt werden. Eine einzelne Gruppe willkürlich auf Kosten der Mehrheit steuerrechtlich zu begünstigen, ist ökonomisch nicht sinnvoll. In Deutschland hat 2007 bei den Wegekosten das – dort allerdings nicht unumstrittene – Werkstorprinzip das Nettoprinzip abgelöst, so dass jetzt die Arbeit erst am Arbeitsplatz beginnt und der Zeit- und Kostenaufwand bis zum Erreichen der Arbeitsstätte der Privatsphäre zuzurechnen ist. Auch umweltpolitisch ist eine Subventionierung der Pendler kontraproduktiv, wenngleich dieser Aspekt nicht mit in die Bewertung geflossen ist.

Angesichts der gestiegenen Inflationsrate wurde am 24.9.2008 in der letzten Sitzung des Nationalrats vor der Wahl mit wechselnden Mehrheiten ein Entlastungspaket beschlossen, welches die Kaufkraft stärken soll und folgende Komponenten umfasst:

- Ab dem 1.1.2009 sinkt der Mehrwertsteuersatz auf Medikamente von 20 auf 10 Prozent. Die von der SPÖ geforderte Senkung der Mehrwertsteuer für Lebensmittel von 10 auf 5 Prozent fand hingegen keine parlamentarische Mehrheit.

Generell lässt sich mit einer Herabsetzung der Mehrwertsteuer die Inflation nicht nachhaltig bekämpfen. Selbst im günstigsten Fall, wenn nämlich die Steuersenkung komplett an die Verbraucher weitergereicht wird, kommt es lediglich zu einem Einmaleffekt. Außerdem verzerrt eine Steuerermäßigung für bestimmte Produktgruppen den Markt. Im speziellen

<sup>14</sup> Die Negativsteuer betrug bisher maximal 110 Euro pro Jahr. Sie steht Arbeitnehmern zu, die aufgrund ihres geringen Einkommens nicht lohnsteuerpflichtig sind, deren Einkommen aber über der Geringfügigkeitsgrenze der Sozialversicherung liegt und die daher Versicherungsbeiträge zahlen.

Fall des Arzneimittelmarktes kommt hinzu, dass der überwiegende Teil der Medikamente über die Krankenkassen abgerechnet wird und der Verbraucher nur im kleinen Umfang, nämlich bei rezeptfreien Präparaten, von der Mehrwertsteuersenkung unmittelbar profitiert. Einen Vorteil haben also vor allem die Krankenkassen, die allerdings die Kostenersparnis nicht an die Versicherten über niedrigere Beitragssätze weitergeben. In erster Linie ist diese Maßnahme daher eine Subvention für die finanziell maroden Gebietskrankenkassen.

Vernünftiger wäre eine gleichzeitige Herabsetzung und Harmonisierung der Mehrwertsteuer auf einem einheitlichen Niveau. Die ermäßigten Sätze sollten abgeschafft und der Regelsatz im Gegenzug gesenkt werden, wie es jetzt in der Schweiz geplant ist (vgl. Abschnitt 3.3.5).

- Es wurde eine 13. Auszahlung der Familienbeihilfe (Kindergeld) beschlossen, die die Staatskasse dauerhaft mit 250 Millionen Euro belastet.
- Durch eine Änderung des Einkommenssteuergesetzes werden in Zukunft zehn statt fünf Überstunden pro Monat einkommenssteuerbefreit. Weiterhin wird das Kilometergeld für die mit dem eigenen PKW zwischen Wohnung und Baustelle gemachten Fahrten dauerhaft steuerfrei gestellt. Diese Regelung kommt einer eng definierten Gruppe (Bauarbeiter und Monteure) zugute und erhöht das Ausmaß an steuerlicher Diskriminierung im Steuerrecht.
- Die Studiengebühren von 363,36 Euro pro Semester wurden abgeschafft. Der Einnahmehausfall der österreichischen Universitäten soll durch allgemeine Steuermittel ausgeglichen werden, womit das Budget zusätzlich um 150 Millionen Euro belastet wird.

Letztlich wurden in der Steuer und Finanzpolitik viele gruppenspezifische Ausnahmen geschaffen, die zwar stellenweise zu einer Reduktion der Steuerbelastung führen, aber unsystematisch sind und nicht die volkswirtschaftlichen Gesamtinteressen im Auge haben. Viel sinnvoller ist der umgekehrte Weg: Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei einer gleichzeitigen Absenkung des Steuertarifs für alle. Dazu muss die Politik allerdings den Mut haben, sich den Wünschen einzelner Interessensgruppen zu verschließen.

Nicht umgesetzt und nur ansatzweise diskutiert wurde der Plan einer großen Steuerreform. Beide Koalitionsparteien wollten in diesem Zusammenhang die unteren Einkommensgruppen entlasten. Der derzeit hohe Eingangsteuersatz von 38,5 Prozent ab einem Einkommen von 10.000 Euro im Jahr, macht es für viele Teilzeit arbeitende Menschen oder Geringverdiener nicht attraktiv, ihr Arbeitsangebot auszuweiten. Ebenfalls sollte der Spitzensatz von 50 Prozent entweder gesenkt oder die Einkommensschwelle von derzeit 51.000 Euro erhöht werden. Einer der Streitpunkte war der Zeitpunkt des Inkrafttretens. Die SPÖ wollte die Bürger bereits ab 2009 entlasten, die ÖVP erst ein Jahr später. Die Einkommenssteuerreform ist daher eine der großen Aufgaben, der sich die neue Regierung stellen werden muss.

### 3.2.5 Reformbarometer für Österreich – Monatswerte

Ausgangswert (September 2002) = 100;

Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer-und Finanz-politik	Reform-baro-meter*	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer-und Finanz-politik	Reform-baro-meter*
09/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>					
10/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	10/05	113,4	116,4	112,9	<b>114,2</b>
11/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	11/05	113,4	116,4	112,9	<b>114,2</b>
12/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	12/05	113,4	116,4	112,9	<b>114,2</b>
01/03	106,7	105,5	100,0	<b>104,1</b>	01/06	112,6	117,3	112,9	<b>114,3</b>
02/03	106,7	105,5	100,0	<b>104,1</b>	02/06	112,6	117,3	112,9	<b>114,3</b>
03/03	106,7	105,5	100,0	<b>104,1</b>	03/06	112,6	117,3	112,9	<b>114,3</b>
04/03	106,7	105,5	100,0	<b>104,1</b>	04/06	112,6	117,3	112,9	<b>114,3</b>
05/03	106,7	105,5	100,0	<b>104,1</b>	05/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
06/03	106,7	105,5	100,0	<b>104,1</b>	06/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
07/03	108,4	105,5	100,0	<b>104,6</b>	07/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
08/03	108,4	105,5	100,0	<b>104,6</b>	08/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
09/03	108,4	105,5	100,0	<b>104,6</b>	09/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
10/03	108,4	105,5	100,0	<b>104,6</b>	10/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
11/03	108,4	105,5	100,0	<b>104,6</b>	11/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
12/03	108,4	105,5	100,0	<b>104,6</b>	12/06	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
01/04	113,4	107,3	100,0	<b>106,9</b>	01/07	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
02/04	113,4	107,3	100,0	<b>106,9</b>	02/07	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
03/04	113,4	107,3	100,0	<b>106,9</b>	03/07	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
04/04	113,4	107,3	100,0	<b>106,9</b>	04/07	112,6	117,3	113,6	<b>114,5</b>
05/04	113,4	107,3	100,0	<b>106,9</b>	05/07	114,3	117,3	113,6	<b>115,1</b>
06/04	113,4	107,3	100,0	<b>106,9</b>	06/07	114,3	117,3	115,0	<b>115,5</b>
07/04	111,7	107,3	100,0	<b>106,3</b>	07/07	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
08/04	110,0	109,1	100,0	<b>106,4</b>	08/07	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
09/04	110,0	109,1	100,0	<b>106,4</b>	09/07	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
10/04	111,7	109,1	100,0	<b>106,9</b>	10/07	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
11/04	111,7	109,1	100,0	<b>106,9</b>	11/07	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
12/04	111,7	109,1	100,0	<b>106,9</b>	12/07	111,0	111,8	113,6	<b>111,9</b>
01/05	113,4	116,4	114,3	<b>114,7</b>	01/08	110,2	111,8	113,6	<b>112,1</b>
02/05	113,4	116,4	114,3	<b>114,7</b>	02/08	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
03/05	113,4	116,4	114,3	<b>114,7</b>	03/08	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
04/05	113,4	116,4	114,3	<b>114,7</b>	04/08	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
05/05	113,4	116,4	114,3	<b>114,7</b>	05/08	111,0	111,8	113,6	<b>112,1</b>
06/05	113,4	116,4	114,3	<b>114,7</b>	06/08	109,3	111,8	111,5	<b>110,9</b>
07/05	113,4	116,4	114,3	<b>114,7</b>	07/08	106,8	111,8	110,8	<b>109,8</b>
08/05	113,4	116,4	112,9	<b>114,2</b>	08/08	106,8	111,8	110,8	<b>109,8</b>
09/05	113,4	116,4	112,9	<b>114,2</b>	09/08	106,8	110,0	105,1	<b>107,3</b>

\* Durchschnitt der drei Teilindikatoren, alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich



### 3.3 Schweiz

#### 3.3.1 Einleitung

Seit 2005 konnten kleine Reformschritte in die richtige Richtung gemacht werden. Solche Reformen hat es in der Berichtsperiode einige gegeben. Wird überdies einmal von der allgemeinen konsensualen Praxis in der Reformpolitik abgewichen, wie es mit der zukunftsweisenden Botschaft des Bundesrates zur Reform der Mehrwertsteuer der Fall ist, schlägt dies umso mehr zu Buche.

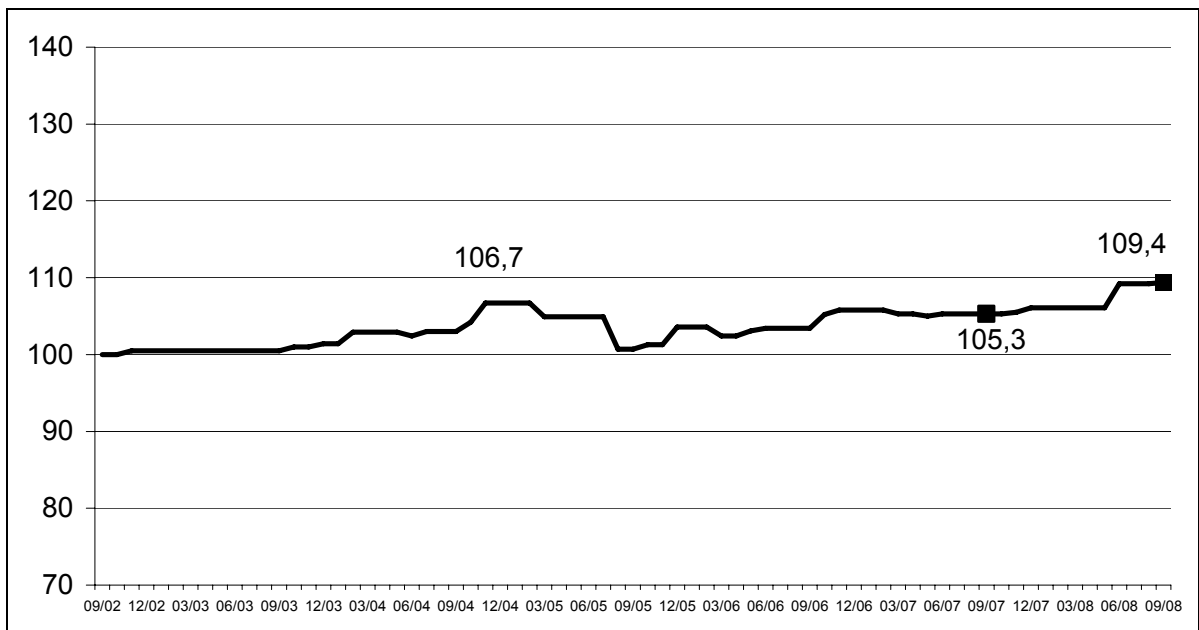
Seit September 2007 hat sich das Schweizer Reformbarometer von insgesamt 105,3 auf 109,4 Punkte erhöht (Abbildung 3-9). Die einzelnen Bereiche weisen Ende September 2008 folgenden Schlussstand auf (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

▪ Arbeitsmarktpolitik	110,0 Punkte	(+1,7 Punkte)
▪ Sozialpolitik	95,5 Punkte	(+3,7 Punkte)
▪ Steuer- und Finanzpolitik	122,9 Punkte	(+7,2 Punkte)

Abbildung 3-9

#### Das Reformbarometer für die Schweiz

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Avenir Suisse

Insgesamt fällt die aktuelle Schweizer Reformbilanz positiver aus als in den letzten Jahren. Der Teilindikator Sozialpolitik hat sich von den Rückschritten der letzten Jahre zu einem großen Teil erholen können, da im Bereich der Kranken- und Invalidenversicherung das Versicherungsprinzip gestärkt worden ist. Ein großer Reformschritt konnte in der Steuer- und Finanzpolitik mit dem Gesetzentwurf einer vereinheitlichten Mehrwertsteuer eingeleitet werden. Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik hat sich ebenfalls verbessert.

Gleichwohl kommt man nicht um die Feststellung herum, dass der ungewöhnlich lange und starke Aufschwung der letzten Jahre zu wenig genutzt worden ist, um sanierungsbedürftige Institutionen und die Sozialwerke zu verbessern. Auch für die Schweiz trifft die allgemeine Beo-

bachtung zu, dass eine gute Wirtschaftslage nicht unbedingt auch ein guter Boden für mutige Reformen ist, weil der bekannte Status quo vielfach vorteilhafter erscheint als das Reformszenario mit seinen größeren, aber unsicheren Vorteilen. Zwar hat die Schweiz in den vergangenen Jahren vom günstigen makroökonomischen Umfeld dank dem Aufbau einer spezialisierten Hightech-Industrie und einer leistungsfähigen Dienstleistungswirtschaft sowie einem offenen, flexiblen Arbeitsmarkt und der Zuwanderung Hochqualifizierter stark profitiert. Dennoch bleiben wichtige Probleme wie die nachhaltige Finanzierung der Altersvorsorge oder der Zugang Älterer zum Arbeitsmarkt ungelöst.

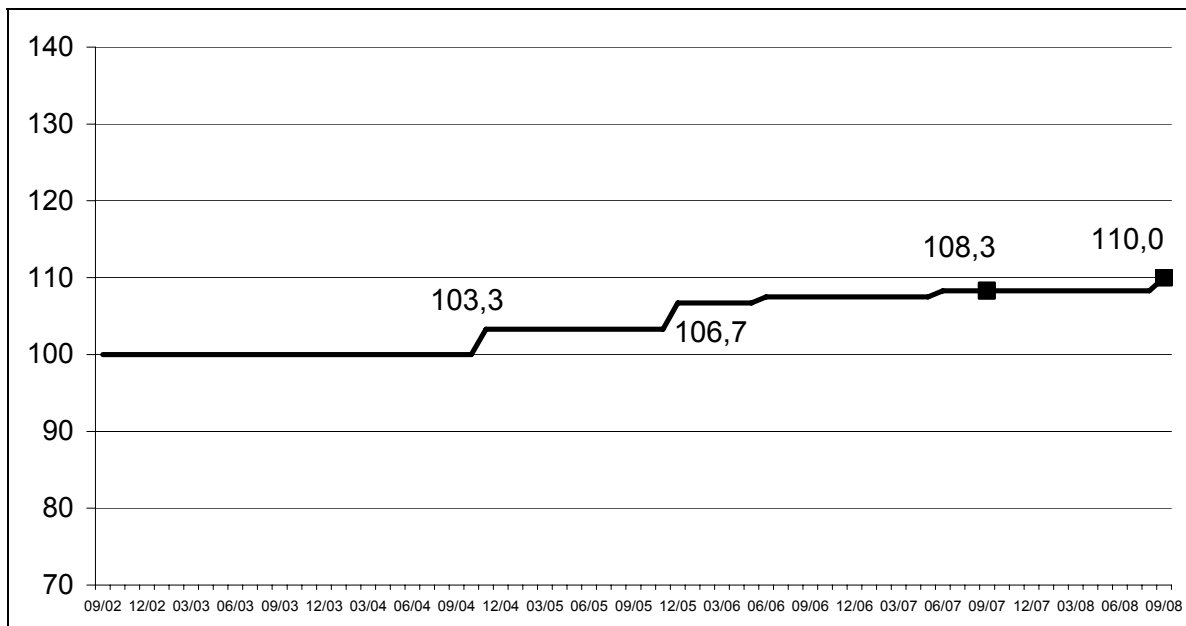
### 3.3.2 Arbeitsmarktpolitik

Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik ist von 108,3 Punkten im September 2007 auf 110,0 Punkte im September 2008 gestiegen (Abbildung 3-10).

Abbildung 3-10

#### Schweiz: Teilindikator Arbeitsmarktpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Avenir Suisse

Die wichtigste bewertungsrelevante arbeitsmarktpolitische Maßnahme in der hier betrachteten Periode ist die Botschaft zur Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 24.9.2008.<sup>15</sup> Bei der bundesrätlichen Vorlage stehen vor allem die Entschuldung der Arbeitslosenkasse, die Beseitigung von Fehlanreizen sowie die Steigerung der Wiedereingliederungsmaßnahmen im Vordergrund.<sup>16</sup>

Bedauerlicherweise beinhaltet die Sanierung nicht nur Korrekturen auf der Leistungsseite. Hinzu kommen Mehreinnahmen in beträchtlicher Höhe. So soll der ordentliche Beitragssatz bei

<sup>15</sup> Das Gesetz aus dem Jahr 1982 wurde bereits Anfang der 90er Jahre und im Jahr 2002 bedeutend revidiert.

<sup>16</sup> Die Gesetzesrevision aus dem Jahr 2002 ging von einer konjunkturabhängigen (Sockel-)Arbeitslosigkeit von lediglich 100.000 Personen aus. Weil sich diese Annahme als deutlich zu tief herausgestellt hat, ist die Verschuldung der Arbeitslosenversicherung bis Ende 2007 auf 4,8 Milliarden Franken gestiegen.

einer angenommenen durchschnittlichen (Sockel-)Arbeitslosenzahl von 125.000 um 0,2 Prozentpunkte auf 2,2 Prozent steigen. Insgesamt führt dies zu Mehreinnahmen von 460 Millionen Franken.

Im Interesse eines raschen Schuldenabbaus werden zusätzlich befristet<sup>17</sup> der Lohnbeitragsatz um weitere 0,1 Prozentpunkte auf 2,3 Prozent erhöht und ein Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent auf die bisher nicht versicherten Einkommensteile zwischen dem versicherten Höchstbetrag (126.000 Franken) und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes (315.000 Franken) erhoben. Dies erlaubt laut Bundesverwaltung zwar einen jährlichen Schuldenabbau in Höhe von 390 Millionen Franken. Allerdings verstößt der Solidaritätsbeitrag gegen das Versicherungsprinzip, da jene, die künftig mehr einzahlen sollen, keine entsprechende Gegenleistung aus der Arbeitslosenversicherung erhalten.

Indem Fehlanreize beseitigt werden, sollen nebst den Mehreinnahmen auch Einsparungen in beträchtlicher Höhe erreicht werden. So sind künftig erzielte Verdienste aus arbeitsmarktlichen Maßnahmen, die durch die öffentliche Hand finanziert werden, nicht mehr versichert. Auch bei der Neuberechnung des versicherten Verdienstes werden die von der Arbeitslosenversicherung bezahlten Kompensationszahlungen nicht mehr berücksichtigt. Außerdem soll die Bezugsdauer nach der Länge der Beitragszeit restriktiver berechnet werden. So können mit zwölf Monaten Beitragszeit lediglich 260 Taggelder und nicht mehr 400 Taggelder bezogen werden. Ebenfalls soll die Bezugsdauer für beitragsfrei Versicherte von heute 260 auf 90 Taggelder gekürzt werden. Schließlich wird die Möglichkeit zur Verlängerung des Taggeldbezuges für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen gänzlich gestrichen. Durch diese Maßnahmen und einige ungenannte weitere werden Einsparungen in Höhe von 533 Millionen Franken erwartet.

Während sich die Mehreinnahmen in Form höherer Lohnzusatzkosten negativ auf den Teilindikator Sozialpolitik auswirken, stärken die Einsparungen das Versicherungsprinzip in der Arbeitslosenversicherung.

Darüber hinaus erfuhr die Arbeitsmarktpolitik nur wenige Änderungen. Ein neues Arbeitsgesetz vom Dezember 2007 erlaubt die Beschäftigung von Verkaufspersonal an vier Sonntagen im Jahr ohne kantonale Zustimmung. Das bisher geltende Bundesrecht sah vor, dass das Sonntagsarbeitsverbot lediglich unter sehr restriktiven Bedingungen durchbrochen werden konnte. Die neue Flexibilisierung des Sonntagsverkaufs vereinfacht das Arbeitsrecht und bringt eine bescheidene Deregulierung des Arbeitsmarktes. Obwohl die Richtung stimmt, geht sie als kleine Maßnahme nicht in die Bewertung ein.

Zu kritisieren ist schließlich die Verlängerung der bedarfsabhängigen Zulassung von Ärzten, die am 13.8.2008 beschlossen wurde, um den weiteren Anstieg der Gesundheitskosten im ambulanten Bereich zu verhindern. Die Zulassungsbeschränkung für neue Ärzte war ursprünglich eine auf drei Jahre befristete Übergangslösung bis zur Aufhebung des Vertragszwangs zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern. Allerdings kamen die diesbezüglichen Verhandlungen im Parlament nicht genügend voran, sodass der Zulassungsstopp erneut verlängert wurde. Da es sich dabei jedoch um eine Übergangslösung handelt, wirkt sie sich nicht negativ auf das Reformbarometer aus.

---

<sup>17</sup> Die Befristung gilt, bis der Ausgleichsfonds eine Vermögensreserve von einer Milliarde Schweizer Franken gebildet hat.

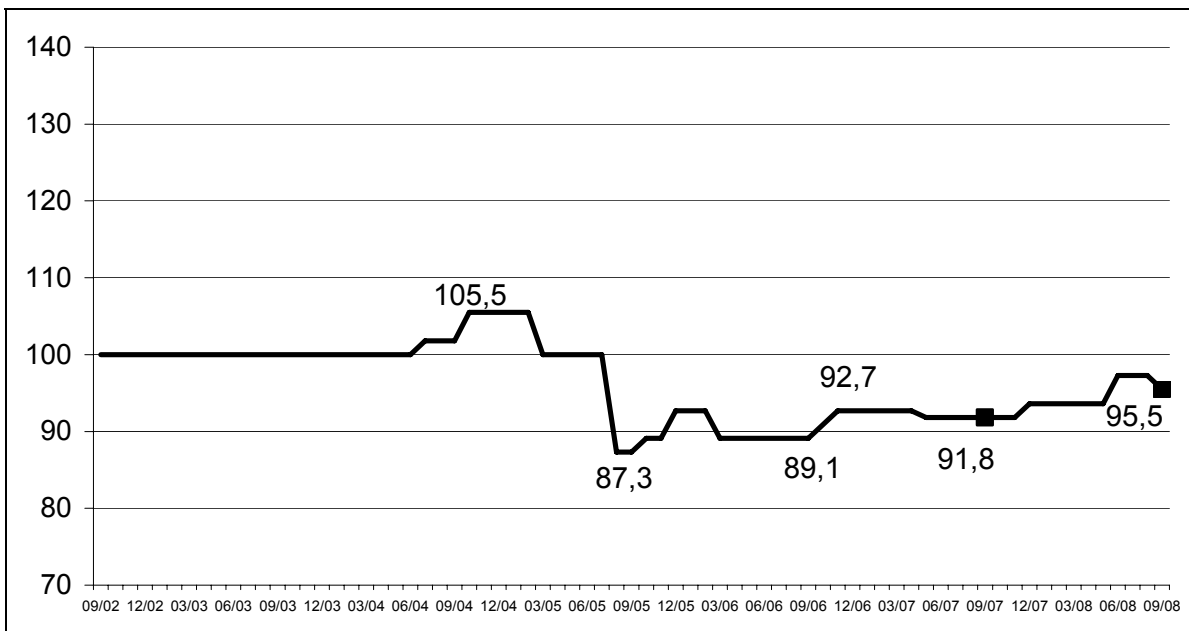
### 3.3.3 Sozialpolitik

Der Teilindikator Sozialpolitik ist von 91,8 Punkten im September 2007 auf 95,5 Punkte im September 2008 gestiegen. Er weist damit seit seinem starken Abfallen im September 2005 den höchsten Wert auf (Abbildung 3-11).

Abbildung 3-11

#### Schweiz: Teilindikator Sozialpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Avenir Suisse

Den größten Beitrag zu diesem Anstieg hat der Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung (IV) vom Juni 2008 geleistet. Bereits im letzten Jahr hatte die 5. IV-Revision, die durch die Verstärkung der Eingliederungsmaßnahmen einen Rückgang von Neurentnern zum Ziel hatte, zu einer positiven Korrektur des Teilindikators Sozialpolitik geführt.

Dennoch weist die Invalidenversicherung nach wie vor jährliche Defizite in Milliardenhöhe auf, was nicht nur die öffentlichen Finanzen belastet, sondern auch den Fonds der Altersvorsorge, mit dem sie verknüpft ist. Das nun verabschiedete Gesetz zur Zusatzfinanzierung beinhaltet im Vergleich zur ursprünglich stark negativ bewerteten Botschaft<sup>18</sup> zwei Verbesserungen:

- Zum einen soll der Normsatz der Mehrwertsteuer statt um 0,8 lediglich um 0,4 Prozentpunkte auf 8,0 Prozent steigen. Die Erhöhung ist zudem auf sieben Jahre begrenzt. Obwohl das Versicherungsprinzip damit noch immer geschwächt bleibt und die Konsumbelastung steigt, stellt der Parlamentsbeschluss gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates eine Verbesserung dar.
- Zum anderen soll die Finanzierung von IV und Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) künftig getrennt werden. Neu wird ein IV-Ausgleichsfonds geschaffen, der mit einem Startkapital von fünf Milliarden Franken aus dem AHV-Fonds ausgestattet wird. Diese Ver selbstständigkeit ist aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen.

In Verbindung mit diesem Bundesbeschluss wird der Bundesrat zudem beauftragt, die kommende 6. IV-Revision in Angriff zu nehmen. Da die Vorlage jedoch nicht nur Maßnahmen auf

<sup>18</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, 94 f.

der Ausgabenseite aufweist, beinhaltet sie die Gefahr zur Erhöhung der Lohnzusatzkosten. Dieser Umstand schlägt nachteilig zu Buche. Dennoch wird die stark negativ bewertete Botschaft aus dem Jahr 2005 nach oben korrigiert, da die zweckgebundene Mehrwertsteuererhöhung niedriger ausfällt als damals geplant.

Das revidierte Krankenversicherungsgesetz fließt aufgrund von drei kleinen Reformschritten in das diesjährige Barometer ein. Addiert wirken sich die einzelnen Teilrevisionen der Spitalfinanzierung, des Risikoausgleichs zwischen Krankenkassen und der Pflegefinanzierung positiv auf den Teilindikator Sozialpolitik aus:

- Die Vorlage über die Spitalfinanzierung vom Dezember 2007 hat zum Ziel, mittels eines landesweit verstärkten Qualitäts- und Leistungswettbewerbs die Kosten der obligatorischen Krankenversicherung zu senken. Bisher waren stationäre Behandlungen außerhalb des eigenen Kantons nur für Zusatzversicherte und nur für vertraglich vereinbarte Leistungen möglich. Nun hat das Parlament die freie überkantonale Spitalwahl auch für Patienten mit Grundversicherung eingeführt. Diese Öffnung des Krankenhausmarktes fördert die Spezialisierung: Spitäler, die qualitativ bessere und günstigere Leistungen anbieten, ziehen Patienten aus anderen Kantonen an und zwingen deren Häuser zur Anpassung. Dieser Spitalbinnenmarkt stärkt den Wettbewerb in der Krankenversicherung weiter und fördert damit die Effizienz des schweizerischen Gesundheitswesens.
- Die Neuregelung des Risikoausgleichs verbessert die Wettbewerbssituation im Gesundheitswesen. Der Umverteilungsmechanismus zwischen den Versicherern definiert neue Risikofaktoren. Der bisherige Ausgleich basierte lediglich auf den Faktoren Alter und Geschlecht. Krankenkassen mit einem hohen Anteil an guten Risiken – also Versicherten, die aufgrund ihres Geschlechts und ihres Alters geringe Kosten verursachen – zahlten Beiträge, um die unterschiedliche Ausgangslage zwischen Krankenkassen mit guten und schlechten Risiken auszugleichen. Dies schaffte Anreize zur Risikoselektion.<sup>19</sup> Da die Gesundheitskosten jedoch nur zu einem geringen Teil durch Alter und Geschlecht bestimmt werden, soll neu der Gesundheitszustand bzw. das erhöhte Krankheitsrisiko als zusätzlicher Faktor berücksichtigt werden. Dieses neue Kriterium verbessert nicht nur die Kostentransparenz, sondern senkt auch die Anreize zur Risikoselektion, wodurch der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen entschärft und zu einem Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern wird. Damit erfährt auch das Versicherungsprinzip eine Stärkung.
- Als dritte Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes ist die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13.6.2008 zu nennen. Seit 1996 übernimmt die obligatorische Krankenversicherung Pflegeleistungen von ambulanten Leistungserbringern bei Hausbesuchen, stationären oder teilstationären Spitalaufenthalten oder in Pflegeheimen. Nun sollen Kostenanstiege, die aus diesem Leistungskatalog resultieren, unter Kontrolle gebracht werden. Entgegen der Botschaft vom Februar 2005<sup>20</sup> soll am Höchstbetrag für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen festgehalten werden, was positiv bewertet werden kann. Ein Ausbau der Ergänzungsleistungen hätte die Eigenverantwortung der Leistungsbezieher geschwächt, und der Anreiz zur unentgeltlichen Pflege und individuellen Vorsorge wäre vermindert worden. Hingegen wird neu für Personen, die zu Hause gepflegt werden, eine hilflosenentschädigung für Hilflosigkeit leichten Grades eingeführt. Dies führt zu Mehrkosten, wodurch die Ausgaben je Versicherten steigen und mittel- bis langfristig alle Haushalte stärker belastet werden. Insgesamt aber kann die negative Bewertung von 2005 etwas nach oben korrigiert werden.

---

<sup>19</sup> Vgl. Spycher, 2001, 13 f.

<sup>20</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, 94.

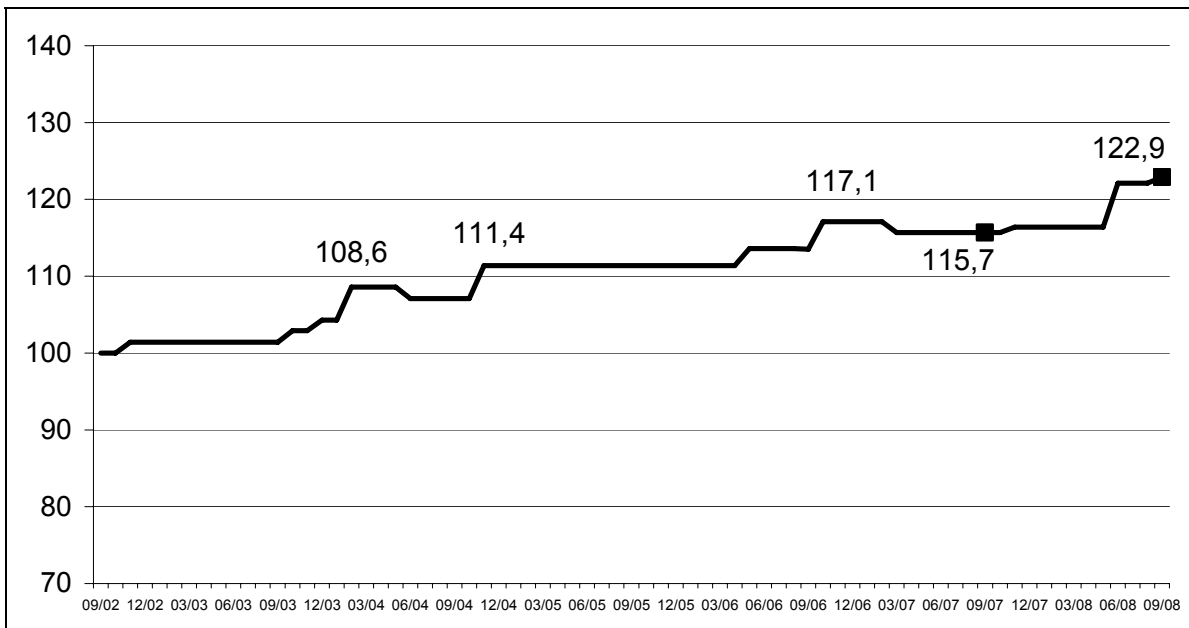
### 3.3.4 Steuer- und Finanzpolitik

Im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik ist ohne Zweifel die Botschaft des Bundesrates zur Reform der Mehrwertsteuer vom 26.6.2008 die bedeutendste Vorlage. Auch wenn diese Reform ohne Steuerausfälle durchgeführt werden soll, ist sie sowohl steuersystematisch als auch wachstumspolitisch von hoher Relevanz und findet deshalb im Teilindikator Finanz- und Steuerpolitik einen starken Niederschlag. Dieser hat sich von 115,7 Punkten im September 2007 auf 122,9 Punkte im Oktober 2008 erhöht (Abbildung 3-12); er trägt am stärksten zur positiven Reformbilanz der Schweiz in der Berichtsperiode bei.

Abbildung 3-12

#### Schweiz: Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Avenir Suisse

Der erste Teil der zweiteiligen Mehrwertsteuer-Botschaft umfasst das vollständig überarbeitete Mehrwertsteuergesetz, das sich durch eine einfachere Systematik und inhaltliche Revision in über 50 Punkten auszeichnet. Die Botschaft schätzt die jährlichen Einsparungen dieser Vereinfachung für die Wirtschaft auf 10 Prozent. Dies macht bei aktuellen administrativen Entrichtungskosten der Unternehmen von geschätzten 1,5 Milliarden Franken rund 150 Millionen Franken aus. Der zweite Teil der Botschaft schlägt zusätzlich zur Gesetzesrevision die Einführung eines Einheitssatzes von 6 Prozent anstelle der heutigen drei Steuersätze (Normalsatz 7,6 Prozent, Beherbergungssatz 3,6 Prozent und reduzierter Satz 2,4 Prozent) sowie die Abschaffung zahlreicher Ausnahmen vor.

Für die Volkswirtschaft ist der Einheitssatz ein Impulsgeber, von dem sowohl die Unternehmen wie auch die privaten Haushalte profitieren. Namentlich durch die Abschaffung vieler Steuer- ausnahmen wird die sogenannte *Taxe occulte*<sup>21</sup> gesenkt und durch den tieferen Steuersatz auf

<sup>21</sup> Als „*taxe occulte*“ oder Schattensteuer wird die auf den Einkauf von Waren und Dienstleistungen erhobene Mehrwertsteuer bezeichnet, die von Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige (bspw. Gesundheitswesen) nicht oder nur teilweise als Vorsteuerabzug anrechenbar ist, weil diese nicht der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen. Damit ergibt sich für diese Unternehmen eine systemfremde Inputsteuerbelastung auf Vorleistungen und Investitionen, die bei einem Gesamtseueraufkommen von 17 Milliarden auf 5,4 Milliarden Franken geschätzt wird.

Investitionsgüter entsteht ein Arbeits- und Investitionsanreiz, der das Wachstum der Volkswirtschaft um geschätzte 0,3 bis 0,8 Prozent des Bruttoinlandsproduktes anschieben sollte. Ein möglichst niedriger, einheitlicher Satz ist nicht nur im Interesse der Schweiz als Werk- und Dienstleistungsplatz, sondern verbessert auch die Stellung im internationalen Standort-Wettbewerb.

Auf den Einheitssatz soll ein sozialpolitischer Zuschlag von 0,1 Prozent erhoben werden, der in Form von Krankenkassenprämienverbilligungen an einkommensschwache Haushalte weitergegeben wird. Auf die privaten Haushalte bezogen stellen sich jedoch laut eidgenössischer Finanzverwaltung die mittelfristigen positiven Effekte des Einheitssatzes fast fünfmal größer dar als die kurzfristigen Zusatzbelastungen. Pro Haushalt ergibt sich über die Zeit ein Einkommenszuwachs von 100 bis 700 Franken pro Jahr. Somit könnte auf das sozialpolitische Korrektiv verzichtet werden, weshalb dieser Zuschlag negativ ins Gewicht fällt.

Politökonomisch ist die Botschaft zur Reform der Mehrwertsteuer insofern interessant, als sich der Bundesrat von den zahlreichen negativen Stimmen im Vernehmlassungsverfahren nicht abschrecken ließ und dem Parlament eine mutige, zukunftsorientierte Vorlage unterbreitete. Er machte damit in fast unüblicher Weise von seinen umfassenden verfassungsmäßigen und institutionellen Kompetenzen Gebrauch. Damit wird die Vorlage gleichsam auch zu einem wichtigen Test für die Reformfähigkeit der Schweiz. Mit Blick auf das bisherige Reformgeschehen und die bereits beschlossene Zweiteilung der Vorlage ist es jedoch zweifelhaft, ob das Gesetz in dieser Form vor Parlament und Souverän bestehen wird. In diesem Falle müsste die Bewertung revidiert werden.

Die zweite bewertungsrelevante Maßnahme ist die Aufhebung der sogenannten Dumont-Praxis. Das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung von Instandstellungskosten bei Liegenschaften untersagte aufgrund eines Bundesgerichtsentscheides von 1973 den Abzug von Unterhaltskosten bei vernachlässigten Liegenschaften in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb. Es gibt zahlreiche Hinweise darauf, dass die Dumont-Praxis die Sanierungstätigkeit gebremst hat – vor allem bei zwischen 1946 und 1970 erstellten Wohngebäuden, die nach Angaben des Bundesamtes für Statistik nur zu 50 Prozent eine Sanierung erfahren haben. Die neue Regelung könnte auf Bundesebene bereits für die Steuerperiode 2009 wirksam werden, während die Kantone zwei Jahre Zeit für ihre Anpassungen haben. Zwar können die damit verbundenen Steuerausfälle mangels statistischer Daten nicht beziffert werden. Positiv fällt jedoch ins Gewicht, dass die Maßnahme nicht nur Erleichterungen bei der Steuerveranlagung bringt und die unterschiedlichen Praktiken der Kantone vereinheitlicht werden, sondern auch der Bauwirtschaft willkommenen Rückenwind verleiht.

Ebenfalls positiv bewertet wurde die Botschaft des Bundesrats zur Ergänzungsregel der Schuldenbremse vom 19.9.2008. Die 2003 eingeführte Schuldenbremse soll sicherstellen, dass der ordentliche Bundeshaushalt über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. Das Ziel der Schuldenstabilisierung kann durch die Schuldenbremse in ihrer gegenwärtigen Form jedoch nicht erreicht werden, weil zwei offene Flanken weiterhin bestehen: die außerordentlichen Ausgaben (z. B. Sanierungsvorgänge) und die Defizite bei der Sozialversicherung.

Da eine dauerhafte Neuverschuldung des Bundes im Zusammenhang mit außerordentlichen Ausgaben möglich ist, hat der Bundesrat eine Ergänzungsregel zur Schuldenbremse vorgeschlagen. Danach sollen Defizite des außerordentlichen Haushalts mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Als Steuerungsgröße dient der Stand des neu einzuführenden Amortisationskontos. Darin werden ausschließlich die außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst. Überschreiten die Ausgaben die Einnahmen, so ist dieser Fehlbetrag spätestens während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen. Diese Flexibilität sowie die Nachrangigkeit der Sanierung des au-

ßerordentlichen Haushalts zum ordentlichen Haushalt gewährleisten die Konjunkturverträglichkeit der Ergänzungsregel, die zum 1.1.2010 in Kraft treten soll. Im Weiteren befasst sich der Bundesrat auch mit einer finanzpolitischen Regelbindung für die Sozialwerke. Angesichts des positiven Einflusses der Schuldenbremse auf den Bundeshaushalt ist deren Ergänzung zu würdigen.

Schließlich darf erwähnt werden, dass der Souverän am 24.2.2008 der Unternehmenssteuer-Reform II, die 2005 positiv ins Gewicht fiel und in der letzten Berichtsperiode etwas nach unten korrigiert werden musste,<sup>22</sup> nach einem intensiven Abstimmungskampf knapp zugestimmt hat. Diese verbessert die Rahmenbedingungen vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen durch die Milderung der Doppelbesteuerung, die Entlastung der Kapitalunternehmen von Substanz zehrenden Steuern sowie die Befreiung der Personenunternehmen (Gewerbebetriebe) von Steuern in Übergangsphasen.

Der Vollständigkeit halber wird schließlich die vorläufige Aussetzung der Reform der Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen im April 2008 erwähnt, nachdem das Vorhaben bereits vor über zwei Jahren auf die lange Bank geschoben worden ist. Mit dem Gesetz sollte hauptsächlich die Rechtssicherheit bei der Besteuerung von geldwerten Vorteilen aus Mitarbeiterbeteiligungen wieder hergestellt werden. Als Knacknuss erwies sich vor allem die Besteuerung gesperrter Mitarbeiteroptionen. Die Hektik an den Finanzmärkten verhinderte eine Lösung, die mit für die Schweiz relevanten Kapitalmärkten anderer Länder vereinbar gewesen wäre.

---

<sup>22</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, 98 und Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007, 36.



### 3.3.5 Reformbarometer für die Schweiz – Monatswerte

Ausgangswert (September 2002) = 100;

Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer-und Finanz-politik	Reform-baro-meter*	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer-und Finanz-politik	Reform-baro-meter*
09/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>					
10/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	10/05	103,3	89,1	111,4	<b>101,3</b>
11/02	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	11/05	103,3	89,1	111,4	<b>101,3</b>
12/02	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	12/05	106,7	92,7	111,4	<b>103,6</b>
01/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	01/06	106,7	92,7	111,4	<b>103,6</b>
02/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	02/06	106,7	92,7	111,4	<b>103,6</b>
03/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	03/06	106,7	89,1	111,4	<b>102,4</b>
04/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	04/06	106,7	89,1	111,4	<b>102,4</b>
05/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	05/06	106,7	89,1	113,6	<b>103,1</b>
06/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	06/06	107,5	89,1	113,6	<b>103,4</b>
07/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	07/06	107,5	89,1	113,6	<b>103,4</b>
08/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	08/06	107,5	89,1	113,6	<b>103,4</b>
09/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	09/06	107,5	89,1	113,6	<b>103,4</b>
10/03	100,0	100,0	102,9	<b>101,0</b>	10/06	107,5	90,9	117,1	<b>105,2</b>
11/03	100,0	100,0	102,9	<b>101,0</b>	11/06	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>
12/03	100,0	100,0	104,3	<b>101,4</b>	12/06	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>
01/04	100,0	100,0	104,3	<b>101,4</b>	01/07	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>
02/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	02/07	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>
03/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	03/07	107,5	92,7	115,7	<b>105,3</b>
04/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	04/07	107,5	92,7	115,7	<b>105,3</b>
05/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	05/07	107,5	91,8	115,7	<b>105,0</b>
06/04	100,0	100,0	107,1	<b>102,4</b>	06/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>
07/04	100,0	101,8	107,1	<b>103,0</b>	07/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>
08/04	100,0	101,8	107,1	<b>103,0</b>	08/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>
09/04	100,0	101,8	107,1	<b>103,0</b>	09/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>
10/04	100,0	105,5	107,1	<b>104,2</b>	10/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>
11/04	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	11/07	108,3	91,8	116,4	<b>105,5</b>
12/04	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	12/07	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>
01/05	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	01/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>
02/05	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	02/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>
03/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	03/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>
04/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	04/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>
05/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	05/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>
06/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	06/08	108,3	97,3	122,1	<b>109,2</b>
07/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	07/08	108,3	97,3	122,1	<b>109,2</b>
08/05	103,3	87,3	111,4	<b>100,7</b>	08/08	108,3	97,3	122,1	<b>109,2</b>
09/05	103,3	87,3	111,4	<b>100,7</b>	09/08	110,0	95,5	122,9	<b>109,4</b>

\* Durchschnitt der drei Teilindikatoren, alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Avenir Suisse

#### 4 Reformpolitische Lehren und Vorschläge

Die wesentliche Erkenntnis, die bereits im letzten D A CH-Reformbarometer gewonnen wurde, hat sich auch in diesem Jahr einmal mehr durchgesetzt: Wirtschaftlich gute Zeiten sind schlechte Zeiten für Reformen.

Während die ökonomische Logik Strukturreformen gerade in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs nahe legt, ist die politische Logik eine fundamental andere: Verbessert sich die Konjunktur und sprudeln die Steuereinnahmen, nimmt die Politik das zusätzliche Geld dankend an – nicht etwa, um damit Steuern zu senken, Zukunftsvorsorge zu treffen oder Schulden abzubauen, sondern um mit zusätzlichen Leistungen Geschenke an die Wähler zu verteilen. Dieses Kurzfristdenken rächt sich spätestens im Konjunkturabschwung. Dann wird nämlich klar, dass sich die neuen Programme und Förderungen nicht mehr mühelos finanzieren lassen, sondern tiefe Löcher in die öffentlichen Kassen reißen und die Handlungsfähigkeit des Staates einschränken.

Gerade in Zeiten weltweiter Rezessionstendenzen und der Finanzkrise, in der aus gutem Grund erhebliche Mittel zur Rettung der Banken zur Verfügung gestellt worden sind, um das System insgesamt zu stabilisieren und einen Flächenbrand zu verhindern, hätte eine ambitioniertere Reform- und Budgetpolitik während des Wirtschaftsaufschwungs zusätzlichen finanziellen Spielraum gebracht. Stattdessen ist zu befürchten, dass die Staatsfinanzen in den nächsten Jahren wieder stark unter Druck geraten werden. Schon jetzt gibt beispielsweise Österreich jährlich 10 Milliarden Euro oder rund 15 Prozent des Haushaltbudgets für den Schuldendienst aus. Zusätzliche Defizite und ein zu erwartender Anstieg der Zinsen werden diese Last in Zukunft noch erhöhen.

Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass in den vergangenen zwei Jahren zumindest in Deutschland und Österreich nur unzureichende Reformfortschritte bzw. zuletzt sogar meist Rückschritte gemacht wurden. Zwar stützen bzw. stützten sich die Großen Koalitionen in beiden Ländern jeweils auf eine umfangreiche parlamentarische Mehrheit, was ihnen formal eine hohe Legitimation und Durchsetzungsfähigkeit verschafft hätte. Doch ist es den nahezu gleich starken Koalitionspartner CDU/CSU und SPD in Deutschland bzw. SPÖ und ÖVP in Österreich immer weniger gelungen, sich auf wegweisende Projekte zu einigen. Während sich nach dem Regierungswechsel in Deutschland das schwarz-rote Bündnis mit der Föderalismusreform I, der Rente mit 67 und dem Subventionsabbau zur Haushaltskonsolidierung noch auf einem guten Weg befand, sind die Koalitionspartner im dritten Jahr ihrer gemeinsamen Amtszeit inhaltlich immer weiter auseinandergedriftet und stärker darauf bedacht, sich zum Schaden des anderen vor der eigenen Wahlklientel zu profilieren. In Österreich gab es eine ähnliche Entwicklung, die darin kulminierte, dass nach dem Bruch des SPÖ/ÖVP-Bündnisses unmittelbar vor der Nationalratswahl mit wechselnden Mehrheiten ohne Rücksicht auf die Haushaltslage ausgabenträchtige Leistungspakete geschnürt wurden.

Die politischen Institutionen der Schweiz orientieren sich weniger an der politökonomischen Logik des Wahlzyklus. Vielmehr ist der Reformprozess in ein hoch partizipatives Entscheidungsfindungsverfahren eingebettet, das in der Regel von vornherein einen breiten Kompromiss beinhaltet. Aufgrund der allgegenwärtigen „Referendumsdrohung“ – das Volk hat das Recht, auch im Nachhinein über die Entscheidungen der Legislative abzustimmen – werden von Anfang an alle referendumsfähigen Gruppen berücksichtigt. Infolgedessen ziehen sich politische Entscheidungen in der Schweiz regelmäßig in die Länge – so etwa die 5. IV-Revision, zu der es bereits im August 2005 die erste Botschaft gab und die drei Jahre später immer noch nicht abgeschlossen ist. Dennoch lassen sich auch im konsensorientierten Regierungssystem der Schweiz mit seiner Neigung zum Status quo Reformen durchsetzen, auch wenn es sich dabei meist nur um kleine Schritte handelt. Mit der Botschaft über den Einheitssatz der Mehr-

wertsteuer kündigt sich vielleicht eine Änderung der bundesrätlichen Arbeitsweise an – zumindest aber ein klares Abweichen von der üblichen Praxis.

Doch auch losgelöst von länderspezifischen Ursachen gibt es eine Vielzahl von Gründen, welche die Durchsetzung von Reformen behindern. So können gut organisierte Minderheiten für sie nachteilige Lösungen blockieren, selbst wenn sie im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen (Olson, 2004). Für sie ist es einfacher, ihre Vorstellungen zu artikulieren und durchzusetzen als für große, heterogene Gruppen. Daher haben Partikularinteressen im politischen Prozess ein stärkeres Gewicht als das Allgemeininteresse. Zudem denkt die Politik in Wahlzyklen. Entsprechend kurzfristig ist ihr Entscheidungshorizont. Weichenstellungen, deren Erfolg sich erst langfristig einstellt und der den Handlungsträgern nicht eindeutig zurechenbar ist, werfen auf kurze Sicht keine positive politische Rendite in Form von Wählerstimmen ab. Im Gegenteil können sie zur Abwahl und damit zum Machtverlust einer Regierung führen. Orientiert sich die Politik stärker an Stimmungslagen und Demoskopie als an objektiven Fakten, begünstigt dies sprunghafte Entscheidungen. Allerdings setzt eine unstete Politik ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel, und politische Ankündigungen verlieren ihre erwartungsbildende Kraft. Die Verunsicherung verstärkt den Attentismus von Bürgern und Unternehmen, die sich mit ausgeträchtigten und langfristig bindenden Konsum- und Investitionsentscheidungen zurückhalten (Kortmann, 2004). Dies kann in einen Teufelskreis münden, wenn die Politik dem selbst herbeigeführten Vertrauensverlust mit weiterem Aktionismus begegnet und anschließend die Politikverdrossenheit der Wähler beklagt.

Die Psychologie hat beim Menschen einen „Status-quo-Bias“ festgestellt. Selbst zufällig entstandene Zustände genießen eine höhere Wertschätzung als mögliche bessere Alternativen, allein weil sie der Status quo und damit bekannt sind (Heinemann et al., 2007). Die Abneigung gegenüber Verlusten hat dabei ein stärkeres Gewicht als die Aussicht auf Gewinne. Diese Verlustaversion führt dazu, dass auch objektiv unattraktive institutionelle Arrangements und Situationen akzeptiert werden und erstaunlich stabil sind. Es herrscht eine größere Präferenz für den vermeintlich sicheren Status quo gegenüber den unsicheren zukünftigen Folgen einer Reform. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Reformgewinner in der Regel anonym bleiben, während potenzielle Reformverlierer ex ante leichter identifiziert werden können und sich Reformwiderstände mit der entsprechenden medialen Bebilderung wirkungsvoller mobilisieren lassen als die eher abstrakte Argumentation von Vorteilen. Im politischen Prozess geben vielfach Fragen der Gerechtigkeit den Ausschlag. Daher ist die Kompensation potenzieller Reformverlierer immer mitzudenken. Gelingt es der Politik auf diese Weise, den bisherigen Status quo aufzubrechen, wird die geänderte Situation irgendwann als neuer Status quo akzeptiert. Aufgrund des „Status-quo-Bias“ wird dann niemand mehr zu den alten Verhältnissen zurückkehren wollen.

Diese Erkenntnis sollte der Politik Mut machen, kurzfristige Reformwiderstände zu überwinden, um langfristig ökonomisch vorteilhafte Lösungen zum Wohlstand aller zu erreichen. Voraussetzung dafür ist, dass sie ihr Vertrauenskapital nicht verspielt, die Vorteile ihrer Vorhaben klar kommuniziert, die Verteilungswirkungen berücksichtigt und nach der Umsetzung an den Reformen festhält.

## 4.1 Deutschland

Deutschland befindet sich in einer Rezession. Der abrupte Nachfragerückgang überfordert die Anpassungsflexibilität der Angebotsseite. Daher sind koordinierte Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur sinnvoll. Allerdings sollte man dabei über den Tag hinaus denken und weder in industriepolitischen Aktionismus verfallen noch auf teure Vergünstigungen setzen, die schnell verpuffen. Vielmehr bedarf es einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik, um sofort Angebot und Nachfrage zu beflügeln, das Vertrauen zu stärken und gleichzeitig die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum zu verbessern. Im Einzelnen:

### Arbeitsmarktpolitik

- **Beitrag zur Arbeitslosenversicherung auf 2,5 Prozent senken.** Versicherungsfremde Leistungen – wie der Eingliederungsbetrag von 5 Milliarden Euro oder der Ausbildungsbonus – belasten die Beitragszahler. Mit ihrer Abschaffung könnte die Bundesregierung den Beitragssatz dauerhaft auf 2,5 Prozent herabsetzen und nicht nur kurzfristig auf 2,8 Prozent, um ihn später wieder auf 3,0 Prozent zu erhöhen. Die Lohnzusatzkosten würden sinken und die Arbeitnehmer hätten monatlich ebenfalls mehr netto in der Tasche.
- **Auf Mindestlöhne verzichten.** Angesichts der Finanzmarktkrise und der sich abkühlenden Konjunktur sollte Deutschland erst recht auf neue Hürden für den Arbeitsmarkt verzichten. Mindestlöhne – siehe Postdienstleistungen – führen zum Verlust von Arbeitsplätzen und schnüren den Arbeitsmarkt von unten ein.

### Steuer- und Finanzpolitik

- **Solidaritätszuschlag abschaffen.** Dies entlastet Bürger und Unternehmen im nächsten Jahr um 12,5 Milliarden Euro. Die Bürger würden gleich mit dem ersten Gehaltszettel davon profitieren. Außerdem kann der Bund diese Maßnahme ohne die Länder beschließen. Mit dem Solidarpakt II ist die Finanzierung der deutschen Einheit bis 2019 geregelt. Der Solidaritätszuschlag ist eine reine Zusatzsteuer, die in den allgemeinen Steuertopf des Bundes fließt. Insofern hat er keine Berechtigung mehr.
- **Degressive Abschreibung von 30 Prozent dauerhaft einführen.** Mit der Unternehmenssteuerreform wurde die degressive Abschreibung abgeschafft. Ihre unbefristete Wiedereinführung – die Bundesregierung plant lediglich ein zweijähriges Wiederaufleben in Höhe von 25 Prozent – steigert nachhaltig die Liquidität der Unternehmen. Die degressive Abschreibung entspricht eher der wirtschaftlichen Nutzung als die lineare. Es handelt sich nicht um eine Subvention, sondern lediglich um eine zeitlich andere Aufteilung der Besteuerung. Der Zins- und Liquiditätsvorteil erhöht die Investitionsbereitschaft der Unternehmen.
- **Erbschaftsteuer abschaffen.** Die Große Koalition in Österreich unter dem sozialdemokratischen Kanzler Gusenbauer hat es vorgemacht. Der Verzicht der Länder auf die Erbschaftsteuer entlastet Unternehmen und Bürger um vier Milliarden Euro. Dieses Geld könnte unmittelbar in Konsum und Investitionen fließen.
- **Kfz-Steuer ökologisch ausrichten.** Die seit langem andauernde Hängepartie bei der Kfz-Steuer verunsichert die Autokäufer. Die Bemessungsgrundlage der Kfz-Steuer sollte ab 2009 vom Hubraum auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß umgestellt werden. Dies erhöht den Anreiz, den alternden PKW-Bestand durch technisch hochwertige, verbrauchsarme Neuwagen zu ersetzen. Die Bundesregierung strebt eine solche Reform erst für die nächste Legislatur an, obwohl sich Bund und Länder in dieser Frage grundsätzlich einig sind. Im Rahmen der Föderalismusreform II sollen Bund und Länder rasch den Tausch der aufkommensgleichen Versicherungssteuer (zurzeit Bundessteuer) gegen die Kfz-Steuer (zurzeit Ländersteuer) beschließen.

- **Defizitabbau verbindlich vorschreiben.** Die öffentliche Hand sollte die vorgeschlagenen Maßnahmen verzögert gegenfinanzieren. Um das Vertrauen in eine solide Haushaltsführung zu stärken, sind Subventionsabbau und Ausgabenkürzungen schon jetzt verbindlich per Gesetz für das Haushaltsjahr 2011 festzulegen. Das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium ist in jedem Fall einzuhalten. Im Rahmen der Föderalismusreform II ist eine wirkungsvolle Schuldenbremse einzuführen. Die Schweiz verfügt bereits über einen solchen Regelmechanismus zur Begrenzung der Staatsverschuldung.

Dieses Sieben-Punkte-Programm hat eine doppelte Dividende: Es stützt kurzfristig die Konjunktur und stärkt langfristig das Wachstum.

## 4.2 Österreich

Da Österreich in den letzten 18 Monaten keine nennenswerten Reformfortschritte gemacht hat, sind die Erwartungen an die neue Bundesregierung besonders hoch. In den drei Politikfeldern sind folgende Reformen überfällig:

- **Arbeitsmarktpolitik.** Qualifizierte Zuwanderung ist notwendig, um die negativen wirtschaftlichen Folgen des demographischen Wandels abzufedern: Kernstück des neuen Zuwanderungsmodells soll ein transparentes Punktesystem darstellen, das die Zuwanderung nach Österreich nach objektiven Kriterien regelt. Dadurch sollen vor allem sehr gut qualifizierte Menschen zu einem Zuzug nach Österreich motiviert werden, wobei sich die Gestaltung der Kriterien an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientiert.
- **Sozialpolitik.** Das dringendste Problem ist hier eine nachhaltige Gesundheitsreform, die ein transparentes Finanzierungssystem schafft und Verantwortlichkeiten klar regelt. Derzeit gibt es zu viele Akteure auf diesem Gebiet, die aufgrund unterschiedlicher Interessenslage volkswirtschaftlich sinnvollen Lösungen im Wege stehen. Außerdem sollte ein neues Finanzierungsmodell der Krankenversicherung eingeführt werden, bei dem die Beiträge vom Lohneinkommen abgelöst werden.
- **Finanz- und Steuerpolitik.** Es wird erwartet, dass die neue Regierung einen weiteren Anlauf für eine große Reform der Lohn- und Einkommenssteuer unternimmt. Im österreichischen Steuersystem tragen die Leistungsträger in einem hohen Maß zum Steueraufkommen bei, und 20 Prozent der Steuerpflichtigen erwirtschaften fast 75 Prozent des Lohn- und Einkommenssteueraufkommens. Hier sollte eine Tarifreform für eine Entlastung der Leistungsträger sorgen, indem der Spitzensteuersatz von 50 Prozent reduziert bzw. die Schwelle, ab der er greift, von derzeit 51.000 Euro deutlich erhöht wird. Außerdem sollte die steuerliche Benachteiligung von Selbständigen gegenüber Angestellten abgeschafft werden. Derzeit profitieren Angestellte von einem steuerbegünstigten 13. und 14. Jahress Gehalt, welches mit lediglich 6 Prozent besteuert wird. Richtig wäre es, diese Steuerbegünstigung abzuschaffen und stattdessen einen generell niedrigeren Einkommenssteuersatz einzuführen, der gleichermaßen für Angestellte und Selbständige gilt. Der derzeit hohe Eingangssteuersatz von 38,5 Prozent sollte ebenfalls gesenkt werden, da die durch ihn ausgelöste hohe Progression in unteren Einkommensklassen die Anreize zur Erweiterung des Arbeitsangebotes verringert.

Aufgrund der Finanzmarktkrise ist allerdings zu befürchten, dass die Regierung Strukturreformen scheut und stattdessen über teure Konjunkturprogramme nur kurzfristige Strohfeder entfacht.

### 4.3 Schweiz

In der direkten Demokratie führt kein Weg daran vorbei, jede Reform überzeugend und mehrheitsfähig zu vermitteln. Das gilt gerade in der heutigen Zeit, in der die Angst vor einer Rezession ganz offensichtlich größer ist als die Furcht vor Verstaatlichungen, Marktinterventionen und neuen Regulierungen, die den Kern der Marktwirtschaft tangieren. Erschwerend kommt im Falle der Schweiz hinzu, dass das politisch-institutionelle System kaum Reformen zulässt, die allzu weit vom Status quo entfernt sind. Dennoch sind diese Reformen in kleinen Schritten wichtig und neben den seltenen großen Reformen nicht zu vernachlässigen. In den drei Politikfeldern sind folgende Maßnahmen angezeigt:

- **Arbeitsmarktpolitik.** Nachdem der konjunkturelle Aufschwung der letzten Jahre dank der hohen Arbeitsmarktflexibilität ausgezeichnet genutzt werden konnte, ist es gerade in Zeiten des Abschwungs umso wichtiger, dieses starke Instrument der Schweizer Wirtschaftspolitik zu erhalten. Dank einem beträchtlichen Zustrom von in erster Linie hochqualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland konnten Engpässe auf der Angebotsseite in Grenzen gehalten werden. Hauptgrund hierfür ist das Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Union (EU). Die Weiterführung und Ausdehnung dieses Vertrages, über die das Volk im Februar 2009 entscheiden wird, ist deshalb von höchster Bedeutung.
- **Sozialpolitik.** Nach bereits erfolgter Verbesserung der beruflichen Vorsorge (2. Säule)<sup>23</sup> muss angesichts der demographischen Situation auch die AHV im Zuge der 11. Revision wirksam reformiert werden: Ein einheitlich erhöhtes Rentenalter für Frauen und Männer und eine Anpassung der Renten je nach Stand des AHV-Ausgleichsfonds sind dringend nötig. Anreize zur Frühpensionierung, wie sie der Schweizerische Gewerkschaftsbund in der Volksinitiative vom 30.11.2008 formulierte<sup>24</sup>, die vom Volk jedoch deutlich verworfen wurden, würden das Versicherungsprinzip schwächen und eine nachhaltige Altersvorsorge für die künftigen Generationen gefährden. Zudem sollte mit der 6. IV-Revision die Sanierung dieses Sozialwerks weiter vorangetrieben werden, wobei Maßnahmen auf der Ausgabe Seite vorzuziehen sind.
- **Finanz- und Steuerpolitik.** Höchste Priorität in der Steuerpolitik hat die Mehrwertsteuerreform. Nachdem der Bundesrat mit der verabschiedeten Botschaft einen wirklichen Reformwurf erzielt hat, gilt es diesen nun vom Parlament zu bestätigen. Insbesondere dürfen keine Verwässerungen bei der Abschaffung der Steuerausnahmen geschehen, und am einheitlichen Satz von 6,1 Prozent ist dringend festzuhalten. Dadurch kann der Standortwettbewerb der Schweiz verbessert werden, was generell steuerpolitisch an oberster Stelle steht.

Obwohl die Außenwirtschaftspolitik außerhalb des Bewertungsrahmens dieses Reformbarometers liegt, weil die Handelspolitik in der EU vergemeinschaftet ist, spielt sie für die Schweiz eine wichtige Rolle. Deshalb sind die vorgesehenen Reformen wie die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips<sup>25</sup> und der Abschluss weiterer bilateraler Freihandelsabkommen für den zukünftigen Wachstumskurs der Schweiz von großer Bedeutung. Ebenso sollten die Verhandlungen mit der EU über den Agrarfreihandel zügig vorangetrieben werden.

Auf der institutionellen Ebene muss der Bundesrat als oberstes Führungsgremium seine weit reichenden Kompetenzen, über die er durch seine Nichtabwählbarkeit während einer Legislatur verfügt, systematischer und konsequenter ausnutzen. Er sollte dem Parlament keine Vorla-

<sup>23</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007, 31.

<sup>24</sup> Die Initiative wollte das heute geltende AHV-Alter (64 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer) durch einen frei wählbaren AHV-Bezug ab 62 Jahren ohne Rentenkürzungen ersetzen.

<sup>25</sup> Gemäß dem in der EU etablierten Prinzip der gegenseitigen Anerkennung sollen Produkte, die in der EU rechtmäßig zugelassen sind, ohne weitere Kontrollen auch in der Schweiz frei zirkulieren können.

gen unterbreiten, die den politischen Kompromiss bereits vorweg nehmen. Zudem sollte er noch stärker eine ordnungspolitische Grundorientierung zum Ausdruck bringen, welche die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge in einem konsistenten Gesamtpaket sichtbar macht. Eine wirtschaftspolitische Gesamtstrategie müsste alle Departemente umfassen und auch für alle gleichermaßen verbindlich sein.

## 5 Methodische Hinweise

Mit dem D A CH-Reformbarometer beurteilen das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und Avenir Suisse, inwiefern Reformen die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland, Österreich und der Schweiz verändern. Nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 führten die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), die WirtschaftsWoche und das IW das Reformbarometer als neuartiges Instrument der Politikfolgenabschätzung für Deutschland ein.<sup>26</sup> Im November 2005 legten IW, WKÖ und Avenir Suisse erstmals eine gemeinsame Studie vor. Seitdem präsentieren sie der Öffentlichkeit einmal jährlich einen systematischen Vergleich der Reformpolitik in den drei Nachbarländern.<sup>27</sup>

Als Grundlage für die Bewertung von Reformen dienen Kabinettsbeschlüsse, Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter oder Regierungserklärungen, Gesetzentwürfe und endgültig verabschiedete Gesetze. In der Schweiz sind außerdem Volksabstimmungen relevant. Die Beurteilung richtet sich nach den wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielen: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Senkung der Abgabenlast und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Alle Reformvorhaben werden danach bewertet, ob sie zur Erreichung dieser Ziele beitragen oder ob sie Beschäftigung und Wachstum eher behindern.<sup>28</sup>

Die Analyse beruht auf volkswirtschaftlichen Theorien und wird im Einzelfall durch ordnungspolitisch fundierte Werturteile ergänzt. Der Gehalt eines Politikvorschlags wird dabei anhand seiner Nähe zur Gesetzeswirksamkeit bewertet; reine Ankündigungen, Absichtserklärungen und öffentliche Diskussionen bleiben daher außen vor. Zudem wird bewertet, was sich gegenüber der bisherigen Rechtslage (Status quo) verändert und nicht, was sich gemessen an den ordnungspolitischen Notwendigkeiten ändern müsste.

Das Reformbarometer erfasst drei Indikatoren: „Arbeitsmarktpolitik“, „Sozialpolitik“ sowie „Steuer- und Finanzpolitik“. Diese gehen zu je einem Drittel in den Gesamtindikator ein. Die Teilindikatoren setzen sich aus je elf bis 14 Kriterien zusammen, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitischen Urteil eröffnen. Der Wert eines Teilindikators ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der Einzelbewertungen dieser Prüfsteine.

Die Ausgangswerte aller Kriterien und damit der Indikatoren sowie des Reformbarometers insgesamt wurden für September 2002 auf 100 Punkte gesetzt. Änderungen gegenüber dem Status quo werden positiv oder negativ in 10er-Schritten bewertet. Werte über 100 signalisieren, dass die Politik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an.

---

<sup>26</sup> Mit dem Antritt der großen Koalition in Deutschland wurde das Reformbarometer unter dem Titel „Merkelometer“ inhaltlich um das Politikfeld „Governance“ (Modernisierung des Staates) erweitert. Zudem vergleicht das Merkelometer die Reformpolitik in Deutschland mit dem Referenzszenario „Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist“ (IW Köln, 2005). Als Politikportal firmiert das Merkelometer im Internet unter [www.insm-merkelometer.de](http://www.insm-merkelometer.de).

<sup>27</sup> Für die zurückliegenden Gutachten siehe: Baumberger/Ingold/Mahlich/Scharnagel, 2005; Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006 und Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007

<sup>28</sup> Eine ausführliche Beschreibung der Methodik findet sich in Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, S. 10 ff.



## Die Indikatoren im Einzelnen.

**Arbeitsmarktpolitik.** Die grundlegende Richtung arbeitsmarktpolitischer Reformen besteht darin, Arbeit im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren günstiger und flexibler zu machen. Das in der regulären Wirtschaft geleistete Arbeitsvolumen soll steigen, um eine höhere Wertschöpfung und mehr Wachstum zu ermöglichen. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist zu verhindern bzw. abzubauen. Daher richtet sich bei diesem Indikator der Blick auf die folgenden Aspekte:

### Regulierung des Arbeitsmarktes, z. B.:

- Gibt es weniger oder mehr staatliche Marktzutrittsbarrieren?
- Wird das Arbeitsrecht einfacher oder komplizierter?
- Werden Arbeitszeiten flexibler oder starrer?

### Passive Arbeitsmarktpolitik, u. a.:

- Ändert sich die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen?
- Werden Transfers gesenkt oder erhöht?
- Fördert oder senkt die Abgabenbelastung niedriger Einkommen die Arbeitsaufnahme?

### Aktive Arbeitsmarktpolitik, z. B.:

- Werden offene Stellen schneller oder langsamer wiederbesetzt?
- Steigt oder sinkt die Eingliederungsquote?
- Ändert sich die Reichweite aktiver Maßnahmen?

**Sozialpolitik.** Alle Sozialversicherungen, die als Umlagesystem organisiert sind, stehen vor den gleichen Problemen: steigende Ausgaben, demographische Veränderungen und Aushöhlung des Versicherungsprinzips. Entsprechend gibt es für die „Rentenversicherung“, „Krankenversicherung“ und „Pflegeversicherung“ (Deutschland) bzw. „Invalidenversicherung“ (Schweiz) drei einheitliche Kriterien. Eine positive/negative Bewertung erfolgt dann, wenn politische Maßnahmen dazu führen, dass

- die Ausgaben je Versicherten sinken/steigen,
- die Umverteilung zwischen den Generationen abnimmt/zunimmt oder
- das Versicherungsprinzip gestärkt/geschwächt wird.

Die „Lohnzusatzkosten“ sind ein weiterer Indikator. Auf ihn wirkt sich positiv/negativ aus, wenn:

- die Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sinken/steigen oder
- die Beitragsbemessungsgrenzen langsamer/schneller steigen als die versicherungspflichtigen Einkommen.

**Steuer- und Finanzpolitik.** Anhand dieses Indikators wird bewertet, welche Antworten die Politik auf die folgenden Fragen bietet:

- Ändert sich die Grenz- und Gesamtsteuerlast für Unternehmen?
- Steigt oder sinkt die Steuerlast der Bürger – beim Eingangs- und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer sowie bei Verbrauchssteuern?
- Sind Steuerstruktur und -system wachstumsfreundlicher und einfacher geworden – oder bewirken Reformen das Gegenteil?
- Wie kommt die Haushaltskonsolidierung voran (Entwicklung der Staatsausgaben und des Finanzierungssaldos, Höhe der öffentlichen Investitionen und der Subventionen)?

## 6 Literatur

- Baumberger**, Matthias / **Ingold**, Simon / **Mahlich**, Jörg / **Scharnagel**, Benjamin, 2005, Das D A CH-Reformbarometer: Ein Vergleich der Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Kurzfassung der gemeinsamen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, der Wirtschaftskammer Österreich und Avenir Suisse, Köln, Wien und Zürich
- Bütler**, Monika / **Gentinetta**, Katja, 2007, Die IV – Eine Krankengeschichte, Zürich
- Eurostat**, 2008, Datenbank, Wirtschaft und Finanzen, URL:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/data&language=de&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE&scrollto=0](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/data&language=de&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=0)
- Heinemann**, Friedrich et al., 2007, Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit, in: Monatsbericht des BMF, April 2007, S. 43–55
- IW Köln** (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln
- Kortmann**, Walter, 2004, Attentismus: Ursachen, Auswirkungen, Gegenmaßnahmen, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1/2004, S. 40–49
- Müller-Jentsch**, Daniel (Hrsg.), 2008, Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen brain-gain und Überfremdungsangst, Zürich
- OECD** – Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008a, Economic Outlook No 83: Annual and Quarterly data, Paris
- OECD**, 2008b, Germany, OECD Economic Survey, Volume 2008/7, Paris
- OECD**, 2008c, Main Economic Indicators, Vol. 2008, release 08, Paris
- OECD**, 2008d, Revenue Statistics, Paris
- Olson**, Mancur, 2004, Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 5. Aufl., Tübingen
- Scharnagel**, Benjamin, 2007, Schwarz-rote Halbzeitbilanz: Reformtief im Konjunkturrhoch, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der WirtschaftsWoche, Köln
- Scharnagel**, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Beck**, Alex, 2006, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Analysen, Nr. 23, Köln
- Scharnagel**, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Beck**, Alex, 2007, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Ausgabe 2007 –, Gemeinsame Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, der Wirtschaftskammer Österreich und von Avenir Suisse, Köln, Wien und Zürich
- Spycher**, Stefan, Risikoausgleich in der Krankenversicherung, Bern

## 7 Die beteiligten Institute

### **Avenir Suisse**

Avenir Suisse wurde 1999 von 14 internationalen Schweizer Firmen gegründet und hat heute eine immer breitere Trägerschaft auch von kleinen und mittleren Unternehmen und Privatpersonen. Als operative Stiftung und als unabhängiger Think Tank nach angelsächsischem Vorbild engagiert sich Avenir Suisse für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz. Avenir Suisse will frühzeitig relevante Themen definieren und zukünftigen Handlungsbedarf, aber auch Lösungsvorschläge und Denkanstöße aufzeigen. Zu diesem Zweck beauftragt Avenir Suisse wissenschaftliche Institute und Fachleute im In- und Ausland mit Analysen oder organisiert Tagungen, Debatten und Foren aller Art. Durch die verständliche und praxisnahe Aufbereitung der Studien und Ergebnisse will Avenir Suisse nachhaltige Impulse und Grundlagen für die öffentliche Debatte vermitteln.

Mehr Informationen unter: <http://www.avenir-suisse.ch>

### **Institut der deutschen Wirtschaft Köln**

Das Institut der deutschen Wirtschaft e. V. (IW) ist das führende private Wirtschaftsforschungsinstitut in Deutschland. Es wird von Verbänden und Unternehmen der Wirtschaft getragen und vertritt eine klare marktwirtschaftliche Position. Das IW erarbeitet auf wissenschaftlicher Grundlage Analysen und Stellungnahmen zu Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, des Bildungs- und Ausbildungssystems sowie der gesellschaftlichen Entwicklung und vermittelt die Ergebnisse aktiv in Politik und Öffentlichkeit. Mitglieder sind Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Fach- und Regionalverbände sowie Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungssektor. Die rund 300 Mitarbeiter des IW und seiner Tochtergesellschaften arbeiten an den Standorten Köln (Zentrale), Berlin (Hauptstadtbüro) und in der Verbindungsstelle am Sitz der Europäischen Kommission in Brüssel.

Mehr Informationen unter: <http://www.iwkoeln.de>

### **Wirtschaftskammer Österreich / Stabsabteilung Wirtschaftspolitik**

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) ist die gesetzliche Interessenvertretung aller österreichischen Unternehmen und hat derzeit ca. 350.000 Mitglieder. Die WKÖ (Bundeskammer) ist Teil der Wirtschaftskammerorganisation, die in jedem Bundesland über eine Landeskammer und 128 Fachorganisationen verfügt. Die Hauptaufgaben sind die Vertretung der Mitgliederinteressen auf allen Ebenen der Gesetzgebung (einschließlich der Europäischen Union), Servicedienstleistungen für die Mitglieder sowie die Exportförderung, die von über 100 Auslandsbüros (Außenhandelsstellen) übernommen wird.

Die Stabsabteilung Wirtschaftspolitik ist verantwortlich für die Meinungsbildung in wirtschaftspolitischen Fragen. Ihre thematischen Schwerpunkte umfassen u. a. Konjunkturbeobachtung, Regionalpolitik, Arbeitsökonomie sowie Forschungs-, Technologie und Innovationspolitik. Sie ist Herausgeber der Wirtschaftspolitischen Blätter, einer vierteljährlichen Publikation mit Fokus auf angewandte Wirtschaftspolitik in Österreich.

Mehr Informationen unter: <http://wko.at>

## 8 Die Autoren

Dr. rer. soc. oec. **Jörg Mahlich**, geboren 1968 in Düsseldorf; Ökonomiestudium in Köln, Los Angeles, Wien und Kiel; nach zweijährigem Japanaufenthalt Dissertation am Austrian Research Center Seibersdorf über Innovationsdeterminanten in der Pharmaindustrie und Promotion an der Uni Wien; danach Berater bei der UNIDO und bei einer privaten Politikberatungsfirma; seit 2004 Ökonom bei der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Stabsabteilung Wirtschaftspolitik und Schriftleiter der „Wirtschaftspolitische Blätter“, einer vierteljährlichen Fachzeitschrift mit Fokus auf angewandte Wirtschaftspolitik. Lehrbeauftragter der FH Wien und der Universität Wien.

Dr. rer. pol. **Benjamin Scharnagel**, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand; von 1997 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln und gleichzeitig bis 2002 wissenschaftlicher Referent beim Deutschen Bundestag; 2002 Promotion in Köln zum Thema „Internationale Nichtregierungsorganisationen und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter“; seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Allgemeine Wirtschaftspolitik“; 2004 und 2005 Dozent für Mikroökonomik an der Kölner Journalistenschule; im September und Oktober 2007 Berater der International Finance Corporation (IFC)/Weltbank für das Projekt „Reform Index Egypt“ in Alexandria/Ägypten.

**Ladina Schauer**, geboren 1984 in Zürich; seit September 2004 Studium der Politikwissenschaft und des Öffentlichen Rechts an der Universität Zürich; seit März 2005 Teamassistentin bei Avenir Suisse und seit April 2008 Projektmitarbeiterin.

Dr. oec. **Rudolf Walser**, geboren 1941; Banklehre und praktische Tätigkeit im Finanzbereich; 1964 bis 1969 Studium der Volkswirtschaft an der Hochschule St. Gallen; 1969 bis 1971 Assistenten- und Lehrtätigkeit am Institut für Bankwirtschaft an der Hochschule St. Gallen; 1972 bis 1973 Assistent bei der Generaldirektion des Schweizerischen Bankvereins, Zürich; 1973 bis 1979 Wissenschaftlicher Adjunkt beim Bundesamt für Aussenwirtschaft, davon vier Jahre als 1. Botschaftssekretär bei der Schweizerischen OECD-Mission in Paris.; 1979 bis 1982 Leiter Stab Volkswirtschaft bei der F. Hoffmann-La Roche AG in Basel; 1982 bis Ende September 2007 Mitglied der Geschäftsleitung und Chefökonom von economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen; seit April 2008 Senior Consultant von Avenir Suisse. Er war Mitglied der Eidgenössischen Fachhochschulkommission, KTI-Experte und Lehrbeauftragter an der Executive MBA-Stufe der Universität St. Gallen.