

Das D A CH-Reformbarometer

Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz

– Ausgabe 2010 –

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

von Rolf Kroker, Thomas Puls, Robert Koza, Ladina Schauer und Rudolf Walser

Köln, Wien, Zürich im Dezember 2010

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Bestandsaufnahme	8
3	Staatsverschuldung	10
3.1	Gesunde öffentliche Haushalte als Wachstumstreiber	10
3.2	Staatsschuldenbegrenzung in Deutschland, Österreich und der Schweiz	12
3.3	Fazit und Ausblick	16
4	Reformpolitik in den einzelnen Ländern	17
4.1	Deutschland	17
4.2	Österreich	26
4.3	Schweiz	35
5	Reformpolitische Lehren	43
6	Methodische Hinweise	46
7	Literatur	49
8	Die beteiligten Institute	51
9	Die Autoren	52

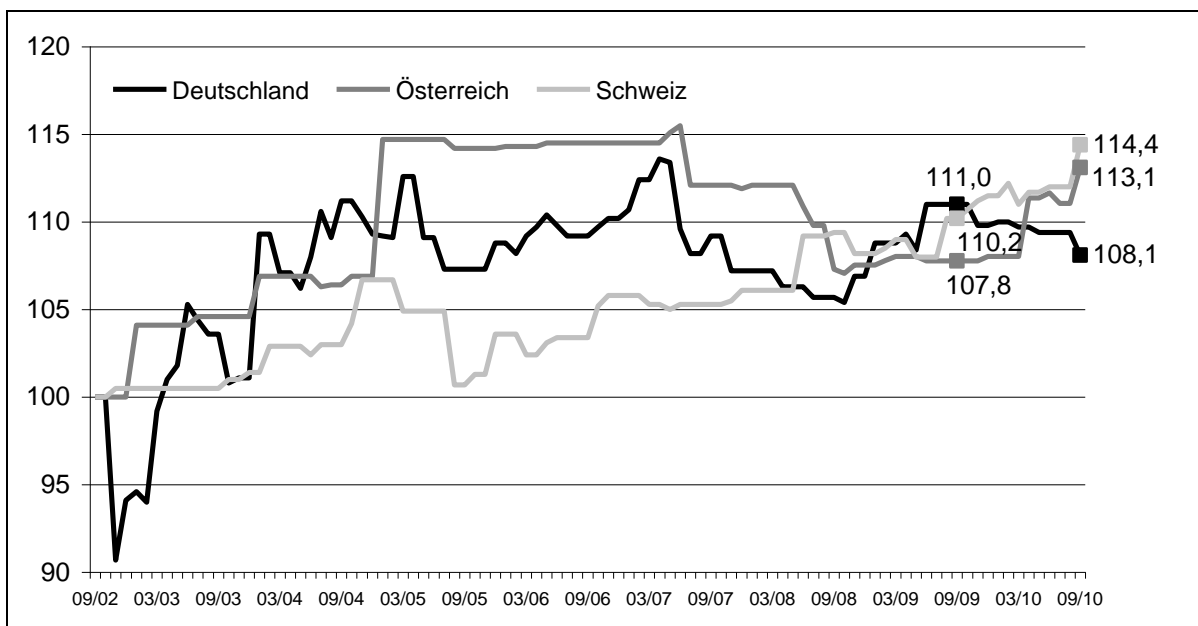
1 Einleitung

Auch in diesem Jahr wurde das D A CH-Reformbarometer von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise wesentlich geprägt. Doch es zeigt sich konjunkturell auch ein Silberstreif am Horizont. In allen teilnehmenden Ländern verlief die wirtschaftliche Entwicklung deutlich günstiger, als noch vor Jahresfrist zu erwarten gewesen war. Dass sich Wachstum, Arbeitslosenquote und Staatsverschuldung unerwartet gut entwickelten, war dabei wesentlich auf das schnelle Wiederanspringen der Weltkonjunktur zurückzuführen, wovon die Exportindustrien profitierten. Es gibt aber auch Anzeichen für eine erneute Abkühlung der Weltkonjunktur. Von daher stehen die Regierungen der drei Länder nach dem Krisenmanagement des letzten Jahres auch vor der Aufgabe, die positiven wirtschaftlichen Tendenzen mit weiteren Reformen abzusichern. Inwieweit sie sich dieser wirtschafts- und finanzpolitischen Aufgabe gestellt haben, kann mittels der ordnungspolitischen Kriterien des Reformbarometers abgebildet werden (Abbildung 1-1).

Abbildung 1-1

Das Reformbarometer für Deutschland, Österreich und die Schweiz

September 2002 = 100; Steigende Werte stellen eine Verbesserung der Reformdynamik dar



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft 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 2002.¹ 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.

¹ 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 in Kapitel 6.

Diese Studie bewertet die Reformpolitik der beteiligten Länder in der Periode von Oktober 2009 bis September 2010. In diesem Zeitraum hat sich die **Reformdynamik** sehr unterschiedlich entwickelt. In Deutschland ging der Reformindikator in diesem Jahr in den Sinkflug über, und er sucht – im Gegensatz zur Konjunkturentwicklung – noch nach einem Wendepunkt. In Österreich und der Schweiz legte der Reformindikator hingegen deutlich zu, wobei Österreich sich im letzten Jahr als das reformfreudigste Land positionieren konnte:

1. **Österreich** verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr um 5,3 Punkte.
2. Die **Schweiz** legte um 4,2 Punkte zu.
3. In **Deutschland** hingegen sank das Reformbarometer um 2,9 Punkte.

Die sehr unterschiedliche Reformdynamik hat auch die Reihenfolge der drei Länder im Niveau-Ranking kräftig durcheinander gewirbelt: Deutschland stürzte vom ersten auf den letzten Platz ab, während die Schweiz den ersten Platz zurückerobern konnte. Österreich machte einen großen Sprung und liegt auf einem gesicherten zweiten Platz. Ende September 2010 liegt das Reformbarometer auf folgenden Niveaus (September 2002 = 100):

- | | |
|-----------------------|--------------|
| 1. Schweiz | 114,4 Punkte |
| 2. Österreich | 113,1 Punkte |
| 3. Deutschland | 108,1 Punkte |

Die **Schweiz** hat sich mit einem Endstand von 114,4 Punkten im D A CH-Reformbarometer in der Periode Oktober 2009 bis September 2010 um 4,2 Punkte verbessert. Zurückzuführen ist dies besonders auf den Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik. Mit der Ankündigung des Maßnahmenpakets zur Aufgabenüberprüfung und dem Konsolidierungsprogramm 2011 bis 2013 stellte der Bundesrat Ende Februar 2010 jährliche Haushaltsverbesserungen von rund 2 Milliarden Franken in Aussicht, um die in den Finanzplanjahren sich abzeichnenden strukturellen Defizite auszugleichen. Daneben gab es noch einige relevante Entscheide, Initiativen und Vorstöße zur Vereinfachung des Steuerrechts. Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik verbesserte sich ebenfalls leicht, dank zweier Maßnahmen, die den Arbeitsmarktzugang einerseits für Ältere und andererseits für Familien mit Kindern vereinfachen. Der Teilindikator Sozialpolitik erfuhr besonders durch den ersten Teil der Invalidenversicherungsrevision eine kleine positive Verbesserung.

Im Vorjahr noch auf dem letzten Platz, konnte **Österreich** mit der im Dreiländervergleich besten Performance wieder einen Platz gutmachen und liegt damit an zweiter Stelle dicht hinter der Schweiz. Ausschlaggebend dafür waren vor allem Entscheidungen im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik. Mit dem Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) schlägt die Bundesregierung ganz neue Wege im Bereich der Haushaltspolitik ein. Budgets dürfen künftig nur noch im Rahmen eines mittelfristigen Budgetpfads verabschiedet werden. Das Ziel besteht darin, einen über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Des Weiteren schlug sich die vom Finanzminister angekündigte Abschaffung der Kreditvertragsgebühr positiv im D A CH-Reformbarometer nieder. Die Abschaffung dieser europaweit einzigartigen Gebühr führt nicht nur zu einer Senkung der Abgabenlast, sondern vereinfacht zudem das Steuersystem insgesamt. Auch der Teilindikator Arbeitsmarkt konnte zulegen. Ausschlaggebend dafür war zum einen die grundlegende Einigung der Sozialpartner, in Österreich eine Rot-Weiß-Rot-Card (RWRC) einzuführen. Mit der RWRC wird ein kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem in Ös-

terreich geschaffen, welches auf die Bedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarktes ausgerichtet ist. Zum anderen wurde auch ein weiteres Arbeitsmarktpaket geschnürt, um die negativen Nachwirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt zu minimieren. Gedämpft wurde der Anstieg des Arbeitsmarktindikators durch die Einigung der Regierung über die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS), die dem Bund knapp über 200 Millionen Euro zusätzlich an Kosten verursacht. Insgesamt ist auch der Teilindikator für den Bereich Sozialpolitik leicht gestiegen.

Dass sich **Deutschland** trotz der unerwartet guten wirtschaftlichen Entwicklung mit 108,1 Punkten am Ende der Tabelle wiederfindet, hat verschiedene Gründe. Es gab einige technische Faktoren, die zu einer niedrigen Wertung führten. So konnte das Haushaltsbegleitgesetz 2011 nicht in das diesjährige Reformbarometer aufgenommen werden, da die parlamentarische Abstimmung am Ende des Betrachtungszeitraums für eine Bewertung noch nicht weit genug fortgeschritten war. Hinzu kamen einige Altlasten aus früheren Perioden, die jetzt fiskalisch wirksam wurden. So griff beispielsweise zum ersten Mal die Rentengarantie und führte zu dauerhaften Belastungen der Beitragszahler. Aber auch die Beschlüsse dieses Betrachtungszeitraums übten Druck auf den Reformindikator aus. Eine der prägenden Maßnahmen im Betrachtungszeitraum war das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, welches beispielsweise die ordnungspolitisch mehr als fragwürdige Umsatzsteuerermäßigung für Hoteliers einführte. Als größter Hemmschuh erwiesen sich aber die Reformen im Gesundheitssektor. Diese beinhalteten zwar lobenswerte Ansätze zur Stärkung des Wettbewerbs, hebelten diese aber an anderen Stellen gleich wieder aus und führten zudem zu einer deutlichen Beitragserhöhung in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Alles in allem ist Deutschland in diesem Jahr noch auf der Suche nach einem reformerischen Aufwind, der den Sinkflug des Reformbarometers beenden könnte.

2 Bestandsaufnahme

Das diesjährige D A CH-Reformbarometer steht ganz im Zeichen einer sich erholenden Konjunktur (Abbildung 2-1). Der konjunkturelle Aufschwung entwickelt sich in allen drei Ländern besser als noch vor einem Jahr prognostiziert, und auch neuere Prognosen mussten im Jahresverlauf nach oben korrigiert werden. Grund für diese positive Entwicklung ist die rasante Erholung der Weltwirtschaft insgesamt, die in Deutschland, in der Schweiz und in Österreich den Exportmotor kräftig angekurbelt hat. Dennoch ist diese Erholung noch mit Vorsicht zu interpretieren. Die allmählich auslaufenden Konjunkturpakete könnten der positiven weltwirtschaftlichen Entwicklung einen Dämpfer versetzen. Aber auch im Zuge der Krise neu erwachte protektionistische Tendenzen und währungspolitische Streitigkeiten können den Erholungsprozess behindern. Hinzu kommt in vielen Staaten die Notwendigkeit, die angeschlagenen Budgets wieder nachhaltig zu sanieren.

In diesem Zusammenhang zeigt sich die Nützlichkeit einer im Verfassungsrang stehenden Schuldenbremse. Während Österreich im Jahr 2010 mit einem Defizit von $-4,1$ Prozent rechnen muss, liegt das nach der letzten Steuerschätzung zu erwartende Finanzierungsdefizit in Deutschland mit $-3,7$ Prozent noch recht deutlich unterhalb des österreichischen Defizits. Allerdings weist Deutschland eine höhere Schuldenquote auf. Beide Länder überschreiten in diesem Jahr die Maastricht-Defizitschwelle von -3 Prozent recht deutlich. In der seit 2001 mit einer Schuldenbremse ausgestatteten Schweiz wird der Staatshaushalt im Jahr 2010 nach aktuellen Schätzungen sogar mit einem Überschuss bilanzieren (Abbildung 2-3). Dies zeigt, wie sehr die Schweiz davon profitiert, dass sie die Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs für die Haushaltskonsolidierung genutzt hat. Obwohl kleinere Konjunkturpakete verabschiedet wurden, verfügt die Schweiz noch über genügend finanzpolitischen Handlungsspielraum, während er in Deutschland und in Österreich derzeit kaum vorhanden ist, was auch die Umsetzung von wichtigen Zukunftsinvestitionen behindert.

Der durch den wirtschaftlichen Einbruch ausgelöste Anstieg der Arbeitslosigkeit – gemessen als harmonisierte Arbeitslosenquote nach dem Erwerbslosenkonzept der International Labor Organization (ILO) – ist im Jahr 2009 deutlich geringer ausgefallen, als zunächst erwartet worden war. Auch in diesem Jahr ist damit zu rechnen, dass die Mitte des Jahres für 2010 prognostizierten Werte zu pessimistisch waren: Die Arbeitslosigkeit in Deutschland fiel entgegen den Vorhersagen im Durchschnitt der ersten drei Quartale um 0,5 Prozentpunkte auf 7,0 Prozent, während die Arbeitslosenquote in der Schweiz in diesem Zeitraum bei 4,4 Prozent stagnierte und in Österreich um 0,3 Prozentpunkte (von 4,8 auf 4,5 Prozent) sank. Die Arbeitslosigkeit dürfte damit wohl in allen drei Ländern ihren Höchststand bereits überschritten haben (Abbildung 2-2). Gleichzeitig wird damit das Augenmerk wohl stärker auf die Entwicklung der Staatsfinanzen gelenkt werden müssen. Denn: Die Krisenpakete hinterließen auch ihre Spuren bei der Entwicklung der Staatsausgaben (Abbildung 2-4).

In allen drei Ländern ist die Staatsquote – Staatsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – abermals, wie bereits im Vorjahr angestiegen, allerdings nur mehr im moderaten Ausmaß. 2010 wird sie voraussichtlich in Deutschland am stärksten steigen, nämlich um 0,3 Zähler von 47,6 auf 47,9 Prozent. In der Schweiz klettert sie von 44,0 auf 44,2 Prozent – inklusive der aus Zwangsabgaben finanzierten Ausgaben für die Pflicht-Krankenversicherung und die obligatorische private berufliche Vorsorge. Auch in Österreich legt die Staatsquote um 0,2 Zähler zu und steigt von 51,7 auf 51,9 Prozent. In Österreich ist die Staatsquote damit die höchste unter den drei Ländern. Eine Staatsquote von 50 Prozent und darüber kann aber nur eine Übergangslösung sein. Denn wie zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, ist die Produktivität der Staatstätigkeit geringer als bei privatwirtschaftlichem Engagement, und damit wirkt eine zu hohe Staatsquote langfristig als Hemmschuh für die wirtschaftliche Dynamik.

Abbildung 2-1

Wirtschaftswachstum

Reales BIP in Preisen von 2000, 1991 = 100

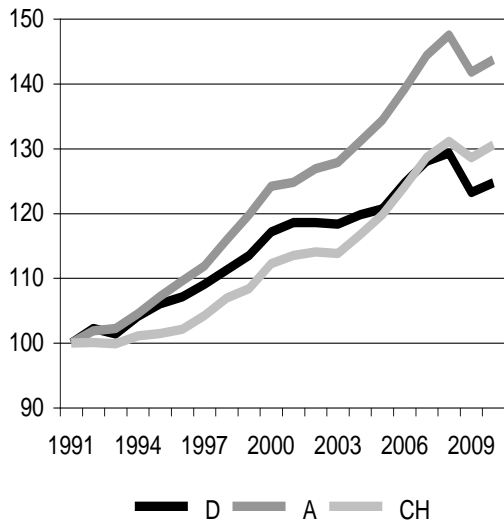


Abbildung 2-2

Arbeitslosigkeit

Erwerbslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen (ILO-Erwerbskonzept)²

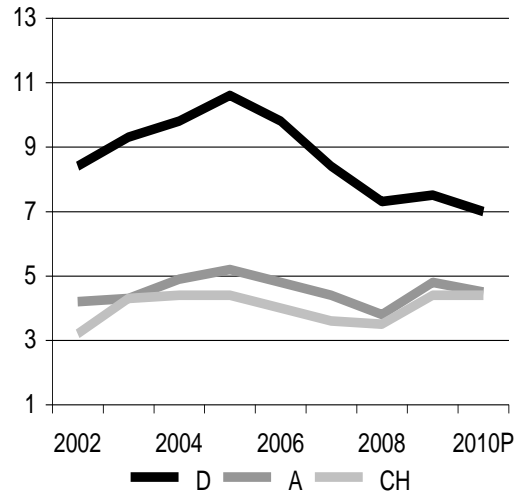


Abbildung 2-3

Finanzierungssaldo

in Prozent des BIP

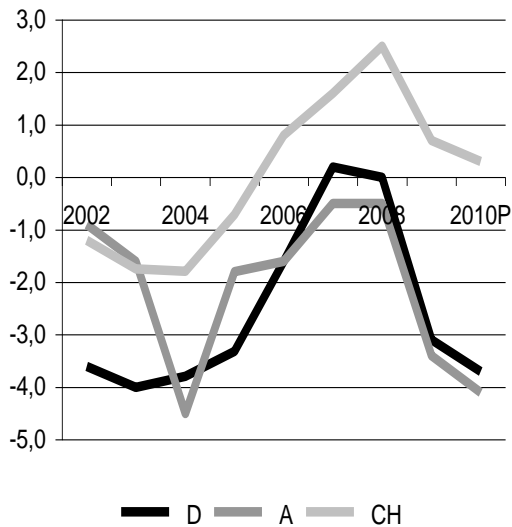
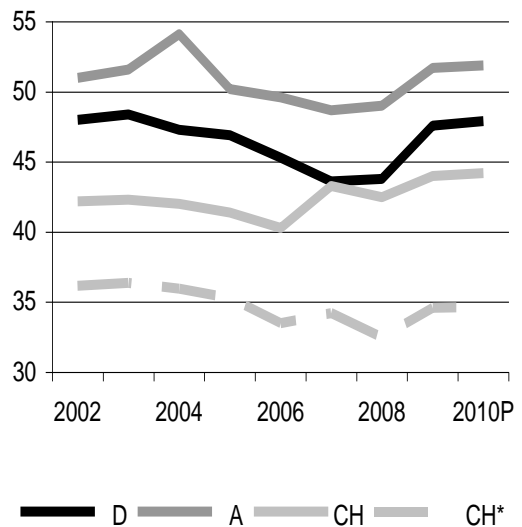


Abbildung 2-4

Staatsausgaben

in Prozent des BIP



* Ohne Ausgaben der obligatorisch finanzierten Krankenversicherung und betrieblichen Altersvorsorge.

Quellen: Eurostat, 2010; OECD, 2010a; 2010b; Berechnungen Avenir Suisse; Berechnungen Institut der deutschen Wirtschaft Köln

² Die Werte für 2010 entsprechen dem Durchschnitt der ersten drei Quartale des Jahres.

3. Staatsverschuldung

3.1 Gesunde öffentliche Haushalte als Wachstumstreiber

Die schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg hat die öffentlichen Haushalte vieler Staaten in hohe Defizite getrieben. Dazu beigetragen haben nicht nur die automatischen Stabilisatoren – Defizite aufgrund konjunkturell bedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben –, sondern darüber hinaus milliardenschwere Konjunkturprogramme. Auch in Deutschland, Österreich und der Schweiz hat sich die Situation der öffentlichen Haushalte in der Krise verschlechtert: Deutschland verzeichnete im Jahr 2007 noch einen Haushaltsüberschuss von 0,2 Prozent des BIP während für das Krisenjahr 2009 ein Defizit von 3,1 Prozent gemeldet wurde. Der staatliche Finanzierungssaldo Österreichs kletterte in dieser Zeit von –0,4 Prozent des BIP auf –3,5 Prozent. Einzig die Schweiz konnte auch 2009 noch einen Haushaltsüberschuss von 0,7 Prozent des BIP erzielen, allerdings betrug dieser im Jahr 2008 noch beachtliche 2,5 Prozent.

Grundsätzlich war die Reaktion der öffentlichen Haushalte in diesen und anderen Ländern verständlich, denn die von der Finanzmarktkrise induzierte hohe Unsicherheit auf den Weltmärkten verursachte einen gewaltigen Nachfrageschock. Welthandel und Weltindustrieproduktion brachen in einem hohen Ausmaß und Tempo zusammen, anfangs sogar stärker als in der Großen Depression der 1930er-Jahre. In dieser Lage war eine „keynesianische Antwort“ der öffentlichen Haushalte eine ursachengerechte Therapie, die ihre Wirkung auch nicht verfehlte. Die Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch den Staat hat zur Bodenbildung und anschließenden Erholung der Realwirtschaft beigetragen, die bis heute anhält. Allerdings fallen staatliche Konjunkturprogramme meistens höher aus, als es vom Ziel und Zweck her angemessen wäre, weil Interessengruppen regelmäßig auch Begehren anmelden, die mit der Konjunkturstabilisierung wenig bis nichts zu tun haben, aber dennoch aus politökonomischen Gründen berücksichtigt werden müssen.

Allerdings hat die Krise auch Versäumnisse offenbart. Im Aufschwung und Boom vor der Krise hätten die öffentlichen Haushalte vieler Länder in deutlich stärkerem Umfang konsolidiert werden können, als es tatsächlich geschehen ist. Die angesichts der hohen wirtschaftlichen Dynamik kräftig sprudelnden (ungeplanten) Steuermehreinnahmen wurden vielfach nicht zur Reduzierung der Haushaltsdefizite oder der Bildung von Haushaltsüberschüssen verwendet, sondern zur Ausweitung der Staatsausgaben genutzt. So konnte beispielsweise der deutsche Bundeshaushalt in den Jahren 2005 bis 2008 Steuermehreinnahmen von 46,56 Milliarden Euro verbuchen, davon wurden aber gut 60 Prozent zur Ausweitung der Staatsausgaben genutzt. In Deutschland hat vor allem der Bund die Konsolidierungsmöglichkeiten bei weitem nicht voll ausgeschöpft.

Dies hat nun zur Folge, dass die aktuellen Defizite viel höher sind, als sie es bei solider Haushaltsführung sein müssten. Die ohnehin durch die Krise verunsicherten Finanzmärkte wurden skeptisch, ob einzelne Länder wie Griechenland künftig noch ihre Staatsschuld bedienen können, und sie waren nur noch bereit, Finanzierungen mit extrem hohen Risikoaufschlägen bereitzustellen. Dies und die Befürchtung, andere Euro-Länder könnten ebenfalls in den Strudel geraten und so den Euro insgesamt in eine Vertrauenskrise stürzen, hat die europäischen Regierungschefs und die Europäische Zentralbank (EZB) zu unkonventionellen Mitteln greifen lassen. Einer Griechenlandhilfe im Umfang von 110 Milliarden Euro folgte ein 750 Milliarden Euro schwerer Schutzschirm für alle Euro-Staaten; die EZB akzeptierte staatliche Ramschanleihen als Sicherheiten und kaufte sogar selbst am Sekundärmarkt Staatsanleihen gefährdeter Euro-Länder auf. So weit hätte es nicht kommen müssen, wenn erstens die Spielregeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten worden wären und zweitens zuvor

stärker konsolidiert worden wäre. Dies gilt besonders für jene Länder, die durch die Einführung des Euro in Form sinkender Zinsen zwar eine hohe Euro-Einführungsrendite erzielen konnten, diese aber vielfach konsumtiv, statt investiv verwendeten. Der Glaube, dass verschärfte Budgetregeln von den gleichen Politikern, welche diese schon einmal missachtet haben, in Zukunft besser befolgt würden, steht im Licht der jüngsten Erfahrungen noch auf schwachem Grund.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass viele Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors wie Garantien, Kapitalzuführungen und Ankauf problembehafteter Aktiva häufig außerhalb der öffentlichen Haushalte gebucht wurden (Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2009, 10 ff.). Sie beliefen sich nach Angaben der EU-Kommission 2009 für Deutschland auf 26,3 Prozent des nominalen BIP, im Fall von Österreich auf 59,5 Prozent. Auch wenn davon bis heute nur ein relativ kleiner Teil beansprucht wurde, stellen diese „stillen“ Verpflichtungen erhebliche Gefahren für die zukünftige Stabilität der staatlichen Haushalte dar angesichts der weiterhin bestehenden Unsicherheiten im internationalen Bankensystem, besonders bei der Wertentwicklung der übernommenen problembehafteten Aktiva. Das trifft auch für die Schweiz zu, wo zwar nicht der Bundeshaushalt belastet ist, aber die Bilanz der Schweizerischen Nationalbank, bei der immer noch problembehaftete Aktiva der Großbank UBS im Wert von ungefähr 20 Milliarden Dollar lagern.

An einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte führt kein Weg vorbei. Gesunde öffentliche Haushalte sind ein Wachstumstreiber, hohe Defizite und Schuldendenstände hingegen schwächen das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft (SVR, 2002, 594 ff.). Hohe und steigende staatliche Defizite verdrängen private Investitionen, und rational handelnde Wirtschaftssubjekte erwarten steigende Steuern in der Zukunft, was ihre Aktivitäten bremst. Reinhart und Rogoff (2010) konnten empirisch zeigen, dass es in entwickelten Ländern ab einer Schuldenquote von etwa 90 Prozent des BIP zu „Umkippeffekten“ kommt und die Wachstumsrate des Produktionspotenzials um etwa 1 Prozentpunkt sinkt. In Entwicklungsländern liegt dieser Schwellenwert noch deutlich niedriger: Schon ab einer Schuldenquote von 60 Prozent kommt es dort zu gravierenden Wachstumsschäden von durchschnittlich 2 Prozentpunkten. Es gibt namhafte Stimmen, die eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zum jetzigen Zeitpunkt sehr kritisch sehen. Vor allem Ökonomen und Politiker aus den USA votieren sogar für weitere kreditfinanzierte staatliche Konjunkturprogramme, um den Aufschwung nicht zu gefährden und über Wachstumsimpulse letztlich auch die Staatshaushalte zu sanieren. Ob eine solche „Münchhausen-Variante“ der Konsolidierung wirklich funktioniert, ist allerdings mehr als fraglich. Für die hochverschuldeten Euro-Krisenländer ist dies ganz sicher keine adäquate Option. Sie müssen durch glaubhafte Sparprogramme die Finanzmärkte erst wieder davon überzeugen, dass sie dauerhaft kreditwürdig sind. Aber auch für die solider aufgestellten Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz sind weitere Konjunkturprogramme und höhere Staatsdefizite eine wenig erfolgversprechende Strategie. Denn höhere Defizite bedeuten nicht zwangsläufig ein Mehr an konjunktureller Dynamik, und umgekehrt ist Konsolidierung nicht notwendigerweise immer mit kontraktiven konjunkturellen Effekten verbunden. Die Rückführung von Ausgaben der öffentlichen Hand ist nämlich nicht nur mit einem unmittelbaren Nachfrageausfall seitens des Staates (keynesianischer Effekt der Konsolidierung) verbunden, sondern hat auch sogenannte nichtkeynesianische expansive Wirkungen. Sie bestehen darin, dass die Aussicht auf gesunde öffentliche Haushalte das Zukunftsvertrauen von Investoren, Unternehmen und Bürgern stärkt, die Wahrscheinlichkeit künftig sinkender Steuerbelastungen erhöht und die langfristigen Zinsen senkt. Diese Wirkungen stärken unmittelbar die Leistungsbereitschaft von Bürgern und Arbeitnehmern sowie die Investitionsneigung von inländischen und ausländischen Unternehmen. Namhafte Autoren sprechen in diesem Zusammenhang sehr treffend von „expansionary fiscal contractions“ (Giavazzi/Jappelli/Pagano, 1999, 1). Eine Reihe von Studien hat diesen Effekt empirisch bestätigt.

Allerdings kommt es maßgeblich darauf an, wie die Konsolidierung erfolgt. Grundsätzlich kann der Staatshaushalt über Steuererhöhungen, Ausgabensenkungen oder durch eine Kombination aus beidem ins Lot gebracht werden. Empirische Studien belegen, dass Konsolidierungen, die an der Ausgabenseite ansetzen, eine deutlich höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen, Steuererhöhungen hingegen mittelfristig das Wachstum und so auch die Konsolidierung gefährden. Darüber hinaus fanden Alesina und Ardagna (2009, 12) heraus, dass eine ausgaben-seitige Konsolidierung, kombiniert mit maßvollen Steuererleichterungen, die höchste Erfolgswahrscheinlichkeit für sich beanspruchen kann.

3.2 Staatsschuldenbegrenzung in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Weder Deutschland noch Österreich und erst recht nicht die Schweiz haben bei der Staatsverschuldung die kritische Grenze von 90 Prozent des BIP überschritten. Die Schweiz steht in diesem Jahr mit einer Quote von 41,6 Prozent besonders günstig da, und die Prognosen der OECD signalisieren sogar einen weiteren Rückgang. Anders sieht dies in Deutschland und Österreich aus. In beiden Ländern steigt die Staatsverschuldungsquote tendenziell an. In Österreich liegt sie derzeit bei rund 70 Prozent des BIP. Laut Strategiebericht des BFRG soll sie bis zum Jahr 2013 mit 74,3 Prozent ihren Höchststand erreicht haben. In Deutschland liegt die Staatsverschuldungsquote im Jahr 2010 bei knapp 78 Prozent. In beiden Ländern übersteigen auch die laufenden Defizite die 3-Prozent-Defizitnorm von Maastricht. Zudem weisen beide Länder strukturelle Defizite auf, die auch bei Vollauslastung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten weiter bestehen bleiben. Auch hier befindet sich die Schweiz in einer weitaus komfortableren Lage als ihre Nachbarländer: Ihr Staatshaushalt weist nach OECD-Berechnungen sogar einen strukturellen Überschuss aus.

3.2.1 Deutschland

Die Wirtschaftskrise hat in Deutschland kräftige Spuren im Haushalt hinterlassen, auch wenn die Entwicklung nicht so negativ ist, wie noch vor Jahresfrist zu vermuten war.

Insgesamt werden die deutschen Gebietskörperschaften gegen Ende 2010 mit annähernd 1,9 Billionen Euro in der Kreide stehen. Knapp ein Fünftel der Steuereinnahmen muss inzwischen für Zinszahlungen aufgewendet werden, was die Investitionsfähigkeit der öffentlichen Hand bereits spürbar einschränkt. Im Jahr 2009 wurden neue Schulden von knapp 75,32 Milliarden Euro aufgenommen, wodurch das staatliche Finanzierungsdefizit auf 3,1 Prozent des BIP kletterte und damit die Vorgaben des Vertrags von Maastricht übersteigt. Dennoch ist zu konstatieren, dass das Defizit im Jahr 2009 deutlich unter den ursprünglichen Erwartungen von 3,9 Prozent liegt, und auch die Schätzungen für 2010 sind inzwischen deutlich nach unten korrigiert worden. Aktuell wird im Jahr 2010 mit einem Defizit von 4,0 Prozent gerechnet. Die gegenüber den früheren Prognosen positivere Defizitentwicklung betrifft aber ausschließlich die konjunkturelle Komponente des Defizits. Das strukturelle Defizit der öffentlichen Hand von 1,8 Prozent bleibt davon unberührt.

Noch keine Auswirkung auf die Haushaltslage hatte der Ende 2008 geschaffene Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin), dessen aufgelaufene Schulden erst nach der Abwicklung des Fonds im Etat wirksam werden. Es ist aber festzustellen, dass der SoFFin für das Jahr 2009 einen Fehlbetrag von 4,26 Milliarden Euro verbuchen muss. Der Fehlbetrag ist auf Wertminderungen von 4,75 Milliarden Euro im Bereich der inzwischen verstaatlichten Hypo Real Estate zurückzuführen. Hierdurch wurde der operative Überschuss des SoFFin in Höhe von 497 Millionen Euro bei weitem übertroffen. Für das nächste Jahr sind noch größere Defizite im Sonderfonds zu erwarten.

Für das Jahr 2010 wird auch für den allgemeinen Haushalt mit einem deutlich größeren Defizit gerechnet, weshalb weiterhin akuter Konsolidierungsbedarf in Deutschland besteht. Allerdings wird mittelfristig auch mit einem deutlichen Anwachsen der Steuereinnahmen gerechnet. Die deutsche Finanzpolitik wird sich in Zukunft ganz wesentlich an der Frage messen lassen müssen, ob es ihr gelingt, die erwarteten Einnahmewachse zur Konsolidierung der Haushalte zu verwenden und nicht wie in der Vergangenheit zur Ausgabensteigerung.

Die gewachsene Bedeutung der Haushaltskonsolidierung liegt vor allem daran, dass Deutschland im Jahr 2009 eine Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen hat, um dem Konsolidierungsprozess eine höhere Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit zu geben. Die deutsche Variante der Schuldenbremse ist dabei mit folgenden Merkmalen ausgestattet worden:

- Grundsatz: In normalen konjunkturellen Zeiten müssen Bund und Länder zukünftig grundsätzlich ohne neue Schulden auskommen.
- Ab 2016 darf die strukturelle Neuverschuldung des Bundes maximal 0,35 Prozent des BIP betragen. Ab 2011 ist das strukturelle Defizit in gleichmäßigen Schritten bis auf diesen Wert abzubauen.
- Ab 2020 ist den Bundesländern keine strukturelle Neuverschuldung mehr erlaubt. Bis dahin müssen sie den Budgetausgleich geschafft haben.
- Die finanzschwachen Bundesländer Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Berlin und Bremen bekommen in den Jahren 2011 bis 2019 jährlich Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Millionen Euro.
- Ein neu zu gründender Stabilitätsrat fungiert als Frühwarnsystem. Mitglieder des Stabilitätsrates sind der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister und die Finanzminister der Länder. Hauptaufgabe des Stabilitätsrates ist die Überwachung der Haushalte und die Koordination der Finanzplanungen von Bund, Ländern und Kommunen.
- Konjunkturelle Defizite (automatische Stabilisatoren) sind erlaubt, im Aufschwung müssen allerdings entsprechende Überschüsse gebildet werden. Dazu wird ein Kontrollkonto geführt. Auf dem Kontrollkonto werden die nicht konjunkturbedingten Abweichungen erfasst. Steuermehreinnahmen müssen also immer erst zum Ausgleich des Kontrollkontos verwendet werden. Sowohl der Bund als auch die Länder müssen ein solches Kontrollkonto führen. Damit soll erreicht werden, dass Bund und Länder die Schuldenregel nicht nur bei der Planung, sondern auch schon im Haushaltsvollzug einhalten.
- Es gibt eine Ausnahmeregel für Notsituationen (Naturkatastrophen und schwere Wirtschaftskrisen), die allerdings deutlich enger gefasst ist als in der früheren Regelung des Art. 115 Grundgesetz, wonach es ausreichte, die Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festzustellen, um mehr neue Schulden zu machen als im Normalfall erlaubt.
- Zudem verbietet die neue Schuldenregel, Sondervermögen mit Kreditermächtigungen einzurichten. Diese Vorschrift soll verhindern, dass die Politik die strenge Schuldenbegrenzung umgeht, indem sie Finanzierungsbedarfe in Schattenhaushalte verlagert.

Das im Juni 2010 von der Bundesregierung vorgelegte Sparpaket ist eine unmittelbare Folge dieser neuen Schuldenbremse. Es sieht für das Jahr 2011 eine Reduzierung des Defizits des Bundes um gut 11 Milliarden Euro vor, bis zum Jahr 2014 soll der Bundshaushalt kumuliert um mehr als 80 Milliarden Euro entlastet werden. Im diesjährigen D A CH-Reformbarometer wurde dieses Sparpaket noch nicht aufgenommen und bewertet. Das gilt auch für das Haushaltsbegleitgesetz, welches zwar einen ersten Umsetzungsschritt darstellt, aber bei Auslaufen des Bewertungszeitraums noch nicht weit genug in der parlamentarischen Abstimmung war,

um eine Bewertung zu erlauben. Während die Bundesregierung mit dem Sparpaket ihren Willen zur Einhaltung der Schuldenbremse demonstriert, sind aber auf anderer Ebene Versuche zu beobachten, die Vorgaben der Schuldenbremse aufzuweichen. Ein Beispiel hierfür ist der Versuch mehrerer Landesregierungen, ihren Einsparbedarf durch die Anwendung alternativer Berechnungsmethoden zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund ist es noch zu früh, um beurteilen zu können, ob die Schuldenregel erfolgreich sein wird. Die positiven Erfahrungen aus der Schweiz geben allerdings Grund zur Hoffnung.

3.2.2 Österreich

In Österreich ist das Instrument der Schuldenbremse nicht unbekannt, von einer Implementierung eines derartigen Modells ist man aber noch weit entfernt.

Treibende Kraft zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich ist der Staatsschuldenausschuss, bestehend aus Experten im Bereich des Finanz- und Budgetwesens sowie Entsendungen aus der Bundesregierung, den Sozialpartnern, dem Gemeinde- und Städtebund und der Landeshauptleutekonferenz. Der Staatsschuldenausschuss ist ein gesetzlich verankerter Ausschuss, der an der Verwaltung der Staatsschuld mitwirkt und regelmäßig entsprechende Handlungsempfehlungen zur Budgetkonsolidierung und zur Eindämmung der Staatsschulden abgibt und einfordert.

Der Staatsschuldenausschuss attestierte der österreichischen Fiskalpolitik mit dem Konzept eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus einen bemerkenswerten Konsolidierungserfolg. Der negative Budgetsaldo von 1,5 Prozent des BIP im Jahr 2000 drehte sich 2001 auf einen Überschuss in Höhe von 0,3 Prozent des BIP. Im Jahr 2002 betrug das Budgetdefizit nur 0,2 Prozent des BIP, obwohl die konjunkturellen Rahmenbedingungen dämpfend auf den Einnahmenerfolg wirkten. Allerdings musste zunehmend erkannt werden, dass die Konsolidierungserfolge aufgrund der anhaltenden konjunkturellen Schwächeperiode in den folgenden Jahren nur äußerst schwierig aufrechtzuerhalten sind. Dies veranlasste den Staatsschuldenausschuss dazu, namhafte Experten mit der Ausarbeitung eines österreichischen Modells für eine Schuldenbremse zu beauftragen, welches sich an das Schweizer Modell anlehnen sollte.

In seinem Bericht³ sprach sich der Staatsschuldenausschuss für die Anwendung des von den Experten entwickelten Modells einer Schuldenbremse für Österreich aus. Diese Empfehlung ging jedoch bislang ins Leere. Stattdessen einigte sich die Große Koalition aus SPÖ und ÖVP in der 23. Legislaturperiode auf die Reformierung des Haushaltsrechts. Ziel der Haushaltsrechtsreform sind eine verbesserte Haushaltsplanung und -steuerung sowie eine Steigerung der Effektivität und der Effizienz der Mittelverwendung. In diesem Sinn werden neue Instrumentarien für eine verpflichtende mittelfristige Budgetplanung eingeführt, die Grundsätze und die Zielbestimmungen der Haushaltsführung des Bundes neu gefasst sowie das System der Rücklagenbildung geändert. Gleichzeitig wird ein stärkerer Fokus auf eine geschlechtergerechte Verteilung der Budgetmittel gelegt. Im Rahmen der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform, die am 1. Januar 2009 in Kraft trat, einigte man sich primär auf die Einführung eines mehrjährigen verbindlichen Finanzrahmens. Die zweite Etappe, die erst am 1. Januar 2013 in Kraft treten wird, umfasst die neuen Grundsätze der Haushaltsführung, auf deren Basis ein neues Haushaltssteuerungssystem umzusetzen ist.

Auf Basis des neuen Haushaltsrechts einigte sich die Große Koalition im Frühjahr 2010 auf den neuen Finanzrahmen 2011 bis 2014 und damit auf einen Fahrplan zur Konsolidierung des durch die Krisenpakete schwer angeschlagenen Budgets. An dieser Stelle besteht akuter

³ Österreichische Nationalbank – Staatsschuldenausschuss, 2005.

Handlungsbedarf, da das Maastricht-Defizit von 0,4 Prozent im Jahr 2008 auf 3,5 Prozent im Jahr 2009 angewachsen ist und derzeit über der Defizitgrenze von 3 Prozent liegt. Im neuen Finanzrahmen ist vorgesehen, das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit bis 2014 schrittweise von 4,1 Prozent (2010) auf 2,3 Prozent (2014) zu senken. Bereits 2013 soll das Defizit bei 2,7 Prozent, also unterhalb der Maastricht-Defizitgrenze, liegen. Die Budgetkonsolidierung soll dabei zu 60 Prozent über ausgabenseitige Einsparmaßnahmen und bis zu 40 Prozent über einnahmenseitige Maßnahmen erfolgen.

Die Verringerung der Staatsschuld unterhalb der Maastricht-Grenze wird dagegen noch etwas mehr Zeit in Anspruch nehmen. Allerdings ist das Ausmaß der Schuldenquote bei weitem nicht so dramatisch wie ursprünglich angenommen. War man vor einem Jahr noch der Auffassung, dass die Staatsschuld mittelfristig auf knapp 80 Prozent des BIP ansteigen wird, erwartet man aus heutiger Sicht rund 75 Prozent des BIP.

3.2.3 Schweiz

Wenn es der Schweiz gelang, die Zeit seit dem Ausbruch der Finanzmarktkrise 2008 und der folgenden Wirtschaftsrezession besser zu überwinden als andere Länder, so ist dies sicher auch auf Budgetregeln und Schuldenbremsen zurückzuführen. Diese sorgten bereits zuvor für weitgehend gesunde und stabile Staatshaushalte. So schloss selbst in den Krisenjahren 2008 und 2009 der ordentliche Bundeshaushalt mit einem Überschuss ab, und der Schuldenstand konnte reduziert werden. Während auf Bundesebene eine Schuldenbremse seit 2003 in Kraft ist, gibt es entsprechende Mechanismen in den Kantonen bereits seit 1929 (St. Gallen) und seit 1960 (Freiburg). Heute verfügen 20 der 26 Kantone über einen gesetzlichen Rahmen für den regelgebundenen Haushaltsausgleich.

Die Schuldenbremse ist auf Bundesebene das wichtigste Instrument der Finanzpolitik. Sie ist im Ansatz eine Ausgabenregel. Der Höchstbetrag der Ausgaben wird an die Höhe der Einnahmen gebunden, korrigiert um einen Faktor, der die konjunkturelle Auslastung berücksichtigt, sodass über einen Konjunkturzyklus die Ausgaben nicht größer sein dürfen als die Einnahmen. Die Schuldenbremse stellt sicher, dass den automatischen Stabilisatoren der Primat zukommt, und sie ermöglicht dadurch eine passive antizyklische Finanzpolitik. Gleichzeitig trägt sie zur Stabilisierung der nominellen Schulden bei. So war es möglich, die konjunkturellen Stabilisierungsmaßnahmen von 2009 im Umfang von 2,5 Milliarden Franken im Einklang mit der Schuldenbremse abzuwickeln. Zudem konnten die Bruttoschulden des Bundes seit dem Höchststand von 2005 um 20 Milliarden Franken auf 111 Milliarden Franken oder 20,7 Prozent des BIP Ende 2009 abgebaut werden. Auch wenn mit der Schuldenbremse nicht in erster Linie der Abbau der Bundesschulden anvisiert wird, führt sie in einer wachsenden Wirtschaft im Verlauf der Zeit zu einer Reduktion der Schuldenquote.

Die Schuldenbremse hat sich bis heute ohne Zweifel bewährt. Gleichwohl braucht es auch in Zukunft großer Anstrengungen, um die bisherige nachhaltige Finanzpolitik weiterführen zu können. Zwar konnten bis 2010 die Vorgaben der Schuldenbremse stets eingehalten werden, aber für die Folgejahre zeichnet sich gemäß dem Finanzplan 2012 bis 2014 und nach den Vorgaben der Schuldenbremse ein steigender Korrekturbedarf ab, sodass das vom Bundesrat am 14. April 2010 vorgelegte Konsolidierungsprogramm ohne Abstriche umgesetzt werden muss, wenn der Bundeshaushalt auf Kurs bleiben soll. Gleichzeitig muss die Aufgabenüberprüfung konsequent weitergeführt werden. In diesem Zusammenhang darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass trotz der Schuldenregel die strukturellen Veränderungsprozesse innerhalb des Budgets anhalten, vor allem die Ausdehnung des Bereichs der sozialen Wohlfahrt auf Kosten anderer wichtiger Aufgabengebiete geht. Die Entwicklung der ungebundenen Ausgaben bleibt deshalb ein gravierendes Problem. Schulden können schließlich auch bei den

Sozialversicherungen (AHV, ALV, IV, EO) anfallen, da diese nicht der Schuldenbremse unterstehen. Deshalb sollte das Konzept der Schuldenbremse – Ausgaben und Einnahmen dauerhaft im Gleichgewicht zu halten – auch auf diesen Bereich ausgedehnt werden. Von daher steht die Schuldenbremse vor einer großen Bewährungsprobe. Weil die Schweiz im internationalen Haushaltsvergleich mit einer Schuldenquote von rund 40 Prozent eine vorteilhafte Position einnimmt, könnte die Politik leicht der Versuchung erliegen, eine weitere Konsolidierung des Bundeshaushalts und eine Ausgabenüberprüfung auf die lange Bank zu schieben.

Diese Befürchtung ist auch aus politökonomischer Sicht nicht unbegründet. Bereits vor der Einführung der Schuldenbremse gab es eine Verfassungsnorm zum Ausgleich des Bundeshaushalts (Art. 126 Abs. 1). Mangels konkreter Vorgaben und Sanktionen hielten sich jedoch weder die Regierung noch das Parlament daran. Es brauchte die schwierigen 1990er-Jahre mit den chronischen Defiziten und dem damit verbundenen raschen Anstieg der Verschuldung, um das politische Terrain für die Einführung der Schuldenbremse zu ebnen. Da diese wegen der starken Verankerung in der Bevölkerung hohe Legitimation besitzt, wagten es bis heute die politischen Kräfte nicht, sich über sie hinwegzusetzen. Die direkte Demokratie nach schweizerischem Muster ist in diesem Zusammenhang sicher hilfreich. Letztlich hängt der Erfolg von Budgetregeln oder Schuldenbremsen immer davon ab, ob sie mit harten und klaren sowie leicht umsetzbaren Sanktionen verbunden sind. Die bisherigen Erfahrungen der Schweiz zeigen, dass Wirtschaftswachstum zwar ein wichtiger, aber nicht der einzige Weg ist, um eine hohe Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen.

3.3 Fazit und Ausblick

Der Abbau der staatlichen Defizite und die Senkung der Staatsverschuldungsquoten sind zur Stärkung der mittelfristigen Wachstumsgrundlagen unverzichtbar. Gesunde öffentliche Haushalte sind ein wichtiger Wachstumstreiber. Sie stehen damit in einer Reihe mit anderen Wachstumstreibern wie den privaten und öffentlichen Investitionen in das Sachkapital, geringen Steuer- und Abgabenbelastungen, funktionsfähigen Arbeitsmärkten und Investitionen in das Humankapital (IW Köln, 2005, 20 ff.). Die Schweiz hat mit einer seit 2001 in der Verfassung verankerten Schuldenbremse gute Erfahrungen gemacht. Deutschland ist mittlerweile auch diesen Schritt gegangen. In Österreich hingegen ist die Einführung einer Schuldenbremse angesichts der erst jüngst beschlossenen Haushaltsrechtsreform derzeit kein Thema.

Eine Schuldenbremse wäre auch ein sinnvoller Schritt für andere Länder der Europäischen Union (EU). Eine Verpflichtung zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung könnte den zuletzt in Misskredit geratenen Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt neu beleben und stärken. Eine solche Reform wäre zugleich ein klares Signal an die EU-Länder und die Finanzmärkte, dass mit der Haushaltskonsolidierung wirklich Ernst gemacht wird und die Bemühungen nicht – wie so oft in der Vergangenheit – auf halber Strecke erlahmen.

4 Reformpolitik in den einzelnen Ländern

4.1 Deutschland

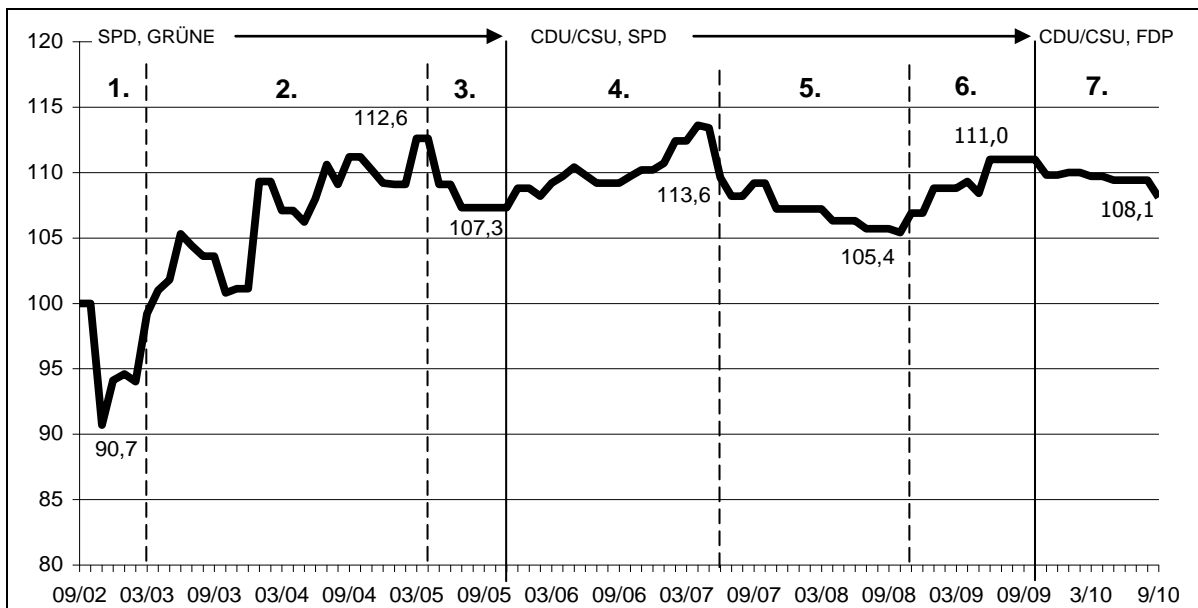
4.1.1 Reformdynamik – Auf der Suche nach der V-Form

In der Zeit von Oktober 2009 bis September 2010 ist das Reformbarometer für Deutschland um 2,9 auf 108,1 Punkte gefallen (Abbildung 4-1)

Abbildung 4-1

Das Reformbarometer für Deutschland

September 2002 = 100; Steigende Werte stellen eine Verbesserung der Reformdynamik dar



Reformpolitische Phasen seit September 2002:

1. Fehlstart; 2. Agenda 2010; 3. Stillstand (Bundestagswahlkampf 2005); 4. Politik der kleinen Schritte; 5. Rolle rückwärts; 6. Krisenmanagement; 7. Sinkflug.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

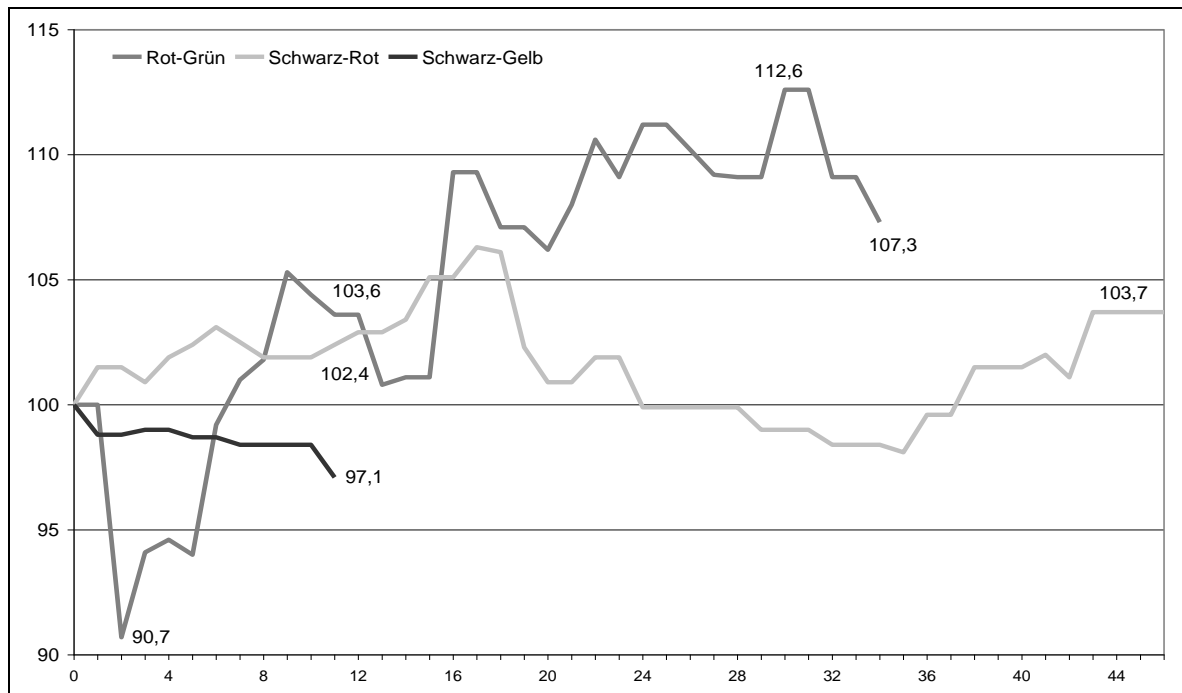
Nach der Bundestagswahl am 27. September 2009 trat im Oktober 2009 eine neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP ihr Amt an. Das ist jetzt die dritte Koalition, deren Reformen im Rahmen des D A CH-Reformbarometers bewertet wurden. In diesem Jahr fällt der Bewertungszeitraum des D A CH-Reformbarometers genau mit dem ersten Amtsjahr der schwarz-gelben Bundesregierung zusammen.

Da die großen Reformvorhaben aufgrund politökonomischer Erwägungen häufig zu Beginn einer Legislaturperiode angeschoben werden, bietet es sich an dieser Stelle an, einen Vergleich zu den beiden Vorgängerkoalitionen anhand der im D A CH-Reformbarometer dokumentierten Reformdynamik zu ziehen. Dabei zeigt die Methodik des D A CH-Reformbarometers für alle drei untersuchten Jahre sehr eigenständige Kurvenverläufe, wie es in Abbildung 4-2 dokumentiert ist. Für alle Regierungskoalitionen wurde der Wert des Reformbarometers zu ihrem Amtsantritt auf 100 normiert. In dieser Darstellungsform werden die Reformdynamiken nach der Methodik des D A CH-Reformbarometers vergleichbar und erlauben eine eindeutige Typisierung des ersten Amtsjahres von drei Bundesregierungen:

Abbildung 4-2

Vergleich der Reformdynamik verschiedener Regierungskoalitionen

Monatliche Ausprägung des Reformbarometers, Monat des Amtsantritts = 100



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

- Die Extremen:** Nach der Wiederwahl im Jahr 2002 legte die rot-grüne Bundesregierung einen klassischen **Fehlstart** hin. Das Reformbarometer stürzte in nur zwei Monaten auf seinen Tiefststand von 90,7 Punkten ab. Der Grund hierfür waren kurzfristig anberaumte Steuererhöhungen sowie höhere Beiträge zur Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung. Dann kam es zu einer reformpolitischen Kehrtwende, die im Zeichen der Agenda 2010 stand. Aber auch eine vorgezogene Entlastung bei der Einkommensteuer ließ das Reformbarometer steil ansteigen. Durch diesen Kraftakt lag die rot-grüne Bundesregierung nach zwölf Monaten mit 3,6 Punkten im Plus.
- Die Soliden:** Nach ihrem Amtsantritt im November 2005 verfolgte die Große Koalition zunächst eine **Politik der kleinen Schritte**, wobei sich die Ausschläge der Teilindikatoren gegenseitig aufhoben (Abbildung 4-3). Zu ihren Verdiensten zählen die Föderalismusreform I, die Rente mit 67, niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, der Abbau von Subventionen und – wenn auch mit Abstrichen – die Unternehmenssteuerreform. Negativ wirkten sich die Erhöhung der Mehrwert- und Versicherungssteuer sowie die Gesundheitsreform aus. In der Summe stieg das Reformbarometer im ersten Jahr Schwarz-Rot um 2,4 Punkte an.
- Die Zögernden:** Obwohl sich Deutschland in der größten Wirtschaftskrise seit 1929 befand, begann die schwarz-gelbe Bundesregierung ihre Legislatur mit einer Politik der ruhigen Hand. Im Rahmen des D A CH-Reformbarometers bewertbare Reformen blieben in den Teilbereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik während der ersten fünf Monate aus. Dass sich das Reformbarometer in den **Sinkflug** begab, war auf den Teilbereich Steuern und Finanzen zurückzuführen. Zentral war die Rolle des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes, welches in der Summe den Teilindikator drückte, wobei beispielsweise die Umsatzsteuerreduzierung für Hotels ins Kontor schlug. Die Konjunktur hat im Jahr 2010 kräftig an Fahrt aufgenommen, und der Wachstumspfad der letzten 24 Monate hat eine ausge-

prägte V-Form angenommen. Doch es mangelt derzeit an einer angebotspolitischen Unterfütterung des Aufholprozesses. Aus diesem Grund zeichnet das Reformbarometer die wirtschaftliche Situation nicht nach, sondern sucht noch immer nach seinem Wendepunkt. Zwar verbesserte sich der Teilindikator Steuern und Finanzen am aktuellen Rand wieder, dafür ging es aber mit dem Teilindikator Sozialpolitik abwärts, wofür beispielsweise die angekündigte Beitragserhöhung in der GKV beitrug. Aber auch die von der Vorgängerregierung eingeführte Rentengarantie erwies sich als reformerische Altlast und verursachte in diesem Jahr erstmals eine dauerhafte Belastung der Beitragszahler. Aus diesen Gründen setzte sich der **Sinkflug** des Gesamtindikators auch in der zweiten Hälfte des ersten Regierungsjahres von Schwarz-Gelb fort. Alles in allem war zwölf Monate nach der Regierungsübernahme ein Rückgang des Reformbarometers um 2,9 Punkte zu verzeichnen.

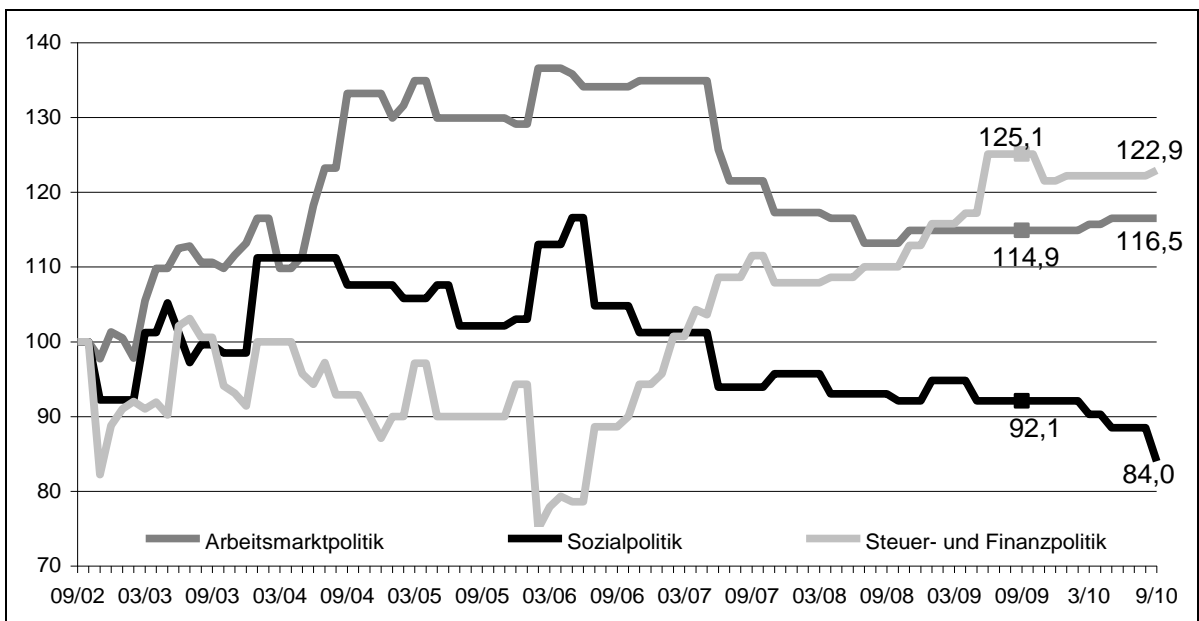
Diese Entwicklungen lassen sich sehr genau am Verlauf der Teilindikatoren ablesen. In den einzelnen Teilbereichen weist das Reformbarometer die folgenden Werte mit Stand September 2010 aus (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

- Arbeitsmarktpolitik 116,5 Punkte (+1,7 Punkte)
- Sozialpolitik 84,0 Punkte (−8,1 Punkte)
- Steuer- und Finanzpolitik 122,9 Punkte (−2,2 Punkte)

Abbildung 4-3

Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Deutschland

September 2002 = 100; Steigende Werte stellen eine Verbesserung der Reformdynamik dar



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die politischen Weichenstellungen, die in den letzten zwölf Monaten zu dem in Abbildung 4-3 dargestellten Verlauf der drei Teilindikatoren geführt haben, werden in den nachfolgenden Abschnitten für den Zeitraum Oktober 2009 bis September 2010 erläutert.⁴

⁴ Siehe für die Zeit davor: Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2009, 18 ff.

4.1.2 Arbeitsmarktpolitik

Gegenüber dem Vorjahr ist der Indikator für die Arbeitsmarktpolitik um 1,7 Zähler auf 116,5 Punkte gestiegen (Abbildung 4-3).

Damit konnte dieser Teilindikator im zweiten Jahr in Folge zulegen, ohne dabei jedoch eine größere Reformdynamik zu entwickeln. In diesem Teilbereich wurde eine umfassende Politik der ruhigen Hand praktiziert, sodass nur zwei Gesetzesvorlagen im Rahmen des D A CH-Reformbarometers bewertet werden konnten. Allerdings spricht die im ganzen Betrachtungszeitraum positive Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch dafür, dass die geltenden Rahmenbedingungen sich in der Krise bereits bewährt hatten. Trotz der im letzten Jahr weiter wirkenden Probleme in der Weltwirtschaft ist aktuell davon auszugehen, dass die Arbeitslosenquote im Jahr 2010 sinken wird. Die registrierte Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch (SGB III) betrug im Oktober 2010 saisonbereinigt 7,5 Prozent und lag damit 0,7 Prozentpunkte unter dem Wert des Vorjahresmonats (BA, 2010, 16). Dass es trotz teils dramatischer Produktionsrückgänge zu keinem umfassenden Arbeitsplatzabbau kam, ist darauf zurückzuführen, dass die Unternehmen in der Krise trotz erheblicher Umsatzeinbrüche ihren Personalbestand gehalten haben. Möglich wurde dieses kostenintensive Verhalten durch die befristeten Neuregelungen zum Kurzarbeitergeld, die bereits im letzten D A CH-Reformbarometer positiv bewertet wurden. Diese erwiesen sich als geeignete Antwort auf die allgemeine Wirtschaftskrise, sollten aber auch wie geplant auslaufen, damit sie später die in einer Marktwirtschaft nötigen Strukturwandlungsprozesse nicht behindern.

An dieser Stelle setzte auch das am 22. April 2010 im Kabinett beschlossene Beschäftigungschancengesetz an. Mit diesem Gesetz wurden Regelungen, welche die Beantragung und den Bezug von Kurzarbeitergeld vereinfachen, bis März 2012 verlängert. Damit stehen die im Jahr 2009 befristet eingeführten Erleichterungen auch Unternehmen offen, die aufgrund längerer Bestell- und Lieferzyklen erst verzögert von der Krise erreicht wurden. Das Beschäftigungschancengesetz enthält aber auch kritische Punkte, zum Beispiel die Aufhebung der eigentlich für Ende 2010 geltenden Befristung der freiwilligen Weiterversicherung von Selbstständigen in der Arbeitslosenversicherung. In der Summe ergeben sich aus dem Beschäftigungschancengesetz Mehrkosten von insgesamt rund 690 Millionen Euro in den Jahren 2011 bis 2014. In den Folgejahren wird aber damit gerechnet, dass Minderausgaben durch Vermeidung von Arbeitslosigkeit einen großen Teil der Mehrausgaben kompensieren. Daher erfüllte die Zusatzbelastung nicht die Relevanzkriterien des D A CH-Reformbarometers, und das Beschäftigungschancengesetz ging mit einer positiven Bewertung in den Teilbereich Arbeitsmarkt des Reformindikators ein.

Neben dem Beschäftigungschancengesetz wurde auch die Änderung des vierten Buches des Sozialgesetzes (SGB IV) im aktuellen D A CH-Reformbarometer positiv bewertet. Auch die im Mai beschlossene SGB-IV-Novelle hatte eher den Charakter einer Feinjustierung an früheren Arbeitsmarktreformen als den eines eigenständigen Reformvorhabens, da es vor allem die Weiterführung bestehender Regelungen ermöglichte. Konkret betrifft dies mehrere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die in ihrer Gültigkeitsdauer auf Ende 2010 befristet waren und um ein Jahr verlängert wurden. Dabei geht es um Maßnahmen, welche die Chancen schwer vermittelbarer Arbeitsloser verbessern sollen wie die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, den Vermittlungsgutschein und den Eingliederungszuschuss für Betriebe, die ältere, schwer vermittelbare Arbeitslose einstellen. Hinzu kommen auch Angebote zur Weiterbildung. Da sich diese Instrumente im Großen und Ganzen bewährt haben, brachte auch die SGB-IV-Novelle dem Teilindikator einen leichten Schub nach oben.

4.1.3 Sozialpolitik

Im September 2010 lag der Indikator für die Sozialpolitik bei 84,0 Punkten und damit um 8,1 Punkte unter seinem Vorjahresniveau (Abbildung 4-3).

Ein Teil des drastischen Rückgangs im Teilindikator Sozialpolitik ist der noch von der Großen Koalition beschlossenen Rentengarantie anzulasten, die bereits in der letzten Ausgabe des D A CH-Reformbarometers ordnungspolitisch bewertet wurde. Zudem war bereits im Frühjahr 2009 prognostiziert worden, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten im Jahr 2009 sinken werden.⁵ Weil die durchschnittlichen Bruttoentgelte in 2009 tatsächlich erstmals in Deutschland gesunken sind, aber die Rentengarantie eine nominale Rentenminderung verhindert, ergibt sich für Westdeutschland eine ausgelassene Rentenminderung von 0,96 Prozent.⁶ Der finanzielle Effekt für die Rentenversicherung wird auf 1,7 Milliarden Euro in 2010 geschätzt. Dieser Posten ist als dauerhafte Zusatzbelastung der Rentenkasse zu interpretieren, der auf die Kosten der bereits in den Jahren 2005 und 2006 unterlassenen Rentenkürzungen aufgeschlagen werden kann. Addiert man die Kosten aus sämtlichen unterlassenen Rentenminderungen seit 2005 zu den Kosten der außerordentlichen Rentenerhöhung 2008, so erhält man einen Betrag von insgesamt 10,7 Milliarden Euro, was 1,2 Beitragspunkten entspricht. Ohne diese Maßnahmen zugunsten der Rentner könnte der Beitragssatz also deutlich niedriger liegen. Der Anteil der Rentengarantie an diesen aus politischen Erwägungen erhöhten Beiträgen entspricht dabei knapp 0,2 Prozentpunkten, welche die Beitragszahler zusätzlich zu schultern haben. Oder mit anderen Worten: Die intergenerative Lastenverschiebung in der umlagefinanzierten Rentenversicherung steigt.

Allerdings sollen die ausgelassenen Rentenanpassungen ab 2012 nachgeholt werden – ausreichend große Spielräume für die Rentenanpassung vorausgesetzt. Denn der Gesetzgeber sieht vor, dass die formelmäßig ermittelten Rentenerhöhungen so lange halbiert werden, bis der Nachholbedarf gegenfinanziert ist. Da sich die Rentenanpassung grundsätzlich an der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttogehälter orientiert, zukünftig aber nicht mit außergewöhnlich hohen Zuwächsen zu rechnen ist, müssen sich nicht nur die Ruheständler auf absehbare Zeit mit bestenfalls minimalen Rentenerhöhungen abfinden. Entsprechend lange wird sich auch die Tilgung der bislang ausgelassenen Kürzungen hinziehen, und sie ist an dieser Stelle als unterlassene Beitragssatzsenkung von 0,2 Prozentpunkten zu interpretieren, was wiederum mit einem Wert von –20 Punkten in die Berechnung des Teilindikators Sozialpolitik eingeht.

Während es sich bei der Rentengarantie genau genommen um eine reformerische Altlast handelt, sind die Reformvorhaben im Bereich der GKV der aktuellen Bundesregierung zuzurechnen – und damit auch ihr negativer Einfluss auf den Teilindikator Sozialpolitik. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang das im März 2010 vorgelegte Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes, das auf unterschiedliche Art und Weise dirigistisch in die Preisbildung auf dem Arzneimittelmarkt eingreift. Konnten Hersteller patentgeschützter Medikamente⁷ die Preise ihrer Produkte bislang eigenständig festsetzen, so sollen die tatsächlich zu erstattenden Medikamentenpreise zukünftig grundsätzlich zwischen den Krankenkassen und den Arzneimittelherstellern vertraglich ausgehandelt werden, um eine wettbewerbsgerechte Lösung zu entwickeln. Die Verhandlungen erfolgen aber primär mit der Monopolvertretung der Kassen, dem GKV-Spitzenverband, und nur nachrangig mit einzelnen Kassen oder Vertretungen von einzelnen Kassenarten. Damit besitzt ein Verhandlungspartner eine quasi-monopsonistische Stel-

⁵ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009, 95.

⁶ Für Ostdeutschland bleibt die Rentengarantie ohne Folgen.

⁷ Bei nicht patentierten Medikamenten wird schon seit längerem die Preisfindung durch Festbetragsregelung, Zwangsrabatte und Ähnliches massiv reguliert.

lung. Das hebt die eigentlich positiv zu bewertende wettbewerbliche Verhandlungslösung aus. Darüber hinaus schreibt der Gesetzgeber kurzfristig ein Preismoratorium und eine Erhöhung des Zwangsrabatts auf den Listenpreis von patentgeschützten Arzneimitteln von 6 auf 16 Prozent vor. Die damit erzielbaren Einsparungen der Kassen sind noch nicht ausreichend quantifiziert, um sie an dieser Stelle abschließend zu bewerten. Schätzungen gehen aber von 1 bis 2 Milliarden Euro als dauerhaftem Einspareffekt aus. Dieser Einspareffekt wird in einem künftigen Bewertungszeitraum nachzutragen sein, sobald die Datenbasis ausreicht.

Des Weiteren hat die Bundesregierung ein Gesetzesvorhaben zur Reform der GKV-Finanzierung auf den Weg gebracht. Entsprechend der im Frühsommer verabschiedeten Eckpunkte für ein gerechtes, soziales, stabiles, wettbewerbliches und transparentes Gesundheitssystem soll zunächst das Ausgabenwachstum begrenzt werden, zum Beispiel bei den Budgets der ambulanten und stationären Versorgung oder durch Einfrieren der Verwaltungskosten der Krankenkassen. Neben diesen eher in Richtung zentrale Verwaltung gehenden Eingriffen auf der Ausgabenseite soll die Finanzierung der GKV neu geordnet werden. Um kurzfristig finanzielle Engpässe zu vermeiden, wird der Beitragssatz zunächst um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5 Prozent erhöht, wobei Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils 0,3 Prozentpunkte der zusätzlichen Last tragen. Ausgabensteigerungen der GKV, die über das Einnahmenwachstum bei unverändertem Beitragssatz hinausgehen, sollen aber zukünftig nicht mehr über höhere Beiträge finanziert werden, sondern über eine eigenständige, kassenindividuell festgesetzte Zusatzprämie, die einkommensunabhängig als fester Eurobetrag von den Beitragszahlern erhoben wird. Nachdem noch Anfang 2009 die kassenindividuellen Beitragssätze vereinheitlicht wurden, kann die Zusatzprämie mittelfristig wieder als Preissignal fungieren und Effizienzunterschiede deutlich machen. Das Bundesministerium für Gesundheit rechnet damit, dass der Durchschnittswert der Zusatzprämien von derzeit 0 bis auf 16 Euro pro Monat und Beitragszahler im Jahr 2014 ansteigen wird. Dementsprechend würden Versicherungsbeiträge in Höhe von circa 10 Milliarden Euro als Prämie erhoben werden. Die Zusatzprämien werden nicht gedeckelt; allerdings schützt ein Sozialausgleich die Mitglieder zukünftig vor Überforderung. Wird das beitragspflichtige Einkommen der Beitragszahler durch die Zusatzprämie um mehr als 2 Prozent belastet, soll der überschießende Teil aus Steuermitteln kompensiert werden.

Auch hier ist die Einführung eines Preissignals eigentlich begrüßenswert, wird damit doch die Hoffnung verbunden, den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen und mittelbar unter den Leistungsanbietern zu intensivieren. Denn die mangelnde Kostenverantwortung der Versicherten gepaart mit fehlendem Preiswettbewerb auf den Versicherungs- und Leistungsmärkten erklären einen Großteil des bislang überproportionalen Ausgabenwachstums in der GKV. Damit die Effizienzreserven im Gesundheitswesen gehoben werden können, sind den Akteuren aber zusätzlich weiter reichende Vertragsfreiheiten als bisher einzuräumen. Negativ ist jedoch zu bewerten, dass der Gesetzgeber den Wettbewerbsanreiz erst einmal vermindert, weil er mit der Beitragssatzerhöhung den Kassen zunächst ausreichende finanzielle Deckung verschafft. Das Instrument der Zusatzprämien kann also erst greifen, wenn die Ausgaben überproportional steigen – was eigentlich durch die Reform verhindert werden sollte. Auch der neue Sozialausgleich ist wenig treffsicher. Denn der Anspruch auf Ausgleich berücksichtigt weder beitragsfreie Einkommensbestandteile noch beitragsbefreite Einkommensquellen oder den Haushaltskontext. Diese Ausnahmen können aber wie bei der Beitragsfinanzierung im Status quo zu unerwünschten Mitnahmeeffekten führen, weil nach Maßgabe der beitragspflichtigen Einkommen vermeintlich unterstützungsbedürftige Personen in einer umfassenderen Betrachtung durchaus hinreichend leistungsfähig sein können, um die zusätzlichen Belastungen aus eigener Kraft zu schultern.

4.1.4 Steuer- und Finanzpolitik

Gegenüber dem Vorjahr hat der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik deutlich verloren (Abbildung 4-3). Er sank von 125,1 Punkten im September 2009 auf 122,9 Punkte.

Aus fiskalischer Sicht war der Betrachtungszeitraum des diesjährigen D A CH-Reformbarometers eine Zeit der positiven Überraschungen, denn die Steuereinnahmen entwickelten sich unerwartet günstig. Aufgrund des überraschend starken Wachstums von circa 3,5 Prozent im Jahr 2010 ist der deutsche Finanzierungssaldo deutlich besser ausgefallen, als ursprünglich prognostiziert wurde. Das IW Köln rechnet für das Jahr 2010 noch mit einem Fehlbetrag von 93,1 Milliarden Euro oder knapp 3,7 Prozent des BIP (IW-Köln – Forschungsgruppe Konjunktur, 2010). Damit wird die Maastricht-Grenze zwar deutlich überschritten, aber das Defizit liegt dennoch rund 1,8 Prozentpunkte niedriger, als es noch vor Jahresfrist erwartet wurde. Dass sich der Teilindikator trotz der günstigen konjunkturellen Tendenzen relativ schlecht entwickelte, ist aber auch teilweise auf das zeitliche Abschneidekriterium des D A CH-Reformbarometers zurückzuführen.

Der Teilindikator Steuern und Finanzen wurde zunächst von dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz geprägt, das zu Beginn des Kalenderjahres in Kraft trat. Dieses Gesetz zielt darauf ab, den konjunkturellen Einbruch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise so schnell wie möglich zu überwinden. Allerdings werden durch dieses Gesetz weniger wachstumswirksame, sondern eher politische Akzente gesetzt. Als Kritikpunkt ist besonders herauszuheben, dass mit diesem Gesetz zusätzliche Diskriminierungstatbestände in das deutsche Steuerrecht aufgenommen wurden. Es kommt erschwerend hinzu, dass zusätzliche Subventionszahlungen in Höhe von fast 5,5 Milliarden Euro eingeführt wurden. Besondere Kritik hat die Einführung einer Umsatzsteuerermäßigung für das Hotelgewerbe mit einem Volumen von 0,9 Milliarden Euro hervorgerufen. Positiv gegenzurechnen waren einige Korrekturen im Unternehmenssteuerrecht, welche die Unternehmen um knapp 2,4 Milliarden Euro entlastet haben. Zu diesen Korrekturen zählen beispielsweise die Abmilderung der Zinsschranke, die Veränderung der Verlustnutzungsmöglichkeiten bei Körperschaften durch Änderung der Sanierungsklausel oder die Erleichterung von Unternehmensumstrukturierungen im Bereich der Grunderwerbsteuer. In der Summe reichen diese positiven Aspekte aber nicht aus, um die Folgen der zusätzlichen Subventionstatbestände abzufangen, und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz wird negativ bewertet.

Neben dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz hat die Bundesregierung im Betrachtungszeitraum des diesjährigen D A CH-Reformbarometers ein Sparpaket zur Konsolidierung des Bundeshaushalts verabschiedet. Dieses Maßnahmenbündel soll dabei helfen, die im Rahmen der Schuldenbremse vorgesehene Reduzierung der Nettokreditaufnahme des Bundes bis zum Jahr 2016 auf 0,35 Prozent des BIP zu erreichen. Im Rahmen dieses Sparpakets sind Einnahmenverbesserungen und Ausgabenkürzungen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung von kumuliert rund 80 Milliarden Euro vorgesehen. Im kommenden Jahr sollen davon rund 11 Milliarden Euro realisiert werden. Die einzelnen Maßnahmen des Pakets befinden sich am Ende des Betrachtungszeitraums teilweise noch in einem politischen Diskussionsprozess. Jedoch hat die Bundesregierung bereits ein Haushaltsbegleitgesetz für 2011 vorgelegt. Von diesem Gesetz wird bis zum Jahr 2014 ein Einsparvolumen von 20 Milliarden Euro erwartet. Für eine Bewertung im Rahmen des D A CH-Reformbarometers 2010 ist das Haushaltsbegleitgesetz aber am Ende des vom diesjährigen Reformbarometer erfassten Zeitraums nicht weit genug im parlamentarischen Abstimmungsprozess fortgeschritten. Zwar fällt die erste Lesung des Haushaltsbegleitgesetzes im Bundestag am 30. September noch in den Betrachtungszeitraum.

tungszeitraum, aber aufgrund der ausstehenden Zustimmung des Bundesrates⁸, wird die Bewertung des Haushaltsbegleitgesetzes erst im Reformbarometer des Jahres 2011 erfolgen. Das Sparpaket zeigt aber, dass die Bundesregierung die seit der Einführung der Schuldenbremse bestehende, grundgesetzliche Verpflichtung sehr ernst nimmt und auch bereit ist, unpopuläre Einschnitte vorzunehmen. Daher ist das Sparpaket trotz methodischer Schwächen, wie zum Beispiel die Einbuchung einer globalen Minderausgabe von 4,8 Milliarden Euro für das Jahr 2014, als positiver Beitrag zu werten, der im Rahmen des D A CH-Reformbarometers mit 10 Punkten im Teilindikator Steuern und Finanzen honoriert wird. Damit soll die im Sparpaket deutlich werdende Bereitschaft des Bundes zur Einhaltung der Schuldenbremse honoriert werden. Damit soll aber einer Quantifizierung des Haushaltsbegleitgesetzes im nächsten D A CH-Reformbarometer nicht vorgegriffen werden. Im Gegensatz zu dem vom Bund demonstrierten Willen zur Einhaltung der Schuldenbremse, zeigen sich viele Bundesländer noch skeptisch. Die Schuldenbremse ist noch nicht einmal in alle Landesverfassungen übernommen worden. An dieser Stelle könnte sich einiges Konfliktpotenzial bilden, denn einige Verfassungsexperten vertreten die Ansicht, dass Bundesländer, welche die Schuldenbremse nicht fristgemäß in ihre Landesverfassung übernehmen, bereits im Jahr 2011 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen müssen.

⁸ Durch die geplante Änderung des Wohngeldgesetzes bzw. durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 entstehen Ausgaben, die von den Ländern zu tragen sind. Daher sind nach Ansicht der Bundesratsmehrheit die Voraussetzungen für eine Zustimmungspflicht Bundesrates gegeben.

4.1.5 Reformbarometer für Deutschland – Monatswerte (September 2002 = 100; Werte > 100: Verbesserung; Werte < 100: Verschlechterung)

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ⁹	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ⁹	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ⁹	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ⁹
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0															
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0	10/04	133,2	107,6	92,9	111,2	10/06	134,1	104,8	90,0	109,7	10/08	113,2	92,1	110,0	105,4
11/02	97,7	92,2	82,2	90,7	11/04	133,2	107,6	90,0	110,2	11/06	134,9	101,2	94,3	110,2	11/08	114,9	92,1	112,9	106,9
12/02	101,3	92,2	88,8	94,1	12/04	133,2	107,6	87,1	109,2	12/06	134,9	101,2	94,3	110,2	12/08	114,9	92,1	112,9	106,9
01/03	100,5	92,2	91,0	94,6	01/05	129,9	107,6	90,0	109,1	01/07	134,9	101,2	95,7	110,7	01/09	114,9	94,8	115,8	108,8
02/03	97,8	92,2	92,0	94,0	02/05	131,6	105,8	90,0	109,1	02/07	134,9	101,2	100,7	112,4	02/09	114,9	94,8	115,8	108,8
03/03	105,5	101,2	91,0	99,2	03/05	134,9	105,8	97,1	112,6	03/07	134,9	101,2	100,7	112,4	03/09	114,9	94,8	115,8	108,8
04/03	109,8	101,2	91,9	101,0	04/05	134,9	105,8	97,1	112,6	04/07	134,9	101,2	104,3	113,6	04/09	114,9	94,8	117,2	109,3
05/03	109,8	105,2	90,2	101,8	05/05	129,9	107,6	90,0	109,1	05/07	134,9	101,2	103,6	113,4	05/09	114,9	92,1	117,2	108,4
06/03	112,5	101,2	102,1	105,3	06/05	129,9	107,6	90,0	109,1	06/07	125,7	93,9	108,6	109,6	06/09	114,9	92,1	125,1	111,0
07/03	112,8	97,2	103,1	104,4	07/05	129,9	102,1	90,0	107,3	07/07	121,5	93,9	108,6	108,2	07/09	114,9	92,1	125,1	111,0
08/03	110,6	99,6	100,6	103,6	08/05	129,9	102,1	90,0	107,3	08/07	121,5	93,9	108,6	108,2	08/09	114,9	92,1	125,1	111,0
09/03	110,6	99,6	100,6	103,6	09/05	129,9	102,1	90,0	107,3	09/07	121,5	93,9	111,5	109,2	09/09	114,9	92,1	125,1	111,0
10/03	109,8	98,5	94,1	100,8	10/05	129,9	102,1	90,0	107,3	10/07	121,5	93,9	111,5	109,2	10/09	114,9	92,1	125,1	111,0
11/03	111,6	98,5	93,1	101,1	11/05	129,9	102,1	90,0	107,3	11/07	117,3	95,7	107,9	107,2	11/09	114,9	92,1	121,5	109,8
12/03	113,2	98,5	91,4	101,1	12/05	129,1	103,0	94,3	108,8	12/07	117,3	95,7	107,9	107,2	12/09	114,9	92,1	121,5	109,8
01/04	116,5	111,2	100,0	109,3	01/06	129,1	103,0	94,3	108,8	01/08	117,3	95,7	107,9	107,2	01/10	114,9	92,1	122,2	110,0
02/04	116,5	111,2	100,0	109,3	02/06	136,6	113,0	75,0	108,2	02/08	117,3	95,7	107,9	107,2	02/10	114,9	92,1	122,2	110,0
03/04	109,8	111,2	100,0	107,1	03/06	136,6	113,0	77,9	109,2	03/08	117,3	95,7	107,9	107,2	03/10	115,7	90,3	122,2	109,7
04/04	109,8	111,2	100,0	107,1	04/06	136,6	113,0	79,3	109,7	04/08	116,5	93,0	108,6	106,3	04/10	115,7	90,3	122,2	109,7
05/04	111,5	111,2	95,7	106,2	05/06	135,8	116,6	78,6	110,4	05/08	116,5	93,0	108,6	106,3	05/10	116,5	88,5	122,2	109,4
06/04	118,2	111,2	94,3	108,0	06/06	134,1	116,6	78,6	109,8	06/08	116,5	93,0	108,6	106,3	06/10	116,5	88,5	122,2	109,4
07/04	123,2	111,2	97,2	110,6	07/06	134,1	104,8	88,6	109,2	07/08	113,2	93,0	110,0	105,7	07/10	116,5	88,5	122,2	109,4
08/04	123,2	111,2	92,9	109,1	08/06	134,1	104,8	88,6	109,2	08/08	113,2	93,0	110,0	105,7	08/10	116,5	88,5	122,2	109,4
09/04	133,2	107,6	92,9	111,2	09/06	134,1	104,8	88,6	109,2	09/08	113,2	93,0	110,0	105,7	09/10	116,5	84,0	122,9	108,1

⁹ Durchschnitt der drei Teilindikatoren. Alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

4.2 Österreich

4.2.1 Einleitung

In Österreich stieg das Reformbarometer in der Zeit von Oktober 2009 bis September 2010 von 107,8 auf 113,1 beziehungsweise um 5,3 Indexpunkte.

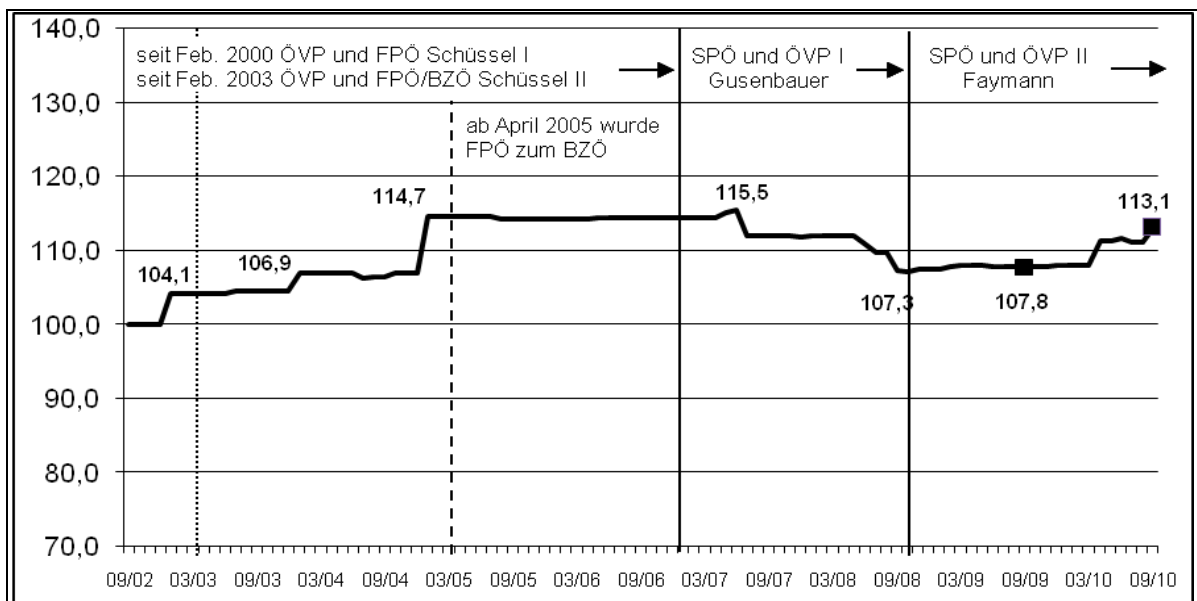
Die Große Koalition aus SPÖ und ÖVP, die seit dem 2. Dezember 2008 im Amt ist, setzte ihre Arbeit fort. Noch als unmittelbare Folge der vergangenen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde im Dezember 2009 ein weiteres kleines Arbeitsmarktpaket verabschiedet, mit dem die Beschäftigung weiter stabilisiert werden sollte und welches sich insgesamt positiv auf das Reformbarometer auswirkte. Positiv wurde auch die Einigung der Sozialpartner gewertet, eine Rot-Weiß-Rot-Card in Österreich einzuführen, mit der die Zuwanderung auf den Bedarf der Arbeitskräftenachfrage abgestimmt wird. Auch die Einführung einer Transparenzdatenbank (TDB), die angekündigte Abschaffung der Kreditvertragsgebühr, die Verabschiedung des BFRG und die Stärkung der Prävention im sozialen Sicherungssystem haben sich äußerst positiv auf das Reformbarometer ausgewirkt.

Negativ hat sich hingegen die Einigung der Regierung über die BMS im Barometer niedergeschlagen. Obwohl in Österreich, wie in vielen anderen Ländern auch, das Thema Budgetkonsolidierung einen breiten Raum in der öffentlichen Diskussion einnahm, hielten sich die Regierungsparteien dazu bis Ende Oktober dieses Jahres sehr bedeckt. Der Grund hierfür waren wahltaktische Überlegungen aufgrund der bevorstehenden Landtagswahlen im Herbst 2010 in zwei Bundesländern. Denn bereits im Strategiebericht des BFRG 2010 ist festgeschrieben, dass die Konsolidierung des Staatshaushalts nicht nur ausgabenseitig, sondern zu 40 Prozent auch einnahmenseitig erfolgen wird. Deshalb wurden die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung erst sehr spät Ende Oktober 2010 verkündet, weshalb diese Maßnahmen im diesjährigen Reformbarometer (Abbildung 4-4) noch keinen Eingang fanden.

Abbildung 4-4

Das Reformbarometer für Österreich

September 2002 = 100; Steigende Werte stellen eine Verbesserung der Reformdynamik dar



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Neben den Reformen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Sozialsystem sowie Steuer- und Finanzpolitik wurden darüber hinaus auch in einigen anderen wichtigen Bereichen Reformen umgesetzt, die trotz ihrer positiven Wirkungen in der Methodik des Reformbarometers nicht bewertet werden konnten. So wurden etwa mit der Novelle zum Immissionsschutzgesetz–Luft Wettbewerbsnachteile für die heimische Wirtschaft beseitigt, beispielsweise durch Angleichung der österreichischen Grenzwerte für die Luftschadstoffe Feinstaub und Stickstoffdioxid an die von der EU empfohlenen Werte. Im Rahmen der Gewerberechtsnovelle wurden die Gastgartenregelung, der Zugang zum Rauchfangkehrergewerbe und der Gesundheitsschutz auf Baustellen neu geregelt. Des Weiteren wurden mit dem neuen Lehrberufspaket 2010 elf neue beziehungsweise novellierte Lehrberufe geschaffen, womit dem Wandel der Zeit beim Berufsbild entsprochen wird. Nicht zuletzt wurden im Rahmen der Initiative „Verwaltungskosten senken für Unternehmer“ weitere Entlastungen für Unternehmer vorangetrieben.

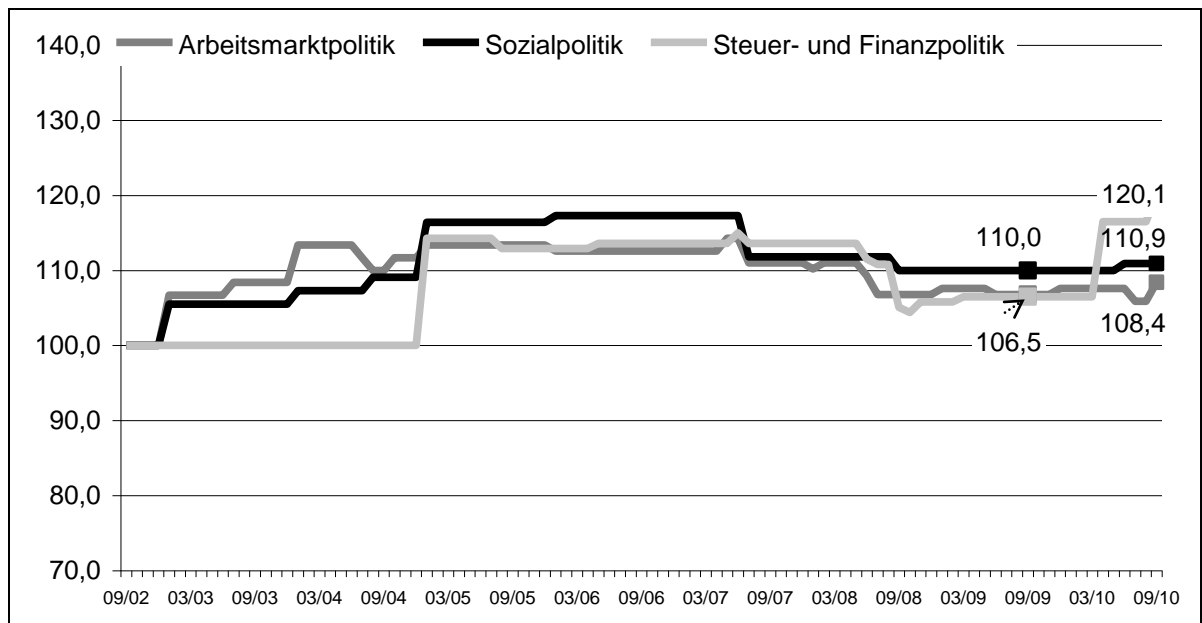
Die einzelnen Teilbereiche schlüsseln sich folgendermaßen auf (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

▪ Arbeitsmarktpolitik	108,4 Punkte	(+1,6 Punkte)
▪ Sozialpolitik	110,9 Punkte	(+0,9 Punkte)
▪ Steuer- und Finanzpolitik	120,1 Punkte	(+13,6 Punkte)

Abbildung 4-5

Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Österreich

September 2002 = 100; Steigende Werte stellen eine Verbesserung der Reformdynamik dar



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Die Maßnahmen, die den in Abbildung 4-5 dargestellten Verlauf der drei Teilindikatoren verursacht haben, werden in den nachfolgenden Abschnitten für den Zeitraum Oktober 2009 bis September 2010 erläutert.

4.2.2 Arbeitsmarktpolitik

Der Teilindikator für den Bereich Arbeitsmarkt ist von 106,8 um 1,6 Zähler auf 108,4 gestiegen. Ausschlaggebend dafür ist vor allem die Einigung auf die Einführung einer Rot-Weiß-Rot-Card. Sämtliche im Beobachtungszeitraum getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen werden im Folgenden in chronologischer Reihenfolge dargestellt.

Am 22. Dezember 2009 wurde vom Verwaltungsrat des Arbeitsmarktservice (AMS) ein weiteres Arbeitsmarktpaket verabschiedet, um die Beschäftigung als Folge der Wirtschaftskrise weiter zu stabilisieren. Inhalte dieses Maßnahmenpakets waren:

- **Qualifizierungsbonus:** Der Qualifizierungsbonus wird auf sämtliche Kurse, sowohl AMS-Kurse als auch vom AMS geförderte Kurse am freien Bildungsmarkt bis 31. Dezember 2011 ausgedehnt. Damit erhalten alle Teilnehmer bei einer länger als drei Monate dauernden Schulung zusätzlich zum Arbeitslosengeld eine Bonuszahlung von 100 Euro, bei Schulungen mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten 200 Euro. Gleichzeitig wird eine umfangreiche Evaluierung des Bonus erfolgen.
- **Ausbau der Eingliederungsbeihilfe:** Die Eingliederungsbeihilfe wurde durch eine Erweiterung der förderbaren Zielgruppe wie folgt ausgebaut:
 - Die Altersgrenze, ab der Männer als älter gelten und damit künftig unter die Zielgruppe der Älteren fallen, wird auf 45 Jahre gesenkt. Diese Maßnahme ist allerdings bis Ende 2010 befristet. Ab 2011 beträgt die Altersgrenze wieder 50 Jahre.
 - Als von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte sind künftig auch Absolventen von Schulen und Universitäten ohne ausreichende Praxis förderbar.
 - Die Voraussetzungen, wann Personen als von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht gelten, wurden gelockert. Es reicht eine längere Vormerkdauer oder das Fehlen nachgefragter Qualifikationen. Beide Voraussetzungen müssen künftig nur mehr alternativ vorliegen.
 - **Aktion 6.000+:** Damit die Eingliederungsbeihilfe tatsächlich von den AMS-Beratern entsprechend verstärkt eingesetzt wird, hat das AMS ein österreichweites Programm zur verstärkten Nutzung des Instruments ausgearbeitet (Aktion 6.000+). Mit Hilfe dieses Programms sollen zusätzlich 6.000 Personen durch betriebliche Beihilfen eine Beschäftigung in Betrieben erhalten. Es wurden durch die Aktion 6.000+ zusätzliche Zielgruppenpersonen in Beschäftigung gebracht. Dies sind Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte, ältere Personen und Ausbildungsabsolventen mit mangelnder betrieblicher Praxis. Die Höhe der Förderung beträgt 50 Prozent der Bemessungsgrundlage, die Förderdauer sechs Monate.
- **Verlängerung des Kombilohns:** Der Kombilohn war ursprünglich bis zum 30.06.2009 befristet und wurde bis 31. Dezember 2011 verlängert.
- **Erweiterung der Lohnnebenkostenförderung für EPU:** Die Lohnnebenkostenförderung für Ein-Personen-Unternehmen wird erweitert. Künftig muss der förderbare erste Mitarbeiter nur noch zwei Wochen beim AMS vorgemerkt sein.
- **Befristete Aufstockung des AMS-Personals:** Des Weiteren wurde eine Aufstockung des AMS-Personals um zusätzliche 100 Planstellen beschlossen, primär durch Aufstockung der Teilzeitbeschäftigten und erst sekundär durch Neueinstellungen. Es handelt sich um eine vorübergehende Maßnahme zur Bewältigung der durch die Krise verursachten steigenden Arbeitsbelastung im AMS. Ab dem Zeitpunkt, in dem sich die Entwicklung am Arbeitsmarkt verbessert, wird das zusätzliche Personal wieder abgebaut. Die Abbauphase

beträgt zwei Jahre. Insgesamt wurde das Arbeitsmarktpaket, welches zum Teil befristete Maßnahmen enthält, positiv bewertet, da es in der Lage ist, die Beschäftigung weiter zu stabilisieren.

Im Juli 2010 war hingegen ein kleiner Einbruch im Teilindikator Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen. Verantwortlich dafür war die Einigung der Regierung über die BMS, die dem Staat Mehrkosten von mehr als 200 Millionen Euro in Form von gestiegenen Transferzahlungen verursacht. Sie soll ebenso wie die damit verbundene Aktivierung der Sozialhilfebezieher bundesweit frühestens mit 1. September 2010 die alte Sozialhilfe ablösen – Sozialhilfebezieher sind Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Da die Sozialhilfe Landessache ist, wird es noch etwas dauern, bis sie in allen Bundesländern umgesetzt ist. Die im Juli 2010 beschlossene grundlegende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nennt nur die Eckpunkte der Mindestsicherung. Dem Föderalismus entsprechend verbleiben den Ländern Spielräume für die konkrete Umsetzung.

Die BMS löst zunächst die Sozialhilfe ab. Diese soll ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, ist subsidiär zu anderen staatlichen Leistungen und fällt unter die Länderkompetenz. Gleichzeitig mit Einführung der BMS wurde mit 1. September 2010 auch die Notstandshilfe für Niedrigbezieher angehoben. Die Notstandshilfe ist eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung. Sie gebührt nach Ablauf des Arbeitslosengeldanspruchs und war bisher bereits bundesweit einheitlich. Rund 70.000 Bezieher profitieren davon ab 1. September 2010, weil ihre Notstandshilfe, die bisher unter der Ausgleichszulage lag, auf das Niveau der Ausgleichszulage angehoben wurde. Allein das bedeutet für den Bund Mehrkosten von rund 110 Millionen Euro pro Jahr. Liegt die Notstandshilfe unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz, kann der Leistungsempfänger beim AMS eine Erhöhung beantragen, die Mittel dafür kommen aus dem Landesbudget. Die Länder gewähren darüber hinaus viele zusätzliche Leistungen, zum Beispiel Heizkostenzuschuss, Wohnbeihilfe oder Rundfunkgebührenbefreiung.

Die bundeseinheitlichen Eckpunkte der BMS sind:

- AMS wird One-Stop-Shop: Das AMS wird One-Stop-Shop und damit erste Anlaufstelle für Bezieher der Mindestsicherung.
- Ausweitung des Empfängerkreises: Einbeziehung nicht krankenversicherter Bezieher der Mindestsicherung in die Krankenversicherung mit E-Card, anstatt des früher üblichen Sozialhilfekrankenscheins.
- Angleichung an Ausgleichszulagenrichtsatz: Die Mindestsicherung beträgt 744 Euro, für ein Ehepaar 1.116 Euro, pro Kind zusätzlich zwischen 111 und 133 Euro, 12-mal im Jahr. Die Länder können aber höhere Zahlungen gewähren.
- Wohnkostenbeihilfe: Wohnkostenbeihilfe als zusätzlicher Transfer, wenn die Wohnkosten 25 Prozent der gewährten Mindestsicherung überschreiten.
- Kein Regress: Entfall des bis jetzt üblichen Regresses, wenn Bezieher durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu Vermögen gelangen.
- Arbeitsbereitschaft als Voraussetzung: Der Bezug des BMS setzt bei arbeitsfähigen Personen die Arbeitsbereitschaft voraus.
- Sanktionen bei fehlender Arbeitsbereitschaft: Die Länder können die Leistungen der erwerbsfähigen Bezieher, nicht aber jene ihrer Kinder, um bis zu 50 Prozent kürzen, wenn die Arbeitsbereitschaft fehlt.

Positiv zu werten ist die Tatsache, dass der Bezug der Mindestsicherung bei arbeitsfähigen

Beziehern an die Bereitschaft zur Arbeitsleistung geknüpft ist. Daher werden diese Personen in die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS eingebunden. Bisherige Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, dass die Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehern ziemlich schwierig ist. Die Zukunft wird zeigen, wie effektiv die Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Leistungsbeziehern der BMS sind. Trotz dieses positiven Aspekts der BMS überwiegen die Kosten, für die der Staat zusätzlich aufkommen muss bei weitem, weshalb diese Maßnahme insgesamt negativ bewertet wurde.

Entscheidend für den Anstieg des Indikators für die Arbeitsmarktpolitik ist jedoch die Einigung der Sozialpartner zur Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik. Mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Card soll das starre Konzept der Niederlassungsverordnung mit der Schlüsselkraft-Regelung abgelöst werden. Künftig wird mehr Wert gelegt auf die für den österreichischen Arbeitsmarkt notwendigen Kompetenzen wie Ausbildung und Sprachkenntnisse. Dafür wird ein kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem geschaffen, das flexibel handhabbar ist. Demnach werden nach dem Vorbild von Kanada oder Australien qualifizierte zuwanderungswillige Menschen nach festgelegten Kriterien nach Österreich kommen dürfen. Ausschlaggebend sind Ausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnisse. Für alle Fähigkeiten werden Punkte vergeben. Wer eine Mindestpunktzahl erreicht, darf nach Österreich kommen.

Die Rot-Weiß-Rot-Card wird darüber hinaus mittel- bis langfristig auch dazu beitragen, dass das Bildungsniveau jener Migranten, die über Familienzusammenführungen nach Österreich kommen dürfen, verbessert wird. Die Entscheidung, in Österreich eine Rot-Weiß-Rot-Card einzuführen, kann als Meilenstein in der österreichischen Zuwanderungspolitik bezeichnet werden und ist ein entscheidender Beitrag zur Reduzierung der strukturellen Arbeitslosigkeit in Österreich. Aus diesem Grund wurde diese Maßnahme stark positiv bewertet.

4.2.3 Sozialpolitik

Der Indikator für die Sozialpolitik bewegte sich kaum und stieg um 0,9 Zähler von 110,0 auf 110,9 Punkte.

Die einzige Maßnahme im Bereich Sozialpolitik, die in das Bewertungsraster des D A CH-Reformbarometers fiel, war die Neuorientierung der Sozialversicherungsanstalt (SVA), wobei der Ansatz zur Stärkung der Prävention im Gesundheitssystem für Selbstständige positiv bewertet wurde. Die Neuorientierung in der Sozialversicherung führt zur Stärkung des Präventivgedankens im Gesundheitsbereich. Dazu gingen die Österreichische Ärztekammer (ÖÄK) und die SVA im Juni 2010 eine neue Partnerschaft ein. Mit einem innovativen patientenorientierten Versorgungsmodell soll bis 2012 ein völlig neues „Best practice-Beispiel“ für Österreich geschaffen werden. Die konkreten Eckpunkte dieses Modells sind:

- Effiziente Gesundheitsvorsorge: Eine Beteiligung der Versicherten an Vorsorgeprogrammen soll bei entsprechenden Ergebnissen mit einem Bonus belohnt werden. Der Hausarzt legt in einem Beratungsgespräch mit dem Versicherten bestimmte Ziele als Gesundheitsparameter fest, beispielsweise Cholesterinwert, Gewicht, oder Lebensstil. Ferner schlägt er geeignete Maßnahmen vor, um die vereinbarten Ziele zu erreichen. Bei Zielerreichung erhält der Versicherte einen Bonus – seine Kostenbeteiligung wird halbiert.
- Gesundheitspass „Sicher Selbstständig“: Die Ziele und die Zielerreichung werden dokumentiert. Darüber hinaus wird ein flächendeckendes Call- und ReCall-System für SVA-Versicherte im Rahmen der Vorsorgeuntersuchung eingerichtet.
- Neues Terminsystem für Selbstständige: Ab sofort wird ein für die Bedürfnisse der Selbstständigen abgestimmtes Terminsystem bei Arztbesuchen entwickelt. Beispielsweise sollen durch exakte Terminvereinbarungen lange Wartezeiten entfallen.

- Innovatives Entlassungsmanagement: Der Hausarzt soll durch entsprechende Krankenhauskontakte in die anschließende Betreuung eingebunden werden.
- Casemanagement SVA gemeinsam mit Hausarzt oder Vertrauensarzt: Der Hausarzt oder Vertrauensarzt soll insbesondere bei betreuungsbedürftigen Patienten in das Casemanagement der SVA eingebunden werden.
- Ein eigenes Hausarzt-/Vertrauensarztmodell für chronisch Kranke: Disease-Management-Programme sollen vom Hausarzt oder Vertrauensarzt umgesetzt werden. Dazu schreiben sich chronisch Kranke bei einem Vertragspartner (meist Allgemeinmediziner) ein, der als Coach im Gesundheitssystem fungiert.
- In diesem Zusammenhang sollen auch die Bereiche Psychotherapie, therapeutische Aussprache sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie eine entsprechende Berücksichtigung finden.
- Qualitätsoffensive von ÖÄK und SVA: Die Behandlungsqualität soll sich in der Entlohnung widerspiegeln, indem die Mittel in Abhängigkeit der erbrachten Qualität ausgeschüttet werden. Einheitliche Bewertungsmaßstäbe für Qualitätszuschläge und Qualitätsindikatoren sollen als Aspekt in der Vergütung aufgenommen werden. Die SVA hat als Einkäufer medizinischer Leistungen im Interesse ihrer Mitglieder für eine Qualitätssicherung Sorge zu tragen, indem die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität bei den Vertragspartnern gesteigert wird.

Die Neuorientierung in der Sozialversicherung ist zwar noch nicht „die“ Reform, die in Österreich notwendig wäre, um das Gesundheitssystem insgesamt zu reformieren, sie ist aber mehr als nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Deshalb ging diese Maßnahme positiv in den Reformbarometer ein.

Aufgrund der nur geringfügigen Auswirkungen wurden die Verbesserung im System der Beitragsvorschreibung, das in zwei Punkten verbessert wurde, und die Verabschiedung eines Gleichstellungspakets, mit dem der Unterschied zwischen den Einkommen von Frauen und Männern verringert werden soll, neutral bewertet.

4.2.4 Steuer- und Finanzpolitik

Der Indikator für die Steuer- und Finanzpolitik ist von allen Teilindikatoren in Österreich im Jahresvergleich am stärksten gestiegen, nämlich um 13,6 Zähler von 106,5 auf 120,1. Ausschlaggebend für diesen massiven Anstieg war die Verabschiedung des BFRG im April 2010.

Das BFRG gibt verbindlich für jeweils vier Jahre auf hochaggrierter Ebene die Ausgabenobergrenzen und die grundlegenden Züge des Personalplans vor. Es wird rollierend jährlich um das folgende Jahr ergänzt. Diese vorgegebenen Grenzen dürfen vom Bundesfinanzgesetz (BFG) nicht überschritten werden. Das BFRG, welches im April 2010 zum zweiten Mal zu erstellen war – nachdem dieses Gesetz im letzten Jahr noch nicht im Reformbarometer berücksichtigt wurde, wird im diesjährigen Bericht entsprechend gewertet. Es beinhaltet die Budgetpolitik der Jahre 2011 bis 2014 und zielt vor allem darauf ab, das in der Rezession gestiegene Defizit schrittweise wieder zurückzuführen. Das BFRG kann als eine Art abgeschwächte Schuldenbremse bezeichnet werden. Die politischen Entscheidungsträger verpflichten sich auf einfach gesetzlicher Ebene – im Gegensatz zur Schuldenbremse in der Schweiz und in Deutschland, die jeweils im Verfassungsrang stehen – das Budgetdefizit schrittweise zu reduzieren.

Mit dem BFRG folgt die Bundesregierung den Empfehlungen des ECOFIN-Rates mit dem Ziel, das jährliche Defizit um 0,75 Prozent bis 2013 zu reduzieren. Bis zum Jahr 2014 soll das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit in Relation zum BIP schrittweise auf 2,3 Prozent abgesenkt werden. Mit dieser Festlegung werden zügige Konsolidierungsfortschritte sichergestellt. Das Ziel der Bundesregierung ist es, die Budgetkonsolidierung nach folgenden Grundsätzen zu gestalten:

- Das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit wird bis 2014 schrittweise von 4,7 Prozent (2010) auf 2,3 Prozent (2014) des BIP gesenkt.
- 60 Prozent der Konsolidierung erfolgt über ausgabenseitige Einsparmaßnahmen, 40 Prozent über einnahmenseitige Maßnahmen.
- Die Höhe des Konsolidierungsbedarfs bedingt, dass alle Ausgabenbereiche und die einzelnen Untergliederungen einen wesentlichen Beitrag leisten müssen.
- Gleichzeitig werden strukturelle Reformen angegangen, um mittel- und langfristig das Budget zu entlasten und die Qualität der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.
- Im Sinne einer umfassenden und ausgewogenen Budgetkonsolidierung sind alle Ausgabenpositionen auf Einsparungsmöglichkeiten zu prüfen. Besonders bedarf es auch bei den gesetzlich vorgegebenen Ausgabenblöcken einer systematischen Überprüfung ihrer Zweckmäßigkeit und Angemessenheit.
- Die Effizienz staatlicher Leistungserstellung soll auf allen Ebenen weiterhin erhöht werden. Die Produktivitätsfortschritte sind im öffentlichen Sektor zu nutzen, um eine kosteneffiziente Verwaltung und hochwertige Dienstleistungen weiter sicherzustellen und auszubauen.
- Der Personalstand des Bundes wird weiter konsolidiert. Grundlage für die ressortspezifischen Personaleinsparungen ist die halbe Pensionierungsquote unter Berücksichtigung spezieller Erfordernisse.
- Neben der Budgetkonsolidierung wird die Verbesserung der Qualität der Staatsausgaben als weiteres Ziel der Budgetpolitik der Bundesregierung verfolgt. Das bedeutet, dass im Rahmen der Konsolidierungsstrategie Bildung und Forschung bevorzugt werden. Ebenso werden die Ausgaben für die innere Sicherheit und für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weniger zurückgenommen als in anderen Bereichen.
- Bei Festlegung der Einzelmaßnahmen ist besonders auf Wachstums- und Beschäftigungseffekte sowie auf soziale Ausgewogenheit Rücksicht zu nehmen.
- Bei den einnahmenseitigen Maßnahmen soll auf die Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Verteilung und den Wirtschaftsstandort geachtet werden.
- Mittelfristig, also über einen Konjunkturzyklus, soll das strukturelle Defizit beseitigt und die Verschuldungsquote auf ein nachhaltiges Maß gesenkt werden.

Die Zukunft wird zeigen, wie ernst es der Regierung ist, am Konsolidierungspfad festzuhalten. Denn es genügt eine einfache Parlamentsmehrheit, um den Konsolidierungspfad im jährlich neu zu beschließenden BFRG aufzuweichen. Solche Abweichungen werden künftig im Reformbarometer entsprechend korrigiert. Die aufgrund der Haushaltsrechtsreform jährlich zu beschließenden Bundesfinanzrahmengesetze gelten als Meilenstein in der österreichischen Haushaltspolitik, weshalb diese Maßnahme mit einer stark positiven Bewertung in den Reformbarometer Eingang fand.

Im Herbst 2010 einigte sich die Regierung auf die TDB, deren Aufgabe es ist, das Transfer- und Förderwesen transparenter zu gestalten. Durch die TDB wird es möglich, Doppelgleisig-

keiten beim Bezug von Sozialleistungen und Förderungen abzubauen.

Die TDB soll so ähnlich funktionieren, wie das bereits existierende Portal finanz-online, mit dem jeder Staatsbürger über das Internet seinen jährlichen Steuerausgleich abwickeln kann. So wird sich in Zukunft jeder Staatsbürger und jede juristische Person und Personengemeinschaft darüber informieren können, welche Leistungen bezogen werden können, beispielsweise Sozialversicherungsleistungen, Förderungen, Sachleistungen, Steuerfreibeträge, Pflegegeld, Familienbeihilfe, Mietzinsbeihilfe, Bausparprämie, Pensionsvorsorge, Zukunftsvorsorge, Kinderbetreuungsgeld, Ausgleichszulage, begünstigte Kindergartenplätze oder die begünstigte Nutzung von Wohnraum.

In einem ersten Schritt werden alle Leistungen des Bundes in der Datenbank vermerkt, in einem weiteren Ausbauschnitt sollen auch die Leistungen der Bundesländer miteinbezogen werden. Für die politischen Entscheidungsträger ist die TDB ein Controlling-Instrument, mit dem vorhandene Doppelförderungen analysiert und in der Folge beseitigt werden können. Aus diesem Grund wurde diese Maßnahme positiv bewertet.

Positiv wurde auch die von Finanzminister Pröll zugesagte Abschaffung der europaweit einzigartigen Kreditvertragsgebühr bewertet. Mit einem Aufkommen von 150 bis 170 Millionen Euro führt die Abschaffung der Kreditvertragsgebühr nicht nur zu einer sinkenden Steuerbelastung, sondern auch zu einer Vereinfachung des Steuersystems. Darüber hinaus werden Kredite günstiger, was sich positiv auf die Nachfrage und damit positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken dürfte. Zudem wird die Benachteiligung kleinerer und mittlerer Unternehmer bei der Kreditaufnahme im Vergleich zu internationalen Kapitalmarktfinanzierungen aufgehoben. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist die Überbrückung von Finanzierungsengpässen wesentlich, schließlich kann die Liquidität über das Überleben eines Betriebs entscheiden.

Neutral bewertet wurde das Abgabenänderungsgesetz 2010, wodurch es zwar zu Mehrbelastungen einerseits, andererseits aber auch zu Entlastungen für Unternehmen kam, wobei die Entlastungen geringfügig überwiegen. Die Schwelle, ab der ein größeres Unternehmen eine Umsatzsteuervoranmeldung dem Finanzamt übermitteln muss, wurde von 100.000 Euro auf 30.000 Euro reduziert. Kleinunternehmer müssen ihre Umsatzsteuererklärung erst ab einem Jahresumsatz von 30.000 Euro (bisher 7.500 Euro) abgeben. Ebenfalls neutral bewertet wurde auch die Erhöhung der Umsatzgrenzen zur Buchführungspflicht, die vor allem für Kleinst- und Kleinunternehmen eine administrative Vereinfachung bringt.

4.2.5 Reformbarometer für Österreich – Monatswerte (September 2002 = 100; Werte > 100: Verbesserung; Werte < 100: Verschlechterung)

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹⁰	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹⁰	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹⁰	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹⁰	
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0																
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0	10/04	111,7	109,1	100,0	106,9	10/06	112,6	117,3	113,6	114,5	10/08	106,8	110,0	104,4	107,1	
11/02	100,0	100,0	100,0	100,0	11/04	111,7	109,1	100,0	106,9	11/06	112,6	117,3	113,6	114,5	11/08	106,8	110,0	105,8	107,5	
12/02	100,0	100,0	100,0	100,0	12/04	111,7	109,1	100,0	106,9	12/06	112,6	117,3	113,6	114,5	12/08	106,8	110,0	105,8	107,5	
01/03	106,7	105,5	100,0	104,1	01/05	113,4	116,4	114,3	114,7	01/07	112,6	117,3	113,6	114,5	01/09	107,6	110,0	105,8	107,5	
02/03	106,7	105,5	100,0	104,1	02/05	113,4	116,4	114,3	114,7	02/07	112,6	117,3	113,6	114,5	02/09	107,6	110,0	105,8	107,8	
03/03	106,7	105,5	100,0	104,1	03/05	113,4	116,4	114,3	114,7	03/07	112,6	117,3	113,6	114,5	03/09	107,6	110,0	106,5	108,0	
04/03	106,7	105,5	100,0	104,1	04/05	113,4	116,4	114,3	114,7	04/07	112,6	117,3	113,6	114,5	04/09	107,6	110,0	106,5	108,0	
05/03	106,7	105,5	100,0	104,1	05/05	113,4	116,4	114,3	114,7	05/07	114,3	117,3	113,6	115,1	05/09	107,6	110,0	106,5	108,0	
06/03	106,7	105,5	100,0	104,1	06/05	113,4	116,4	114,3	114,7	06/07	114,3	117,3	115,0	115,5	06/09	106,8	110,0	106,5	107,8	
07/03	108,4	105,5	100,0	104,6	07/05	113,4	116,4	114,3	114,7	07/07	111,0	111,8	113,6	112,1	07/09	106,8	110,0	106,5	107,8	
08/03	108,4	105,5	100,0	104,6	08/05	113,4	116,4	112,9	114,2	08/07	111,0	111,8	113,6	112,1	08/09	106,8	110,0	106,5	107,8	
09/03	108,4	105,5	100,0	104,6	09/05	113,4	116,4	112,9	114,2	09/07	111,0	111,8	113,6	112,1	09/09	106,8	110,0	106,5	107,8	
10/03	108,4	105,5	100,0	104,6	10/05	113,4	116,4	112,9	114,2	10/07	111,0	111,8	113,6	112,1	10/09	106,8	110,0	106,5	107,8	
11/03	108,4	105,5	100,0	104,6	11/05	113,4	116,4	112,9	114,2	11/07	111,0	111,8	113,6	112,1	11/09	106,8	110,0	106,5	107,8	
12/03	108,4	105,5	100,0	104,6	12/05	113,4	116,4	112,9	114,2	12/07	111,0	111,8	113,6	111,9	12/09	107,6	110,0	106,5	108,0	
01/04	113,4	107,3	100,0	106,9	01/06	112,6	117,3	112,9	114,3	01/08	110,2	111,8	113,6	112,1	01/10	107,6	110,0	106,5	108,0	
02/04	113,4	107,3	100,0	106,9	02/06	112,6	117,3	112,9	114,3	02/08	111,0	111,8	113,6	112,1	02/10	107,6	110,0	106,5	108,0	
03/04	113,4	107,3	100,0	106,9	03/06	112,6	117,3	112,9	114,3	03/08	111,0	111,8	113,6	112,1	03/10	107,6	110,0	106,5	108,0	
04/04	113,4	107,3	100,0	106,9	04/06	112,6	117,3	112,9	114,3	04/08	111,0	111,8	113,6	112,1	04/10	107,6	110,0	116,5	111,7	
05/04	113,4	107,3	100,0	106,9	05/06	112,6	117,3	113,6	114,5	05/08	111,0	111,8	113,6	112,1	05/10	107,6	110,0	116,5	111,4	
06/04	113,4	107,3	100,0	106,9	06/06	112,6	117,3	113,6	114,5	06/08	109,3	111,8	111,5	110,9	06/10	107,6	110,9	116,5	111,4	
07/04	111,7	107,3	100,0	106,3	07/06	112,6	117,3	113,6	114,5	07/08	106,8	111,8	110,8	109,8	07/10	105,9	110,9	116,5	111,1	
08/04	110,0	109,1	100,0	106,4	08/06	112,6	117,3	113,6	114,5	08/08	106,8	111,8	110,8	109,8	08/10	105,9	110,9	116,5	111,1	
09/04	110,0	109,1	100,0	106,4	09/06	112,6	117,3	113,6	114,5	09/08	106,8	110,0	105,1	107,3	09/10	108,4	110,9	120,1	113,1	

¹⁰ Durchschnitt der drei Teilindikatoren. Alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

4.3 Schweiz

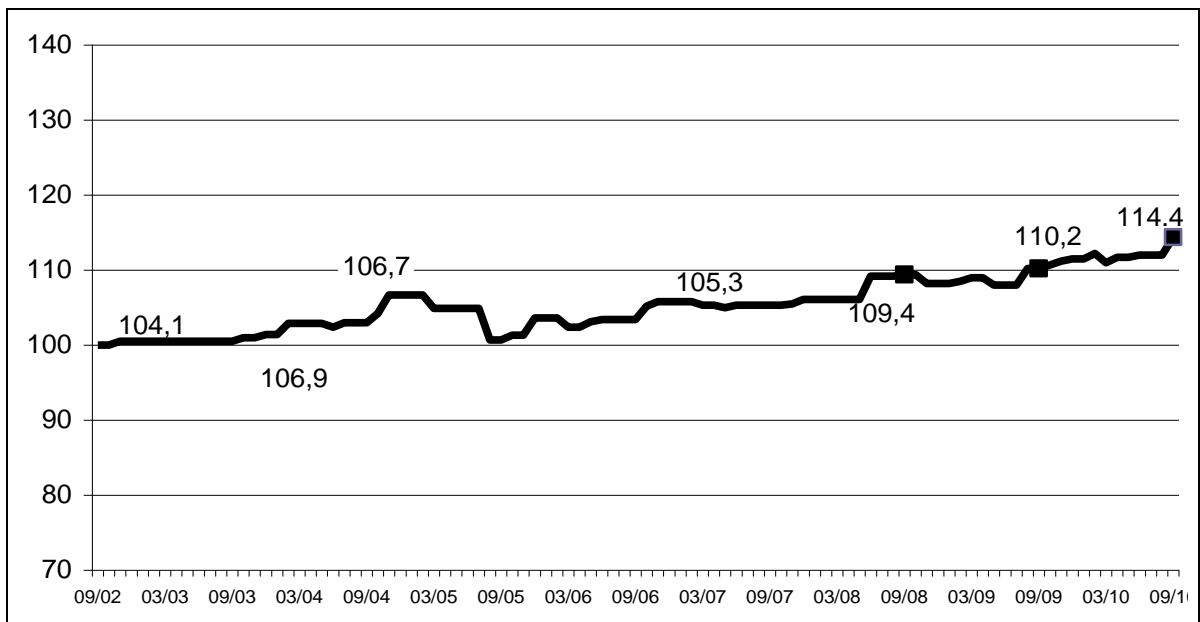
4.3.1 Einleitung

Die Schweiz ist wachstums- und beschäftigungsmäßig glimpflich aus der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise herausgekommen. Sie weist weiterhin solide Staatsfinanzen auf, wird doch die Staatsverschuldung für 2010 und 2011 mit rund 38 Prozent des BIP unverändert bleiben. Das Wachstum wird für 2010 auf 2,0 bis 2,7 Prozent geschätzt (2009: –1,9 Prozent), und die durchschnittliche Arbeitslosigkeit dürfte bei 3,9 Prozent liegen (2009: 3,7 Prozent).¹¹ Die Prognosen weisen – wegen der Abkühlung der Weltkonjunktur und der Unsicherheiten bezüglich der Kursentwicklung des Franken – auf eine Abschwächung des Wirtschaftsgangs hin. Dabei ist schon berücksichtigt, dass nach Berechnungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) im Jahr 2011 der private Konsum, der bisher eine Stütze der robusten Binnenkonjunktur war, wegen der Erhöhung verschiedener Sozialabgaben einen Kaufkraftentzug von 2,3 bis 3 Milliarden Franken oder rund 1 Prozent des nominalen Konsumvolumens erleiden wird.

Abbildung 4-6

Das Reformbarometer für die Schweiz

September 2002 = 100; Steigende Werte stellen eine Verbesserung der Reformdynamik dar



Quelle: Avenir Suisse

Seit September 2009 hat sich das Schweizer Reformbarometer von insgesamt 110,2 auf 114,4 Punkte erhöht (Abbildung 4-6). Der Anstieg ist auf Fortschritte bei allen drei Teilindikatoren zurückzuführen (Abbildung 4-7). Die einzelnen Bereiche weisen Ende September 2010 folgenden Schlussstand auf (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

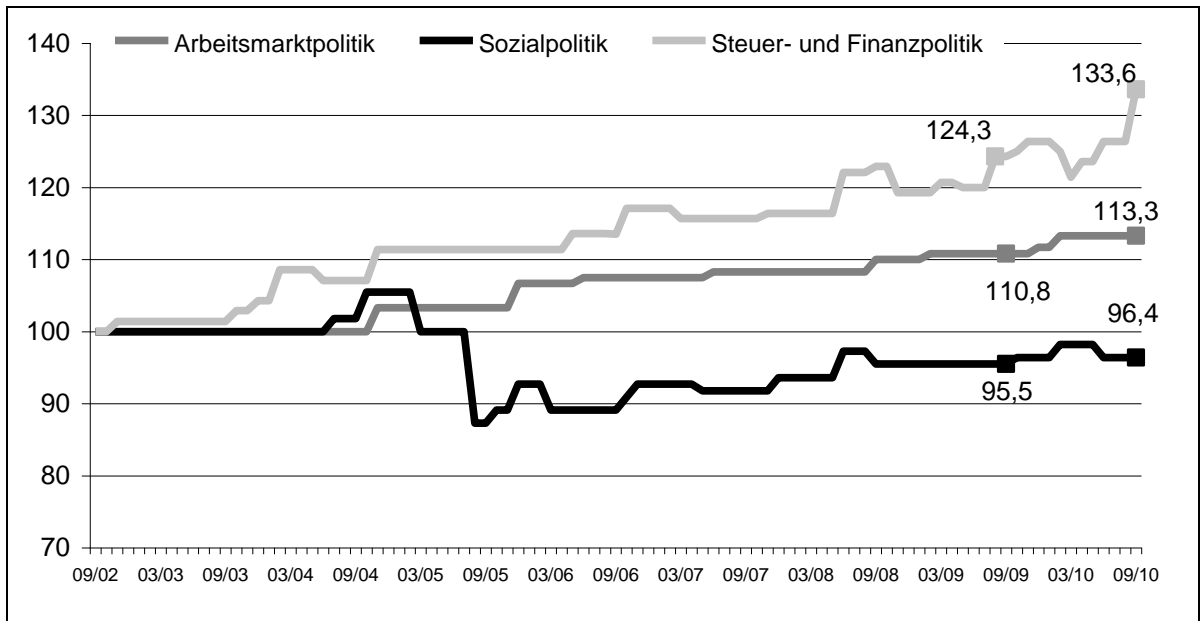
- Arbeitsmarktpolitik 113,3 Punkte (+2,5 Punkte)
- Sozialpolitik 96,4 Punkte (+0,9 Punkte)
- Steuer- und Finanzpolitik 133,6 Punkte (+9,3 Punkte)

¹¹ Arbeitslosenquote nach Methodik des seco. Hierbei handelt es sich um die registrierten Arbeitslosen geteilt durch die Erwerbspersonen gemäss Volkszählung 2000.

Abbildung 4-7

Die Teilindikatoren des Reformbarometers für die Schweiz

September 2002 = 100; Steigende Werte stellen eine Verbesserung der Reformdynamik dar



Quelle: Avenir Suisse

4.3.2 Arbeitsmarktpolitik

Der Teilindikator konnte sich im Berichtsjahr dank einiger kleiner Reformschritte von 110,8 Punkten auf 113,3 Punkte leicht steigern.

Am 11. Dezember 2009 verbesserte das Parlament den Vorschlag des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge aus dem Jahr 2007. Offen waren noch einige Gesetzesartikel über die Maßnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Bereits im Reformbarometer 2007 wurde der Vorschlag des Bundesrates positiv bewertet, weil dadurch der Zugang von Personen im Rentenalter zum Arbeitsmarkt erleichtert wurde. Das Parlament ging nun noch einen Schritt weiter, indem es einerseits die vom Bundesrat vorgesehene zeitliche Beschränkung der Weiterversicherung des bisherigen versicherten Verdiensts auf sieben Jahre aufhob. Andererseits können Vorsorgeeinrichtungen neu vorsehen, dass für Versicherte, deren Lohn sich nach dem 58. Altersjahr um die Hälfte reduziert, die Vorsorge für den bisherigen versicherten Verdienst weitergeführt wird und nicht lediglich bei einer Reduktion um ein Drittel, wie der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Diese kleinen Korrekturen des Parlaments verbessern die Arbeitsmarktchancen älterer Menschen, weshalb sie mit 10 Punkten positiv gewürdigt werden.

Am 17. Februar 2010 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Darin schlägt er vor, den auf acht Jahre begrenzten Erlass um vier Jahre zu verlängern. Das Gesetz bildet die Grundlage eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördert und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Weiterhin ist eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten mit Innovationscharakter im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vorgesehen. Durch diese Maßnahmen wird es für Frauen mit Kindern attraktiver, erwerbstätig zu sein. So wird sowohl die Familienarmut bekämpft als auch das Humankapital von Frauen besser genutzt. Die Maßnahme wird mit 20 Punkten positiv bewertet.

Allerdings sind solche staatlichen Anschubfinanzierungen auch problematisch. Was als sinn-

volle Investition beginnt, kann leicht zu einer Dauersubvention werden. Da es sich bei dieser Maßnahme um eine Verlängerung handelt, wird sie hier mit 10 Punkten negativ bewertet.

Am 5. März 2010 erhöhte der Bundesrat die seit dem April 2009 geltende Höchstdauer zum Bezug von Kurzarbeiterentschädigung, die innerhalb von zwei Jahren bezogen werden kann, von 18 auf 24 Monate. Er will damit der Arbeitslosigkeit entgegenwirken und den Unternehmen eine gewisse Planungssicherheit geben. Personen, die Kurzarbeiterentschädigungen beziehen, verursachen in aller Regel geringere Kosten als Ganzarbeitslose, weshalb die Verlängerungen der Höchstdauer im Rahmen der Konjunkturpakete im letzten Reformbarometer positiv bewertet wurden. Ab welchem Zeitpunkt die Kurzarbeiterentschädigung zu einer strukturellen Bremse wird, ist schwierig zu sagen. 24 Monate dürften tendenziell jedoch an der oberen Grenze liegen. Die erneute Verlängerung wird aus diesem Grund noch als neutral bewertet.

Die Volksabstimmung vom 7. März 2010, wenn auch nicht bewertungsrelevant, betraf ebenfalls die berufliche Vorsorge. Es ging um die Senkung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge. Dieser bestimmt, wie das angesparte Alterskapital in eine jährliche Rente umgewandelt wird. Um den veränderten Kapitalmarktverhältnissen (tieferes Zinsniveau) besser Rechnung zu tragen und um eine Quersubventionierung der Rentengeneration durch die aktive Bevölkerung zu vermeiden, beschloss der Bundesrat im Jahr 2006, den Umwandlungssatz nicht wie im Gesetz vorgeschrieben lediglich bis 2014 auf 6,8 Prozent, sondern bereits im Jahr 2011 um weitere 0,4 Prozent auf 6,4 Prozent zu senken. Dieser Beschluss wurde im Berichtsjahr 2007 positiv bewertet. Gegen dieses Vorgehen wurde in der Folge das Referendum ergriffen, und in einer durch die Finanzmarktkrise stark aufgeheizten Stimmung wurde die Vorlage mit einer wuchtigen Mehrheit von 1.650.000 Nein-Stimmen zu lediglich 620.000 Ja-Stimmen abgelehnt.

Schließlich bleibt noch zu erwähnen, dass der Bundesrat am 18. Juni 2010 im Parlament beantragt hat, die Volksinitiative „6 Wochen Ferien für alle“ ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Die Volksinitiative verlangt, die Bundesverfassung dahingehend zu ändern, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anspruch auf bezahlte Ferien von jährlich mindestens sechs Wochen haben.

4.3.3 Sozialpolitik

In der Sozialpolitik blieben in diesem Berichtsjahr große „Würfe“ aus. Daher liegt dieser Teilindikator trotz kleinerer positiver Reformen noch immer unter dem Ausgangswert von 100 Punkten. Er verbesserte sich seit September 2009 von 95,5 Punkten auf 96,4 Punkte.

Einen wichtigen Schritt für die Schweizer Sozialwerke leitete der Bundesrat am 24. Februar 2010 mit dem ersten Maßnahmenpaket zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung ein (Revision 6a). Dieses soll einen maßgeblichen Beitrag zur Konsolidierung der Invalidenversicherung leisten. Gleichwohl wird das jährliche Defizit der Invalidenversicherung nach Auslaufen der Zusatzfinanzierung im Jahr 2018 auf etwa 1,1 Milliarden Franken steigen.

Die Revision 6a sieht eher kurzfristig zu realisierende Maßnahmen vor. Sie umfasst vier Hauptbereiche: Erstens soll die aktive Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert werden, um die Anzahl der Rentner zu reduzieren. Zu diesem Zweck soll nun bereits zum Zeitpunkt der Berentung ein Revisionszeitpunkt festgelegt werden, mit dem Ziel, unbegründete Langzeitrenten zu verhindern. Zweitens wird in Zukunft der Anteil des Bundes von den laufenden Ausgaben der Invalidenversicherung entkoppelt und sich nur noch nach der allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung richten. Drittens soll der Invalidenversicherung die Möglichkeit eingeräumt werden, mittels günstigerer Einkaufsbedingungen der Hilfsmittel Preissenkungen zu realisieren. Viertens erhalten Personen, die zu Hause leben und die Hilfe Dritter in An-

spruch nehmen, einen Assistenzbeitrag von 30 Franken pro Stunde, während im Gegenzug die Ansätze der Hilflosenentschädigung im Heim halbiert werden.

Mit den ausgabenseitigen Maßnahmen werden Einsparungen von knapp 200 Millionen Franken erzielt, und sie werden mit 10 Punkten positiv bewertet. Auch stärken die Mehreinnahmen von 150 Millionen Franken dank des neuen Finanzierungsmechanismus dieses Sozialwerk, was mit 10 Punkten positiv bewertet wird. Da diese Mehreinnahmen aus allgemeinen Staatsausgaben fließen, werden dort wieder 10 Punkte abgezogen. Daraus ergibt sich netto ein Plus von 10 Punkten für die Revision 6a. Der zweite Teil der 6. IV-Revision befindet sich erst in der Vernehmlassung. Es ist Anfang des Jahres 2011 mit der Botschaft des Bundesrates zu rechnen.

Am 1. Oktober 2009 erließ der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über die Prävention und Gesundheitsförderung. Damit sollen die Steuerung, die Koordination und die Effizienz von Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmaßnahmen verbessert werden.

Ein besserer Gesundheitszustand bremst nicht nur das Wachstum der Gesundheitsausgaben, sondern stärkt durch verbesserte Partizipationsmöglichkeiten am Arbeitsplatz auch das Produktionspotenzial und damit das Wirtschaftswachstum. Aufgrund der langen Latenzzeit zwischen Maßnahme und Wirkung sowie der komplexen Interaktion zwischen Prävention und Verhalten ist eine genaue Qualifizierung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen jedoch schwierig. Unbesehen der erstrebenswerten Ziele, die mit diesem Gesetz verfolgt werden, besteht aber auch die Gefahr, dass es auf dem Gebiet der Früherkennung und Präventivbehandlungen zu einem überbordenden Aktivismus kommt. Die Gesundheitskosten könnten dadurch eher steigen als fallen. Trotz dieses Einwands wird das Gesetz als positiver Beitrag zur Eindämmung langfristiger Gesundheitskosten gesehen und mit 10 Punkten positiv bewertet.

Weiter hat der Bundesrat am 18. Juni 2010 beschlossen, die Lohnabzüge für die Erwerbserersatzordnung, die Verdienstauffälle wegen Militärdienst oder Mutterschaft entschädigt, ab 1. Januar 2011 von 0,3 auf 0,5 Prozent zu erhöhen. Es geht hier um einen Betrag von rund 700 Millionen Franken. Damit soll verhindert werden, dass auch dieses Sozialwerk Defizite macht. Diese vorausschauende Maßnahme zur nachhaltigen Finanzierung dieses Sozialwerks wird mit 30 Punkten positiv gewürdigt. Gleichzeitig erhöhen sich damit aber auch die Lohnzusatzkosten und die Beitragssätze der Arbeitgeber, was mit 20 Punkten negativ bewertet wird.

Am 26. September 2010 hat der Souverän der Revision des Bundesgesetzes zur obligatorischen Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung zugestimmt, nachdem das Referendum ergriffen worden war. Im Gegensatz zu der 2008 bewerteten Botschaft wurde im definitiven Gesetz auf die befristete Erhöhung der Lohnzusatzkosten von 2,2 Prozent auf 2,3 Prozent verzichtet. Es beinhaltet nun nur noch die erhöhten Lohnabzüge von 0,2 auf 2,2 Prozent und das Solidaritätsprozent auf dem nicht versicherbaren Teil des Lohns zwischen 126.000 und 315.000 Franken zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in der stark defizitären Arbeitslosenversicherung. Diese kleine Änderung fällt betragsmäßig nicht ins Gewicht, weshalb die Bewertung gegenüber der ursprünglichen Botschaft nicht korrigiert wird.

4.3.4 Steuer- und Finanzpolitik

An der finanz- und steuerpolitischen Front war es im Berichtsjahr aus reformpolitischer Sicht eher ruhig. Es gab zwar einige relevante Entscheide, Initiativen und Vorstöße zur Vereinfachung des Steuerrechts und zur Konsolidierung des Staatshaushalts, aber es fehlten auch hier die großen Würfe. Dennoch stieg der Teilindikator von 124,3 Punkten im September 2009 auf 133,6 Punkte. Am wichtigsten ist nach wie vor die konsequente Fortführung der an der Schuldenbremse orientierten Finanzpolitik.

Zu diesem Zweck hat der Bundesrat Ende Februar 2010 ein Maßnahmenpaket zur Aufgabenüberprüfung verabschiedet und das bereits früher angekündigte Konsolidierungsprogramm 2011 bis 2013 weiter konkretisiert. Mit den beiden Vorhaben sollen jährliche Haushaltsverbesserungen von rund 2 Milliarden Franken erzielt werden, um die sich in den Finanzplanjahren abzeichnenden strukturellen Defizite auszugleichen. Die Umsetzung dieser Ziele erfolgte am 24. Juni 2010 mit dem Voranschlag für das Jahr 2011. Dieser enthält Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von jährlich rund 1,6 Milliarden Franken. Hinzu kamen am 1. September 2010 die Botschaft zum Konsolidierungsprogramm 2012 bis 2013 und die beschlossenen Meilensteine zur Ausgabenüberprüfung. Mit den letzteren Maßnahmen sollen sich ab 2015 jährliche Haushaltsverbesserungen von 2,8 Milliarden Franken ergeben. Obwohl die zu erwartenden Entlastungswirkungen des Vorhabens zeitlich außerhalb des Beurteilungsrahmens des Reformbarometers liegen, werden sie mit 100 Punkten positiv bewertet. Die Aufnahme in das D A CH-Reformbarometer 2010 erfolgt, da der Beschluss in den Betrachtungszeitraum fällt und diese Maßnahmen den Willen des Bundesrates zu einer mit der Schuldenbremse konformen Haushaltspolitik unterstreichen.

Der Bundesrat hat am 5. März 2010 im Parlament beantragt, einen Beitrag von 1,148 Milliarden Franken für die Sanierung der Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahn (SBB), die seit 2001 unterfinanziert ist, zu leisten. Obwohl er seinen Beitrag an strikte Bedingungen geknüpft hat (Hauptlast der Sanierung liegt bei den SBB und deren Versicherten, Verzicht auf sämtliche Forderungen gegenüber dem Bund als früherer Träger), belastet er damit den Haushalt erheblich. Die Maßnahme wird deshalb mit 50 Punkten negativ bewertet.

Am 1. Juli 2010 ist das revidierte Bundesgesetz über die Stempelabgaben in Kraft getreten. Damit gelten ausländische Mitglieder einer schweizerischen Börse nicht mehr als stempelpflichtige Effekthändler. Dies erlaubt ihnen den Börsenhandel ohne Umsatzabgabe. Die Maßnahme steht im Zusammenhang mit der Zurückverlegung der Handelsplattform für Schweizer Blue Chips von London nach Zürich. Sie soll den Börsenplatz Schweiz stärken, vor allem den Handelsumsatz von ausländischen Teilnehmern an der SIX Swiss Exchange sichern, was sich letztlich positiv auf die Steuereinnahmen bei der direkten Gewinn- und Einkommensteuer auswirkt. Die Maßnahme wird mit 20 Punkten positiv bewertet.

Am 28. April 2010 hat der Bundesrat beschlossen, Maßnahmen gegen Lohnexzesse bei Banken und Versicherungen zu erlassen, und zwar in Ergänzung zu dem seit dem 1. Januar 2010 in Kraft stehenden Rundschreiben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Danach sollen variable Lohnausschüttungen, die vom Unternehmensgewinn abhängig sind, künftig nicht mehr als Personalaufwand, sondern als Gewinnverteilung erfasst und besteuert werden (Bonussteuer). Für die Politik und das Parlament war dies angesichts der gesellschaftlichen Brisanz der Bankmanager-Saläre Anlass genug, sich dieses Themas anzunehmen, sodass zurzeit mehrere Varianten einer Bonussteuer diskutiert werden (gesetzliche Lohnobergrenze, steuerrechtliche Lösung und kombinierte aktien- und steuerrechtliche Lösung). Eine Bewertung ist zurzeit noch nicht möglich. Im gleichen Zusammenhang schlug der Bundesrat eine Änderung der Besteuerung von Mitarbeiter-Optionen vor, und zwar in der Gestalt, dass geldwerte Vorteile aus sämtlichen Optionen in Zukunft bei der Ausübung ohne Freibetrag oder Rabatt besteuert werden sollen und nicht nur – wie bisher – die geldwerten Vorteile aus nicht bewertbar eingestuft Optionen. Steuertechnisch wird damit eine Ausnahme, die eine Gruppe von Steuerpflichtigen bevorzugt behandelt hat, beseitigt, womit das Steuersystem einfacher wird. Gleichzeitig schließt sich die Schweiz dem internationalen Standard der wichtigsten Konkurrenzländer an. In der Herbstsession stimmte das Parlament dieser Lösung zu. Im gleichen Zug wurde die bisherige Praxis der Steuerbehörden, Mitarbeiteraktien im Zeitpunkt des Erwerbs zu besteuern, bestätigt und definitiv ins Steuerrecht überführt. Dabei wird der Verfügungssperre gesperrter Mitarbeiteraktien im Einklang mit einem Entscheid des Bundesgerichts Rechnung

getragen, indem der Verkehrswert der Aktien mit einem Einschlag von 6 Prozent pro Jahr während maximal zehn Jahren reduziert wird. Diese Maßnahmen wurden mit 10 Punkten positiv bewertet, weil mit ihnen eine seit 1995 anhaltende steuerrechtliche Unsicherheit beseitigt und die Besteuerung vereinfacht wird.

Schließlich hat sich der Bundesrat gegen eine Finanzsektorsteuer ausgesprochen. Weder erachtet er zusätzliche Steuereinnahmen zur Vorfinanzierung zukünftiger Interventionen im Finanzsektor aus Gründen des „moral hazard“ als angezeigt, noch würde eine Steuerlösung nach seinem Dafürhalten zur Reduktion von systemischen Risiken im Finanzsektor beitragen. Die Landesregierung bevorzugt eine Reihe von Alternativen, zum Beispiel schärfere Anforderungen an Eigenkapital und Liquidität, Maßnahmen im Bereich von Risikostruktur und Organisation sowie ein griffiges international koordiniertes Liquidationsverfahren für systemrelevante Institute. Sie stellt rasche gesetzgeberische Vorschläge in Aussicht, sobald die Expertenkommission „Too big to fail“ ihren Schlussbericht abgeliefert haben wird. Diese konsequente ordnungspolitische Haltung wird mit 20 Punkten positiv bewertet.

In Sachen Mehrwertsteuer bekräftigte der Bundesrat am 24. Juni 2010 seinen bereits in der Botschaft vom Juni 2008 geäußerten Willen, die heute geltenden drei Mehrwertsteuersätze im Interesse der radikalen Vereinfachung des Steuersystems und der Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz durch einen Einheitssatz von 6,2 beziehungsweise 6,5 Prozent mit dem Zuschlag für die IV ab 2011 zu ersetzen. Ob dieser zweite Teil der positiv bewerteten Mehrwertsteuervorlage die parlamentarischen Hürden nehmen wird, ist noch offen.

Zum 1. August 2010 hat der Bundesrat die entsprechenden Verordnungen geändert, damit konzerninterne Zinszahlungen künftig von der Verrechnungssteuer und der Emissionsabgabe befreit sind. Diese Änderung führt zwar zu geringfügigen Mindereinnahmen, beseitigt aber steuerliche Erschwernisse von international tätigen Konzernen und stärkt damit den Wirtschaftsstandort Schweiz. Die Maßnahme wird mit 10 Punkten positiv bewertet.

Der Bundesrat hat sich nach der Auswertung der kontroversen Vernehmlassung am 17. Mai 2010 gegen die Besteuerung des Eigenmietwerts ausgesprochen. Das zuerst vorgesehene allgemeine Verbot des Abzugs von privaten Schuldzinsen – mit Ausnahme der Ersterwerber – ist in der Folge gelockert worden. Schuldzinsen als Gewinnungskosten können im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Erträge auch von Wohneigentümern in Abzug gebracht werden. Die Neuregelung des Schuldzinsabzugs beseitigt steuerliche Fehlanreize des geltenden Rechts, und die ganze Vorlage wirkt insgesamt aufkommensneutral. Die Streichung der Abzugsmöglichkeiten (Unterhalt, Zinsen) führt zu Mehreinnahmen von rund 450 Millionen Franken, während sich wegen des Abzugs von wirkungsvollen Energiespar- und Umweltschutzmaßnahmen sowie des Ersterwerbs von selbst bewohntem Wohneigentum Mindereinnahmen von 365 Millionen Franken ergeben. Diese Botschaft wird als indirekter Gegenvorschlag der Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ des Hauseigentümerverbands (HEV) gegenübergestellt. Die Abschaffung des Eigenmietwerts vereinfacht das Steuerrecht in einem wichtigen Bereich und wird mit 10 Punkten bewertet.

Steuerbegünstigtes Bausparen ist als Profilierungsobjekt beliebt und deshalb auch laufend Gegenstand von politischen und parlamentarischen Vorstößen. Am 18. September 2009 hat der Bundesrat mit seiner Botschaft zu zwei Volksinitiativen zum Bausparen – die eine von der Gesellschaft zur Förderung des Bausparens, die andere vom HEV – beantragt, diese ohne Gegenvorschlag abzulehnen. In den bereits bestehenden Vorbezugsmöglichkeiten von Geldern aus der beruflichen Vorsorge (2. Säule) und der gebundenen Vorsorge (3a Säule) sieht er genügend wirksame Instrumente zur Finanzierung von privatem Wohneigentum. Neben der bescheidenen Wirkung von steuerlich privilegiertem Bausparen sprechen auch das Gleichbehandlungsgebot und die Bemühungen zu Vereinfachungen im Steuerrecht gegen eine Einfüh-

zung des Bausparens. Der Nationalrat hat in der Frühlingsession 2010 jedoch beide Initiativen zur Annahme empfohlen. Der Ständerat hat dagegen nur derjenigen des HEV grünes Licht gegeben. Eine Bewertung dieses Geschäfts wird vorläufig aufgeschoben, bis dessen Ausgang im Parlament abzusehen ist.

Im Weiteren hat sich der Bundesrat gegen einen Methodenwechsel bei der Besteuerung des Grundstücksgewinns ausgesprochen. Nach der heute geltenden absoluten Methode wird für den bei der Ersatzbeschaffung von Wohneigentum reinvestierten Teil des Gewinns die Grundstücksgewinnsteuer aufgeschoben, während der frei verfügbare Gewinn besteuert wird. Bei der relativen Besteuerungsmethode würde sich der Aufschub der Grundstücksgewinnsteuer bei einer teilweisen Reinvestition des Veräußerungserlöses aus dem Verhältnis zwischen dem Veräußerungserlös der alten Liegenschaft und dem Erwerbspreis für das Ersatzobjekt ergeben. Dadurch unterläge auch ein Teil des frei verfügbaren Grundstücksgewinns, welcher nicht reinvestiert wird, dem Steueraufschub, was einer steuerlichen Privilegierung der Liegenschaftsbesitzer gleichkäme. Auch hier muss mit der Bewertung gewartet werden, bis der Parlamentsentscheid vorliegt.

Nach Anpassung der entsprechenden Verordnung durch den Bundesrat wird ab 2011 die CO₂-Abgabe auf Heizöl und Erdgas von rund 500 Millionen Franken jeweils im Erhebungsjahr an die Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt. 2010 fließen die CO₂-Abgaben aus den Jahren 2008 bis 2010 im Umfang von 860 Millionen Franken zurück. Dieser Entscheid ist sowohl aus konjunktur- als auch aus steuerpolitischer Sicht positiv, entspricht dies doch dem Charakter einer Lenkungssteuer. Da die Maßnahme jedoch zum Zeitpunkt ihrer Einführung im Reformbarometer nicht bewertet wurde, wird von einer nachträglichen positiven Korrektur zum heutigen Zeitpunkt abgesehen.

Die am 6. Mai 2008 gestartete „Steuergerechtigkeits-Initiative“ der SP Schweiz, die vom Bundesrat am 6. März 2009 wegen steuer-, wettbewerbs- und standortpolitischen Gründen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen wurde, ist in der Schlussabstimmung des Parlaments vom 18. Juni 2010 deutlich abgelehnt worden. Der Souverän entscheidet am 28. November, also zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Studie, ob er dem Entscheid des Parlaments folgt. Eine Annahme der Initiative hätte erhebliche negative Auswirkungen auf das föderale, wettbewerbsorientierte Steuersystem der Schweiz.

Der Bundesrat hat am 8. September 2010 beschlossen, die Ausgleichsgefäße im Rahmen des neuen Finanzausgleichs für die Jahre 2012 bis 2015 im Wesentlichen unverändert mit rund 2,5 Milliarden Franken zu dotieren. Die Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs sollen gemäß dem Wachstum des Ressourcenpotenzials beziehungsweise gemäß der Teuerung fortgeschrieben werden. Offen ist noch, wie die seinerzeit bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen vereinbarte Haushaltsneutralität gehandhabt werden soll, wobei es für die Periode 2008 bis 2011 um jährlich 100 Millionen Franken geht. Eine Neubewertung drängt sich nicht auf.

Schließlich sind die am 19. Dezember 2008 im Zuge der Finanzmarktkrise beschlossenen Sofortmaßnahmen zur Verstärkung des Einlagensicherungssystems (u. a. der Schutz von Einlagen bis 100.000 Franken, Systemobergrenze von 6 statt 4 Milliarden Franken) ins Dauerrecht überführt worden. Die entsprechende Botschaft vom 12. Mai 2010 ist für das Reformbarometer jedoch irrelevant, da sie den Bundeshaushalt nicht belastet.

4.3.5 Reformbarometer für die Schweiz – Monatswerte (September 2002 = 100; Werte > 100: Verbesserung; Werte < 100: Verschlechterung)

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹²	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹²	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹²	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer ¹²	
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0																
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0	07/04	100,0	101,8	107,1	103,0	08/06	107,5	89,1	113,6	103,4	10/08	110,0	95,5	122,9	109,4	
11/02	100,0	100,0	101,4	100,5	08/04	100,0	101,8	107,1	103,0	09/06	107,5	89,1	113,5	103,4	11/08	110,0	95,5	119,3	108,2	
12/02	100,0	100,0	101,4	100,5	09/04	100,0	101,8	107,1	103,0	10/06	107,5	90,9	117,1	105,2	12/08	110,0	95,5	119,3	108,2	
01/03	100,0	100,0	101,4	100,5	10/04	100,0	105,5	107,1	104,2	11/06	107,5	92,7	117,1	105,8	01/09	110,0	95,5	119,3	108,2	
02/03	100,0	100,0	101,4	100,5	11/04	103,3	105,5	111,4	106,7	12/06	107,5	92,7	117,1	105,8	02/09	110,8	95,5	119,3	108,5	
03/03	100,0	100,0	101,4	100,5	12/04	103,3	105,5	111,4	106,7	01/07	107,5	92,7	117,1	105,8	03/09	110,8	95,5	120,7	109,0	
04/03	100,0	100,0	101,4	100,5	01/05	103,3	105,5	111,4	106,7	02/07	107,5	92,7	117,1	105,8	04/09	110,8	95,5	120,7	109,0	
05/03	100,0	100,0	101,4	100,5	02/05	103,3	105,5	111,4	106,7	03/07	107,5	92,7	115,7	105,3	05/09	110,8	95,5	120,0	108,0	
06/03	100,0	100,0	101,4	100,5	03/05	103,3	100,0	111,4	104,9	04/07	107,5	92,7	115,7	105,3	06/09	110,8	95,5	120,0	108,0	
07/03	100,0	100,0	101,4	100,5	04/05	103,3	100,0	111,4	104,9	05/07	107,5	91,8	115,7	105,0	07/09	110,8	95,5	120,0	108,0	
08/03	100,0	100,0	101,4	100,5	05/05	103,3	100,0	111,4	104,9	06/07	108,3	91,8	115,7	105,3	08/09	110,8	95,5	124,3	110,2	
09/03	100,0	100,0	101,4	100,5	06/05	103,3	100,0	111,4	104,9	07/07	108,3	91,8	115,7	105,3	09/09	110,8	95,5	124,3	110,2	
10/03	100,0	100,0	102,9	101,0	07/05	103,3	100,0	111,4	104,9	08/07	108,3	91,8	115,7	105,3	10/09	110,8	96,4	125,0	110,7	
11/03	100,0	100,0	102,9	101,0	08/05	103,3	87,3	111,4	100,7	09/07	108,3	91,8	115,7	105,3	11/09	110,8	96,4	126,4	111,2	
12/03	100,0	100,0	104,3	101,4	09/05	103,3	87,3	111,4	100,7	10/07	108,3	91,8	115,7	105,3	12/09	111,7	96,4	126,4	111,5	
01/04	100,0	100,0	104,3	101,4	10/05	103,3	89,1	111,4	101,3	11/07	108,3	91,8	116,4	105,5	01/10	111,7	96,4	126,4	111,5	
02/04	100,0	100,0	108,6	102,9	11/05	103,3	89,1	111,4	101,3	12/07	108,3	93,6	116,4	106,1	02/10	113,3	98,2	125,0	112,2	
03/04	100,0	100,0	108,6	102,9	12/05	106,7	92,7	111,4	103,6	01/08	108,3	93,6	116,4	106,1	03/10	113,3	98,2	121,4	111,0	
04/04	100,0	100,0	108,6	102,9	01/06	106,7	92,7	111,4	103,6	02/08	108,3	93,6	116,4	106,1	04/10	113,3	98,2	123,6	111,7	
05/04	100,0	100,0	108,6	102,9	02/06	106,7	92,7	111,4	103,6	03/08	108,3	93,6	116,4	106,1	05/10	113,3	98,2	123,6	111,7	
06/04	100,0	100,0	107,1	102,4	03/06	106,7	89,1	111,4	102,4	04/08	108,3	93,6	116,4	106,1	06/10	113,3	96,4	126,4	112,0	
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0	04/06	106,7	89,1	111,4	102,4	05/08	108,3	93,6	116,4	106,1	07/10	113,3	96,4	126,4	112,0	
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0	05/06	106,7	89,1	113,6	103,1	06/08	108,3	97,3	122,1	109,2	08/10	113,3	96,4	126,4	112,0	
11/02	100,0	100,0	101,4	100,5	06/06	107,5	89,1	113,6	103,4	07/08	108,3	97,3	122,1	109,2	09/10	113,3	96,4	133,6	114,4	

¹² Durchschnitt der drei Teilindikatoren. Alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

5 Reformpolitische Lehren

Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise bleiben die Staatshaushalte weiterhin unter Druck. So sind vor allem Deutschland und Österreich mit hohen Defiziten und wachsenden Staatsschulden konfrontiert. Diese müssen nicht nur verzinst, sondern auch abgebaut werden, da sie erwiesenermaßen wachstumshemmend wirken. Zusätzlich dürfen sich die Länder nicht noch weiter verschulden. Ein entsprechendes Instrument hierfür hat die Schweiz mit der sogenannten Schuldenbremse, die 2001 in einer Volksabstimmung mit 85 Prozent Zustimmung in die Verfassung aufgenommen wurde, eingeführt. Sie besagt im Kern, dass die Ausgaben gemäß Voranschlag und Nachträgen die Einnahmen über die Dauer eines Konjunkturzyklus nicht übersteigen dürfen. Die Schuldenbremse bindet somit den Bundesrat und das Parlament, wobei jedoch dessen Budgethoheit im Rahmen des vorgegebenen Ausgabenplafonds gewährleistet bleibt.

Die Schweiz hat mit der Schuldenbremse gute Erfahrungen gemacht. Es erstaunt deshalb nicht, dass dieses Instrument zur Staatshaushaltskonsolidierung heute als „Exportschlager“ betitelt wird (Müller-Jentsch, 2010). Deutschland ist mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz 2009 ebenfalls diesen Schritt gegangen, was ein Jahr später dazu geführt hat, dass nicht nur der Chef der Euro-Gruppe Jean-Claude Juncker, der EU-Kommissar Olli Rehn und der österreichische Finanzminister Josef Pröll eine solche für die gesamte EU fordern – auch der amerikanische Notenbankchef Ben Bernanke diskutiert diese als Vorbild für die USA. Trotz der mittlerweile wachsenden Popularität dieses Konsolidierungsinstruments liegt die flächendeckende Einführung eines solchen noch in weiter Ferne. Auch in der EU ist der Widerstand stark, und selbst in Deutschland formiert sich Widerstand aufseiten einiger Bundesländer gegen die ihnen auferlegten Begrenzungen.

In Österreich ist die Einführung einer Schuldenbremse derzeit kein Thema. Dies ist bedauerlich, denn eine Verpflichtung zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung könnte den zuletzt in Misskredit geratenen Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt stärken. Es wäre zugleich ein klares Signal an die EU-Länder und die Finanzmärkte, mit der Haushaltskonsolidierung wirklich ernst zu machen.

Eine griffige, mit einem klaren Sanktionsmechanismus ausgestattete Schuldenbremse scheint ein geeignetes Instrument zu sein, um Erwartungen an Staatsdefizite zu stabilisieren und Regierungen zu einem nachhaltigen Haushalten zu zwingen. Die Erfahrungen der jüngsten Zeit zeigen, dass selbst wirtschaftlich gute Zeiten kaum für wirksame Reformen zur Konsolidierung des Staatshaushalts genutzt werden. Verbessert sich die Konjunktur und fließen die Steuereinnahmen wieder, beschließt die Politik eher zusätzliche Leistungen, als dass sie für die Zukunft vorsorgt, indem sie etwa Steuern senkt oder Schulden abbaut (Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2008, 42).

In Krisenzeiten sind außerordentliche Ausgabenprogramme zur Konjunkturstabilisierung zwar gut begründbar, es besteht dabei aber immer die Gefahr, dass sich diese verfestigen (Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2009, 35). Die Schuldenbremse ist deshalb ein Instrument, um die drohenden hohen Belastungen für die öffentlichen Haushalte abzubauen beziehungsweise gar nicht erst entstehen zu lassen.

So gelang es der Schweiz, zwischen 2005 und 2010 den staatlichen Schuldenstand um 13 Prozentpunkte auf noch rund 40 Prozent des BIP zu senken, während in der gleichen Periode die Schulden im Euroraum um 15 Prozentpunkte auf 85 Prozent des BIP zunahm (OECD, 2010a; Berechnungen Avenir Suisse).

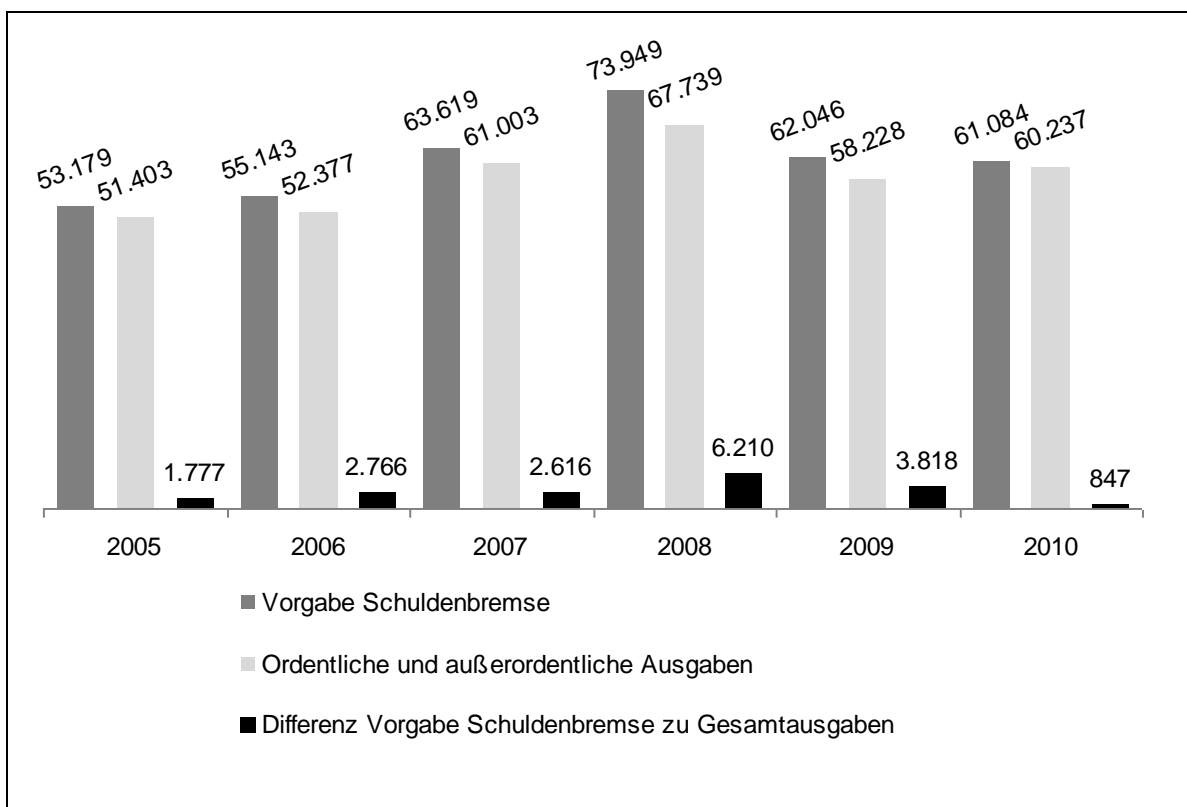
Abbildung 5-1 zeigt die Entwicklung des gemäß der Schuldenbremse vorgegebenen Ausgabenplafonds und der tatsächlichen Ausgaben seit 2005. Dank der konsequenten Umsetzung

der Schuldenbremse und der Entlastungsprogramme 2003 und 2004 war es nicht nur möglich, das Ausgabenniveau signifikant zu senken, sondern auch das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erreichen.

Abbildung 5-1

Entwicklung der Schweizer Ausgaben unter dem Regime der Schuldenbremse

Angabe in Millionen Franken



Quelle: EFD, verschiedene Jahrgänge

Deutschland besitzt seit 2009 eine in der Verfassung verankerte Schuldenbremse, weshalb die Bundesregierung nun den einsetzenden Aufschwung nutzen muss, um dieses Instrument auch anzuwenden. Mit ihrem konkreten Ziel, ab 2016 keine strukturelle Neuverschuldung des Bundes über 0,35 Prozent des BIP zu generieren und der Verpflichtung, diesen Wert ab 2011 durch gleichmäßigen Abbau zu erreichen, wird es möglich, die Wirksamkeit der deutschen Schuldenbremse im nächsten Reformbarometer ebenfalls auszuweisen. Aufseiten des Bundes sind mit der Vorlage von Sparpaket und Haushaltsbegleitgesetz 2011 auch erste Schritte eingeleitet worden, mit deren Hilfe die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden sollen. Ab 2020 ist auch den Bundesländern keine strukturelle Neuverschuldung mehr erlaubt. Bis dahin müssen sie also den Budgetausgleich geschafft haben. Hier formiert sich aber Widerstand, da sich manche Bundesländer ihrer haushaltspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten beraubt sehen. In vielen Bundesländern steht die Übernahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung noch aus. Dies kann künftig zu Konflikten führen, da die Rechtsauffassung besteht, dass Länder, die zum 1. Januar 2011 keine Schuldenbremse in ihrer Landesverfassung aufgenommen haben, sich nicht auf die angesprochenen Fristverlängerungen berufen können und umgehend einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen müssen. Ein Beispiel für weitere Widerstände ist der Versuch mehrerer Landesregierungen, ihren Einsparbedarf durch die Anwendung alternativer Berechnungsmethoden zu reduzieren. Es wird auch kritisch zu beobachten sein, ob es zur Bildung von Schattenhaushalten kommt, die nicht unter die Schuldenbrem-

se fallen. Die Zukunft wird zeigen, ob die Schuldenbremse greifen wird oder ob sie, ähnlich wie die Vorgängerregelungen, durch die Nutzung von Umgehungs- und Ausnahmetatbeständen ausgehebelt wird.

In Österreich gibt es derzeit, trotz des großen Einsatzes des österreichischen Finanzministers Pröll, noch keine Schuldenbremse. Dennoch wurde mit dem BFRG, mit dem seit 2009 jährlich und rollend ein mittelfristiger Konsolidierungskurs festgelegt wird, ein Meilenstein in der österreichischen Haushaltspolitik gesetzt. Das BFRG wird mit einfacher Mehrheit im Parlament beschlossen, dementsprechend kann im Zuge der rollenden Fortschreibung des Budgetkurses auch mit einfacher Mehrheit eine Aufweichung eines einmal getroffenen Konsolidierungskurses verabschiedet werden. In Zukunft wird sich zeigen, wie ernst es den politisch Verantwortlichen mit dem Ziel eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Budgets ist.

6 Methodische Hinweise

Mit dem D A CH-Reformbarometer beurteilen das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln), 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 Köln das Reformbarometer als neuartiges Instrument der Politikfolgenabschätzung für Deutschland ein.¹³ Im November 2005 legten IW Köln, 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.¹⁴

Als Grundlage für die Bewertung von Reformen dienen Kabinettsbeschlüsse, Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter oder Regierungserklärungen, Gesetzesentwürfe 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.¹⁵

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 umfasst drei Teilindikatoren: „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 gegenüber 2002 verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an.

¹³ 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).

¹⁴ Für die zurückliegenden Gutachten siehe: Baumberger/Ingold/Mahlich/Scharnagel, 2005; Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007; Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2008; Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2009

¹⁵ Eine ausführliche Beschreibung der Methodik findet sich in Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, 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, Zum Beispiel:

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

Passive Arbeitsmarktpolitik, unter anderem:

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

Aktive Arbeitsmarktpolitik, Zum Beispiel::

- 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, demografische Veränderungen und Aushöhlung des Versicherungsprinzips. Entsprechend gibt es für die „Rentenversicherung“, „Krankenversicherung“ und „Pflegeversicherung“ (Deutschland) beziehungsweise „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 den 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)?

7 Literatur

Alesina, Alberto / **Ardagna**, Silvia, 2009, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, NBER Working Paper, Nr. 15438, Washington D.C.

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2010, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht Oktober 2010, URL: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Generische-Publikationen/Monatsbericht-201010.pdf> [Stand: 2010-11-30]

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

EFD – Eidgenössisches Finanzdepartement, URL: http://www.efd.admin.ch/suchen/index.html?keywords=Voranschlag+und+Staatsrechnung+der+Schweizerischen+Eidgenossenschaft&go_search=Suchen&lang=de&site_mode=intern&nsb_mode=yes&search_mode=AND#volltextsuche [Stand: 2010-11-30]

Eurostat, 2010, Online-Datenbank, URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=de [Stand: 2010-11-30]

Giavazzi, Francesco / **Japelli**, Tullio / **Pagano**, Marco, 1999, Searching for Non-Keynesian effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries, Salerno

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland – Der Wohlstand hat Zukunft, IW-Studie – Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

IW Köln – Forschungsgruppe Konjunktur, 2010, Inlandsnachfrage übernimmt die Konjunkturführung – IW-Konjunkturprognose Herbst 2010, in: IW-Trends, 37. Jg., Heft 3, S. 71–106

Müller-Jentsch, Daniel, 2010, Vorbild Eidgenossenschaft - Schweizer Exportschlager Schuldenbremse, in: Financial Times Deutschland, 1. November 2010, URL: <http://www.ftd.de/politik/konjunktur/vorbild-eidgenossenschaft-schweizer-exportschlager-schuldenbremse/50189764.html> [Stand: 2010-11-05]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010a, Economic Outlook No. 86, Online-Datenbank, URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx> [Stand: 2009-10-30]

OECD, 2010b, OECD iLibrary, Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD, URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/190600011e1t002.pdf?expires=1288706215&id=0000&accname=freeContent&checksum=AEE1EE31DE93838FDC87278D91328AA8> [Stand: 2009-11-02]

Österreichische Nationalbank – Staatsschuldenausschuss, 2005, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2004, URL: http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/bericht_2004_tcm163-42362.pdf [Stand: 2009–11–02]

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009, Im Sog der Weltrezession, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, Essen

Reinhart, Carmen M. / **Rogoff**, Kenneth S., 2010, Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper, No. 15639, Washington D.C.

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, Köln, Wien und Zürich

Scharnagel, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Schauer**, Ladina / **Walser**, Rudolf, 2008, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Ausgabe 2008, Köln, Wien und Zürich

Scharnagel, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Schauer**, Ladina / **Walser**, Rudolf, 2009, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Ausgabe 2009, Köln, Wien und Zürich

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Stuttgart

8 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 Köln (IW Köln) ist das führende private Wirtschaftsforschungsinstitut in Deutschland. Es wird von Verbänden und Unternehmen der Wirtschaft getragen und vertritt eine klare marktwirtschaftliche Position. Das IW Köln 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 Köln 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 Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) ist Teil der Wirtschaftskammerorganisation (WKO), die in jedem Bundesland über eine Landeskammer verfügt. Die WKÖ beheimatet 95 Fachverbände. 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, Zweigstellen und Marketingbüros) übernommen wird.

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

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

9 Die Autoren

Mag. rer. soc. oec. **Robert Koza**, geboren 1962 in Innsbruck, Studium der Volkswirtschaftslehre in Innsbruck, 1990 bis 1991 Studienassistent am Institut für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik der Universität Innsbruck, 1991 bis 1995 Universitätsassistent am Institut für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik der Universität Innsbruck, 1996 bis 1997 in der Privatwirtschaft, 1997 bis 2004 Referent in der Abteilung für Statistik in der Wirtschaftskammer Österreich in Wien, ab 2004 Referent in der Stabsabteilung Wirtschaftspolitik in der Wirtschaftskammer Österreich in Wien.

Dr. rer. pol. **Rolf Kroker**, geboren 1952 in Bramsche/Niedersachsen. Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster. Von 1977 bis 1981 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seit August 1981 Referatsleiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Arbeitsbereiche: Staat und Wirtschaft, Lohn- und Tarifpolitik, Einkommensverteilung, Konjunkturprognosen. Seit Juli 1992 Leiter des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik und Geschäftsführer des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Dipl.-Volkswirt **Thomas Puls**, geboren 1974 in Preetz in Holstein; Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel und Stockholm, von 1995 bis 2002, seit März 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln in der Forschungsstelle Ökonomie/Ökologie; Referent im Arbeitsbereich Verkehr und Umwelt.

B. A. **Ladina Schauer**, geboren 1984 in Zürich; Bachelor in Politikwissenschaft und Öffentlichem Recht an der Universität Zürich; ab 2009: Masterstudium in Comparative and International Studies an der ETH 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.