

# **Das D A CH-Reformbarometer**

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

**– Ausgabe 2011 –**

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

von Jäger-Ambrożewicz, Thomas Puls,  
Robert Koza,  
Rudolf Walser und Martin Wermelinger

Köln, Wien, Zürich im Dezember 2011



## Inhalt

1	Einleitung	5
2	Bestandsaufnahme	8
2.1	Entwicklung volkswirtschaftlicher Kennzahlen	8
2.2	Schuldenbremsen in den D A CH – Ländern	10
3	Sonderkapitel Finanzmarktregulierung	13
3.1	Allgemeine Überlegungen zur Finanzmarktregulierung	13
3.2	Finanzmarktregulierung in Deutschland	21
3.3	Finanzmarktregulierung in Österreich	23
3.4	Finanzmarktregulierung in der Schweiz	25
4	Reformpolitik in den einzelnen Ländern	31
4.1	Deutschland – Leichte Erholung nach dem Tief	31
4.2	Österreich – Pro und Kontra halten sich die Waage	39
4.3	Schweiz – Stetigkeit ohne Elan in der Sozialpolitik	52
5	Reformpolitische Lehren	61
6	Methodische Hinweise	64
7	D A CH-Reformbarometer, Monatswerte bis September 2010	67
8	Literatur	70
9	Die beteiligten Institute	73
10	Die Autoren	74



## 1 Einleitung

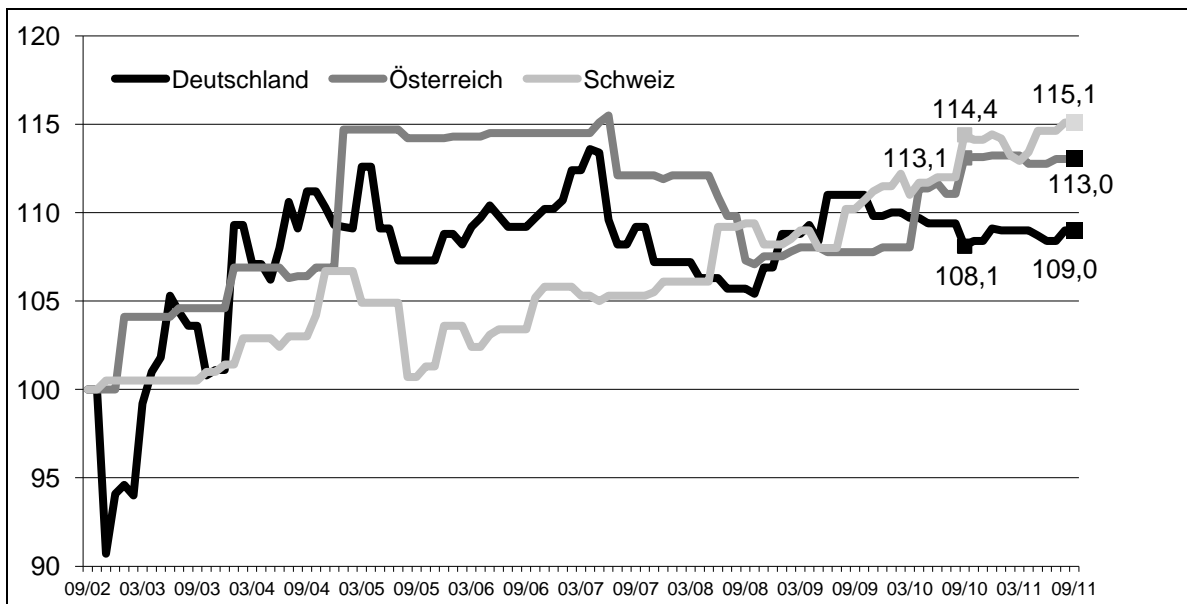
Die drei D A CH-Reformbarometerländer Deutschland, Österreich und Schweiz profitierten in der vergangenen Berichtsperiode von einer zunächst guten Konjunktur mit robustem Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) und sinkenden Arbeitslosenzahlen. Die sich verschärfenden Schuldenkrisen im Euro-Raum und in den USA sorgten jedoch für neue Turbulenzen auf den Finanzmärkten. Zusehends macht sich auch in der Realwirtschaft eine Verunsicherung bemerkbar, und damit ist eine einschneidende Abkühlung der Weltkonjunktur vermutlich nicht weit.

Inwiefern die Regierungen der drei Länder nach der konjunkturellen Erholung des letzten Jahres und mitten in der Bewältigung der Schuldenkrise im Euro-Raum fähig waren, sich durch Reformen für die Zukunft abzusichern, kann sehr schön anhand des auf einer ordnungspolitischen Beurteilung basierenden Reformbarometers gezeigt werden (Abbildung 1-1).

Abbildung 1-1

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

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



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.<sup>1</sup> Das Ausgangsniveau der entsprechenden Teilindikatoren wurde damals für alle Länder auf 100 Punkte gesetzt. Werte über 100 zeigen deshalb eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum gegenüber der Ausgangssituation an, Werte unter 100 signalisieren eine Verschlechterung. Gegenstand der Analyse ist das politische Handeln und seine voraussichtlichen Konsequenzen. Diese Politikfolgenabschätzung erfasst die ursprünglich schon bestehenden Niveauunterschiede zwischen den Ländern jedoch nicht. Die Entwicklung wichtiger volkswirtschaftlichen Kennziffern wird entsprechend in der Bestandesaufnahme in Kapitel 2 dargestellt.

<sup>1</sup> Eine ausführliche Methodenbeschreibung des D A CH-Reformbarometers findet sich in Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, Kapitel 6.

Diese Studie bewertet die Reformpolitik der beteiligten Länder in der Periode von Oktober 2010 bis September 2011. In diesem Jahr war die Reformdynamik in allen beteiligten Ländern eher gering. Deutschland schaffte nach einem Rückgang des Reformbarometers in der letzten Berichtsperiode eine Trendumkehr. Allerdings blieb der Anstieg des Indikators mit einem Plus von 0,9 Punkten bescheiden. Auch die Schweiz verzeichnete einen leichten Anstieg, während Österreich in diesem Jahr mit einem leichten Rückgang des Reformbarometers das Schlusslicht bildet:

1. Nach einem Rückgang im Vorjahr legte **Deutschland** um 0,9 Punkte zu.
2. In der **Schweiz** stieg das Reformbarometer um 0,7 Punkte.
3. Vorjahressieger **Österreich** verlor 0,1 Punkte.

An der Reihenfolge der drei Länder im langfristigen Niveau-Ranking hat sich in diesem Jahr nichts geändert. Deutschland konnte zwar den Abstand nach oben verkürzen, bleibt aber recht weit abgeschlagen auf dem letzten Platz, während die Schweiz den ersten Platz verteidigen und den Vorsprung zu Österreich ausbauen konnte. Ende September 2011 lag das Reformbarometer auf folgenden Niveaus (September 2002 = 100):

- |                       |              |
|-----------------------|--------------|
| 1. <b>Schweiz</b>     | 115,1 Punkte |
| 2. <b>Österreich</b>  | 113,1 Punkte |
| 3. <b>Deutschland</b> | 109,0 Punkte |

In der **Schweiz** wurden die größten Fortschritte im Teilindikator Sozialpolitik gemacht, der von Reformen im Bereich der Invalidenversicherung profitierte. Doch trotz dieser Fortschritte bleibt die Sozialpolitik das Schweizer Sorgenkind unter den vom D A CH–Reformbarometer erfassten Bereichen. Der Indikator verharrt mit 99,1 Punkten knapp unter dem Startwert. Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik blieb im Berichtsjahr ohne jede Wertung, was insofern nicht beunruhigend ist, als sich der schweizerische Arbeitsmarkt seit der Einführung des D A CH–Reformbarometers durch hohe Flexibilität auszeichnet. Der Teilindikator für die Finanz- und Steuerpolitik verzeichnet erstmals einen leichten Rückgang. Negativ zu Buche schlugen diskretionäre Maßnahmen gegen die Auswirkungen der Frankenstärke, die Inkonsequenz bei der Umsetzung des in der letzten Berichtsperiode verabschiedeten Konsolidierungsprogramms sowie das Scheitern des Einheitssteuersatzes der Mehrwertsteuer. Dennoch wurden auch in diesem Jahr die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten und die Verschuldungsquote sank auf 42 Prozent des BIP. Erfreulich war der Reformelan der Schweiz in Bereichen, die nicht in die Bewertungskriterien des D A CH–Reformbarometers fallen, doch für das langfristige Wachstum und die wirtschaftliche und politische Stabilität von großer Bedeutung sind. So hat die Schweiz sowohl mit Deutschland als auch mit Großbritannien die Doppelbesteuerungsabkommen neu ausgehandelt, um eine Regularisierung des Bestandes an un versteuerten Geldern (Altlasten) und eine Abgeltungssteuer für künftige Erträge (und Kapitalgewinne) zu erreichen. Im deutschen Bundesrat – der dem Abkommen zustimmen muß - hat sich starker Widerstand gegen das Abkommen formiert und auch aus Brüssel war inzwischen der Ruf nach Nachverhandlungen zu vernehmen. Weiter führte der Vorschlag einer Expertengruppe zur Lösung der „Too big to fail“-Problematik im Bankensektor zu einem für die Schweiz atypisch schnellen Reformprozess. Die Anforderungen an die Banken liegen deutlich über den Richtlinien von Basel III. Die Möglichkeit der Ausgabe von Pflichtwandelanleihen (CoCos) stellt zudem eine echte Innovation dar.

Obwohl sich in den letzten zwölf Monaten einiges getan hat, sind die Auswirkungen auf das D A CH-Reformbarometer nur sehr begrenzt, der Index sinkt von 113,1 um 0,1 Prozentpunkte auf 113,0. **Österreich** bleibt damit hinter der Schweiz an zweiter Stelle. Während die Teilindikatoren Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit +1,6 und +0,9 Punkte leicht zulegen, sinkt der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik von 120,1 auf 117,3 oder um 2,8 Punkte. Ausschlaggebend für die Performance in Österreich waren vor allem jene Maßnahmen, die im Rahmen der Budgetkonsolidierung im Dezember 2010 vom Parlament verabschiedet wurden. Während im Bereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gezielte Ausgabeneinsparungen beschlossen wurden, ist der Bereich Steuer- und Finanzpolitik durch eine spürbare Erhöhung der Abgabenbelastung geprägt. Insgesamt überwiegt die Abgabenbelastung gegenüber den Ausgabeneinsparungen, was sich im D A CH-Reformbarometer negativ zu Buche schlug. Kurz vor Redaktionsschluss des diesjährigen Reformbarometers ließ die Bundesregierung noch einmal aufhorchen, indem sie die Einführung einer Schuldenbremse im Verfassungsrang ankündigte und im Ministerrat bereits absegnete. Allerdings stehen diesbezüglich noch Verhandlungen mit der Opposition und den Bundesländern aus. Aus diesem Grund findet die Ankündigung zur Schuldenbremse in diesem Reformbarometer noch keine Berücksichtigung. Neben den zahlreichen Maßnahmen zur Konsolidierung des Budgets ist noch das neue Modell für Saisoniers zu erwähnen, welches als wichtiger Schritt in Richtung Liberalisierung des Marktzugangs in Österreich bezeichnet werden kann.

Nach dem deutlichen Rückgang des Vorjahres stieg das Reformbarometer in **Deutschland** diesmal leicht an und schloss mit 109,0 Punkten. Diese Stabilisierung reichte aber nicht aus, um den letzten Platz im Niveauranking verlassen zu können. Den größten Fortschritt verzeichnete der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik, der unter anderem von der Abschaffung der Wehrpflicht profitierte, was den jungen Menschen einen schnelleren Eintritt in das Berufsleben ermöglicht. Am aktuellen Rand wurde das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz positiv bewertet, das Marktzugangsschranken für Personen mit ausländischen Berufsqualifikationen senken soll. Auch der Bereich Steuern und Finanzen schloss im Plus ab, was vor allem dem Haushaltsbegleitgesetz zu verdanken ist, das zwar auch kritische Zusatzbelastungen für die Wirtschaft enthielt, aber in der Summe positiv bewertet wurde. Wie in der Schweiz ist das Sorgenkind die Sozialpolitik, deren Indikator seinen Sinkflug fortsetzte. Besonders die geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung der ärztlichen Unterversorgung in ländlichen Gebieten belasteten diesen Teilindikator, der in diesem Jahr mit einem historischen Tiefststand abschloss.

## 2 Bestandsaufnahme

### 2.1 Entwicklung volkswirtschaftlicher Kennzahlen

Die Volkswirtschaften aller drei Länder gewannen 2010 und 2011 zwar deutlich an Fahrt, wobei aber nur in der Schweiz – gemessen an der Entwicklung des realen BIP – bereits im Jahr 2010 das Vorkrisenniveau überschritten wurde. Deutschland und Österreich schafften dies erst in diesem Jahr. Eine ähnliche Entwicklung zeigen die Einkommen pro Kopf gemessen an der Kaufkraft. Die Schweiz weist auch die geringste Arbeitslosenquote von allen drei Ländern auf. Gemessen als harmonisierte Arbeitslosenquote nach dem Erwerbslosenkonzept der International Labor Organization (ILO), betrug sie in der Schweiz im Durchschnitt der ersten zwei Quartale 2011 nur 3,5 Prozent.<sup>2</sup> Österreich hatte mit 4,1 Prozent (im Durchschnitt der ersten drei Quartale) die zweitniedrigste Quote, in Deutschland betrug sie 6,1 Prozent. Die Arbeitslosenquote in Deutschland ist damit niedriger als vor der Krise im Jahr 2008. Die Schweiz und Österreich haben ihr Vorkrisenniveau noch nicht unterschritten, doch zeigen die Zahlen in die richtige Richtung.

Auch wenn aus rein quantitativer Perspektive die Wirtschaftskrise damit weitgehend überwunden ist, darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass Deutschland, Österreich und die Schweiz vor wirtschaftlich unruhigen Zeiten stehen, zumal wegen der sich verschärfenden Eurokrise und der damit einhergehenden Verunsicherung auf den Finanzmärkten sowie zusehends auch in der Realwirtschaft.

Zur Unsicherheit trägt nicht zuletzt bei, dass selbst Deutschland und Österreich hochverschuldet sind. Nach der in Abbildung 2-4 verwendeten Abgrenzung der OECD ist für Deutschland im Jahr 2011 mit einer Staatsschuldenquote von 86,9 Prozent zu rechnen (OECD, 2011a, 232). In Österreich werden rund 80 Prozent erwartet. Die Schweiz hingegen baut seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2002 ihre öffentlichen Schulden kontinuierlich ab. Während die Schuldenquote in der Schweiz im Jahr 2004 noch 57,9 Prozent betrug, wird sie 2011 nurmehr 42,0 Prozent betragen. Bei Verwendung der Maastrichtabgrenzung ergeben sich für die beiden Euro-Länder deutlich geringere Verschuldungsquoten, die aber noch immer sehr weit von schweizerischen Verhältnissen entfernt sind. Für Deutschland wäre in diesem Fall eine Staatsschuldenquote von 81,7 Prozent und für Österreich eine von 72,2 Prozent einzusetzen (BMF, 2011). Die Zahlen belegen die Nützlichkeit einer im Verfassungsrang stehenden Schuldenbremse. Deutschland hat sie im Jahr 2009 beschlossen; seit September 2011 entfaltet sie für den Bund ihre Wirkung. Auch in anderen Ländern Europas, darunter Italien, Portugal, Spanien und Frankreich, wird die Einführung einer Schuldenbremse erwogen oder ist sogar bereits erfolgt. In Österreich will die Regierung ebenfalls eine Schuldenbremse in der Verfassung verankern, sieht sich aber erheblichen Widerständen gegenüber.

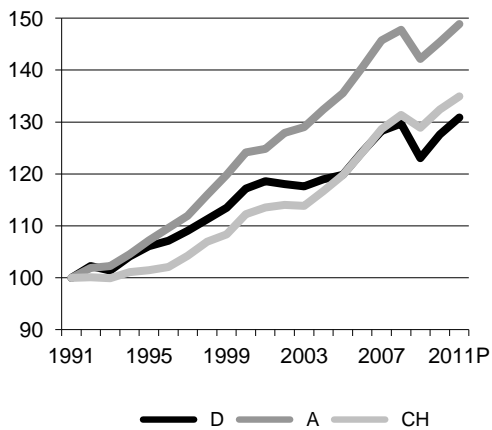
Während die Verschuldungsquote in Deutschland und Österreich noch geringfügig zunehmen wird, ist die Situation bei den Budgetdefiziten bereits etwas entspannter. In beiden Ländern werden im Jahr 2011 geringere Defizite erwartet als ein Jahr zuvor. In Österreich ist nach Schätzung der OECD ein Defizit von 3,4 Prozent des BIP zu erwarten. In Deutschland wird eine deutlich Reduktion des Defizits auf 1,2 Prozent des BIP erwartet. Auch hier ist die Schweiz weit voraus: Nach einem Saldo von –0,7 Prozent des BIP im Jahr 2005 hat sie nur noch Budgetüberschüsse erwirtschaftet, und das auch während der vergangenen Krise. Damit steht die Schweiz im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen bereits hervorragend da, während in Deutschland und in Österreich der budgetpolitische Handlungsspielraum gering ist.

---

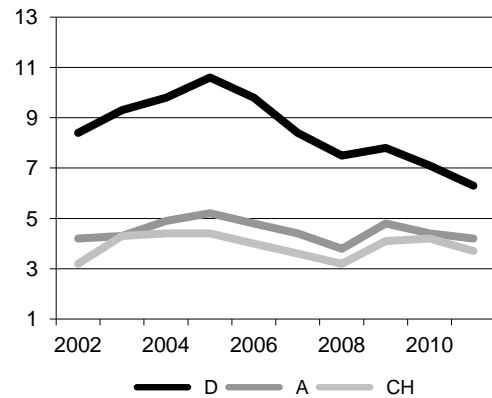
<sup>2</sup> Für die Schweiz lagen nur die ersten beiden Quartale vor.



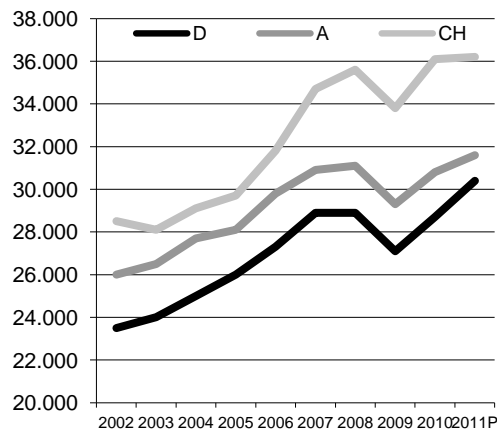
**Abbildung 2-1: Wirtschaftswachstum**  
Reales BIP in Preisen von 2000, 1991 = 100



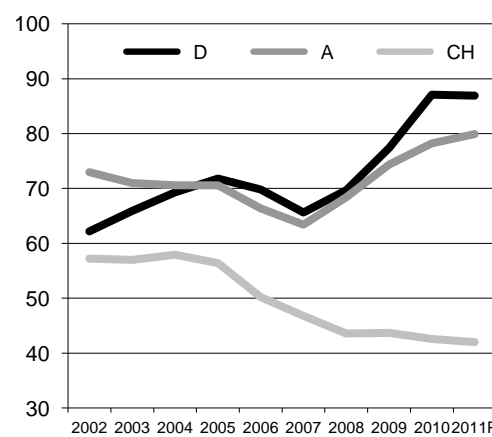
**Abbildung 2-2: Arbeitslosigkeit**  
Erwerbslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen (ILO-Erwerbskonzept)



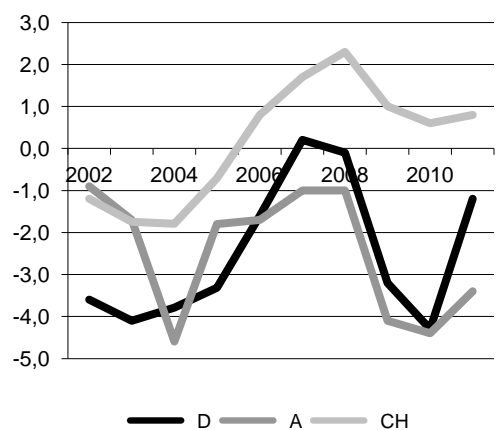
**Abbildung 2-3: Kaufkraft je Einwohner**  
BIP pro Kopf zu jeweiligen Preisen in Euro



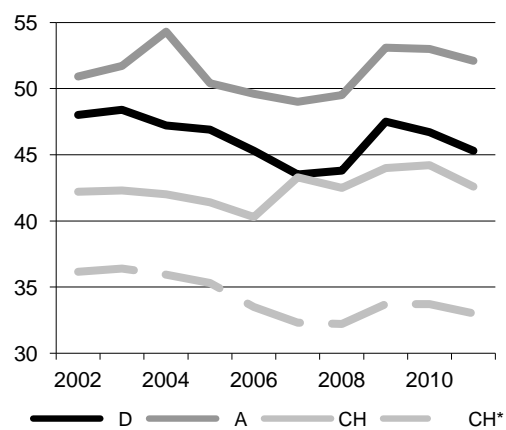
**Abbildung 2-4: Verschuldungsquote nach OECD-Abgrenzung**  
in Prozent des BIP



**Abbildung 2-5: Finanzierungssaldo**  
in Prozent des BIP



**Abbildung 2-6: Staatsausgaben**  
in Prozent des BIP



\* Ohne Ausgaben der obligatorisch finanzierten Krankenversicherung und betrieblichen Altersvorsorge.

Quellen: Berechnungen Avenir Suisse; Berechnungen Institut der deutschen Wirtschaft Köln Eurostat, 2011a; OECD, 2011a; 2011b, 2011c

Bei der Staatsausgabenquote gibt es eine eher positive Entwicklung. Trotz milliardenschwerer Krisenpakete zur Unterstützung des Euro wird im Jahr 2011 in allen drei Ländern eine kleinere Staatsausgabenquote erwartet als vor einem Jahr. In Deutschland soll sie 2011 um 1,4 Prozentpunkte auf 45,3 Prozent sinken, in Österreich um 0,9 Prozentpunkte auf 52,1 Prozent und in der Schweiz um 0,7 Prozentpunkte auf 33,0 Prozent.

Eine Staatsausgabenquote von 50 Prozent und darüber kann aber nur eine Übergangslösung sein. Denn wie zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, ist die Produktivität staatlicher Leistungen, vor allem wenn sich der Staat unternehmerisch betätigt, geringer als bei privatwirtschaftlichem Engagement. Eine zu hohe Staatsquote wirkt damit langfristig als Hemmschuh für die wirtschaftliche Dynamik.

## **2.2 Schuldenbremsen in den D A CH – Ländern**

Ein prägendes Element für die Entwicklung der in den Abbildungen 2-4 und 2-5 dargestellten fiskalischen Indikatoren sind die in Deutschland und der Schweiz verankerten Schuldenbremsen, deren Betrachtung die Bestandsaufnahme abrundet. Hohe Staatsschulden wirken wachstumshemmend. Die Erfahrungen der jüngeren Zeit zeigen, dass selbst wirtschaftlich gute Zeiten zu selten und zu wenig konsequent für wirksame Reformen zur Konsolidierung des Staatshaushalts genutzt werden (Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2008, 42). Die Politik braucht deshalb klare Regeln. Eine eindeutige und mit einem wirksamen Sanktionsmechanismus ausgestattete Schuldenbremse ist ein geeignetes Instrument, um Regierungen zu nachhaltigem Haushalten zu zwingen. Sie kann maßgeblich dazu beitragen, die Erwartungen sinkender Staatsdefizite zu stabilisieren und so Vertrauen in die zukünftige Finanzpolitik aufzubauen.

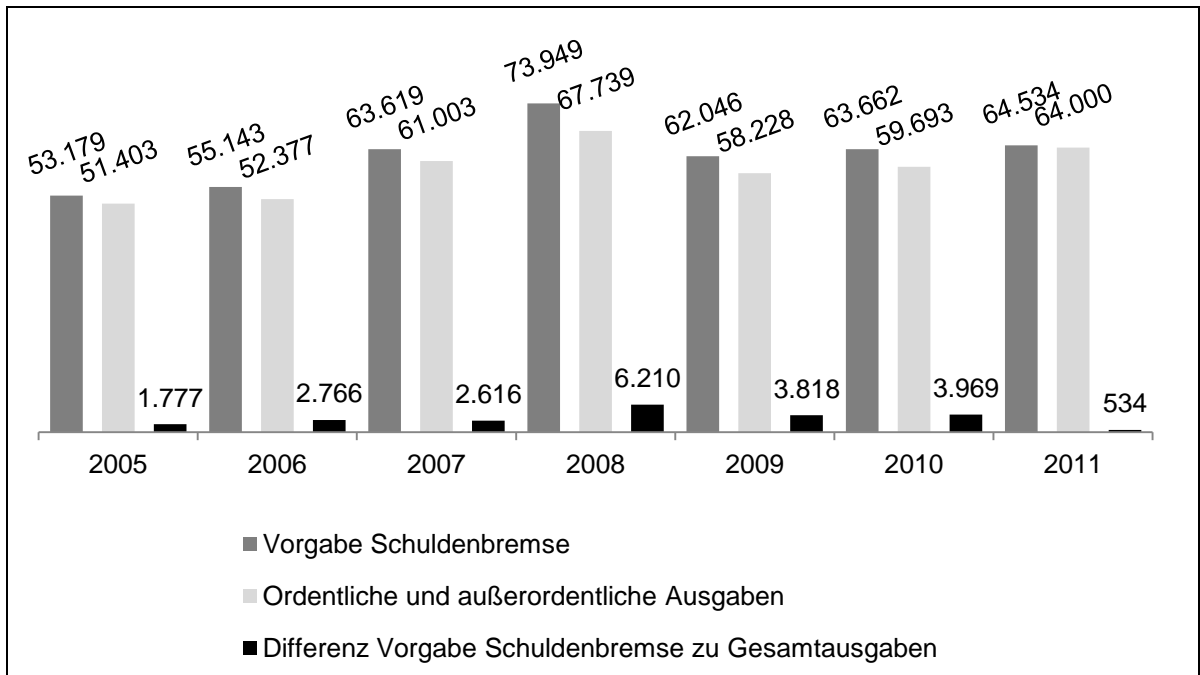
Eine entsprechende Schuldenbremse hat die Schweiz bereits vor einigen Jahren eingeführt. 2001 wurde sie in einer Volksabstimmung mit 85 Prozent Zustimmung in der Verfassung verankert. Sie besagt im Kern, dass auf Bundesebene die Ausgaben (gemäß Voranschlag und Nachträgen) die Einnahmen über die Dauer 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.

Abbildung 2-7 zeigt die Entwicklung des gemäß der Schuldenbremse vorgegebenen Ausgabenplafonds und der tatsächlichen Ausgaben des Bundes seit 2005. Dank der konsequenten Umsetzung der Schuldenbremse und der Entlastungsprogramme in den Jahren 2003 und 2004 war es nicht nur möglich, das Ausgabenniveau signifikant zu senken, sondern auch das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erreichen – trotz der Krise auf den Finanzmärkten.

Abbildung 2-7

### Entwicklung der Schweizer Staatsausgaben (nur Bundesebene) unter dem Regime der Schuldenbremse

in Millionen Franken



Quelle: EFD, verschiedene Jahrgänge

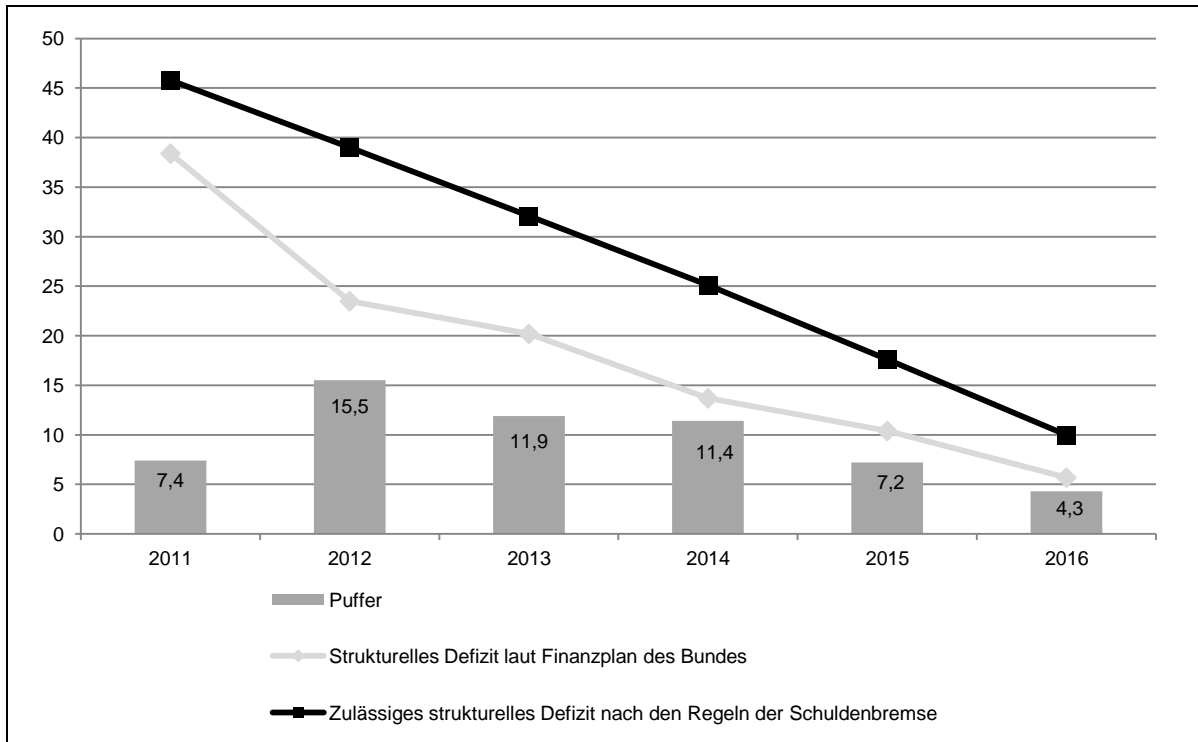
Die Schweiz hat mit der Schuldenbremse gute Erfahrungen gemacht. Es erstaunt deshalb nicht, dass dieses Instrument zur Staatshaushaltskonsolidierung in Anbetracht der aktuellen Staatsschuldenkrise immer mehr Beachtung findet. Deutschland ist mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz 2009 ebenfalls einen Schritt in diese Richtung gegangen. Im August 2011 haben Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy vorgeschlagen, in allen Euro-Staaten verbindliche Obergrenzen für die Staatsverschuldung nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse einzuführen. Doch trotz der wachsenden Popularität der Schuldenbremse formiert sich auch politischer Widerstand gegen dieses Instrument in verschiedenen Staaten der Europäischen Union (EU).

Auch in Deutschland steht der Lackmустest für die Schuldenbremse noch aus. Zwar besitzt Deutschland seit 2009 eine in der Verfassung verankerte Schuldenbremse, die sowohl für den Bund als auch für die Länder die zulässige Neuverschuldung begrenzt. Ab 2016 darf der Bund keine strukturelle Neuverschuldung über 0,35 Prozent des BIP generieren. Das strukturelle Defizit des Ausgangsjahres 2010 muss bis dahin in gleichmäßigen Schritten abgebaut werden. So lässt sich nachvollziehen, ob der Bundesregierung eine kontinuierliche Konsolidierung gelingt (Abbildung 2-8). Setzt die Bundesregierung ihre aktuelle mittelfristige Finanzplanung um, erreicht sie die Vorgaben der Schuldenbremse problemlos. Der Puffer für Haushaltsrisiken, die in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sind, wird jedoch ab 2012 mit jedem weiteren Jahr kleiner. Zusätzliche Unsicherheit entsteht dadurch, dass bislang nur ein Teil des Sparpakets, das die Bundesregierung zur Konsolidierung des Haushalts verabschiedet hat, tatsächlich umgesetzt werden kann.

Abbildung 2-8

## Konsolidierungserfolg der deutschen Bundesregierung im Hinblick auf die Schuldenbremse

in Milliarden Euro



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Einen großen Unsicherheitsfaktor stellen die Bundesländer dar, die ab 2020 gar kein strukturelles Defizit mehr aufweisen dürfen. Für den Großteil der Länder ist aber kein fester Konsolidierungspfad festgelegt; nicht einmal die Abgrenzung konjunkturell bedingter und strukturell bedingter Neuverschuldung ist verbindlich geregelt. Lediglich die Länder Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Saarland, Berlin und Bremen müssen einen kontinuierlichen Defizitabbau nach einem einheitlichen Verfahren nachweisen, denn nur dann erhalten sie Konsolidierungshilfen in einer Gesamthöhe von jährlich 800 Millionen Euro. Werden der Maßstab, das strukturelle Defizit in gleichmäßigen Schritten abzubauen, und das entsprechende Berechnungsverfahren zugrunde gelegt, können die meisten Länder erste Konsolidierungserfolge vorweisen. Ein Teil der Länder hat die neue Schuldenbremse bereits in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Einige Länder, allen voran Sachsen und Bayern, werden schon deutlich vor 2020 strukturelle Überschüsse erzielen und so Schulden abbauen können. In Nordrhein-Westfalen dagegen steigt das strukturelle Defizit laut mittelfristiger Finanzplanung im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010. Demnach entfallen 2013 fast 40 Prozent der strukturellen Neuverschuldung der Länder auf Nordrhein-Westfalen.

In Österreich wurde am 14. November 2011 ebenfalls die Verankerung einer Schuldenbremse im Verfassungsrang angekündigt und tags darauf im Ministerrat beschlossen. Die konkrete Ausgestaltung ist aber heute noch Gegenstand heftiger politischer Diskussionen, sodass sich an dieser Stelle noch keine Aussagen über das Projekt treffen lassen.

### **3 Sonderkapitel Finanzmarktregulierung**

#### **3.1 Allgemeine Überlegungen zur Finanzmarktregulierung**

„Banking is risk taking“, und deshalb wäre es naiv zu glauben, durch umfassende Regulierung ließen sich sowohl das Banken- als auch das Systemrisiko endgültig bannen. Das Finanzsystem gegen alle Risiken absichern zu wollen, wäre nicht nur illusorisch, sondern es widerspräche auch seiner grundlegenden Funktionsweise. Deshalb muss auch in Zukunft mit Ungleichgewichten, Ansteckungen oder endogenen systemischen Risiken gelebt werden, aber es sollte durch eine „gescheite Regulierung“ wenigstens möglich sein, Finanzmarktrisiken etwas zu reduzieren. Dabei besteht stets die Gefahr, dass zu viel reguliert wird, mit der Folge, dass nicht nur Kontrollaufwand und Komplexität zunehmen, sondern auch das sogenannte „Regulierungsparadoxon“ droht. Darunter versteht man das Phänomen, dass höhere Kapitalanforderungen nur beschränkt helfen, wenn das Eigenkapital gar nicht zur Abfederung der Risiken benutzt werden kann, weil ein Unterschreiten der Mindestkapitalquote bereits zu aufsichtsrechtlichen Sanktionen führt (Zeitler, 2011, 11). Oder noch pointierter ausgedrückt: „Regulatorisches Eigenkapital ist kein Puffer, sondern das, was man braucht, um Regulierungserfordernisse zu erfüllen.“ (Hellwig, 2010, 33). Schließlich neigt die Politik bei Regulierungsvorhaben kurz nach einer Krise dazu, sich allzu stark auf die künftige Vermeidung des gerade erlebten Krisentypus zu konzentrieren. „They run a risk of creating a regulatory structure that could not respond to different types of crises or worse, that imposes new problems.“ (Hoshi, 2011).

Es gibt mittlerweile eine kaum noch zu überblickende Flut an Abhandlungen, Vorschlägen und Empfehlungen aus Wissenschaft, Finanzmarktkreisen, internationalen Gremien oder Politik zu Fragen der Finanzmarktregulierung. Stellvertretend hierfür sei an dieser Stelle auf den Squam Lake Report verwiesen, den wohl umfassendsten und prominentesten Vorschlag zur zukünftigen Finanzmarktregulierung (French et al., 2010). In diesem Beitrag kann es deshalb weder darum gehen, alle diese Vorschläge aufzuführen, noch sie einer umfassenden Würdigung zu unterziehen. Vielmehr soll der zentralen Frage nachgegangen werden, wie man zu einem marktwirtschaftlichen Ordnungs- und Regulierungsrahmen für das Finanzsystem kommt und wie die Reformbarometer-Länder auf diese Herausforderung reagiert haben.

##### **3.1.1 Die zentralen Herausforderungen der Finanzmarktregulierung**

Sinn und Zweck einer marktwirtschaftlichen Finanzmarktregulierung ist es, die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems einzudämmen, nicht aber Aktivitäten in einem Markt zu verbieten. Grundsätzlich braucht jede hoheitliche Regulierung ein klares Ziel-Mittel-System, eine unabhängige Aufsicht mit klaren Verantwortungsbereichen und den nötigen Interventionskompetenzen sowie ausreichende Informationen. Nur so ist das Problem der Zeitinkonsistenz, unter dem Notenbanken und Aufseher wegen mangelnder Glaubwürdigkeit und zu großer Nachsichtigkeit gegenüber Finanzmarktakteuren stets leiden, wieder in den Griff zu bekommen. Die jüngste Erfahrung hat gezeigt, dass explizite oder implizite Garantien für systemrelevante Institute – sogenannte Systemically Important Financial Institutions (SIFIs) – immer auch eine Form von Staatsversagen sind. Weil ein funktionierender Finanz- und Kreditmarkt eine wichtige Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum ist, spielt die Qualität der Finanzmarktregulierung auch für das Reformbarometer eine wichtige Rolle. Nicht nur trägt der Finanzsektor direkt maßgeblich zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung bei – in der Schweiz betrug der Anteil 2009 12 Prozent –, sondern von dem kreditbasierten Finanzierungssystem hängen auch große Teile der Realwirtschaft ab, vor allem Klein- und Mittelbetriebe (KMU), die keinen direkten Zugang zum Kapitalmarkt haben.

Der Finanzmarkt gehörte schon vor der Krise zu den relativ stark regulierten Bereichen der Wirtschaft. Allerdings lag das Schwergewicht bis vor dem Ausbruch der jüngsten Finanzmarkt-

krise vor allem auf der mikroprudentiellen Aufsicht oder Regulierung, wogegen die makroprudentielle Überwachung von potenziellen systemischen Risiken und Schwächen nach einhelliger Ansicht zu kurz kam (Hanson/Kashyap/Stein, 2011). Ziel muss es deshalb sein, den regulatorischen Rahmen so anzupassen, dass die Fähigkeit des Finanzsystems zur Selbststabilisierung gestärkt wird, ohne aber dessen Effizienz und Leistungsfähigkeit durch zu restriktive Vorgaben übermäßig einzuschränken. Entscheidend sind die richtigen Anreize, damit Banken Risiken besser unter Kontrolle halten und Verluste nicht abwälzen können, um so Moral Hazard zu reduzieren. Strengere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen sowie eine bessere Erfassung von Risikopositionen sind somit ohne Zweifel der zentrale Ansatzpunkt, um übermäßigen Verschuldungshebeln und zu riskanten Geschäftsmodellen entgegenzuwirken. Wichtig ist schließlich auch, dass die Verbesserung des regulatorischen Rahmens angesichts der weltweiten Vernetzung der Finanzmärkte so weit wie möglich harmonisiert erfolgt. Deshalb spielen internationale Gremien wie die G-20-Staaten, der FSB und der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht als Regel- und Standardsetzer eine wichtige Rolle.

Zunächst ist zu fragen, was Finanz(markt)stabilität als öffentliches Gut überhaupt bedeutet und wie dieses Ziel, insofern es sich klar definieren lässt, operativ erreicht werden kann. Allerdings gibt es bis heute kein klares, eigenständiges Finanzstabilitätsziel und -konzept wie in der Geldpolitik mit der Festlegung eines quantifizierbaren Ziels, der Instrumente und der Kompetenzen. Aus funktionstechnischer Sicht kann von Finanzstabilität gesprochen werden, wenn das Finanzsystem seine gesamtwirtschaftliche Funktion in der Form der Allokation von Kapital und Risiko jederzeit erfüllt und sich gegenüber exogenen Schocks als widerstandsfähig erweist. Zentral dabei ist sicher die Rolle des Finanzsystems als Finanzierer der Realwirtschaft.

Weil es zwischen der Preis- und Finanzstabilität zahlreiche Abhängigkeiten gibt, ist die Schnittstelle zwischen der Geldpolitik und einer auf die Makro- und die systemische Dimension der Finanzmärkte ausgerichtete Perspektive von zentraler Bedeutung. Diese Diskussion ist international noch in vollem Fluss, vor allem die Fragen, ob und inwieweit die Notenbanken als Aufsichtsbehörden für systemische Risiken etabliert werden und ob sie aus Finanzstabilitätsüberlegungen neue makroprudentielle Instrumente erhalten sollen (Galati/Moessler, 2011). Dabei geht es um Instrumente und Politiken wie antizyklische Kapitalpuffer, Bankenabgaben zur Bildung von Restrukturierungsfonds, Belehnungsgrenzen für Immobilien, Finanztransaktionssteuern zur Internalisierung von Risikoexternalitäten im Sinne von „Umweltverschmutzung im Finanzsystem“ (im Sinne einer Pigou-Steuer SVR, 2010, 170). Entscheidend ist, dass es zwischen Geldpolitik und makroprudentieller Politik zu einer klaren institutionellen und instrumentellen Zuordnung kommt, damit weder unrealistische Erwartungen geweckt werden noch Abstriche beim Ziel der Preisstabilität gemacht werden müssen. „The advantage of having independent tools for price stability and financial stability is evident when there is a need for monetary and macroprudential policies to be adjusted in different ways.“ (Weber, 2011, 7).

Wenn nicht alle Finanzmarktrisiken ausgeschaltet werden können, muss es wenigstens das Ziel sein, die Insolvenzrisiken von einzelnen Finanzinstituten zu senken, die Prozyklizität des Finanzsystems zu reduzieren und seine Resistenz und Widerstandsfähigkeit zu stärken. Bei der mikroprudentiellen Aufsicht oder Regulierung steht die Solvenz des einzelnen Finanzinstituts im Fokus. Auf einer anderen – bisher eher vernachlässigten Ebene – geht es um das rechtzeitige Erkennen von Risiken im Finanzsystem und Maßnahmen, um diese kontrazyklisch abzdämpfen. Die jüngste Finanzkrise hat gezeigt, dass vor allem die Vernachlässigung wechselseitiger Abhängigkeiten zwischen den Instituten (externe Effekte) wesentlich zum Aufbau des systemischen Risikos beitrug. Erkenntnisse aus dem systemischen Blickwinkel müssen deshalb stärker als bisher in den aufsichtsrechtlichen Prozess einfließen, um so die Mikro- und Makroebene besser miteinander verknüpfen zu können. Die Entwicklung der Ansätze zur Messung und makroprudentiellen Behandlung systemischer Risiken befindet sich jedoch erst

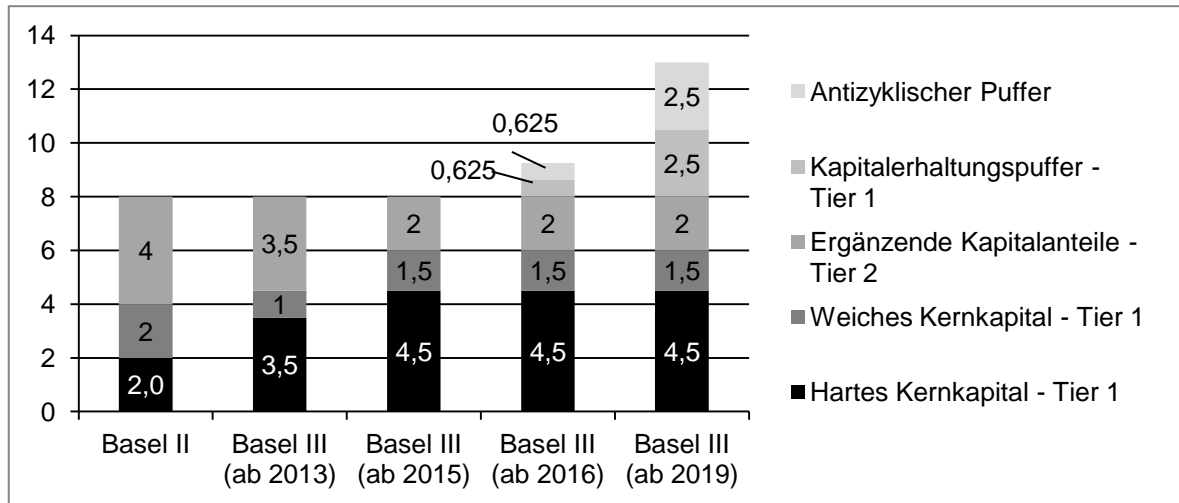
am Anfang. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Frage, wie eindeutig zwischen der Stabilität eines einzelnen Finanzinstituts und der Stabilität des Finanzsystems als Ganzem unterschieden werden kann. Weiter ist man dagegen auf der Mikroebene, wo zwei Anknüpfungspunkte im Fokus stehen: die Eigenkapitalregulierung als ordnungspolitische Dimension einerseits und das Liquiditätsmanagement als Prozessaufgabe andererseits.

### **3.1.2 Regulatorische Maßnahmen auf Mikroebene**

Finanzregulierung auf der Mikroebene bedeutet, einen Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte zu schaffen, sodass Verantwortung, Risiko und Haftung als Kern der marktwirtschaftlichen Ordnung auch in diesem Bereich wieder zur Deckung gebracht werden und volle Gültigkeit erlangen. Mit anderen Worten: Wenn Banken ihr Geschäftsmodell frei wählen können, müssen sie auch die Folgen ihres Handelns als wesentliches marktwirtschaftliches Disziplinierungsinstrument in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen. Konkret bedeutet dies: Die Insolvenz oder der Konkurs eines Instituts muss stets möglich sein. Von daher kommt klaren Haftungsregeln für Banken eine zentrale Rolle sowohl für die Anreizsteuerung als auch für die Krisenprävention zu.

Das Basel-III-Reformpaket steht sowohl für die Stärkung der Widerstandsfestigkeit der einzelnen Banken als auch des Finanzsystems. Es umfasst im Wesentlichen vier Baustellen: die erweiterten Eigenkapitalregeln, die Regeln für das Handelsbuch, die künftigen Liquiditätsstandards und ergänzende Regeln für SIFIs. Im Mittelpunkt steht die Erhöhung der Flexibilität, Qualität und Quantität des Eigenkapitals, das bis Ende 2018 im Minimum von bisher 4,0 auf 7,0 Prozent erhöht werden soll, und zwar ausgehend von dem „harten“ Kernkapital (Aktienkapital, Gewinnvorräte und offene Reserven – Common Equity Tier 1) von 4,5 Prozent plus einem zusätzlichen Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 Prozent (Capital Conservation Buffer) in ebenfalls „hartem“ Kernkapital, um dem regulatorischen Paradoxon wenigstens teilweise Herr zu werden. Hinzu kommen sollen noch „weichere“ hybride Kapitalformen von insgesamt 3,5 Prozent, und zwar erweitertes Kernkapital (Other Qualifying Tier 1) von 1,5 Prozent und Ergänzungskapital von 2 Prozent (Tier 2). Zudem ist noch ein antizyklischer Puffer – je nach konjunktureller Lage – von 0 bis 2,5 Prozent bei exzessivem Kreditwachstum in der Diskussion, der laut dem Baseler Ausschuss ab 1. Januar 2016 bei 0,625 Prozent der risikogewichteten Aktiva (RWA) einer Bank liegen und mit jedem Jahr um zusätzlich 0,625 Prozent steigen soll, bis zu einem Maximum von 2,5 Prozent Anfang 2019 (Lanz, 2011). Schließlich ist zur Stärkung der Verlustabsorptionsfähigkeit von SIFIs noch ein Eigenmittelzuschlag von 1 bis 2,5 Prozent der RWA in „hartem“ Kernkapital vorgesehen, um die „Too big to fail“-Problematik in den Griff zu bekommen. Davon sind rund 30 global tätige Banken betroffen, die aufgrund der fünf Kriterien Größe, Substituierbarkeit, Vernetzung, grenzüberschreitende Aktivitäten und Komplexität in vier Gruppen eingeteilt werden sollen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, dass die neuen Eigenkapitalregeln im Handelsbuch zu einer Erhöhung der Kapitalunterlegung um das Drei- bis Vierfache führen, wovon fast ausschließlich internationale Investmentbanken betroffen sind.

Abbildung 3-1  
**Eigenkapitalvorschriften**  
in Prozent der RWA



Quelle: BIZ, 2011

Basel III wird einen Einfluss auf den relativen Ertrag von Banken (z. B. auf den RoE) haben. Höhere Eigenmittelvorschriften bleiben aber auch nicht ohne volkswirtschaftliche Kostenfolgen (BIS, 2010). Wie hoch diese ausfallen werden, kann nicht ohne weiteres gesagt werden, weil die Banken auf Basel III unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten haben. Sie können die höhere Eigenkapitalquote über den Zähler oder über den Nenner anstreben, das heißt entweder über die Aufnahme von neuem Eigenkapital, über den Abbau von Aktiva oder über eine Kombination von beidem. Die in diesem Zusammenhang von Banken vorgetragene Behauptung, höhere Eigenmittel würden die Refinanzierung teurer machen, überzeugt insofern nicht, als sie von der Annahme ausgeht, die Kosten der Eigenmittel seien unabhängig von der Höhe der Eigenkapitalquote. Grundsätzlich gilt: Je höher die Eigenmittelquote, desto geringer sind die vom Markt verlangte Risikoprämie und die Eigenkapitalkosten. Geringere relative Erträge von Banken sind der Preis, der für ein robusteres Finanzsystem zu zahlen ist. Nur so lassen sich letztlich die volkswirtschaftlichen Kosten von Finanzkrisen reduzieren. Ganz werden sich Finanzkrisen nicht ausschließen lassen, aber die Staaten sollten wenigstens nicht mehr so stark in Mitleidenschaft gezogen werden wie in jüngster Zeit. Daher ist die Kritik des Institute of International Finance (IIF), des Interessenverbandes der großen internationalen Banken, an den neuen Eigenmittelzuschlägen von Basel III auch mit der gebotenen Skepsis aufzunehmen.<sup>3</sup>

Während die neuen Regeln für das Eigenkapital gleichsam das Herzstück von Basel III verkörpern, sollen die neuen Liquiditätsvorschriften – die Liquidity Coverage Ratio (LCR) für die kurzfristige Liquidität und die Net Stable Funding Ratio (NSFR) für den mittelfristigen Refinanzierungsbedarf – das Atmungssystem sichern. Die LCR will sicherstellen, dass Banken über genügend leicht verwertbare Aktiva verfügen, um unter Stress den erwarteten Liquiditätsabfluss während 30 Tage decken zu können. Mit der NSFR soll vor allem der Mismatch bei der Finanzierung langfristiger Assets durch revolvingende kurzfristige Schuldinstrumente (z. B. Commercial Papers) verhindert werden. In diesem Bereich hat man sich zum ersten Mal auf internationaler Ebene auf ein gemeinsames Vorgehen geeinigt. LCR und NSFR sind allerdings Größen, die vorerst lediglich beobachtet werden; die verbindliche Einführung ist für 2018 vorgesehen.

<sup>3</sup> Nach Angaben des IIF würde bei der Umsetzung von Basel III das BIP der USA, des Euroraums, Japans, des Vereinigten Königreichs und der Schweiz bis 2015 um insgesamt 3,2 Prozent tiefer liegen, als ohne die Regulierung. Unabhängig von den der Simulation zugrundeliegenden Annahmen, zeigt dies, dass das Deleveraging langwierig und schmerzhaft sein wird (Lanz, 2011).



Die neuen Eigenkapitalregeln setzen weiterhin bei den RWA an, was insofern sinnvoll ist, als Aktiva mit unterschiedlichen Ausfallrisiken auch unterschiedlich zu behandeln sind. Weil aber die Berechnung von Ausfallrisiken schwierig ist und die risikogewichtete Eigenkapitalquote in der Krise kein verlässlicher Indikator für die Risikotragfähigkeit einer Bank war, ist außerdem die Einführung einer ungewichteten Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio), definiert als das Verhältnis von Kernkapital zur Bilanzsumme einschließlich der außerbilanziellen Engagements, in Höhe von 3 Prozent vorgesehen. Auch wenn dieses zusätzliche Sicherheitsnetz sinnvoll ist, hat die Leverage Ratio doch auch ihre Tücken, weil bei ihrer Ermittlung bezüglich der Eigenkapitalunterlegung alle Bankgeschäfte risikomäßig einander gleichgestellt sind. Das kann insofern zu Fehlanreizen führen, als Banken dadurch angehalten werden, risikoärmere und damit margenschwächere Geschäfte durch risikoreichere Geschäfte zu ersetzen. Zudem können unterschiedliche Rechnungslegungsstandards (vor allem Fragen der Konsolidierung und der „mark-to-market“-Bewertung) eine verzerrende Rolle ausüben. Dies gilt es, im Auge zu behalten.

Höheres Eigenkapital schafft grundsätzlich für jede Art von Krise einen Puffer, sorgt im Idealfall für ein vorsichtigeres Agieren und schwächt damit die Fehlanreize für Management und Aktionäre. Die Konkursdrohung als zentrales marktwirtschaftliches Instrument zur Disziplinierung der Risikonahme durch diese Banken wird mit der Erhöhung der Eigenkapitalquote verstärkt. Das Moral-Hazard-Problem wird dadurch zwar nicht völlig beseitigt, aber doch wesentlich entschärft. Es ist zu bedauern, dass für die neuen Eigenkapitalregeln eine sehr lange Übergangsfrist – bis Ende 2018 und länger – vorgesehen ist, um den Banken eine schrittweise Anpassung zu ermöglichen. Jedem Land ist es jedoch unbenommen, diesbezüglich schneller voranzugehen, entweder um im Falle einer neuen Krise einen Stabilitätsvorsprung zu erlangen oder um sich generell Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Bei der Würdigung von Basel III kommt es letztlich auf eine volkswirtschaftliche Gesamtsicht an. Mit anderen Worten: Es kann nicht nur um die Kosten einer strengeren Regulierung für die Banken gehen; es muss auch der Nutzen eines reduzierten Risikos einer Finanzkrise für die Steuerzahler und die ganze Volkswirtschaft berücksichtigt werden. Während das Vereinigte Königreich und die Schweiz bei der Regulierung der systemrelevanten Finanzinstitute vorangehen und die USA mit dem Dodd-Frank Act (DFA) eigene Maßstäbe setzen, hinkt das übrige Europa etwas hinterher.

Neben den verschärften Eigenkapitalanforderungen und neuen Liquiditätsvorschriften stehen noch weitere Anliegen auf der Agenda der Finanzmarktregulierung. Es geht um organisatorische Vorkehrungen, die bei drohender Insolvenz die Weiterführung systemrelevanter Funktionen – zum Beispiel des Zahlungsverkehrs und/oder des inländischen Kreditgeschäfts – gewährleisten sollen. Nach den jüngsten Beschlüssen der G-20-Staaten vom 4. November 2011 müssen die SIFIs in sogenannten Living Wills darlegen, wie sie sich in einer existenziellen Krise selbst retten, abwickeln oder auflösen, ohne andere Banken in Mitleidenschaft zu ziehen. Als besonders anspruchsvoll erweist sich die Schaffung eines international koordinierten „resolution regime“. Ordnungspolitisch liegt der Wert von Living Wills darin, dass davon für internationale Finanzinstitute ein Anreiz ausgeht, zu hohe Komplexität zu vermeiden, was ihre Krisenresistenz erhöht. Darüber hinaus geht es um die Regulierung von „Schattenbanken“ und die Schaffung von robusten Marktinfrastrukturen für bestimmte derivative Geschäfte (z. B. verpflichtendes Clearing). In diesen Bereichen scheinen die Reformbemühungen nur schleppend voranzukommen.

Geklärt ist inzwischen, welche Banken zu den SIFIs gehören, wie die Liste in Tabelle 3.1 zeigt. Allerdings sind noch nicht alle Details geklärt. Zum einen wird eine präzise und für alle Fälle gültige Ex-ante-Definition eines systemrelevanten Instituts benötigt. Zum anderen setzt die Definition der Größe auch eine Bereinigung der unterschiedlichen Bilanzierungssysteme voraus (Netting nach US-GAAP im Vergleich zu IFRS). Nach den jüngsten G-20-Beschlüssen

müssen die SIFIs je nach Kategorie eine um 1,0 bis 2,5 Prozentpunkte höhere harte Kernkapitalquote aufweisen, wobei Sonderabgaben (z. B. Finanztransaktionssteuer) für Banken offenbar bei der Gesamtkalkulation berücksichtigt werden sollen.

Vorläufig ungelöst ist die Frage, inwieweit auch andere Finanzintermediäre mit hoher Fristentransformation wie Hedgefonds, Geldmarktfonds oder Equity Fonds strengeren Regulierungen unterworfen werden sollen, um ein Ausweichen in das Schattenbanking zu verhindern

Tabelle 3-1

**Die 29 global systemrelevanten Banken (SIFIs)**

Bank of America (USA)	Deutsche Bank (De)	Nordea (Sd)
Bank of China (China)	Dexia (Fr, B, L)	Royal Bank of Scotland (Gb)
Bank of New York Mellon (USA)	Goldman Sachs (USA)	Santander (Sp)
Banque Populaire Caisse d'Epargne (Fr)	HSBC (Gb)	Société Générale (Fr)
Barclays (Gb)	ING Bank (NL)	State Street (USA)
BNP Paribas (Fr)	JP Morgan Chase (USA)	Sumitomo Mitsui FG (Jap)
Citigroup (USA)	Lloyds Banking Group (Gb)	UBS (CH)
Commerzbank (De)	Mitsubishi UFJ FG (Jap)	Unicredit Group (It)
Crédit Agricole (Fr)	Mizuho GF (Jap)	Wells Fargo (USA)
Crédit Suisse (CH)	Morgan Stanley (USA)	

Quelle: FSB, 2011

**3.1.3 Die Euro-Staatsschuldenkrise und die Bankenrekapitalisierung**

Bei der Eigenkapitalstärkung unter Basel III geht man im Prinzip davon aus, dass diese über einen längeren Zeitraum entweder über den Kapitalmarkt oder über die Zurückbehaltung von Gewinnen durchgeführt werden kann. Diese Vorstellung ist durch die seit Ausbruch der Griechenlandkrise sich verschärfende Schulden- und Vertrauenskrise im Euroraum überholt worden. Denn diese strahlt immer mehr auch auf die Bankinstitute mit starkem Engagement in den besonders exponierten europäischen Ländern (Spanien, Italien, Irland, Portugal) zurück. Noch bevor Basel III in nationale Gesetze und Aufsichtsbestimmungen überführt worden ist, zeichnet sich ab, dass eine Überwindung der Schuldenkrise ohne eine Rekapitalisierung der Banken, die Papiere von stark verschuldeten Euro-Ländern halten, kaum möglich ist. So haben die Diskussion über einen weiteren Schuldenschnitt im Falle von Griechenland, das heißt über den bereits im Juli 2011 vereinbarten „freiwilligen“ Forderungsverzicht der Privatgläubiger von 21 Prozent hinaus, und die Aufspaltung der Dexia Bank den Ruf nach einer Zwangskapitalisierung immer lauter ertönen lassen.

Ohne Zweifel kann festgestellt werden, dass die Umsetzung von Basel III in eine ungünstige Zeit fällt. Denn eine bessere Eigenkapitalausstattung erhält man nicht über Nacht: Entweder müssen neue Kapitalgeber gefunden oder so hohe Gewinne gemacht werden, dass zusätzliche Reserven gebildet werden können. Beides ist zurzeit nur schwer möglich. Und eine Kapitalerhöhung durch den Abbau von RWA von Banken wäre in der gegenwärtigen Lage besonders problematisch.

Es stellt den verantwortlichen Instanzen im Euroraum auf alle Fälle kein gutes Zeugnis aus, wenn die vom International Monetary Funds (IMF) im Sommer aufgezeigte Gefahr einer Unterkapitalisierung der europäischen Banken in den Wind geschlagen wurde und der EU-Bankenstresstest im Juli für 81 von 90 europäischen Banken sozusagen grünes Licht gab (IMF, 2011a). Noch Anfang September betonte die EU-Kommission, sie sehe keinen Anlass

für drastische Kapitalspritzen bei europäischen Banken. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die Politik den Realitäten endlich ins Auge blickt und der Krise durch eine überzeugende, vertrauensschaffende Politik entgegenwirkt. Inwieweit die Beschlüsse des EU-Gipfels vom 26. Oktober 2011 die Politik endlich aus dem Krisenmodus herausführen und eine langfristig tragfähige Perspektive aufzeigen, wird sich zeigen. Ebenso ist vorläufig noch unklar, ob es den führenden Banken Europas gelingen wird, bis Mitte 2012 die harte Kernkapitalquote auf 9 Prozent zu steigern. Eine Zwangsrekapitalisierung wäre aus ordnungspolitischer Sicht auf alle Fälle in doppelter Hinsicht problematisch: Einerseits kommt sie indirekt einer Verstaatlichung gleich, andererseits untergräbt sie das Vertrauen in die marktwirtschaftliche Ordnung.

### **3.1.4 Finanzregulierung als „Expertenrecht“**

Bekanntlich hat das Basel-III-Reformpaket nur empfehlenden Charakter; es handelt sich mit anderen Worten um ein sogenanntes „soft law“. Ebenso gilt dies für die Empfehlungen des Financial Stability Board (FSB) als Beratergremium der G-20-Staaten, zum Beispiel in Bezug auf das Vergütungssystem für das exekutive Management. In diesem Zusammenhang muss man sich bewusst sein, dass in den genannten internationalen Gremien keine gewählten Volksvertreter der Mitgliedsländer sitzen, sondern Vertreter der jeweiligen nationalen Verwaltungen und Notenbanken. Die Aufseher geben sich gleichsam die Regeln selbst und beschließen, was in ihren jeweiligen Ländern in die Gesetzgebung einfließen soll oder muss. Mangels klarer, verbindlicher Verfahrensregeln ist zudem die Meinungs- und Willensbildung in diesen Gremien wenig transparent, sodass kaum von einer einwandfreien demokratischen Gesetzgebung gesprochen werden kann. Viel eher handelt es sich etwas überspitzt ausgedrückt um Verwaltungslobbying. Wenn jedoch wichtige Entscheidungen in demokratisch nicht ausreichend legitimierten Institutionen fallen, leidet nicht nur das Vertrauen, sondern auch das Demokratieprinzip.

Ungeachtet der Art und Weise, wie die im Baseler-Ausschuss und im FSB vereinbarten Regeln zustande gekommen sind, ist ihnen gleichwohl eine hohe Bindungswirkung eigen. So dient Basel III als allgemeiner Referenzstandard für die Eigenkapitalausstattung von Banken im Sinne von Mindestanforderungen. Allerdings kann nicht zwingend damit gerechnet werden, dass dieser auch in allen wichtigen Finanzzentren weltweit einheitlich und mit gleicher Konsequenz umgesetzt wird. Die Umsetzung muss einerseits global und andererseits gemeinsam in der EU erfolgen. Weil bestenfalls eine Konvergenz der nationalen Regulierungssysteme erwartet werden kann, wird es also auch in Zukunft weiterhin eine gewisse Regulierungsarbitrage geben. Die USA sind etwa mit dem Dodd-Frank Act, der eine umfassende Reform der USA-Finanzaufsicht darstellt, vorangegangen und haben damit eigene Maßstäbe gesetzt. Obwohl der DFA weitgehend mit den Prioritäten der G-20-Staaten übereinstimmt, gibt es einige wichtige Abweichungen (Volcker-Regeln zur Beschränkung des Eigenhandels, Verzicht auf externe Ratings bei der Bewertung von Wertpapierpositionen). Zudem ist noch offen, ob die USA Basel III integral oder nur für ihre großen, international tätigen Banken übernehmen werden.

Die Umsetzung dieser „soft laws“ findet somit stets in einem Spannungsfeld von zwischenstaatlicher Rivalität und selektiver Kooperation statt. Schon wegen der zeitlich unterschiedlichen Umsetzung von Basel III in den einzelnen Ländern wird es auch in Zukunft kaum je ein vollständig zentralisiertes und harmonisiertes System der globalen Finanzmärkte, das heißt ein perfektes Level Playing Field, geben. Die Weltfinanzordnung wird deshalb stets ein Mehrebenensystem bleiben. Ein Indiz dafür ist schon die komplizierte Struktur der internationalen Finanzaufsicht. Das Bankgeschäft ist zwar global, seine Regulierung bleibt aber national.

Aus Sicht des Systemwettbewerbs ist dies insofern kein Nachteil, als dadurch Lernprozesse weiterhin möglich bleiben. Es ist deshalb wichtig, weil die nationalen Finanzmärkte wahrscheinlich auch in Zukunft in ihrer Finanzierungsstruktur erhebliche Unterschiede aufweisen werden – zum Beispiel kapitalmarktorientierte versus kreditbasierte Finanzierung oder langfristige versus kurzfristige variable Immobilienfinanzierung. Auf der einen Seite gilt es somit, ein Überdrehen der Zentralisierungs- oder Harmonisierungsschraube zu vermeiden. Auf der anderen Seite ist es wichtig, dass jedes Land selbst die richtige Balance zwischen globaler Abstimmung und nationalen Besonderheiten findet.

Diese Problematik zeigt sich auch in der Finanzmarktregulierung der Länder des Reformbarometers, in denen es zum Teil deutliche Unterschiede gibt. Da eine Bewertung der nationalen Regulierungen nach den üblichen Regeln des Reformbarometers nicht möglich ist, werden im Folgenden (nach einem Exkurs zur Regulierung der Versicherungen) die Finanzmarktregulierungen in den betreffenden Ländern in erster Linie unter ordnungspolitischen Kriterien beurteilt. Konkret geht es darum, wie die Fragen von Verantwortung und Haftung, Moral Hazard und systemischen Risiken angegangen werden und welches Engagement des Staates im Finanzsektor besteht.

### **3.1.5 Exkurs: Regulierung für Versicherungen**

Während die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften von Basel III in der Finanzwirtschaft, der Politik und der Wissenschaft besondere Aufmerksamkeit finden, steht das unter der Chiffre Solvency II subsumierte neue Regelwerk für die Versicherungen eher etwas im Schatten. Dieses wurde 2004 noch vor dem Ausbruch der Finanzmarktkrise eingeleitet und orientiert sich an den für die Banken geltenden Mindeststandards gemäß Basel II. Wie auch von den Banken verlangen die Solvency-Regeln von den Versicherern künftig Eigenmittel in Abhängigkeit der eingegangenen Risiken, und zwar: je mehr Risiken, desto mehr Kapital, wobei zwischen Tier-I-, Tier-II- und Tier-III-Kernkapital unterschieden wird. Wie die Zuteilung des Kapitals erfolgen soll, ist noch nicht endgültig geklärt. Um die Risiken von Versicherern zu berechnen, werden als Bewertungsbasis Marktpreise sowohl für Finanzanlagen als auch für Versicherungsverpflichtungen genommen.

Solvency II soll wie Basel III 2013 gleichzeitig und stufenweise bis Ende 2018 eingeführt werden. Allerdings scheint die Koordination zwischen der Banken- und Versicherungsaufsicht nicht besonders eng zu sein, sodass wegen unterschiedlicher Risikobewertungen von Staatsanleihen und Unternehmensanleihen erhebliche Auswirkungen auf die Kapitalmärkte befürchtet werden. Als Folge davon könnte die Rekapitalisierung von Banken schwieriger werden, wenn Versicherer als Investoren in nachrangige Bankanleihen ausfielen. Dies ist insofern nicht unwichtig, weil Banken und Versicherungen traditionell eng miteinander verflochten sind. Versicherungen gehören zu den größten Investoren von Banken, und sie tragen wegen ihres langen Anlagehorizonts zur Stabilität des Bankensektors bei. Ebenso wird befürchtet, dass europäische Unternehmen über höhere Kreditkosten als Folge der höheren Eigenkapitalunterlegung stärker betroffen wären als amerikanische, weil sich diese viel weniger über Bankkredite refinanzieren als europäische (S&P, 2011).

### 3.2 Finanzmarktregulierung in Deutschland

Die Finanzkrise hat auch in Deutschland eine lebhafte Debatte über Reformen der Regulierung der Finanzmärkte und der Finanzaufsicht ausgelöst. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dazu unter anderem ein Gutachten zur Arbeitsweise der Finanzaufsicht beauftragt. Dort (Hartmann-Wendels/Hellwig/Jäger-Ambrożewicz, 2009) und in vielen anderen Publikationen wurden die Defizite der Finanzmarktregulierung benannt. Hervorzuheben sind die Defizite der mikroprudentiellen Regulierung und Aufsicht sowie die Vernachlässigung des systemischen Risikos. Bezüglich der mikroprudentiellen Aufsicht wurden zwei Mängel besonders genannt: die Regulierung der strukturierten Wertpapiere und die Regulierung des Handelsbuches. Der Regulierer hat darauf – international koordiniert – mit Nachregulierungsmaßnahmen reagiert, die gelegentlich als Basel 2.5 bezeichnet werden. Diese Maßnahmen zielen auf eine risikoadäquatere Behandlung von Verbriefungen und Handelsbuchgeschäften (Bafin, 2011). Beispielsweise verlangt die Regulierung, dass Investoren sich bestätigen lassen, dass der Originator einer Verbriefung eine Selbstbeteiligung von 10 Prozent übernommen hat. Auch Deutschland wird Basel III umsetzen. Ein gewisses Spezifikum Deutschlands ist das Restrukturierungsgesetz und dies soll hier kurz erläutert werden. Ziel des Gesetzes ist die Schaffung eines geordneten Verfahrens zur Sanierung und Abwicklung von in Schwierigkeiten geratenen Banken und die Stärkung der bankenaufsichtsrechtlichen Instrumente zur Eskalationsvermeidung in Krisen. Die zur Restrukturierung erforderlichen Finanzmittel sollen dabei zukünftig nicht mehr von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden, sondern vom Finanzsektor selbst (Bankenabgabe, Restrukturierungsfonds). Laut Bundesbank (Deutsche Bundesbank, 2011) sind folgende Punkte die wichtigsten Regelungen:

- Etabliert wird ein Verfahren zur Sanierung und Reorganisation von Kreditinstituten in zwei Stufen: Das Sanierungsverfahren (erste Stufe) steht allen Kreditinstituten zur Verfügung, die sanierungsbedürftig sind. Ziel ist ein frühzeitiges Eingreifen der Geschäftsführung der Banken, ohne dass in dieser Phase zwangsweise in die Rechte Dritter eingegriffen wird. Das Reorganisationsverfahren (Stufe 2) sieht Maßnahmen zur Beschleunigung eines Insolvenzverfahrens vor. Durch Eingriffe in die Rechte von Gläubigern und Anteilseignern soll vermieden werden, dass diese einen erfolgversprechenden Reorganisationsplan verhindern können. Verantwortlich für die Umsetzung des Sanierungs- oder Restrukturierungsverfahrens soll ein gerichtlich eingesetzter Sanierungs- oder Reorganisationsberater sein. Da beim Reorganisationsverfahren in alte Rechte eingegriffen werden kann, ist der Gesetzgeber der Auffassung, dass dieses Verfahren nur legitim ist, wenn die Sorge gerechtfertigt ist, dass es zu einer Gefährdung des Finanzsystems insgesamt (systemrelevant) kommen kann.
- Neue aufsichtsrechtliche Instrumente sollen die Eingriffsbefugnisse der Finanzdienstleistungsaufsicht mit dem Ziel stärken, schon in einem frühen Stadium - notfalls auch ohne Zustimmung der Betroffenen Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere ist vorgesehen, dass das Vermögen einer systemrelevanten Bank ganz oder teilweise auf eine private Bank oder auf eine staatliche „Brückenbank“ übertragen werden kann.
- Neu eingerichtet werden soll ein Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute in Form eines Sondervermögens des Bundes, in den alle Kreditinstitute einzahlen müssen (Bankenabgabe). Die Höhe der von den Kreditinstituten zu zahlenden Beiträge hängt vom systemischen Risiko der Bank ab. Mit der Koppelung der Zahlungen an das systemische Risiko will der Gesetzgeber einen Beitrag zu einer risikoäquivalenten Unternehmensführung bei Banken leisten und damit eine Lenkungswirkung erzielen.
- Mit der Durchführung der Restrukturierungsmaßnahmen und der Verwaltung des Restrukturierungsfonds wird die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (BaFin) beauftragt.

- Die Verjährungsfrist für die aktienrechtliche Haftung von Organen börsennotierter Aktiengesellschaften für Pflichtverletzungen bei der Geschäftsführung wird von bisher fünf auf zehn Jahre verlängert. Damit soll erreicht werden, dass Ansprüche auch dann noch durchgesetzt werden können, wenn diese erst später bekannt werden oder die Ermittlung längere Zeit beansprucht.

Der erste Teil des Gesetzes, das neue Sanierungs- und Reorganisationsverfahren, ist im Grundsatz positiv zu beurteilen. Es erlaubt der BaFin ein frühzeitiges Eingreifen bei sich abzeichnenden Fehlentwicklungen. Zwar wird möglicherweise unmittelbar in die Eigentumsrechte eingegriffen, was ordnungspolitisch prinzipiell problematisch ist, man käme aber ohne den noch stärkeren Eingriff einer Enteignung aus. Der Fall Hypo Real Estate dürfte für diese Idee Pate gestanden haben. Solche zeitraubenden Hängepartien wie bei der Sanierung der Hypo Real Estate sollen künftig verhindert werden. Außerdem bietet das zweistufige Insolvenzverfahren den Banken die Möglichkeit, schon frühzeitig mit der BaFin ein geordnetes und abgestimmtes Sanierungsverfahren auf den Weg zu bringen. Ferner wissen Aktionäre im Vorhinein, dass und wie in ihre Rechte eingegriffen werden wird, wenn „ihre“ Bank zu einem Systemrisiko wird. Dadurch ergibt sich eine Disziplinierung durch die Aktionäre und dementsprechend eine steuernde Wirkung. Die Aktionäre werden die Übernahme eines systemischen Risikos ablehnen, da dies einen späteren Eingriff in ihre Rechte wahrscheinlicher macht.

Umstritten ist hingegen die geplante Bankenabgabe: Bei dem geplanten Aufkommen ist es unmöglich, in einem überschaubaren Zeitrahmen ein ausreichendes Finanzpolster für Krisensituationen anzulegen. Auf lange Zeit müssten wohl weiterhin der Staat und damit der Steuerzahler bei Finanzkrisen einspringen. Würde aber die Bankenabgabe so hoch veranschlagt, dass schnell ein ausreichendes Polster angelegt werden könnte, würde dies eine massive Beeinträchtigung der Finanzierungsfunktion der Banken zur Folge haben. Eine Einschränkung der Kreditvergabe an die privaten Unternehmen wäre zu befürchten. Zumindest würden Kredite deutlich teurer. Zudem würden der Bank im Grundsatz Mittel entzogen, die sie für die Stärkung der Kapitaldecke verwenden könnte.

Das zentrale Argument gegen die Bankenabgabe aber ist, dass sie die zugrunde liegenden Probleme nicht löst, möglicherweise sogar weiteres Fehlverhalten provoziert. Ein Rettungsfonds wirkt wie eine Versicherung gegen finanzielle Schief lagen und ist somit mit dem Problem des Moral Hazard behaftet. Die Aussicht, dass bei Fehlspekulationen Gelder aus dem Fonds fließen, könnte dazu verleiten, höhere Risiken einzugehen und nicht wie erwünscht und durch das Gesetz beabsichtigt, das Risiko zu begrenzen oder die Banken anzuregen, selber in ausreichendem Maß für solche Risiken vorzusorgen. Diesem Fehlanreiz soll entgegen gewirkt werden, dass die Abgabe von dem systemischen Risiko der jeweiligen Banken abhängt. Der Stufentarif ist jedoch so grob bemessen – zudem mit nur sehr groben Bemessungsgrundlagen –, dass sicher mit einem Ausweichverhalten gerechnet werden muss. Wünschenswerte Anreizeffekte, die es bei einer positiven Grenzbelastung geben würde, blieben weitestgehend aus. Auch die beabsichtigte Staffelung der Abgabe nach der Systemrelevanz kann diese möglichen Fehlanreize nicht ganz verhindern. Statt eine Bankenabgabe einzuführen, wäre es an dieser Stelle zweckmäßiger, spezielle Eigenkapitalzuschläge zu etablieren, denn bei der Eigenkapitalregulierung besteht eher die Chance, dass man sich international auf eine nicht wettbewerbsverzerrende Lösung einigt. Zudem besteht der Eindruck, dass die Abgabe auf null fällt, wenn der Fonds das Zielniveau erreicht hat. Dann verliert die Abgabe aber auch ihre Lenkungswirkung.

Laut Gesetz sollen die Kreditinstitute die Bankenabgabe zahlen. Hedge Fonds, die ebenfalls zur Destabilisierung des Finanzsystems beitragen können, bleiben abgabenfrei. Gemessen an der Zielsetzung des Gesetzes wäre das nicht angemessen. Auch Kreditinstitute, zum Beispiel

die Sparkassen und Raiffeisenbanken, sollen mit der Fondsabgabe belastet werden, obwohl sie über eigene Sicherungssysteme verfügen, die in der jüngsten Finanzkrise ihre Sicherungsfunktion erfüllt haben. Zudem hätten die genossenschaftlichen Banken und die kleinen Sparkassen, die in der Regel nicht systemrelevant sind, keinen Zugang zu den Mitteln des Fonds, müssten aber Beiträge zahlen. Sie profitieren zwar indirekt von der Systemstabilisierung, aber wie kann dieser Vorteil in der Abgabe abgebildet werden?

### 3.3 Finanzmarktregulierung in Österreich

Banken und Versicherungen tragen über 12 Milliarden Euro zum österreichischen BIP bei, das sind rund 5 Prozent der Wertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche. Im Finanzdienstleistungssektor sind etwa 118.000 Arbeitnehmer beschäftigt, das sind rund 3,5 Prozent der unselbstständig Beschäftigten.

Österreichische Banken sind zudem wichtige Partner für die Unternehmen, sowohl auf regionaler Ebene als auch bei der Expansion nach Zentral-, Ost- und Südosteuropa (CESEE). Damit sind Banken, aber auch Versicherungen wichtige Akteure im CESEE-Raum. Der österreichische Finanzsektor hat somit auch eine entsprechende standortpolitische Bedeutung. Denn, zum einen gelten österreichische Direktinvestitionen als zentrale Vorleistungen für die heimische Exportwirtschaft, zum anderen sind beide Bereiche wesentliche Säulen für das heimische Wirtschaftswachstum.

Die finanzpolitischen Turbulenzen der vergangenen Jahre haben klar vor Augen geführt, dass noch Handlungsbedarf besteht, um auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, die Stabilität des Bankenstandorts Österreich abzusichern. Dazu wurden neben den Maßnahmen, die auf europäischer Ebene vorangetrieben werden (Basel III, Solvency II), auch von der österreichischen Bundesregierung zusätzliche Initiativen ergriffen, um auf die Besonderheiten und Bedürfnisse des heimischen Bankenmarktes zu reagieren. In diesem Zusammenhang sind im Wesentlichen drei Maßnahmen zu erwähnen:

- Einführung einer Banken- oder Stabilitätsabgabe,
- Maßnahmenpaket zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle österreichischer Banken,
- Reform des Gewerbes der Finanzdienstleistungsassistenten.

Mit dem Budgetbegleitgesetz (BBG) vom Dezember 2010 wurde unter anderem auch eine Bankenabgabe beschlossen, die in Punkt 4.2.4 näher erläutert wird. Diese Abgabe soll nicht nur dem Finanzminister ab 2011 jährlich 500 Millionen Euro an zusätzlichen Einnahmen bringen, sondern auch einen stabilisierenden Effekt auf die Finanzmärkte ausüben. Mit der Einführung einer Stabilitätsabgabe, wie die Bankenabgabe auch genannt wird, sollen folgende Effekte erzielt werden:

Zum einen sieht sie der Staat als Beteiligung der Banken oder des Finanzsystems an den Krisenkosten, das ist im Wesentlichen das fiskalische Ziel. Zum anderen sollen mit der Abgabe – als Haftungsentgelt für die kostenlose implizite Garantie des Staates im Krisenfall, “Too big to fail”, Korrektur systemischer Externalitäten - adverse Anreize korrigiert werden, da in Erwartung staatlicher Bailouts exzessive Risiken eingegangen wurden. Schließlich werden noch Lenkungseffekte angeführt, indem volkswirtschaftlich erwünschte Finanzierungsinstrumente steuerlich begünstigt werden. Indirekt soll damit auch die systemische Finanzmarktstabilität gefördert werden.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die Banken- oder Stabilitätsabgabe das fiskalische Ziel erreichen. Ob diese zusätzliche Abgabe aber auch in der Lage sein wird, einen Beitrag zur Stabi-

lisierung des Finanzsystems beizutragen, bleibt unter dem Hinweis des vorhergehenden Punkts 3.2 fraglich.

Am 21. November 2011 haben die Finanzmarktaufsicht (FMA) und die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) ein „Maßnahmenbündel zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle der Banken in Zentral-, Ost- und Südosteuropa“ angekündigt.

Ziel des Nachhaltigkeitspakets ist es, die Eigenkapitalbasis der jeweiligen Bankengruppen zu stärken und die Refinanzierungsstruktur bei den CESEE-Tochterbanken zu verbessern. Dazu werden folgende konkrete Maßnahmen getroffen:

Zur Stärkung der Kapitalbasis der Bankengruppe werden erstens die Basel-III-Regelungen ohne Übergangsfrist bereits ab dem 1. Januar 2013 voll umgesetzt, jedoch unter Anrechnung des im Rahmen des Bankenhilfspakets gezeichneten Partizipationskapitals. Zweitens wird ab dem 1. Januar 2016, je nach Risikogehalt des Geschäftsmodells, ein zusätzlicher Kernkapitalpuffer von bis zu 3 Prozent zu halten sein.

Zur Stärkung der Refinanzierungsstruktur der Tochterbanken wird das künftige Kreditwachstum an das Wachstum der nachhaltigen lokalen Refinanzierung – hauptsächlich über lokale Einlagen, aber auch über lokale Emissionstätigkeit und „Supranational Funding“, etwa über die European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) oder die European Investment Bank (EIB) - gebunden. Das Verhältnis von Krediten zu diesen lokalen Refinanzierungen (d. h. eine diesbezüglich erweiterte Loan-to-Deposit-Ratio) wird somit künftig im Neugeschäft mit 110 Prozent gedeckelt. Als Vorsorge für eine Krisenbewältigung werden zusätzlich die Institute der Aufsicht entsprechende „Living Wills“ und „Resolution Schemes“ vorlegen müssen.

Als Maßnahme zur Stärkung des Vertrauens der Anleger auf nationaler Ebene kann unter anderem die Reform des Gewerbes des Finanzdienstleistungsassistenten genannt werden.

Finanzdienstleistungsassistenten sind freiberufliche gewerbliche Vermittler von Wertpapieren und Fondsprodukten, die im Namen und auf Rechnung von Wertpapierfirmen, Wertpapierdienstleistungsunternehmen sowie Banken und Versicherungen tätig sein können, und keine eigene Konzession gemäß dem Wertpapieraufsichtsgesetz benötigen. Diese Vermittler dürfen für mehrere Auftraggeber tätig werden (Mehrfachvermittler). Als Nachfolgelösung für das freie Gewerbe des Finanzdienstleistungsassistenten wird das reglementierte Gewerbe des Wertpapiervermittlers geschaffen. Diese dürfen höchstens drei Vertretungsverhältnisse eingehen (für Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Wertpapierfirmen). Voraussetzung für die Ausübung des Gewerbes ist ein Befähigungsnachweis und auch eine laufende Weiterbildung. Die Neuregelung tritt am 1. September 2012 in Kraft.

Die Beschlüsse des Euro-Gipfels vom 26./27. Oktober 2011, nach denen systemrelevante Banken bis Mitte 2012 eine Kerneigenkapitalquote von 9 Prozent aufzubauen haben (Kerneigenkapital im Sinne von Basel III + staatliches Partizipationskapital), betreffen in Österreich die Raiffeisen Zentralbank (RZB), die Erste Bank und möglicherweise auch die Österreichische Volksbanken AG (ÖVAG). Letztere dürfte aufgrund der laufenden Restrukturierung ihren Status als systemrelevant verlieren, sodass sie voraussichtlich das Kriterium nicht erfüllen muss.

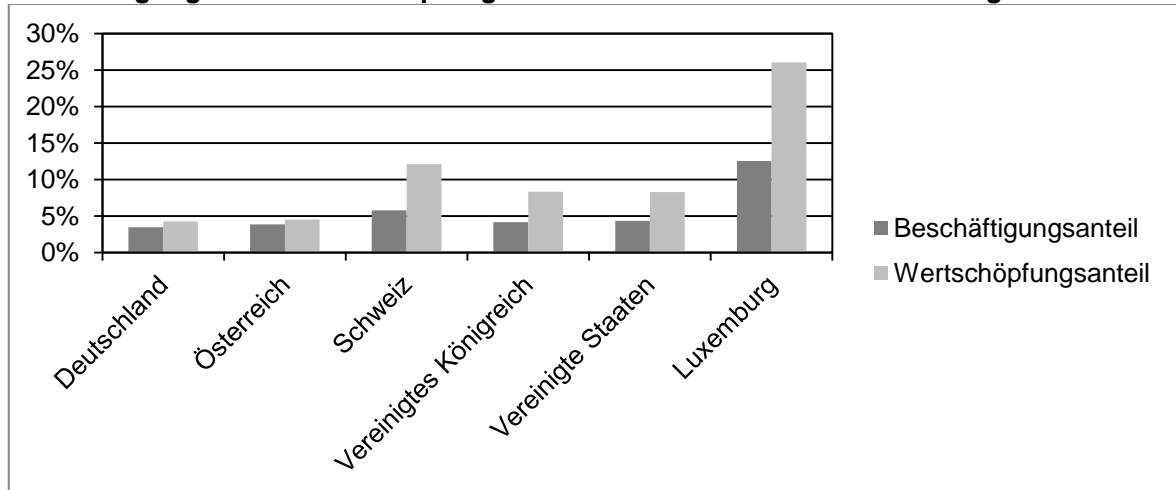


### 3.4 Finanzmarktregulierung der Schweiz

Die Finanzkrise hat die Exponiertheit der Schweiz wegen des großen Gewichts ihres Finanzsektors deutlich vor Augen geführt. Sie weist, gemessen am durchschnittlichen Anteil des Finanzsektors an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung, mit 12 Prozent nach Luxemburg die höchste Quote aller Industrieländer auf. Selbst im Krisenjahr 2009 betrug die Wertschöpfung mit 60 Milliarden Franken 12 Prozent des BIP. Im Jahr 1990 lag der Anteil noch bei 7 Prozent.

Abbildung 3-2

#### Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteile der Finanz- und Versicherungsbranche



Quellen: BfS, 2011; Bureau of Labor Statistics, 2011; Eurostat, 2011b; OECD, 2011c

Deshalb haben die Fragen um die systemrelevanten Banken, die in der Schweiz unter dem Begriff des „Too big to fail“ subsumiert werden, nicht nur zu einer lebhaften politischen Auseinandersetzung geführt, sondern auch dringenden Handlungsbedarf signalisiert. Diesen Tatsachen hat der Bundesrat Rechnung getragen durch die rasche Einsetzung einer Expertengruppe, die ihren Schlussbericht bereits am 30. September 2010 vorlegte. Gestützt darauf unterbreitete die Landesregierung schon am 20. April 2011 ihre Botschaft zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor. Dabei folgte sie erfreulicherweise dem innovativen, marktwirtschaftlichen Ansatz der Expertengruppe, der deutlich über die Mindestanforderungen von Basel III hinausgeht.

#### 3.4.1 Stärkung der Stabilität im Finanzsektor – Die „Too big to fail“-Vorlage

Im Zentrum der Vorlage stehen vier Kernmaßnahmen:

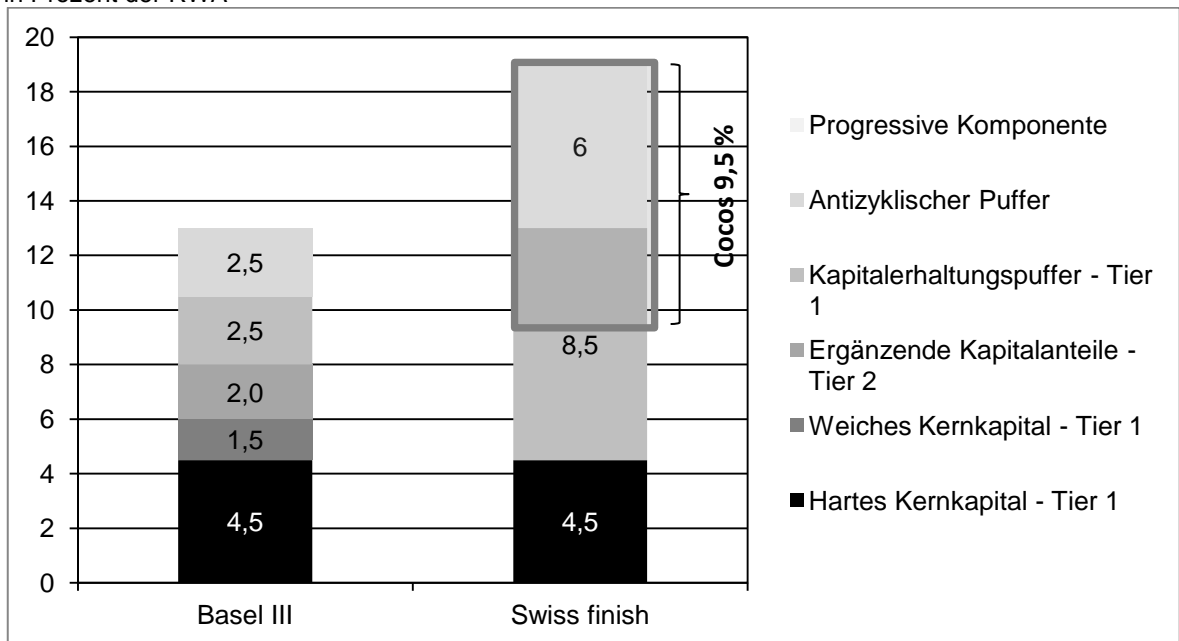
- Stärkung der Eigenkapitalbasis auf 19 Prozent der RWA, wobei 10 Prozent in „hartem“ Eigenkapital (Common Equity – Tier 1) und 9 Prozent in Form von Vorrats- und Wandlungskapital gehalten werden müssen,
- strengere Liquiditätsanforderungen,
- bessere Risikoverteilung und
- organisatorische Maßnahmen im Sinne einer sofort umsetzbaren Notfallplanung, die eine Weiterführung von systemrelevanten Funktionen (z. B. den Zahlungsverkehr) bei drohender Insolvenz gewährleisten.

Das künftige Eigenkapitalregime für die beiden Großbanken setzt sich im Einzelnen aus drei Komponenten zusammen, und zwar der Basisanforderung von 4,5 Prozent RWA als Bewilli-

gungsvoraussetzung für den Betrieb einer Bank, einem zusätzlichen Eigenmittelpuffer von 8,5 Prozent der RWA zur Verlustabsorption und zum Schutz des Mindestkapitals sowie einer progressiven Komponente von 6 Prozent der RWA mit zunehmender Systemrelevanz (Abbildung 3-3). Als Indikatoren für die Systemrelevanz dienen dabei der Marktanteil im Inlandgeschäft und die ungewichtete Bilanzsumme einer Bank. Bei einer Bilanzsumme von 250 Milliarden Franken und einem Marktanteil von maximal 10 Prozent beträgt die progressive Komponente null.

Abbildung 3-3

**Eigenkapitalvorschriften – Basel III im Vergleich zum Swiss Finish**  
in Prozent der RWA



Swiss Finish: a) Mindestens 10 Prozent der RWA in Form von hartem Kernkapital. b) Progressive Komponente gemäß Größe der Bank, aber maximal 6 Prozent.

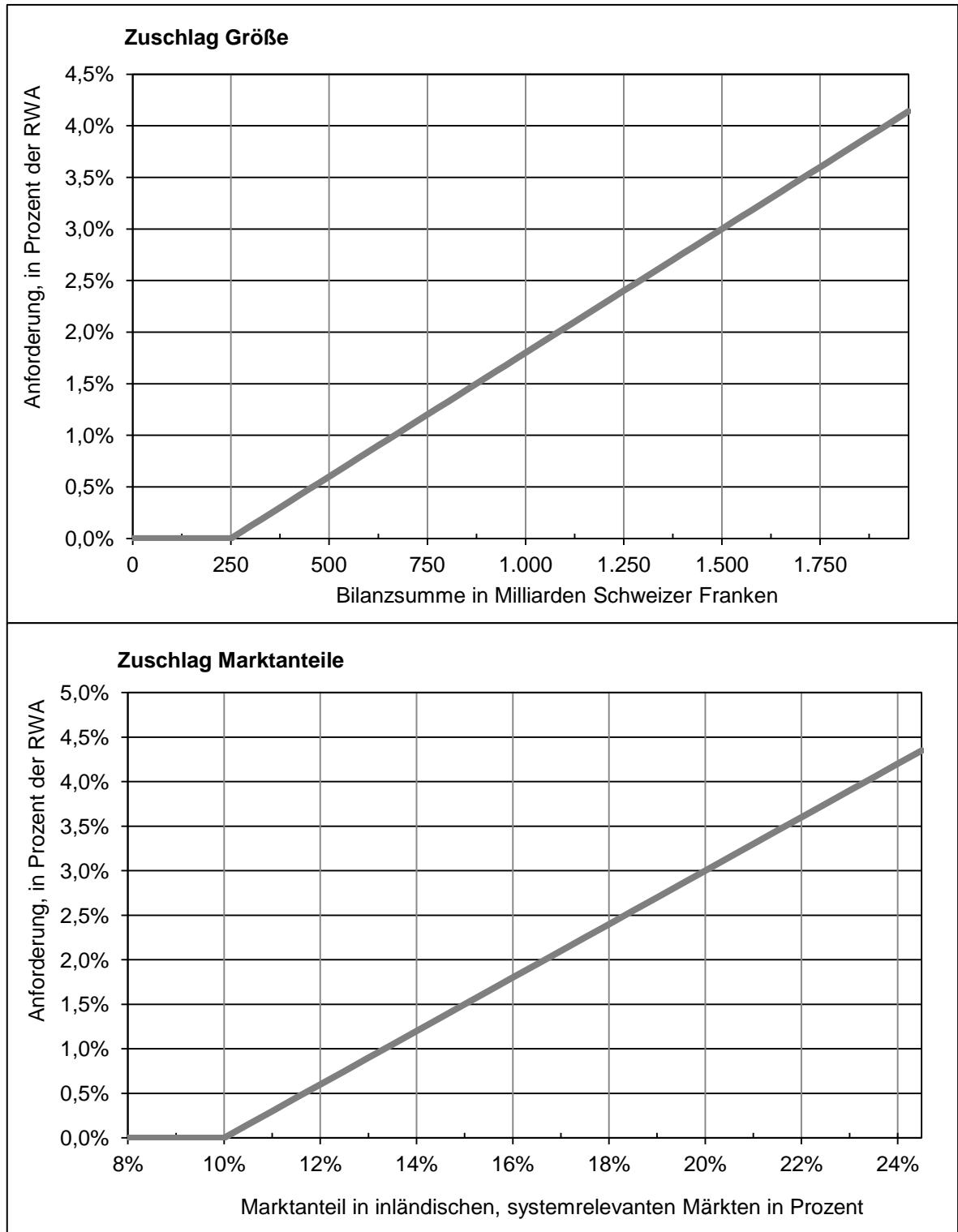
Quelle: Schweizer Bundesrat, 2010; BIZ, 2011

Innovativ in diesem Zusammenhang ist, dass ein Teil des Eigenkapitals mit bedingten Pflichtwandelanleihen, sogenannten Contingent Convertible Bonds (CoCos), abgedeckt werden kann. CoCos sind Schuldverschreibungen, die bei Unterschreiten eines sogenannten Triggers automatisch in Eigenkapital umgewandelt werden. Dabei wird das Unterschreiten einer regulatorischen Kapitalquote als Trigger definiert. Die Basisanforderungen von 4,5 Prozent plus 5,5 Prozent des Eigenmittelpuffers müssen in hartem Eigenkapital gehalten werden; die restlichen 3 Prozent des Puffers sind in CoCos mit einem hohen Trigger zu halten (Wandlung bei Unterschreitung von 7 Prozent der RWA). Die progressive Komponente besteht ganz aus CoCos mit einem Trigger von 5 Prozent der RWA.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Siehe Abbildung 3-4 die Ausgestaltung der progressiven Zuschläge gemäss Grösse und Marktanteile der Bank.

Abbildung 3-4

**Ausgestaltung der progressiven Zuschläge in der Schweiz**  
in Prozent der RWA



Quelle: Bonjour, 2011, 13

Mit den CoCos werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen soll durch die vertraglich ausgelöste Wandlung die Kapital- und Haftungsbasis gestärkt werden, wenn das Common Equity unter 7 Prozent der RWA fällt. Weil die automatische Wandlung sowohl zu einem Verlust bei den Anleihehabern als auch zu einer Verwässerung bei den alten Aktionären führt, geht davon eine disziplinierende Wirkung auf das Management und die Investoren aus. Zum anderen soll

len zwingend Notfallmaßnahmen zu der getrennten Weiterführung der systemrelevanten Funktionen eingeleitet werden, wenn das Common Equity unter 5 Prozent der RWA fällt und noch knapp oberhalb des internationalen Kapitalminimums von 4,5 Prozent der RWA liegt. Dabei würden die systemrelevanten Funktionen auf einen selbstständigen Rechtsträger übertragen. Einer Bank können Rabatte auf der progressiven Komponente gewährt werden, wenn sie die organisatorischen Mindestanforderungen betreffend Weiterführung systemrelevanter Funktionen übertrifft und ihre Sanier- oder Aufteilbarkeit im organisatorischen Bereich damit verbessert.

Wie gut dieses neue Instrument in der Praxis funktionieren wird, hängt sowohl von der Marktaufnahme als auch von den Zinskonditionen ab. Zur Erleichterung des Aufbaus eines CoCos-Marktes in der Schweiz ist vorgesehen, CoCos von der Emissionsabgabe und der Verrechnungssteuer zu befreien. Zudem unterliegt bei Schweizer Privat-Anlegern – wie bei Reverse Convertibles – nur die Zinskomponente der Einkommenssteuer, während die größere Optionskomponente einkommenssteuerfrei bleiben soll. Die Höhe des Zinsaufschlags, den die Banken den Inhabern dieser Wandelobligationen für das höhere Risiko bezahlen müssen, wird ohne Zweifel von entscheidender Bedeutung sein. Es ist richtig, dass der Gesetzgeber im Interesse einer raschen Lancierung dieses neuen Finanzierungsinstruments den Banken große Gestaltungsfreiheit einräumt. Ob die Schwellenwerte zur Wandlung – vor allem, was den oberen Wandlungszeitpunkt entspricht – richtig gewählt sind, darüber lässt sich streiten. Es wird etwa eingewendet, dass eine so frühe Wandlung ein relativ hohes Risiko für die Investoren bedeute, das entsprechend abgegolten werden müsse. Besser wäre es, die CoCos so auszugestalten, dass das Wandlungsrisiko für die Investoren relativ gering bliebe (Ammann, 2010). Auch wenn vielleicht zu große Hoffnungen in die CoCos gesetzt werden, unternimmt die Schweiz damit doch einen wichtigen Schritt in Richtung eines stabileren Bankensystems, der im internationalen Vergleich sogar als ambitiös bezeichnet werden darf.

Das Ziel der „Too big to fail“-Vorlage ist letztlich, den durch eine implizite oder faktische Staatsgarantie bestehenden Moral Hazard zu beseitigen. Dadurch werden sowohl die Wahrscheinlichkeit einer künftigen Systemkrise und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten gesenkt, als auch die Anreize für Bankmanager und Aktionäre, übertriebene Risiken einzugehen, eingedämmt. Mehr kann eine marktwirtschaftliche Finanzmarktregulierung wahrscheinlich nicht erreichen. Weiter reichende Bestimmungen oder Eingriffe kämen schnell in die Nähe von planwirtschaftlichen Interventionen, die mit einer freiheitlichen, liberalen Verfassung nicht mehr vereinbar wären.

In diesem Zusammenhang wird häufig argumentiert, Industrieunternehmen wiesen in aller Regel höhere Eigenkapitalquoten auf als Banken. Banken können in Sachen Eigenkapital jedoch nicht mit Industrieunternehmen verglichen werden, weil sie vor allem mit der Intermediationsfunktion im Kreditgeschäft, das heißt der Schaffung von Liquidität über Risiko- und Fristentransformation, Aufgaben wahrnehmen, die nicht mit dem traditionellen betriebswirtschaftlichen Produktionsprozess vergleichbar sind. Von daher kommt auch die unter Ökonomen geläufige Aussage: „Banks exist because of asymmetries in information“.

Die jüngste Vergangenheit hat deutlich gemacht: Banken – vor allem Großbanken – können sich pro 100 Franken Bilanzsumme nicht einfach weiterhin mit 2 bis 3 Franken Eigenkapital begnügen. Wo letztlich das Optimum für die Volkswirtschaft oder die richtige Balance zwischen Risiken und Chancen für eine Bank liegt, kann weder die Wissenschaft noch die Politik genau sagen. Deshalb kommt es hier immer zu einer politischen Ausmachung. Die Schweiz geht mit einem Eigenkapital von 19 Prozent risikogewichtet und einer ungewichteten Eigenkapitalquote von 5 Prozent für ihre Großbanken im internationalen Vergleich auf jeden Fall weiter, liegt doch das voraussichtliche globale Minimum für SIFIs mit 12,5 Prozent deutlich tiefer.

Die „Too big to fail“-Vorlage ist vom Parlament am 30. September 2011 mit nur leichten Retuschen gegenüber der bundesrätlichen Vorlage verabschiedet worden. Erstens ist klargestellt worden, dass die Eigenkapitalquote von 19 Prozent gleichsam den „Deckel“ darstellt, das heißt, die gesamten Eigenmittelanforderungen auf Gruppen- und Einzelinstitutsstufe dürfen diese Schwelle nicht unterschreiten. Zweitens ist eine „Review-Klausel“ eingebaut worden, die eine periodische Überprüfung der neuen Regel im internationalen Vergleich vorsieht, um allenfalls Anpassungen vornehmen zu können. Drittens sollen die möglichen Rabatte, welche die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) bei der Festlegung der Eigenmittelanforderungen gewähren kann, soweit die Bank in Bezug auf die Sanier- und Liquidierbarkeit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgeht und die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz erfolgt, vollständig gewährt werden. Die Schweiz ist damit von den größeren Finanzzentren das erste Land, das für seine Großbanken eine zeitgemäße Regulierung erlassen hat.

Insgesamt hat der Gesetzgeber mit den neuen Regelungen Augenmaß bewiesen. Sie sind von einem erfreulich wirtschaftsliberalen Geist geprägt, indem sowohl auf Verbote (wie etwa des Eigenhandels) und kontraproduktive Bankenabgaben verzichtet als auch von groben Eingriffen in die Struktur einer Bank (Trennbankensystem) abgesehen wurde. Die neuen Regulierungen treten voraussichtlich am 1. Februar 2012 in Kraft. Beide Großbanken wollen die neuen Vorgaben vor Ende 2018 erreichen.

#### **3.4.2 Weitere Maßnahmen**

In regulatorischer Sicht wird in der Schweiz zwischen den Großbanken und den übrigen Banken unterschieden. Für Letztere hat das Eidgenössische Finanzdepartement am 24. Oktober 2011 die angepassten Eigenmittelvorschriften gemäß Basel III in die Anhörung geschickt. Das bestehende schweizerische Regime mit Kapitalpuffern, die über den internationalen Mindeststandard hinausgehen, bleibt dabei in Kraft. Die neuen Vorschriften sollen am 1. Januar 2013 in Kraft treten und entsprechend den Übergangsfristen des internationalen Regelwerks bis Ende 2018 vollständig umgesetzt werden. Da die Schweizer Banken nach Berechnungen der FINMA im Durchschnitt bereits heute reines Eigenkapital von 24 Prozent der RWA halten, wird mit keinen größeren Anpassungsschwierigkeiten gerechnet.

Unabhängig von der „Too big to fail“-Vorlage hat der Bundesrat Mitte August angekündigt, die Eigenmittelverordnung wegen Überhitzungserscheinungen auf dem Immobilienmarkt ab dem 1. Januar 2012 zu verschärfen. Danach müssen Banken für Hypotheken bei einer Belehnungsquote über 80 Prozent in Zukunft ein Drittel mehr Eigenkapital unterlegen. Derzeit werden Hypotheken mit einer Belehnungsquote von 67 bis 100 Prozent bei der Ermittlung der RWA zu 75 Prozent angerechnet, künftig sollen es 100 Prozent sein.

#### **3.4.3 Makroprudentielle Überwachung**

Die jüngste Finanzkrise hat auch gezeigt, dass es in der Schweiz an einer konsistenten makroprudentiellen Politik zur Überwachung der Finanzstabilität fehlt. Weder ist die Arbeitsteilung zwischen der FINMA und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) – trotz des Memorandum of Understanding – optimal, noch stehen den Behörden geeignete makroprudentielle Instrumente für gezielte Interventionen wie antizyklische Kapitalanforderungen, dynamische Rückstellungen, Kreditwachstumsdeckel sowie Belehnungs- und Tragbarkeitsgrenzen bei Hypotheken zur Verfügung. Diese offene Flanke wird auch durch die „Too big to fail“-Vorlage nicht abgedeckt, was der IMF anlässlich der jüngsten Artikel IV-Konsultation beanstandet hat (IMF, 2011b). Die SNB hat bereits früher darauf hingewiesen, dass die bestehenden Kompe-

tenzen nicht ausreichen würden, um den gesetzlichen Auftrag im Bereich der Finanzstabilität auch in präventiver Hinsicht wahrnehmen zu können (Jordan, 2010). Eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzte Arbeitsgruppe soll Vorschläge zur makroprudentiellen Überwachung ausarbeiten und die damit verbundenen institutionellen Verantwortlichkeiten klären. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, ein klares Finanzstabilitätsziel zu definieren, Regelbindungen mit entsprechenden Instrumenten festzulegen und diese auch einer Trägerschaft klar zuzuordnen, um allzu diskretionäres Agieren einzugrenzen. Ob gleich ein neues Organ wie der vom IMF vorgeschlagene „Finanzstabilitätsrat“ nötig sein wird, ist dagegen eher fraglich, würde dies doch einer weiteren Politisierung der Geldpolitik Vorschub leisten.

#### **3.4.4 Finanzielles Engagement des Staates im Finanzsektor**

Das Darlehen der SNB an den Stabilisierungsfonds zur seinerzeitigen Übernahme der besonders risikobehafteten Aktiva der UBS 2008 beträgt seit dem 30. September 2011 noch 7,9 Milliarden Franken. Das Gesamtrisiko für die SNB beläuft sich noch auf 8,7 Milliarden Franken. Weitere Beteiligungen und/oder Garantien für den Finanzsektor seitens der SNB oder des Bundes gibt es nicht.

## 4 Reformpolitik in den einzelnen Ländern

### 4.1 Deutschland – Leichte Erholung nach dem Tief

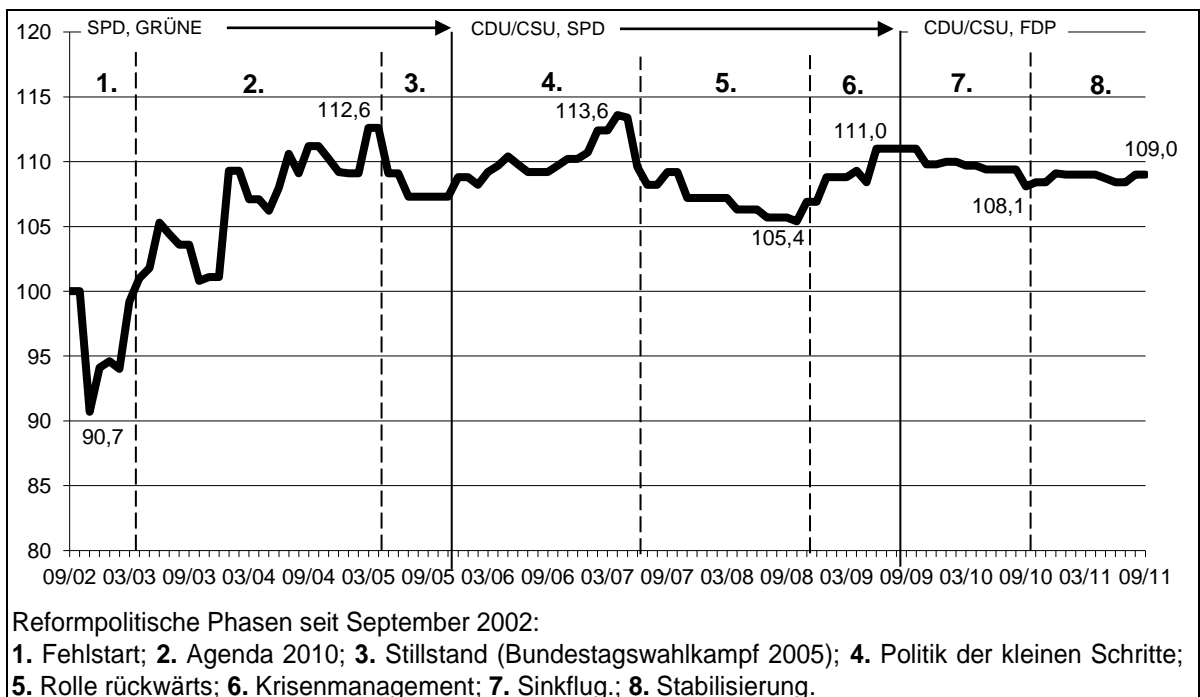
#### 4.1.1 Reformdynamik

In der Zeit von Oktober 2010 bis September 2011 ist das Reformbarometer für Deutschland um 0,9 auf 109,0 Punkte gestiegen (Abbildung 4-1)

Abbildung 4-1

#### Das Reformbarometer für Deutschland

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

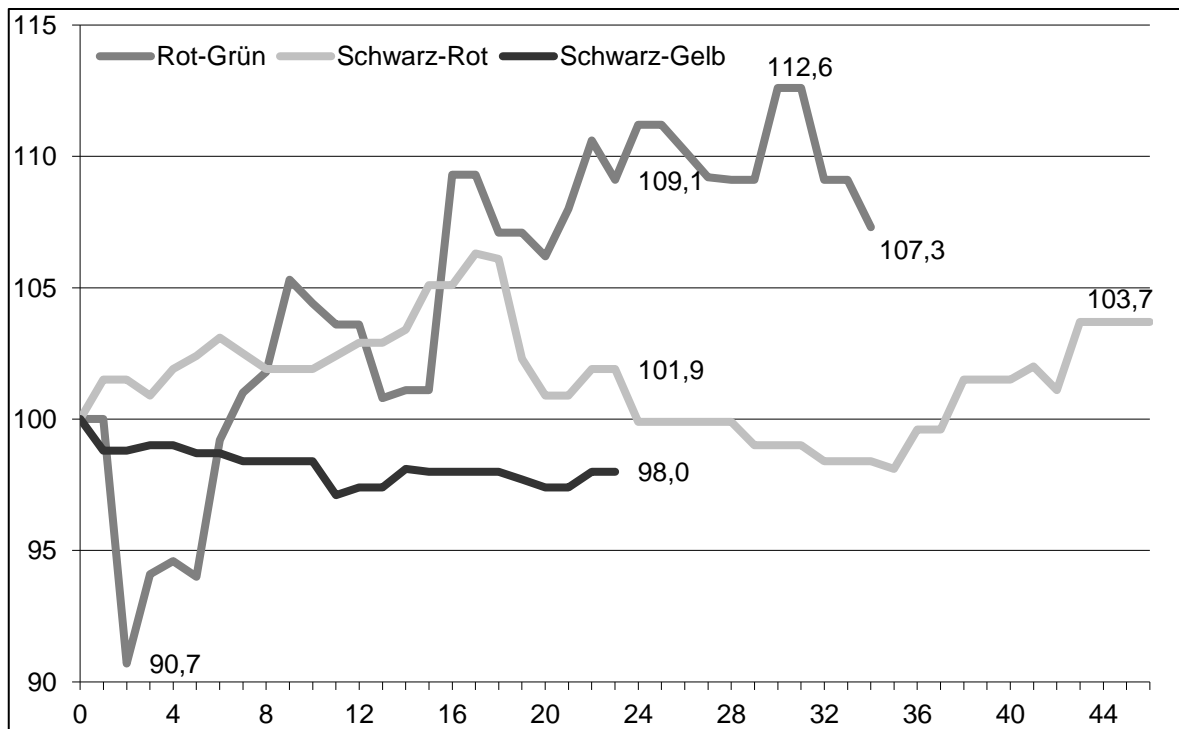
Auch das zweite Amtsjahr der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP war von Schuldenkrise und Finanzmarkturbulenzen überschattet. Obwohl das weltwirtschaftliche Umfeld schwierig war, ist es nach 24 Monaten an der Zeit, eine Halbzeitbilanz für die Regierungskoalition zu ziehen. Da die großen Reformvorhaben aufgrund politökonomischer Erwägungen eher 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. Immerhin ist die aktuelle Regierung bereits die dritte Koalition, deren Reformen im Rahmen des D A CH-Reformbarometers bewertet wurden, was einen recht breiten Vergleich erlaubt.

Dabei zeigt die Methodik des D A CH-Reformbarometers für alle drei Regierungskonstellationen 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 der ersten Amtsjahre 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:** Die Rot-Grüne Bundesregierung legte einen klassischen **Fehlstart** hin. Das Reformbarometer stürzte wegen steigenden Steuern und Sozialbeiträgen auf seinen Tiefststand von 90,7 Punkten ab. Dann kam es im Zeichen der Agenda 2010 zu einer reformpolitischen Kehrtwende. Durch diesen Kraftakt lag die Rot-Grüne Bundesregierung nach 24 Monaten mit 9,1 Punkten im Plus.
- Die Soliden:** Nach ihrem Amtsantritt im November 2005 verfolgte die Große Koalition eine **Politik der kleinen Schritte**. Zu ihren Verdiensten zählen beispielsweise niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, und – mit Abstrichen – die Unternehmenssteuerreform. Negativ wirkten sich die Erhöhung der Mehrwert- und Versicherungssteuer sowie die Gesundheitsreform aus. In der Summe lag das Reformbarometer nach 2 Jahren mit 1,9 Punkten im Plus.
- 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. Im zweiten Regierungsjahr kam es im Rahmen des D A CH-Reformbarometers zu einer **Stabilisierung**. Die Verluste des Vorjahres konnten aber trotz größerer Fortschritte in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik nicht aufgeholt werden, da der Teilindikator Sozialpolitik im Sinkflug verharrete. In der Summe stieg das D A CH-Reformbarometer im Jahr 2011 um 0,9 Punkte an. Diese leichte Erholung war beispielsweise auf die Abschaffung der Wehrpflicht



oder die Einsparungen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes zurückzuführen. Alles in allem steht 24 Monate nach der Regierungsübernahme durch Schwarz-Gelb noch immer ein Rückgang des Reformbarometers um 2,0 Punkte in den Büchern.

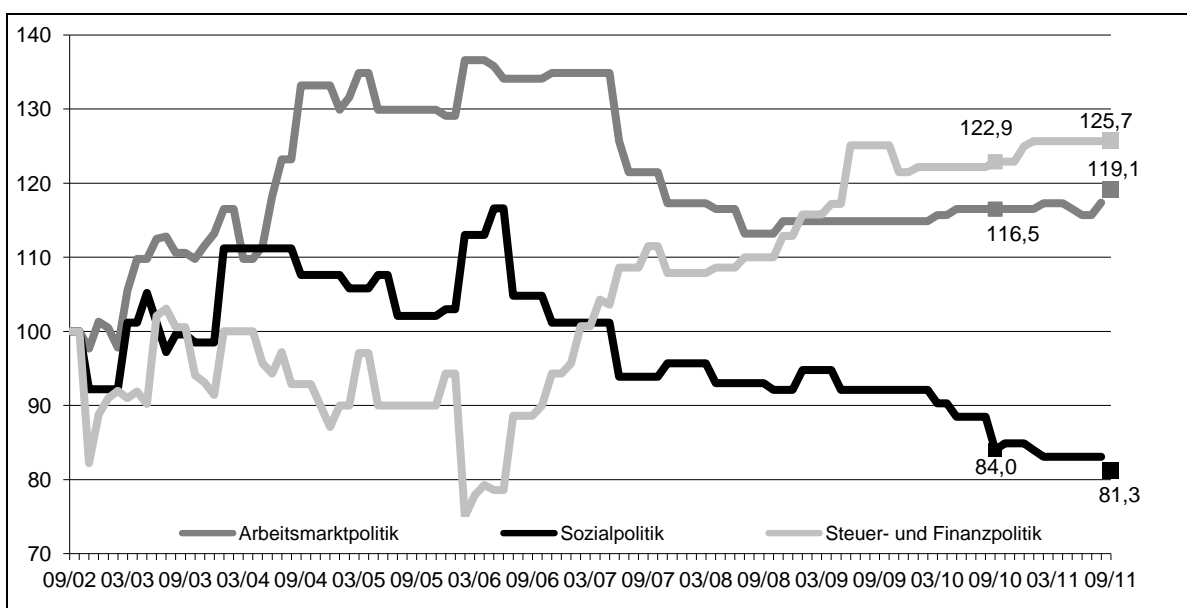
Diese Entwicklungen lassen sich sehr genau am Verlauf der Teilindikatoren ablesen. In den einzelnen Teilbereichen weist das Reformbarometer die folgenden Werte mit Stand September 2010 aus (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

- Arbeitsmarktpolitik 119,1 Punkte (+2,6 Punkte)
- Sozialpolitik 81,3 Punkte (-2,7 Punkte)
- Steuer- und Finanzpolitik 125,7 Punkte (+2,8 Punkte)

Abbildung 4-3

### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Deutschland

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



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 2010 bis September 2011 erläutert.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Siehe für die Zeit davor: Kroker/Puls/Koza/Schauer/Walser, 2010, 18 ff.

#### 4.1.2 Arbeitsmarktpolitik – Offene Baustellen

Gegenüber dem Vorjahr ist der Indikator für die Arbeitsmarktpolitik um 2,6 Zähler auf 119,1 Punkte gestiegen (Abbildung 4-3).

Damit konnte dieser Teilindikator im dritten Jahr in Folge zulegen, wobei sich erst am Ende des Betrachtungszeitraums eine größere Dynamik entwickelte. Von den Höchstständen des Jahres 2007 ist der Reformindikator Arbeitsmarktpolitik aber noch weit entfernt. Allerdings spricht die positive Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch dafür, dass die geltenden Rahmenbedingungen sich durchaus bewährt haben. Trotz der aktuellen Staatsschuldenkrise und der daraus resultierenden weltwirtschaftlichen Verwerfungen und Risiken ist aktuell davon auszugehen, dass die Arbeitslosenquote im Jahr 2011 weiter sinken wird. Die registrierte Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch SGB III betrug im September 2011 saisonbereinigt 6,9 Prozent und lag damit 0,5 Prozentpunkte unter dem Wert des Vorjahresmonats (BA, 2011, 16). Die robuste Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt führt dazu, dass es für die Unternehmen zunehmend schwieriger wird, die notwendigen Fachkräfte zu rekrutieren. Bereits heute sind mehr freie Stellen für Elektro- und Maschinenbauingenieure bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) gemeldet, als es arbeitslos gemeldete Ingenieure dieser Fachbereiche gibt. In Anbetracht dessen, dass nur etwa 20 Prozent der offenen Ingenieurstellen an die BA gemeldet werden, ist bei diesen Qualifikationen von einer deutlichen Unterversorgung auszugehen.

Vor dem Hintergrund des aufkommenden Fachkräftemangels ist es eigentlich überfällig, dass die Zugangsschranken zum deutschen Arbeitsmarkt gesenkt werden. An dieser Stelle setzen im Betrachtungszeitraum im Wesentlichen zwei sehr unterschiedliche Reformvorhaben an. Zu nennen ist hier zunächst die am 1. Juli 2011 in Kraft getretene Aussetzung der Wehrpflicht in Deutschland. Durch die Aussetzung werden die bislang der allgemeinen Dienstpflicht unterliegenden jungen Männer früher ein Studium oder eine Ausbildung aufnehmen können und damit auch früher dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Dies ist als eine dauerhafte Marktzugangserleichterung zu interpretieren und wird dementsprechend positiv im D A CH-Reformbarometer verbucht. Die möglichen verteidigungs- oder bildungspolitischen Verwerfungen infolge der schnellen Aussetzung der allgemeinen Dienstpflicht bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt, da sie vom D A CH-Reformbarometer nicht abgedeckt werden.

Eine weitere Verbesserung im Rahmen des Teilindikators Arbeitsmarktpolitik stellen auch die Regelungen des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes dar. Dieses Gesetz, welches am 29. September 2011 im Bundestag beschlossen wurde, erleichtert Personen mit ausländischen Berufsqualifikationen den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Konkret sieht dieses Gesetz vor, dass ein erweiterter Anspruch auf Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen geschaffen wird und dass eine Entscheidung über die Anerkennung einer Berufsqualifikation spätestens drei Monate nach Einreichung aller Unterlagen getroffen sein muss. Eine weitere wichtige Neuregelung sieht vor, dass eine nachgewiesene Berufserfahrung bei der Bewertung von Berufsqualifikationen zu berücksichtigen ist. Von dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz ist ein recht großer Personenkreis betroffen. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geht insgesamt von rund 2,9 Millionen in Deutschland lebenden Personen aus, die ihren höchsten beruflichen Abschluss im Ausland erworben haben. Die Anzahl derer, die aufgrund einer gesetzlichen Neuregelung ein Anerkennungsverfahren anstreben könnten, wird auf 300.000 Personen geschätzt, die dann mit einer formal höheren Qualifikation am Arbeitsmarkt auftreten können. Es gibt zudem Anzeichen dafür, dass sich im Zuge der Wirtschaftskrise aus den südeuropäischen Ländern vermehrt Hochqualifizierte für den deutschen Arbeitsmarkt interessieren und der Eintritt in den deutschen Arbeitsmarkt durch das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz erleichtert wird.

Neben diesen Marktzugangserleichterungen wurde in der Arbeitsmarktpolitik auch das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt im Saldo positiv bewertet. Das Ziel des Gesetzes besteht darin, durch höhere Flexibilität und Individualität einen passgenaueren Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu ermöglichen. In diesem Gesetzesentwurf finden sich viele richtige Ansätze wie die Zusammenfassung der Eingliederungszuschüsse und eine zielgenauere Existenzgründungsförderung. Durch diese insgesamt begrüßenswerten Neujustierungen im Instrumentenkatalog der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist nach Aussage der Bundesregierung auch mit einer dauerhaften Entlastung des Haushalts der BA um knapp 2 Milliarden Euro zu rechnen, was ebenfalls positiv verbucht wurde, allerdings im Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik. Es gibt aber auch kritische Punkte in diesem Gesetz. Der Arbeitslosenversicherung im Bereich der Förderung von Jugendlichen und der Weiterbildung Beschäftigter werden zusätzliche Lasten aufgebürdet. Die Qualifizierung von Beschäftigten ist aber die Kernaufgabe der Betriebe und der betroffenen Beschäftigten und nicht die der BA, weshalb die Ausweitung der Aufgaben der Arbeitslosenversicherung in diesem Bereich negativ bewertet wurde. In der Summe überwiegen die positiven Bewertungen, die aber nur zum Teil im Teilindikator Arbeitsmarkt eingebucht sind.

Eine kleine positive Wertung erhielt auch das Gesetz zur Familienpflegezeit. Mit diesem Gesetz wurde für Arbeitnehmer die Möglichkeit geschaffen, in Absprache mit dem Arbeitgeber ihre Arbeitszeit für einen begrenzten Zeitraum (maximal zwei Jahre) auf bis zu 15 Stunden zu reduzieren, wenn Pflegebedarf bei einem nahen Angehörigen entsteht. Während dieser Pflegezeit erhält der Arbeitnehmer ein deutlich unterproportional gekürztes Gehalt von seinem Arbeitgeber. Im Anschluss an die Pflegezeit arbeitet der Mitarbeiter bei gekürzten Bezügen wieder Vollzeit, bis der erhaltene Vorteil ausgeglichen ist. Beispielsweise kann ein Vollzeitbeschäftigter seine Arbeitszeit auf 50 Prozent reduzieren, wenn er einen Angehörigen pflegt – und das bei einem Gehalt von in diesem Fall 75 Prozent des letzten Bruttoeinkommens. Zum Ausgleich muss er später wieder voll arbeiten, bekommt in diesem Fall aber weiterhin nur 75 Prozent des Gehalts – so lange, bis das Zeitkonto wieder ausgeglichen ist. Der Arbeitgeber tritt also in eine Vorschussleistung, die er über einen zinslosen Kredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abdecken kann. Gerade diese Konstruktion enthält aber auch kritische Punkte. Beispielsweise ist zu hinterfragen, warum der Arbeitgeber mit in das Boot geholt wird, anstatt eine direkte Entgeltaufstockung über die KfW zu ermöglichen. Diese Finanzierungs konstruktion hat dazu geführt, dass der positiven Bewertung des Gesetzes zur Familienpflegezeit im Teilindikator Arbeitsmarktpolitik eine negative Gegenbuchung im Teilindikator Sozialpolitik gegenübersteht. Im Saldo fällt es somit neutral für den Gesamtindikator aus.

Dass es trotz dieser positiv bewerteten Reformen nur zu einem relativ schwachen Anstieg im Teilindikator Arbeitsmarktpolitik gekommen ist, geht primär auf einen Vorgang zurück, der bis in das Jahr 2006 zurückdatiert werden kann – die Mehrwertsteuererhöhung. Damals wurden die erwarteten Steuermehreinnahmen aus (knapp) einem Mehrwertsteuernpunkt an die Arbeitslosenversicherung umgeleitet. Dies kam der Kompensation versicherungsfremder Leistungen gleich – etwa des sogenannten Aussteuerungsbeitrags, den die BA an den Bundeshaushalt für jene Arbeitslosen abführen musste, die vom ALG-I- in den ALG-II-Bezug wechseln. Dies wurde im Rahmen des D A CH-Reformbarometers im Jahr 2006 als eine Stärkung des Versicherungsprinzips interpretiert und positiv verbucht. Im Zuge des Vermittlungsverfahrens zur Hartz-IV-Neuregelung wurde jetzt knapp die Hälfte dieser Mehrwertsteuereinnahmen der BA entzogen. Damit wirkt diese Regelung im Rahmen des D A CH-Reformbarometers wie eine nachgezogene Mehrwertsteuererhöhung und wird dementsprechend negativ verbucht. Weitere kleine negative Wertungen erhielten Neuregelungen im Bereich der Zeitarbeit und das Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen.

### 4.1.3 Sozialpolitik – Das Sorgenkind

Im September 2011 lag der Indikator für die Sozialpolitik bei 81,3 Punkten und damit um 2,7 Punkte unter seinem Vorjahresniveau (Abbildung 4-3).

Der Teilindikator Sozialpolitik bleibt auch im Jahr 2011 das Sorgenkind im Rahmen des deutschen Beitrages zum D A CH-Reformbarometer. Nach dem drastischen Rückgang des Jahres 2010 hat sich der Rückgang des Teilindikators zwar deutlich verlangsamt, aber mit 81,3 Punkten wird ein neuer Tiefstwert erreicht. Dieser steht am Ende eines inzwischen mehr als fünf Jahre dauernden Sinkflugs des Teilindikators Sozialpolitik.

Insgesamt sind diesmal nur sehr wenige Reformen in den Teilindikator Sozialpolitik des D A CH-Reformbarometers eingegangen. Zu Beginn des Bewertungszeitraums kam es zu einem Anstieg dieses Teilindikators, da die im letzten Jahr verschobene Quantifizierung des Einspareffekts aus dem im März 2010 vorgelegten Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes erfolgte. Dies reichte zwar nicht aus, um die im letzten Jahr geäußerten ordnungspolitischen Einwände gegen dieses Gesetz im Rahmen des D A CH-Reformbarometers zu kompensieren, führte aber zunächst zu einem leichten Anstieg des Teilindikators.

Der kurze Höhenflug des Teilindikators Sozialpolitik endete aber schon Anfang 2011, denn am 1. Januar 2011 kam es zu einer Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 2,8 auf 3,0 Prozent. Im Rahmen des D A CH-Reformbarometers ist dies mit einer negativen Wertung zu versehen.

Die bereits in Kapitel 4.1.2 angesprochenen Kritikpunkte am Gesetz zur Familienpflegezeit führten dazu, dass der Teilindikator Sozialpolitik im ersten Quartal 2011 wieder ins Minus drehte. Den größten Anteil am fortgesetzten Sinkflug des Bereichs Sozialpolitik im Rahmen des D A CH-Reformbarometers hatte aber das Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, das im September in den Bundestag eingebracht wurde. Mit diesem Entwurf soll vor allem einer drohenden ärztlichen Unterversorgung in ländlichen Regionen entgegengewirkt werden. Dies soll nach Angaben der Bundesregierung annähernd aufwandsneutral erfolgen. Landärzte sollen laut dem Gesetzesentwurf künftig einen Honoraraufschlag gegenüber Kollegen in Ballungszentren für vergleichbare Leistungen erhalten, da Hausbesuche auf dem Land längere Fahrtzeiten beanspruchen, die in den derzeitigen Strukturen nicht adäquat abgebildet werden. Außerdem führe die Abwanderung vor allem junger Menschen zu einer besonderen demografischen Entwicklung, die den Landärzten häufig ressourcenintensivere Behandlungen abverlangt. Diese Regelungen enthalten viele Kritikpunkte. Es ist zu befürchten, dass ein Honoraraufschlag nicht aufwandsneutral umgesetzt werden kann, wenn die Honorare in den Ballungszentren stabil bleiben sollen. Ferner ist die Frage zu stellen, ob es die Aufgabe der Gesetzlichen Krankenversicherung sein kann, über ihre Beitragseinnahmen vermeintliche Defizite in der ländlichen Versorgung auszugleichen. Diese Defizite sind im ökonomischen Sinn auch als Preis für andere Standortvorteile des ländlichen Raums wie etwa günstigerer Wohnraum zu interpretieren. Wenn die medizinische Versorgung als Standortnachteil empfunden wird, wäre die Aufgabe, diesen zu beheben, eher bei der Kommune als beim Beitragszahler der Gesetzlichen Krankenversicherung zu verorten. Diese sehr grundsätzlichen Kritikpunkte führen dazu, dass das Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung negativ bewertet wird.

#### 4.1.4 Steuer- und Finanzpolitik – Fortschritte in Krisenzeiten

Der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik konnte die Vorjahresverluste ausgleichen (Abbildung 4-3). Er stieg von 122,9 Punkten im September 2010 auf 125,7 Punkte.

Aus fiskalischer Sicht war das letzte Jahr erneut eine Zeit der positiven Überraschungen, denn die Steuereinnahmen entwickelten sich unerwartet günstig. Nach Schätzungen des IW Köln werden die Steuereinnahmen von 548,9 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 585 Milliarden Euro steigen. Auch die eingenommenen Sozialbeiträge werden gegenüber dem Vorjahr stark wachsen – von 419 Milliarden Euro auf 442 Milliarden Euro. Durch die erhöhten Einnahmen sinkt das staatliche Finanzierungsdefizit im Jahr 2011 auf knapp 27 Milliarden Euro, was einem Defizit von knapp 1 Prozent des BIP entspricht. Das Maastrichtkriterium wird im Jahr 2011 also bereits wieder eingehalten und für das Jahr 2012 wird ein annähernd ausgeglichener Staatshaushalt erwartet (IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2011).

Diese recht positive Entwicklung wurde durch das hohe Wachstum im ersten Halbjahr 2011 angetrieben. Einen ersten Dämpfer erhielt das Wachstum durch die Abschaltung von acht Atomkraftwerken nach dem Unglück von Fukushima. In der zweiten Jahreshälfte hat sich das Wachstum im Zuge der Staatsschuldenkrise abgeschwächt. Das IW Köln rechnet derzeit mit einem Wachstum des BIP von 3,0 Prozent im Jahr 2011 – nach einem Plus von 3,7 Prozent im Jahr 2010. Der Ausblick für das kommende Jahr trübt sich aber ein. Die Wachstumserwartungen für 2012 liegen nur bei 1 Prozent des BIP. Das nachlassende Wachstum wird in den kommenden Jahren mit den schärfer werdenden Vorgaben der Schuldenbremse in Einklang zu bringen sein. Es ist noch ein weiter Weg, den die Steuer- und Finanzpolitik zu gehen hat, um die mittelfristigen Ziele der Schuldenbremse zu erfüllen, aber die Ansätze stimmen bislang.

Im diesjährigen D A CH-Reformbarometer wurde der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik vor allem durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 geprägt. Dieses Gesetz ist der erste wesentliche Umsetzungsschritt für das im Sommer 2010 von der Bundesregierung beschlossene Sparpaket, das den Bundeshaushalt bis Ende 2014 insgesamt um nahezu 90 Milliarden Euro entlasten und damit die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse sicherstellen sollte. Das Haushaltsbegleitgesetz setzt einen kleineren Teil dieser Zielsetzung um, etwa zwei Drittel des Sparziels müssen aber noch in Gesetzesform gegossen werden. Im Haushaltsbegleitgesetz 2011 bündelt sich eine ganze Reihe von Maßnahmen, von denen einige positiv, andere aber negativ im Rahmen des D A CH-Reformbarometers zu Buche schlagen.

Unter den positiv bewerteten Maßnahmen findet sich eine ganze Reihe Nejustierungen im Rahmen der Sozialgesetzgebung, die den Bundeshaushalt mittelfristig entlasten sollen. Hierunter fällt beispielsweise der Wegfall des Elterngelds für ALG-II-Empfänger oder auch die allgemeine Begrenzung des Elterngelds. Diese Kürzungen bei Top-Verdienern und ALG-II-Empfängern sind ökonomisch begründbar, da das Elterngeld als ein Ausgleich für konkrete Nachteile in der Frühphase der Familiengründung als Lohnersatzleistung konzipiert wurde und an dieser Stelle daher positiv verbucht worden ist. Neben weiteren Einsparmaßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes wurde hier auch der Einspareffekt des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt verbucht. Zu den positiven Erscheinungen im Betrachtungszeitraum zählte auch das Steuervereinfachungsgesetz. Wie der Name schon sagt, beinhaltet dieses Gesetz ein Maßnahmenpaket, mit dem die Bundesregierung eine Reihe von komplizierten Vorschriften entschlackt sowie aufwändige und teure Nachweispflichten reduziert. So entfallen beim Arbeitnehmer die Pflicht zur Unterscheidung von beruflich bedingten oder privat veranlassten Kinderbetreuungskosten und die Nachweispflichten beim Einkommen kindergeldberechtigter volljähriger Kinder. Für Unternehmen sind Maßnahmen wie die Erleichterungen bei der elektronischen Rechnungsstellung vorgesehen. Dieser Ansatz ist in Anbetracht des extrem komplizierten deutschen Steuerrechts sehr begrüßenswert und wird im

Rahmen des D A CH-Reformbarometers positiv verbucht.

Im Haushaltsbegleitgesetz finden sich aber auch verschiedene kritische Regelungen, die zu einer Mehrbelastung von Unternehmen geführt haben. Die heftigste Kritik hat die Einführung der Brennelementesteuer und der Luftverkehrsabgabe ausgelöst, die zusammen eine Belastung von etwas mehr als 2 Milliarden Euro für die betroffenen Unternehmen darstellen. Neben dieser Zusatzbelastung bergen beide Gesetze noch einige Fallstricke. Bei der Brennelementesteuer haben Gerichte inzwischen erhebliche Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit geäußert (Finanzgericht Hamburg, 2011). In Anbetracht dessen, dass es im Oktober 2011 auf Betreiben von Finanzgerichten bereits zu Steuerrückzahlungen an die Energieversorger kam, wird die Brennelementesteuer im Rahmen des D A CH-Reformbarometers 2011 nicht bewertet, eine Nachbuchung könnte jedoch erfolgen, wenn sich die Rechtslage geklärt hat.

Bei der als Subventionsabbau deklarierten Luftverkehrsabgabe handelt es sich eher um eine zusätzliche Reisesteuer als um eine steuerliche Gleichstellung mit anderen Branchen des Verkehrsbereichs, da nicht der Energieverbrauch, sondern der Erwerb eines Tickets für einen in Deutschland startenden Flug belastet wird. Zudem ist die Steuer nicht entfernungsabhängig ausgestaltet – was zumindest einen Zusammenhang mit der aufgewendeten Energiemenge darstellen würde –, sondern differenziert lediglich nach Kurz-, Mittel- und Langstreckenflügen. Es kommt hinzu, dass sich die Eingruppierung eines Flugziels in diese Kategorien nicht am eigentlichen Zielpunkt des Flugs orientiert, sondern an einem im Gesetz definierten Länderkanon. Das hat zur Folge, dass beispielsweise ein Flug nach Wladiwostok als Kurzstreckenflug besteuert wird, während Kairo bereits zur Mittelstrecke zählt. In Anbetracht dieser Regelungen ist die Luftverkehrsabgabe als neue Steuer zu interpretieren und wird somit negativ verbucht.

#### 4.1.5 Entwicklung des Reformbarometers für Deutschland

Tabelle 4-1

##### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Deutschland – Monatswerte

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck

Stand am Ende der bisherigen Berichtsjahre					Teilindikatoren im Jahr 2011				
Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer- und Finanz-politik	Reform-barometer*	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer- und Finanz-politik	Reform-barometer*
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0	10/10	116,5	84,9	122,9	108,4
09/03	110,6	99,6	100,6	103,6	11/10	116,5	84,9	122,9	108,4
09/04	133,2	107,6	92,9	111,2	12/10	116,5	84,9	125,0	109,1
09/05	129,9	102,1	90,0	107,3	01/11	116,5	84,0	125,7	109,0
09/06	134,1	104,8	88,6	109,2	02/11	117,3	83,1	125,7	109,0
09/07	121,5	93,9	111,5	109,2	03/11	117,3	83,1	125,7	109,0
09/08	113,2	93,0	110,0	105,7	04/11	117,3	83,1	125,7	109,0
09/09	114,9	92,1	125,1	111,0	05/11	116,5	83,1	125,7	108,7
09/10	116,5	84,0	122,9	108,1	06/11	115,7	83,1	125,7	108,4
09/11	119,1	81,3	125,7	109,0	07/11	115,7	83,1	125,7	108,4
					08/11	117,4	83,1	125,7	109,0
					09/11	119,1	81,3	125,7	109,0

Ausgangswert (September 2002) = 100;

Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung;

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

## 4.2 Österreich – Pro und Kontra halten sich die Waage

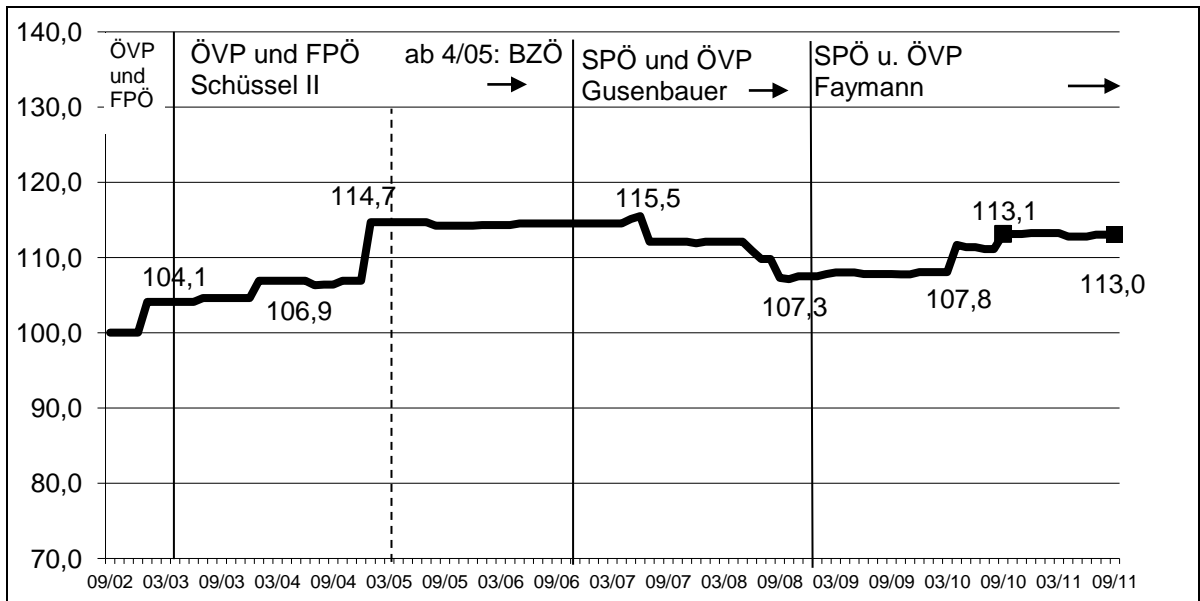
### 4.2.1 Einleitung

In Österreich sank der Wert des D A CH-Reformbarometers in der Zeit von Oktober 2010 bis September 2011 von 113,1 geringfügig auf 113,0 oder um 0,1 Indexpunkte.

Abbildung 4-4

#### Das Reformbarometer für Österreich

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Dank großzügiger Konjunkturpakete und zusätzlicher Maßnahmen konnte die Große Koalition aus SPÖ und ÖVP, die seit dem 2. Dezember 2008 im Amt ist, die konjunkturelle Talfahrt stoppen und eine wirtschaftliche Kehrtwendung einleiten. Nach 2,3 Prozent realem Wachstum im Jahr 2010, werden für das Jahr 2011 sogar 2,9 Prozent prognostiziert.<sup>6</sup>

Die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen hinterließen jedoch tiefe Spuren in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden. Infolgedessen sah sich die Regierung zu einem mehrjährigen Konsolidierungskurs gezwungen, den sie bereits im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2011 bis 2014 (FRG 2010) ankündigte. Die Bundesregierung setzte sich das Ziel, das Budgetdefizit bis zum Jahr 2014 schrittweise auf 2,3 Prozent zu reduzieren. 2013 sollte das Staatsdefizit mit 2,7 Prozent bereits unter der Maastrichtgrenze von 3 Prozent liegen. Dazu kündigte die Regierung umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen an.

Mit Winterbeginn 2010 war es schließlich so weit: Am 22. Dezember 2011 verabschiedete die Bundesregierung ein umfangreiches Maßnahmenpaket, das Budgetbegleitgesetz (BBG) 2011. Mit dem BBG wurden insgesamt 144 Gesetze geändert und neun neue Gesetze geschaffen. Allein im Jahr 2011 sollten damit rund 2,4 Milliarden Euro eingespart werden. Neue Steuern, Erhöhung von bestehenden Steuern, geringfügige Steuerentlastungen, Anpassungen im Pensions- und Sozialbereich sowie Kürzungen bei Familienleistungen sind die zentralen Ansatz-

<sup>6</sup> Aufgrund der Schuldenprobleme einzelner EU-Mitgliedstaaten und die daraus resultierende Verunsicherung auf den Märkten, wird sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 2012 allerdings wieder auf +0,8 Prozent eintrüben.



punkte, durch die der Staat seinen Haushalt wieder in den Griff bekommen will.

Der überwiegende Teil aller für das DACH-Reformbarometer bewertungsrelevanten Maßnahmen steht damit ganz im Zeichen der Budgetkonsolidierung.

Neben dem BBG mit seinen zahlreichen Einzelmaßnahmen, gibt es darüber hinaus nur einige wenige zusätzliche Maßnahmen, wie etwa das neue Modell für Saisoniers, das Lohn- und Sozialdumpinggesetz, der Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie das Abgabenänderungsgesetz 2011. Die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Card und die Abschaffung der Kreditvertragsgebühr wurden bereits im DACH-Reformbarometer 2010 berücksichtigt.

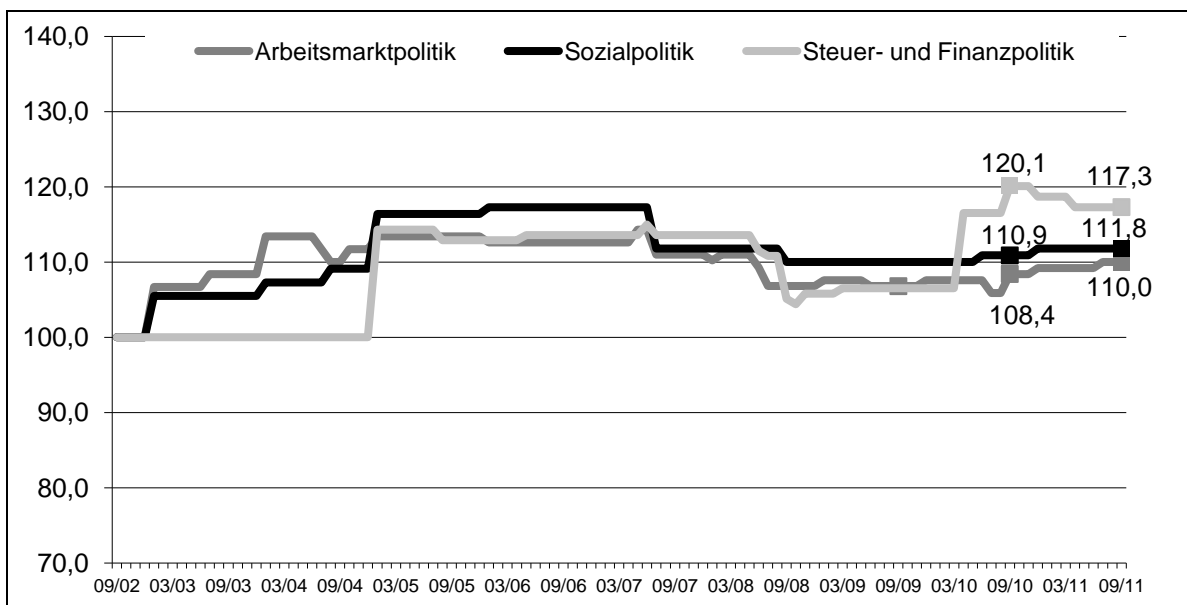
Das DACH-Reformbarometer setzt sich aus drei Teilindizes zusammen, die im Jahr 2011 folgenden Stand aufweisen (in Klammern: Veränderung gegenüber dem Vorjahr):

- Arbeitsmarktpolitik 110,0 Punkte (+1,6 Punkte)
- Sozialpolitik 111,8 Punkte (+0,9 Punkte)
- Steuer- und Finanzpolitik 117,3 Punkte (−2,8 Punkte)

Abbildung 4-5

### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Österreich

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



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 2010 bis September 2011 erläutert.

Im Folgenden werden die Konsolidierungsmaßnahmen zwar nicht mehr einzeln, sondern jeweils die Gesamtpakete im Bereich Arbeitsmarkt, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik einer ordnungspolitischen Beurteilung unterzogen und entsprechend bewertet.

#### **4.2.2 Arbeitsmarktpolitik - Richtige Anreize sollen Beschäftigung erhöhen**

Der Teilindikator für den Bereich Arbeitsmarkt ist von 108,4 um 1,6 Zähler auf 110,0 gestiegen. Ausschlaggebend dafür war die ordnungspolitische Bewertung jener arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die im Rahmen des BBG im Dezember 2010 beschlossen wurden, und das neue Modell für Saisoniers, welches als ein beachtlicher Schritt in Richtung Liberalisierung des Marktzugangs bewertet werden kann.

##### *Budgetbegleitgesetz (BBG)*

Vor dem Hintergrund der Budgetkonsolidierung wurden im Rahmen des am 22. Dezember 2010 im Parlament verabschiedeten BBG auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen getroffen. Es handelt sich um Maßnahmen mit dem Ziel, die Beschäftigung in Österreich zu steigern sowie die Beschäftigungsfähigkeit zu verlängern und zu erhalten.

In Zusammenarbeit mit Behindertenvertretern wurde der Kündigungsschutz für Menschen mit Behinderung gelockert. Demnach können begünstigte Behinderte, die ab 2011 neu eingestellt werden, innerhalb der ersten vier Jahre – und nicht wie bisher innerhalb von sechs Monaten – wie jeder andere Arbeitnehmer gekündigt werden. Diese Maßnahme soll die Eingliederungsquote von Menschen mit Behinderung erhöhen. arallel dazu wurde die Ausgleichstaxe für die Nichteinstellung behinderter Menschen für große Betriebe geringfügig angehoben. Unternehmen, die 25 oder mehr Dienstnehmer beschäftigen, sind verpflichtet, auf jeweils 25 Beschäftigte einen begünstigten Behinderten einzustellen. Dienstgeber, die diese Einstellungspflicht nicht erfüllen, müssen ab 2011 für jede offene Pflichtstelle monatlich mindestens 226 Euro zahlen, bisher waren es 223 Euro. Hat der Betrieb mehr als 100 Beschäftigte, beträgt die Ausgleichstaxe 316 Euro pro offene Pflichtstelle und bei mehr als 400 Beschäftigten 336 Euro. Dieser Betrag wird jährlich valorisiert. Auch diese Maßnahme soll dazu beitragen, die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung zu erhöhen. Würde die Eingliederungsquote von Menschen mit Behinderung aufgrund dieser Maßnahme tatsächlich ansteigen, wäre diese Maßnahme im Sinne des Reformbarometers positiv zu bewerten.

Eine weitere Maßnahme im Rahmen des BBG betrifft die Altersteilzeit. Ziel dieser Maßnahme war es, potenzielle Nutzer der Altersteilzeit zu motivieren, vermehrt in die kontinuierliche Altersteilzeit, anstatt in die geblockte Altersteilzeit zu gehen. Die Eckpunkte der Reform sind: erstens die Verankerung des derzeit geltenden Zugangsalters zur Altersteilzeit in das Dauerrecht. Das ist bei Frauen frühestens mit 53 Jahren und bei Männern frühestens mit 58 Jahren möglich. Zweitens die Absenkung des Kostenersatzes bei Blockzeitregelungen der Altersteilzeit, die nach dem 31. Dezember 2010 abgeschlossen wurden, von derzeit 55 auf 50 Prozent. Die Inanspruchnahme der Altersteilzeit kann somit frühestens sieben Jahre vor Erreichung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters in Anspruch genommen werden.

Beim Altersteilzeitgeld handelt es sich um eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung, die an den Arbeitgeber ausbezahlt wird. Der Arbeitgeber erhält bei der geblockten Altersteilzeit 50 anstatt wie bisher 55 Prozent und bei der kontinuierlichen Altersteilzeit 90 Prozent der durch den Lohnausgleich bis zur Höchstbeitragsgrundlage anfallenden Bruttolohnkosten der hierfür abzuführenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Kranken-, Pensions-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung inklusive IESG-Zuschlag) vom Arbeitsmarktservice (AMS) ersetzt.

Mit einem weiteren Gesetz – Arbeit und Gesundheit Gesetz – wurde die Grundlage für ein flächendeckendes Beratungsangebot für Personen und Betriebe im Fall krankheitsbedingter Fehlzeiten geschaffen. Damit soll die Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbstätigen erhalten und verbessert werden.

Durch ein Sonderunterstützungsgesetz müssen künftig jene im Bergbau beschäftigten Personen, die im Rahmen des Sonderunterstützungsgesetzes ab Januar 2011 mit 52 Jahren, statt bisher mit 50 Jahren in Pension gehen, einen erhöhten Beitrag in Höhe von 6 Prozent, statt bisher nur 3 Prozent zahlen. Damit wird das Versicherungsprinzip in der sozialen Sicherung gestärkt und das faktische Pensionsantrittsalter erhöht.

In Anlehnung an die Kriterien, die im DACH-Reformbarometer für die Bewertung der Maßnahmen herangezogen werden, sind alle oben aufgezählten Schritte durchaus positiv zu bewerten, weil sie in der Lage sind, die Eingliederungsquote in den Arbeitsmarkt sowie das faktische Pensionsantrittsalter zu erhöhen (Menschen mit Behinderung, Beratung bei krankheitsbedingten Fehlzeiten), und das Versicherungsprinzip zu stärken. Aus diesem Grund wird das Gesamtpaket der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des BBG mit +10 Punkten positiv bewertet.

### *Beschäftigungsmodell für Stammsaisoniers*

Mit dem Beitritt zahlreicher osteuropäischer Länder zur EU im Jahr 2004, traten in den meisten alten EU-Mitgliedsländern auch Übergangsbestimmungen in Kraft, die zum Ziel hatten, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedsländern vorübergehend, längstens jedoch bis zu sieben Jahren, einzuschränken. Auch Österreich nutzte die Option der Übergangsbestimmungen und schöpfte die vollen sieben Jahre aus. Am 1. Mai 2011 fielen diese Übergangsbestimmungen nun endgültig weg. Damit wurde der österreichische Arbeitsmarkt für EU-Bürger aus der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Slowenien, Ungarn, Polen, Litauen, Estland und Lettland ohne Einschränkungen geöffnet. Im Vorfeld der Öffnung des Arbeitsmarktes wurde in Österreich auf politischer Ebene heftig darüber diskutiert, dass die Öffnung des Arbeitsmarktes den heimischen Arbeitsmarkt mit Arbeitnehmern aus den oben aufgezählten Ländern überschwemmen könnte. Aus diesem Grund stand eine starke Kürzung der Kontingente für Saisoniers im Raum. Von dieser Kürzung wäre besonders das Land Vorarlberg betroffen gewesen. Dort kommen über 70 Prozent der ausländischen Saisoniers aus Nicht-EU-Ländern. Diese drohende Verschärfung des Arbeitskräftemangels konnte durch eine Neuregelung für Stammsaisoniers abgewendet werden, die gemeinsam mit der Rot-Weiß-Rot-Card<sup>7</sup> in Kraft trat und die den Fachkräftebedarf im Tourismus und anderen Branchen sicherstellte.

Das neue Modell sieht vor, dass Mitarbeiter aus Drittstaaten, die bereits zwischen 2006 und 2010 jedes Jahr mindestens vier Monate im Rahmen der Saisonkontingente in österreichischen Tourismusbetrieben beschäftigt waren, auch in Zukunft eine Beschäftigungsbewilligung für maximal zehn Monate im Jahr bekommen. Sie unterliegen somit keiner Quote und müssen keine Arbeitsmarktprüfung mehr durchlaufen. Als Stammsaisoniers gelten grundsätzlich jene Arbeitskräfte, die fünf Jahre in Folge je mindestens vier Monate im Rahmen von Kontingenten beschäftigt waren. Es sind mehrere Bewilligungen pro Kalenderjahr möglich, wobei die Gesamtdauer aller Bewilligungen pro Jahr zehn Monate nicht überschreiten darf. Im Gegenzug dazu wurde die Anzahl der Saisoniers aus Drittstaaten, die noch nicht zu den Stammsaisoniers zählen, auf ein kleines Restkontingent reduziert. In Zukunft wird sich zeigen, ob dieses neue Modell ausreichend ist, um den Fachkräftemangel in den Saisonbranchen zu beseitigen, oder ob weitere Schritte notwendig sind.

Das Beschäftigungsmodell für Stammsaisoniers ermöglicht es, dass seit Jahren bewährte Fachkräfte weiter beschäftigt werden können. Es besteht somit eine verbesserte Planungssicherheit und weniger Bürokratie in den betroffenen Branchen. Diese Maßnahme wird mit +10 Punkten positiv bewertet.

---

<sup>7</sup> Die Rot-Weiß-Rot-Card wurde bereits im Vorjahr in das DACH-Reformbarometer eingebucht.

### *EPU-Lohnnebenkostenförderung*

Seit 1. September 2009 fördert der AMS Ein-Personen-Unternehmen (EPU), die ihren ersten Mitarbeiter einstellen. Am 11. Juli 2011 traten dazu einige Neuerungen in Kraft. Für die Anstellung des ersten Mitarbeiters im Unternehmen gewährt der AMS einen pauschalierten Ersatz des Dienstgeberanteils zur Sozialversicherung in Höhe von 25 Prozent des Bruttolohns.

Die Förderung wird nur für den ersten vollversicherungspflichtigen Arbeitnehmer gewährt, also nicht bei geringfügiger Beschäftigung. Nach der neuen Regelung wird nun ein Fünfjahreszeitraum zur Überprüfung herangezogen. Hat ein EPU demnach in den letzten fünf Jahren keinen Arbeitnehmer beschäftigt, dann ist er förderwürdig. Zeiträume davor werden nicht mehr überprüft.

Das Beschäftigungsverhältnis muss mindestens 50 Prozent der gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Wochenstunden umfassen. Das Alterslimit von 30 Jahren des Arbeitnehmers ist entfallen. Es spielt also keine Rolle mehr, wie alt der neue Mitarbeiter ist. Nicht förderbar sind Lehrlinge, Werkvertragsnehmer, freie Dienstnehmer und nahe Verwandte. Die Lohnnebenkostenförderung wird für die Dauer eines Jahres gewährt. Besteht das Arbeitsverhältnis kürzer, dann wird die Förderung nur aliquot gewährt.

Die Förderung zielt darauf ab, Personen zu fördern, die beim AMS als arbeitslos gemeldet sind. Die Finanzierung der Förderung erfolgt aus dem Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik. Mit dieser Förderung soll letztlich die Eingliederungsquote von arbeitslosen Personen erhöht werden. Aufgrund der geringen finanziellen Auswirkungen wird diese Maßnahme neutral bewertet.

### *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*

Auch das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz wurde bei der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Card mitbeschlossen. Der Grund dafür waren die Befürchtungen der Arbeitnehmerseite, dass es im Zuge der Öffnung des Arbeitsmarkts gegenüber den neuen EU-Staaten zu Verstößen gegen österreichische Lohn- und Sozialstandards sowie Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte. Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz sieht seit 1. Mai 2011 folgende Maßnahmen vor:

Strafbar ist die Unterschreitung des kollektivvertraglichen Grundlohns und des Überstundengrundentgelts, die aufgrund korrekter Einstufung dem Arbeitnehmer gebühren. Prämien, Zulagen, Zuschläge bleiben außer Betracht. In geringfügigen Fällen entfallen Strafe oder Strafanzeige. Der Strafraum reicht von 1.000 bis 10.000 Euro je unterentlohntem Arbeitnehmer. Ausländische Unternehmen werden verpflichtet, am Beschäftigungsort Lohnunterlagen in deutscher Sprache bereitzuhalten, damit die korrekte Entlohnung leichter überprüft werden kann. Diese Maßnahme wird im Reformbarometer als neutral bewertet.

### **4.2.3 Sozialpolitik - Budgetdruck zwingt zu finanziellen Einschnitten**

Der Indikator für die Sozialpolitik stieg um 0,9 Zähler leicht von 110,9 auf 111,8 Punkte. Auch dafür war das sozialpolitische Gesamtpaket im Rahmen des BBG zur Gesundung der Staatsfinanzen verantwortlich.

#### *BBG – Anpassungen im Pensionsbereich*

Durch das BBG sollen für das Jahr 2011 bereits rund 500 Millionen an Einsparungen im Sozialbereich erzielt werden. In den Folgejahren soll sich diese Summe sogar noch deutlich erhöhen.

Erste Einsparungen werden im Pensionsbereich lukriert. Im Jahr 2011 wurden nur Pensionen

bis zu einer Höhe von 2.000 Euro mit dem errechneten Anpassungsfaktor von 1,2 Prozent erhöht. Ab 2.000 Euro bis 2.310 Euro gab es eine lineare Abschleifregelung. Pensionen über 2.310 Euro wurden zur Gänze auf den Stand des Jahres 2010 eingefroren.

Geht jemand im September eines Jahres in Pension, konnte er bereits ab dem kommenden Jahr mit einer Inflationsanpassung rechnen. Künftig werden Pensionen im ersten Pensionsjahr nicht mehr erhöht, das heißt, künftig werden Pensionen erst ab einer Wartefrist von einem Jahr jährlich an die Inflation angepasst. Zusätzlich zu dieser Maßnahme werden auch die beiden Sonderzahlungen (13. und 14. Pension) im ersten Jahr nur noch aliquot ausbezahlt.

Eine weitere Maßnahme im Bereich Pensionen betrifft die Streichung der Ausgleichszulage, wenn es keine Pensionszusage in Österreich gibt. Bisher wurden an EWR-Bürger mit Wohnsitz in Österreich Ausgleichszulagen ausbezahlt, auch wenn kein Anspruch auf eine österreichische Pension, sondern bloß Anspruch auf eine geringe ausländische Pension besteht. Künftig erhalten EWR-Bürger nur dann eine Ausgleichszulage, wenn in Österreich eine Anwartschaft auf eine österreichische Pension erworben wurde.

Generell erschwert wird auch der Zugang zur Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeitspension. Wer wegen geminderter Arbeitsfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand wechseln will, muss künftig ein Rehabilitationsprogramm durchlaufen. Das Ziel der Bundesregierung besteht darin, die Anzahl der Neuzugänge in die Invaliditätspension um 10 Prozent zu verringern. Mithilfe verschiedener Maßnahmen soll dieses Ziel erreicht werden. Beispielsweise soll mit dem Projekt „fit2work“ ein flächendeckendes Beratungsangebot zur Vermeidung von krankheitsbedingtem, frühzeitigem Ausscheiden aus dem Berufsleben gestartet werden. Oder nach dem Motto „Rehabilitation vor Pension“ soll in Zukunft jedem Antrag auf Invaliditätspension immer ein Antrag auf Rehabilitation vorgereicht sein. Nur wenn die Rehabilitation nicht ziel führend ist, wird der Anspruch auf Invaliditätspension geprüft.

Schließlich sind auch die besonderen Pensionsbestimmungen für Langzeitversicherte ("Hacklerregelung") in einigen Punkten verschärft worden. Männer ab dem Jahrgang 1954 werden demnach bei einem Vorliegen von 45 Versicherungsjahren frühestens mit 62 Jahren in den Ruhestand wechseln können, für weibliche Versicherte der Jahrgänge 1959 bis 1962 wird das Antrittsalter schrittweise von 55 Jahren auf das gesetzliche Pensionsantrittsalter von 60 Jahren angehoben. Parallel dazu steigen die benötigten Beitragszeiten auch für Frauen auf 45 Jahre. Ab dem Jahrgang 1954 für Männer und 1959 für Frauen werden außerdem bestimmte Zeiten wie Krankengeldzeiten, Ausübungsersatzzeiten<sup>8</sup> und eingekaufte Schul- und Studienzeiten nicht mehr als Beitragszeiten angerechnet. Zusätzlich wird ab Januar 2011 der Nachkauf von Schul- und Studienzeiten erheblich verteuert.

Weiterhin müssen selbstständig Erwerbstätige und Bauern künftig höhere Beiträge zur Pensionsversicherung zahlen. Für Selbstständige wird die Eigenleistung ab dem Jahr 2011 mit 17,5 Prozent festgesetzt, die Beiträge der Bauern werden sukzessive von 15,25 Prozent im Jahr 2011 auf 16 Prozent im Jahr 2014 erhöht. Im Gegenzug dazu werden die Bundeszuschüsse gekürzt.

---

<sup>8</sup> Als Ausübungsersatzzeiten gelten jene Erwerbszeiten von Bauern und Gewerbetreibende, in denen im jeweiligen Bereich noch keine gesetzliche Pensionsversicherung bestand (GSVG, BSVG).

### *BBG – Reduzierung bei Familienleistungen*

Auch bei den Familienleistungen wurde zugunsten der Konsolidierung des angeschlagenen Budgets der Rotstift angesetzt. Ab 2011 und in den Folgejahren sollen jährlich knapp 400 Millionen Euro eingespart werden.

Der Budgetkonsolidierung zum Opfer fällt die erst vor zwei Jahren eingeführte und jeweils im September ausgezahlte "13. Familienbeihilfe". An ihrer Stelle wird ab dem kommenden Jahr jeweils im September für jedes Kind im Alter von sechs bis 15 Jahren ein Zusatzbetrag zur Familienbeihilfe von 100 Euro gewährt.

Die allgemeine Altersgrenze für die Gewährung der Familienbeihilfe wird ab Juli 2011 grundsätzlich vom vollendeten 26. Lebensjahr auf das vollendete 24. Lebensjahr herabgesetzt. Für Mütter, Schwangere, Präsenz- und Zivildienstler sowie für Studien mit einer Mindeststudiendauer von zehn Semestern sind allerdings Ausnahmen vorgesehen. In diesen Fällen ist ein Bezug von Familienbeihilfe bis zum 25. Lebensjahr möglich. Gleiches gilt für erheblich behinderte Kinder, die sich in der Berufsausbildung befinden.

Der Mehrkindzuschlag, den Familien mit einem jährlichen Einkommen von weniger als 55.000 Euro für das dritte und jedes weitere Kind erhalten, reduziert sich von 36,40 Euro auf 20 Euro.

Für Ehepaare ohne Kinder wird ab 2011 der Alleinverdienerabsetzbetrag gestrichen.

### *BBG – Anpassungen im Sozialbereich*

Um Pflegegeld der Stufe 1 zu erhalten, muss künftig ein Pflegebedarf von monatlich 60 Stunden (bisher 50 Stunden) nachgewiesen werden, Pflegegeld der Stufe 2 wird ab 85 Stunden (bisher 75 Stunden) Pflegebedarf zuerkannt. Gleichzeitig ist eine Erhöhung des Pflegegelds der Stufe 6 von 1.242 Euro auf 1.260 Euro vorgesehen. Bis zum Jahr 2014 sollen damit rund 140 Millionen Euro eingespart werden.

Für alle, im Rahmen des BBG getroffenen sozialpolitischen Maßnahmen wird keine Einzelbewertung vorgenommen. Dennoch soll aber auch hier eine ordnungspolitische Bewertung durchgeführt werden, da insgesamt die Sozialausgaben deutlich reduziert und falsche Anreize zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen korrigiert und entschärft wurden. Insgesamt geht dieses Sozialpaket (Pensionen, Familien, Pflege) mit +10 Punkten positiv in das DACH-Reformbarometer ein.

### *Förderung für Unternehmer mit Handicap*

Seit 1. Januar 2011 gilt eine neue Regelung, wonach Unternehmer mit Handicap das Recht auf eine Förderung haben, die den Mehraufwand abdecken soll, welcher aufgrund der Behinderung entsteht. Durch diese Maßnahme sollen Unternehmer mit Behinderung gegenüber behinderten Arbeitnehmern gleichgestellt werden.

Die Förderung gilt nur für begünstigte Behinderte. Für eine Begünstigung muss ein Grad der Behinderung von mindestens 50 Prozent amtlich festgestellt werden. Außerdem muss der Antragsberechtigte Einzelunternehmer sein, der nicht der Bilanzierungspflicht unterliegt oder davon befreit ist und der Jahresumsatz darf den erhöhten Schwellenwert nicht überschreiten. Der mit der Behinderung bedingte Mehraufwand muss eine maßgebliche Belastung für die unternehmerische Tätigkeit darstellen. Zusätzlich gilt die neue Regelung für landwirtschaftliche Betriebsführer, die ausschließlich Familienmitglieder beschäftigen oder den Betrieb gemeinsam führen.

Die Förderungen werden pauschal in der Höhe der monatlichen Ausgleichstaxe gewährt. Entsteht aufgrund der Behinderung eine längere Abwesenheit und muss deshalb eine Ersatzkraft eingestellt werden, kann die Förderung sogar verdoppelt werden. Eine Verdoppelung der Förderung tritt ebenso in Kraft, wenn der Unternehmer regelmäßig nicht mehr als ein halbes Vollzeitäquivalent als Arbeitnehmer beschäftigt und wenn der Bestand des Unternehmens durch eine Abwesenheit gefährdet wäre. Die pauschale Abgeltung wird jeweils für höchstens sechs Monate gewährt und kann bei gleichbleibenden Voraussetzungen wiederholt in Anspruch genommen werden.

Für das DACH-Reformbarometer ist diese Neuerung nicht bewertungsrelevant, da die finanziellen Auswirkungen weit unterhalb der Grenze von 100 Millionen Euro liegen. Diese Maßnahme wird daher neutral bewertet.

#### **4.2.4 Steuer- und Finanzpolitik - Belastungspaket statt Systemreformen**

Der Indikator für die Steuer- und Finanzpolitik ist als einziger Teilindikator in Österreich im Jahresvergleich gesunken, nämlich um minus 2,8 Zähler von 120,1 auf 117,3. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass die Regierung den positiven wirtschaftlichen Rückenwind nicht dafür nutzte, die Budgetkonsolidierung konsequenter voranzutreiben und stattdessen im Finanzrahmengesetz den Ausgabenrahmen massiv erhöhte.

Rund 1,26 Milliarden Euro will die Regierung entweder durch neue Steuern oder durch die Erhöhung und Ausweitung bestehender Steuern erwirtschaften. Das entspricht rund der Hälfte des Konsolidierungsvolumens. Die andere Hälfte soll durch Ausgabeneinsparungen erzielt werden, die zum Teil bereits beschrieben wurden.<sup>9</sup>

Am 14. November, also kurz vor Redaktionsschluss des diesjährigen Reformbarometers kündigte die Regierung die Einführung einer Schuldenbremse im Verfassungsrang an. Diese Ankündigung wurde durch einen Ministerratsbeschluss vom 15. November zwar bestärkt, allerdings stehen noch Verhandlungen mit den Oppositionsparteien aus. Um eine Schuldenbremse im Verfassungsrang zu verankern, braucht die Regierung die Zustimmung zumindest einer Oppositionspartei. Hinzu kommt, dass sich der Bund auch mit den Ländern einigen muss. Aufgrund der noch vielen Fragezeichen, wird im diesjährigen Reformbarometer, die Ankündigung der Bundesregierung, in Österreich eine Schuldenbremse zu installieren, noch nicht berücksichtigt.

#### *BBG – Neue Steuern und Steuererhöhungen*

Die Einführung einer neuen Steuer, der sogenannten „Bankenabgabe“, soll ab 2011 jährlich 500 Millionen Euro zusätzlich in die Kasse des Finanzministers spülen. Als Bemessungsgrundlage für die „Bankenabgabe“ ist die durchschnittliche unkonsolidierte Bilanzsumme eines Kreditinstituts abzüglich des gezeichneten Kapitals, der Rücklagen und gesicherten Einlagen heranzuziehen. Für risikoreiche Finanzinstrumente wie Derivate ist zusätzlich eine „Sonderstabilitätsabgabe“ abzuführen. Die Regierung erwartet nicht nur zusätzliche Steuereinnahmen, sondern auch stabilisierende Lenkungseffekte am Kapitalmarkt. Im Gegenzug zur Einführung der Banken- oder Stabilitätsabgabe wurde die Darlehens- und Kreditvertragsgebühr abgeschafft.

Mit dem BBG wurde die Besteuerung von Kapitalvermögen neu geordnet, systematisiert und

---

<sup>9</sup> Neben den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik gibt es noch in vielen anderen Bereichen Ausgabeneinsparungen, wie beispielsweise beim Bundeskanzleramt, bei den Bundesministerien für Inneres, Äußeres oder Justiz, die aber für das DACH-Reformbarometer nicht bewertungsrelevant sind und daher auch nicht eigens angeführt werden.

auf Substanzgewinne sowie Derivate ausgedehnt. Im Wesentlichen bedeutet dies, dass ab 2011 Einkünfte aus realisierten Wertsteigerungen von Kapitalanlagen wie beispielsweise Gewinne aus der Veräußerung von Aktien, GmbH-Anteilen, Anleihen und sonstigen Forderungswertpapieren sowie Einkünfte aus Derivaten wie etwa Optionen, Swaps, Veräußerung von Derivaten oder Stillhaltprämien mit einer Kapitalertragssteuer in Höhe von 25 Prozent besteuert werden. Diese Steuer wird künftig von der depotführenden inländischen Bank einbehalten oder wenn das Depot bei einer ausländischen Bank ist, im Wege der Steuerveranlagung eingehoben.

Bei Privatstiftungen wurde die niedrige Zwischensteuer von 12,5 auf 25 Prozent angehoben. Außerdem werden Liegenschaftsgewinne besteuert, wenn es sich beim Stifter um eine Kapitalgesellschaft handelt. Diese Maßnahmen sollen bis 2014 rund 100 Millionen an Mehreinnahmen bringen.

Bei der Fremdfinanzierung des Erwerbs einer konzernzugehörigen Kapitalbeteiligung sind Fremdkapitalzinsen ab 1. Januar 2011 steuerlich nicht mehr abzugsfähig.

Zusätzliche Einnahmen von 60 Millionen Euro im Jahr 2011 und 90 Millionen Euro in den Folgejahren sollen die Einführung einer Flugabgabe für Passagiere bringen. Die Abgabe soll auch die steuerliche Schieflage bei den Verkehrsmitteln mit fossilen Treibstoffen beseitigen, die durch die Befreiung des Flugverkehrs von verbrauchsorientierten Energiesteuern entsteht. Der Tarif ist nach der Entfernung des Zielflugplatzes gestaffelt, bei Kurzstreckenflügen beträgt die neue Abgabe 8 Euro, bei Mittelstreckenflügen 20 Euro und bei Langstreckenflügen 35 Euro.

Das bereits im Rahmen der Normverbrauchsabgabe (NOVA) bestehende Bonus-Malus-System wurde per März 2011 weiter ausgebaut. Der Kauf verbrauchs- und ausstoßintensiver Fahrzeuge wird noch stärker als bisher steuerlich belastet. So erhöht sich die NOVA bei Fahrzeugen mit einem Schadstoffausstoß, der über 180 Gramm CO<sub>2</sub> liegt, von 25 auf 50 Euro pro Gramm, ab 220 Gramm CO<sub>2</sub> von 25 auf 75 Euro pro Gramm.

Des Weiteren wurde zum 01. per Januar 2011 ein CO<sub>2</sub>-Zuschlag bei der Mineralölsteuer eingeführt. Dieser Zuschlag beträgt 20 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>, dies entspricht einer Erhöhung von 4 Cent pro Liter für Benzin und 5 Cent pro Liter für Diesel. Da der Zuschlag auch Teil der Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer ist, erhöht sich damit der Preis für die oben genannten Kraftstoffe um insgesamt 4,8 Cent und 6 Cent pro Liter.

Eine Änderung des Energieabgabenvergütungsgesetzes beschränkt den Anspruch auf Energieabgabenrückvergütung auf Produktionsbetriebe. Betriebe, deren Schwerpunkt in der Erbringung von Dienstleistungen besteht, verlieren ihren Anspruch. Diese Maßnahme soll rund 100 Millionen Euro an Mehreinnahmen bringen.

Die Erhöhung der Tabaksteuer betrifft Zigaretten, Zigarren, Zigarillos und Feinschnitttabake und wird den Preis einer Zigarettenpackung um 25 bis 35 Cent erhöhen, was insgesamt zu Mehreinnahmen von rund 150 Millionen Euro führen soll.

Mit dem Betrugsbekämpfungspaket und der Aufnahme von 300 zusätzlichen Mitarbeitern erwartet der Staat zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von 100 bis 150 Millionen Euro.

Neue Steuern sowie Steuererhöhungen sind nach den Kriterien des Reformbarometers grundsätzlich negativ zu bewerten.



## BBG – Steuerentlastungen

Neben der umfangreichen Erhöhung der Abgabenbelastung durch neue Steuern oder Steuererhöhungen gab es, als Ausgleich, vergleichsweise geringe Steuerentlastungen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Abschaffung der Kreditvertragsgebühr. Diese in Europa einzigartige Gebühr belastete Kreditnehmer in Höhe von insgesamt rund 150 bis 170 Millionen Euro. Ihre Abschaffung wurde bereits im letztjährigen Reformbarometer berücksichtigt. Zusätzlich wurden Spediteure und Pendler entlastet. Während die Kraftfahrzeugsteuer für Lastkraftwagen um 30 Prozent reduziert und damit dem EU-Niveau angepasst wurde, erhöht sich die Pendlerpauschale um rund 10 Prozent.

Trotz geringer Steuerentlastungen bleibt das zur Budgetkonsolidierung geschnürte Steuerpaket ein massives Belastungspaket für Bürger und Unternehmen. Alle steuerpolitischen Maßnahmen werden nicht einzeln bewertet. Dennoch erfolgt auch hier wie bereits in den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik eine ordnungspolitische Gesamtbewertung, da mit den umfangreichen Steuererhöhungen die Steuerquote in Österreich von ursprünglich 42,3 Prozent des BIP auf 42,7 Prozent im Jahr 2011 und auf 42,8 Prozent im Jahr 2012 ansteigen wird. Diese steuerliche Mehrbelastung geht in das DACH-Reformbarometer mit –20 Punkten ein.

## Finanzrahmengesetz (FRG) 2011 bis 2015

Die Daten des jährlich neu beschlossenen FRG 2011 – das FRG wird jährlich im Frühjahr rollierend fortgeschrieben und auf einfachgesetzlicher Ebene im Parlament beschlossen – sind nur schwer vergleichbar, da sich auch die Basis und Bezugsgröße (BIP) ändern.

Starke Abweichungen gibt es besonders bei den Angaben in absoluten Werten. Wie oben bereits erwähnt, sind die Ausgabenobergrenzen im FRG 2011 stark nach oben revidiert worden. Auch die Einnahmenobergrenzen sind dank der guten Konjunktur deutlich nach oben verschoben worden.

Im Gegensatz dazu sind die Abweichungen bei den Prozentsätzen nur sehr gering. Zu bedenken gilt auch, dass die Daten zur öffentlichen Gebarung im Frühjahr 2011 einer Revision unterzogen wurden. Auslöser für diese Revision sind präzisere Auslegungsregeln für das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG). Die Folge ist, dass sich der öffentliche Schuldenstand geringfügig erhöhte.

Die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sollten sich laut Angaben des FRG 2011 so entwickeln, dass das Budgetdefizit von Jahr zu Jahr verringert wird, und zwar von 3,9 Prozent im Jahr 2011 auf 2,0 Prozent im Jahr 2015.

Tabelle 4.2

### Konsolidierungsziele 2011 bis 2014 in Prozent des BIP

	Staatsdefizit		Öffentliche Verschuldung	
	FRG 2010	FRG 2011	FRG 2010	FRG 2011
2011	4,0	3,9	72,6	73,6
2012	3,3	3,3	73,8	75,0
2013	2,7	2,9	74,3	75,5
2014	2,3	2,4	74,2	75,1
2015	–	2,0	–	74,4

Quelle: BMF: Strategiebericht zum FRG 2010 und 2012

Das Ziel, das Budgetdefizit bereits im Jahr 2013 unter die Maastrichtgrenze von 3 Prozent zu drücken, hat sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert.

Was der Regierung aber vorzuwerfen ist, ist der Umstand, dass sie sich eher die gute konjunkturelle Entwicklung zunutze machte und die Ausgaben massiv erhöhte, als konsequenter am Konsolidierungskurs festzuhalten. Zusammen mit den höheren Einnahmen wäre es der Regierung vermutlich gelungen, bereits im Jahr 2012 unter die 3-Prozent-Maastrichtmarke zu kommen. Zudem rückte die Bundesregierung von ihrem ursprünglichen Ziel, 40 Prozent durch Einnahmenerhöhungen und 60 Prozent durch ausgabenseitige Einsparungen erzielen zu wollen, ab. Tatsächlich beträgt dieses Verhältnis nun 50 zu 50.

Diese Haltung der Regierung bei der Budgetkonsolidierung erfordert eine Korrektur der Bewertung des FRG 2010 im vergangenen Jahr (+140 Punkte) in Höhe von –20 Punkten.

### *Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*

Nachdem der Bund bereits im FRG 2010 bis 2014 umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen angekündigt hatte und diese Ende 2010 im Parlament beschloss, werden mit dem Stabilitätspakt auch die Länder und Gemeinden in die Pflicht genommen, ihren Beitrag zur Konsolidierung des Budgets zu leisten.

Der Stabilitätspakt 2011 regelt die innerstaatliche Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Orientierung der Haushalte und die Aufteilung von Defizitquoten und Sanktionslasten. Dazu haben sich Bund, Länder und Gemeinden für die Jahre 2011 bis 2014 auf maximale Defizitquoten für den Bund und die Länder geeinigt und jeweils länderweise ausgeglichene Haushaltsergebnisse der Gemeinden vereinbart. Ein Sanktionsmechanismus soll die Stabilitätsverpflichtungen absichern.

Zum Stabilitätspakt kritisch anzumerken ist die Tatsache, dass es bereits seit 1999 Stabilitätspakte gegeben hat, die wesentlich ambitionierter waren als der jüngste Stabilitätspakt. Mit dem Stabilitätspakt 2011 wurden die Stabilitätsbeiträge der Länder wesentlich großzügiger gestaltet, indem statt Überschussverpflichtungen nun vereinbarungsgemäß Defizite der Länder zulässig sind. Auch ließ die derzeitige budgetäre Lage der Regierung keine andere Möglichkeit zu, als von den ambitionierten Zielsetzungen abzurücken und die Ziele so zu definieren, wie sie nun tatsächlich festgeschrieben sind. Hinzu kommt, dass dieser Stabilitätspakt mit großer Wahrscheinlichkeit bereits im kommenden Jahr obsolet sein wird.

Die Ursache hierfür ist die jüngste Ankündigung der Bundesregierung, in Österreich eine Schuldenbremse installieren zu wollen. In weiterer Folge soll auch der Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu verhandelt werden. Aus diesem Grund wird der Stabilitätspakt als neutral bewertet.

### *Forschungsprämie und Forschungsfreibetrag*

Mit dem BBG 2011 wurden alle Forschungsfreibeträge abgeschafft. Dies betrifft den allgemeinen Forschungsfreibetrag, den sogenannten „Frascati“-Forschungsfreibetrag und den Auftragsforschungsfreibetrag. Im Gegenzug zur Abschaffung der Forschungsfreibeträge wurde die Forschungsprämie von 8 auf 10 Prozent erhöht. Ab 2011 bekommen damit Unternehmen 10 Prozent ihrer jährlichen Forschungsaufwendungen vom Staat rückvergütet. Die Erhöhung der Forschungsprämie und die Abschaffung der Freibeträge führen insgesamt zu einer Erhöhung der Forschungsausgaben in Höhe von rund 40 Millionen Euro, weshalb diese Maßnahmen im

Reformbarometer als neutral bewertet werden.

#### *Abgabenänderungsgesetz 2011*

Am 1. Januar 2011 wurde der Geltungsbereich der Glücksspielabgabe nach dem Glücksspielgesetz in Höhe von 5 Prozent auch auf Gewinnspiele und Preisausschreiben „ohne“ Spieleinsatz ausgedehnt. Für Veranstalter von Gewinnspielen hätte diese Neuregelung nicht nur zu einer höheren Steuerbelastung geführt, erhöht hätte sich damit auch der administrative Aufwand, weshalb Preisausschreiben im Bagatellbereich daher völlig unattraktiv wurden.

Aus diesem Grund wurde die oben genannte Neuregelung dahingehend abgeändert, dass ab 1. September 2011 nur mehr Preisausschreiben und Gewinnspiele über der Bagatellgrenze in Höhe von 10.000 Euro der Glücksspielabgabe unterliegen. Gewinne aufgrund von Preisausschreiben und Gewinnspiele unterhalb dieser Schwelle werden damit nicht mehr erfasst.

Im DACH-Reformbarometer wird diese Maßnahme als neutral bewertet, da die Bagatellgrenze von 100 Millionen Euro bei weitem unterschritten wird.

### **Weitere nicht bewertungsrelevante Maßnahmen**

#### *Neue Förderoffensive für die thermische Sanierung*

Im Rahmen einer Förderoffensive für die thermische Sanierung stehen ab 1. März 2011 für vier Jahre jährlich 100 Millionen Euro zur Verfügung. 70 Millionen Euro sind für den privaten Wohnungsbau vorgesehen und 30 Millionen Euro stehen für die Sanierung von Betriebsgebäuden zur Verfügung. Insgesamt steht ein Fördervolumen von 400 Millionen Euro bereit. Durch das gesamte Fördervolumen können Investitionen von 2,7 Milliarden Euro in Österreich ausgelöst werden.

Die Förderrichtlinie wird eine Win-win-Situation durch positive umwelt-, konjunktur- und beschäftigungspolitische Effekte auslösen. Somit profitieren einerseits die Umwelt und andererseits die Wirtschaft. Förderaktionen regen Investitionen an und wirken sich bei Unternehmen und deren Mitarbeiterzahl positiv aus. Die Sanierung von Betriebs- und Geschäftsgebäuden wird zusätzlich dazu beitragen, nachhaltig den Energieverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Österreich zu senken. Die thermische Sanierung stellt einen wichtigen Aspekt für die Energie- und Klimaziele dar und darf somit nicht vernachlässigt werden.

#### *Verwaltungserleichterungen im Wasserrecht*

Das Wasserrechtsgesetz stammt aus dem Jahr 1959. Durch zahlreiche Novellen wurden hier auch einige Verwaltungsschritte verordnet, die aus heutiger Sicht nicht mehr notwendig sind und sowohl der Wirtschaft als auch der öffentlichen Verwaltung ein hohes Maß an Belastungen bescherten. Mit der jüngsten Wasserrechtsnovelle wurde eine Reihe von Deregulierungsmaßnahmen umgesetzt. Beispielsweise kann nach dem Vorbild der Gewerbeordnung auf Antrag eines Wasserbenutzers eine nachträgliche Modifikation von Bescheidaufgaben bewirkt werden, wenn die Voraussetzungen für die Vorschreibung solcher Auflagen nicht mehr vorliegen. Das könnte beispielsweise die Streichung oder Einschränkung einer Überwachungspflicht für einen nicht mehr eingesetzten Schadstoff sein. Dadurch können vor allem unnötige Bürokratiekosten für die Unternehmen und die Verwaltung eingespart werden. Des Weiteren überführt die Novelle Erdwärmeanlagen generell in das Anzeigeverfahren und schränkt die Bewilligungspflicht für Tiefsonden ein. Dies sollte den Einsatz solcher Anlagen mit ihren positiven Auswirkungen auf den Klimaschutz weiter vereinfachen.

### Forcierung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für KMU

Um KMU den Einstieg in eine kontinuierliche Forschungs- und Innovationstätigkeit zu erleichtern und die Qualität der Forschungsprojekte zu heben, wurden von der österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) vier aufeinander abgestimmte Förderangebote entwickelt (KMU-Paket). Dazu gehört erstens das bereits bewährte Programm „Innovationsscheck“, mit dem kleinere Forschungsdienstleistungen zugekauft werden können. Den zweiten Baustein bildet das Programm „Feasibility Studies“ (Machbarkeitsstudien), dessen Förderobergrenze auf maximal 30.000 Euro festgelegt ist. Als dritte Säule wurde das neue Programm „Projektstart“ ins Leben gerufen, aus dem die Vorbereitung von Forschungsprojekten gefördert wird. Und viertens wurde für die Projektförderung im Bereich Basisprogramme der FFG mit dem Forschungscoach zusätzlich die Möglichkeit für kleine Unternehmen geschaffen, auch externe Projektmanagementkosten zu fördern.

Mit diesem Maßnahmenpaket sollen jährlich 400 bis 500 neue KMU für die Forschung gewonnen werden, sodass diese Unternehmen in der Folge eine dauerhafte eigenständige Innovationsfähigkeit entfalten.

### 4.2.5 Entwicklung des Reformbarometers für Österreich

Tabelle 4-3

#### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Österreich – Monatswerte

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck

Stand am Ende der bisherigen Berichtsjahre					Teilindikatoren im Jahr 2011				
Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer- und Finanz-politik	Reform-baro-meter*	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer- und Finanz-politik	Reform-baro-meter*
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0	10/10	108,4	110,9	120,1	113,1
09/03	108,4	105,5	100,0	104,6	11/10	108,4	110,9	120,1	113,1
09/04	110,0	109,1	100,0	106,4	12/10	109,2	111,8	118,7	113,2
09/05	113,4	116,4	112,9	114,2	01/11	109,2	111,8	118,7	113,2
09/06	112,6	117,3	113,6	114,5	02/11	109,2	111,8	118,7	113,2
09/07	111,0	111,8	113,6	112,1	03/11	109,2	111,8	118,7	113,2
09/08	106,8	110,0	105,1	107,3	04/11	109,2	111,8	117,3	112,8
09/09	106,8	110,0	106,5	107,8	05/11	109,2	111,8	117,3	112,8
09/10	108,4	110,9	120,1	113,1	06/11	109,2	111,8	117,3	112,8
09/11	110,0	111,8	117,3	113,0	07/11	110,0	111,8	117,3	113,0
					08/11	110,0	111,8	117,3	113,0
					09/11	110,0	111,8	117,3	113,0

Ausgangswert (September 2002) = 100;

Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung;

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

### 4.3 Schweiz – Stetigkeit ohne Elan in der Sozialpolitik

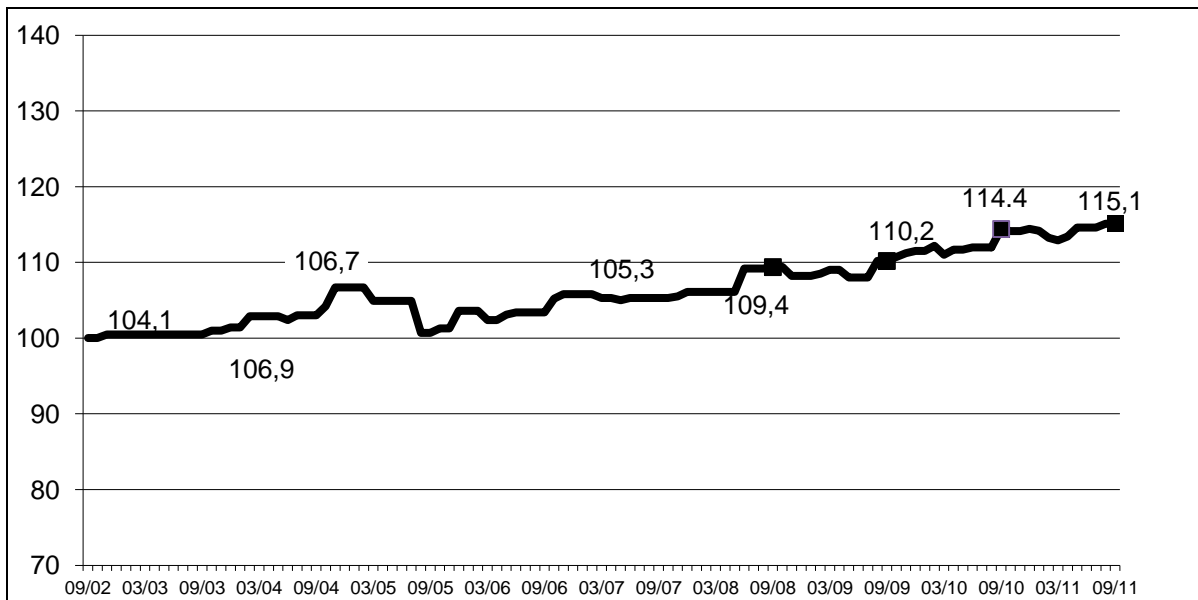
#### 4.3.1 Einleitung

Die wirtschaftliche Situation der Schweiz hätte eigentlich gute Voraussetzungen für mutige Reformschritte geschaffen, denn die Konjunktur blieb insgesamt bis zuletzt relativ robust, obwohl die Stärke des Franken im Verlauf des Berichtsjahres immer mehr spürbar wurde, sodass sich die SNB am 6. September 2011 genötigt sah, eine Wechselkursuntergrenze von 1.20 Franken pro Euro festzulegen, um eine drohende Deindustrialisierung abzuwenden. Trotz der deutlichen Abschwächung der Exporte ab dem zweiten Quartal rechnen aber die meisten Prognosen für 2011 immer noch mit einem realen Wachstum zwischen 1,8 Prozent und 2,3 Prozent, einer Arbeitslosenquote von 3,1 Prozent und einer durchschnittlichen Inflationsrate von rund 0,5 Prozent.

Abbildung 4-6

#### Das Reformbarometer für die Schweiz

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Avenir Suisse

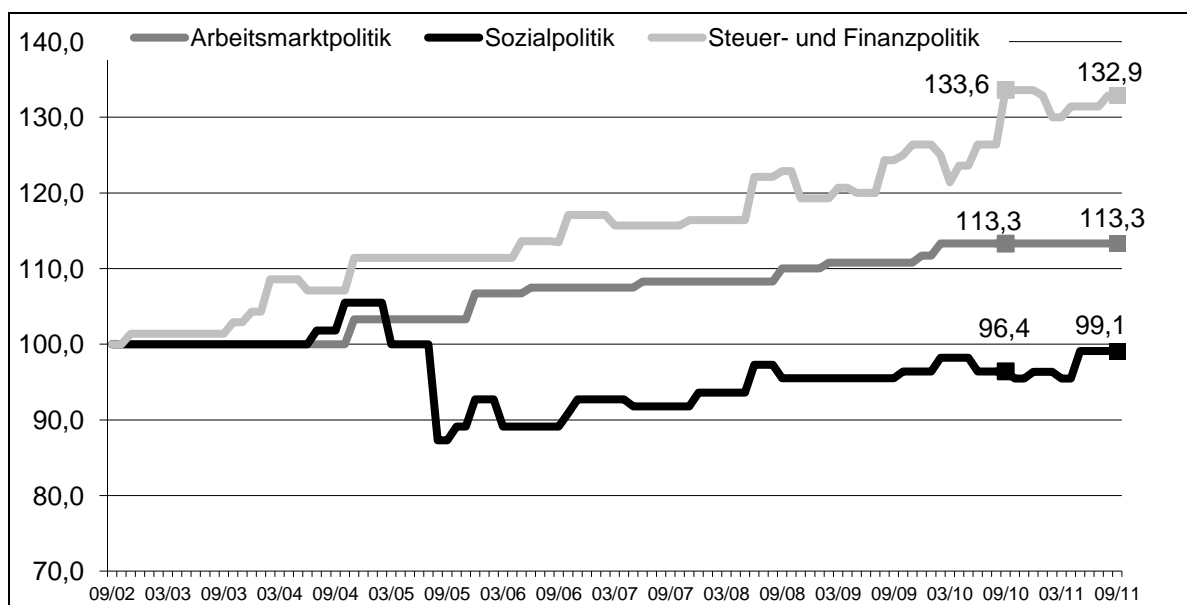
Umso enttäuschender fällt deshalb die Reformbilanz aus: Seit September 2010 hat sich das Schweizer Reformbarometer nur leicht von 114,4 auf 115,1 erhöht. Während die Arbeitsmarktpolitik stagnierte, erholte sich der Teilindikator der Sozialpolitik hauptsächlich dank einem vielversprechenden Ansatz zur Sanierung der Invalidenversicherung. Trotzdem wird die Sozialpolitik immer mehr zum reformpolitischen Sorgenkind. Bei der Steuer- und Finanzpolitik musste erstmals seit Einführung des Reformbarometers eine Verschlechterung verbucht werden: Exogene Faktoren wie die Frankenstärke haben den Reformwillen entweder gebremst oder in die falsche Richtung gelenkt. Die einzelnen Bereiche weisen Ende September 2011 folgenden Schlusstand auf (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozentpunkten in Klammern):

- Arbeitsmarktpolitik 113,3 Punkte (+0,0 Punkte)
- Sozialpolitik 99,1 Punkte (+2,7 Punkte)
- Steuer- und Finanzpolitik 132,9 Punkte (−0,7 Punkte)

Abbildung 4-7

### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für die Schweiz

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Avenir Suisse

#### 4.3.2 Arbeitsmarktpolitik – Stagnation auf relativ hohem Niveau

In der Beobachtungsperiode kam es in der Arbeitsmarktpolitik weder zu Rückschlägen noch zu Fortschritten. Dies ist insofern nicht beunruhigend, als sich der schweizerische Arbeitsmarkt durch hohe Flexibilität auszeichnet, was zumindest teilweise auch die konstant niedrige Arbeitslosigkeit erklärt.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass in der Volksabstimmung vom 26. September 2010 (kurz vor Ende der Betrachtungsperiode für das Reformbarometer 2010) das Referendum gegen die Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 19. März 2010 deutlich abgelehnt wurde. Die Revision fördert die Entschuldung der Arbeitslosenkasse, beseitigt Fehlansätze und erleichtert eine Wiedereingliederung. Bedauerlicherweise werden diese positiven Reformschritte durch beträchtliche Mehreinnahmen neutralisiert. Die Botschaft zur Revision wurde im Reformbarometer 2008 bereits bewertet.

Im Herbst 2011 hat sich der Bundesrat für eine parlamentarische Initiative ausgesprochen, die älteren und invaliden Arbeitslosen zwecks Vermeidung von Härtefällen den Bezug der Höchstzahl von 520 Tagegeldern (zwei Jahre) wieder erleichtern soll. Die Mindestbeitragszeit an die Arbeitslosenversicherung würde dabei von 24 auf 22 Monate gesenkt und wäre eher als Reformrückschlag zu betrachten. Weil die Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung von jährlich 15 Millionen jedoch klein ausfällt, verlangt die Anpassung keine Bewertungsänderung im Reformbarometer.

### 4.3.3 Sozialpolitik – Bemühungen nicht ausreichend

In der Sozialpolitik steht die Schweiz vor großen Herausforderungen. Obwohl sie mit ihrem Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge an und für sich über ein ausgewogenes System verfügt, ist dessen Finanzierung wegen Unterdeckungen, zu hoher Umwandlungssätze und der Vernachlässigung der demografischen Entwicklung nicht nachhaltig. Dank wichtiger Fortschritte bei der Invalidenversicherung konnte sich der Teilindex seit September 2010 jedoch von 96,6 auf 99,1 Punkte verbessern, er liegt aber weiterhin unterhalb des Ausgangswerts von 2002.

Enttäuschend ist jedoch, dass am 1. Oktober 2010 nach sechs Jahren die 11. Revision der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) in der Schlussabstimmung definitiv abgelehnt wurde. Nachdem die erste Fassung der Revision am 16. Mai 2004 an der Volksmehrheit gescheitert war, legte der Bundesrat dem Parlament im Dezember 2005 eine Neufassung in zwei Teilen vor. Das Reformbarometer hatte den ersten Teil damals mit 40 Punkten positiv bewertet. Die Maßnahmen beinhalten besonders ein einheitliches Rentenalter von 65 Jahren für Frauen und Männer, eine anreizneutrale Flexibilisierung der Pensionierung und die Anpassung der Renten je nach Stand des AHV-Ausgleichsfonds, was deutliche Einsparungen zur Folge gehabt hätte. Diese positiven Impulse wurden aber damals durch das zweite Maßnahmenpaket bereits größtenteils neutralisiert. Das Reformbarometer bewertete diesen zweiten Teil mit minus 30 Punkten. Er umfasste unter anderem die Einführung einer Vorruhestandsleistung für einkommensschwache Personen, die zu beträchtlichen Mehrkosten geführt und das Versicherungsprinzip, in Form von Anreizen zu vorzeitigen Pensionierungen, geschwächt hätte. Durch die Ablehnung des Gesamtpakets im Oktober 2010 muss der restliche positive Reformwille bei der AHV nun vollständig korrigiert werden. Die Ablehnung wird im Reformbarometer mit minus 10 Punkten bewertet.

Der Bundesrat hat im Dezember 2010 über das weitere Vorgehen bei der AHV unterrichtet. Zum einen wurde am 3. Dezember 2010 dem Parlament eine Botschaft mit denjenigen Maßnahmen, die in den bisherigen Diskussionen zur 11. AHV-Revision unbestritten waren, unterbreitet. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden am 17. Juni 2011 von der Bundesversammlung angenommen. Die Maßnahmen beinhalten die Abschaffung der sinkenden AHV-Beitragsskala für Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber und die Aufhebung der starren Obergrenze des maximalen Beitrags der Nichterwerbstätigen. Der Höchstbeitrag der Nichterwerbstätigen wird neu festgelegt, sodass er grundsätzlich das 50-Fache des Mindestbeitrags ausmacht. Dabei werden sehr gut gestellte Nichterwerbstätige gegenüber heute stärker belastet. Weiter wird der Bezug der AHV-Beiträge mit verschiedenen Maßnahmen vereinfacht und gewisse Aufgaben sollen neu zentral vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) koordiniert und gesteuert werden. Der Bund rechnet mit jährlichen Mehreinnahmen von insgesamt 4 Millionen Franken. Zusätzlich wird ein zentrales Ergänzungsleistungsregister eingerichtet, welches einmalige Aufbaukosten von 6 bis 10 Millionen Franken und jährlich wiederkehrende Betriebskosten von rund 2 Millionen Franken erfordert. Das Reformbarometer bewertet diese Maßnahmen trotz der geringen finanziellen Auswirkungen mit plus 10 Punkten. Angesichts der mittel- und längerfristig dringend notwendigen Reformen werden wenigstens die unbestrittenen Vorschläge zum Abbau der Bürokratie eingeführt.

Der Bundesrat will sich für die Lösungssuche eines neuen Maßnahmenpakets (12. AHV-Revision) Zeit nehmen. Konsultationen mit Parteien und Sozialpartnern haben jedoch gezeigt, dass es schwierig ist, die divergierenden Interessen in Einklang zu bringen. Immerhin scheinen alle Beteiligten anzuerkennen, dass sich die Finanzlage der AHV aufgrund der demografischen Entwicklung ab 2020 verschlechtern wird. Der Zeitplan des Bundesrats sieht vor, die 12. AHV-Revision dem Parlament in der nächsten Legislaturperiode zu präsentieren, damit sie spätestens 2017 gesetzlich zum Abschluss gebracht und gegen 2019 in Kraft gesetzt werden könnte.

Diese Absichten werden im Reformbarometer nicht bewertet.

Neben der AHV sind auch bei der Invalidenversicherung (IV), die seit 1993 defizitär ist, Reformen dringend notwendig. Das strukturelle Defizit lag in den letzten Jahren bei über 1 Milliarde Franken pro Jahr. Ende 2010 betragen die angehäuften IV-Schulden rund 15 Milliarden Franken. Träger der IV-Schuld war bis 2010 die AHV. Bundesrat und Parlament haben aufgrund der stetig wachsenden Schulden einen Sanierungsplan in drei Schritten beschlossen. Dank der ersten beiden Sanierungsschritte (4. und 5. IV-Revision) wurde die Anzahl der neuen IV-Renten seit 2003 um 47 Prozent gesenkt und das Defizit stabilisiert. Zwischen 2011 und 2017 ermöglicht die Zusatzfinanzierung der IV von insgesamt mehr als 14 Milliarden Franken, bestehend aus dem Startkapital des AHV-Fonds, einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Übernahme der Schuldzinsen durch den Bund, das Defizit zu beseitigen. Der dritte Reformschritt (6. IV-Maßnahmenpaket) hat die nachhaltige Sanierung der IV zum Ziel und wurde dem Parlament in zwei Teilen unterbreitet. Das erste Maßnahmenpaket (IV-Revision 6a) ist vom Parlament am 18. März 2011 verabschiedet worden. Das Paket beinhaltet eher kurzfristig zu realisierende Maßnahmen und umfasst die Hauptbereiche eingliederungsorientierte Rentenrevision, Neuregelung des Finanzierungsmechanismus und Preissenkungen im Hilfsmittelbereich. Das Reformbarometer hat diese früheren Anpassungen bereits bewertet. Korrekturen hierzu sind nicht notwendig.

Der Bundesrat hat am 11. Mai 2011 dem Parlament das zweite Maßnahmenpaket (IV-Revision 6b) unterbreitet. Das Paket stellt sicher, dass die IV ab Ende der befristeten Mehrwertsteuererhöhung (ab 2018) finanziell selbstständig ist, das heißt, eine nachhaltig ausgeglichene Rechnung führt. Überdies zielt die Revision 6b darauf ab, die Schulden der IV bei der AHV bis 2025 vollständig zurückzuzahlen. Das Paket soll ab 2015 umgesetzt werden und beinhaltet folgende Elemente:

- Erstens wird das Rentensystem zur Unterstützung der Arbeitseingliederung angepasst. Das geltende System mit fixen Rentenstufen wird abgeschafft, da dadurch der Rentenverlust oft grösser ist als das zusätzlich erzielte Einkommen und damit die Anreize zu arbeiten geschwächt werden. Es wird ein stufenloses Modell in Abhängigkeit vom Invaliditätsgrad vorgeschlagen und eine ganze Rente wird erst ab einem IV-Grad von 80 Prozent anstatt wie derzeit 70 Prozent ausbezahlt. Die durchschnittliche jährliche Entlastung (2015 bis 2025) beträgt 150 Millionen Franken. Gleichzeitig wird das Versicherungsprinzip gestärkt.
- Zweitens werden die Eingliederung durch die Früherfassung und die besonderen Integrationsmaßnahmen für psychisch belastete Personen, die mit der 5. IV-Revision eingeführt wurden, erweitert. Unter anderem werden Versicherte und Arbeitgeber beraten und begleitet, um Eingliederung zu fördern und Ausgliederung wenn möglich zu verhindern. Die durchschnittliche jährliche Entlastung (2015 bis 2025) beträgt 50 Millionen Franken.
- Drittens wird die Elternrente für die Bezieher einer IV-Rente pro Kind von 40 Prozent auf 30 Prozent der Rente gekürzt. Die Kürzung wird größtenteils durch Leistungen der beruflichen Vorsorge, Ergänzungsleistungen oder Familienzulagen, die seit Einführung der Elternrente hinzugekommen sind, kompensiert. Die Einsparungen durch diese Maßnahme betragen zwischen 2015 und 2025 durchschnittlich 120 Millionen Franken pro Jahr.
- Viertens wird die Übernahme von Reisekosten auf die vom Gesetzgeber ursprünglich vorgesehene Leistung begrenzt, das heißt auf die Übernahme der behinderungsbedingten und aufgrund einer Eingliederungsmaßnahme effektiv notwendigen Kosten. Die erwartete jährliche Einsparung beträgt 20 Millionen Franken. Schließlich erfordern die Einsparungsmaßnahmen einen erhöhten Personalbedarf, was zu jährlichen Mehrkosten (2015 bis 2025) von 15 Millionen Franken führt. Mit diesen Maßnahmen können zwischen 2015 und



2025 jährlich (und mit den zusätzlichen Personalkosten eingerechnet) 325 Millionen Franken eingespart werden. Falls die langfristigen Prognosen des Bundesrates über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung eintreten und das Maßnahmenpaket wie vorgesehen wirkt und vom Parlament in dieser Form auch tatsächlich angenommen wird, wird das verbleibende Defizit beseitigt. Die IV-Revision wäre damit saniert und gegenüber der AHV schuldenfrei.

Zusätzlich werden Interventionsmechanismen eingeführt, um künftig Defizite und Schulden zu verhindern. Wenn der Stand der flüssigen Mittel und der Anlagen des IV-Fonds unter einen gewissen Prozentsatz einer Jahresausgabe fällt oder zu fallen droht, sind ausgabenseitige Sofortmaßnahmen vorgesehen, die sich an den dann noch vorhandenen Mitteln orientieren. Zudem ist der Bundesrat verpflichtet, innerhalb eines Jahres dem Parlament eine Botschaft zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts der Versicherung vorzulegen. Eine zusätzliche Umverteilung zwischen den Generationen wird entsprechend verhindert. Das Reformbarometer bewertet die IV-Revision 6b mit insgesamt plus 40 Punkten, je 10 Punkte unter den Rubriken „Ausgaben (je Versicherten)“ und „Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab“ sowie 20 Punkte unter der Rubrik „Versicherungsprinzip wird gestärkt“.

Erfreulich ist auch, dass die eidgenössischen Räte sich in der Herbstsession 2011 nach langer Diskussion über die Managed-Care-Vorlage einigen konnten. Ziel der Vorlage ist die Förderung und Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen von integrierten Versorgungsnetzen, die mehrere Leistungserbringer zum Zweck einer Koordination der medizinischen Versorgung zusammenschließen. Weil die Räte bis zum Schluss an mehreren Differenzen festhielten, kam es zur Einigungskonferenz, die folgende Kompromisslösung vorschlug: Der Selbstbehalt beträgt 15 Prozent für Personen, die sich keinem integrierten Versorgungsnetz anschließen, und 10 Prozent für Personen in einem Versorgungsnetz. Weiter sieht sie vor, dass die Versicherer nicht gezwungen werden, integrierte Versorgungsnetze anzubieten. Das Reformbarometer hat die ursprüngliche Botschaft vom 15. September 2004 bereits positiv bewertet, weil Managed-Care-Modelle die Versorgungsqualität und die Effizienz der Leistungserbringung verbessern. Trotz der genannten Anpassungen ist keine Bewertungsberichtigung notwendig.

Schließlich wird das Bundesgesetz über die Familienzulagen angepasst. Das Gesetz sieht für alle Arbeitnehmer, die obligatorisch in der AHV versichert sind, einen Anspruch auf Familienzulagen vor. Für Selbstständigerwerbende besteht jedoch bis heute kein bundesweiter Anspruch, trotzdem kennen 13 Kantone Familienzulagen für Selbstständige. Diese Lücke wird mit der Änderung des Familienzulagengesetzes vom 18. März 2011 geschlossen. Neu müssen sich die Selbstständigerwerbenden wie die Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse anschließen und haben Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmer. Leistungen sind somit auch für sie nicht vom Einkommen abhängig. Finanziert werden die neuen Familienzulagen durch prozentuale Beiträge der Selbstständigerwerbenden an die Familienausgleichskassen auf der Basis ihres AHV-pflichtigen Einkommens. Für Bund und Kantone entstehen keine Mehrkosten. Die neue Regelung lässt den Kantonen die Freiheit, die Beiträge der Selbstständigerwerbenden an die Familienausgleichskassen auf einem bestimmten Einkommen zu plafonieren. Obwohl diese Maßnahme zu keinen Mehrkosten für die öffentliche Hand und die Arbeitgeber führt und zulasten der Selbstständigerwerbenden erhoben wird, führt sie zu keiner Verbesserung. Im Gegenteil: Weil die Beitragssätze der Selbstständigerwerbenden zur Sozialversicherung steigen, führt dies nicht nur zu einem Sozialausbau innerhalb dieser Gruppe, sondern auch zu einer Umverteilung zwischen jenen ohne Kinder und jenen mit Kindern sowie zwischen besser Verdienenden und schlechter Verdienenden. Das Reformbarometer bewertet die Maßnahme mit minus 10 Punkten.

#### 4.3.4 Steuer- und Finanzpolitik – Enttäuschende Bilanz

Der Teilindikator für die Finanz- und Steuerpolitik verzeichnet 2010/2011 erstmals seit dem Start des D A CH-Reformbarometers im September 2002 einen negativen Reformsaldo. Der Indikator verschlechterte sich seit September 2010 um 0,7 Prozentpunkte von 133,6 auf 132,9. Negativ zu Buche schlugen diskretionäre Maßnahmen gegen die Auswirkungen der Frankenstärke und die Inkonsequenz bei der Umsetzung des in der letzten Berichtsperiode verabschiedeten Konsolidierungsprogramms (KOP) sowie das Scheitern des Einheitssteuersatzes bei der Mehrwertsteuer, wobei die Vorgaben der Schuldenbremse trotzdem eingehalten werden konnten. Diese Rückschläge wurden nur teilweise durch Verbesserungen bei der Finanzmarktregulierung und der Verrechnungssteuer kompensiert.

Am 13. Januar 2011 hat der Bundesrat angekündigt, wegen des unerwartet großen Haushaltsüberschusses von rund 3 Milliarden Franken für das Jahr 2010 auf die integrale Umsetzung des im September 2010 verabschiedeten KOP zu verzichten. Das betrifft vor allem die immer wieder aufgeschobene Aufgabenüberprüfung (Maßnahmenpaket IV des KOP) im Umfang von 300 Millionen Franken, wohingegen die übrigen Maßnahmen des KOP weiterhin für nötig gehalten werden, um in Zukunft die Schuldenbremse einzuhalten und damit finanzpolitischen Spielraum zu bewahren. Zwar erfüllt der Voranschlag 2011 die Vorgaben der Schuldenbremse, doch sendet der Bundesrat damit bedenkliche Signale aus. Auch wenn die beerdigten Sparmaßnahmen klein sein mögen, zeigt der Vorgang deutlich, dass die Sparbereitschaft selbst von der Regierung stets gefährdet ist, wenn sie schon bei kleinen Strukturreformen kalte Füße kriegt. Während Sparbeschlüsse jederzeit schnell zurückgenommen werden können, ist es politisch viel schwieriger, solche zu schnüren und auch umzusetzen. Wenn sogar der Bundesrat die Zügel beim kleinsten Anlass lockert, besteht für das Parlament ohnehin kaum noch ein Anreiz, sich zurückzuhalten. In der Sommersession haben die beiden Räte auch einvernehmlich beschlossen, dem Bundesrat zu folgen. Die Politik wirft der Wirtschaft gern kurzfristiges Denken in Quartalsperioden vor; in der vorliegenden Sache reicht deren Denk- und Planungshorizont nicht einmal über den nächsten Sonntags-Boulevard. Diese Maßnahme wird im Reformbarometer mit 10 Punkten negativ bewertet.

Wegen der anhaltenden Frankenstärke beschloss der Bundesrat am 16. Februar 2011 – in Ergänzung zur Wachstumspolitik – rasch wirkende Maßnahmen in den Bereichen touristische Landeswerbung, Exportrisikoversicherung und Technologieförderung von insgesamt 40 Millionen Franken für die Jahre 2011 und 2012. Diese Maßnahmen werden angesichts ihres geringen Umfangs im Reformbarometer nicht berücksichtigt. Mit dieser „Pflästerli-Politik“, die an der Wurzel des Problems nichts kuriert, sendet der Bundesrat jedoch ein falsches Signal aus. Statt ordnungspolitisches Rückgrat zu zeigen und konsequent auf wachstumsorientierte Rahmenbedingungen zu setzen, gibt er zu erkennen, dass er offenbar jederzeit ein offenes Ohr für alle möglichen und unmöglichen Anliegen in schwierigen konjunkturellen Zeiten hat. Dies wird mit 10 Punkten negativ bewertet.

Am 31. August 2011 hat der Bundesrat ein zweites Maßnahmenpaket zur Abfederung der Frankenstärke im Umfang von 870 Millionen Franken beschlossen. Nachdem bei der Ankündigung noch von interventionistischen und marktverzerrenden Maßnahmen wie direkten Subventionen die Rede war, konnte der Bundesrat sein ordnungspolitisches Gesicht gerade noch einigermaßen wahren. Gleichwohl vermögen die vorgesehenen Maßnahmen – von Ausnahmen abgesehen (Einzahlung von 500 Millionen Franken in den Fonds für die Arbeitslosenversicherung) – den wechselkursgeplagten Unternehmen keine Entlastung zu bringen. Unter dem Druck von außen hat sich die Landesregierung einmal mehr zu Aktivismus drängen lassen, der weder mit Kausaltherapie noch mit einer seriösen, auf die Stärkung der Wachstumskräfte angelegten glaubwürdigen Wirtschafts- und Finanzpolitik viel zu tun hat. Da die finanzielle Mehr-

belastung einmalig ist, fällt sie langfristig nicht ins Gewicht und wird deshalb nicht bewertet. Aus ordnungspolitischer Sicht muss das Hilfspaket im Reformbarometer trotzdem mit 10 Punkten negativ verbucht werden.

Der früher positiv bewertete Vorschlag des Bundesrates zur Einführung eines Einheitssteuersatzes bei der Mehrwertsteuer ist im Parlament gescheitert, sodass die positiven Effizienzgewinne für die Wirtschaft und die Haushalte ausbleiben werden. Dieser Rückschlag ist umso bedauerlicher, als der Einheitssatz bei der Mehrwertsteuer auch einen wichtigen Teil der bundesrätlichen Wachstumsstrategie 2008 bis 2011 darstellte. Im Reformbarometer wird dies mit 20 Punkten negativ verbucht.

Bundesrat und Parlament wollen die Radio- und Fernsehgebühren in Haushaltsgebühren umwandeln, sodass diese auch bezahlen muss, wer kein Empfangsgerät hat. Immerhin sollen kleine Betriebe von der Gebührenpflicht ausgenommen werden. Eine geräteunabhängige Gebührenpflicht, bei der es keine Ausstiegsmöglichkeit gibt, ist diskriminierend. Bei den heutigen technischen Möglichkeiten sollte eine Lösung möglich sein, die eine solche Diskriminierung vermeidet. Die Vorlage wird mit 10 Punkten negativ bewertet.

Den genannten Reformrückschlägen stehen zwei positiv zu bewertende Maßnahmen gegenüber. Im Rahmen der „Too big to fail“-Gesetzesvorlage vom 20. April 2011 hat der Bundesrat zur Erleichterung der Einführung der CoCos beantragt, die Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren abzuschaffen. Außerdem sollen Beteiligungsrechte, die aus der Wandlung von CoCos stammen, ebenfalls von der Emissionsabgabe befreit werden. Damit verfolgt der Bundesrat zwei Ziele: Erstens sollen systemrelevante Banken nicht noch von einer Steuer belastet werden, wenn sie sich in einer Notlage befinden, und zweitens soll die Ausnahme für die Wandlung von CoCos auch für andere Banken gelten. Die Emissionsabgabe ist als verpönte und den Kapitalmarkt belastende Rechtsverkehrssteuer schon seit längerem ein Fremdkörper im schweizerischen Steuersystem und international ein Unikat. Dieser Vorschlag des Bundesrates wird deshalb mit 20 Punkten positiv bewertet, auch wenn er zu Mindereinnahmen des Bundes von netto 220 Millionen Franken führt, ohne Berücksichtigung weiterer nicht quantifizierbarer Mindereinnahmen infolge der Anpassungsreaktionen der systemrelevanten Banken.

Am 24. August 2011 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung der Verrechnungssteuer, der im schweizerischen Steuersystem eine Sicherungsfunktion für die Einkommens- und Vermögenssteuern zukommt, verabschiedet. In Zukunft soll bei der Verrechnungssteuer auf beweglichem Kapitalvermögen vom „Schuldner-“, zum „Zahlstellenprinzip“ übergegangen werden, das heißt, nicht mehr die Schweizer Emittentin schüttet die Erträge aus, sondern die Schweizer Zahlstelle (i. d. R. eine Bank) erhebt die Steuer. Zudem soll die Verrechnungssteuer neu auch bei ausländischen Obligationen erhoben werden. Inländische und ausländische Investoren, die nicht in der Schweiz einkommenssteuerpflichtig sind, können von der Verrechnungssteuer befreit werden. Mit der Änderung werden steuerbefreite institutionelle Anleger wie Pensionskassen in der Zukunft von der Verrechnungssteuer befreit. Das Zahlstellenprinzip ist kein neues Konzept, gelangt es doch bereits beim Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU zur Anwendung. Die Änderung stärkt den Finanzplatz, weil sie die Emission von Obligationen in der Schweiz erleichtert. Darüber hinaus wird die Verrechnungssteuer gezielter auf die natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz und damit auf die Sicherstellung der schweizerischen Einkommens- und Vermögenssteuern ausgerichtet. Die Maßnahme wird mit 20 Punkten positiv bewertet, weil sie ein wichtiges Steuergerechtigkeitsziel verfolgt.

Schließlich sind weitere finanz- und steuerpolitische Maßnahmen zu erwähnen, die im Reformbarometer jedoch nicht bewertet werden. Eine Grundsatzvereinbarung der Schweiz mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich vom Oktober 2010 zum Steuerstreit sieht eine Regularisierung des Bestandes unsteuerter Gelder und eine Abgeltungssteuer für künftige

Erträge (und Kapitalgewinne) vor. Am 10. August 2011 haben die Unterhändler der beiden Länder die Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen. Das Verhandlungspaket umfasst folgende Elemente: eine Vergangenheitsbesteuerung in der Höhe von 19 bis 34 Prozent des Vermögensbestands je nach Dauer der Kundenbeziehung, eine Abgeltungssteuer von 26,375 Prozent auf künftige Kapitalerträge und -gewinne, Sicherungsmechanismen in Form von Auskunftsgesuchen durch deutsche Behörden und gegenseitige Erleichterungen des Marktzugangs für Finanzinstitute. Inwieweit es sich dabei um ein Modell der internationalen Steuerpolitik handelt, das sowohl die Privatsphäre schützt, als auch die Durchsetzung berechtigter Steueransprüche sicherstellt, wird die Zukunft zeigen. Außerdem stößt die Umsetzung des Doppelbesteuerungsabkommens in Deutschland auf Widerstand, und auch aus Brüssel ist solcher zu erwarten. Immerhin sind sich die beiden Länder darin einig, dass diese bilateral vereinbarte Zusammenarbeit in ihrer Wirkung dem automatischen Informationsaustausch im Bereich der Kapitaleinkünfte gleichzusetzen ist. Auf eine Bewertung im Reformbarometer wird vorläufig verzichtet, weil die Botschaftstexte noch nicht vorliegen.

Die Unterhändler der Schweiz und des Vereinigten Königreichs haben sich am 24. August 2011 auf ein ähnliches Steuerabkommen wie jenes mit Deutschland geeinigt, das sowohl eine Regularisierung der Vergangenheit, eine Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts als auch eine Abgeltungssteuer für künftige Kapitalerträge und -gewinne vorsieht.

Seit dem 1. Januar 2011 ist das Kapitaleinlageprinzip in Kraft, mit dem Zweck, steuersystematisch verpönte substanzzehrende Steuern abzubauen. Es wurde mit der Unternehmenssteuerreform II 2008 anstelle des Nennwertprinzips eingeführt und ermöglicht die steuerfreie Rückzahlung der von Anteilseignern erbrachten offenen Kapitaleinlagen einschließlich des bisher versteuerten Agios, das ab 1997 einbezahlt wurde. Diese Reform wird nun zu mehr Steuerausfällen führen, als seinerzeit vermutet wurde, rechnet doch das Finanzdepartement ab 2012 mit jährlichen Mindereinnahmen von 400 bis 600 Millionen Franken. Dies gab Anlass zu heftigen politischen Protesten und Reaktionen – vor allem seitens linker Parteien. Das Parlament hat in der Sondersession vom April Vorstöße zur Aufhebung der Unternehmenssteuerreform II und zu deren Änderung erfreulicherweise abgelehnt. Wenn eine steuersystematisch falsche Besteuerung der Rückzahlung von Kapitaleinlagen durch eine Gesetzesrevision richtiggestellt wird, kann korrekterweise nicht von „Mindereinnahmen“ oder „Steuerausfällen“ gesprochen werden, fließen doch lediglich bisher fälschlicherweise erhobene Steuern nicht mehr in die Staatskassen. Es ist zu hoffen, dass der Bundesrat in dieser Sache konsequent bleibt und die laufende Aktienrechtsrevision nicht dazu missbraucht, die Wahlfreiheit der Unternehmen, ob sie Dividenden aus Gewinnreserven oder Kapitaleinlagereserven ausschütten wollen, über die Hintertür wieder einzuschränken.

Weiter hat der Bundesrat am 3. März 2011 die Botschaft und den Gesetzesentwurf über einen neuen Steuerabzug für Ausbildungs- und Weiterbildungskosten verabschiedet. Danach sind die Kosten für die berufsorientierte Aus- und Weiterbildung nach dem ersten Abschluss auf der Sekundarstufe II (bzw. ab dem vollendeten 20. Lebensjahr) bis zu einem Maximalbetrag von 6.000 Franken bei der direkten Bundessteuer absetzbar. Die Kantone sind bei der Festlegung der Obergrenze frei. Für den Bund wird mit Mindereinnahmen von jährlich 5 Millionen Franken gerechnet. Wichtiger ist jedoch, dass mit dieser Maßnahme erstens das Steuerrecht vereinfacht wird, weil die bisherige Unterscheidung zwischen Aus- und Weiterbildung, die immer zu großen Abgrenzungsproblemen führte, hinfällig wird. Zweitens gibt die neue Lösung einen positiven Anreiz zur Steigerung der Weiterbildung, auch wenn gewisse Mitnahmeeffekte nicht ausgeschlossen werden können. Die Maßnahme wird wegen ihres geringen Umfangs nicht bewertet (siehe auch Reformbarometer 2009). Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Ständerat als Erstrat im Juni 2011 den maximalen Steuerabzug auf 12.000 Franken erhöht hat.

Schließlich hat sich der Ständerat im März 2011 gegen die Initiative „Sicheres Wohnen im Alter“ des Hauseigentümergebietes und für den Gegenvorschlag des Bundesrates ausgesprochen. Danach würde der Eigenmietwert abgeschafft und nur noch Neuerwerbenden ein beschränkter und degressiver Schuldzinsabzug gestattet. Allerdings fügte die kleine Kammer auch noch einen Unterhaltsabzug hinzu, der Bund und Kantone erhebliche Steuerausfälle von mehreren 100 Millionen Franken bescheren würde. Da der Nationalrat im Juni 2011 konträr entschieden und der Initiative zugestimmt hat, ist eine Patt-Situation entstanden, die noch andauert. Dagegen kommen die beiden anderen Initiativen – „Eigene vier Wände dank Bausparen“ des Hauseigentümergebietes und die Bausparinitiative der Gesellschaft zur Förderung des Bausparens, welche die Kantone zum Bausparen ermächtigen will – ohne Empfehlung des Parlaments zur Abstimmung, da sich die beiden Räte nicht einigen konnten. Auf eine endgültige Bewertung wird verzichtet (siehe auch Reformbarometer 2010).

#### 4.3.5 Entwicklung des Reformbarometers für die Schweiz

Tabelle 4-4

##### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für die Schweiz – Monatswerte

September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck

Stand am Ende der bisherigen Berichtsjahre					Teilindikatoren im Berichtsjahr 2011				
Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer- und Finanz-politik	Reform-barometer*	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozial-politik	Steuer- und Finanz-politik	Reform-barometer*
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0	10/10	113,3	95,5	133,6	114,1
09/03	100,0	100,0	101,4	100,5	11/10	113,3	95,5	133,6	114,1
09/04	100,0	101,8	107,1	103,0	12/10	113,3	96,4	133,6	114,4
09/05	103,3	87,3	111,4	100,7	01/11	113,3	96,4	132,9	114,2
09/06	107,5	89,1	113,5	103,4	02/11	113,3	96,4	130,0	113,2
09/07	108,3	91,8	115,7	105,3	03/11	113,3	95,5	130,0	112,9
09/08	110,0	95,5	122,9	109,4	04/11	113,3	95,5	131,4	113,4
09/09	110,8	95,5	124,3	110,2	05/11	113,3	99,1	131,4	114,6
09/10	113,3	96,4	133,6	114,4	06/11	113,3	99,1	131,4	114,6
09/11	113,3	99,1	132,9	115,1	07/11	113,3	99,1	131,4	114,6
					08/11	113,3	99,1	132,9	115,1
					09/11	113,3	99,1	132,9	115,1

Ausgangswert (September 2002) = 100;

Werte über 100: Verbesserung gegenüber Ausgangswert; Werte unter 100: Verschlechterung;

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

## 5 Reformpolitische Lehren

Das Berichtsjahr 2011 war von den Auswirkungen der Staatsschuldenkrise in Europa überschattet. Eine große Rolle spielten dabei auch währungspolitische Fragen. In Deutschland und Österreich prägten die verschiedenen Pakete zur Rettung des Euro das politische Jahr, während die Schweiz mit den Folgen der Aufwertung des Franken rang. Die Zeiten waren unruhig, aber das D A CH-Reformbarometer zeigte im Berichtsjahr 2011 nur geringe Ausschläge in den beteiligten Ländern.

**Deutschland** hat in einigen Bereichen seine Hausaufgaben gemacht, aber in anderen zeigt sich ein Reformstau. In allen Teilbereichen steht die Politik vor großen Herausforderungen, für die Deutschland bislang noch nicht umfassend gerüstet ist.

Nach fast zehn Jahren Bewertung durch das D A CH-Reformbarometer kristallisiert sich die Sozialpolitik immer mehr als das deutsche Sorgenkind heraus. Dieser Teilindikator ist seit 2006 im steilen Sinkflug. Es fehlen weiterhin überzeugende Vorlagen, mit denen die sich abzeichnenden Probleme in den Sozialversicherungen angegangen werden können. Bislang wurden die Probleme durch die steigenden Einnahmen aufgrund der positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes überdeckt, aber in Anbetracht der sich abschwächenden Konjunkturaussichten steigt der Handlungsdruck für die kommenden Jahre erheblich. Die Arbeitsmarktpolitik war anders als die Sozialpolitik in den letzten Jahren eher ein konstanter Faktor im Rahmen des Reformbarometers. In diesem Jahr gab es die erfreuliche Tendenz, einige Zugangsschranken zum deutschen Arbeitsmarkt zu senken, was in Anbetracht des sich abzeichnenden Fachkräftemangels in Deutschland eine wichtige Weichenstellung ist. Doch besonders im Bereich der hochqualifizierten Zuwanderer wären weitergehende Schritte vorteilhaft gewesen. Die Sicherung der Fachkräftebasis wird in Zukunft zunehmend an Bedeutung gewinnen, weshalb der weitere Abbau von Zugangsbeschränkungen zum deutschen Arbeitsmarkt für diese Gruppe mit mutigeren Schritten angegangen werden sollte. Hier könnte Deutschland von Österreich lernen, das mit der im D A CH-Reformbarometer beschriebenen Einführung einer Rot-Weiß-Rot-Card einen vielversprechenden Weg zur Anwerbung ausländischer Fachkräfte gefunden zu haben scheint. Im Gegensatz zu den anderen Teilindikatoren wurde die Steuer- und Finanzpolitik seit 2006 im Bewertungsraster des D A CH-Reformbarometers sehr positiv bewertet. Eine große Rolle spielte dabei die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz. Aber in Anbetracht der sich abkühlenden Konjunktur, steht die Bewährungsprobe für die deutsche Schuldenbremse noch aus. Das strukturelle Defizit des Ausgangsjahres 2010 muss in den nächsten Jahren in gleichmäßigen Schritten abgebaut werden, aber hierfür sind noch erhebliche Anstrengungen nötig. Der Puffer für Haushaltsrisiken, die in der aktuellen Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sind, wird ab 2012 mit jedem weiteren Jahr kleiner, während die Konjunkturrisiken steigen. Auch die Umsetzung des Sparpakets, das die Bundesregierung zur Konsolidierung des Haushalts verabschiedet hat, stockt bislang. Die Beibehaltung des Konsolidierungskurses ist die zentrale Aufgabe für die künftige Fiskalpolitik.

In **Österreich** gibt es zwar immer wieder größere Reformvorhaben, die in den letzten Jahren umgesetzt wurden, trotzdem sind die Massnahmen bis heute nicht ausreichend. Positiv hervorzuheben ist die jüngste Ankündigung der Bundesregierung, in Österreich eine Schuldenbremse im Verfassungsrang zu verankern, die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Card im Juli 2011, mit der die Zuwanderungspolitik in Österreich neu ausgerichtet wurde, die Haushaltsrechtsreform oder die Einführung einer Transparenzdatenbank. Trotzdem blieben aber bis heute wesentliche Herausforderungen unangetastet, obwohl diese seit Jahren einer Lösung zugeführt werden müssten.

Die Basis für viele Reformvorhaben in Österreich wäre eine grundlegende Neuordnung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Ziel der Neu-

ordnung ist es, einen Bereich ausschließlicher Bundeskompetenzen, einen Bereich ausschließlicher Landeskompentzen und einen möglichst kleinen Bereich geteilter Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Gleichzeitig soll damit auch dem Ziel einer stärkeren Zusammenführung von Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung entsprochen werden.

Mit der Neuordnung der Kompetenzverteilung könnte der Finanzausgleich grundlegend reformiert und ein Volumen in Höhe von mindestens 10 Prozent der überwiesenen Mittel eingespart werden. Diese Maßnahme könnte dem Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik wie bereits durch die Haushaltsrechtsreform 2009 regelrecht Flügel verleihen. Stattdessen verliert dieser Indikator seit seinem Höchststand im Herbst 2010 mit 120,1 Punkten wieder an Wert. Die Neuordnung der Kompetenzverteilung ist aber auch eine wichtige Basis für eine umfassende Bildungs- und Gesundheitsreform.

Im Bereich der Sozialpolitik ist es vor allem die demografische Entwicklung, welche die Rufe nach Reformen im Bereich Gesundheit und Pensionen immer lauter werden lässt. Im Pensionsbereich gab es zwar bereits im Jahr 2003 eine umfangreiche Reform, allerdings sind viele Reformschritte wieder rückgängig gemacht worden. Die Pensionsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in das Pensionsversicherungssystem reichen längst nicht mehr aus, um die Pensionszahlungen nachhaltig zu sichern. Mittlerweile beträgt der Bundeszuschuss zu den Pensionen jährlich bereits über 8 Milliarden Euro mit steigender Tendenz. Auch im Gesundheitsbereich stößt die Finanzierbarkeit des Systems schon längst an ihre Grenzen, weshalb auch hier akuter Handlungsbedarf besteht. Angesichts dieser Reformmüdigkeit bei den großen Herausforderungen wundert es nicht, wenn der Teilindikator Sozialpolitik seit der großen Pensionsreform 2003 mehr oder weniger stagniert.

Auch der Teilindikator Arbeitsmarkt verlor seit seinem Höchststand im Herbst 2007 mit 113,4 Punkten wieder an Wert und kreist, trotz einiger wichtiger umgesetzter Reformvorhaben, seitdem mehr oder weniger stabil um die 110-Punkte-Marke.

Die Entwicklung der Teilindizes für die **Schweiz** seit 2002 zeigt, dass die größten Fortschritte in der Finanz- und Steuerpolitik erreicht wurden. Neben der sogenannten Schuldenbremse, die die Schuldenquote des Bundes von 57 Prozent bei der Einführung 2003 auf heute gut 42 Prozent reduziert hat und inzwischen für viele Länder als Vorbild gilt, verbuchte die Schweiz auch bei der Steuerpolitik einige Fortschritte. Hervorzuheben sind besonders die Neugestaltung des Finanzausgleichs, die den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen institutionell gestärkt hat, und die Unternehmenssteuerreform II, welche die Doppelbelastung der Gewinne deutlich reduziert hat. Der Schweizer Arbeitsmarkt ist seit je sehr flexibel und steht deshalb im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ gut da, auch wenn die Flexibilität durch die 2004 eingeführten „flankierenden Maßnahmen“ zum Schutz der Schweizer Erwerbstätigen vor Lohndumping etwas gelitten hat. Durch die gleichzeitige Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten, die Erleichterungen für Personen im Rentenalter beim Zugang zum Arbeitsmarkt und die Einführung der Schuldenbremse bei der Arbeitslosenversicherung wurden in der Arbeitsmarktpolitik insgesamt dennoch Verbesserungen erzielt.

Dagegen ist der Reformfortschritt in der Sozialpolitik ungenügend und stellt die Schweiz vor große Herausforderungen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass im letzten Jahr in der Invalidenversicherung wichtige Verbesserungen realisiert werden konnten. Da die Folgen des zu späten Handelns in der Sozialpolitik erst mit der Zeit spürbar werden und die individuelle Betroffenheit als gering erscheint, ergibt sich kein Gefühl der Dringlichkeit. Die Politik wartet deshalb ab, setzt lieber auf Besitzstandswahrung und negiert den Handlungsbedarf. In der nächsten Legislaturperiode (2012 bis 2016) müssen Reformen in der Sozialpolitik (innerhalb der drei wirtschaftspolitischen Bereiche des Reformbarometers) zuoberst auf der politischen

Agenda stehen. Dabei drängt sich nicht ein Totalumbau des Sozialsystems auf, aber wichtige Anpassungen an die Demografie und die veränderten Kapitalmarktverhältnisse sind unumgänglich. Im Vordergrund stehen eine Flexibilisierung des Pensionierungsalters, ein gleiches Rentenalter für Frauen und Männer, eine Erhöhung des offiziellen Rentenalters in kleinen Schritten, eine tragfähige Finanzierung und mehr Wettbewerb in der zweiten Säule, Anreize für Teilzeitarbeit im Alter oder Familien- und Nachbarschaftshilfe sowie schließlich die Streichung finanzieller Anreize zur Frühpensionierung.



## 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

Die Analyse beruht auf volkswirtschaftlichen Theorien und wird im Einzelfall durch ordnungspolitisch fundierte Werturteile ergänzt. Der Gehalt eines Politikvorschlags wird dabei anhand seiner Nähe zur Gesetzeswirksamkeit bewertet; reine Ankündigungen, Absichtserklärungen und öffentliche Diskussionen bleiben daher außen vor. Zudem wird bewertet, was sich gegenüber der bisherigen Rechtslage (Status quo) verändert und nicht, was sich gemessen an den ordnungspolitischen Notwendigkeiten ändern müsste. Fiskalische Auswirkungen werden nur dann erfasst, wenn sie mittelfristig über länderspezifischen Relevanzgrenzen liegen. Bei hohen fiskalischen Einmaleffekten, wird der Betrag durch fünf dividiert, um eine mittelfristige Auswirkung zu simulieren.

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 Zehner-Schritten bewertet. Werte über 100 signalisieren, dass die Politik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber 2002 verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an.

---

<sup>10</sup> Mit dem Antritt der Großen Koalition in Deutschland wurde das Reformbarometer unter dem Titel „Merkelmeter“ inhaltlich um das Politikfeld „Governance“ (Modernisierung des Staates) erweitert. Zudem vergleicht das Merkelmeter die Reformpolitik in Deutschland mit dem Referenzszenario „Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist“ (IW Köln, 2005).

<sup>11</sup> 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.; Kroker/Puls/Koza/Schauer/Walser, 2010

<sup>12</sup> 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 oder 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) und „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 Einkommenssteuer 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 D A CH-Reformbarometer, Monatswerte bis September 2010

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

Monat	Arbeitsmarkt- politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform- barometer <sup>13</sup>	Monat	Arbeitsmarkt- politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform- barometer <sup>12</sup>	Monat	Arbeitsmarkt- politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform- barometer <sup>12</sup>	Monat	Arbeitsmarkt- politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform- barometer <sup>12</sup>	
09/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>																
10/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	10/04	133,2	107,6	92,9	<b>111,2</b>	10/06	134,1	104,8	90,0	<b>109,7</b>	10/08	113,2	92,1	110,0	<b>105,4</b>	
11/02	97,7	92,2	82,2	<b>90,7</b>	11/04	133,2	107,6	90,0	<b>110,2</b>	11/06	134,9	101,2	94,3	<b>110,2</b>	11/08	114,9	92,1	112,9	<b>106,9</b>	
12/02	101,3	92,2	88,8	<b>94,1</b>	12/04	133,2	107,6	87,1	<b>109,2</b>	12/06	134,9	101,2	94,3	<b>110,2</b>	12/08	114,9	92,1	112,9	<b>106,9</b>	
01/03	100,5	92,2	91,0	<b>94,6</b>	01/05	129,9	107,6	90,0	<b>109,1</b>	01/07	134,9	101,2	95,7	<b>110,7</b>	01/09	114,9	94,8	115,8	<b>108,8</b>	
02/03	97,8	92,2	92,0	<b>94,0</b>	02/05	131,6	105,8	90,0	<b>109,1</b>	02/07	134,9	101,2	100,7	<b>112,4</b>	02/09	114,9	94,8	115,8	<b>108,8</b>	
03/03	105,5	101,2	91,0	<b>99,2</b>	03/05	134,9	105,8	97,1	<b>112,6</b>	03/07	134,9	101,2	100,7	<b>112,4</b>	03/09	114,9	94,8	115,8	<b>108,8</b>	
04/03	109,8	101,2	91,9	<b>101,0</b>	04/05	134,9	105,8	97,1	<b>112,6</b>	04/07	134,9	101,2	104,3	<b>113,6</b>	04/09	114,9	94,8	117,2	<b>109,3</b>	
05/03	109,8	105,2	90,2	<b>101,8</b>	05/05	129,9	107,6	90,0	<b>109,1</b>	05/07	134,9	101,2	103,6	<b>113,4</b>	05/09	114,9	92,1	117,2	<b>108,4</b>	
06/03	112,5	101,2	102,1	<b>105,3</b>	06/05	129,9	107,6	90,0	<b>109,1</b>	06/07	125,7	93,9	108,6	<b>109,6</b>	06/09	114,9	92,1	125,1	<b>111,0</b>	
07/03	112,8	97,2	103,1	<b>104,4</b>	07/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	07/07	121,5	93,9	108,6	<b>108,2</b>	07/09	114,9	92,1	125,1	<b>111,0</b>	
08/03	110,6	99,6	100,6	<b>103,6</b>	08/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	08/07	121,5	93,9	108,6	<b>108,2</b>	08/09	114,9	92,1	125,1	<b>111,0</b>	
09/03	110,6	99,6	100,6	<b>103,6</b>	09/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	09/07	121,5	93,9	111,5	<b>109,2</b>	09/09	114,9	92,1	125,1	<b>111,0</b>	
10/03	109,8	98,5	94,1	<b>100,8</b>	10/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	10/07	121,5	93,9	111,5	<b>109,2</b>	10/09	114,9	92,1	125,1	<b>111,0</b>	
11/03	111,6	98,5	93,1	<b>101,1</b>	11/05	129,9	102,1	90,0	<b>107,3</b>	11/07	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>	11/09	114,9	92,1	121,5	<b>109,8</b>	
12/03	113,2	98,5	91,4	<b>101,1</b>	12/05	129,1	103,0	94,3	<b>108,8</b>	12/07	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>	12/09	114,9	92,1	121,5	<b>109,8</b>	
01/04	116,5	111,2	100,0	<b>109,3</b>	01/06	129,1	103,0	94,3	<b>108,8</b>	01/08	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>	01/10	114,9	92,1	122,2	<b>110,0</b>	
02/04	116,5	111,2	100,0	<b>109,3</b>	02/06	136,6	113,0	75,0	<b>108,2</b>	02/08	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>	02/10	114,9	92,1	122,2	<b>110,0</b>	
03/04	109,8	111,2	100,0	<b>107,1</b>	03/06	136,6	113,0	77,9	<b>109,2</b>	03/08	117,3	95,7	107,9	<b>107,2</b>	03/10	115,7	90,3	122,2	<b>109,7</b>	
04/04	109,8	111,2	100,0	<b>107,1</b>	04/06	136,6	113,0	79,3	<b>109,7</b>	04/08	116,5	93,0	108,6	<b>106,3</b>	04/10	115,7	90,3	122,2	<b>109,7</b>	
05/04	111,5	111,2	95,7	<b>106,2</b>	05/06	135,8	116,6	78,6	<b>110,4</b>	05/08	116,5	93,0	108,6	<b>106,3</b>	05/10	116,5	88,5	122,2	<b>109,4</b>	
06/04	118,2	111,2	94,3	<b>108,0</b>	06/06	134,1	116,6	78,6	<b>109,8</b>	06/08	116,5	93,0	108,6	<b>106,3</b>	06/10	116,5	88,5	122,2	<b>109,4</b>	
07/04	123,2	111,2	97,2	<b>110,6</b>	07/06	134,1	104,8	88,6	<b>109,2</b>	07/08	113,2	93,0	110,0	<b>105,7</b>	07/10	116,5	88,5	122,2	<b>109,4</b>	
08/04	123,2	111,2	92,9	<b>109,1</b>	08/06	134,1	104,8	88,6	<b>109,2</b>	08/08	113,2	93,0	110,0	<b>105,7</b>	08/10	116,5	88,5	122,2	<b>109,4</b>	
09/04	133,2	107,6	92,9	<b>111,2</b>	09/06	134,1	104,8	88,6	<b>109,2</b>	09/08	113,2	93,0	110,0	<b>105,7</b>	09/10	116,5	84,0	122,9	<b>108,1</b>	

<sup>13</sup> Durchschnitt der drei Teilindikatoren. Alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

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

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>14</sup>	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>13</sup>	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>13</sup>	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>13</sup>	
09/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>																
10/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	10/04	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	<b>100,0</b>	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	<b>100,0</b>	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	<b>104,1</b>	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	<b>104,1</b>	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	<b>104,1</b>	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	<b>104,1</b>	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	<b>104,1</b>	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	<b>104,1</b>	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	<b>104,6</b>	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	<b>104,6</b>	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	<b>104,6</b>	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	<b>104,6</b>	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	<b>104,6</b>	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	<b>104,6</b>	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	<b>106,9</b>	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	<b>106,9</b>	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	<b>106,9</b>	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	<b>106,9</b>	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	<b>106,9</b>	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	<b>106,9</b>	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	<b>106,3</b>	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	<b>106,4</b>	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	<b>106,4</b>	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	

<sup>14</sup> Durchschnitt der drei Teilindikatoren. Alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

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

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>15</sup>	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>14</sup>	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>14</sup>	Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer <sup>14</sup>
09/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>															
10/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	07/04	100,0	101,8	107,1	<b>103,0</b>	08/06	107,5	89,1	113,6	<b>103,4</b>	10/08	110,0	95,5	122,9	<b>109,4</b>
11/02	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	08/04	100,0	101,8	107,1	<b>103,0</b>	09/06	107,5	89,1	113,5	<b>103,4</b>	11/08	110,0	95,5	119,3	<b>108,2</b>
12/02	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	09/04	100,0	101,8	107,1	<b>103,0</b>	10/06	107,5	90,9	117,1	<b>105,2</b>	12/08	110,0	95,5	119,3	<b>108,2</b>
01/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	10/04	100,0	105,5	107,1	<b>104,2</b>	11/06	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>	01/09	110,0	95,5	119,3	<b>108,2</b>
02/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	11/04	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	12/06	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>	02/09	110,8	95,5	119,3	<b>108,5</b>
03/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	12/04	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	01/07	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>	03/09	110,8	95,5	120,7	<b>109,0</b>
04/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	01/05	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	02/07	107,5	92,7	117,1	<b>105,8</b>	04/09	110,8	95,5	120,7	<b>109,0</b>
05/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	02/05	103,3	105,5	111,4	<b>106,7</b>	03/07	107,5	92,7	115,7	<b>105,3</b>	05/09	110,8	95,5	120,0	<b>108,0</b>
06/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	03/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	04/07	107,5	92,7	115,7	<b>105,3</b>	06/09	110,8	95,5	120,0	<b>108,0</b>
07/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	04/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	05/07	107,5	91,8	115,7	<b>105,0</b>	07/09	110,8	95,5	120,0	<b>108,0</b>
08/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	05/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	06/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>	08/09	110,8	95,5	124,3	<b>110,2</b>
09/03	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	06/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	07/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>	09/09	110,8	95,5	124,3	<b>110,2</b>
10/03	100,0	100,0	102,9	<b>101,0</b>	07/05	103,3	100,0	111,4	<b>104,9</b>	08/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>	10/09	110,8	96,4	125,0	<b>110,7</b>
11/03	100,0	100,0	102,9	<b>101,0</b>	08/05	103,3	87,3	111,4	<b>100,7</b>	09/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>	11/09	110,8	96,4	126,4	<b>111,2</b>
12/03	100,0	100,0	104,3	<b>101,4</b>	09/05	103,3	87,3	111,4	<b>100,7</b>	10/07	108,3	91,8	115,7	<b>105,3</b>	12/09	111,7	96,4	126,4	<b>111,5</b>
01/04	100,0	100,0	104,3	<b>101,4</b>	10/05	103,3	89,1	111,4	<b>101,3</b>	11/07	108,3	91,8	116,4	<b>105,5</b>	01/10	111,7	96,4	126,4	<b>111,5</b>
02/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	11/05	103,3	89,1	111,4	<b>101,3</b>	12/07	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>	02/10	113,3	98,2	125,0	<b>112,2</b>
03/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	12/05	106,7	92,7	111,4	<b>103,6</b>	01/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>	03/10	113,3	98,2	121,4	<b>111,0</b>
04/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	01/06	106,7	92,7	111,4	<b>103,6</b>	02/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>	04/10	113,3	98,2	123,6	<b>111,7</b>
05/04	100,0	100,0	108,6	<b>102,9</b>	02/06	106,7	92,7	111,4	<b>103,6</b>	03/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>	05/10	113,3	98,2	123,6	<b>111,7</b>
06/04	100,0	100,0	107,1	<b>102,4</b>	03/06	106,7	89,1	111,4	<b>102,4</b>	04/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>	06/10	113,3	96,4	126,4	<b>112,0</b>
09/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	04/06	106,7	89,1	111,4	<b>102,4</b>	05/08	108,3	93,6	116,4	<b>106,1</b>	07/10	113,3	96,4	126,4	<b>112,0</b>
10/02	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	05/06	106,7	89,1	113,6	<b>103,1</b>	06/08	108,3	97,3	122,1	<b>109,2</b>	08/10	113,3	96,4	126,4	<b>112,0</b>
11/02	100,0	100,0	101,4	<b>100,5</b>	06/06	107,5	89,1	113,6	<b>103,4</b>	07/08	108,3	97,3	122,1	<b>109,2</b>	09/10	113,3	96,4	133,6	<b>114,4</b>

<sup>15</sup> Durchschnitt der drei Teilindikatoren. Alle Ergebnisse auf die erste Nachkommastelle gerundet.

## 8 Literatur

**Ammann**, Manuel, 2010, CoCos statt Bailout: Details sind entscheidend, in: Die Volkswirtschaft, Heft 12, URL: <http://www.dievolkswirtschaft.ch/de/editions/201012/pdf/Ammann.pdf> [Stand: 2011–10–31]

**BA** – Bundesagentur für Arbeit, 2011, Monatsbericht Oktober 2011, URL: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Generische-Publikationen/Monatsbericht-201110.pdf> [Stand: 2011–11–23]

**Bafin** – Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 2011, Jahresbericht der BaFin 2010, URL: [http://www.bafin.de/cdn\\_161/nn\\_722604/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Jahresberichte/2010/jb\\_\\_2010\\_\\_gesamt,templated=raw,property=publicationFile.pdf/jb\\_2010\\_gesamt.pdf](http://www.bafin.de/cdn_161/nn_722604/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Jahresberichte/2010/jb__2010__gesamt,templated=raw,property=publicationFile.pdf/jb_2010_gesamt.pdf) [Stand: 2011–10–26]

**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

**BfS** – Bundesamt für Statistik, 2011, Produktionskonto nach Branchen, URL: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/02/key/nach\\_branchen.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/02/key/nach_branchen.html) [Stand: 2011–10–26]

**BIS** – Bank for international Settlements, 2010, Assessment of the macroeconomic impact of stronger capital and liquidity requirements, URL: <http://www.bis.org/press/p100818.htm> [Stand: 2011–10–31]

**BIZ** – Bank für Internationale Zusammenarbeit, 2011, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems - revised version June 2011, URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.html> [Stand: 2011–10–31]

**BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2011, Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich, in Monatsberichte digital – November 2011, URL : [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_143432/DE/BMF\\_\\_Startseite/Publikationen/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/2011/11/statistiken-und-dokumentationen/01-finanzwirtschaftliche-entwicklung/tabellen/Tabelle\\_\\_S15.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_143432/DE/BMF__Startseite/Publikationen/Monatsbericht__des__BMF/2011/11/statistiken-und-dokumentationen/01-finanzwirtschaftliche-entwicklung/tabellen/Tabelle__S15.html) [Stand: 2011–11–07]

**Bonjour**, Dorothe, 2010, Zusätzliche Sicherheitspolster: Die Kernmaßnahmen, URL: <http://www.dievolkswirtschaft.ch/de/editions/201012/pdf/Bonjour.pdf> [Stand: 2011-11-28]

**Bureau of Labour Statistics**, 2011, Occupational Employment Statistics, URL: [http://www.bls.gov/oes/current/naics2\\_52.htm#00-0000](http://www.bls.gov/oes/current/naics2_52.htm#00-0000) [Stand: 2011–11–07]

**Deutsche Bundesbank**, 2011, Monatsbericht Juni 2011, URL: [http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2011/201106mba\\_restrukturierungsgesetz.pdf](http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2011/201106mba_restrukturierungsgesetz.pdf) [Stand: 2011–10–26]

**EFD** – Eidgenössisches Finanzdepartement, Finanzberichterstattung URL: [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/finanzberichterstattung/index.php](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzberichterstattung/index.php) [Stand: 2011–10–31]

**Eurostat**, 2011a, Online-Datenbank, URL: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama\\_gdp\\_k&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=de) [Stand: 2011–10–31]

- Eurostat**, 2011b, Beschäftigung nach Geschlecht, Alter und Berufszweigen, URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/dataset?p\\_product\\_code=LFSQ\\_EGAN2](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=LFSQ_EGAN2) [Stand: 2011–10–31]
- Finanzgericht Hamburg**, 2011, URL: <http://justiz.hamburg.de/contentblob/3078382/data/4-v-133-11.pdf> [Stand: 2011–10–31]
- French**, Kenneth et al., 2010, The Squam Lake Report, Princeton
- FSB – Finanzstabilitätsrat**, 2011, Die 29 global systemrelevanten Banken, URL: <http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2011-11/21849026-tabelle-liste-der-weltweit-29-systemrelevanten-banken-015.htm> [Stand: 2011–10–31]
- Galati**, Gabriele / **Moessner**, Richhild, 2011, Macroprudential policy – a literature review, URL: <http://www.bis.org/publ/work337.pdf> [Stand: 2011–10–31]
- Hanson**, Samuel / **Kashyap**, Anil / **Stein**, Jeremy, 2011, A Macroprudential Approach to Financial Regulation, URL: <http://faculty.chicagobooth.edu/brian.barry/igm/58KashyapMacroprudentialApproach.pdf> [Stand: 2011–11–07]
- Hartmann-Wendels**, Thomas / **Hellwig**, Martin / **Jäger-Ambrożewicz**, Manfred, 2009, Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise, URL: [http://www.coll.mpg.de/sites/www.coll.mpg.de/files/text/Gutachten\\_Prozent20Bankenaufsicht\\_Prozent20BMF\\_Prozent20kurz.pdf](http://www.coll.mpg.de/sites/www.coll.mpg.de/files/text/Gutachten_Prozent20Bankenaufsicht_Prozent20BMF_Prozent20kurz.pdf) [Stand: 2011–10–31]
- Hellwig**, Martin, 2010, Finanzkrise und Reformbedarf, URL: [http://www.iwp.uni-koeln.de/Weltwirtschaftskrise/Vortrag\\_Prozent20Prof.\\_Prozent20Hellwig\\_Prozent201\\_12\\_2010.pdf](http://www.iwp.uni-koeln.de/Weltwirtschaftskrise/Vortrag_Prozent20Prof._Prozent20Hellwig_Prozent201_12_2010.pdf) [Stand:2011–10–31]
- Hoshi**, Takeo, 2011, Financial Regulation: Lessons from the Recent Financial Crises, in: Journal of Economic Literature, Vol. 49, Heft 1, S. 120–128
- IMF – International Monetary Funds**, 2011a, Financial Stability Report, 2011, Washington
- IMF**, 2011b, Switzerland: Selected Issues Paper, Country Report No. 11/116, URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11116.pdf> [Stand: 2011–10–31]
- 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-Forschungsgruppe Konjunktur**, 2011, Keine Rezession in Deutschland trotz hoher Unsicherheit – IW-Konjunkturprognose Herbst 2011, IW-Trends 03-2011, URL: [http://www.iwkoeln.de/Portals/0/PDF/trends03\\_11\\_4.pdf](http://www.iwkoeln.de/Portals/0/PDF/trends03_11_4.pdf) [Stand: 2011-11-28]
- Jordan**, Thomas, 2010, Mediengespräch der SNB vom 16. Dezember 2010, URL: [http://www.snb.ch/de/mmr/speeches/id/ref\\_20101216\\_tjn/source/ref\\_20101216\\_tjn.de.pdf](http://www.snb.ch/de/mmr/speeches/id/ref_20101216_tjn/source/ref_20101216_tjn.de.pdf) [Stand: 2011–11–07]
- Kroker**, Rolf / **Puls**, Thomas / **Koza**, Robert / **Schauer**, Ladina / **Walser**, Rudolf, 2010, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Ausgabe 2010, Köln/Wien/Zürich
- Lanz**, Martin, 2011, Regulatoren wollen antizyklischen Puffer zur Krisenprävention, in: NZZ v. 22.01.2011, URL: [http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/regulatoren\\_wollen\\_antizyklische\\_puffer\\_zur\\_krisenpraevention\\_1.9177348.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/regulatoren_wollen_antizyklische_puffer_zur_krisenpraevention_1.9177348.html) [Stand: 2011–10–31]
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development**, 2011a, Economic Outlook Nr. 90, Paris



**OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011b, Economic Outlook Nr. 89, Paris

**OECD**, 2011c, 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: 2011–11–02]

**OECD**, 2011c, OECD iLibrary, STAN Database, URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STAN08BIS> [Stand: 2011–11–20]

**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

**Schweizer Bundesrat**, 2010, Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail), URL: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/4717.pdf> [Stand: 2011–11–20]

**Speyer**, Bernhard, 2011, Finanzaufsicht in der EU, Deutsche Bank Research Finanzmarkt Spezial, EU-Monitor 84, URL: [http://www.dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD000000000278252.pdf](http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000278252.pdf) [Stand: 2011–10–31]

**S&P** – Standard & Poors, 2011, Basel III and Solvency II will affect corporate borrowing in Europe more than in the US, September 29, URL: <http://www.reuters.com/article/2011/09/29/idUSWLA634520110929> [Stand: 2011–10–31]

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

**SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2010, Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11

**Tietje**, Christian, 2011, Architektur der Weltfinanzordnung, in: Beiträge zum Transnationalen Wettbewerbsrecht, Heft 109, URL: <http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/BeitraegeTWR/Heft109.pdf> [Stand: 2011–10–31]

**Weber**, Axel, 2011, Challenges for monetary policy in EMU, URL: [http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2011/20110413.stl\\_tgz\\_weber.en.pdf](http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2011/20110413.stl_tgz_weber.en.pdf) [Stand: 2011–10–31]

**Zeitler**, Franz-Christoph, 2011, Regulierung der Finanzmärkte, URL: [http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2011/20110210.ztlr\\_muenchen.pdf](http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2011/20110210.ztlr_muenchen.pdf) [Stand: 2011–10–31]

## **9 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>

## 10 Die Autoren

PD. Dr. habil. rer. pol. **Manfred Jäger-Ambrożewicz**, geboren 1968 in Bad Wildungen, Studium der Mathematik in Paderborn, von 1993 bis 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter/Assistent am Lehrstuhl für Wachstum und Konjunktur der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; seit Juni 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Finanzmärkte, seit 2005 außerdem Privatdozent an der Martin-Luther-Universität Halle. Seit Oktober 2011 Vertretungsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie an der Otto von Guericke Universität Magdeburg.

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.

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.

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.

**Martin Wermelinger**, M.A., geboren 1983; Doktorand in Volkswirtschaft am Lehrstuhl von Professor Simon J. Evenett, Ph.D., an der Universität St. Gallen seit Februar 2009; Masterstudium in Volkswirtschaft an der Universität St. Gallen (2007-2009); Bachelorstudium in Volkswirtschaft an der Universität Lausanne (2003-2006); Projektmitarbeiter bei Avenir Suisse seit Januar 2011; Forschungsmitarbeiter in der Handels- und Investitionsabteilung der United Nations ESCAP in Bangkok (2010); Mitglied und Analyst des Global Trade Alerts, eine unabhängige Initiative zur Beobachtung von handels- und investitionsbezogener staatlicher Maßnahmen seit 2009; Forschungsassistent von Professor Evenett am Institut für Außenwirtschaft der Universität St. Gallen (2008-2010); Geschäftsleitungsmitglied bei Vimentis, eine neutrale Politikplattform der Schweiz (2007-2008); Praktikant im UBS Wealth Management Research (2006-2007).