

Scharnagel, Benjamin; Mahlich, Jörg; Beck, Alex

Research Report

Das D-A-CH-Reformbarometer: Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz

IW-Analysen, No. 23

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Scharnagel, Benjamin; Mahlich, Jörg; Beck, Alex (2006) : Das D-A-CH-Reformbarometer: Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Analysen, No. 23, ISBN 978-3-602-14747-2, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181784>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Benjamin Scharnagel / Jörg Mahlich / Alex Beck

Das D A CH- Reformbarometer

Reformpolitik in Deutschland, Österreich
und der Schweiz

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Benjamin Scharnagel / Jörg Mahlich / Alex Beck

Das D A CH- Reformbarometer

Reformpolitik in Deutschland, Österreich
und der Schweiz

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-14747-9

978-3-602-14747-2

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2006 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Telefax 0221 4981-445
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Wozu ein Reformbarometer?	5
1.1	Ausgangslage in Deutschland, Österreich und der Schweiz	5
1.2	Das Reformbarometer	7
1.3	Aufbau der Studie	9
2	Die Methodik des Reformbarometers	10
2.1	Einleitung	10
2.2	Die Teilindikatoren und ihre Kriterien	13
2.2.1	Arbeitsmarktpolitik	13
2.2.2	Sozialpolitik	20
2.2.3	Steuer- und Finanzpolitik	25
3	Bestandsaufnahme	32
3.1	Allgemeiner Wachstums- und Wohlstandsvergleich	32
3.2	Arbeitsmarkt	34
3.3	Soziale Sicherung	40
3.4	Steuern und Finanzen	46
4	Der Gang der Gesetzgebung	54
4.1	Deutschland	54
4.2	Österreich	56
4.3	Schweiz	58
5	Reformpolitik in den einzelnen Ländern	62
5.1	Deutschland	62
5.1.1	Einleitung	62
5.1.2	Arbeitsmarktpolitik	65
5.1.3	Sozialpolitik	69
5.1.4	Steuer- und Finanzpolitik	74
5.2	Österreich	78
5.2.1	Einleitung	78
5.2.2	Arbeitsmarktpolitik	80
5.2.3	Sozialpolitik	83
5.2.4	Steuer- und Finanzpolitik	85
5.3	Schweiz	87
5.3.1	Einleitung	87
5.3.2	Arbeitsmarktpolitik	90
5.3.3	Sozialpolitik	93
5.3.4	Steuer- und Finanzpolitik	96

6	Reformpolitische Lehren	99
6.1	Deutschland	99
6.2	Österreich	104
6.3	Schweiz	107
Anhang 1: Die Teilindikatoren und ihre Kriterien im Überblick		110
Anhang 2: Wertetabellen		112
1	Deutschland	112
2	Österreich	114
3	Schweiz	116
Anhang 3: Reformkalendarien		118
1	Die wichtigsten Neuregelungen in Deutschland seit 2003	118
2	Die wichtigsten Neuregelungen in Österreich seit 2003	124
3	Die wichtigsten Neuregelungen in der Schweiz seit 2003	130
Literatur		135
Kurzdarstellung / Abstract		143
Die Autoren		144

1.1 Ausgangslage in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Deutschland, Österreich und die Schweiz sind nicht nur Nachbarländer im Herzen Europas, in denen die gleiche Sprache gesprochen wird. Die Globalisierung und EU-Osterweiterung, die Alterung der Gesellschaft, die Tertiarisierung und Deindustrialisierung, die zunehmende Individualisierung sowie der Übergang zur Wissensgesellschaft bedeuten für die drei Länder gleichermaßen Chance und Herausforderung. Diese Megatrends beeinflussen nicht nur die Lebensverhältnisse der Menschen, sondern verlangen eine kontinuierliche Überprüfung und Änderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Aber auch hausgemachte Probleme erfordern von der Politik Lösungen, welche die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für Beschäftigung und Wachstum verbessern und dadurch den hohen Wohlstand dieser Länder sichern helfen.

Deutschland leidet seit Beginn der neunziger Jahre unter seiner Wachstumsschwäche. Seine Stärken – wie gut ausgebildete und motivierte Arbeitnehmer, erfolgreiche industrielle Netzwerke, innovative Unternehmen, gut ausgebaute Infrastruktur, sozialer Frieden und politische Stabilität – genügen allein nicht, um seine Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Die hohen Arbeitskosten, die starke Regulierung und Bürokratie sowie ein ineffizientes Steuersystem engen das Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial ein. Hohe Steuern und steigende Sozialabgaben behindern zudem Bürger und Unternehmen in ihrer Handlungsfreiheit. Schließlich schränkt die zunehmende Verschuldung die Gestaltungsmöglichkeiten des Staates ein. So sind öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Bildung in der Vergangenheit zugunsten staatlicher Konsum- und Transferausgaben zurückgegangen.

Zwar erkennen immer größere Kreise in Bevölkerung und Politik diese Problemlage. Ein gesellschaftlicher Konsens über die Rezepte, wie man die Bedingungen für Arbeit und Investitionen verbessern kann, existiert jedoch weiterhin nicht. Die seit der Jahrtausendwende eingeleiteten Schritte, um den deutschen Abwärtstrend zu stoppen, wurden vielfach durch kontraproduktive Maßnahmen wieder ausgebremst. Daher steht das Land immer noch vor der Aufgabe, den Weg umfassender und in sich konsistenter arbeitsmarkt-, sozial- und finanzpolitischer Reformen einzuschlagen, um sein Beschäftigungs- und Wachstumsproblem zu lösen.

Österreich ist wie Deutschland und die Schweiz ein wohlhabendes Land. Bei zudem vergleichsweise geringer Arbeitslosigkeit besteht dort allerdings die Gefahr, über viele nach wie vor bestehende strukturelle Schwächen hinwegzusehen. So weist der Arbeitsmarkt erhebliche Funktionsmängel im Lehrstellenbereich und bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer auf. Starre Arbeitszeitregeln stellen überdies ein Investitions- und Beschäftigungshemmnis dar. Während die Sozialpolitik bei der gesetzlichen Altersvorsorge erste Reformfortschritte erzielen konnte, wird das Gesundheitswesen noch immer durch intransparente Finanzierungsstrukturen und fehlenden Wettbewerb geprägt, was zu teuren Ineffizienzen im System führt. Der aufgrund demografischer Veränderungen zu erwartende Ausgabenanstieg dürfte den Gesundheitsbereich zu einer der großen Reformbaustellen in Österreich werden lassen.

Die Steuer- und Finanzpolitik schlug zwar ab dem Jahr 2000 einen Konsolidierungskurs ein. Die Staatsverschuldung ist allerdings nach wie vor hoch und verstößt gegen die zulässige Grenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 60 Prozent. Mehr als bisher muss in Österreich der Haushalt ausgabenseitig konsolidiert werden, um Spielraum für weitere Steuersenkungen und Zukunftsinvestitionen zu gewinnen. Zur staatlichen Aufgabenkritik gehört auch die bisher vernachlässigte Neuordnung und Verschlinkung des großen und ineffizienten öffentlichen Sektors. Überdies liegt der Anteil der Steuern und Sozialabgaben an der gesamtwirtschaftlichen Leistung trotz seines jüngsten Rückgangs weiterhin höher als zu Beginn der neunziger Jahre. Problematisch ist nicht nur die hohe Gesamtsteuerlast, sondern auch die hohe Grenzbesteuerung der Arbeitseinkommen im mittleren Bereich. Die starke Steuerprogression in Verbindung mit hohen Subventionen für Geringverdiener macht Vollzeitarbeit für viele Teilzeitkräfte unattraktiv. Gerade angesichts des demografischen Wandels steht die Politik jedoch vor der Herausforderung, das Arbeitskräfteangebot stärker als bisher zu mobilisieren.

Der **Schweiz** werden regelmäßig besondere Standortvorteile attestiert. Dazu zählen der flexible Arbeitsmarkt, gut ausgebildete Arbeitskräfte, eine moderate steuerliche Belastung und die politische Stabilität. Dennoch vermag sich das Wachstumspotenzial nicht richtig zu entfalten. Insbesondere in den neunziger Jahren war das Wachstum ausgesprochen schwach. Die gegenwärtig – vor allem exportgetriebene – dynamische Konjunktur ist erfreulich, doch kein Garant für die zukünftige Entwicklung. Gehemmt wird das Wachstum vor allem durch den Liberalisierungsrückstand in zentralen Infrastrukturbereichen, die Zunahme der Abgabenquote und eine Vielzahl von Regulierungen, die den Wettbewerb in zahlreichen Binnensektoren beeinträchtigen. Der einstige Vorsprung der Schweiz

bei Niveaubetrachtungen ist geringer geworden, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte hat seit dem Jahr 1990 stark zugenommen.

In Bezug auf das, was wachstumspolitisch notwendig wäre, besteht kaum ein Wissensmangel. Ausdruck davon ist etwa das vom Bundesrat im Februar 2004 vorgestellte Wachstumspaket. Dessen vollständige Umsetzung erfordert indessen noch viel Zeit, Anstrengung und vor allem politischen Willen. Bislang wurden von den 17 enthaltenen Maßnahmen beispielsweise die Revision des Binnenmarktes sowie die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten realisiert. Die Konsolidierung des Bundeshaushalts bleibt auch mit der seit 2001 in der Bundesverfassung verankerten Schuldenbremse eine Daueraufgabe. Gerade die Sozialwerke sind noch wenig „demografiefest“ ausgestaltet. Nach wie vor dominieren hier Besitzstandswahrung und die Angst vor Veränderungen die reformpolitische Agenda.

1.2 Das Reformbarometer

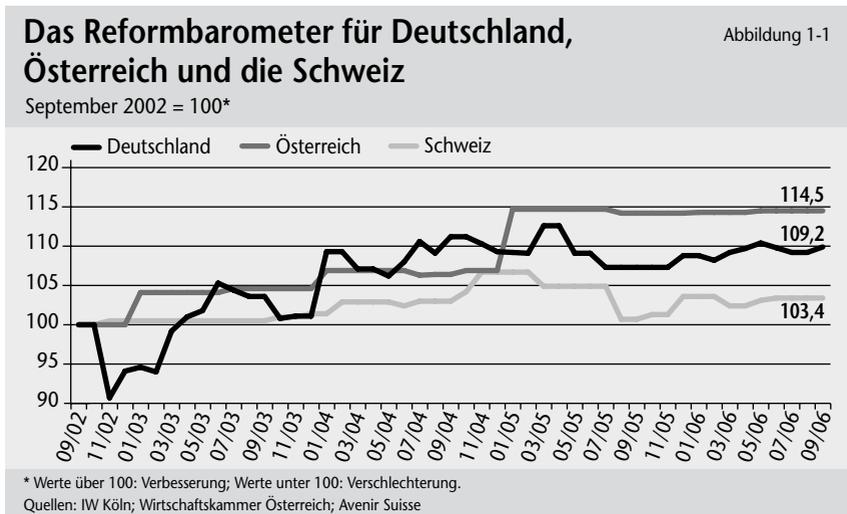
Vor diesem Hintergrund wurde die Reformpolitik in den drei Nachbarstaaten analysiert.¹ Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von September 2002 bis September 2006. Der Ländervergleich verfolgt drei Ziele: Erstens wird für jedes Land die Reformpolitik der letzten vier Jahre in den Bereichen Arbeitsmarkt, soziale Sicherung sowie Steuern und Finanzen systematisch erfasst und anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs bewertet. Dabei werden die Wechselwirkungen zwischen den Gesetzesänderungen in den einzelnen Politikbereichen identifiziert, Inkonsistenzen der Wirtschaftspolitik aufgedeckt und positive Ansätze herausgearbeitet. Die Betrachtung der Reformen in den einzelnen Ländern ermöglicht zweitens einen internationalen Vergleich der bisher erreichten Änderungen der Rahmenordnung. Daraus lassen sich drittens für jedes Land Lehren ziehen, welche Reformfolge der Nachbarn nachahmenswert und welche Misserfolge zu vermeiden sind. Die Bewertungen werden im Reformbarometer zu einer Kennzahl verdichtet. Das Ausgangsniveau des Reformbarometers und seiner drei Teilindikatoren wurde für September 2002 auf 100 Punkte gesetzt. Werte über 100 zeigen eine Verbesserung, Werte unter 100 eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an.

Insgesamt haben sich die Voraussetzungen für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland, Österreich und der Schweiz in den letzten vier Jahren verbessert.

¹ Die Autoren danken folgenden Personen für ihre wertvolle Unterstützung: Rolf Kroker und Oliver Stettes (beide IW Köln), Herbert Hlava, Harald Kaszanits, Margit Kreuzhuber, Alexander Rauner, Gabriele Strassegger, Theodor Taurer (alle Wirtschaftskammer Österreich), Matthias Baumberger, Christopher Domenghino, Katja Gentinetta und Simon Ingold (alle Avenir Suisse) sowie Adrian Oberlin (IFF-HSG). Für verbleibende Fehler sind selbstverständlich nur die Autoren verantwortlich.

Die Reformdynamik ist allerdings unterschiedlich ausgefallen, wie der Verlauf des Reformbarometers für die drei Länder verdeutlicht (Abbildung 1-1).

Deutschland liegt im Drei-Länder-Vergleich mit zuletzt 109,2 Punkten im Mittelfeld. Für einen deutlichen Schub nach oben sorgte die Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung. Seinen höchsten Wert von 112,6 Zählern im Frühjahr 2005 konnte der deutsche Reformindikator allerdings nicht halten, da mit der Neuwahlankündigung die positiv bewerteten Beschlüsse des sogenannten Job-Gipfels zur Unternehmensbesteuerung und zur Erleichterung der befristeten Beschäftigung wieder vom Tisch waren. Anschließend stagnierte das Reformbarometer aufgrund des Bundestagswahlkampfes bis zum Regierungsantritt der großen Koalition im November 2006. Seitdem kletterte der Indikator lediglich um 1,9 auf 109,2 Punkte. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass positiv bewerteten Ansätzen in der Rentenpolitik und beim Abbau von Steuer-subsidien zur Haushaltskonsolidierung Minuspunkte, unter anderem für die Mehrwertsteuererhöhung und die Pläne der Bundesregierung zur Gesundheitsreform, gegenüberstehen. Im Durchschnitt ist das Reformbarometer für Deutschland um 2,3 Punkte pro Jahr gestiegen.



Österreich kann mit 114,5 Punkten im September 2006 die beste Reformbilanz unter den drei Ländern vorweisen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich das Reformbarometer allerdings nur unmerklich um 0,3 Zähler verbessert. Dennoch liegt das jahresdurchschnittliche Plus bei 3,6 Punkten. Hauptgründe dafür sind deutliche Steuerentlastungen von Unternehmen sowie sozial- und arbeitsmarkt-

politische Reformen. Bezeichnend ist zudem, dass sich die Alpenrepublik in allen drei Teilbereichen gegenüber dem Ausgangswert von 100 verbessert hat. Allerdings hat die Reformdynamik in Österreich seit Anfang 2005 nachgelassen. Dies ist im Wesentlichen auf die Reformmüdigkeit der Bevölkerung zurückzuführen, die Schwierigkeiten hat, sich vom Versorgungsstaat alter Prägung zu verabschieden. Infolgedessen verloren die Regierungsparteien verschiedene Landtagswahlen, was wiederum deren Reformeifer bremste. Außerdem ist der Stillstand darauf zurückzuführen, dass Österreich im ersten Halbjahr 2006 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte und sich daran der Wahlkampf für die Nationalratswahl am 1.10.2006 anschloss. Entscheidungen zu innenpolitischen Themen wurden hintangestellt.

Die **Schweiz** hat sich von September 2002 bis September 2006 nur leicht von 100 auf 103,4 Punkte verbessert. Dabei fällt auf, dass das helvetische Reformbarometer Anfang 2005 mit seinem bisherigen Höchststand von 106,7 Zählern günstiger dastand. Zwischen März und August 2005 ging der Indikator deutlich zurück und lag mit 100,7 Punkten fast wieder auf seinem Ausgangsniveau. Hauptgrund für das Abfallen waren die falschen Weichenstellungen in der Sozialpolitik, die vor allem in der Invalidenversicherung (IV) auf Beitragssatz- und Mehrwertsteuererhöhungen statt auf nachhaltige Einsparungen setzte. Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum wieder etwas verbessert. Dazu beigetragen haben vor allem die Revision des Binnenmarktgesetzes, die vorgelegte Neufassung zur 11. AHV-Revision und der Abbau der Diskriminierung von Doppelverdienerehepaaren gegenüber unverheirateten Paaren. Mit 103,4 Punkten liegt der Wert des Reformbarometers jedoch weiterhin deutlich unter seiner bisherigen Bestmarke und konnte über den gesamten Beobachtungszeitraum lediglich um durchschnittlich 0,9 Zähler pro Jahr zulegen.

1.3 Aufbau der Studie

Zunächst wird in Kapitel 2 die Methodik des Reformbarometers entwickelt. Es umfasst technische Fragen, leitet den Kriterienkatalog für die drei Teilindikatoren Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik theoretisch her und erklärt die bewertungsleitenden ordnungspolitischen Grundüberlegungen. Anschließend schildert Kapitel 3 die Ausgangslage der drei Länder in den Bereichen „Arbeitsmarkt“, „Soziale Sicherung“ sowie „Steuern und Finanzen“. Die Auswahl der betrachteten Kennziffern knüpft an die in Kapitel 2 beschriebene Indikatorik an, sodass sich entsprechende Reformbedarfe identifizieren lassen. Auf diese Weise liefert die Bestandsaufnahme den Ausgangspunkt für die spätere Bewertung der Reformpolitik. Mit dem Gesetzgebungsprozess in

den drei Ländern befasst sich Kapitel 4. Der kurze Exkurs dient dem besseren Verständnis des institutionellen Rahmens, innerhalb dessen politische Entscheidungen zustande kommen. Aufgrund der Beteiligung verschiedener Akteure im Laufe des Gesetzgebungsprozesses kann es zu erheblichen Änderungen bei Reformvorhaben kommen, die wiederum Anpassungen bei der Beurteilung nach sich ziehen können. Das Herzstück der Analyse bildet Kapitel 5, das die Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit September 2002 nachzeichnet und bewertet. Dabei werden für jedes Land die Teilindikatoren detailliert dargestellt. Ergänzend dazu bietet Anhang 3 mit den Reformkalendarien einen umfassenden Überblick darüber, welche Maßnahmen seit 2003 in Deutschland, Österreich und der Schweiz in Kraft getreten sind. Kapitel 6 schließt diese Studie mit den reformpolitischen Lehren ab, welche die drei Nachbarländer sowohl aus den jeweiligen Erfolgen als auch aus den Misserfolgen ziehen können.

2

Die Methodik des Reformbarometers

2.1 Einleitung

Das DA CH-Reformbarometer zeigt auf, inwiefern gesetzliche Neuregelungen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit September 2002 verändert haben. Es dient dazu, das wirtschaftspolitische Handeln der drei Länder systematisch zu erfassen und zu vergleichen. Mithilfe einer fundierten Bewertung werden anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs qualitative Konsequenzen von Reformen (Regeländerungen) auf dem Arbeitsmarkt, in der sozialen Sicherung sowie in den Politikfeldern Steuern und Finanzen für die Zielgrößen Beschäftigung und Wachstum abgeschätzt und in einem Indikator verdichtet. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hatte nach dem Wiederantritt der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 in Kooperation mit der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft dieses damals neuartige Instrument der Politikfolgenabschätzung in Deutschland eingeführt (IW Köln, 2002). Es ist mittlerweile unter dem Titel „Merkelmeter“ inhaltlich um das Politikfeld „Governance“ und methodisch um einen Vergleich mit einem Reform-Referenzszenario erweitert worden (Scharnagel, 2006d). Ende 2005

präsentierten Avenir Suisse, die Wirtschaftskammer Österreich und das IW erstmals einen gemeinsamen Vergleich der Reformpolitik in den drei Nachbarländern (Baumberger et al., 2005).²

Die Grundlage für die Analyse der Reformintensität bilden jene Politikvorschläge auf der zentralstaatlichen Ebene (Bundesebene), bei denen davon auszugehen ist, dass sie auch Gesetzeswirksam werden. Dies betrifft regelmäßig die Gesetzesinitiativen der jeweiligen Zentralregierung sowie die Vorhaben der sie tragenden Parlamentsfraktionen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Kabinettsbeschlüsse, Regierungserklärungen oder Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter, Gesetzentwürfe, Änderungen während der parlamentarischen Beratung und endgültig verabschiedete Gesetze. In der Schweiz sind außerdem Volksabstimmungen relevant. Gesetzesinitiativen parlamentarischer Minderheiten, reine Ankündigungen, Absichtserklärungen und öffentliche Diskussionen finden hingegen keine Berücksichtigung.

Die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union (EU) wird in Österreich und Deutschland nur dann bewertet, wenn die nationale Legislative von den supranationalen Vorgaben abweicht.³ Diese Einschränkung ist dem Vorwurf ausgesetzt, wesentliche Aspekte der Rahmensetzung auszublenden und damit ein unvollständiges Bild der Reformpolitik in einem Land zu zeichnen. So gingen beispielsweise rund 40 Prozent der vom deutschen Bundestag in der 15. Wahlperiode verabschiedeten Gesetze der innenpolitischen Ressorts (also ohne die Ressorts Auswärtiges, Entwicklungszusammenarbeit und Verteidigung) auf einen europäischen Impuls zurück (Busch, 2007). Ziel des Reformbarometers ist es, diejenigen Weichenstellungen zu bewerten, für welche die nationale Politik unmittelbar verantwortlich ist. Die Möglichkeiten, bei der Umsetzung hinter den europarechtlichen Vorschriften zu bleiben, sind für die nationalen Regierungen jedoch gering.

Die qualitative Abschätzung der Folgen von Gesetzesvorhaben auf das Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial setzt nicht erst mit der Verabschiedung beziehungsweise dem Inkrafttreten eines neuen Gesetzes ein. Vielmehr beginnt die Analyse bereits in einem Stadium, in dem der politische Willensbildungsprozess hinreichend konkrete Ergebnisse geliefert hat. Denn das Handeln der Wirtschaftssubjekte wird wesentlich von ihren Erwartungen bestimmt. Unterstellt werden Individuen, die innerhalb des bestehenden Anreizsystems und mit den

² Der damals noch bewertete Bereich „Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik“ wird nicht mehr betrachtet.

³ So waren in Deutschland beispielsweise lediglich die Teile des Anti-Diskriminierungsgesetzes beziehungsweise des späteren Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes bewertungsrelevant, die über die Vorgaben der vier EG-Gleichbehandlungsrichtlinien hinausgingen (IW Köln, 2005a, 6 ff.; Scharnagel, 2006b, 7).

ihnen zur Verfügung stehenden Informationen rational entscheiden, wie viel Arbeit sie anbieten oder nachfragen und ob es besser ist, zu konsumieren oder zu sparen beziehungsweise zu investieren. Politisches Handeln setzt durch die Änderung der Spielregeln oder des Rahmens, innerhalb dessen die wirtschaftliche Interaktion stattfindet, neue Anreize. Ist die Ankündigung einer Regeländerung (Reform) glaubhaft, zieht diese bereits Verhaltensanpassungen nach sich, bevor die Änderungen Gesetzeskraft erlangen: Gehen die Individuen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon aus, dass eine Neuregelung ab einem bestimmten Zeitpunkt gelten wird, werden sie die geänderte Anreizsituation vorwegnehmen und ihre Pläne entsprechend anpassen. Auf diese Weise ist das Reformbarometer grundsätzlich mikroökonomisch fundiert. Anhand volkswirtschaftlicher Theorien bewertet es ex ante, was sich infolge von Verhaltensänderungen mit Blick auf Beschäftigung und Wachstum gegenüber der bisherigen Rahmenordnung (Status quo) ändert, und nicht, was sich gemessen an ordnungspolitischen Notwendigkeiten ändern müsste.

Das Reformbarometer besteht aus den drei Segmenten Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik, die monatlich bewertet werden. Diese Teilindikatoren gehen zu je einem Drittel in den Gesamtindikator ein (Abbildung 2-1). Ihnen liegen 11 bis 14 Kriterien zugrunde,⁴ die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil über ein Reformvorhaben eröffnen. Der Wert eines Teilindikators ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der Einzelbewertungen dieser Prüfsteine. Die Ausgangswerte aller Kriterien und damit der Teilindikatoren und 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 verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an.

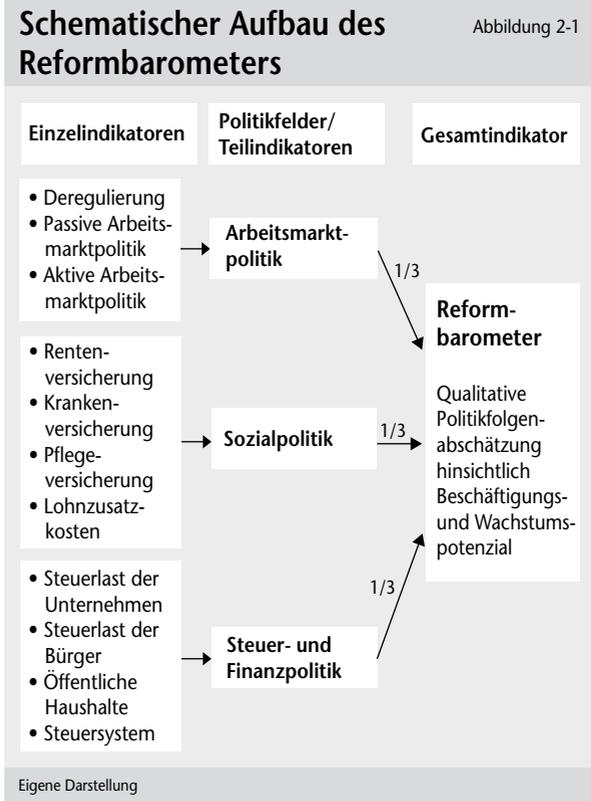
Die Bewertung berücksichtigt die finanziellen Auswirkungen eines Reformvorhabens für Bürger, Unternehmen oder den Staat, sofern diese Folgen vom Gesetzgeber glaubhaft quantifiziert werden. In Deutschland führt eine Ent- oder Belastung um 1 Milliarde Euro (rund 0,05 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts aus dem Jahr 2002) gegenüber dem Status quo zu einem Plus oder Minus von zehn Punkten. Entsprechend sind dies in Österreich 100 Millionen Euro und in der Schweiz 200 Millionen Schweizer Franken. Unabhängig davon werden Reformen aus ordnungspolitischer Sicht auch theoriegeleitet bewertet.

⁴ Siehe im Überblick Anhang 1.

Das dadurch mögliche subjektive Element wird durch die fortlaufende Anwendung des einheitlichen Kriterienkatalogs hinreichend objektiviert.

Für die zeitliche Fortschreibung des Gesamtindex werden die einzelnen Monatsbewertungen folgendermaßen miteinander verbunden: Index Vormonat + (Index aktueller Monat - 100). Die additive Verknüpfung erfolgt somit jeweils zwischen dem Vormonat und der aktuellen Abweichung von 100. Jeden Monat wird also der Ausgangswert wieder auf 100 gesetzt, um

dann die Veränderung während des Berichtsmonats gegenüber dem Vormonat zu ermitteln. Durch dieses Verfahren ist gesichert, dass im Falle der Rücknahme von Maßnahmen, die in einem vorherigen Monat bewertet wurden, wieder der Ausgangswert von 100 erreicht wird.



2.2 Die Teilindikatoren und ihre Kriterien

2.2.1 Arbeitsmarktpolitik

Das Ziel der Arbeitsmarktpolitik liegt darin, Arbeitslosigkeit abzubauen und ihre Entstehung zu vermeiden. Denn Arbeitslosigkeit hat viele negative Auswirkungen für die Betroffenen, wie den Verlust von Einkommen, Qualifikation und Selbstwertgefühl, sowie für Wirtschaft und Gesellschaft, etwa in Form der Kosten für die öffentlichen Haushalte, der Belastungen der Sozialversicherungen oder der steigenden Lohnzusatzkosten. Arbeitslosigkeit erzeugt Wohlfahrtsverluste,

da Beschäftigungspotenzial ungenutzt bleibt. Außerdem werden Humankapital entwertet und Ressourcen gebunden, die anderweitig sinnvoller eingesetzt werden könnten. Arbeitslosigkeit entsteht dann, wenn beim gegebenen Lohnniveau die Nachfrage der Unternehmen und öffentlichen Arbeitgeber nach Arbeitskräften niedriger ist als das Arbeitsangebot der privaten Haushalte. Zudem kann es wegen geringer regionaler oder beruflicher Mobilität der Arbeitnehmer und wegen mangelnder Übereinstimmung von Qualifikation und Anforderungsprofil zum Mismatch auf dem Arbeitsmarkt kommen (Klös, 2001, 67 ff.). Im Ergebnis ist Arbeitslosigkeit ein Indiz dafür, dass sich auf dem Arbeitsmarkt kein markträumender Preis herausbilden kann, der Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zum Ausgleich bringt.

Je nach Ursache lassen sich grundsätzlich vier verschiedene Formen der Arbeitslosigkeit unterscheiden: friktionelle, saisonale, konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit. Mit Blick auf die Einflussmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik und die Bewertbarkeit im Rahmen des Reformbarometers steht im Folgenden die strukturelle Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Weniger relevant sind hingegen die friktionelle Arbeitslosigkeit, welche durch Arbeitsplatzwechsel entsteht, die saisonale Arbeitslosigkeit, die durch Witterungseinflüsse verursacht wird, und die konjunkturelle Arbeitslosigkeit infolge eines kurzfristigen Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage.

Gründe für die strukturelle Arbeitslosigkeit sind sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite zu finden (Franz, 1996, 7; Wagner/Jahn, 2004, 29 ff.): Die Nachfrage der Unternehmen nach dem Faktor Arbeit hängt von ihren Absatzbeziehungsweise Gewinnerwartungen ab. Verschlechtern sich die Absatzmöglichkeiten, sinkt das Wertgrenzprodukt der Arbeit, weil die Preise für die hergestellten Güter zurückgehen. Wenn die Löhne nicht entsprechend sinken, geht der Bedarf an Arbeitskräften zurück. Der Faktoreinsatz wird kurzfristig begrenzt durch die vorhandene Produktionskapazität und die eingesetzte Produktionstechnologie, welche die Substitutionsmöglichkeiten von Kapital und Arbeit bestimmt. Die Arbeitsnachfrage kann längerfristig auch durch technologischen Wandel zurückgehen, wenn Arbeit vermehrt durch Kapital ersetzt wird oder sich die Anforderungen an das Qualifikationsprofil der Mitarbeiter ändern. Bei nach unten inflexiblen Löhnen und geringerer Wertschöpfung des Arbeitnehmers geht das Beschäftigungsverhältnis verloren. Menschen mit geringerer Produktivität werden aus dem Arbeitsmarkt gedrängt. Selbst wenn die Absatzmöglichkeiten konstant bleiben oder sich verbessern, kann es in einer Volkswirtschaft zu einem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit kommen, wenn die Arbeitskosten, die sich aus dem Arbeitsentgelt, den Personalzusatzkosten sowie den Kosten der

Regulierung des Arbeitseinsatzes zusammensetzen, mittel- und langfristig stärker steigen als das Wertgrenzprodukt.

Das Arbeitsangebot der privaten Haushalte wird im Wesentlichen durch ihre individuellen Präferenzen, ihre Qualifikation (Einsetzbarkeit) sowie durch direkte und indirekte Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) bestimmt. Je höher das am Markt erzielbare (Netto-)Arbeitseinkommen ist, desto mehr wird der Einzelne im Normalfall von seiner Arbeitskraft anbieten. Dabei markiert der Anspruchslohn die untere Grenze, zu der er noch bereit ist, einer Beschäftigung nachzugehen und dafür seine Freizeit zu opfern. Entspricht der am Markt erzielbare Lohn nicht seinem Reservationsnutzen, wird er seine Arbeit nicht anbieten. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot hängt ab von der Größe und Altersstruktur der Bevölkerung sowie der Erwerbsneigung von Männern und Frauen in den einzelnen Altersjahrgängen. Es wird zudem bestimmt von der Zu- und Abwanderung von Arbeitskräften und dem gesellschaftlichen Alterungsprozess. In qualitativer Hinsicht ist schließlich das Bildungsniveau der Menschen maßgeblich.

Bei struktureller Arbeitslosigkeit passen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot nicht zusammen oder finden nicht zueinander. Zu ihrer Beseitigung müssen deshalb die Funktionsmängel des Arbeitsmarktes verringert werden (von Berchem, 2005, 29). Wie sich bereits aus der Aufzählung der Einflussgrößen auf Arbeitsangebot und -nachfrage schließen lässt, kann dies nicht allein Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sein. So handeln Arbeitgeber und Arbeitnehmer beziehungsweise ihre jeweiligen Vertreter unabhängig vom Staat die Arbeitsbedingungen aus und entscheiden damit über Höhe und Struktur der Löhne. Die Sozialpolitik bestimmt maßgeblich die Höhe der Personalzusatzkosten und treibt damit einen Keil zwischen die Arbeitskosten für den Arbeitgeber und den Nettolohn der Arbeitnehmer. Die Steuer- und Finanzpolitik beeinflusst wiederum durch die Unternehmensbesteuerung Investitionsanreize und Gewinnerwartungen. Die Einkommensbesteuerung vergrößert den Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen und schränkt damit das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte ein. Die Besteuerung des Verbrauchs reduziert schließlich die Konsummöglichkeiten der Bürger.

Dieser kurze Überblick verdeutlicht bereits, dass die einzelnen Politikfelder interdependent in den Beschäftigungswirkungen sind. Maßnahmen, die – isoliert auf einen Bereich angewendet – sinnvoll erscheinen, können sich anderweitig oder in der Gesamtschau als kontraproduktiv erweisen. Entsprechend müssen Reformen für mehr Beschäftigung und Wachstum aufeinander abgestimmt und die arbeitsmarktrelevanten Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Politikbereichen berücksichtigt werden. Das Reformbarometer beachtet diesen Zusam-

menhang durch die simultane Bewertung politischer Initiativen in den Bereichen Arbeitsmarkt, soziale Sicherung sowie Steuern und Finanzen. Allerdings sind Richtung und Stärke der Interdependenzen nicht immer eindeutig (Eichhorst et al., 2001, 14 und 53).

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ setzt sich aus drei Einzelindikatoren zusammen, die jene Determinanten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage abbilden, worauf die Arbeitsmarktpolitik direkt einwirken kann. Dies sind die gesetzlichen Regeln des Arbeitsmarktes, die Ausgestaltung von Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit (passive Arbeitsmarktpolitik) und die Wiedereingliederung Beschäftigungsloser in den Arbeitsmarkt (aktive Arbeitsmarktpolitik). Entsprechend lauten die Einzelindikatoren „Deregulierung des Arbeitsmarktes“, „Verbesserung der passiven Arbeitsmarktpolitik“ und „Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik“.

Einzelindikator 1: Deregulierung des Arbeitsmarktes. Ohne verlässliche, staatlich garantierte Rahmenbedingungen funktioniert eine Marktwirtschaft nicht. Daher bedarf es grundsätzlich der Festlegung bestimmter Spielregeln. Andererseits kann sich zu viel Regulierung auch negativ auf die Beschäftigung auswirken, wie etwa internationale empirische Studien belegen (OECD, 1999, 50; SVR, 2005, 172; Enste/Hardege, 2006, 37 ff.). Denn eine starke Regulierung verursacht Kosten und behindert die rasche Anpassung an neue Gegebenheiten. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann die Folge zu strenger Regeln auf dem Arbeitsmarkt sein, wenn diese Regeln die Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer und die Anpassungsflexibilität der Arbeitgeber beeinträchtigen. Regulierung schützt tendenziell die Arbeitsplatzbesitzer und benachteiligt die Arbeitslosen (Insider-Outsider-Problem). Ziel der Deregulierung ist es, diese Einschränkungen aufzuheben, um Arbeitssuchenden einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen und die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber zu erhöhen. Wichtige Andockstellen sind dabei der Arbeits- und Kündigungsschutz, die gesetzlichen Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung und zum Abschluss von Tarifverträgen sowie die gesetzlichen Vorschriften zur Arbeitszeit. So kann sich in einem volatilen Umfeld ein rigider Kündigungsschutz langfristig negativ auf die Arbeitsnachfrage der Unternehmen auswirken (Bertola/Ichino, 1995; Bertola et al., 1999). Rechnen die Unternehmen mit hohen Entlassungskosten aufgrund aufwendiger Kündigungsschutzverfahren mit unsicherem Ausgang, verzichten sie von vornherein darauf, Arbeitskräfte einzustellen (Brandt et al., 2005, 34). Oder sie sind dazu nur bereit, wenn sie den Lohn um einen entsprechenden Risikoabschlag reduzieren können. Diese Faktoren erschweren es wiederum arbeitslos gewordenen Personen, rasch eine neue Stelle zu finden.

Maßnahmen der Politik werden auch daraufhin untersucht, inwieweit sie die tarifliche Normierung vermindern und die Steuerungsmöglichkeiten der Betriebe, zum Beispiel bei der Lohndifferenzierung, der Anpassung von Arbeitszeiten an die betrieblichen Bedürfnisse oder der Einstellung und Kündigung von Mitarbeitern, verbessern. Schließlich sind auch Dauer und Lage der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeiten zentrale Wettbewerbsparameter. Maschinenlaufzeiten haben eine große Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Arbeitszeitflexibilisierung und -verlängerung im Lebenszyklus ermöglichen eine bessere Nutzung des Humankapitals und erhöhen die Beschäftigungschancen.

Zusammenfassend lauten daher die Kriterien, anhand derer die Politik positiv bewertet wird:

- Der Marktzugang wird flexibler,
- das Arbeitsrecht wird vereinfacht,
- die betriebliche Ebene wird gestärkt und
- die Arbeitszeit wird flexibler.

Einzelindikator 2: Verbesserung der passiven Arbeitsmarktpolitik. Anhand dieses Indikators werden die Wirkungen der Änderungen bei der passiven Arbeitsmarktpolitik und der Fürsorgesysteme auf das Arbeitsangebot bewertet. Hier stehen vor allem die Verzerrungen auf die Angebotsentscheidung im Vordergrund, die von den finanziellen Leistungen aus den Transfersystemen ausgehen können. Zu unterscheiden ist zwischen der Arbeitslosenversicherung, in die Arbeitnehmer und Arbeitgeber einkommensabhängige Beiträge einzahlen, und einer Grundversicherung für Arbeitslose, die aus Steuern finanziert wird und eine bedürftigkeitsabhängige Mindestsicherung darstellt. In Deutschland ist dies die „Grundversicherung für Arbeitsuchende“ (bis Ende 2004 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe), in Österreich die „Notstandshilfe“ und in der Schweiz die auf Kantonsebene organisierte „Sozialhilfe“.

Grundsätzlich dient die Arbeitslosenversicherung der Absicherung des Verdienstausfalls bei zeitlich befristeter Arbeitslosigkeit und ist damit eine Versicherung gegen konjunkturelle Risiken. Einerseits kann sie durch ihren Leistungsumfang (Höhe und Bezugsdauer) die Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer behindern und somit dem strukturellen Wandel im Wege stehen. Denn je höher die Versicherungsleistung ist und je länger deren Bezug dauert, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Erwerbsloser wieder eine Arbeit aufnimmt (Berthold, 2002, 16; SVR, 2001, 237). Aufseiten der Unternehmen kann bei entsprechender Einkommensabsicherung ebenfalls ein Moral-Hazard-Problem bestehen, das dazu führt, dass bei einer Verschlechterung der Auftragslage schneller oder häufiger gekündigt wird, als dies volks-

wirtschaftlich effizient ist (Berthold, 2002, 17). Auch die Tarifparteien können sich insofern opportunistisch verhalten, als sie die Wirkung zu hoher Lohnabschlüsse auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung nicht berücksichtigen, da sie nicht direkt an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt sind (Klös, 2001, 93). Andererseits kann eine angemessene Arbeitslosenunterstützung den Arbeitslosen ausreichend Zeit geben, um eine zu ihrer Qualifikation passende Stelle zu finden. Die dadurch ermöglichte bessere Ausnutzung des Humankapitals ist volkswirtschaftlich vorteilhaft, weil die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigt und sich infolgedessen Einkommen und Wohlstand erhöhen (Schäfer, 2003, 17 f.).

Für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit zur Langzeitarbeitslosigkeit⁵ können außerdem Fehlanreize im Sozialsystem verantwortlich gemacht werden. Dazu zählen insbesondere der mangelnde Abstand zwischen Transferleistung und erzielbarem Arbeitseinkommen sowie hohe Transferentzugsraten im Falle der Arbeitsaufnahme (Spermann, 1999, 18 ff.). Sowohl die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung als auch die Absicherung des gesellschaftlich garantierten Existenzminimums legen den Anspruchslohn fest. Ist der Unterschied zwischen dem am Markt erzielbaren Lohn und dem Sozialtransfer gering, so besteht nur ein schwacher finanzieller Anreiz, eine neue Stelle anzutreten. In dieser Anreizfalle können sich insbesondere Haushalte mit Kindern oder Geringqualifizierte wiederfinden, deren Fähigkeiten beziehungsweise Produktivität nur Marktlöhne rechtfertigt, die unter dem Sozialtransfer als implizitem Mindestlohn liegen (Eichhorst et al., 2001, 234). Problematisch ist außerdem eine zu hohe Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Lohnersatzleistung. Denn je weniger vom Hinzuverdienst übrig bleibt und je niedriger damit das Nettoeinkommen ausfällt, desto geringer ist die Bereitschaft, aus dem Transferbezug in die Erwerbsarbeit zu wechseln. Für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sind niedrigere Markteinkommen zu ermöglichen, sodass die Beschäftigung von Arbeitskräften mit geringer Produktivität rentabel wird. Gleichzeitig sind die Marktlöhne durch Sozialtransfers aufzustocken, damit sich Arbeit lohnt und das Einkommen der Niedriglohnpfänger oberhalb der Armutsgrenze liegt (Klös/Peter, 2001, 204).

Schließlich ist in der Arbeitsmarktpolitik das Versicherungs- beziehungsweise Äquivalenzprinzip stärker zu beachten. Zahlungen der Arbeitslosenversicherung oder die Mindestsicherung bei Nichterwerbstätigkeit sind stärker an Gegenleistungen zu koppeln. Zudem darf die Arbeitslosenversicherung nicht in den Dienst sozialpolitischer oder gesamtstaatlicher Aufgaben gestellt werden. Denn

⁵ Als langzeitarbeitslos gilt, wer zwölf Monate und länger arbeitslos ist.

diese gehen über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus und sind aus Steuermitteln zu finanzieren. Eine Beitragsfinanzierung über die Arbeitslosenversicherung erhöht hingegen die Arbeitskosten und belastet einseitig den Faktor Arbeit.

Die Initiativen der Politik werden daraufhin untersucht, ob sie einen Beitrag zur Erreichung folgender Ziele leisten können:

- Die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen sinkt,
- die Transferhöhe sinkt,
- die Abgabenbelastung niedriger Einkommen sinkt und
- das Versicherungsprinzip wird gestärkt.

Einzelindikator 3: Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die aktive Arbeitsmarktpolitik dient im Idealfall dem besseren Matching von Angebot und Nachfrage und damit der schnelleren Wiederbeschäftigung Erwerbsloser, indem sie deren berufliche Fähigkeiten aufrechterhält und fördert sowie den Suchprozess verbessert. Dabei bedient sie sich vielfältiger Instrumente und Programme wie Beratung und Vermittlung, Förderung der Berufsausbildung und Weiterbildung, Arbeitsgelegenheiten für Arbeitsuchende, Subventionierung von Arbeitsplätzen durch Lohnkostenzuschüsse, Leistungen zur beruflichen Rehabilitation oder zielgruppenspezifische Eingliederungsmaßnahmen für jüngere, ältere oder gering qualifizierte Arbeitslose (Eichhorst et al., 2001, 194 f.). Durch diese Maßnahmen soll der schnelle und passgenaue Übergang in dauerhafte, nicht geförderte Tätigkeiten unterstützt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die Ressourcen für die Integration in eine ungeforderte Beschäftigung effizient verwendet werden. Dazu gehört auch, möglichen Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten vorzubeugen, die der Effektivität des Instrumenteneinsatzes zuwiderlaufen. Eine Evaluation mit Kontrollgruppen ist anzustreben. Zudem soll die aktive Arbeitsmarktpolitik mehr Erwerbspersonen als bisher erreichen. Voraussetzung für den Erfolg und die Kosteneffizienz der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ein transparenter, nachvollziehbarer, zeitlich befristeter und auf eindeutige Zielgruppen gerichteter Einsatz staatlicher Mittel (Schmidt et al., 2001, 146).

Der international bereits mehrfach vollzogene Leitbildwechsel hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erfordert auch, passive und aktive Arbeitsmarktpolitik stärker miteinander zu verknüpfen und die Zahlung von Transfers an Gegenleistungen der Empfänger zu binden. Dies entspricht dem Grundsatz „Fördern und Fordern“. Zugleich lassen sich dadurch negative Effekte von Unterstützungszahlungen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit verringern (OECD, 2006d, 217). Die Vermittlung sollte Vorrang vor aktiven Maßnahmen haben;

aktive Maßnahmen müssen ihrerseits Vorrang vor passiven Transfers haben. Statt in die passive Sicherung des Lebensunterhalts (Lohnersatz) sind Mittel in die Bezuschussung von Arbeit (Lohnergänzung) zu lenken.

Entsprechend lauten die Kriterien für die positive Bewertung gesetzgeberischer Maßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik:

- Die Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt,
- die Laufzeit der offenen Stellen sinkt,
- die Eingliederungsquote steigt und
- die Reichweite aktiver Maßnahmen steigt.

2.2.2 Sozialpolitik

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ umfasst die Bereiche gesetzliche Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Ziel der Sozialpolitik ist es, Risiken wie Arbeitslosigkeit und Invalidität, Unfall, Krankheit und Tod abzudecken. Auf den Gesundheitsbereich übertragen bedeutet dies, dass einkommensschwachen Bevölkerungsschichten der Zugang zu einer grundlegenden medizinischen Versorgung ermöglicht werden soll. Durch die Rentenpolitik soll darüber hinaus den Menschen im Alter ein angemessener Lebensstandard garantiert werden.

Die Bürger haben grundsätzlich ein Interesse daran, sich gegen große Risiken abzusichern und für das Alter vorzusorgen, damit sie dann in Zeiten, in denen der eigene Einkommenserwerb wegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit oder aus Altersgründen nicht mehr möglich ist, finanziell nicht ins Bodenlose fallen. Auch der Staat hat ein berechtigtes Interesse daran, dass seine Bürger gegen diese Risiken versichert sind. Denn wenn sie einem Einkommenserwerb nicht mehr nachgehen können, müssten sie ohne Versicherungsschutz von der Allgemeinheit finanziert werden. Nun ließe sich argumentieren, dass die Bürger im Rahmen freiwilliger Solidarität einer Umverteilung zugunsten von Bedürftigen zustimmen würden, wenn die Wahrscheinlichkeit ex ante für alle Bürger gleich wäre, selbst einmal zu den Bedürftigen zu zählen und Unterstützung durch die Solidargemeinschaft zu erfahren. In diesem Fall käme ein freiwilliger Versicherungsvertrag zustande, bei dem eine Umverteilung zwischen Schadensfällen und Nichtschadensfällen erfolgt. Jedoch ist zweifelhaft, ob unter realen Bedingungen alle Bürger diesem Kalkül folgen würden und eine Versicherung in ausreichendem Umfang abschließen. Zum einen können die Bürger darauf vertrauen, dass der Staat sie nicht verhungern lässt. Die Tatsache, dass es in allen Industrieländern ein unteres Auffangnetz wie die Sozialhilfe gibt, bestätigt dies. Es könnte somit rational erscheinen, sich nicht selbst zu versichern, sondern sich ganz auf die Solidargemeinschaft zu verlassen. Zum anderen gibt es die „Minderschätzung

zukünftiger Bedürfnisse“ (von Böhm-Bawerk, 1921, 332 ff.), die besonders in der Alterssicherung relevant wird. Eine aktuelle Untersuchung für Deutschland zeigt, dass die Bürger ihre gesetzliche Altersversorgung systematisch überschätzen und deshalb privat zu wenig vorsorgen. Die derzeitige Versorgungslücke wird auf 40 Prozent kalkuliert (Börsch-Supan et al., 2005, 1).

Aufgrund dieser Zusammenhänge ist es grundsätzlich richtig, wenn der Staat eingreift und dafür sorgt, dass seine Bürger gegen bestimmte Lebensrisiken ausreichend versichert sind. Allerdings ist dies noch keine Rechtfertigung für eine staatliche Organisation in Form der gesetzlichen Sozialversicherung. Eine Versicherungspflicht (für eine Basisabsicherung) statt einer gesetzlichen Pflichtversicherung reichte dafür aus. Bei der Versicherungspflicht erfolgt die tatsächliche Umsetzung der Absicherung der Risiken über den Markt und damit im Wettbewerb. Hinzu kommt, dass bei einer „erzwungenen Solidarität“, welche über Präferenz- und Risikounterschiede hinwegsieht, die Leistungsanreize der Zahler unterminiert werden und sich Leistungsträger durch Abwanderung der Solidargemeinschaft entziehen (Sauerland, 2004, 212).

Diesen Überlegungen zum Trotz sind in vielen Ländern das Gesundheitssystem, die Altersvorsorge und die Absicherung des Pflagerisikos staatlich organisiert. In der Regel wird dieses Vorgehen mit Marktversagen begründet. Dies sei exemplarisch für die Krankenversicherung skizziert: Das Gesundheitswesen ist in mehrfacher Hinsicht von Informationsasymmetrien betroffen. Theoretisch können diese zum völligen Zusammenbruch eines Marktes führen, wie Akerlof (1970) in seinem klassischen Artikel über Gebrauchtwagen ausgeführt hat. Im Gesundheitswesen gibt es erstens eine „doppelte Informationsasymmetrie“ (Wasem, 2002, 459) zwischen Arzt und Patient – doppelt, da der Arzt einerseits durch sein Expertenwissen einen Informationsvorsprung gegenüber dem Patienten besitzt, andererseits dem Arzt aber Informationen über das behandlungsbegleitende Verhalten („compliance“) des Patienten fehlen (Schneider, 2004, 234). Zweitens herrschen Informationsasymmetrien auf dem Krankenversicherungsmarkt, da der Patient über sein individuelles Krankheitsrisiko besser informiert ist als die Versicherung. Wenn die Versicherung das Krankheitsrisiko nicht beobachten und in ihren Tarifen nicht zwischen guten und schlechten Risiken unterscheiden kann, werden im Ergebnis nur schlechte Risiken eine Krankenversicherung freiwillig nachfragen, während die guten Risiken aus dem Markt gedrängt werden („adverse Selektion“).

Allerdings ist das Problem in der Praxis weit weniger virulent und lässt sich beispielsweise über den Aufbau von Reputation lösen, weshalb in der Realität auch der von Akerlof analysierte Markt für Gebrauchtwagen recht gut ohne

staatliche Eingriffe funktioniert. Doch selbst wenn kleinere und gezielte Eingriffe des Staates in den Gesundheitsmarkt aufgrund der angesprochenen Besonderheiten theoretisch zu rechtfertigen sind, so folgt daraus nicht automatisch die Notwendigkeit einer staatlich organisierten Krankenversicherung, eines öffentlichen Angebots von Gesundheitsleistungen oder der generellen Finanzierung der Leistungen über Steuern oder Abgaben (Breyer et al., 2005, 160). Stattdessen sind aus ordnungspolitischer Sicht Regulierungsmaßnahmen wie die Versicherungspflicht bei gleichzeitigem Kontrahierungszwang der Krankenversicherungen oder ein morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen, um „Rosinenpicken“ zu verhindern, die überlegene Alternative (SVR, 2004, 389).

Weitaus weniger Argumente als für die Krankenversicherung sprechen für eine staatliche Organisation der Rentenversicherung. Denn während Krankheit hinsichtlich Eintreten, Schwere und Dauer für den Einzelnen ein unsicheres, also von vornherein schwer kalkulierbares Ereignis darstellt, ist für ihn das Erfordernis der materiellen Altersabsicherung absehbar. Wenn der Staat den Menschen aus paternalistischen Gründen einen materiell angemessenen Lebensabend garantieren möchte, so wäre auch hier eine gesetzliche Versicherungspflicht das geeignete Instrument, bei der die Bürger für die eigene Altersversorgung verpflichtend Kapital ansparen. Jedoch muss hier eingewandt werden, dass nach dem Zweiten Weltkrieg in Mitteleuropa der physische Kapitalstock zerstört und Ersparnisse vernichtet worden waren. Senioren konnten nur über ein Umlageverfahren (oder Steuern) versorgt werden, bei dem die Einzahlungen der aktiven Generation direkt an die Rentenempfänger überwiesen wurden und kein Kapital angespart wurde. Dies ist der Grund, warum 1959 in Österreich und 1957 in Deutschland vom Kapitaldeckungsverfahren auf das Umlageverfahren umgestellt wurde. Während dieser Schritt aus damaliger Sicht nachvollziehbar war, hat es die Politik versäumt, in den Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs wieder stärker auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen, weshalb die Finanzierung der Rentenversicherung in ihrer derzeitigen Struktur durch die demografische Entwicklung in besonderem Maße gefährdet ist.

Aus dem bisher Gesagten ergeben sich als grobe Leitlinien für Reformen eine Stärkung des marktwirtschaftlichen Prinzips durch einen Ausbau der Kapitaldeckung und eine größere Rolle der Eigenverantwortung. Die Einzelindikatoren im Bereich Sozialpolitik lauten: „Gesetzliche Rentenversicherung“, „Krankenversicherung“, „Pflegeversicherung“ und „Lohnzusatzkosten“.

Einzelindikatoren 1–3: Gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. In diesen drei Teilindikatoren werden die gesetzliche Rentenversicherung

und die gesetzliche Krankenversicherung bewertet. Für Deutschland wird außerdem die soziale Pflegeversicherung beziehungsweise für die Schweiz die Invalidenversicherung in die Betrachtung mit einbezogen. In der ordnungspolitischen Literatur herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Leistungen der modernen Sozialstaaten einen Umfang erreicht haben, der weit über das ökonomisch Sinnvolle hinausgeht (Mueller, 2003, 330). Hohe Sozialbudgets und expansive Sozialleistungen nehmen dem Bürger Entscheidungen ab und beschneiden seine Wahlfreiheit. Ein Zuviel an sozialen Leistungen widerspricht den Präferenzen vieler Bürger und senkt damit das gesamtstaatliche Wohlfahrtsniveau. In dynamischer Sicht hemmen hohe Sozialausgaben außerdem das Wirtschaftswachstum, da Ressourcen in Bereichen gebunden werden, die über wenig Lern- und Wachstumspotenzial verfügen. Aus diesen Gründen ist es sinnvoller, wenn der Staat statt einer Vollversicherung eine Grundversicherung gegen die gravierendsten Krankheitsrisiken organisiert, während die übrigen Risiken individuell getragen werden. Daher wird es im Rahmen des Reformbarometers positiv bewertet, wenn die **Ausgaben je Versicherten sinken**. Die mit sinkenden Ausgaben einhergehenden niedrigeren Beitragslasten führen zur finanziellen Entlastung der Haushalte und erhöhen dadurch den Spielraum für eine präferenzgerechte private Vorsorge gegen Alters- und Gesundheitsrisiken. Dabei müssen niedrigere Ausgaben nicht zwangsläufig ein schlechteres Leistungsniveau bedeuten. Im Gesundheitswesen können hohe Effizienzreserven über Strukturreformen realisiert werden, wenn sie zu mehr Wettbewerb unter den Leistungsanbietern (Ärzte, Krankenhäuser) und unter den Krankenversicherungen führen und die Bürokratiekosten senken. Solche Effekte fließen mittelbar über die Ausgaben je Versicherten in die Bewertung ein.

Alle drei Sozialversicherungen stehen darüber hinaus vor demselben Problem, dass mit zunehmender Alterung der Gesellschaft immer weniger Beitragszahler im Umlageverfahren für immer mehr Leistungsempfänger aufkommen müssen. Anhand des Kriteriums **Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab** sollen Reformmaßnahmen daraufhin überprüft werden, ob sie dazu beitragen, die Sozialversicherungssysteme resistenter gegen die demografischen Veränderungen zu machen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für Deutschland erzielt ein männlicher Rentner des Geburtsjahrgangs 1940 eine nominale Beitragsrendite in der gesetzlichen Rentenversicherung von 3,2 Prozent, eine Rentnerin sogar von 3,9 Prozent. Jüngere Kohorten schneiden deutlich schlechter ab. So beträgt die Beitragsrendite des Geburtsjahrgangs 2010 nur noch 2,2 (Männer) sowie 2,9 Prozent (Frauen). Vor den jüngsten Reformen waren diese Unterschiede noch

größer (SVR, 2004, 241 ff.). Eine Reduktion der Umverteilung zwischen den Generationen wird im Reformbarometer positiv bewertet.

Schließlich wird überprüft, inwiefern das Versicherungsprinzip in den drei Sozialversicherungen gewahrt bleibt. Hierbei kommt das (Risiko-)Äquivalenzprinzip zum Tragen, welches verlangt, dass die Versicherungsbeiträge proportional zu den Versicherungsleistungen sind. Vor allem in Deutschland und Österreich ist dieses Prinzip kaum ausgeprägt, und in der Sozialversicherung werden staatliche Umverteilungsziele mit Versicherungsaspekten vermischt. Dies ist intransparent und fördert Ineffizienzen im System. Vor allem sind hier die hohen Verwaltungskosten bei der Feststellung der Abgabenhöhe im Einzelfall, beim Einzug der Abgaben und bei der Kontrolle der Abgabendeckenden zu nennen (Wissenschaftlicher Beirat, 2004, 20 ff.). Erstrebenswert wäre daher eine Trennung von Umverteilungs- und Versicherungsfunktion. In der Krankenversicherung wäre dies etwa durch einheitliche Prämien, in der politischen Debatte auch als Gesundheitsprämie oder Kopfpauschale bekannt, möglich. Hierbei ist die Höhe der Beiträge nicht mehr vom (Arbeits-)Einkommen abhängig. Vielmehr sind die Beiträge für alle Versicherten einer Krankenkasse gleich hoch und entsprechen damit dem aggregierten Gesundheitsrisiko der Versicherten dieser Krankenkasse (Neubauer/Ujlaky, 2005, 433). Ein politisch erwünschter sozialer Ausgleich erfolgt anhand von Bedürftigkeitskriterien zielgenauer und transparenter im Steuer-Transfer-System. Aufgrund der dadurch möglichen niedrigeren Krankenkassenbeiträge sinken wiederum die gesetzlichen Lohnzusatzkosten (Kifman, 2005, 466). Ein weiterer, in die Zukunft gerichteter Entlastungseffekt stellt sich durch die Entkoppelung der Versicherungsbeiträge vom Arbeitsplatz ein. Denn der Ausgabenanstieg infolge der Alterung der Gesellschaft und der sich weiter verschlechternden Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern schlägt sich nicht mehr voll in den Arbeitskosten nieder. Da sich die Gesundheitsprämien zudem von Kasse zu Kasse unterscheiden können, erhöht sich der Wettbewerbsdruck zwischen den Krankenkassen. Dies steigert die Effizienz des Systems und senkt unter sonst gleichen Bedingungen die Ausgaben.

Zusammenfassend lauten daher die Kriterien, die zu einer positiven Bewertung der Teilindikatoren Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung führen:

- Die Ausgaben je Versicherten sinken,
- die Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab und
- das Versicherungsprinzip wird gestärkt.

Einzelindikator 4: Lohnzusatzkosten. In Deutschland, Österreich und der Schweiz sind die Sozialversicherungsbeiträge an das Arbeitsverhältnis gekoppelt und wirken ökonomisch wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit. Die Grenzbelastung

des Einkommens steigt und der Unterschied zwischen Arbeitskosten und Nettolohn vergrößert sich. Auf der Angebotsseite schafft dies Anreize, weniger oder gar nicht zu arbeiten, in die Schattenwirtschaft auszuweichen oder in Länder mit niedrigerer Besteuerung zu emigrieren (Siebert, 2005, 164 ff.). Auf der Nachfrageseite führt eine Steuer auf den Faktor Arbeit zu einer niedrigeren Nachfrage nach Arbeitskräften. Arbeitnehmer, deren Arbeitskosten ihre Produktivität übersteigt, werden entlassen. Umgekehrt haben sinkende Beitragssätze positive Beschäftigungseffekte zur Folge, weil dadurch die Nachfrage nach Arbeit steigt. Je stärker die Beitragsentlastung, desto höher die Beschäftigungschancen für Personen, die sich in der stillen Reserve oder in der Arbeitslosigkeit befinden. Aus diesen Gründen wird es im Rahmen des Reformbarometers positiv bewertet, wenn die **Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sinken**.

Zusätzlich ist es zu begrüßen, wenn den Bürgern mehr finanzieller Spielraum für die Eigenvorsorge gewährt wird. Dies ist der Fall, wenn die **Beitragsbemessungsgrenzen langsamer als die versicherungspflichtigen Einkommen steigen**. Mit privaten Vorsorgeanstrengungen können Belastungen aufgefangen werden, die aufgrund der demografischen Entwicklung bei ausschließlicher Finanzierung im Rahmen des bestehenden Sozialversicherungssystems zu deutlich steigenden Beitragssätzen führen würden (Pimpertz, 2004, 240 ff.). Zudem erhöht eine überproportionale Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen die Arbeitskosten. Denn bisher nicht abgabepflichtige Bestandteile des Arbeitsentgelts werden beitragspflichtig. Dies betrifft vornehmlich Hochqualifizierte oder Arbeitnehmer mit hoher Produktivität, deren Beschäftigungschancen sich von der Kostenseite her verschlechtern.

Der Teilindikator Lohnzusatzkosten besteht entsprechend aus den Kriterien:

- Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sinken und
- Beitragsbemessungsgrenzen steigen langsamer als die versicherungspflichtigen Einkommen.

2.2.3 Steuer- und Finanzpolitik

Zu den zentralen Voraussetzungen für den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg eines Landes gehört unter anderem eine gesunde Steuer- und Finanzpolitik. Nur ein wirtschaftlich erfolgreiches Land kann auf Dauer einen sozial und gesellschaftspolitisch verantwortungsbewussten Staat finanzieren.

Zunehmende Defizite lassen sich auf sinkende Steuereinnahmen und/oder steigende Staatsausgaben zurückführen. Die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben kann ganz unterschiedliche Gründe haben. Während eines wirtschaftlichen Abschwungs sind steuerliche Mindereinnahmen kaum vermeidbar, da

sich die jeweiligen Bemessungsgrundlagen (zum Beispiel bei der Mehrwertsteuer oder Einkommensteuer) infolge der schwachen Konjunktur deutlich schwächer entwickeln als in konjunkturell normal verlaufenden Zeiten. Eine Erhöhung der Steuersätze mit dem Ziel, das Steueraufkommen zu steigern, würde jedoch die Wirtschaftssubjekte zu Ausweichverhalten veranlassen und so die Konjunktur-entwicklung zusätzlich belasten. Die steuerlichen Bemessungsgrundlagen und das Steueraufkommen gerieten nur noch mehr unter Druck. Meistens kommt somit eine Steuererhöhung nicht infrage, um steigenden Defiziten in rezessiven Phasen etwas entgegenzusetzen. Da aber auch die Staatsausgaben auf eine schlechte Wirtschaftsentwicklung reagieren, wirken oft sogenannte automatische Konjunkturstabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung oder es wird bewusst eine antizyklische Ausgabenpolitik eingeleitet, wodurch unweigerlich Mehrausgaben entstehen, die kurzfristig eine kompensatorische Wirkung besitzen und somit zur Glättung des Konjunkturzyklus beitragen. Defizite sind dann kein Problem, wenn sie nur temporär auftreten, also durch Überschüsse in besseren Zeiten gedeckt werden. Es kommt dadurch nicht zu einem dauerhaften Anstieg der Staatsverschuldung, mit der eine Verschiebung der Steuerlast auf zukünftige Generationen verbunden wäre, weil die notwendigen Steuern nicht sofort, sondern erst in der Zukunft erhoben würden. Eine solide Finanzpolitik sollte den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen nicht einengen.

Der Staat besitzt mit seiner Steuer- und Finanzpolitik die Möglichkeit, das Wirtschaftsgeschehen maßgeblich zu steuern. Die Ausgestaltung des Steuersystems, Subventionen, die öffentliche Infrastruktur oder die oben erwähnte antizyklische Ausgabenpolitik beeinflussen die Wirtschaftssubjekte beträchtlich, indem sie Anreize schaffen oder verändern, was sich schließlich auf den Einsatz und die Bildung von Kapital, Technologie und Humankapital nachhaltig auswirkt. Ausgabenpolitik und finanzpolitische Entscheidungen können somit das Wachstum eines Landes stark beeinflussen, wobei grundsätzlich zwischen Niveaueffekten und Veränderungen der Wachstumsrate an sich zu unterscheiden ist. Der staatlichen Einflussnahme sind jedoch Grenzen gesetzt. Unter anderem ist davon auszugehen, dass gemäß der Konvergenz- beziehungsweise Catch-up-These mit steigendem Reichtum einer Volkswirtschaft die Wachstumsraten tendenziell abnehmen (Barro/Sala-i-Martin, 1992). Dass es sich hierbei allerdings nicht um ein „Naturgesetz“ handelt und auch reife Volkswirtschaften über mehrere Jahre hinweg ein hohes Wachstumstempo erreichen können, haben die USA in den letzten 15 Jahren eindrucksvoll bewiesen.

Zur Messung der ausgabenwirksamen Einflussnahme des Staates am Wirtschaftsgeschehen kann man vereinfachend die Staatsquote (Anteil der Staatsaus-

gaben am Bruttoinlandsprodukt) heranziehen. Die Frage nach der optimalen Staatsquote ist jedoch nach wie vor unbeantwortet. Auf der einen Seite lässt sich argumentieren, dass bei einem niedrigen Ausgabeniveau zusätzliche Staatsausgaben einen Wachstumsimpuls setzen können, weil die zusätzliche Belastung aufgrund der ausgleichenden Steuern durch den positiven Multiplikatoreffekt aus den öffentlichen Investitionen kompensiert wird (Schaltegger, 2005, 56). Zudem ist eine gewisse Intervention vor allem bei öffentlichen Gütern (wie beim Aufbau und der Durchsetzung des Rechtssystems oder der Landesverteidigung) unerlässlich. Auf der anderen Seite kann man sich vorstellen, dass eine Ausdehnung der Staatsquote auf bereits hohem Niveau das Wachstum negativ beeinflusst, sei es durch ineffiziente und strukturerehaltende Transferzahlungen, überflüssigen Staatskonsum oder durch die Aushöhlung der Bemessungsgrundlagen und den dadurch verursachten Anstieg der Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft. Vor allem die staatlichen Subventionen und Beteiligungen wirken sich negativ aus – sofern sie nicht dem Ausgleich externer Effekte dienen –, da dadurch ineffiziente Strukturen erhalten bleiben und sich der Staat in Bereiche einmischt, die durch den Wettbewerb der privaten Wirtschaft effizienter gehandhabt würden. Zudem verzerren Subventionen und (versteckte) Steuervergünstigungen den Wettbewerb und schwächen die Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte. Abschließend lässt sich jedoch feststellen, dass viele Autoren davon ausgehen, dass in den meisten Industrieländern eine Ausdehnung der Staatstätigkeit eine wachstumshemmende Wirkung hat (unter anderem Barro, 1991; Fölster/Henrekson, 2001) und dass der Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wachstum aus den oben erwähnten Gründen nicht linear ist, sondern ein Optimum besitzt (Kirchgässner, 2004).⁶

Wer wie oben für die Einhaltung einer optimalen Staatsquote plädiert, peilt – wie die meisten Ökonomen – implizit eine effiziente Allokation an. Zurückgehend auf Musgrave (1959) kann man feststellen, dass zwischen der Allokationsaufgabe (Maximierung des verteilbaren Kuchens) und der Distributionsaufgabe (Verteilungsgerechtigkeit) des Staates regelmäßig ein Konflikt besteht. Ein effizientes Steuersystem zum Beispiel führt zu einer sozial zumeist unerwünschten Verteilung, während der Ausgleich der Einkommensunterschiede über den Steuer- und Transfermechanismus die Leistungsanreize der Steuerzahler und ebenfalls die Anreize der Transferempfänger für die Selbstvorsorge mindert, sodass das Effizienzziel verfehlt wird (Keuschnigg, 2005, 5 und 31). Diesen

⁶ Der Vollständigkeit halber gilt es anzumerken, dass andere Studien die Robustheit der Resultate (beispielsweise Atkinson, 1995) sowie die Kausalität beziehungsweise Wirkungsrichtung zwischen der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum bezweifeln (Kirchgässner, 2004).

grundsätzlichen Konflikt zwischen Effizienz und Verteilung kann jedoch die Wirtschaftswissenschaft nicht befriedigend lösen, da ein Werturteil über die angestrebte Verteilung gebildet werden müsste. Es ist daher die Aufgabe der Politik, die konkrete Ausgestaltung festzulegen und durchzusetzen.

Diese Überlegungen machen deutlich, dass die Steuer- und Finanzpolitik eines Landes großen Einfluss auf dessen Standortattraktivität hat. Das Beispiel Irland zeigt eindrücklich, wie ein Land durch entsprechende Steuerreformen, insbesondere bezüglich der Unternehmen, die Gunst von Investoren gewinnen und eine Trendwende im Wirtschaftswachstum herbeiführen kann (OECD, 2001).

Das Reformbarometer betrachtet die Auswirkungen von Reformen in der Steuer- und Finanzpolitik deshalb anhand von vier Teilindikatoren, die einen Hinweis darauf geben, in welche Richtung sich die drei Länder bewegen. Auch hier ist aber festzuhalten, dass einige nationale Besonderheiten aus Systemgründen nur bedingt berücksichtigt werden können. So muss etwa für die Schweiz betont werden, dass das Reformbarometer lediglich die Reformanstrengungen auf der Bundesebene misst, womit eines der wichtigsten Elemente der schweizerischen Steuerreformen, nämlich der innovative und zum Teil beträchtliche Steuerwettbewerb auf kantonaler (und auch kommunaler) Ebene, nicht in die Bewertungen einbezogen wird. Dies gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse entsprechend zu berücksichtigen.

Der **erste Teilindikator** bezieht sich auf Maßnahmen, die einen **Abbau der steuerlichen Belastung von Unternehmen** bezwecken. Dabei ist es unerlässlich, zwischen marginalen und durchschnittlichen Steuersätzen zu unterscheiden. Für die Standortwahl eines Unternehmens oder die Entscheidung zur Unternehmensgründung vergleicht der Unternehmer die effektive Durchschnittsbelastung verschiedener Alternativen (sogenanntes extensives Investitionskalkül). Besteht das Unternehmen hingegen bereits, so trifft das Management die Entscheidung über anstehende Investitionen und Projekte anhand der effektiven Grenzsteuerbelastung, das heißt anhand des Vergleichs der zusätzlichen Steuerbelastung und der zusätzlichen Nettoeinnahmen. Für dieses sogenannte intensive Investitionskalkül spielen die Durchschnittssteuersätze somit keine Rolle; umgekehrt haben die Grenzsteuersätze keinen Einfluss auf das extensive Kalkül (Devereux, 2004; Sorensen, 2004; Keuschnigg, 2006).

Eine weitere Unterscheidung drängt sich auf zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften. In der Praxis lässt sich feststellen, dass hauptsächlich kleine Unternehmen die Rechtsform der Personengesellschaft wählen, während vor allem der steigende Kapitalbedarf und die notwendige Haftungsbeschränkung wachsender Unternehmen die Rechtsform der Kapitalgesellschaft (meist AG oder

GmbH) bedingen. Für die Volkswirtschaft sind beide Ausprägungen von großer Relevanz (siehe beispielsweise für die Schweiz Bundesamt für Statistik, 2006, 155), und es ist daher sinnvoll, die Gesamt- (beziehungsweise Durchschnitts-) und Grenzsteuerbelastung getrennt für beide hier genannten Unternehmenstypen zu betrachten.

Geht man wie die bereits erwähnten Autoren davon aus, dass sowohl die Staatsquote als auch die dahinterstehenden Steuersätze in den Industrieländern zu hoch sind und eine Verringerung der Steuersätze die Wohlfahrt positiv beeinflussen könnte, so bietet es sich für den ersten Teilindikator zusammenfassend an, Reformen positiv zu bewerten, wenn sie dazu führen, dass

- die Grenzbelastung von Personenunternehmen sinkt,
- die Grenzbelastung von Kapitalgesellschaften sinkt,
- die Gesamtsteuerlast von Personenunternehmen sinkt und
- die Gesamtsteuerlast von Kapitalgesellschaften sinkt.

Der **zweite Teilindikator** betrifft Maßnahmen zur **Reduktion der steuerlichen Belastung der Privatpersonen**. Private Steuersubjekte unterliegen einer Vielzahl von Besteuerungen und Abgaben, wobei für den Staat die Einnahmen aus der Besteuerung von Einkommen (Lohn- und Kapitaleinkommen), Vermögen und Verbrauch (hauptsächlich Mehrwertbesteuerung) im Vordergrund stehen (OECD, 2005c, 108 ff.).

Je geringer die steuerliche Belastung von Privatpersonen ist, desto größer sind ihre Freiheiten in Bezug auf die Verwendung ihres Einkommens und die Befriedigung persönlicher materieller Bedürfnisse. Hohe Steuersätze führen – wie bereits dargelegt – zu einem Ausweichverhalten. Betrachtet man zum Beispiel die Lohnbesteuerung, so führen hohe Grenzsteuersätze dazu, dass die Erzielung von Arbeitseinkommen für Konsumzwecke unattraktiver und Freizeit dadurch attraktiver wird. Dieses Konsum-Freizeit-Kalkül mindert somit das zeitliche Arbeitsangebot derjenigen Personen, die bereits einer Berufstätigkeit nachgehen – ähnlich wie hohe Grenzsteuersätze die Investitionstätigkeit von bestehenden Unternehmen reduzieren. Zudem erhöht sich der Anreiz, vom Arbeitsmarkt gänzlich fernzubleiben (frühzeitige Pensionierung, Sozialleistungen, Ausbildung, Hausarbeit). Man erkennt rasch, dass der Anreiz, keine Arbeit aufzunehmen, umso größer ist, je höher die Steuer auf das Arbeitsentgelt ist und je besser die Leistungen des Sozialstaats sind. Auch dies ist eine Form der Steuervermeidung, die volkswirtschaftliche Ineffizienzen und Wohlfahrtseinbußen mit sich bringt (Keuschnigg, 2005, 53 ff.).

Vor diesem Hintergrund werden Reformen dann positiv bewertet, wenn sie bewirken, dass

- die Grenzbelastung privater Einkommen sinkt,
- die Gesamtsteuerlast privater Einkommen und Vermögen sinkt und
- die Verbrauchsteuerbelastung sinkt.

Der **dritte Teilindikator** bezieht sich auf Maßnahmen zur **Konsolidierung öffentlicher Haushalte**. Diese hat eine quantitative und eine qualitative Dimension. Die quantitative Konsolidierung lässt sich anhand des Niveaus und der Nachhaltigkeit der Staatsausgaben beurteilen. Eine vernünftige Steuerbelastung und eine wachstumsfreundliche Steuerstruktur setzen eine disziplinierte Ausgabenpolitik voraus. Ohne Ausgabendisziplin lassen sich öffentliche Haushalte auf Dauer nicht im Gleichgewicht halten. Die qualitative Konsolidierung betrifft die Struktur der Staatsausgaben, welche für die wirtschaftliche Entwicklung mindestens gleich entscheidend ist. Öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Grundlagenforschung oder Bildung können für die Entwicklung der privaten Wirtschaft von großer Bedeutung sein, während Subventionen und Steuervergünstigungen den Wettbewerb verzerren, sofern sie nicht der Internalisierung externer Effekte dienen, was jedoch in den meisten Fällen nicht zutrifft.

Somit werden im dritten Teilindikator Reformmaßnahmen positiv bewertet, wenn dadurch

- die Staatsausgaben sinken,
- das Staatsdefizit sinkt,
- die öffentlichen Investitionen steigen und
- die staatlichen Subventionen sinken.

Der **vierte Teilindikator** betrifft Maßnahmen zur Steigerung der **Effizienz des Steuersystems**. Ein Steuersystem gilt als neutral oder effizient, wenn die steuerlichen Regelungen die Entscheidungen der Unternehmen nicht verzerren und dadurch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, bei gegebenen Ressourcen den maximalen Output zu erzielen (SVR, 2003, 324). Wird das Neutralitätsgebot hinsichtlich Rechtsformwahl, Finanzierungs- oder Investitionsentscheidung oder Gewinnverwendung nicht eingehalten, kann dies diskriminierend wirken. Beispielsweise werden in allen drei Ländern Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen steuerlich nicht gleich behandelt. So unterliegen Kapitalgesellschaften der steuerlichen Doppelbelastung. Da diese zumeist nicht oder nur unvollständig ausgeglichen wird, ist von einer Diskriminierung bezüglich der Rechtsformwahl auszugehen. Andererseits kann die tarifliche Grenzbelastung von Personengesellschaften höher ausfallen als die von Kapitalgesellschaften. So liegt in Deutschland die tarifliche Grenzbelastung großer Personenunternehmen bei einem Hebesatz der Gewerbesteuer von 400 Prozent bei 45,7 Prozent, während sie sich bei einer Kapitalgesellschaft auf 38,7 Prozent beläuft (IW Köln, 2003,

23 ff.). Ebenfalls kann es zu Verzerrungen bei der Entscheidung zwischen Fremd- und Eigenfinanzierung kommen. Denn während Zinsen auf das Fremdkapital vollständig oder teilweise als Kosten abzugsfähig sind, lassen die meisten Steuersysteme eine Verrechnung der Opportunitätskosten des Eigenkapitals (kalkulatorische Eigenkapitalzinsen) nicht zu. Die Eigenkapitalfinanzierung wird so benachteiligt (Keuschnigg, 2005, 45 ff. und 257 ff.; SVR, 2001, 527 ff.). Abschließend sei als Beispiel für steuerliche Diskriminierung bei den Bürgern die Besteuerung von Ehegatten erwähnt, welche je nach Ausgestaltung aufgrund der Progression der meisten Steuersysteme ebenfalls verzerrend wirken kann.

Neben möglichen Diskriminierungen ist auch die Komplexität des Steuerrechts ein wichtiger Faktor zur Beurteilung der Effizienz. Je einfacher das Steuerrecht ausgestaltet wird, desto kleiner sind der Erhebungsaufwand für die Besteuerten und der Kontrollaufwand für den Staat. Ein kompliziertes Steuersystem bietet sowohl Interpretations- als auch Gestaltungsspielraum. Es gilt also, das Steuersystem von bürokratischem Ballast zu befreien, es transparenter zu gestalten und die Erhebung zu vereinfachen, etwa durch die Reduktion der Anzahl der Abzüge, der Sonderregelungen und der verschiedenen Steuerarten. Zusätzliche Steuereinnahmen könnten durch eine Steuersatzsenkung ausgeglichen werden. Ein transparentes Steuersystem erhöht die Akzeptanz und schließlich die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, statt unproduktive Ressourcen in die Steuervermeidung zu lenken (Graetz, 1997, 105).

Schließlich spielt mit Blick auf das wirtschaftliche Wachstum auch die Steuerstruktur eine wichtige Rolle. Gemeinhin gilt ein Steuersystem, das stärker auf die Konsumbesteuerung als auf die Einkommensbesteuerung setzt, als wachstumsfreundlicher (SVR, 2002, 316 ff.). Deshalb wird im Reformbarometer auch die Veränderung der Steuerstruktur berücksichtigt.

Insgesamt sollte die Ausgestaltung des Steuersystems das Wachstum nicht behindern. Im Reformbarometer werden daher Reformen dann positiv bewertet, wenn

- die steuerliche Diskriminierung abgebaut wird,
- das Steuersystem einfacher wird und
- die Steuerstruktur wachstumsfreundlicher wird.

3

Bestandsaufnahme

Deutschland, Österreich und die Schweiz haben sich in den letzten vier Jahren unterschiedlich entwickelt. Dies betrifft sowohl die gesamtwirtschaftliche Performance als auch die Veränderung wichtiger volkswirtschaftlicher Kennziffern: Im Jahr 2002 stand die Schweiz – gemessen an Arbeitslosigkeit, Abgabenlast und staatlichem Finanzierungssaldo – im Drei-Länder-Vergleich am günstigsten da. Deutschland hinkte hingegen in diesem Vergleich sowie im europäischen Kontext hinterher. Entsprechend ihren Ausgangspositionen stehen die Länder vor unterschiedlichen reformpolitischen Herausforderungen. Der Ausgangspunkt für das D A CH-Reformbarometer ist daher eine Bestandsaufnahme wichtiger volkswirtschaftlicher Kennziffern für die drei Länder in den Bereichen Arbeitsmarkt, soziale Sicherung sowie Steuern und Finanzen. Denn Größen wie Arbeitslosenquote und Sozialausgaben, Steuern und Sozialabgaben oder der Finanzierungssaldo des Staates stellen zentrale politische Steuerungsvariablen dar. Welchen Einfluss die Politik in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit Ende 2002 auf diese Größen genommen hat und inwiefern Reformen dazu beigetragen haben, die Bedingungen für das Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial zu verbessern, wird in Kapitel 5 beschrieben und bewertet.

3.1 Allgemeiner Wachstums- und Wohlstandsvergleich

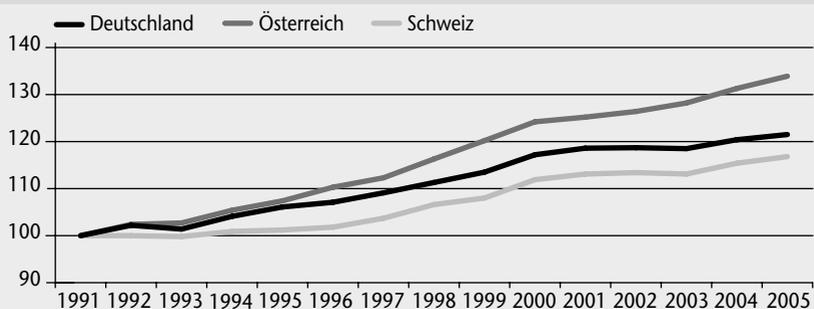
Seit Beginn der neunziger Jahre ist die Schweizer Volkswirtschaft deutlich langsamer gewachsen als die deutsche und die österreichische. Von 1991 bis 2002 erhöhte sich das reale Bruttoinlandsprodukt, also der Wert aller innerhalb der Landesgrenzen produzierten Güter und Dienstleistungen eines Jahres, in der Schweiz um mehr als 13 Prozent, während die Wertschöpfung in Deutschland um knapp 19 und in Österreich um gut 26 Prozent zulegte (siehe Abbildung 3-1). Entsprechend betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in der Schweiz knapp 1,2 Prozent. In Deutschland lag sie bei fast 1,6 Prozent und in Österreich bei nahezu 2,2 Prozent.

In den neunziger Jahren ähnelten sich der österreichische und der deutsche Wachstumspfad, wobei sich die österreichische Volkswirtschaft insgesamt dynamischer entwickelte. Zu Beginn dieses Jahrtausends hingegen wies das BIP-Wachstum in Deutschland und der Schweiz einen ähnlich schleppenden Verlauf auf. Auch in Österreich verlangsamte sich von 2000 bis 2003 das Wirtschaftswachstum, allerdings kam es dort nicht wie in Deutschland und der Schweiz zur

Deutschland, Österreich und die Schweiz im Wachstumsvergleich

Abbildung 3-1

Reales Bruttoinlandsprodukt, in Preisen von 2000, 1991 = 100



Quellen: OECD, 2006a; eigene Berechnungen

Stagnation. Seit 2003 entwickelt sich die Wertschöpfung in Österreich dynamischer als bei seinen westlichen Nachbarn.

Das Bruttoinlandsprodukt bildet zwar die Wirtschaftskraft eines Landes ab, sagt aber nur bedingt etwas über den Wohlstand seiner Einwohner aus. Als Maßstab hierfür bietet sich das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf an, bereinigt um Unterschiede in der Kaufkraft (siehe Tabelle 3-1). Mit einem kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von 29.961 US-Dollar lag Österreich im Ausgangsjahr 2002 knapp vor der Schweiz (29.895 US-Dollar).⁷ Deutschland erreichte mit 27.870 US-Dollar nur rund 93 Prozent des österreichischen und auch des schweizerischen Pro-Kopf-Einkommens. Gegenüber 1991 hat die

Pro-Kopf-Einkommen

Tabelle 3-1

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, in Kaufkraftparitäten

Land	US-Dollar	Rang	US-Dollar	Rang	US-Dollar	Rang	Veränderung in Prozent	
	1991		2002		2005		1991–2002	1991–2005
D	19.692	3	27.870	3	30.579	3	41,5	55,3
A	20.021	2	29.961	1	33.615	1	49,6	67,9
CH	22.568	1	29.895	2	32.571	2	32,5	44,3

Quellen: IMF, 2006; eigene Berechnungen

⁷ Die Bestandsaufnahme zum DA CH-Reformbarometer des letzten Jahres sah die Schweiz aufgrund der damaligen Daten des Internationalen Währungsfonds für 2002 beim Pro-Kopf-Einkommen noch mit einem leichten Vorsprung vor Österreich auf dem ersten Platz (vgl. Baumberger et al., 2005, 8). Solche Abweichungen, die sich aus rückwirkenden Korrekturen in den aktualisierten Statistiken ergeben, können auch bei den anderen Kennziffern, die nachfolgend betrachtet werden, auftreten.

Schweiz damit ihre Spitzenposition verloren. Insgesamt erhöhte sich von 1991 bis 2002 das Pro-Kopf-Einkommen der Österreicher um knapp die Hälfte, während es in Deutschland um nahezu 42 Prozent und in der Schweiz nur um knapp ein Drittel zulegte.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Deutschland, Österreich und die Schweiz wohlhabende Länder sind, die über dem OECD-Durchschnitt liegen oder diesem entsprechen (Deutschland) und über das Potenzial verfügen, diesen Status zu erhalten. Allerdings könnte das hohe Wohlstandsniveau dazu verleiten, sich mit dem bereits Erreichten zufriedenzugeben und das geringe Wirtschaftswachstum billigend in Kauf zu nehmen. So hat die Schweiz ihren kaufkraftbereinigten Einkommensvorsprung vor Österreich schon verloren. Deutschlands Wirtschaftswachstum lag seit Beginn der neunziger Jahre unter dem europäischen Durchschnitt und bildete oftmals das Schlusslicht bei einem Wachstumsvergleich mit den anderen Ländern der Europäischen Union (IW Köln, 2005b, 9 ff.). Die Kombination aus hohem Wohlstandsniveau und geringem Wirtschaftswachstum kann dazu verleiten, die Strukturprobleme nicht wahrzunehmen oder zu verharmlosen und Reformen auf die lange Bank zu schieben (Steinmann, 2005, 11 f.). In der Folge können Wachstumsschwäche und Reformstau dazu führen, dass sich der Niedergang einer Volkswirtschaft schleichend vollzieht, indem sie langsamer wächst als andere. Dabei sind strukturelle Veränderungen für ein höheres Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial leichter durchzuführen, solange das Wohlstandsniveau in dem betreffenden Land noch relativ hoch ist (Heiniger et al., 2004, 36).

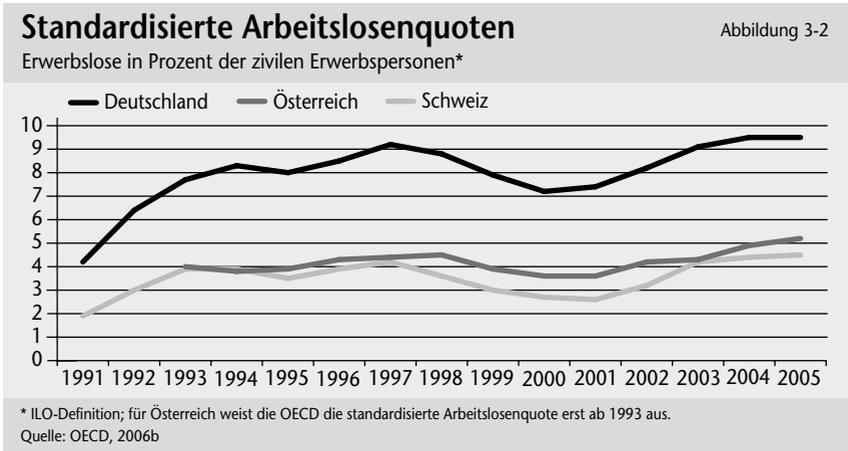
3.2 Arbeitsmarkt

Das Problem der Arbeitslosigkeit wiegt in Deutschland deutlich schwerer als in Österreich und der Schweiz. Dies zeigt bereits ein Blick auf die Entwicklung der standardisierten Arbeitslosenquote (Erwerbslosenquote) in Abbildung 3-2. Aber auch bei der Dauer der Arbeitslosigkeit oder der Beschäftigungssituation unterschiedlicher Personengruppen weist Deutschland durchgehend schlechtere Werte auf als die Schweiz und die Werte liegen fast immer hinter denen von Österreich.

Im Jahr 2002 waren in Deutschland 8,2 Prozent der Erwerbspersonen arbeitslos.⁸ Seitdem ist die Erwerbslosenquote auf 9,5 Prozent und damit auf den

⁸ Betrachtet wird die von der OECD ausgewiesene standardisierte Arbeits- beziehungsweise Erwerbslosenquote nach dem für internationale Vergleiche üblichen ILO-Erwerbslosenkonzepkt als Anteil der Erwerbslosen an den (zivilen) Erwerbspersonen. Die ILO-Arbeitsmarktstatistik unterscheidet sich in Abgrenzung und Erhebung von den jeweils unterschiedlichen nationalen Arbeitslosenstatistiken. Es sind somit in der standardisierten Arbeitslosenquote Erwerbslose enthalten, welche die nationale Statistik nicht als arbeitslos zählt und umgekehrt.

höchsten Stand seit der Wiedervereinigung gestiegen. Zwischen 1991 und 2005 hat sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland mehr als verdoppelt. Auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gelang es trotz eines jahresdurchschnittlichen BIP-Wachstums von 2,5 Prozent (1996 bis 2000) in Deutschland nicht, die Arbeitslosigkeit wieder auf das Niveau vom Beginn des Jahrzehnts zu senken. Obwohl sich die Beschäftigungssituation verbesserte, blieb stets ein Sockel an Arbeitslosigkeit bestehen, der mit jedem Abschwung höher wurde und sich nicht mehr abbauen ließ.



Im Vergleich dazu herrschte in Österreich und der Schweiz im Jahr 2002 mit 4,2 beziehungsweise 3,2 Prozent nahezu Vollbeschäftigung. Beiden Ländern gelang es, die während der neunziger Jahre entstandene Arbeitslosigkeit im Aufschwung wieder abzubauen. Dies lässt auf einen flexibleren Arbeitsmarkt schließen, auf dem Konjunkturerinbrüche dauerhaft keine negativen Spuren hinterlassen und sich die Arbeitslosigkeit weniger stark strukturell verfestigt. Das Problem der Sockelarbeitslosigkeit manifestiert sich in diesen Ländern daher nicht so deutlich. Dennoch hat sich auch in der Schweiz die Arbeitslosenquote fast verdoppelt, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in Deutschland: Bei den Eidgenossen fiel die Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 mit 4,5 Prozent ungefähr so hoch aus wie in Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre. Österreich verzeichnete in den letzten 15 Jahren einen Anstieg der Arbeitslosigkeit um 1,2 Prozentpunkte auf 5,2 Prozent.

In allen drei Ländern hat die Dauer der Arbeitslosigkeit zugenommen – jedoch in unterschiedlichem Maße (Tabelle 3-2). Zu Beginn der neunziger Jahre waren in Österreich 18,4 Prozent der Arbeitslosen zwölf Monate oder länger ohne

Dauer der Arbeitslosigkeit

Tabelle 3-2

in Prozent

Land	1991		2002		2005	
	6 Monate und länger	12 Monate und länger	6 Monate und länger	12 Monate und länger	6 Monate und länger	12 Monate und länger
D	54,2	31,6	64,8	47,9	71,0	54,0
A	31,8 ¹	18,4 ¹	41,0	24,5	43,2	25,3
CH	27,5	17,0	37,4	21,8	59,2	38,8

¹ 1994.

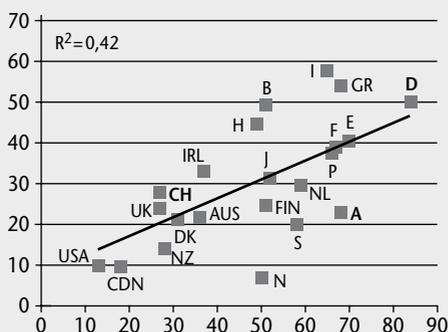
Quellen: OECD, 2005b; eigene Berechnungen

Beschäftigung. 2002 lag dieser Anteil bei 24,5 Prozent. In der Schweiz stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen von 17 auf knapp 22 Prozent. Bis Ende 2005 hat er sich allerdings deutlich auf nahezu 39 Prozent erhöht und liegt damit über dem österreichischen Wert. In Deutschland waren Erwerbspersonen durchweg länger

Arbeitsmarktregulierung und Langzeitarbeitslosigkeit

Abbildung 3-3

Wert des IW-Arbeitsmarktregulierungsindex¹ und Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit², 2002–2005



¹ Abszisse: Der Arbeitsmarktregulierungsindex ist ein Teilindex des IW-Regulierungsindex; Länderwerte auf einer Skala von 0 (geringe) bis 100 (hohe Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt);

² Ordinate: Langzeitarbeitslose in Prozent aller Arbeitslosen.

Quelle: Enste/Hardege, 2006, 41

arbeitslos als in den Alpenrepubliken. Während 1991 ein knappes Drittel mindestens ein Jahr lang arbeitslos war, ist dieser Anteil 2002 auf fast 48 Prozent gestiegen. Im Jahr 2005 waren sogar mehr als die Hälfte der Arbeitslosen zwölf Monate und länger ohne Job.

Die Dauer der Arbeitslosigkeit lässt auf das Ausmaß der Arbeitsmarktregulierung in einem Land schließen. Je intensiver die Regulierung, desto höher ist die Langzeitarbeitslosigkeit, wie sich für eine Reihe von OECD-Ländern empirisch bestätigen lässt (Abbildung 3-3).⁹

Deutschland weist sowohl eine hohe Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt auf als auch eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit. In der Schweiz ist der Arbeitsmarkt hingegen wenig reguliert;

⁹ Grundsätzlich ist auch der umgekehrte Zusammenhang denkbar, dass der Arbeitsmarkt stärker reguliert wird, um bei sich ausbreitender Langzeitarbeitslosigkeit die noch Beschäftigten vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes zu schützen. Empirische Untersuchungen stützen allerdings die These, dass Regulierung eher die Ursache und weniger die Folge von Langzeitarbeitslosigkeit ist (OECD, 2004a, 76 ff.).

entsprechend gering ist die Langzeitarbeitslosigkeit. In Österreich sind sowohl das Niveau der Arbeitsmarktregulierung als auch die Langzeitarbeitslosigkeit niedriger als in Deutschland. Insgesamt lassen sich mit der Arbeitsmarktregulierung rund 42 Prozent der Unterschiede des Ausmaßes der Langzeitarbeitslosigkeit in den 22 betrachteten OECD-Ländern erklären (Enste/Hardege, 2006, 41).

Auch ein Blick auf die Situation einzelner Personengruppen am Arbeitsmarkt offenbart zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den drei Ländern, sowohl hinsichtlich der Erwerbstätigkeit als auch der Arbeitslosigkeit (Tabelle 3-3). In Deutschland ist die Beschäftigung aller Personen im Erwerbsalter seit Beginn der neunziger Jahre zurückgegangen. Die Erwerbstätigenquote lag im Jahr 2002 mit gut 65 Prozent unter der in Österreich (68,5 Prozent) und in der Schweiz (78,9 Prozent). Dort blieb der Anteil der Erwerbstätigen an der gleichaltrigen Bevölkerung fast konstant, wobei in der Schweiz die Erwerbstätigenquote um rund 10 Prozentpunkte höher ausfiel als in Österreich. Die Beschäftigungssituation von jüngeren und älteren Arbeitnehmern sowie von Frauen stellt sich bei den Eidgenossen generell besser dar als in den beiden anderen Ländern. Besonders augenfällig wird dies bei den älteren Arbeitnehmern. In der Schweiz übten 2002

Entwicklung der Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquoten ausgewählter Personengruppen

Tabelle 3-3

in Prozent

Personengruppe	D			A			CH		
	1991	2002	2005	1994*	2002	2005	1991	2002	2005
<i>Personen im Erwerbsalter (15–64 Jahre)</i>									
Erwerbstätigenquote	67,1	65,3	65,5	68,3	68,5	68,6	77,9	78,9	77,2
Arbeitslosenquote	5,6	8,7	11,3	3,6	4,0	5,2	1,8	3,0	4,5
<i>Junge (15–24 Jahre)</i>									
Erwerbstätigenquote	57,5	44,8	42,6	59,5	52,1	53,1	68,3	65,4	59,9
Arbeitslosenquote	5,4	9,8	15,2	4,8	5,9	10,3	3,2	5,6	8,8
<i>Ältere (55–64 Jahre)</i>									
Erwerbstätigenquote	35,9	38,6	45,5	28,4	29,1	31,8	63,1	64,4	65,0
Arbeitslosenquote	7,4	10,8	12,7	3,5	5,5	3,6	1,1	2,0	3,8
<i>Frauen (15–64 Jahre)</i>									
Erwerbstätigenquote	56,3	58,8	59,6	58,8	61,0	62,0	66,5	71,5	70,4
Arbeitslosenquote	7,1	8,4	11,0	4,0	3,9	5,5	2,6	3,2	5,2

* Daten vor 1994 für Österreich nicht verfügbar;
 Erwerbstätigenquote: Erwerbstätige in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung; Arbeitslosenquote: Arbeitslose in Prozent der gleichaltrigen Erwerbspersonen (nicht standardisiert).
 Quelle: OECD, 2006d

gut 64 Prozent aller 55- bis 64-Jährigen noch einen Beruf aus – mehr als doppelt so viele wie in Österreich, wo sich die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer seit den neunziger Jahren kaum – auf weniger als ein Drittel – erhöht hat. In Deutschland ist der Anteil Älterer, die noch arbeiten, seit 1991 von knapp 36 auf knapp 40 Prozent im Jahr 2002 gestiegen und hat sich bis 2005 auf 45,5 Prozent erhöht. Gleichwohl ist dort die Arbeitslosigkeit der 55- bis 64-Jährigen deutlich höher und auch stärker gestiegen als in Österreich und der Schweiz. Sowohl für Österreich als auch für Deutschland lässt sich die geringere Erwerbstätigkeit Älterer mit vergleichsweise großzügigen Frühverrentungsanreizen begründen.

Der Anteil der jungen Erwerbstätigen ist in allen drei Ländern zurückgegangen. Dies lässt aber nicht automatisch den Schluss zu, dass sich die Beschäftigungssituation für die 15- bis 24-Jährigen durchgehend verschlechtert hätte. Vielmehr ist ein Trend zu längeren Bildungszeiten in Schulen, außerbetrieblichen Bildungseinrichtungen und in Institutionen der tertiären Ausbildung wie Universitäten und Fachhochschulen zu beobachten. Dies führt dazu, dass junge Menschen erst später mit ihrem Berufsleben beginnen. Gleichzeitig verbessern sich mit der höheren Qualifikation ihre Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten. Allerdings ist der Anteil der jugendlichen Erwerbspersonen, die keine Arbeit haben, in Deutschland größer als in Österreich und der Schweiz. Er war mit knapp 10 Prozent im Jahr 2002 fast doppelt so hoch wie in den Alpenrepublik. Aber auch dort hat das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zugenommen – jedoch auf niedrigerem Niveau.

Der Anteil erwerbstätiger Frauen an der Erwerbsbevölkerung hat sich in allen drei Ländern seit 1991 verbessert. Auch hier lag die Schweiz wieder vor Deutschland und Österreich – sowohl was das Niveau als auch was die Dynamik betrifft. Während in Deutschland im Jahr 2002 etwas weniger und in Österreich etwas mehr als 60 Prozent der Frauen erwerbstätig waren, lag der Anteil in der Schweiz bei fast 72 Prozent. Die Arbeitslosenquote von Frauen ist in allen drei Ländern seit 1991 gestiegen und war in Deutschland doppelt so hoch wie in Österreich und der Schweiz.

Differenziert man nach dem Bildungsniveau der Erwerbspersonen, so gilt in allen drei Ländern, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit mit steigendem Bildungsniveau sinkt (Tabelle 3-4). In der Schweiz stellt sich die Beschäftigungssituation für Erwerbspersonen mit und ohne Berufsabschluss deutlich besser dar als in Deutschland und etwas günstiger als in Österreich. Für Deutschland fällt vor allem die schlechte Position Geringqualifizierter auf dem Arbeitsmarkt ins Auge. Von 1991 bis 2002 hat sich deren Arbeitslosenquote auf 15,3 Prozent fast verdoppelt und ist bis 2004 um weitere 5 Prozentpunkte gestiegen. Dies lässt auf

einen schlecht ausgebauten Niedriglohnsektor in Deutschland schließen. In der Schweiz hat sich die Arbeitslosenquote für Erwerbspersonen ohne Schulabschluss von 1991 bis 2002 sogar nahezu vervierfacht und bis 2004 versechsfacht; die Beschäftigung Geringqualifizierter ist ebenfalls deutlich zurückgegangen, von 78 auf knapp 70 Prozent im Jahr 2002 beziehungsweise 66 Prozent zwei Jahre später. Allerdings liegen die Niveauwerte der Erwerbstätigkeit Geringqualifizierter weiterhin deutlich über und bei der Arbeitslosigkeit deutlich unter denen in Deutschland. In Österreich hat sich die Beschäftigungssituation für Geringqualifizierte nicht so stark verschlechtert wie in den anderen beiden Ländern.

Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquoten nach Bildungsstand

Tabelle 3-4

in Prozent

Personengruppe	D			A			CH		
	1991	2002	2004	1991	2002	2004	1991	2002	2004
<i>ohne Berufsabschluss</i>									
Erwerbstätigenquote	51,0	50,9	48,6	52,0	54,7	52,2	78,0	69,7	66,1
Arbeitslosenquote	7,4	15,3	20,5	4,8	6,9	7,8	1,2	4,6	7,2
<i>mit Berufsabschluss</i>									
Erwerbstätigenquote	74,0	70,3	69,5	73,0	75,3	73,9	80,0	81,0	79,8
Arbeitslosenquote	4,7	9,0	11,2	3,1	3,4	3,8	1,5	2,4	3,7
<i>mit Hochschulabschluss</i>									
Erwerbstätigenquote	86,0	83,6	82,7	88,0	86,0	82,5	92,0	90,7	89,7
Arbeitslosenquote	3,2	4,5	5,5	1,5	1,9	2,9	1,2	2,2	2,8

Erwerbstätige im Alter von 25 bis 64 Jahren in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung; Arbeitslose im Alter von 25 bis 64 Jahren in Prozent der gleichaltrigen Erwerbspersonen.

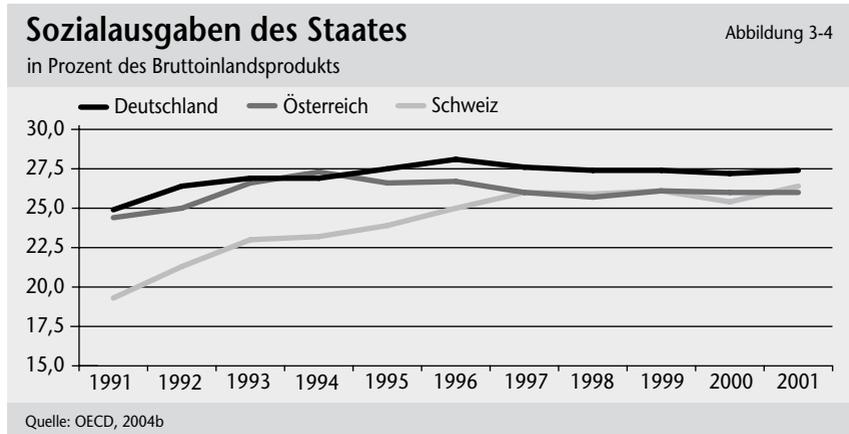
Quellen: OECD, 2005a; OECD, 2006d

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland wesentlich gravierender ist als in den Alpenrepubliken. Sowohl hinsichtlich des Alters als auch des Bildungsniveaus der Erwerbspersonen ist die Erwerbstätigenquote regelmäßig niedriger und die Arbeitslosenquote höher als in Österreich und der Schweiz. In Deutschland stellt sich die Beschäftigungssituation von Geringqualifizierten im Drei-Länder-Vergleich besonders schlecht dar. Bei den Eidgenossen lässt sich seit 1991 eine schleichende Erosion beobachten: Ausgehend von einem niedrigen Niveau sind die nach Personengruppen differenzierten Arbeitslosenquoten mit zum Teil deutlicher Dynamik gestiegen. Gleichzeitig verstellen die gerade im Vergleich zu Deutschland guten Niveauwerte den Blick darauf, dass strukturelle Veränderungen erforderlich sind, um eine weitere Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern.

Für Österreich ergibt sich kein so eindeutiges Bild: Dort liegen die Arbeitslosenquoten nach Alter und Bildungsabschluss etwas über den Schweizer Werten, sie sind jedoch weniger stark gestiegen als in der Schweiz. Gleichzeitig ist die Quote der Erwerbstätigkeit älterer Menschen viel niedriger als in der Schweiz und in Deutschland. Auch die Beschäftigung von Frauen könnte stärker mobilisiert werden.

3.3 Soziale Sicherung

Ein Indikator für das sozialpolitische Aktivitätsniveau ist der Anteil der staatlichen Sozialausgaben am BIP (Sozialausgabenquote). Hier ist in den neunziger Jahren eine Konvergenz zu beobachten gewesen (Abbildung 3-4). Während die Schweiz Anfang der neunziger Jahre gemessen am BIP mit unter 20 Prozent deutlich weniger für soziale Zwecke ausgab als Deutschland (24,9 Prozent) und Österreich (24,4 Prozent), hat sie in den Folgejahren zu ihren beiden Nachbarn aufgeschlossen. Im Jahr 2001 war Österreich mit knapp 26 Prozent das Land mit der niedrigsten Sozialausgabenquote, noch vor der Schweiz (26,5 Prozent) und Deutschland (27,3 Prozent).



Die drei betrachteten Länder liegen mit ihren Sozialausgaben im Jahr 2001 weit näher beieinander als noch zehn Jahre zuvor. Für das Verständnis dieser Entwicklung ist ein Blick auf Tabelle 3-5 hilfreich, welche die Struktur der Sozialausgaben des Jahres 2001 denen von 1991 gegenüberstellt.¹⁰

In allen drei Ländern sind vor allem die Ausgaben für Renten angestiegen. Am stärksten war der Anstieg in der Schweiz mit 3,6 Prozentpunkten des Brutto-

¹⁰ Aktuellere OECD-Daten für alle Verwendungszwecke sind derzeit nicht verfügbar.

inlandsprodukts. Dort kommen noch deutliche Steigerungen in den Bereichen Gesundheit (plus 1,6 Prozentpunkte) und Arbeitsunfähigkeit (plus 1,4 Prozentpunkte) hinzu. Österreichs Sozialausgaben sind relativ zum Bruttoinlandsprodukt insgesamt am wenigsten gestiegen, allerdings ist anzumerken, dass die OECD bis 2004 die Gesundheitsausgaben für Österreich um bis zu 2 Prozentpunkte unterschätzt hat, sodass die Sozialausgabenquote insgesamt etwas höher liegen dürfte als dargestellt (Walter, 2005, 475 ff.).

Zusammensetzung der staatlichen Sozialausgaben

Tabelle 3-5

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Verwendungszweck	D		A		CH	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Renten	10,0	11,7	9,6	10,7	8,6	11,8
Hinterbliebenenversorgung	0,5	0,4	2,9	2,7	1,2	1,6
Arbeitsunfähigkeit	1,8	2,3	2,2	2,5	2,4	3,8
Aktive Arbeitsmarktpolitik	1,4	1,1	0,3	0,5	0,2	0,5
Arbeitslosigkeit	1,4	1,2	1,0	0,8	0,3	0,5
Familien	2,0	1,9	2,7	2,9	1,1	1,2
Gesundheit	7,1	8,0	5,2	5,2	4,8	6,4
Wohngeld	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Sonstiges	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6
Insgesamt	24,9	27,3	24,4	25,9	19,3	26,5

Quelle: OECD, 2004b

Mittlerweile wurde vom bisherigen Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) auf das „System of Health Accounts“ (SHA) umgestellt, was zur Folge hatte, dass die Gesundheitsausgabenquote nach der neuen Berechnungsmethode in Österreich bei 9,6 Prozent liegt (2004) und damit deutlich höher ausfällt als die bis dahin angenommenen 7,5 Prozent für 2003.

Im Folgenden werden die wichtigsten Merkmale der drei betrachteten Sozialversicherungsbereiche in den verschiedenen Ländern kurz vorgestellt:

Krankenversicherung. Laut OECD (2006e) lagen die gesamten Gesundheitsausgaben – das heißt staatliche und private – im Jahr 2004 in Deutschland bei 10,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; in Österreich betrug dieser Anteil 9,6 Prozent und in der Schweiz 11,6 Prozent. Die Gesundheitsausgaben waren damit in Österreich relativ zum BIP am niedrigsten unter den betrachteten Ländern. Die Schweiz hingegen gibt nach den USA am meisten für Gesundheit aus und befindet sich gemeinsam mit Deutschland am oberen Ende der Statistik. Die Gesundheitsausgabenquote an sich ist jedoch keine ökonomisch sinnvoll interpretierbare Zahl. Relevant ist lediglich, ob sie die Präferenzen der Bevölkerung widerspiegelt und ob die Gesundheitsleistungen effizient produziert werden (Telser/Steinmann, 2005, 526).

Bei der Organisation des Gesundheitssystems gibt es zwischen den drei Ländern gravierende Unterschiede. In Deutschland sind Arbeitnehmer bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze in den gesetzlichen Krankenkassen pflichtversichert. Im Jahr 2002 lag der von Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätisch finanzierte Beitragssatz auf das beitragspflichtige Arbeitsentgelt bei durchschnittlich 14 Prozent (2006: 13,3 Prozent). Die für Ost- und Westdeutschland einheitliche Beitragsbemessungsgrenze betrug gleichzeitig 3.375 Euro im Monat (2006: 3.562,50 Euro). Arbeitnehmer mit einem Einkommen über der Versicherungspflichtgrenze (2002: 40.500 Euro Jahreseinkommen; 2006: 47.250 Euro Jahreseinkommen) können selbst entscheiden, ob sie zu einer privaten Krankenversicherung wechseln oder freiwillig gesetzlich versichert bleiben. Seit der Gesundheitsreform 2003 wird ein geringer Anteil der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherungen aus Steuermitteln des Bundes bezahlt.¹¹

Österreich hat ein ähnliches System, allerdings ist die gesetzliche Krankenkasse für die gesamte Wohnbevölkerung obligatorisch – im Unterschied zu Deutschland also auch für Selbstständige und gut verdienende Arbeitnehmer. Der von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanzierte lohnabhängige Beitrag betrug im Jahr 2002 6,9 Prozent für Angestellte und 7,6 Prozent für Arbeiter (2006: 7,5 Prozent für Angestellte und Arbeiter). Der Beitragssatz ist in Österreich vor allem deshalb niedriger als in Deutschland, weil der Steueranteil an den Gesundheitsausgaben des Staates mit über 28 Prozent (Walter, 2005, 479) deutlich höher ist als in Deutschland mit 7,8 Prozent (Busse/Riesberg, 2004, 58). Die Beitragsbemessungsgrenzen lagen 2002 bei monatlich 3.270 Euro plus 6.540 Euro für das 13. und 14. Monatsgehalt (2006: 3.750 Euro plus 7.500 Euro für das 13. und 14. Monatsgehalt) und damit etwas höher als in Deutschland. In beiden Ländern herrscht das Sachleistungsprinzip vor, die Abrechnung erfolgt also direkt zwischen Arzt und Krankenversicherung.

Die Schweiz hat seit 1996 eine Versicherungspflicht für die ganze Wohnbevölkerung, wobei die Beiträge anders als in Deutschland und Österreich nicht lohnabhängig sind, sondern im Jahr 2002 pro Kopf und Monat pauschal 245 Schweizer Franken ausmachten (2006: 306 Schweizer Franken). Dabei erhalten einkommensschwache Haushalte eine Prämienverbilligung und werden somit über das Steuersystem subventioniert. Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich herrscht in der Schweiz das Kostenerstattungsprinzip vor, bei dem der Patient die Leistungen zunächst selbst bezahlt und im Nachhinein von der Versicherung erstattet bekommt.

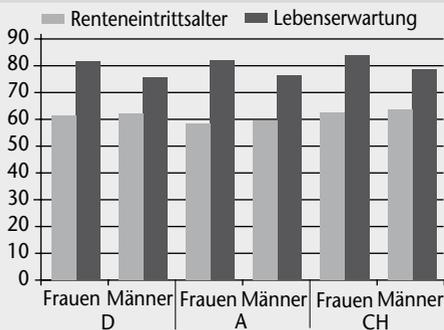
¹¹ Näheres dazu in Abschnitt 5.1.3.

Rentenversicherung. Den größten Posten unter den Sozialausgaben machen in allen Ländern die Rentenausgaben aus. Aufgrund der demografischen Entwicklung muss – ebenso wie bei der Krankenversicherung oder der finanziellen Unterstützung bei Pflegebedürftigkeit – mit weiteren Steigerungen gerechnet werden. Die Lebenserwartung der Menschen steigt, ohne dass sich die Erwerbsphase entsprechend verlängert. Folglich wird die Rentenbezugsdauer länger. Dies vergrößert die finanzielle Last für die arbeitende Bevölkerung, die zudem zahlenmäßig immer kleiner wird. Einer Lebenserwartung bei Männern (Frauen) von 75,7 (81,4) Jahren in Deutschland, 76,4 (82,1) Jahren in Österreich und 78,6 (83,7) Jahren in der Schweiz stand 2003 ein effektives Renteneintrittsalter bei Männern (Frauen) von 61,9 (61,4) Jahren in Deutschland, 59,4 (58,2) Jahren in Österreich und 63,6 (62,5) Jahren in der Schweiz gegenüber (Abbildung 3-5). In Österreich ist damit die Kluft zwischen gesetzlichem (65 Jahre für Männer beziehungsweise 60 Jahre für Frauen) und tatsächlichem Pensionseintrittsalter (Renteneintrittsalter) besonders auffällig. In der Schweiz ist diese Diskrepanz am geringsten. Das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter von 63 Jahren liegt dort relativ dicht am gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren für Männer und 64 Jahren für Frauen. In der Mitte liegt Deutschland, wo das gesetzliche Renteneintrittsalter für Männer und Frauen bei 65 Jahren liegt.

Die institutionelle Ausgestaltung der Rentenversicherung in Deutschland und des Pensionssystems in Österreich ist ähnlich. In beiden Ländern werden lohnabhängige Beiträge erhoben, die sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer teilen. 2002 lag der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung für Angestellte und Arbeiter bei 19,1 Prozent, die Beitragsbemessungsgrenze betrug 4.500 Euro in West- und 3.750 Euro in Ostdeutschland; mittlerweile (2006) liegt der Beitragssatz bei 19,5 Prozent und die Beitragsbemessungsgrenzen betragen 5.250 Euro/4.400 Euro monatlich in West-/Ostdeutschland. Darüber hinaus wird rund ein Drittel der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt bezahlt. In Österreich liegt der

Tatsächliches Renteneintrittsalter und Lebenserwartung von Frauen und Männern

in Jahren, 2003



Quelle: Eurostat, 2006

Beitragsatz heute wie damals bei 22,8 Prozent. Der vergleichsweise hohe Beitragssatz in Österreich wird dabei durch eine niedrigere Bemessungsgrundlage relativiert, die identisch mit der der Krankenversicherung ist. Besserverdienende zahlen in Österreich daher maximal 11.812 Euro an Pensionsbeiträgen jährlich, während Arbeitnehmer in Westdeutschland bis zu 12.285 Euro pro Jahr entrichten. Beide Systeme sind im Umlageverfahren organisiert und dadurch besonders anfällig für demografische Veränderungen. Erst in jüngerer Zeit wird versucht, kapitalgedeckte Ansparformen als zusätzliche Säule der Altersvorsorge zu etablieren. Entsprechende Modelle auf freiwilliger Basis werden in beiden Ländern mittlerweile staatlich gefördert (in Deutschland die „Riester-Rente“ seit 2002 und die „Rürup-Rente“ seit 2005; in Österreich die „Zukunftsvorsorge“ seit 2003).

Die Schweiz hat ein auf drei Säulen basierendes Alterssicherungssystem. Das Grundsystem, die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), ist umlagefinanziert und wird primär durch paritätische Lohnbeiträge von 8,4 Prozent und ergänzend durch Steuern finanziert. Die AHV ist für Angestellte wie auch für Selbstständige verpflichtend. Es gibt keine Beitragsbemessungsgrenze, sodass Spitzenverdiener stärker belastet werden als in Deutschland oder Österreich. Der Beitragssatz ist seit 1975 stabil (BSV, 2005). Überdies gibt es eine obligatorische zweite Säule („berufliche Vorsorge“), die im Kapitaldeckungsverfahren und unter privater Trägerschaft organisiert ist. Die Beiträge variieren je nach Alter des Versicherten zwischen 7 und 18 Prozent des versicherten Lohns. Ein steuerlich begünstigtes Alterssparen auf freiwilliger Basis bildet die dritte Säule der Altersvorsorge.

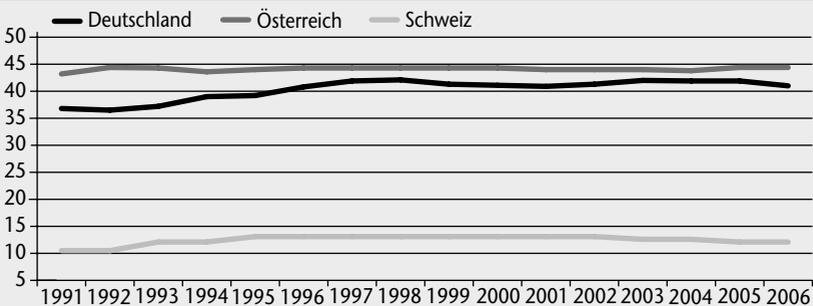
Pflegeversicherung. Die Absicherung des Pflegerisikos bildet nur in Deutschland seit Einführung der sozialen Pflegeversicherung (sPV) im Jahr 1995 einen eigenen Zweig der Sozialversicherung. Wie bei der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) finanziert sich die sPV über lohnabhängige Beiträge. Der Beitragssatz, den sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte teilen, liegt seit der Einführung bei 1,7 Prozent. Es gilt dieselbe Versicherungspflichtgrenze, Beitragsbemessungsgrenze und Beitragsbasis wie in der GKV. In der Schweiz und in Österreich werden Pflegedienstleistungen hauptsächlich privat und aus Steuermitteln finanziert; Teilleistungen sind auch über die Krankenkassen versichert. In der Schweiz tragen private und öffentliche Haushalte jeweils 40 Prozent der Pflegekosten. Die öffentliche Hand finanziert dabei Pflegeheime und entrichtet bedarfsabhängig Ergänzungsleistungen an bedürftige Alters- und Invalidenrentner. Die restlichen 20 Prozent werden von den Krankenkassen übernommen, die sich wiederum aus den Prämien der Beitragszahler finanzieren (siehe oben).

Die unterschiedliche Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme spiegelt sich auch im lohnabhängigen Gesamtbeitrag zur Sozialversicherung wider (Abbildung 3-6). Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag ist eine entscheidende Determinante der Lohnkosten und daher von großer Wichtigkeit für die Arbeitsnachfrage. Österreich und Deutschland haben sehr hohe Beitragssätze von über 40 Prozent, wobei die Entwicklung in Deutschland seit 1991 im Unterschied zu Österreich eher einen steigenden Verlauf hat.

In einer anderen Dimension liegen die Beitragssätze in der Schweiz mit nur knapp über 12 Prozent des Bruttolohns. Zwei Faktoren sind dafür im Wesentlichen verantwortlich: Erstens wird die Krankenversicherung nicht erfasst, da sie bis zur Gesundheitsreform von 1996 nicht obligatorisch, sondern freiwillig war und seitdem über lohnunabhängige Pauschalen finanziert wird. Außerdem erfolgt ein größerer Teil der Altersvorsorge freiwillig oder obligatorisch privat. So werden für die obligatorische betriebliche Vorsorge als zweite Säule der Alterssicherung im Durchschnitt 17,1 Prozent des Bruttoentgelts aufgewendet – auch sie sind in den genannten Beitragssätzen nicht enthalten. Weil in der Schweiz die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme in einem geringeren Maße über Lohnzuschläge erfolgt, sind die Lohnzusatzkosten niedriger, was sich positiv auf die Arbeitsnachfrage auswirkt: Die hohe Erwerbstätigenquote in der Schweiz ist nicht zuletzt ein Resultat der geringen Lohnnebenkosten.

Entwicklung der Beiträge zur Sozialversicherung Abbildung 3-6

in Prozent der versicherungspflichtigen Entgelte



Deutschland: Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung; Arbeitgeber und Arbeitnehmer tragen jeweils die Hälfte des Beitragssatzes; ohne Unfallversicherung, die von den Arbeitgebern allein getragen wird; ohne Sonderbeitrag der Arbeitnehmer zur gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 0,9 Prozentpunkten seit dem 1.7.2005; ohne Sonderbeitrag für Kinderlose ab dem Geburtsjahrgang 1940 zur sozialen Pflegeversicherung in Höhe von 0,25 Prozentpunkten seit dem 1.1.2005; Werte für 2006: Stand 1.4.2006;

Österreich: Arbeitslosen-, Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung, Insolvenzentgeltsicherungsfondszuschlag, Wohnbauförderungsbeitrag, Familienlastenausgleichsfonds; ohne Schlechtwetterentschädigungsbeitrag und Nachtschwerarbeitsbeitrag (für einzelne Arbeitnehmergruppen);

Schweiz: Arbeitslosenversicherung, Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung und Erwerbsersatzordnung.

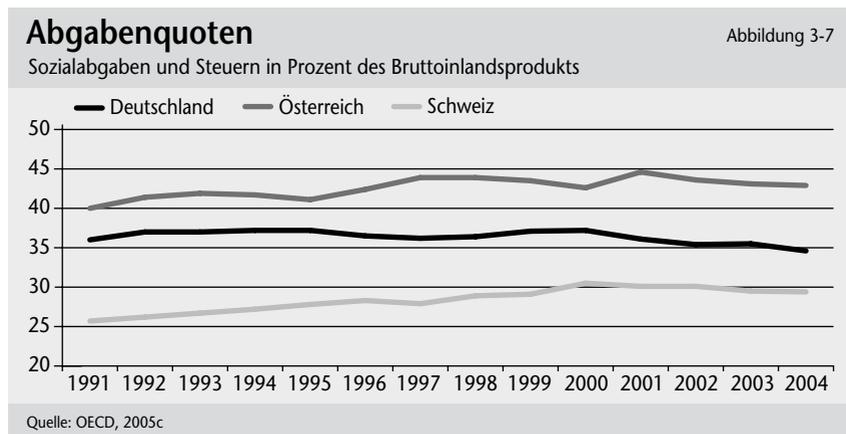
Quellen: AK, 2006; BMG, 2006; BSV, 2005

3.4 Steuern und Finanzen

Die finanzielle und steuerliche Lage der drei D A CH-Länder präsentiert sich unterschiedlich. In Deutschland beispielsweise hat die Staatsverschuldung im Zeitraum von 2002 bis 2005 kontinuierlich zu-, in Österreich hingegen Jahr für Jahr abgenommen. In der Schweiz hatte die Verschuldung zunächst stark zu-, jüngst aber wieder abgenommen. Deutschland und Österreich haben die Gesamtsteuerbelastung insgesamt gesenkt, die Schweiz hat sie hingegen konstant gehalten. Dafür hat die Schweiz – gemessen am laufenden staatlichen Defizit – stets den gesündesten Staatshaushalt.

Um einen besseren Überblick zu erhalten, wird die Entwicklung der folgenden Kenngrößen in den drei Ländern analysiert und miteinander verglichen: Abgaben- und Steuerlast, Finanzierungssaldo und Schuldenstand sowie die Staatsausgabenquote. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Periode von 2002 bis 2005, wobei insgesamt Daten seit 1991 berücksichtigt werden. Als Datengrundlage werden die Statistiken der OECD verwendet. Hierbei ist zu beachten, dass die Haushalte der OECD-Länder sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite unterschiedliche Strukturen aufweisen, was die Aussagekraft eines internationalen Vergleichs der Statistiken teilweise einschränkt. An den entsprechenden Stellen wird darauf hingewiesen. Wenig problematisch sind dagegen Vergleiche im Zeitablauf für jedes einzelne Land.

Die **Abgabenquote** beschreibt die Relation von Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen zum Bruttoinlandsprodukt.



Die drei untersuchten Länder weisen seit 1991 stark voneinander abweichende Niveaus der Abgabenquote auf. In Österreich lag der Wert immer über 40 Prozent und war 2004 mit 42,9 Prozent am höchsten. In der Schweiz lag die Abgaben-

quote 1991 noch knapp über 25 Prozent und ist dann bis 2002 auf fast 30 Prozent kontinuierlich gestiegen, wobei die obligatorischen Krankenkassenprämien nicht eingerechnet sind. Der deutsche Wert lag kontinuierlich bei rund 36 Prozent; er hat sich bis 2002 kaum verändert. Seit 2002 aber, dem Startjahr des Reformbarometers, scheint sich trotz der unterschiedlichen Niveaus ein gemeinsamer Trend etabliert zu haben: Die Abgabenquote reduzierte sich in allen drei Ländern um 0,7 bis 0,8 Prozentpunkte, allerdings aus sehr unterschiedlichen Gründen.

Technisch betrachtet ist die Abgabenquote die Summe der Steuereinnahmen und der Sozialabgaben dividiert durch das BIP. Es gibt also drei Variablen, die den Koeffizienten verändern können. Während der Rückgang von 2002 bis 2005 in Deutschland im Wesentlichen auf die schwache Entwicklung der Steuereinnahmen zurückzuführen ist, ergibt er sich in Österreich durch das BIP-Wachstum und in der Schweiz durch die Verringerung der Sozialabgabenquote (OECD, 2005c; eigene Berechnungen).

Aufgrund der kurzen Beobachtungsperiode lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob das relativ gute Wachstum Österreichs bereits von den Reformbemühungen profitiert. Die österreichische Regierung hat von den drei Ländern das höchste Reformtempo eingeschlagen und einiges spricht dafür, dass sich dieser Kurs in einer Verbesserung des langfristigen Wirtschaftswachstums niederschlägt. Prognosen der OECD (2006b, 131) bestätigen den Aufwärtstrend und sagen Österreich ein Wachstum des BIP von 2,5 Prozent für das Jahr 2006 voraus.

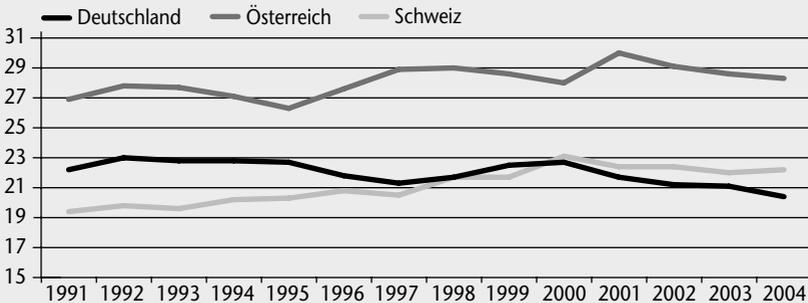
In Deutschland sank die Abgabenquote infolge geringerer Steuereinnahmen im Jahr 2004. Den höchsten Rückgang von 6,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr verzeichneten die Einnahmen aus der Lohnsteuer. Dieser ist auf eine Senkung des Einkommensteuertarifs, die ungünstige Beschäftigungslage und den Abbau von Sonderzahlungen (zum Beispiel Weihnachts- und Urlaubsgeld) zurückzuführen. Darüber hinaus bedingte die schlechte konjunkturelle Lage sowohl bei der Umsatz- als auch bei der Gewerbesteuer rückläufige Einnahmen. Auch die reinen Bundessteuern brachen 2004 um 2,4 Prozent ein; dies betrifft vor allem die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer. Letztere wurde 2004 in zwei Stufen erhöht. „Konsumverzicht und Ausweichreaktionen“ führten zu deutlich geringeren Einnahmen (BMF, 2005a, 61 f.).

Der Rückgang der Abgabenquote in der Schweiz ist durch die Reform der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2003 erklärbar. Einer der Hauptbestandteile dieser Reform war die Reduktion des Beitragssatzes von 3 auf 2 Prozent. Dies führte zu einer Einnahmenreduktion bei der Arbeitslosenversicherung von 14,2 Prozent im Jahre 2003 und von 19,1 Prozent im Jahr 2004 (Bundesamt für Sozialversicherungen, 2005, 217).

Steuerquoten

Abbildung 3-8

Steuern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: OECD, 2005c

Die **Steuerquote** drückt die gesamtstaatlichen Einnahmen aus den direkten und indirekten Steuern im Verhältnis zum BIP aus.

Zu Beginn der Betrachtungsperiode 1991 lag der Wert der Steuerquote in Deutschland bei 22,2 Prozent, reduzierte sich aber leicht bis 2002. Mit 21,2 Prozent verzeichnete die Bundesrepublik zu Beginn des Reformbarometers die niedrigste Steuerquote der drei Länder. Dieser gute Wert hängt damit zusammen, dass ein Großteil der umfangreichen sozialen Sicherung (Renten, gesetzliche Krankenkassen usw.) in Deutschland nicht mit Steuern über den Staatshaushalt finanziert wird. Die Steuerquote ist in den letzten Jahren auf 20,4 Prozent gefallen, was auf die im Zusammenhang mit der Abgabenquote schon erwähnte schwache Entwicklung der Steuereinnahmen zurückzuführen ist.

Mit einer Steuerquote von 22,4 Prozent schnitt 2002 auch die Schweiz im Vergleich gut ab, der Wert hat sich allerdings seit 1991 um 3 Prozentpunkte erhöht. Danach hat sich die Steuerquote bis 2004 dann wieder leicht verringert (–0,2 Prozentpunkte). Ein Grund dafür ist der Steuerwettbewerb zwischen den Schweizer Kantonen, was zudem zeigt, dass der Steuerwettbewerb weder zu dem befürchteten „race to the bottom“ noch zu einem erkennbaren Rückgang der Steuereinnahmen führt (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2006, 17).

1991 betrug die Steuerquote in Österreich 26,9 Prozent und hat sich bis 2002 kontinuierlich auf 29,1 Prozent gesteigert. Somit liegt sie deutlich höher als in Deutschland und der Schweiz. Die Quote hat sich aber danach bis 2004 wieder um 0,8 Prozentpunkte verringert, was hauptsächlich auf die Vergrößerung des BIP bei etwa gleich hohen Steuereinnahmen zurückzuführen ist. Die Steuerquote für das Jahr 2005 dürfte nochmals sinken, da in der zweiten Etappe der Steuerreform 2005 der Körperschaftsteuersatz von 34 auf 25 Prozent gesenkt wurde.

Für einen Vergleich der Besteuerung muss kurz auf die unterschiedlichen Steuersätze und -strukturen der drei Länder hingewiesen werden (Tabelle 3-6): In Deutschland und Österreich findet die Hauptbesteuerung bei der Körperschaftsteuer auf Bundesebene statt. In der Schweiz hingegen werden Körperschaften auf der kantonalen Ebene besteuert. Außerdem kann die Gemeinde zusätzlich Einkommensteuer erheben. Dies führt im Rahmen des schon erwähnten Steuerwettbewerbs zu unterschiedlichen Steuersätzen und -systemen in den Kantonen. Für den in der Tabelle 3-6 abgebildeten Vergleich der Unternehmenssteuern wurde als Referenz für die Schweiz deshalb die Steuerbelastung des Kantons Zürich angegeben.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen direkter und indirekter Besteuerung und somit die Steuerstruktur (Abbildung 3-9), erkennt man, dass der Anteil der

Die wichtigsten nominalen Steuersätze

Tabelle 3-6

in Prozent

	Einkommensteuer				Unternehmenssteuern ¹		Mehrwertsteuer	
	Eingangssatz		Höchstsatz ²		2002	2005	Normalsatz	
	2002	2005	2002	2005			2002	2005
D	19,9 ab 7.235 ³ Euro	15,0 ab 7.664 Euro	51,17 ab 55.007 Euro	44,31 ab 52.151 Euro	38,7	38,7	16,0	16,0
A	21,0 ab 3.640 Euro	23,0 ab 10.000 Euro	50,0 ab 50.870 Euro	50,0 ab 51.000 Euro	34,0	25,0	20,0	20,0
CH	Bund				Kanton Zürich ⁴		7,6	7,6
	0,77 ab 25.200 CHF (17.218 Euro ⁵)	0,77 ab 27.800 CHF (17.846 Euro ⁵)	11,5 ab 603.000 CHF (411.998 Euro ⁶)	11,5 ab 664.400 CHF (426.499 Euro ⁶)	25,0 ⁷	24,1 ⁷		
	Kanton und Gemeinde Zürich							
	4,54 ab 9.600 CHF (6.559 Euro ⁵)	4,44 ab 9.600 CHF (6.163 Euro ⁵)	29,51 ab 224.300 CHF (146.276 Euro ⁶)	28,86 ab 224.300 CHF (143.985 Euro ⁶)				

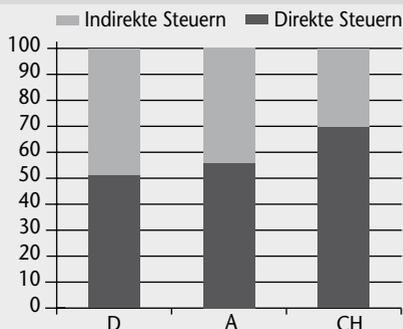
¹ Nominale Belastung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (Körperschaftsteuern, Gewerbeertragsteuern, vergleichbare andere Steuern des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften sowie sonstige Zuschläge); ² Spitzensteuersatz des Zentralstaats, der Gebietskörperschaften und sonstige Zuschläge; ³ Jeweils zu versteuerndes Einkommen; ⁴ Durchschnittliche Tarifbelastung im Kanton Zürich nach Verrechnung der Steuern von Kanton und Gemeinde Zürich mit denen des Bundes; ⁵ Umrechnung in Euro nach Umsatzsteuer-Umrechnungskursen August 2002; ⁶ Umrechnung in Euro nach Umsatzsteuer-Umrechnungskursen Juli 2005; ⁷ Im Durchschnitt.

Quellen: BMF, 2002; BMF, 2005b

Anteil der direkten und indirekten Steuern

Abbildung 3-9

in Prozent des Steueraufkommens 2002



Quellen: OECD, 2005c; eigene Berechnungen

direkten Steuern (Steuern auf die Einkommensentstehung wie die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer) in der Schweiz höher ist als in den Vergleichsländern. Die indirekten Steuern (Steuern auf die Einkommensverwendung wie die Mehrwertsteuer und die speziellen Verbrauchsteuern) haben wegen des niedrigen Mehrwertsteuersatzes hingegen weniger Gewicht.

Der **Finanzierungssaldo** misst den Jahresüberschuss (+) beziehungsweise das Jahresdefizit (-) der staatlichen Haushalte in Prozent des nominalen BIP. Eines der Maastricht-Kriterien des Euro-Stabilitätspakts besagt,

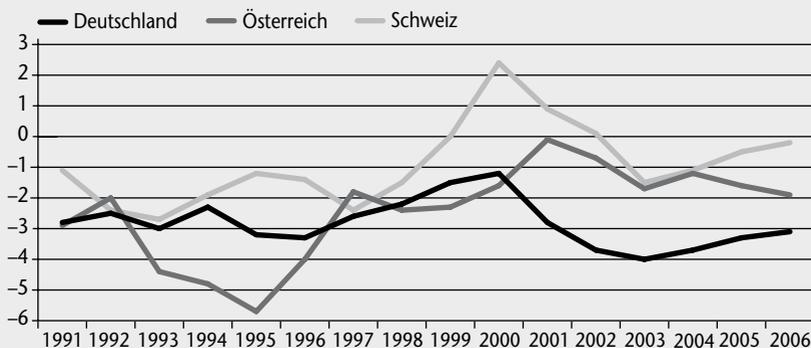
dass der Finanzierungssaldo die Drei-Prozent-Defizitgrenze nicht überschreiten sollte. In einem zweiten Maastricht-Kriterium ist festgehalten, dass die Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP nicht mehr als 60 Prozent betragen darf.

Deutschland überschritt mit einer Defizitquote von 3,7 Prozent im Jahr 2002 erstmals die Maastricht-Schwelle von 3 Prozent (Abbildung 3-10). Auch in den drei Folgejahren gelang es nicht, das Defizit wieder unter 3 Prozent zu drücken.

Staatliche Finanzierungssalden

Abbildung 3-10

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts*



* Überschuss (+) und Defizit (-);

Deutschland und Österreich: Maastricht-Abgrenzung; Schweiz: OECD-Abgrenzung.

Quellen: Europäische Kommission, 2006; OECD, 2006b

2005 betrug es immer noch 3,3 Prozent. Hinzu kommt, dass Deutschland auch das zweite Maastrichter Kriterium verfehlt: Der Schuldenstand lag 2005 bei 67,7 Prozent und somit über den erlaubten 60 Prozent (Europäische Kommission, 2006, Tabelle 74). Um diese – von der deutschen Regierung maßgeblich mitentwickelten – Kriterien in Zukunft wieder zu erfüllen, sind Reformen notwendig.

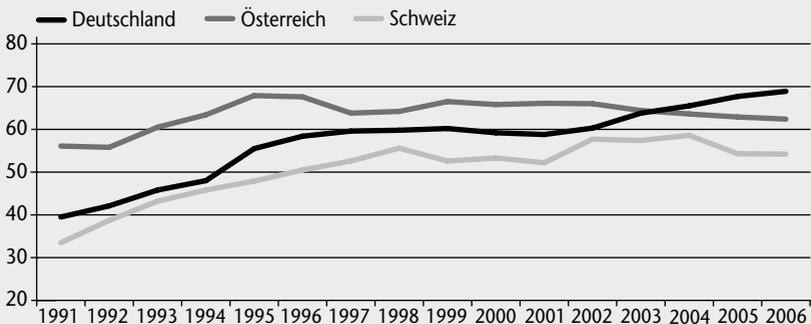
Die Schweiz lag mit einem schwach positiven Finanzierungssaldo (0,1 Prozent) im Jahr 2002 auf Platz eins der drei Länder. Noch besser war der Finanzierungssaldo im Jahr 2000 (+2,4 Prozent). Als Konsequenz der großen Haushaltsdefizite der neunziger Jahre hat die Schweiz einer Verfassungsänderung zugestimmt („Haushaltsziel 2001“). Diese Änderung sah vor, dass die Schweiz bis zum Jahr 2001 einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen musste, was auch erreicht wurde. Die OECD sieht darin den Hauptgrund für die positive Fiskalentwicklung in der Schweiz (OECD, 2000, 12). Allerdings wurden anschließend wieder – unter anderem konjunkturell bedingt – Defizite erwirtschaftet.

Zudem hat die Staatsverschuldung durch außerbudgetäre Sanierungsaktionen, insbesondere durch die Ausfinanzierung von Pensionskassen der öffentlichen Verwaltung und staatlicher Betriebe, weiter zugenommen. Um diese Fehlentwicklung zu korrigieren, hat die Schweiz 2002 eine sogenannte „Schuldenbremse“ in der Verfassung verankert, mit der die Ausgaben des Bundes über einen Konjunkturzyklus hinweg an die Einnahmen gekoppelt werden. Somit muss der Staat die zusätzliche Verschuldung der Jahre 2002 bis 2004, die sich in diesem Zeitraum im Verhältnis zum BIP von 57,7 Prozent im Jahr 2002 auf 58,6 Prozent im

Schuldenstandsquoten

Abbildung 3-11

Staatlicher Schuldenstand in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Deutschland und Österreich: Maastricht-Abgrenzung; Schweiz: OECD-Abgrenzung.

Quellen: Europäische Kommission, 2006; OECD, 2006b

Jahr 2004 (OECD, 2006b) erhöhte, wieder abbauen, was er gemäß den OECD-Daten auch macht: Bis 2006 sollte sich die Schuldenstandsquote wieder auf 54,2 Prozent reduziert haben (Abbildung 3-11).

Mit einem geringen Finanzierungssaldo von 0,5 Prozent zeigte sich Österreich 2002 im Euroland von der vorteilhaften Seite. Dieser Wert verschlechterte sich auf -1,5 Prozent im Jahr 2005. Auch im Vergleich mit den übrigen Euroländern ist die Alpenrepublik ins Mittelfeld zurückgefallen. Österreich hat es allerdings geschafft, das erste Maastricht-Kriterium einzuhalten. Außerdem hat sich die gesamte Staatsschuld Österreichs trotz des Defizits von ganzen 66,0 Prozent im Jahr 2002 auf 62,9 Prozent im Jahr 2005 (Europäische Kommission, 2006, Tabelle 74) verringert. Damit erfüllt Österreich das zweite Maastricht-Kriterium allerdings noch nicht.

Die Analyse in diesem Unterkapitel beschränkt sich auf den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand, da diese Kennzahlen in einer Form erhältlich sind, die jährlich aktualisiert wird und international vergleichbar ist. Zudem dienen sie den politischen Akteuren als wichtige Orientierungsgröße bei der Finanzplanung. Eine abschließende Bewertung der Schuldenstände müsste allerdings nicht nur die hier kommentierte explizite Verschuldung beinhalten, sondern auch die nicht erwähnte implizite Verschuldung. Das heißt, die Verschuldung, die sich aus der Höhe der zukünftigen staatlichen Verpflichtungen ergibt, müsste mitberücksichtigt werden. Nur die Betrachtung beider Verschuldungsarten ergibt ein klares Bild des tatsächlichen Schuldenstands eines Landes. Jedoch ist die Berechnung der impliziten Verschuldung methodisch umstritten und somit nicht in aktueller, international vergleichbarer Form verfügbar.

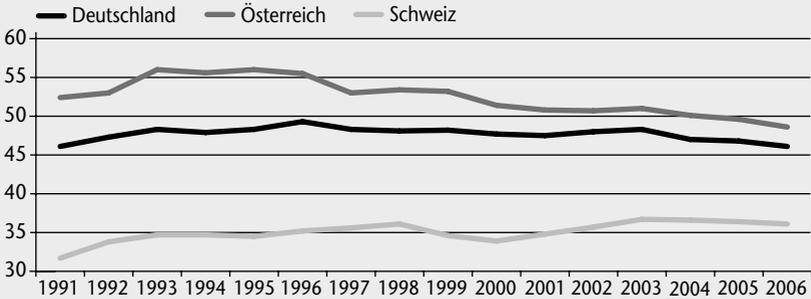
Als **Staatsausgaben** werden im Allgemeinen die Ausgaben auf allen Ebenen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) verstanden. Ihr Anteil am BIP wird als Staatsquote bezeichnet.

In allen drei Ländern weist die Entwicklung der Staatsquote (Staatsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) für die letzten 15 Jahre unterschiedliche Trends auf. Während in Deutschland die Staatsquote in den neunziger Jahren leicht um rund 48 Prozent schwankte und erst seit der Jahrtausendwende auf gut 46 Prozent zurückging, verringerte sich der österreichische Wert markant von seinem Hoch von 56 Prozent im Jahr 1993 auf 49,5 Prozent im Jahr 2005. Die Schweiz hingegen erreichte 2003 ihren Maximalwert von 36,7 Prozent, was seit 1991 einem Anstieg von 5 Prozentpunkten entspricht. Würden zudem die Staatsausgaben – wie in den beiden anderen Ländern – inklusive aller Gesundheits- und Sozialausgaben definiert, läge die Staatsquote der Schweiz bei über 50 Prozent (Lane, 2002).

Staatsquoten

Abbildung 3-12

Staatsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: OECD, 2006b

Die erfreuliche Entwicklung Österreichs ist auch den Reformbemühungen der Bundesregierung zuzuschreiben. Um eine Einhaltung der Maastricht-Kriterien zu erfüllen, hat sich die österreichische Regierung einer maßvolleren Finanzpolitik verschrieben. Konträr zeigt sich jedoch das Bild für Deutschland: Trotz des zweijährigen Trends zu einer niedrigeren Staatsquote befinden sich Deutschlands Staatsausgaben in einer prekären Situation. Wie bereits erwähnt, müsste Deutschland die Staatsausgaben nachhaltig drosseln, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen.

Die Schweiz hat in den letzten 15 Jahren ihre hervorragende Stellung in Bezug auf die Staatsquote verloren. Der Trend zu einer höheren Staatsquote scheint ungebrochen. So hat sich seit 2002 die Staatsquote um weitere 1,2 Prozentpunkte erhöht. Gründe hierfür finden sich in einer Kostensteigerung bei den Sozialversicherungen (insbesondere bei der Invalidenversicherung); während die Ausgaben für die Sozialversicherungen kontinuierlich steigen, stagnieren deren Einnahmen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen schreibt (2005, 111), dass allein im Jahr 2004 die Ausgaben der Invalidenversicherung die entsprechenden Einnahmen um 1,6 Milliarden Schweizer Franken übertroffen hätten.

4

Der Gang der Gesetzgebung

4.1 Deutschland

Wie in anderen föderalen Staaten sind in Deutschland die Staatsgewalt und damit auch die Gesetzgebung aufgeteilt zwischen dem Bund als zentraler Ebene und den Bundesländern als regionale Gebietskörperschaften. Sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt, liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. In der Praxis dominiert jedoch der Bund die Gesetzgebung. Denn die Verfassung stattet ihn mit weit reichenden Befugnissen aus. Lediglich in den Bereichen Schule, Kultur, Medien, Polizei, kommunale Angelegenheiten und Landesinstitutionen hat sich die Autonomie der Länder weitgehend erhalten (Thränhardt, 2000, 207). Mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform werden durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes, Einschränkungen bei den Gemeinschaftsaufgaben, Änderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung sowie durch die neue Abweichungsgesetzgebung, derzufolge die Länder von Vorgaben des Bundes in der Bildungs- und Umweltpolitik abweichen dürfen, die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern eindeutiger zugeordnet und die Rolle der Länder gestärkt (Deutscher Bundestag, 2006b; Scharnagel, 2006a, 8 ff.). Das DA CH-Reformbarometer lässt die legislativen Akte auf Landesebene außen vor und stellt nur auf die Bundespolitik ab. Daher wird im Folgenden nur die Gesetzgebung des Bundes kurz skizziert.

Das Recht zur Gesetzesinitiative haben neben den Mitgliedern des Bundestags auch die Bundesregierung und der Bundesrat. Entwürfe aus der Mitte des Parlaments müssen von mindestens 5 Prozent der Bundestagsabgeordneten beziehungsweise von einer Fraktion unterstützt werden. In der 15. Wahlperiode (September 2002 bis September 2005) wurde fast die Hälfte der insgesamt 643 Gesetzentwürfe von der Bundesregierung eingebracht, ein knappes Drittel waren Initiativen der Fraktionen und gut 17 Prozent gingen auf den Bundesrat zurück (Deutscher Bundestag/Bundesrat, 2006). In der Regel berät das Plenum des Deutschen Bundestags in drei Lesungen die eingebrachten Gesetzentwürfe. Handelt es sich um Initiativen der Bundesregierung, geht der ersten Lesung ein Kabinettsbeschluss voraus, dem ein Referentenentwurf aus den zuständigen Fachministerien zugrunde liegt. Bereits in diesem Stadium werden von den geplanten Änderungen betroffene Gruppen auf informelle Weise konsultiert, mit Informationen versorgt und um Stellungnahme gebeten (Schick/Zeh, 1996, 89).

Vor der ersten Lesung leitet der Bundeskanzler den Regierungsentwurf zunächst dem Bundesrat zu, der für eine erste Stellungnahme im Regelfall sechs, bei als eilbedürftig deklarierten Vorhaben drei Wochen Zeit hat. Nach diesem sogenannten ersten Durchgang wird der Entwurf zusammen mit der Position des Bundesrats und der Gegenäußerung der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht. Bei Gesetzesinitiativen des Bundesrats gibt es einen ähnlichen Abstimmungsprozess mit der Bundesregierung im vorparlamentarischen Raum (Deutscher Bundestag, 2006). Um das Verfahren zu beschleunigen und den ersten Durchgang zu umgehen, kann die Bundesregierung ihr Vorhaben auch als Gesetzentwurf der sie tragenden Fraktionen in das Parlament einbringen. Außerdem ist es möglich, dass die Regierungsfaktionen für ihre eigenen Gesetzentwürfe Formulierungshilfen (Vorentwürfe) aus den zuständigen Bundesministerien erhalten.

Nach der ersten Beratung im Bundestag wird der Gesetzentwurf an den oder die zuständigen Fachausschüsse des Parlaments verwiesen. Dort werden inhaltliche und formale Änderungen an dem Entwurf vorgenommen und gegebenenfalls Änderungsanträge formuliert. Im Rahmen der Ausschussarbeit finden vielfach öffentliche Anhörungen statt, in denen Sachverständige und Vertreter von Interessengruppen (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Sozialverbände, Umweltverbände, Verbraucherorganisationen usw.) zu dem Gesetzesvorhaben Stellung nehmen. Gemeinsam mit einem Bericht und einer Beschlussempfehlung wird der überarbeitete Entwurf dem Bundestagsplenum zur zweiten Beratung vorgelegt. Gibt es dazu keine Änderungsanträge mehr oder werden diese direkt angenommen, folgen auf die zweite unmittelbar die dritte Lesung und die Schlussabstimmung (Schick/Zeh, 1996, 101 ff.).

Grundsätzlich beschließt der Bundestag die Bundesgesetze. Die 16 Bundesländer sind allerdings über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes maßgeblich beteiligt, da der Länderkammer jedes vom Bundestag beschlossene Gesetz zur Abstimmung vorgelegt wird. Bei den Gesetzen ist zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen zu unterscheiden. Einspruchsgesetze können trotz Ablehnung des Bundesrats in Kraft treten, wenn der Bundestag den Einspruch der Länder mit gleicher Mehrheit zurückweist.

Eine besondere Rolle spielt der Bundesrat bei den sogenannten zustimmungsbedürftigen Gesetzen. Diese machen mehr als die Hälfte der Gesetze aus, obwohl die Verfassung Einspruchsgesetze als Regelfall vorsieht (Georgii/Borhanian, 2006, 8 ff.).¹² Durch sein Veto kann der Bundesrat ein zustimmungsbedürftiges Vorhaben zum Scheitern bringen. Um dies zu vermeiden, können Bundesregie-

¹² Ein Ziel der zum 1.9.2006/1.1.2007 in Kraft tretenden Föderalismusreform ist daher, den Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu reduzieren.

berung, Bundestag oder Bundesrat den sogenannten Vermittlungsausschuss einberufen. Dieses Gremium setzt sich aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundestags und des Bundesrats zusammen, die in streng vertraulichen und nicht öffentlichen Sitzungen versuchen, einen für alle Beteiligten tragbaren Kompromiss zu finden. Ist das Vermittlungsverfahren erfolgreich, unterbreitet der Vermittlungsausschuss dem Bundestag und der Länderkammer einen Einigungsvorschlag, den beide mit der Mehrheit ihrer Mitglieder annehmen müssen. Kann sich der Vermittlungsausschuss nicht einigen oder stimmen Bundestag und/oder Bundesrat seinem Einigungsvorschlag nicht zu, ist das geplante Vorhaben gescheitert. Besonders bei unterschiedlichen politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ist es möglich, dass Gesetzesvorhaben der Bundesregierung durch die Länder blockiert, verhindert oder so verändert werden, dass von der ursprünglichen Absicht der Bundesregierung nicht mehr viel übrig bleibt. Prominente Beispiele dafür sind die im Oktober 1997 gescheiterte Steuerreform der damaligen christlich-liberalen Koalition oder die Ende 2003 im Vermittlungsausschuss maßgeblich geänderten Pläne der rot-grünen Koalition zum Vorziehen der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 2000 um ein Jahr auf 2004 und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV).

4.2 Österreich

Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen dem Bund und den Ländern bildet das Kernstück des bundesstaatlichen Grundprinzips in Österreich. Sie ist im Wesentlichen in den Artikeln 10 bis 15 B-VG (Bundesverfassungsgesetz) geregelt. Das B-VG unterscheidet vier Haupttypen der Kompetenzverteilung (Walter/Mayer, 2000):

1. Die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung und Vollziehung (zum Beispiel Änderung der Bundesverfassung, äußere Angelegenheiten, Bundesfinanzen, Zivil- und Strafrechtswesen, Pressewesen, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, militärische Angelegenheiten);
2. die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung und der Länder für die Vollziehung (zum Beispiel beim Staatsbürgerschaftsrecht und der Straßenpolizei);
3. die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung, der Länder für die Ausführungsgesetzgebung und den Vollzug (beispielsweise beim Armenwesen, bei der Jugendfürsorge und der Bodenreform) und
4. die Zuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung und Vollziehung (beispielsweise in Angelegenheiten der Landesverfassung, der Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, des Baurechts, des Grundverkehrsrechts, des Jagdrechts, des Naturschutzrechts).

Daneben gibt es in Österreich noch gewisse Sonderbestimmungen für das Abgabewesen, das Schulwesen, die Privatwirtschaftsverwaltung sowie für weitere Angelegenheiten.

Für den Bundesstaat ist es von entscheidender Bedeutung, welcher von den verschiedenen Rechtsträgern zur Verteilung der Kompetenzen ermächtigt ist und wie diese durchgeführt wird. Nach dem B-VG entscheidet grundsätzlich der Bund über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Eine Schmälerung der Kompetenzen der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung bedarf der Zustimmung des Bundesrats. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Bund für die überwiegende Anzahl der für den Wirtschaftsraum Österreich wesentlichen Regelungsfragen verantwortlich ist.

Das Recht, Gesetzesanträge an das Parlament zu stellen, haben Mitglieder der Bundesregierung über Regierungsvorlagen, Mitglieder des Nationalrats über Initiativanträge und die Wähler über Volksbegehren. Hierfür sind mindestens 100.000 Stimmen erforderlich. Regierungsvorlagen stellen die bei weitem häufigste Form von Gesetzesanträgen dar. Hier besitzen qualifizierte Institutionen (zum Beispiel Kammern) ein gesetzlich verbrieftes Begutachtungsrecht, wobei die Regierungsstellen aber an keine Art der Begutachtung gebunden sind. Auf Basis der Erkenntnisse des Begutachtungsverfahrens erstellen die Referenten der entsprechenden Ministerien den Entwurf einer Regierungsvorlage, der dann im Ministerrat von den Mitgliedern der Bundesregierung einstimmig angenommen werden muss.

Das österreichische Parlament arbeitet mit einem Zwei-Kammern-System: dem Nationalrat, der aus direkt vom Volk gewählten Abgeordneten besteht, und dem Bundesrat, in dem die Länder repräsentiert sind. Geht ein Gesetzesvorschlag in der Parlamentsdirektion ein, wird dieser üblicherweise dem jeweils zuständigen Ausschuss des Nationalrats zugewiesen. Ausnahmsweise kann vor der Ausschussberatung eine Debatte über die allgemeinen Grundsätze der Vorlage erfolgen (erste Lesung). Parlamentarische Ausschüsse sind Arbeitsgruppen von Abgeordneten, die über Gesetzesvorschläge beraten und die Beschlussfassung im Plenum vorbereiten. Ergebnisse des Ausschusses werden von einem Berichterstatter zusammengefasst. Im Rahmen der zweiten Lesung erfolgt die eigentliche Behandlung des Gesetzesvorhabens im Plenum des Nationalrats; hier finden die Debatten und öffentlichen Diskussionen zu den Entwürfen statt. In diesem Stadium des Gesetzgebungsprozesses können die Abgeordneten letzte Abänderungs- und Zusatzanträge stellen. In der dritten Lesung kommt es zur Abstimmung über den gesamten Gesetzentwurf; danach liegt ein Gesetzesbeschluss des Nationalrats vor.

Dieser wird zur weiteren Behandlung an die zweite Kammer – den Bundesrat – übermittelt. Dieser arbeitet ähnlich wie der Nationalrat in der einleitenden Phase in Ausschüssen. Das Plenum des Bundesrats kann gegen den Gesetzesbeschluss einen begründeten Einwand erheben. Gegen Einwände des Bundesrats kann der Nationalrat wiederum einen Beharrungsbeschluss fassen und das Gesetz so verabschieden. Der Bundesrat kann daher den Beschluss eines Bundesgesetzes um einige Wochen hinauszögern, aber dessen Zustandekommen nicht endgültig verhindern (suspensives Vetorecht). Danach beurkundet der Bundespräsident das verfassungskonforme Zustandekommen des Gesetzes, das im Bundesgesetzblatt kundgemacht wird.

Je nach Inhalt und Art des jeweiligen Gesetzesantrags sind in den beiden Kammern unterschiedliche Präsenz- und Konsensquoten für einen gültigen Gesetzesbeschluss notwendig; in der Regel sind die Anwesenheit eines Drittels der Mitglieder und die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend.

Viele Gesetze sehen, wenn sie von ausführlichen Detailregeln Abstand nehmen, Verordnungsermächtigungen für den jeweils zuständigen Bundesminister (oder für die Verwaltungsbehörden innerhalb ihres Wirkungsbereichs) vor. Dieser ist bei dem Erlass einer solchen Verordnung weitgehend an Ziel und Text des Gesetzes gebunden; auch hier kommt den institutionalisierten Interessenvertretern ein formales Begutachtungsrecht zu. Im Rahmen des Stufenbaus der Rechtsordnung stehen Verordnungen unter den Gesetzen, selbst wenn diese gesetzliche Regelungen inhaltlich näher ausführen.

Aus dem Blickwinkel der österreichischen Realverfassung spielen starke ständisch-politische Gesichtspunkte – auch heute noch – eine große Rolle. Die österreichische Form der Parteiendemokratie setzt sich auf allen Ebenen fort, auch bei den beruflichen Interessenvertretungen. Bis in die achtziger und neunziger Jahre bestimmten die Sozialpartnerorganisationen (Arbeiterkammer, Gewerkschaftsbund, Landwirtschaftskammer, Wirtschaftskammer) alle gesellschafts-politischen und für den Standort Österreich relevanten Fragestellungen. Mit dem EU-Beitritt Österreichs hat diese Kooperation zwischen Regierung sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung allerdings viel von ihrer früheren Aufgabe eingebüßt und an Bedeutung verloren.

4.3 Schweiz

Das schweizerische Gesetzgebungsverfahren ist gekennzeichnet durch das Grundprinzip der direkten Demokratie, die Maxime der Volkssouveränität. Dem Volk kommt die höchste politische Legitimation zu; es hat die letzte Entscheidung in allen Verfassungsfragen inne. Der Bundesrat, die aus Vertretern der großen

Parteien zusammengesetzte siebenköpfige Exekutive, hat dabei die Kompetenz, (noch unverbindliche) Programme zu formulieren und einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen. Das Parlament hat die Aufgabe, Gesetze zu erarbeiten und zu verabschieden, die der Bundesrat durch Verordnungen und Dekrete schließlich konkretisieren soll.

Das für schweizerische Reformvorhaben vielleicht charakteristischste Instrument ist das Referendum. Mit dem fakultativen Referendum hat das Volk das Recht, über Parlamentsentscheide auch im Nachhinein zu befinden. Diese allgegenwärtige „Referendumsdrohung“ hat zur Folge, dass Reformvorhaben von vornherein alle referendumsfähigen Gruppen berücksichtigen und die öffentliche Meinung mit einbeziehen. Die Entwicklung und die Umsetzung von Reformen vollziehen sich somit in einem hoch partizipativen, konsensualen Entscheidungsfindungsverfahren und beinhalten von Anfang an einen breiten Kompromiss. Aber selbst dies garantiert noch nicht, dass eine Vorlage auch angenommen wird; blockierende Allianzen können sich jederzeit bilden.

Ein prominentes Beispiel für ein Reformvorhaben, das trotz Abstimmung mit allen Betroffenen und Einbeziehung aller relevanten Gruppen nicht durchgesetzt werden konnte, ist das Steuerpaket, das der Bundesrat dem Parlament 2001 vorgelegt hatte. Es beabsichtigte die Abschaffung der „Heiratsstrafe“ (steuerliche Diskriminierung von Ehepaaren), einen Systemwechsel beim Eigenmietwert (die Aufhebung der Besteuerung des Wohneigentums) sowie gezielte Anpassungen bei der Stempelabgabe (Abgabe bei der Emission von Wertpapieren). Alle drei Einzelvorlagen waren in beiden Kammern, wenn auch in unterschiedlichem Maße, umstritten, wurden am Ende aber dennoch knapp angenommen. Wegen der drohenden Steuerausfälle entschieden sich – erstmals in der Geschichte der Schweiz – die Kantone jedoch für ein Referendum gegen das Steuerpaket; ein links-grünes Referendum folgte. Nach der beim Volk gescheiterten Vorlage zeigten die Abstimmungsanalysen, dass einem geschlossenen linken Lager ein gespaltenes bürgerliches Lager gegenüberstand. So hat etwa auch die Hälfte der Hauseigentümer, deren Verband sogar in die Erarbeitung der Vorlage involviert war, dagegen gestimmt.

Unabhängig von der Referendumsdrohung beginnt jeder Gesetzgebungsprozess in der Schweiz mit der Initiativphase, in der Vorschläge von allen am demokratischen Prozess beteiligten Anspruchsgruppen eingebracht werden können. Als Erstes – und dies ist der Normalfall – kann der Bundesrat umfassende Vorhaben und Reformprogramme formulieren. Ein Beispiel dafür ist etwa das Wachstumspaket aus dem Jahr 2004, dessen 17 Maßnahmen jedoch alle einzeln den Gesetzgebungsprozess durchlaufen mussten, um verbindlichen Charakter zu erlangen.

Aber auch die Bürgerinnen und Bürger können mit der Einreichung einer Volksinitiative, für die innerhalb von 18 Monaten 100.000 Unterschriften von Stimmberechtigten zusammengetragen werden müssen, eine Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung erzwingen. Darüber hinaus hat jeder Kanton die Möglichkeit, im Rahmen einer Standesinitiative einen Gesetzesvorschlag vorzulegen, und schließlich kann jedes einzelne Mitglied des Parlaments im Rahmen der quartalsweise stattfindenden Sessionen mit einer parlamentarischen Initiative Vorschläge zu Gesetzen anregen. Die drei letzteren Formen von Initiativen sind mindestens ebenso wichtig, haben jedoch selten Reformcharakter. Vielmehr sind es punktuelle, aus einem spezifischen Interesse und einer bestimmten politischen Position heraus formulierte Vorschläge.

Nach dieser Initiativphase oder der Präsentation eines Programms folgt die Ausarbeitungsphase, in der die Verwaltung des zuständigen Fachdepartements einen Vorentwurf zum neuen Gesetz erarbeitet. Auf dieser Basis setzt dann der Bundesrat eine Expertenkommission ein, in der nicht nur Fachexperten der Verwaltung, sondern vor allem auch die relevanten politischen Positionen, das heißt alle Parteien und referendumsfähigen Gruppen, vertreten sind. Ihre Aufgabe ist es, einen ersten Gesetzentwurf zu formulieren. Bereits dieser Entwurf ist durch die breite Beteiligung vom politischen Kompromiss geprägt. Er kann vom Bundesrat verändert werden und geht anschließend in die sogenannte Vernehmlassung.

Das Vernehmlassungsverfahren ist ein weiteres entscheidendes und charakteristisches Element im schweizerischen Gesetzgebungsprozess. Alle potenziell interessierten und betroffenen Instanzen und Kreise – Kantone, Parteien, Verbände und Interessengruppen – erhalten hier die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme und Kommentierung. Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten liegt beim zuständigen Departement und ist letztlich eine politische Ermessensfrage. Je nach Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens kann sich die Gesetzesvorlage nochmals wesentlich verändern – systembedingt ein weiteres Mal in Richtung Kompromiss –, bis der Bundesrat sie dem Parlament in einer Botschaft unterbreitet.

Damit beginnt die parlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses und mit ihr die Beobachtung durch das Reformbarometer. Jede Vorlage wird von beiden Kammern, dem National- und dem Ständerat, aufeinanderfolgend beraten und muss zur gültigen Annahme in der gleichen Fassung bei beiden Räten Zustimmung finden. Beide Räte können aber den Entwurf bei inhaltlichen Vorbehalten auch an den Bundesrat beziehungsweise die zuständige Kommission zur Überarbeitung zurückverweisen. Oder sie können die Vorlage ablehnen, womit

sie gescheitert wäre. Nach Beratung der Vorlage durch die beiden Räte werden die Positionen verglichen; bei Unterschieden wird das sogenannte Differenzbereinigungsverfahren eingeleitet. Ist nach drei Beratungsrunden noch immer keine Einigung erzielt worden, kommen Vertreter aus National- und Ständerat im Rahmen der Einigungskonferenz zusammen und suchen nach einer für beide Seiten tragbaren Lösung. Der schließlich erzielte Kompromissvorschlag wird der Vereinigten Bundesversammlung zur Abstimmung vorgelegt.

Eine Vorlage, die in dieser Gesetzgebungsphase ausgiebig diskutiert und abgewogen wurde, war die 11. AHV-Revision, deren Ziel es war, die mittel- und längerfristige Finanzierung der Altersvorsorge zu sichern und ein flexibles Rentenalter einzuführen. Eine ganz knappe Mehrheit im Nationalrat, zwei Einigungskonferenzen und ein Versuch der Sozialdemokraten, deren Beschlüsse nochmals zu verwerfen, waren notwendig, bis das Parlament die Vorlage verabschiedete. Danach aber ergriff die Sozialdemokratische Partei das Referendum gegen die Vorlage, und die Revision wurde vom Volk mit knapp 70 Prozent abgelehnt.

Wird die Vorlage vom Parlament angenommen, folgen die beiden letzten Phasen: der Nachentscheid und das Inkrafttreten. Hier kommt nun das bereits mehrfach erwähnte Referendum zum Zug. Innerhalb von 100 Tagen nach Publikation des Erlasses können 50.000 Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift eine Volksabstimmung über das im parlamentarischen Beratungsprozess ausgearbeitete Gesetz verlangen. Deren Ausgang befindet dann endgültig über das Zustandekommen des Gesetzes.

Ein prominentes Beispiel für eine wichtige Liberalisierung, die wie das Steuerpaket oder die 11. AHV-Revision an diesem Punkt scheiterte, ist das Elektrizitätsmarktgesetz. Gegen dieses ergriffen eine Westschweizer Linksallianz und die Gewerkschaft der Staatsangestellten das Referendum, und dies, nachdem das Parlament die Vorlage mit überwiegender Mehrheit verabschiedet hatte. Die Strommarktöffnung scheiterte schließlich an der Urne mit 52,6 Prozent der Stimmen an einer staatstragenden Koalition von städtischen linken Strukturkonservativen und gewerblich-agrarischen Föderalisten.

Die Darstellung des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens und die Beispiele zeigen, wie komplex das Verfahren und wie unsicher dessen Ausgang jeweils ist. Praktisch jederzeit können referendumsfähige Gruppen ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen, obwohl ihre Vertreter als Milizparlamentarier daran schon sehr direkt beteiligt sind. Das macht den „Sonderfall Schweiz“ auch in Bezug auf ihre Reformpolitik aus. Pfadabhängigkeiten, das heißt nationale Weichenstellungen bei früheren Abstimmungen, schränken den Freiheitsgrad für

neue Reformen bereits stark ein. Die Bürgernähe ist durch die viermal jährlich stattfindenden Volksabstimmungen wie auch durch das Milizparlament ausgesprochen hoch, was zu einer ausgeprägten Vorsicht gegenüber weit reichenden Vorschlägen aufseiten der Politik führt. Zudem sehen die politischen Behörden ohne Druck „von unten“ kaum Anlass zum Handeln; objektivierte Darstellungen allein genügen nicht. Dann muss politisch mit allgemeinverständlichen und damit oft vereinfachenden Argumenten diskutiert werden, woraus, neutral formuliert, „rationale Ignoranz“ resultieren kann. So zeigte beispielsweise die Abstimmungsanalyse zum Elektrizitätsmarktgesetz, dass der Hauptgrund für die ablehnende Haltung die vermeintliche Privatisierung der Elektrizitätswerke war, Gegenstand der Vorlage war jedoch lediglich eine Liberalisierung.

Mit ihrer Konkordanzregierung schließlich, zusätzlich zu diesem hoch partizipativen Entscheidungsprozess, könnte man die Schweiz gleichsam als den „Meister der großen Koalition“ bezeichnen. Dies erklärt, warum die Reformtätigkeit in der Schweiz sehr stark von der Bereitschaft der Allgemeinheit abhängt und die gewählten Gremien nur „eine Stimme unter vielen“ sind. Das Reformbarometer misst für die Schweiz deshalb nicht nur die Entscheidungen von Bundesrat und Parlament, sondern ebenso die endgültigen Beschlüsse durch das Volk.

5

Reformpolitik in den einzelnen Ländern

5.1 Deutschland

5.1.1 Einleitung

Deutschland steht vor einer Reihe hausgemachter Probleme, deren Lösung ansteht, um seinen Wohlstand zu sichern. Dazu zählen die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und das inflexible Arbeitsrecht, die hohen Beiträge zu den umlagefinanzierten Sozialversicherungen, ein intransparentes Steuersystem und das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte.

Grundsätzlich hat die Politik den Handlungsbedarf erkannt und auch Reformen begonnen, welche die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum verbessert haben. Dies gilt besonders auch für den Bereich Arbeitsmarktpolitik, dessen

Teilindikator seit September 2002 deutlich zulegen konnte (Tabelle 5-1). Auch die Sozialpolitik wies zwischenzeitlich Verbesserungen gegenüber dem Status

Reformbarometer für Deutschland

Tabelle 5-1

September 2002 = 100*

	09/02	09/03	09/04	09/05	09/06
Arbeitsmarktpolitik	100,0	110,6	133,2	129,9	134,1
Sozialpolitik	100,0	99,6	107,6	102,1	104,8
Steuer- und Finanzpolitik	100,0	100,6	92,9	90,0	88,6
Reformbarometer insgesamt	100,0	103,6	111,2	107,3	109,2

* Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung.
Quelle: IW Köln

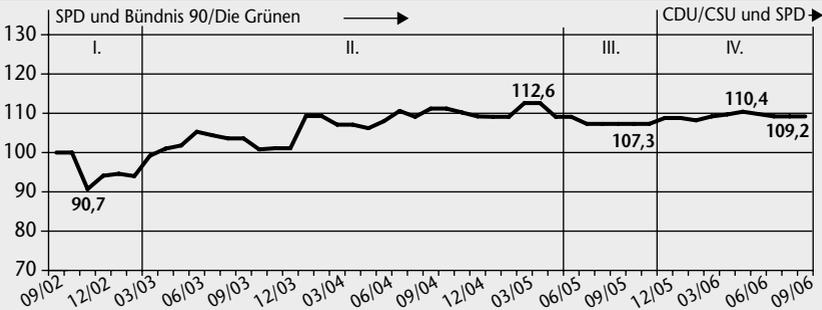
quo auf und liegt weiterhin leicht im Plus. Die öffentlichen Finanzen bilden hingegen die Achillesferse der deutschen Politik: Der Indikator hat sich in den letzten vier Jahren verschlechtert. Per saldo zeigt das Reformbarometer für Deutschland im September 2006 einen Wert von 109,2 Punkten an.¹³ Gegenüber dem Vorjahreswert von 107,3 verbesserte er sich um 1,9 Zähler. Damit lag das Jahresplus unter dem Durchschnitt der letzten vier Jahre von 2,3 Punkten.

Betrachtet man die Entwicklung des Reformbarometers, lassen sich seit September 2002 vier Phasen von unterschiedlicher Reformintensität und -richtung identifizieren (Abbildung 5-1).

Das Reformbarometer für Deutschland

Abbildung 5-1

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

22.9.2002: Wahl zum 15. Deutschen Bundestag;

22.10.2002: Wahl von Gerhard Schröder (SPD) zum Bundeskanzler einer Regierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen;

22.5.2005: Ankündigung von Neuwahlen;

18.9.2005: Wahl zum 16. Deutschen Bundestag;

22.11.2005: Wahl von Angela Merkel (CDU) zur Bundeskanzlerin einer Regierung von CDU/CSU und SPD.

Quelle: IW Köln

¹³ Die gesamte Wertetabelle findet sich in Anhang 2.1.

I. Im ersten halben Jahr nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung lag das Reformbarometer deutlich unter 100 Punkten. Seinen niedrigsten Wert nahm es im November 2002 mit 90,7 Zählern an. Zu diesem deutlichen Rückgang führten im Wesentlichen kurzfristig anberaumte Steuererhöhungen sowie höhere Einkommensgrenzen und Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung.¹⁴

II. Zu einer reformpolitischen Wende kam es im März 2003, als der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) erstmals die „Agenda 2010“ vorstellte. Unter dieser damals noch unbekanntem Chiffre fasste er Liberalisierungsschritte auf dem Arbeitsmarkt, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung zusammen. Ergänzt wurde das Maßnahmenbündel später durch eine vorzeitige Entlastung bei der Einkommensteuer, die Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften und eine Rentenreform, die bei jährlichen Rentenanpassungen stärker die Veränderung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern berücksichtigt. Später erweiterte die Bundesregierung ihre Agenda 2010 um eine „Innovationsoffensive“, ohne jedoch über das Stadium unverbindlicher Absichtserklärungen hinauszukommen. Schließlich entwickelte sich die Agenda 2010 zu einem „catch all“-Begriff, unter dem auch solche Maßnahmen rot-grüner Regierungspolitik aufgeführt wurden, die den ursprünglich formulierten Zielen zuwiderliefen (Hüther/Scharnagel, 2005, 24). Im März 2005 wies das Reformbarometer mit 112,6 Punkten seinen bislang höchsten Wert auf, nachdem sich eine informelle große Koalition aus SPD- und Unionsspitzen beim sogenannten Job-Gipfel auf die Senkung der Körperschaftsteuer und eine weitere Lockerung befristeter Arbeitsverhältnisse geeinigt hatte.

III. Die dritte Phase begann im Mai 2005, als Gerhard Schröder nach der von SPD und Bündnis 90/Die Grünen verlorenen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen in Aussicht stellte, die Bundestagswahl um ein Jahr auf den Herbst 2005 vorzuziehen. Aufgrund des daraufhin einsetzenden Bundestagswahlkampfes wurden die Job-Gipfel-Beschlüsse und andere noch offene Gesetzesvorhaben nicht mehr realisiert, sodass die entsprechenden Bewertungen im Reformbarometer zurückgenommen wurden (IW Köln, 2005b). Während des Bundestagswahlkampfes und der danach geführten Koalitionsverhandlungen herrschte Reformpause bis Ende Oktober 2005. Entsprechend verharrte der Gesamtindikator bei 107,3 Punkten.

¹⁴ Einen Überblick über alle im Rahmen des Reformbarometers für Deutschland bewerteten und seit 2003 in Kraft getretenen Gesetze bietet Anhang 3.1.

IV. Mit dem Antritt der Koalitionsregierung aus CDU, CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) im November 2005 setzte die aktuelle vierte Phase ein. Auch das schwarz-rote Bündnis ist mit dem Anspruch angetreten, die Arbeitslosigkeit abzubauen, die Lohnzusatzkosten dauerhaft unter 40 Prozent zu senken und die Staatsfinanzen nachhaltig zu konsolidieren (CDU et al., 2005). Das Handeln der großen Koalition lässt sich am besten mit den Worten der Bundeskanzlerin als „Politik der kleinen Schritte“ charakterisieren (Merkel, 2006). Da diese Schritte mit Blick auf ihre antizipierten Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen sowohl vorwärts als auch rückwärts gerichtet sind, ist das Reformbarometer seit dem Regierungswechsel lediglich um knapp 2 auf 109,2 Punkte gestiegen.

5.1.2 Arbeitsmarktpolitik

Während der 15. Wahlperiode war der Arbeitsmarkt die deutsche Reform-Großbaustelle. In dieser Zeit verbesserte sich der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ von 100 auf 129,9 Punkte. Nach dem Antritt der großen Koalition stieg er zwischendurch auf seinen Höchstwert von 136,6 und liegt mittlerweile bei 134,1 Zählern (Abbildung 5-2).

Mit dem arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenbündel der im März 2003 vorgestellten Agenda 2010 wollte die rot-grüne Bundesregierung die Transfersysteme für Arbeitslose reformieren und Eintrittsbarrieren auf den Arbeitsmarkt abbauen. Es wurde mit den vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I bis IV) und dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ umgesetzt. Der Gesetzgebungsprozess zog sich hin bis zur Verabschiedung des „Kommunalen Optionsgesetzes“ im Juli 2004. Diese Regelungen trugen im Wesentlichen dazu bei, dass sich der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ von 97,8 Punkten (Februar 2003) auf 123,2 Punkte (Juli 2004) verbesserte.¹⁵

Von den vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Hartz IV) die tiefgreifendste Veränderung. Denn diese Strukturreform beendete das jahrzehntelange ineffiziente Nebeneinander zweier steuerfinanzierter und bedarfsorientierter Transfersysteme zur Unterstützung Erwerbsloser. Sie soll daher im Folgenden detaillierter als andere Reformen beschrieben werden, die innerhalb der bestehenden Systeme stattgefunden haben:

¹⁵ Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) attestierte der Bundesregierung Fortschritte in der Arbeitsmarktpolitik. In einem Ranking über die Reformintensität von 1994 bis 2004 auf dem Arbeitsmarkt landete Deutschland hinter Dänemark, den Niederlanden und Finnland auf dem vierten Platz (Brandt et al., 2005).

Anstelle der Arbeitslosenhilfe oder der Sozialhilfe erhalten seit dem 1.1.2005 alle arbeitslosen Erwerbsfähigen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I) der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung (mehr) haben, Arbeitslosengeld II (ALG II). Im Normalfall besteht es aus der pauschalierten Regelleistung auf dem Niveau der Sozialhilfe und der Erstattung von Unterkunft- und Heizkosten in angemessener Höhe.¹⁶ Zum 1.7.2006 erhöhte die große Koalition die bis dahin mit 331 Euro niedrigere Regelleistung für Alleinstehende in Ostdeutschland auf das westdeutsche Niveau von 345 Euro. Ehemalige Bezieher des ALG I erhalten – unabhängig von ihrer Bedürftigkeit – bis zu zwei Jahre lang degressiv gestaffelte Zuschläge zum ALG II. Alle ALG-II-Empfänger sind zudem gesetzlich renten-, kranken- und pflegeversichert.¹⁷

Die Bedingungen für Arbeitsuchende wie Meldepflichten, Zumutbarkeit einer Arbeitsofferte oder Sanktionen bei Ablehnung wurden seit 2003 mehrfach ver-



¹⁶ Darüber hinaus gibt es – wie in der Sozialhilfe üblich – finanzielle Unterstützung bei im Einzelfall zu begründenden Mehrbedarfen und Einmalleistungen. Nicht erwerbsfähige Angehörige (Partner, minderjährige Kinder), die mit einem ALG-II-Empfänger in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Im Vergleich zur Sozialhilfe und zur ehemaligen Arbeitslosenhilfe gibt es großzügigere Freibeträge, die das Vermögen der Transferempfänger schonen.

¹⁷ Die große Koalition hat die Rentenbeiträge für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 zum 1.1.2007 auf 40 Euro nahezu halbiert.

schärft. Sowohl das rot-grüne als auch das schwarz-rote Bündnis haben sich dabei auf den Grundsatz „Fordern und Fördern“ berufen. Mittlerweile ist jede legale Arbeit einem ALG-II-Empfänger zumutbar, außer ihre Entlohnung ist gesetzes- beziehungsweise sittenwidrig oder ihre Ausübung nicht vereinbar mit der Erziehung eines unter dreijährigen Kindes oder der Pflege eines Angehörigen. Ab dem 1.1.2007 wird der Regelsatz für drei Monate um 30 Prozent gesenkt (und, falls gewährt, der Zuschlag komplett gestrichen), wenn sich der Arbeitsuchende weigert, eine zumutbare Stelle anzutreten, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die daraus erwachsenden Pflichten zu erfüllen. Eine weitere Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres wird mit einer Kürzung des gesamten ALG II – also einschließlich der Leistungen für Unterkunft, Heizung und Mehrbedarfe – um 60 Prozent sanktioniert, bei einem abermaligen Verstoß entfällt der Anspruch komplett für drei Monate. Jugendliche Arbeitsuchende bis 25 Jahre riskieren die vollständige dreimonatige Streichung des ALG II bereits bei erstmals wiederholter Pflichtverletzung. Grundsätzlich können diese finanziellen Einbußen dazu führen, dass Arbeitslose auch eine Stelle annehmen, die unter ihren früheren Verdienstmöglichkeiten liegt oder in einem anderen Berufsfeld angesiedelt ist. Dadurch könnte sich die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit die Abhängigkeit von staatlichen Transfers verkürzen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Job-Center den Arbeitslosen geeignete Stellenangebote vorlegen und die Sanktionen in den Job-Centern bei Fehlverhalten dann auch durchsetzen.

Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten zum ALG II sollen die Motivation zur Arbeitsaufnahme finanziell fördern. Durch die zum 1.10.2005 überarbeitete Neuregelung steigt der finanzielle Anreiz, einen Niedriglohnjob (monatlich 400 bis 800 Euro) anzunehmen.¹⁸ Allerdings spornt der neue Anrechnungsmodus lediglich dazu an, aus der Arbeitslosigkeit in Teilzeitarbeit zu wechseln. Die Motivation, von dort auf eine Vollzeitstelle zu wechseln, sinkt jedoch. Aus fiskalischer Sicht ist zudem problematisch, dass sich die Einkommensgrenze, bis zu der Anspruch auf ALG II besteht, nach oben verschiebt. Das unter sonst gleichen Bedingungen höhere Transfervolumen infolge des größeren Empfängerkreises belastet die öffentlichen Haushalte.

Ziel der Hartz-Gesetze ist auch die schnellere Vermittlung der Arbeitsuchenden in Arbeit. Zu diesem Zweck wird sukzessive das Betreuungsverhältnis von Vermittlern zu Arbeitsuchenden allgemein auf 1 : 150 und für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren auf 1 : 75 erhöht. Allerdings leidet die Förderung der Arbeits-

¹⁸ Zusätzlich zu einem Grundfreibetrag von 100 Euro bleiben 20 Prozent des Bruttoeinkommens bis 800 Euro anrechnungsfrei. Darüber hinaus beträgt der Freibetrag 10 Prozent des Bruttoeinkommens bis zu einer Grenze von 1.500 Euro bei Arbeitslosen mit Kindern und 1.200 Euro bei Arbeitslosen ohne Kinder.

losen, zu der auch Sofortangebote, Weiterbildung oder das Angebot gemeinnütziger Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Jobs“) zählen, unter dem Kompetenzgeangel zwischen Arbeitsagenturen und Gemeinden, die in Arbeitsgemeinschaften kooperieren müssen. Dies ist das Ergebnis des Kompromisses, den Bund und Länder Ende Dezember 2003 im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat geschlossen hatten. An diesem Befund ändert auch die später mit dem kommunalen Optionsgesetz eingeführte „Experimentierklausel“ nichts, nach der 69 Kommunen dafür optiert haben, die Langzeitarbeitslosen in Eigenregie zu betreuen. Eine eindeutige Kompetenzzuweisung zugunsten der Kommunen mit entsprechender finanzieller Kompensation durch den Bund wäre durch deren Vorortnähe und ihren Zugriff auf kommunale Hilfsangebote wie Kinderbetreuung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung demgegenüber die überlegene Alternative gewesen.

Das zum 1.1.2004 in Kraft getretene „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ betrifft hauptsächlich die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, den Kündigungsschutz und die Befristung von Arbeitsverhältnissen. Seit dem 1.2.2006 beträgt die maximale Bezugsdauer des ALG I 12 Monate; Personen, die ihr 55. Lebensjahr vollendet haben, erhalten höchstens 18 Monate lang ALG I. Dies ist eine deutliche Verkürzung gegenüber der seit 1997 geltenden Regelung, derzufolge je nach Alter und Beitragszeit bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld gezahlt wurde. Da eine kürzere Bezugsdauer dazu beiträgt, dass Arbeitsuchende schneller wieder berufstätig werden, fällt das Risiko der fortschreitenden Entwertung ihrer Fähigkeiten und damit der Verschlechterung der Berufschancen geringer aus. Zudem begrenzt die Senkung den Trend zur Frühverrentung, der durch den gleitenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Rente staatlich alimentiert wurde. Dies fördert die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer.

Beim Kündigungsschutz ist der Schwellenwert von fünf auf zehn Beschäftigte bei Neueinstellungen erhöht worden. Dies erleichtert es kleinen Unternehmen, die Anzahl ihrer Beschäftigten schneller an die Auftragslage anzupassen. Die Begrenzung der Kriterien der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen auf Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung sowie die einheitliche Klagefrist von drei Wochen für die Geltendmachung aller Unwirksamkeitsansprüche mildert die Rechtsunsicherheit gerichtlicher Kündigungsschutzverfahren.

Existenzgründer können zudem Arbeitnehmer länger befristet einstellen: Statt der im Regelfall zulässigen zwei Jahre können sie befristete Arbeitsverhältnisse ohne Angabe von Sachgründen für maximal vier Jahre abschließen. Außerdem haben das nach mehrjähriger Debatte beschlossene Zuwanderungsgesetz, die

Handwerksnovelle und das Tagesbetreuungsausbaugesetz dazu beigetragen, die Zugangsbedingungen für bestimmte Personengruppen zum deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die große Koalition hat im Bereich Arbeitsmarktpolitik vor allem durch ihren Beschluss punkten können, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zum 1.1.2007 von 6,5 auf 4,5 Prozent des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens zu senken. Allerdings hat sie dieses im Haushaltsbegleitgesetz 2006 geregelte Vorhaben teuer erkaufte mit der gleichzeitigen Erhöhung der Mehrwertsteuer.¹⁹ Die erwarteten Steuermehreinnahmen aus (knapp) einem Mehrwertsteuerspunkt fließen der Arbeitslosenversicherung zu; dies kommt der Kompensation versicherungsfremder Leistungen gleich – etwa des sogenannten Aussteuerungsbeitrags, den die Bundesagentur an den Bundeshaushalt für jene Arbeitslosen abführen muss, die vom ALG-I- in den ALG-II-Bezug wechseln (Scharnagel, 2006c, 8).

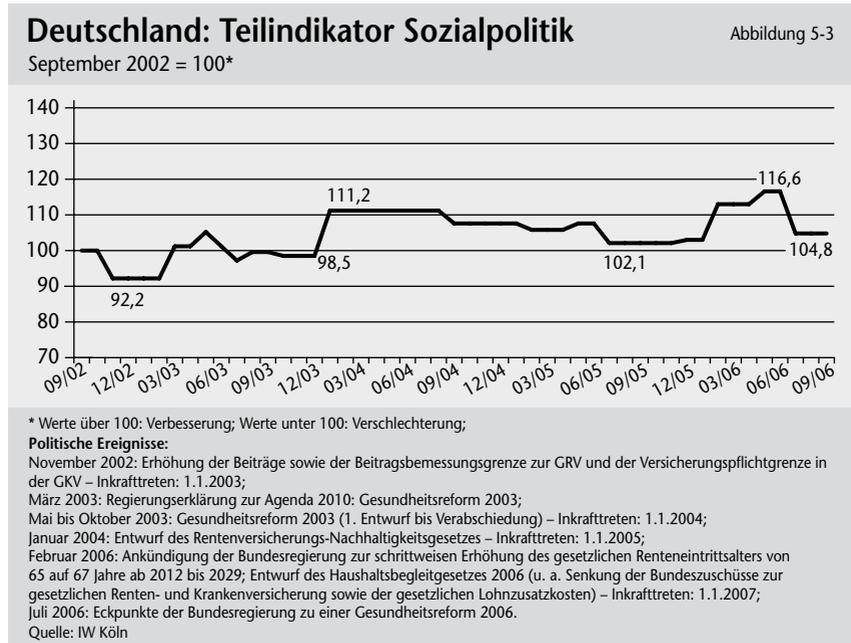
Zum Ende der Betrachtungsperiode war der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik allerdings wieder rückläufig. Dies liegt unter anderem an den Fehlanreizen, die das Elterngeld setzt, das zum 1.1.2007 eingeführt wird. Es beträgt grundsätzlich 67 Prozent des Nettoerwerbseinkommens, mindestens jedoch 300 und höchstens 1.800 Euro im Monat, und kann maximal 14 Monate (12 Monate + 2 Partnermonate) bei voller und 28 Monate (24 + 4) bei halber Höhe bezogen werden. Begrüßenswert ist das Ziel, mit dem Elterngeld bei Familiengründung besonders Frauen eine stetigere Erwerbsbeteiligung zu ermöglichen. Denn die Entscheidung für ein Kind wird dadurch begünstigt, dass die Opportunitätskosten verringert werden, die entstehen, wenn zu Beginn der Elternschaft auf Erwerbseinkommen verzichtet werden muss (Hülkamp/Seyda, 2004). Allerdings erhöht die Verlängerungsoption den Anreiz, eine zweijährige Elternpause zu nehmen, und birgt damit die Gefahr, dass berufsspezifische Fähigkeiten verloren gehen. Dies läuft dem Ziel zuwider, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen und damit die Markteintrittsschranken insbesondere für Mütter zu senken.

5.1.3 Sozialpolitik

Deutlich bescheidener als in der Arbeitsmarktpolitik fällt die Reformbilanz im Bereich der sozialen Sicherung aus (Abbildung 5-3). Zwar hat die Politik mit der „Gesundheitsreform 2003“, der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel und der angekündigten schrittweisen Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wichtige und auch längerfristig tragende

¹⁹ Siehe auch Abschnitt 5.1.4. Am 3.11.2006 hat die Bundesregierung beschlossen, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung sogar auf 4,2 Prozent zu senken.

Änderungen beschlossen. Teilweise wurden diese Reformen aber durch kurzfristige „Stabilisierungsmaßnahmen“ und Beitragserhöhungen konterkariert.²⁰ Die in die Bewertung bereits eingeflossenen „Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006“ haben schließlich den Teilindikator Sozialpolitik im Juli 2006 deutlich von 116,6 auf 104,8 Punkte abstürzen lassen.



Insgesamt ist es bisher weder der rot-grünen noch der schwarz-roten Koalition gelungen, die gesetzlichen Lohnzusatzkosten dauerhaft auf die selbst gesteckte Marke von unter 40 Prozent zu senken und damit den Faktor Arbeit zu entlasten.

Gesetzliche Krankenversicherung. Die „Gesundheitsreform 2003“ trug dazu bei, die Altschulden der Krankenkassen zu senken und den durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in den Jahren 2004 bis 2006 zu stabilisieren. Allerdings gelang es nicht, die avisierte Beitragssatzmarke von unter 13 Prozent zu erreichen. Zu deutlichen Einsparungen führten Leistungskürzungen und die stärkere Selbstbeteiligung der Versicherten. Versicherungsfremde Leistungen wie Sterbegeld, Entbindungsgeld und Aufwen-

²⁰ Dabei handelt es sich um das „Gesetz zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung“, das „Zweite und Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch“ und das „Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch“. Zu den wesentlichen Änderungen siehe Anhang 3.1.

dungen für künstliche Befruchtung wurden gestrichen. Seit 2004 erhalten die gesetzlichen Krankenkassen einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt, der bis 2006 auf 4,2 Milliarden Euro angestiegen ist und vor allem der Finanzierung des Mutterschaftsgeldes dienen soll.²¹ Außerdem müssen die Versicherten seit Juli 2005 einen Sonderbeitrag von 0,9 Prozent zahlen. Neben der Praxisgebühr in Höhe von 10 Euro pro Quartal beim erstmaligen Besuch des Hausarztes und bei Konsultation von Fachärzten ohne Überweisung müssen die Patienten auch höhere Zuzahlungen für Medikamente und Heilmittel sowie für den stationären Aufenthalt in Krankenhäusern leisten.

Die Streichung beziehungsweise teilweise Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen wurden positiv bewertet, da sie das Versicherungsprinzip stärken und die Beitragszahler entlasten. Die höheren Zuzahlungen fördern das Kostenbewusstsein der Versicherten und haben damit einen gewissen Steuerungseffekt auf die Nachfrage. Außerdem ist mit dem Sonderbeitrag der Versicherten erstmals die bisherige paritätische Finanzierung der Gesundheitsausgaben durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgeweicht worden. Darüber hinaus brachte die rot-grüne Gesundheitsreform keine wesentlichen Strukturveränderungen für mehr Wettbewerb unter den Leistungsanbietern, der die Effizienzreserven heben und den Kostenanstieg im Gesundheitswesen bremsen könnte. Die Zulassung des Arzneimittel-Versandhandels und die Möglichkeit, dass zu einer Apotheke bis zu drei Nebenstellen gehören können, wirken hier kaum. Das Problem, die Finanzierung der GKV angesichts des demografischen Wandels nachhaltig abzusichern, konnte Rot-Grün nicht lösen.

Nun ist die große Koalition mit der „Gesundheitsreform 2006“ angetreten, „die Finanzierung der GKV auf eine langfristig stabilere, gerechtere und beschäftigungsfördernde Basis“ zu stellen. Zentrales Element der Regierungspläne ist die Einführung des sogenannten Gesundheitsfonds.²² In diesen fließen die Beiträge der Mitglieder, der Arbeitgeber und der anderen Sozialversicherungsträger sowie ein neuer, steuerfinanzierter Bundeszuschuss. Die Finanzierungsquellen der GKV bleiben mithin dieselben wie bisher. Daher trägt der Gesundheitsfonds nicht dazu bei, das Demografieproblem zu lösen, das sich nachteilig auf die Finanzierung durch höhere Beiträge infolge von steigenden Ausgaben für mehr

²¹ Zu diesem Zweck wurde die Tabaksteuer in drei Stufen um jeweils 1,2 Cent pro Zigarette zum 1.3.2004, 1.12.2004 und 1.9.2005 erhöht.

²² Die im Juli 2006 vorgenommene und bis Ende September 2006 unveränderte Bewertung der Gesundheitsreform stützte sich auf das Eckpunktepapier der Bundesregierung. Insofern ist die nachfolgende Beurteilung eine Momentaufnahme, die im Lichte konkreter Beschlüsse zu einem späteren Zeitpunkt anders ausfallen könnte. Allerdings hat der am 27.10.2006 erstmals im Bundestag beratene „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung“ an der bisherigen Einschätzung nichts geändert.

ältere Menschen mit höherem Krankheitsrisiko auswirkt. Stattdessen nimmt der staatliche Einfluss auf das Gesundheitswesen zum Schaden des Versicherungsprinzips zu. Unter anderem damit der Fonds schuldenfrei zum 1.1.2009 starten kann – ursprünglich war der 1.1.2008 als Einföhrungstermin vorgesehen –, wird der allgemeine durchschnittliche Beitragssatz im nächsten Jahr um mindestens 0,5 Prozentpunkte steigen.

Pro Patient sollen die Versicherungen nach den Vorstellungen der Bundesregierung eine Pauschale und einen an der Krankheitsstruktur der jeweiligen Krankenkasse ausgerichteten Zuschlag erhalten. Kommen die Kassen mit den ihnen aus dem Fonds zugewiesenen Mitteln – sie sollen mindestens 95 Prozent ihrer Ausgaben decken, 100 Prozent zum Starttermin 2009 – nicht aus, so können sie einen pauschalen oder prozentual auf das Einkommen bezogenen Zusatzbeitrag allein bei den Versicherten erheben. Dieser darf jedoch nicht mehr als 1 Prozent des Haushaltseinkommens ausmachen.²³ Erwirtschaftet eine Kasse Überschüsse, so kann sie diese an die Versicherten ausschütten. Bisher bestimmen die Krankenkassen die Beitragssätze selbst, sodass diese trotz derzeitigem Risikostrukturausgleich zwischen 11,8 und 14,6 Prozent (Stand: Januar 2006) liegen und damit eines der wenigen Elemente für Preiskonkurrenz auf dem gesetzlichen Versicherungsmarkt sind. Der geplante Einheitsbeitrag macht dieses Preissignal zunichte. Das zukünftige System aus Zusatzbeiträgen und Ausschüttungen deckt zwar die heutige Spanne von Beitragssätzen der unterschiedlichen Kassen in etwa ab. Da Bonifikationen aber nur im Nachhinein gewährt werden, bleibt abzuwarten, ob dieses Preiselement den Wettbewerb tatsächlich stärken kann.

Ein weiterer Schwachpunkt der Reform ist der geplante Bundeszuschuss zur GKV, der die bisher beitragsfreie Mitversicherung der Kinder abdecken soll. Zunächst sollte er 2008 bei 1,5 und 2009 bei 3 Milliarden Euro liegen und damit unter dem derzeitigen Zuschuss, den die große Koalition mit Verweis auf die Haushaltskonsolidierung erst im Februar 2006 abgeschafft hat. Durch den inzwischen von der Koalitionsspitze beschlossenen früheren Einstieg in die Steuerfinanzierung ab 2007 wird der Einnahmefall zwar um 1 Milliarde Euro reduziert, aber nicht vollständig kompensiert werden. In den Folgejahren soll der Transfer an die GKV weiter steigen, wobei weder seine Höhe in der Endstufe quantifiziert noch seine spätere Finanzierung sichergestellt ist. Lediglich bis Ende 2009 schließt die Bundesregierung Steuererhöhungen aus, um mögliche Defizite im neuen System zu decken. Der „vereinbarte, aufwachsende Steuerzuschuss aus

²³ Bis 8 Euro Zusatzprämie sollen ohne Einkommensprüfung erhoben werden dürfen.

²⁴ Die Kinderversicherung in der GKV kostet die Beitragszahler derzeit rund 13 bis 15 Milliarden Euro (SVR, 2005, 377); für die privat versicherten Kinder würden zusätzliche 2 Milliarden Euro benötigt.

Haushaltsmitteln“ soll nicht nur die Kinderkrankenversicherung finanzieren, sondern auch „unvermeidbare Kostensteigerungen durch den medizinischen Fortschritt und die demografische Entwicklung“ (Eckpunktepapier, 2006, 23) auffangen. Abgesehen davon, dass für diese weiteren Zwecke der geplante Steuerzuschuss zu gering ausfällt, ist aus ordnungspolitischer Sicht zu hinterfragen, ob der Bund die Auswirkungen des medizinischen Fortschritts und der Alterung der Bevölkerung kompensieren soll. Im Umlageverfahren ist der Kostenanstieg systemimmanent und damit nicht versicherungsfremd – sein Ausgleich mithin keine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Schließlich löst die Reform nicht das Problem steigender Beiträge: Versicherte und Arbeitgeber werden Kostensteigerungen, die über das allgemeine Beitragsaufkommen sowie den Steuerzuschuss hinausgehen und auch nicht über die Miniprämie abgedeckt werden, über höhere Beiträge tragen müssen. Wie im jetzigen System werden also weiterhin höhere Ausgaben über die Lohnzusatzkosten Arbeit verteuern. Eine Trennung der Krankenversicherung vom Arbeitsverhältnis bietet die Gesundheitsreform der großen Koalition also ebenso wenig wie eine nachhaltige Lösung des Finanzierungsproblems der GKV.

Gesetzliche Rentenversicherung. Mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz führte Rot-Grün zum 1.1.2005 den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ein. Dieser soll bewirken, dass künftige Rentenerhöhungen niedriger ausfallen, wenn die Zahl der Rentner im Vergleich zu den Beitragszahlern überproportional steigt. Der Nachhaltigkeitsfaktor greift allerdings nur dann, wenn die Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, an der sich die Rentenanpassung orientiert, und der außerdem abzuziehende „Riester-Faktor“ weiteren Erhöhungsspielraum zulassen; eine nominale Rentenkürzung ist bei schwächerer Einkommensentwicklung ausgeschlossen. Zudem steigern Schul-, Fachhochschul- und Hochschulzeiten nicht mehr den Rentenanspruch, und die (versicherungsfremde) Höherbewertung von schulischen oder beruflichen Ausbildungszeiten wurde begrenzt. Schließlich wurde die Frühverrentung weiter eingeschränkt: Zwischen 2006 und 2009 steigt die Altersgrenze für den erstmaligen Bezug einer Altersrente nach Altersteilzeit oder wegen Arbeitslosigkeit von 60 auf 63 Jahre. Diese Maßnahmen sind geeignet, die Beitragszahler zu entlasten. Allerdings verlangsamt diese Reform lediglich den Anstieg der Beiträge und führt nicht zu niedrigeren Lohnzusatzkosten.

Im Februar 2006 kündigte die große Koalition an, zwischen 2012 und 2029 das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise von derzeit 65 auf 67 Jahre anzuheben. Zu dieser Maßnahme hatte sich ihre Vorgängerregierung nicht mehr

durchbringen können, obgleich dies die von ihr einberufene Expertenkommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ damals vorgeschlagen hatte (BMGS, 2003, 82 ff.). Die jetzt beschlossene Anhebung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Bundesbürger seit Jahrzehnten mit rund 60 Jahren in Rente gehen und Senioren gleichzeitig aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung heute sieben Jahre länger Rente beziehen als noch 1960. Erst in jüngerer Zeit hat sich das effektive Renteneintrittsalter leicht erhöht. Da im Umlageverfahren immer weniger Beitragszahler mehr Rentempfänger länger finanzieren müssen, steigt der Druck auf die Beitragssätze. Das Regierungsvorhaben kann diesen mildern und zu mehr Generationengerechtigkeit beitragen.

Soziale Pflegeversicherung. Diese Säule der sozialen Sicherung in Deutschland wurde von beiden Bundesregierungen ungeachtet des bestehenden Reformbedarfs weitgehend vernachlässigt. Das Finanzpolster der sozialen Pflegeversicherung (SPV) aus der Einführungszeit deckt zwar noch die jährlichen Defizite ab. Allerdings ist absehbar, dass ohne Gegensteuerung wie in der GKV und der GRV die Beiträge in den nächsten Jahren steigen werden. Das rot-grüne Regierungsbündnis beschloss – unter Berufung auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts – mit dem „Kinder-Berücksichtigungsgesetz“, zum 1.1.2005 den Beitrag um 0,25 Prozentpunkte für kinderlose Pflegeversicherte, die nach 1939 geboren und älter als 23 Jahre sind, zu erhöhen. Die Pflegereform steht zwar auch im schwarz-roten Koalitionsvertrag und sieht neben einer Dynamisierung der Pflegeleistungen die Einführung kapitalgedeckter Elemente als Demografiereserve vor. Allerdings ist frühestens nach der Gesundheitsreform mit Änderungen bei der SPV zu rechnen.

5.1.4 Steuer- und Finanzpolitik

Wie der Indikatorwert von 88,6 Punkten signalisiert, haben sich die steuer- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland gegenüber September 2002 verschlechtert (Abbildung 5-4). Dies liegt hauptsächlich an der zunehmenden Staatsverschuldung und an unsystematischen Steuerrechtsänderungen.

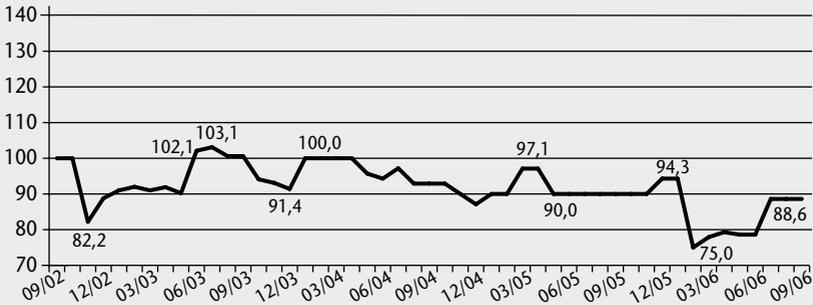
Per saldo positiv bewertete und mittlerweile in Kraft getretene Maßnahmen wie das (teilweise) Vorziehen der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 2000, das Alterseinkünftegesetz oder der Abbau von Steuersubventionen und Finanzhilfen konnten den grundsätzlichen Abwärtstrend nicht aufhalten.

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. In den Jahren 2002 bis 2006 lag die Nettokreditaufnahme des Bundes regelmäßig über seinen Investitionen. Um nicht einen verfassungswidrigen Haushalt vorzulegen, musste sich die rot-grüne Bundesregierung stets auf die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaft-

Deutschland: Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik

Abbildung 5-4

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

November 2002: Flutopfersolidaritätsgesetz – Inkrafttreten: 1.1.2003; Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetzes;
 Juni 2003: Ankündigung des Vorziehens der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 2000 (Dezember 2003: Kompromiss im Vermittlungsausschuss);

Januar 2004: Entwurf des Alterseinkünftegesetzes – Inkrafttreten: 1.1.2005;

März 2005: Job-Gipfel: Senkung der Körperschaftsteuer, Erleichterungen bei der Erbschaftsteuer;

Mai 2005: Ankündigung der Neuwahl zum Deutschen Bundestag (Scheitern aller noch offenen Reformvorhaben);

Dezember 2005: Abbau verschiedener Steuersubventionen – Inkrafttreten: 1.1.2006;

Februar 2006: Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (u. a. Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer und der Versicherungsteuer auf 19 Prozent – Inkrafttreten: 1.1.2007);

Juli 2006: Eckpunkte der Unternehmenssteuerreform.

Quelle: IW Köln

lichen Gleichgewichts nach Artikel 115 Grundgesetz berufen. 2005 überschritt die gesamtstaatliche Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie Sozialversicherungen zum vierten Mal in Folge die nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zulässige Grenze von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Ein Großteil dieses Defizits ist struktureller Natur und unabhängig vom Konjunkturzyklus. Dennoch versuchte die damalige Bundesregierung den Haushalt primär über einmalige Privatisierungserlöse und die Kürzung staatlicher Investitionen zu konsolidieren. Dies führte in der 15. Wahlperiode zu negativen Bewertungen im Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“.

Anlässlich des gegen Deutschland eingeleiteten Defizitverfahrens meldete das Bundesministerium der Finanzen dem ECOFIN-Rat im Juli 2006 für das kommende Jahr ein gesamtstaatliches Defizit von 2 ½ Prozent (BMF, 2006a, 11). Zudem soll der Bundeshaushalt 2007 ohne Verweis auf die konstitutionelle Ausnahmeregelung wieder im Einklang mit der Verfassung stehen. Dank der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen wegen des besseren Konjunkturverlaufs konnte das BMF der EU-Kommission schon für dieses Jahr mit einem negativen Finanzierungssaldo von 2,6 Prozent des BIP die Wiedereinhaltung des Maastrichter

Defizitkriteriums anzeigen (BMF, 2006b). Zu Beginn des Jahres ging es noch von -3,3 Prozent aus. Die niedrigere Neuverschuldung in diesem und im nächsten Jahr trug dazu bei, dass sich der Indikator für die öffentlichen Finanzen zuletzt verbesserte. Jedoch ist zu bemängeln, dass Schwarz-Rot die Haushaltslücke im Wesentlichen über Steuererhöhungen und nicht über politisch schwerer durchsetzbare Ausgabenkürzungen verringert hat. Zudem beabsichtigt die Regierung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung bis 2010 nicht, einen defizitfreien Etat vorzulegen. Die Gesamtverschuldung des Staates wird also weiter zunehmen.

Steuerrechtliche Änderungen. Im November 2002 ließen die ersten steuerpolitischen Entscheidungen der rot-grünen Koalition den Teilindikator für die öffentlichen Finanzen deutlich auf 82,2 Punkte sinken. So hielt sie an dem sogenannten Flutopfersolidaritätsgesetz fest, das begrenzt auf das Jahr 2003 die Körperschaftsteuer von 25 auf 26,5 Prozent an hob und die zweite Stufe der Steuerreform 2000 um ein Jahr auf 2004 verschob. Der erste Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetzes enthielt überdies eine Vielzahl weiterer steuerlicher Mehrbelastungen für Unternehmen und Bürger, ohne gleichzeitig die Steuersätze zu senken oder das Steuerrecht zu vereinfachen. Am Ende des aufwendigen Gesetzgebungsverfahrens entschärfte der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat im April 2003 die ursprünglichen Pläne. Als Negativposten zulasten der Kapitalgesellschaften blieben dennoch die zeitliche Einschränkung der körperschaftsteuerlichen Organschaft, die Abschaffung der Mehrmütterorganschaft und die Einführung eines dreijährigen Moratoriums bei der Verrechnung des Körperschaftsteuerguthabens, um Steuerausfälle zu begrenzen.

Den bisherigen Höchststand in der Steuer- und Finanzpolitik von 103,1 Punkten erreichte die Bundesregierung infolge ihrer Ankündigung, die dritte Stufe der Steuerreform 2000 von 2005 auf 2004 vorzuziehen. Dieses Vorhaben konnte sie jedoch gegen die Mehrheit im Bundesrat nicht vollständig durchsetzen, die eine höhere Neuverschuldung aufgrund unzureichender Gegenfinanzierung befürchtete. Eine Einigung im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 führte schließlich dazu, dass die vorzeitige Steuerentlastung mit 9 Milliarden Euro gut die Hälfte des ursprünglichen Volumens betrug und mit einem umfangreichen Subventionsabbau einherging: Neben der Senkung der Eigenheimzulage für Neufälle und der Begrenzung der Pendlerpauschale wurden Finanzhilfen und weitere 34 Steuervergünstigungen linear gekürzt. Allerdings wurde gleichzeitig die Gesellschafterfremdfinanzierung verschärft und die Mindestbesteuerung für Kapitalgesellschaften eingeführt.

Mit dem Alterseinkünftegesetz setzte die rot-grüne Koalition Anfang 2004 ihren letzten positiven steuerpolitischen Akzent. Denn sie führte schrittweise die

nachgelagerte Besteuerung von Einkommen im Rentenalter ein und stellte gleichzeitig die Beiträge zur Altersvorsorge steuerfrei. Die Reform verbessert die Steuerstruktur, da sie die Einkommensentstehung (während der Erwerbsphase) entlastet und die Einkommensverwendung (während des Ruhestands) belastet. Per saldo wird das Lebenseinkommen damit geringer besteuert. Mittelfristig liegt die jährliche Steuererleichterung der Bürger bei rund 4 Milliarden Euro.

Im März 2005 verständigten sich SPD- und Unionsspitzen beim Job-Gipfel darauf, die Körperschaftsteuer von 25 auf 19 Prozent zu senken. Zudem sollte es Steuererleichterungen bei der Vererbung von Unternehmen geben. Beide Beschlüsse wurden aufgrund der vorgezogenen Neuwahlen zum Bundestag nicht mehr umgesetzt und der Steuer- und Finanzindex verharrte schließlich bis zum Regierungswechsel bei 90 Punkten.

Nachdem die große Koalition beschlossen hatte, nicht mehr zu rechtfertigende Subventionen, wie die Verlustverrechnung bei bestimmten Steuerstundungsmodellen und die Eigenheimzulage für Neufälle zu beschränken oder abzuschaffen, legte der Indikator um vier Zähler zu. Andererseits verteilt die Bundesregierung seit Anfang 2006 aufgrund des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung neue Steuergeschenke wie die stärkere steuerliche Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten, von haushaltsnahen handwerklichen Dienstleistungen sowie von Pflege- und Betreuungsleistungen.

Die im Haushaltsbegleitgesetz 2006 geregelte Anhebung der Versicherungssteuer sowie des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte auf 19 Prozent zum 1.1.2007 ließ den Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik auf den bisher niedrigsten Stand von 75 Punkten fallen. Allein diese beiden Änderungen bescheren dem Fiskus bis 2009 jährliche Steuermehreinnahmen von durchschnittlich gut 23 Milliarden Euro. Das Aufkommen aus der Mehrwertsteuererhöhung soll zu einem knappen Drittel der Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung dienen. Das übrige Plus fließt direkt in die Etats von Bund, Ländern und Gemeinden. Die höheren Verbrauchsteuern verringern das verfügbare Einkommen der Bürger und beeinträchtigen die Konsumnachfrage. Die sinkenden Beiträge zur Arbeitslosenversicherung können diesen Effekt nicht wettmachen.

Auftrieb bescherte dem Indikator „Steuer- und Finanzpolitik“ zuletzt die von der Bundesregierung geplante Unternehmenssteuerreform. Danach soll die tarifliche Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften zum 1.1.2008 von 38,7 auf unter 30 Prozent sinken und damit international betrachtet ins Mittelfeld aufsteigen. Ziel ist zudem die „faktische Rechtsformneutralität“ bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen (BMF, 2006c). Insgesamt sollen die Unternehmen um netto rund 5 Milliarden Euro im Jahr entlastet werden. Dies

könnte ein positives Signal für in- und ausländische Investoren sein und die Position des Standorts Deutschland im internationalen Vergleich stärken.

Allerdings beabsichtigt die Bundesregierung zur Begrenzung der Steuerausfälle zum Beispiel, Elemente der Substanzbesteuerung in die Körperschaftsteuer einzuführen.²⁵ Unternehmen, die keine Gewinne erzielen, profitieren dann nicht von der Tarifsenkung, müssen aber dennoch Steuern auf die ertragsunabhängigen Elemente zahlen. Auch Personenunternehmen sollen entlastet werden. Durch die niedrigere Besteuerung einbehaltener Gewinne sollen große Personenunternehmen statt derzeit bis zu 44,3 Prozent künftig wie Kapitalgesellschaften weniger als 30 Prozent Steuern auf thesaurierte Gewinne zahlen. Nach BMF-Angaben (2006c) liegen bereits heute über 90 Prozent der (kleinen und mittleren) Personengesellschaften unter diesem Steuersatz. Was davon tatsächlich umgesetzt wird, ist allerdings noch offen, da das Gesetzgebungsverfahren voraussichtlich erst Mitte 2007 abgeschlossen sein wird. Entsprechend hat die Bewertung der Unternehmenssteuerreform vorläufigen Charakter.

5.2 Österreich

5.2.1 Einleitung

Seit den neunziger Jahren hat sich Österreichs Wirtschaft unter den drei hier untersuchten Ländern am besten entwickelt, und mittlerweile hat Österreich ein hohes Wohlstandsniveau erreicht. Dies birgt jedoch auch die Gefahr, über nach wie vor bestehende strukturelle Schwächen hinwegzusehen. Dazu zählen vor allem die mit einer hohen Staatsquote einhergehende erhebliche Steuer- und

Abgabenlast, die starren Arbeitszeitregelungen auf dem Arbeitsmarkt sowie ein durch fehlenden Wettbewerb ineffizientes Gesundheitssystem.

Reformbarometer für Österreich		Tabelle 5-2				
September 2002 = 100*						
	09/02	09/03	09/04	09/05	09/06	
Arbeitsmarktpolitik	100,0	108,4	110,0	113,4	112,6	
Sozialpolitik	100,0	105,5	109,1	116,4	117,3	
Steuer- und Finanzpolitik	100,0	100,0	100,0	112,9	113,6	
Reformbarometer insgesamt	100,0	104,6	106,4	114,2	114,5	

* Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung.
Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

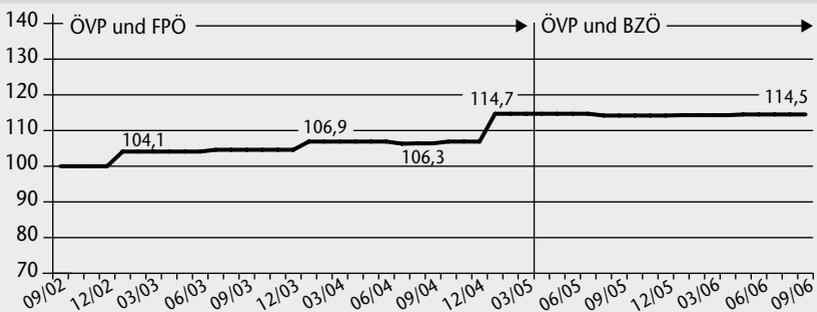
²⁵ Bei der Bewertung bis Ende September 2006 gab es dazu verschiedene Alternativmodelle. Am 2.11.2006 hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland“ beschlossen, die Höhe der abzugsfähigen Zinsausgaben eines Unternehmens zu begrenzen, sofern diese im Konzernvergleich ungewöhnlich hoch sind („Zinsschranke“). Außerdem soll die Verlagerung von ertragsstarken Unternehmensfunktionen ins Ausland besteuert werden.

Die Politik hat sich den Herausforderungen teilweise gestellt, und die Bilanz der Reformpolitik in Österreich fällt positiv aus, wobei die Werte des Reformbarometers zwischen September 2002 und September 2006 in allen Teilbereichen einen ansteigenden Verlauf zeigen. Das Reformbarometer insgesamt weist für September 2006 einen Wert von 114,5 auf und hat sich damit im Jahresvergleich nur geringfügig geändert. Wie Abbildung 5-5 bestätigt, hat die Reformdynamik nach einem zuvor konstanten Aufschwung in den letzten zwölf Monaten jedoch deutlich nachgelassen.

Das Reformbarometer für Österreich

Abbildung 5-5

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

- 7.9.2002: FPÖ-Delegiertenversammlung in Knittelfeld führt zum Bruch der ÖVP-FPÖ-Koalition;
- 20.9.2002: Nationalrat beschließt Auflösung;
- 24.11.2002: Vorgezogene Wahlen;
- 28.2.2003: Wolfgang Schüssel wird erneut zum Bundeskanzler gewählt;
- 3.4.2005: Spaltung der FPÖ und Gründung der BZÖ;
- 1.1.–30.6.2006: EU-Ratspräsidentschaft Österreichs.

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Der Beginn des Reformbarometers fällt in die letzten Tage der ersten Amtszeit der schwarz-blauen Bundesregierung unter dem Bundeskanzler Schüssel. Nach internen Streitigkeiten des Koalitionspartners FPÖ kam es im November 2002 zu vorgezogenen Nationalratswahlen, aus denen die ÖVP mit einem Stimmanteil von 42,3 Prozent erstmals seit 1966 als stärkste Partei hervorging. Das Kabinett Schüssel II sah sich durch das Wahlergebnis ermutigt, den begonnenen Reformkurs fortzusetzen. Die großen Reformvorhaben – also die Steuerreform und Pensionsharmonisierung – wurden nach Amtsantritt im Februar 2003 angegangen und unter teilweise starkem öffentlichen Protest umgesetzt. So erlebte Österreich im Zuge der Pensionsreform den größten Streik der zweiten Republik mit mehr als einer Million Streikenden. Allerdings hat sich die Bundesregierung dadurch nicht von ihrem Kurs abbringen lassen, und die meisten Reformvorhaben wurden

ohne größere Zugeständnisse an die Gewerkschaften beschlossen. Bis Anfang 2005 zeigte das Reformbarometer daher stetig nach oben und markierte im Januar 2005 mit 114,7 Punkten ein Allzeithoch.

Seitdem ist in Österreich allerdings eine gewisse Reformmüdigkeit zu diagnostizieren, und der Wert des Reformbarometers hat sich bis September 2006 nur knapp bei 114,5 gehalten. Im April 2005 kam es aufgrund innerparteilicher Streitigkeiten zu einer Spaltung des Koalitionspartners FPÖ. Die ÖVP koalierte seitdem mit der neu gegründeten BZÖ, die außerhalb Kärntens bislang nicht reüssieren konnte und nur knapp den Einzug in den Nationalrat geschafft hat. Viele Kapazitäten hat im ersten Halbjahr der österreichische EU-Ratsvorsitz gebunden. In dieser Zeit wurden nur wenige innenpolitische Akzente gesetzt. Im Vorfeld der am 1.10.2006 abgehaltenen Nationalratswahlen waren ebenfalls keine nennenswerten Reformanstrengungen mehr zu erwarten, sodass die noch offenen Reformvorhaben von der neuen Bundesregierung angegangen werden müssen. Angesichts des Wahlsiegs der SPÖ, die mit der Losung „Wohlstand muss gerecht verteilt werden“ in den Wahlkampf zog, dürften allerdings konservative Verteilungs- und Sozialpolitiker Oberwasser bekommen. Reformdynamik in einer sich abzeichnenden großen Koalition ist daher nur noch begrenzt zu erwarten.

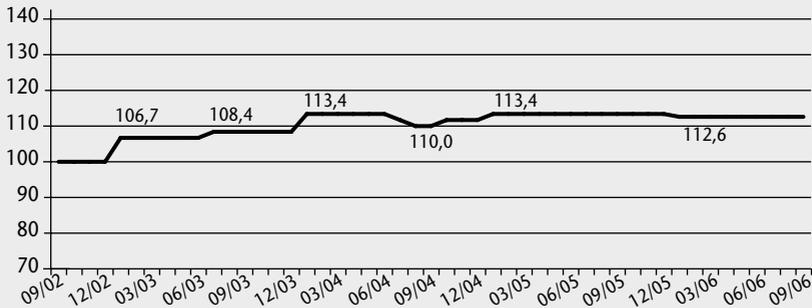
5.2.2 Arbeitsmarktpolitik

Trotz der vergleichsweise niedrigen Arbeitslosigkeit in Österreich war der Arbeitsmarkt Gegenstand vieler wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Nicht immer war dahinter jedoch eine ordnungspolitisch konsistente Linie auszumachen, und kurzfristiger Aktionismus trat oftmals an die Stelle nachhaltiger Strukturreformen. Anstatt den Arbeitsmarkt und das Kollektivvertragssystem zu flexibilisieren oder Transfersysteme zu reformieren und dadurch Anreize für mehr Beschäftigung zu setzen (Brandt et al., 2005), hat die österreichische Arbeitsmarktpolitik eher auf strukturerhaltende Subventionen und Förderungen gesetzt. Trotz eines insgesamt positiven Verlaufs hat sich der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ daher schlechter als die anderen Teilindikatoren entwickelt (Abbildung 5-6). Diese Bewertung ist kompatibel mit dem „Employment Protection Legislation (EPL)“-Index der OECD, der die Restriktivität des Arbeitsrechts misst. Dort hat sich Österreich seit Ende der neunziger Jahre zwar verbessert, ist aber immer noch schlechter als der OECD-Durchschnitt (OECD, 2004a, 117). Vor allem die strenge gesetzliche Regulierung der Arbeitszeit ist in Österreich zu bemängeln. Das Arbeitszeitgesetz regelt sowohl die zulässige tägliche als auch die wöchentliche Arbeitszeit („doppelte Grenze“) und ist damit wesentlich restriktiver als die EU-Arbeitszeitrichtlinie, bei der lediglich die maximale Wochenarbeitszeit festgelegt wird.

Österreich: Teilindikator Arbeitsmarktpolitik

Abbildung 5-6

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

Januar 2003: Betriebliches Mitarbeitervorsorgegesetz („Abfertigung neu“) führt zu mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt;
Januar 2004: Arbeitsmarktreform mit Erleichterung des Kündigungsschutzes;
Juli 2004: Elternteilzeit mit Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung;
Januar 2005: Arbeitsmarktreform mit schärferen Zumutbarkeitsbestimmungen in der Arbeitslosenversicherung;
Januar 2006: Beschäftigungsförderung durch Kombilohn.

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Eine arbeitsmarktpolitisch positive Maßnahme war das im Januar 2003 in Kraft getretene betriebliche Mitarbeitervorsorgegesetz („Abfertigung neu“), mit dem ein Abfertigungsanspruch (Abfindungsanspruch) im Kündigungsfall in eine betriebliche Pensionsvorsorge umgewandelt wurde. Dadurch wird die Mobilität am Arbeitsmarkt erhöht, da der Arbeitgeber ohne einen Verlust von Abfertigungsansprüchen gewechselt werden kann. Den Unternehmen hat diese Regelung auf der anderen Seite eine höhere Rechtssicherheit gebracht. Mussten vorher Rückstellungen für Abfertigungsansprüche gebildet werden, die im Zweifelsfall vom Arbeitnehmer eingeklagt werden konnten, verwalten nunmehr neun Vorsorgekassen die eingezahlten Gelder.

Der positive Ausschlag des Teilindikators Arbeitsmarktpolitik im Januar 2004 ist auf diverse Maßnahmen zurückzuführen. Eine Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes trat in Kraft, das den Zugang von Spitzenkräften aus Wirtschaft und Wissenschaft zum österreichischen Arbeitsmarkt erleichtert. Außerdem sind für Bedienstete der Österreichischen Bundesbahnen einige arbeitsrechtliche Sonderregelungen abgeschafft worden. So wurden Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen an das für die abhängig Beschäftigten geltende Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) angepasst.

Einen Ausschlag nach unten nahm das Reformbarometer durch die Novelle zum Mutterschutzgesetz und Väter-Karenzgesetz im Juli 2004. Die neue Regelung schuf für Arbeitnehmer mit Kindern einen Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung.

tigung bis zum siebten Geburtstag des Kindes, wobei dieses Gesetz nur für Betriebe mit mehr als 20 Mitarbeitern gilt. Auch wenn hier ein familienpolitisches nachvollziehbares Motiv zugrunde liegt, erweisen sich strenge Arbeitsschutzgesetze in der Regel als Einstellungshemmnis und sind verbunden mit einer höheren/schwächeren Dynamik der Ein- und Ausgänge in/aus Arbeitslosigkeit und mit einer längeren Verweildauer in Arbeitslosigkeit (Walwei, 2005, 15).

Im Rahmen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, des Arbeitsmarktservicegesetzes, des Familienlastenausgleichsgesetzes und des Insolvenzentgeltversicherungsgesetzes ist der Kündigungsschutz für ältere Mitarbeiter gelockert worden, die nach Vollendung des 50. Lebensjahrs eingestellt werden. In diesem Fall gilt der Kündigungsschutz erst ab dem dritten Beschäftigungsjahr. Im selben Gesetz ist auch der Wegfall des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) für Frauen ab 56 und Männer ab 58 Jahren geregelt. Für Arbeitnehmer über 60 Jahre fallen darüber hinaus Unfall-, Familienlastenausgleichs- und Insolvenzentgeltfondsbeiträge weg und führen so zu einer deutlichen Senkung der Lohnnebenkosten um 12 Prozentpunkte. Eine Senkung der Lohnnebenkosten ist zwar positiv, weil dadurch die Arbeitskosten verringert werden und die Arbeitsnachfrage erhöht wird, allerdings wird in diesem Fall das Versicherungsprinzip verletzt und die Finanzierung der Versicherungslasten auf die jüngere Generation verschoben. Besser wäre eine allgemeine Senkung der Lohnnebenkosten, einhergehend mit einer Abflachung der Lohnkurve, um so Lohn und Produktivität besser in Einklang zu bringen.

Im Januar 2005 wurden die Zumutbarkeitsbestimmungen für Arbeitslose durch das Arbeitsmarktreformgesetz verschärft. Die zumutbare Wegzeit wurde erhöht und die Dauer des Berufsschutzes von bis zu 52 Wochen auf 100 Tage reduziert. Teilweise kompensiert wurde dieser Schritt allerdings durch einen neu eingeführten Entgeltschutz, demzufolge die Annahme eines anderen Berufs nur dann zumutbar ist, wenn während der ersten 120 Tage der Arbeitslosigkeit mindestens 80 Prozent und anschließend 75 Prozent des letzten Gehalts gezahlt werden. Als ordnungspolitisch falscher Weg wurde der Versuch gewertet, durch Subventionen die Anzahl der Lehrstellen zu erhöhen, indem Firmen, die im Vergleich zum Vorjahr zusätzliche Lehrstellen anbieten, mit 400 Euro pro Monat und zusätzliche Lehrstelle subventioniert werden. Sinnvoller wäre es, die Ursachen des Ungleichgewichts auf dem Lehrstellenmarkt anzugehen und die schlechte Qualifikation vieler Schulabgänger zu verbessern. Ein weiteres Hemmnis für die Einstellung von Lehrlingen ist der strikte Kündigungsschutz in diesem Bereich, der viele Firmen davon abhält, Lehrlinge auszubilden. Abgesehen von den konzeptionellen Einwänden ist die Regelung schlecht umgesetzt worden, da sie prozyklisch wirkt.

Ausgerechnet in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs, wenn Unternehmen aus konjunkturellen Gründen ohnehin mehr Personal einstellen, wird über sie noch die Subventionsgießkanne ausgeschüttet.

Ebenfalls skeptisch werden die Anfang 2006 eingeführten Kombilöhne für Langzeitarbeitslose unter 25 und über 45 Jahren gesehen. Bei diesem auf ein Jahr befristeten Modell erhalten Arbeitnehmer bis zu einer Einkommensgrenze von monatlich 1.000 Euro eine finanzielle Unterstützung von 50 Prozent des letzten Arbeitslosengelds. Zusätzlich wird der Arbeitgeber mit bis zu 66,7 Prozent des Lohns subventioniert. Das Kombilohnmodell wurde für das Reformbarometer negativ bewertet, weil es in Österreich bereits großzügige Zuverdienstmöglichkeiten und damit einen impliziten Kombilohn für Bezieher von Arbeitslosengeld sowie Notstandshilfe und damit Anreize für die Aufnahme einer Tätigkeit unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 4.664,24 Euro jährlich gibt. Für Steiner (2006, 226) ist daher die „Übertragung von Kombilohnmodellen auf Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Österreich (...) wenig erfolgversprechend“. Der deutsche Sachverständigenrat empfiehlt Kombilöhne dementsprechend nur in Verbindung mit einer massiven Senkung des Transfereinkommens in der Höhe von 30 Prozent (SVR, 2006, 84). Deswegen haben Kombilöhne in unseren Augen nur in Verbindung mit einer Reform der Transfersysteme Sinn, an die sich die Politik aber bislang nicht herangetraut hat.

5.2.3 Sozialpolitik

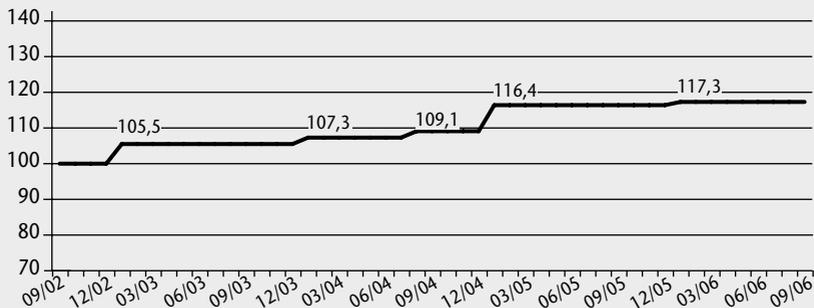
In der Sozialpolitik sind vor allem hinsichtlich der Pensionsversicherung richtige Schritte gemacht worden, die zu einer sehr günstigen Bewertung des Reformbarometers geführt haben (Abbildung 5-7).

Im Rahmen des bereits erwähnten Mitarbeitervorsorgegesetzes ist eine kapitalgedeckte Säule in der Altersversorgung entstanden, die in Österreich bislang unterentwickelt war und die durch die 2003 eingeführte staatlich geförderte „Zukunftsvorsorge“ nach Art der deutschen „Riester-Rente“ noch gestärkt wurde. Daneben ist vor allem die zum 1.1.2005 wirksame Pensionsreform zu nennen, wodurch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nachhaltig verbessert werden konnte (Knell et al., 2006, 72). Seitdem gibt es ein einheitliches Pensionssystem für alle nach dem 1.1.1955 geborenen Erwerbstätigen einschließlich der Bundesbeamten. Die Harmonisierung der Pensionssysteme wurde begleitet von einer Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums. Die Pensionsansprüche werden nunmehr nach der Formel 80/65/45 berechnet, nach der 80 Prozent des Lebensdurchschnittseinkommens bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren nach 45 Beitragsjahren erreicht werden sollen. Vorher wurden nur

Österreich: Teilindikator Sozialpolitik

Abbildung 5-7

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

Januar 2003: Kapitalgedeckte Altersvorsorge über Betriebliches Mitarbeitervorsorgegesetz;

Januar 2004: Wegfall des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitnehmer;

Januar 2005: Pensionsreform mit Einführung eines individuellen Pensionskontos;

Januar 2006: Gesundheitsreform mit Einführung einer elektronischen Versichertenkarte.

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

die 18 besten Berufsjahre als Bemessungsgrundlage herangezogen. Weiterhin wurden individuelle Pensionskonten eingeführt, bei denen die bisherigen Beitragszahlungen mit der Wachstumsrate der Bruttodurchschnittslöhne verzinst werden. Nach Vorliegen von mindestens 37,5 Versicherungsjahren ist frühestens mit 62 Jahren ein vorzeitiger Pensionsantritt möglich, der aber mit Abschlägen von 4,2 Prozent pro Jahr verbunden ist. Umgekehrt kann bis zum Alter von 68 Jahren weitergearbeitet werden, wobei Pensionszuschläge in gleicher Höhe zur Anwendung kommen. Eine weitere Änderung betrifft bestehende Pensionen, die künftig nur noch entsprechend der Inflationsrate angepasst werden und nicht mehr auf Basis der Nettolohnanpassung.

Leider ist die Regierung in einigen Bereichen mit ihrem Reformeifer auf halbem Weg stehen geblieben und hat die Pensionsanspruchsverluste mit 5 Prozent gedeckelt. Diese Verlustdeckelung wird zwar bis 2024 auf 10 Prozent angehoben, macht aber einen Großteil der möglichen Ersparnisse aus der Reform wieder zunichte. Negativ sind auch die aus verfassungsrechtlichen Gründen („Vertrauensschutz“) notwendigen langen Übergangszeiten zu sehen, wodurch die Anpassungslast hauptsächlich von der erwerbstätigen Generation getragen werden muss. Ebenso geht die 2007 in Kraft tretende Schwerarbeiterregelung, nach der bestimmten Berufsgruppen nach wie vor die Möglichkeit einer Frühpensionierung offensteht, einen ordnungspolitisch falschen Weg. Für Schwerarbeiter ist die Frühpension mit 60 Jahren mit begünstigtem Abschlag von 1,8 Prozent pro Jahr

möglich, wenn bei 45 Versicherungsjahren in den letzten 20 Arbeitsjahren zehn Jahre Schwerarbeit geleistet wurde. Schwerarbeit liegt unter anderem dann vor, wenn pro Arbeitstag mindestens 2.000 Kalorien (Männer) oder 1.400 Kalorien (Frauen) verbraucht werden. Sinnvoller wäre es, Schwerarbeit nicht über die Pensionen, sondern über den Arbeitsmarkt zu honorieren.

Im Gesundheitswesen ist trotz hohem Reformdruck in den letzten Jahren wenig passiert, und die Gesundheitsreform mit der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte (e-card) verändert wenig an den bestehenden Strukturen, die durch Intransparenzen in der Finanzierung und vor allem durch fehlenden Wettbewerb aufseiten der Krankenversicherungen und der Leistungsanbieter geprägt sind. Uneingeschränkt positiv kann aber selbst die Gesundheitskarte nicht bewertet werden, da sie nicht fälschungssicher und daher sehr missbrauchsanfällig ist. In Deutschland, wo die Karte bereits in den achtziger Jahren eingeführt wurde, hat sich ein prosperierender Schwarzmarkt hierfür etabliert, und daher werden möglicherweise auch in Österreich die durch die leichtere Abrechnung verursachten Effizienzgewinne teilweise kompensiert werden.

5.2.4 Steuer- und Finanzpolitik

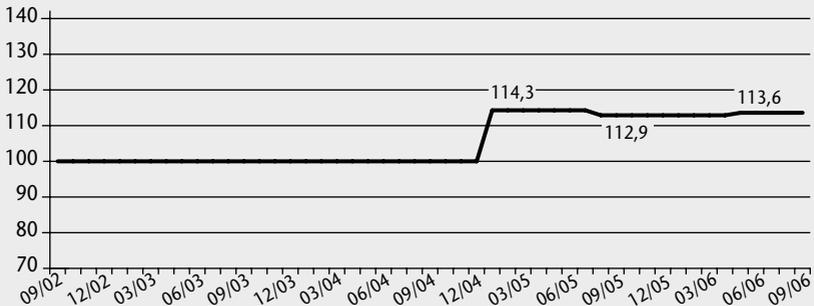
Während die Regierung Schüssel I mit Finanzminister Grassler die erreichte Haushaltskonsolidierung vor allem einnahmenseitig über höhere Steuern und Abgaben erreicht hat, lag der Schwerpunkt der Steuer- und Finanzpolitik bei Schüssel II seit 2002 eher bei Steuersenkungen. Infolgedessen und aufgrund verschiedener Ausgabenprogramme zur Konjunkturbelebung – zu nennen sind hier die Konjunkturpakete I und II, das Wachstums- und Standortpaket, der Reformdialog für Wachstum und Beschäftigung sowie die gemeinsam mit den Ländern durchgeführte regionale Beschäftigungs- und Wachstumsoffensive – stieg das Budgetdefizit seit 2002 wieder an, ohne jedoch das Stabilitätsziel von Maastricht zu gefährden.

Der Indikator für die Steuer- und Finanzpolitik hat vor allem durch die zweite Etappe der Steuerreform 2005 einen großen Sprung nach oben gemacht (Abbildung 5-8). Der Körperschaftsteuersatz wurde von 34 auf 25 Prozent gesenkt. Das Wirtschaftsministerium schätzt die damit verbundene Entlastung für die Unternehmen auf rund 1 Milliarde Euro jährlich. Durch Einführung einer Gruppenbesteuerung, die teilweise auch im Vorgriff auf die zu erwartende Rechtsprechung des EuGH im Fall Marks & Spencer erfolgte, können internationale Konzerne zudem Verluste von ausländischen Tochtergesellschaften teilweise in Österreich steuerlich geltend machen, was die Attraktivität Österreichs als Holdingstandort stark erhöht. Vor dem Hintergrund, dass viele internationale Konzerne Österreich

Österreich: Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik

Abbildung 5-8

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

Januar 2005: Steuerreform mit Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34 auf 25 Prozent;

August 2005: Steuererleichterungen für Investitionen in Forschung und Entwicklung;

Mai 2006: KMU-Förderungsgesetz mit Steuererleichterungen für nicht bilanzierende Personengesellschaften – Inkrafttreten: 1.1.2007.

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

als eine Drehscheibe für ihre Osteuropaaktivitäten nutzen, ist diese Maßnahme aus standortpolitischer Sicht zu begrüßen.

Trotz einer Einkommensteuerreform, die gerade den Beziehern niedriger Einkommen durch einen hohen Freibetrag von 10.900 Euro beziehungsweise 10.000 Euro für Selbstständige eine Entlastung von mehr als 1 Milliarde Euro brachte, ist die Steuerbelastung in Österreich im internationalen Vergleich nach wie vor zu hoch. Bei einem seit 2001 abnehmenden Verlauf lag die Steuer- und Abgabenquote 2004 bei 42,9 Prozent und damit höher als noch Mitte der neunziger Jahre. Leistungsfeindlich wirkt dabei der hohe Spitzensteuersatz von 50 Prozent, der schon bei einem zu versteuernden Einkommen von 51.000 Euro einsetzt. Besonders im Zusammenwirken mit den hohen Freibeträgen in den unteren Einkommenssegmenten werden starke Fehlanreize auf dem Arbeitsmarkt gesetzt, da die für das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer entscheidende Grenzsteuerlast im mittleren Einkommensbereich extrem hoch ist. Personen mit einem elastischen Arbeitsangebot weichen daher verstärkt in steuerlich subventionierte Teilzeitarbeitsverhältnisse aus (Pichler, 2005, 402). Eine Vereinfachung des Steuersystems mit niedrigen Eingangs- und Spitzensteuersätzen würde die Arbeitsanreize dagegen wieder herstellen und für mehr Beschäftigung und damit stärkeres Wachstum sorgen (SVR, 2004, 20 ff.).

Nachdem von der Körperschaftsteuersenkung im Jahr 2005 lediglich Kapitalgesellschaften profitiert haben, ist im Mai 2006 mit dem KMU-Förderungs-

gesetz eine Steuerentlastung in Höhe von 200 Millionen Euro für die 300.000 nicht bilanzierenden Personenunternehmen („Einnahmen-Ausgaben-Rechner“) in Österreich beschlossen worden. Ab 2007 werden bis zu 10 Prozent des Gewinns, der in Anlagevermögen investiert wird, steuerbefreit. Weiterhin haben Einnahmen-Ausgaben-Rechner in Zukunft die Möglichkeit, Verluste der vorangegangenen drei Jahre vorzutragen, während bisher lediglich Anfangsverluste nach Unternehmensgründung geltend gemacht werden konnten. Grundsätzlich ist eine Steuererleichterung zu begrüßen, allerdings wäre es steuersystematisch besser, die Steuersätze zu senken, statt Investitionen in Anlagevermögen steuerlich zu begünstigen und somit andere Gewinnverwendungen zu diskriminieren.

Die Bewertung der öffentlichen Haushalte im Reformbarometer ist neutral, da in Österreich im Betrachtungszeitraum trotz einer sich verschlechternden Budgetsituation keine Gefahr bestand, das Maastricht-Kriterium von 3 Prozent des BIP zu verletzen. Der Budgetsaldo ist nach der Berechnungsmethode der EU-Kommission von $-0,5$ Prozent im Jahr 2002 auf $-1,9$ Prozent des BIP im Jahr 2006 linear angestiegen. Parallel dazu konnte aber aufgrund des Wirtschaftswachstums der öffentliche Schuldenstand von 66 Prozent des BIP im Jahr 2002 auf 63,4 Prozent im Jahr 2005 gesenkt werden. Trotzdem sind in der Finanzpolitik weiterhin starke Anstrengungen nötig, wenn man das angekündigte Ziel erreichen will, einen über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalt zu präsentieren und im Jahr 2008 nicht mehr auszugeben als einzunehmen. Zur Erreichung dieser Ziele könnten bindende ausgabenbasierte Fiskalregeln nach dem Vorbild der Schweizer Schuldenbremse einen wertvollen Beitrag leisten (Steger, 2006). Derzeit gibt es dazu aber nur unverbindliche Konzepte.

5.3 Schweiz

5.3.1 Einleitung

Seit 2004 entwickelt sich die Schweizer Wirtschaft sehr dynamisch. Auch für 2007 sind die Prognosen günstig. Zurückzuführen ist die erfreuliche Entwicklung vor allem auf den prosperierenden internationalen Finanzdienstleistungssektor und die rege Exporttätigkeit, die ihrerseits von der ausgesprochen lebhaften Weltkonjunktur angetrieben wird. Der Aufschwung ist somit konjunktureller Natur, er hat wenig mit Produktivitätssteigerungen oder reformpolitischen Verbesserungen der Rahmenbedingungen zu tun. Hier besteht – auch wenn die Schweiz grundsätzlich über eine gute Ausgangslage verfügt – nach wie vor Handlungsbedarf. Insbesondere erfordert die Alterung der Bevölkerung tiefgreifende Reformen bei den Sozialwerken, und die enorm angestiegene Verschuldung

Reformbarometer für die Schweiz

Tabelle 5-3

September 2002 = 100*

	09/02	09/03	09/04	09/05	09/06
Arbeitsmarktpolitik	100,0	100,0	100,0	103,3	107,5
Sozialpolitik	100,0	100,0	101,8	87,3	89,1
Steuer- und Finanzpolitik	100,0	101,4	107,1	111,4	113,6
Reformbarometer insgesamt	100,0	100,5	103,0	100,7	103,4

* Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung.
Quelle: Avenir Suisse

macht eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte notwendig.

Dieser Handlungsbedarf ist zwar einerseits erkannt, drückt sich andererseits

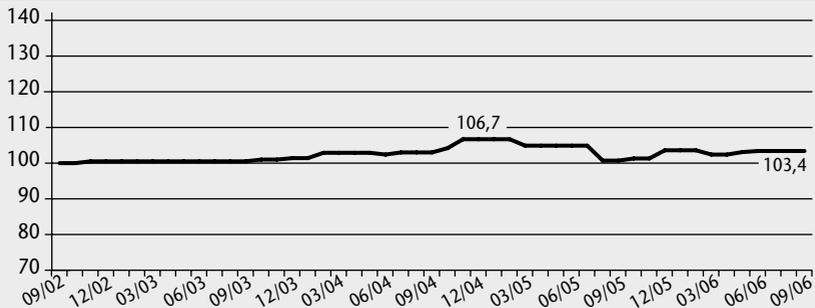
aber noch wenig in der wirtschaftspolitischen Reformtätigkeit aus. Die diesbezügliche Bilanz der letzten vier Jahre ist durchwachsen, wie das Reformbarometer für die Schweiz belegt. Tabelle 5-3 zeigt die Werte des Reformbarometers sowie die Teilbereiche jeweils für den September der Jahre 2002 bis 2006 an.²⁶

Im September 2006 lag der Gesamtindikator für die Schweiz bei 103,4 Punkten. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme von 2,7 Punkten. Sie ist auf eine leichte Verbesserung aller drei Teilindikatoren zurückzuführen, deren Verlauf in den Abschnitten 5.3.2 bis 5.3.4 näher kommentiert wird.

Das Reformbarometer für die Schweiz

Abbildung 5-9

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

- 19.10.2003: Parlamentswahlen führen zu einer Stärkung der SVP;
- 10.12.2003: Erste Änderung der politischen Zusammensetzung des Bundesrats seit 1959 (Sprengrung der „Zauberformel“);
- 17.12.2003: Scheitern der 2. Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Parlament;
- 18.2.2004: Bundesrat beschließt Wachstumspaket mit 17 Maßnahmen als Teil der Legislatur 2003 bis 2007;
- 16.5.2004: Volk lehnt das Steuerpaket, die 11. AHV-Revision und die Vorlage zur Finanzierung der AHV und IV ab;
- 28.11.2004: Annahme der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) durch das Volk;
- 25.9.2005: Annahme der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten durch das Volk;
- 21.5.2006: Volk stimmt der Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung zu.

Quelle: Avenir Suisse

²⁶ Die gesamte Wertetabelle ist im Anhang 2.3 enthalten.

Wie die Kurve des Reformbarometers und der Überblick über die wichtigen politischen Ereignisse zeigen (Abbildung 5-9), ist die Reformpolitik in der Schweiz, anders als in Österreich und in Deutschland, nicht durch Wahlzyklen bestimmt. Das Reformbarometer weist im Zeitverlauf relativ geringe und wenig einheitliche Ausschläge auf.

Der Grund dafür liegt in den institutionellen Rahmenbedingungen: Die direkte Demokratie sowie der ausgeprägte Föderalismus haben zur Folge, dass praktisch alle relevanten Kräfte stets in die politische Entscheidungsfindung eingebunden bleiben (Abschnitt 4.3). Daran haben auch die Parlamentswahlen vom Herbst 2003 nichts geändert, die – erstmals seit 1959 – zu einer Veränderung in der Zusammensetzung des Bundesrats geführt haben.²⁷ Die anfänglich weit verbreiteten Erwartungen, dass die nunmehr stärker bürgerlich zusammengesetzte Regierung das wirtschaftspolitische Reformtempo beschleunigen könnte, haben sich bislang nicht erfüllt.

Die stetige und hoch partizipative Suche nach Kompromissen führt zu einer Politik der kleinen Schritte (Rentsch et al., 2004, 130). Reformen sind damit nicht Ausdruck von eigentlichen Regierungsprogrammen, sondern vielmehr das Ergebnis des kleinsten gemeinsamen Nenners, auf den sich die politischen Kräfte einigen konnten. Dennoch bietet auch dieses Vorgehen keine Gewähr für Erfolg, wie zwei Beispiele zeigen: Die 2. Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) scheiterte in der parlamentarischen Wintersession 2003, obwohl vorab eigentlich ein breiter Konsens unter den Parteien geherrscht hatte. Die lange vorbereitete 11. Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) wurde zwar vom Parlament verabschiedet, aber die Mehrheit in der Volksabstimmung vom 16.5.2004 blieb ihr verwehrt. Im Reformbarometer berücksichtigt sind daher verschiedene Maßnahmen aus den gescheiterten Vorlagen, die später wieder über den Bundesrat in den politischen Prozess eingebracht wurden. Als Folge dieses politischen Vorgehens verzögern sich nicht nur notwendige Reformen in den betreffenden Politikbereichen. Indem dort weiterhin knappe „politische Ressourcen“ gebunden bleiben, stehen sie nicht für die Lösung anderer anstehender Probleme zur Verfügung.

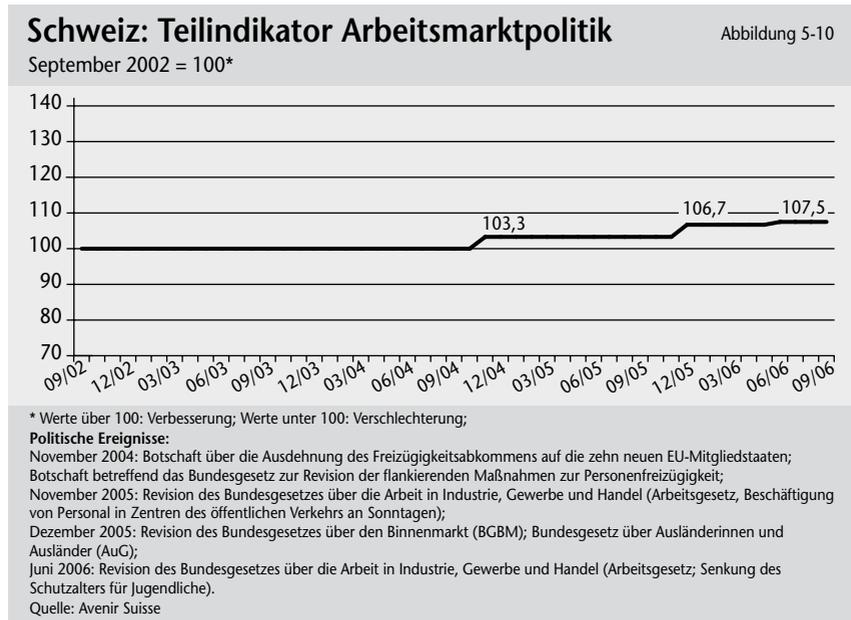
An dieser Stelle sollen allerdings auch Reformprojekte von großer politischer Tragweite erwähnt werden, die zwar eine deutliche Mehrheit der Stimmbürger

²⁷ Die Schweizerische Volkspartei (SVP) ging gestärkt aus den Parlamentswahlen vom 19.10.2003 hervor. An Boden verloren hat hingegen die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP). Die neuen Kräfteverhältnisse haben zu einer Anpassung der seit 1959 unveränderten Zusammensetzung des Bundesrats geführt; die sogenannte „Zauberformel“ wurde dadurch gesprengt. Jetzt stellt die SVP zwei Bundesräte (vorher einen) und die CVP einen Bundesrat (vorher zwei). Weiterhin zwei Mitglieder stellen sowohl die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) als auch die Sozialdemokratische Partei (SP).

hinter sich vereinigen konnten, aber wegen der spezifischen Kriterien nicht im Reformbarometer zum Ausdruck kommen: zum einen die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die auf eine „Verwesentlichung“ des Föderalismus abzielt (Volksabstimmung vom 28.11.2004);²⁸ zum anderen die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, welche die Voraussetzungen für einen einheitlichen Bildungsraum in der Schweiz schafft (Volksabstimmung vom 21.5.2006). Beide Vorlagen sind im Reformbarometer nicht berücksichtigt, weil sie nicht oder nur indirekt in die betrachteten Teilindikatoren einfließen (vgl. zur Methodik des Reformbarometers Kapitel 2).

5.3.2 Arbeitsmarktpolitik

Gemessen am europäischen Umfeld funktioniert der wenig regulierte und somit sehr flexible Arbeitsmarkt in der Schweiz sehr gut. Ausdruck davon sind die vergleichsweise hohe Erwerbsbeteiligung und eine wesentlich niedrigere Arbeitslosenquote als in anderen Ländern.



²⁸ Ein wichtiger Bestandteil der Vorlage ist eine klare Zuteilung der öffentlichen Aufgaben an Kantone und Gemeinden. Hier wird oft zweigleisig verfahren. Ebenfalls wird die finanzielle Autonomie der Kantone erhöht. Nach Annahme der Verfassungsgrundlage sind in einer zweiten Phase Änderungen von rund 30 bestehenden Bundesgesetzen sowie drei neue oder vollständig revidierte Bundesgesetze in Vorbereitung.

Die Attraktivität des Schweizer Arbeitsmarktes zeigt sich ebenfalls an der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften, insbesondere aus Deutschland (Staatssekretariat für Wirtschaft et al., 2006, 3 ff.). Stetig gesunken ist in den letzten Jahren hingegen die Nachfrage der Unternehmen nach unqualifizierten Arbeitskräften (Brunetti, 2004, 2). Aufgrund der grundsätzlich guten Ausgangslage besteht ein geringerer Reformbedarf, weshalb ein im Vergleich zu Deutschland und Österreich tiefer Stand des Teilindikators „Arbeitsmarktpolitik“ wenig beunruhigend ist. Seit Beginn der Beobachtungsperiode ist ein Aufwärtstrend des Barometers auf den Schlusswert von 107,5 Punkten im September 2006 zu verzeichnen (Abbildung 5-10).

Den ersten Schritt zur Verbesserung brachte die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten.²⁹ Die entsprechende Botschaft wurde im November 2004 im Bundesblatt veröffentlicht. Nachdem gegen die Vorlage das Referendum ergriffen wurde, hat am 25.11.2005 das Volk schließlich der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes zugestimmt. Problematisch war hingegen die Verknüpfung mit einer Verstärkung der flankierenden Maßnahmen gegen sogenanntes Lohn- und Sozialdumping. Diese sehen unter anderem verstärkte Kontrollen von Unternehmen durch kantonale Inspektoren, erleichterte Allgemeinverbindlicherklärungen von Gesamtarbeitsverträgen und eine erweiterte Meldepflicht für ausländische Entsendefirmen sowie verschärfte Sanktionen vor. Es besteht die Gefahr, dass durch diese Maßnahmen die Flexibilität des Arbeitsmarktes beeinträchtigt wird, was die grundsätzlich positive Beurteilung der Marktöffnung im Barometer dämpft.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich bei der Analyse des neuen Ausländergesetzes (AuG) vom 16.12.2005. Es regelt die Zulassung und den Aufenthalt von sogenannten Drittstaatsangehörigen, also Ausländern, die nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen. Im Gegensatz zu den Letztgenannten wird die Zulassung von Drittstaatsangehörigen auf gut qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt, wobei weitere Restriktionen befolgt werden müssen. Beispielsweise sind orts-, berufs- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten, und es muss der Nachweis erbracht werden, dass keine Arbeitskraft aus dem Inland beziehungsweise aus Staaten zur Verfügung steht, mit denen das Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde. Zudem kann der Bundesrat Höchstzahlen für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen festlegen. Damit werden die

²⁹ Am 1.5.2004 wurde die Europäische Union um zehn neue Mitgliedstaaten erweitert. Dies machte beim bestehenden Abkommen zwischen der EU und der Schweiz über die Personenfreizügigkeit Vertragsanpassungen notwendig. Konkret geht es um die schrittweise und kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes für Personen aus den neuen EU-Ländern.

wichtigsten Grundsätze übernommen, die bereits seit 1998 auf Verordnungsebene so gelten. Im Reformbarometer wirkt sich allerdings positiv aus, dass Bewilligungsverfahren vereinfacht und gestrafft werden, was den Kantons-, Berufs- oder Stellenwechsel von zugelassenen ausländischen Arbeitskräften erheblich erleichtert. Auch können Ausländer nun genauso wie Schweizer selbstständig erwerbstätig werden. Am 24.9.2006 hat das Volk dem neuen Ausländergesetz zugestimmt.

Ebenfalls eine Verbesserung des Teilindikators „Arbeitsmarktpolitik“ bringt die Revision des Binnenmarktgesetzes (BGBM) vom 16.12.2005 mit sich. Sie erleichtert die berufliche Mobilität, indem kantonale Marktzutrittsschranken abgebaut werden. Wer in einem anderen Kanton eine Erwerbstätigkeit aufnehmen möchte, kann sich nun auf die Niederlassungsbestimmungen des Herkunftskantons berufen (Herkunftsprinzip). Daraus folgt, dass der Druck auf restriktive Kantone zunimmt, ihre Regelungen zu lockern (zum Beispiel gewerbepolizeiliche Anforderungen an eine Bewilligung der Berufsausübung). Zudem darf ortsfremden Anbietern der Marktzugang nicht mehr verweigert, sondern nur noch in Form von Auflagen beschränkt werden, die gleichermaßen für ortsansässige Personen gelten. Das revidierte BGBM gewährleistet somit eine möglichst freie Berufsausübung (Credit Suisse, 2004).

Anlässlich der Volksabstimmung vom 27.11.2005 fand die Änderung des Bundesgesetzes über Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) knappe Zustimmung, wonach in Zentren des öffentlichen Verkehrs das Ladenpersonal auch an Sonntagen beschäftigt werden kann. Im Juni 2006 hat das Parlament das Schutzalter sowohl für Lehrlinge als auch für jugendliche Erwerbstätige auf 18 Jahre festgelegt, was auch dem internationalen und insbesondere europäischen Recht entspricht. Personen ab 18 Jahren wird dadurch ermöglicht, am Sonntag und in der Nacht zu arbeiten. Auch diese Änderung des Arbeitsgesetzes führt zu einem leichten Anstieg des Teilindikators „Arbeitsmarktpolitik“.

Hingewiesen sei an dieser Stelle noch auf eine Revision des Erwerbsersatzgesetzes, die eine Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter mit sich bringt (Mutterschaftsversicherung). Diese Vorlage ist am 1.7.2005 in Kraft getreten, nachdem sie am 26.9.2004 vom Stimmvolk angenommen wurde. Da die zugrunde liegende parlamentarische Initiative bereits im Juni 2001 eingereicht wurde, also vor Beginn des betrachteten Zeitraums, findet sie im Reformbarometer jedoch keine Berücksichtigung.

Die in der betrachteten Zeitperiode eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen haben zu einer Verbesserung des Teilindikators „Arbeitsmarktpolitik“ auf

107,5 Punkte geführt. Die Schweiz hat ihre Stärke also noch weiter ausgebaut. Damit bleibt die Voraussetzung dafür gewahrt, dass sich die Erfolgsgeschichte des flexiblen Arbeitsmarktes in der Schweiz fortsetzen kann.

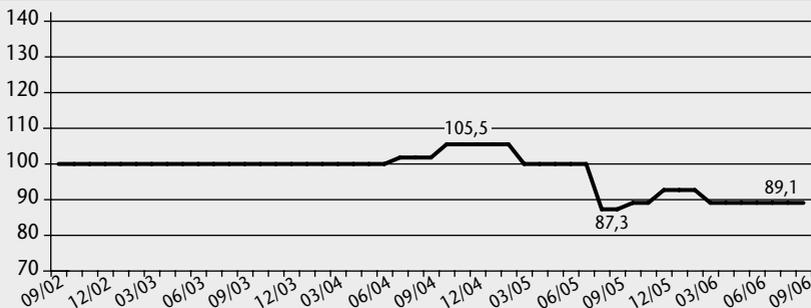
5.3.3 Sozialpolitik

Anders als in der Arbeitsmarktpolitik besteht in der Sozialpolitik ein großer Reformbedarf. Seit Jahren stehen die Altersvorsorge, die Invalidenversicherung und das Gesundheitswesen im politischen Rampenlicht. In allen diesen Bereichen steigen die Ausgaben wesentlich rascher als das Bruttoinlandsprodukt, obwohl die demografischen Herausforderungen erst in den nächsten Jahren und Jahrzehnten voll zum Tragen kommen werden (Kommission für Konjunkturfragen, 2005, 36 ff.). Aus diesem Blickwinkel betrachtet ist die Verschlechterung des Teilindicators „Sozialpolitik“ alarmierend: Er ist von 100 Punkten im September 2002 auf 89,1 Punkte im September 2006 gefallen (Abbildung 5-11).

Schweiz: Teilindikator Sozialpolitik

Abbildung 5-11

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

Juli 2004: Teilrevision des KVG, Gesetzgebungspaket 1 (Risikoausgleich, Vertragsfreiheit, Prämienverbilligung, Kostenbeteiligung);

Oktober 2004: Teilrevision des KVG, Gesetzgebungspaket 2 (Spitalfinanzierung, Managed Care);

März 2005: Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, Prämienverbilligung);

August 2005: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision); Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze (Entwurf);

Dezember 2005: 11. AHV-Revision, Neufassung (Erste Botschaft: u. a. einheitliches Rentenalter 65 für Frauen und Männer, anreizneutrale Flexibilisierung der Pensionierung; Zweite Botschaft: Vorruhestandsleistung);

April 2006: Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG).

Quelle: Avenir Suisse

Neben dem medizinisch-technischen Fortschritt und der Alterung der Bevölkerung spielt die Ausgestaltung des Gesundheitswesens eine zentrale Rolle für die Kostenentwicklung. Beispielsweise ist der Wettbewerb durch Kontrahierungszwang zwischen Leistungserbringern und Krankenkassen beschränkt, und Interessenkonflikte bei der Spitalfinanzierung führen zu Ineffizienzen (Steinmann/

Telser, 2005, 27 ff.). Besserung versprach die 2. Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG). Sie scheiterte allerdings in der Schlussabstimmung des Parlaments in der Wintersession 2003, obwohl im Vorfeld der Abstimmung ein breiter Konsens über die Vorlage geherrscht hatte (siehe Kapitel 5.3.1). Das Scheitern führte zu einer enormen Verzögerung wichtiger Reformen in Richtung mehr Markt und Eigenverantwortung. Der Bundesrat hat daraufhin zentrale Revisionspunkte in zwei Gesetzespakete aufgeteilt und im Juli beziehungsweise September 2004 dem Parlament erneut vorgelegt.³⁰ Die entsprechenden Botschaften führten insgesamt zu einer zwischenzeitlich leichten Verbesserung des Teilindicators „Sozialpolitik“ auf 105,5 Punkte. Die anhaltenden parlamentarischen Diskussionen um einzelne Elemente binden aber wertvolle Ressourcen im Gesetzgebungsprozess und verzögern damit auch anstehende Lösungen bei der Regelung der Pflegefinanzierung. Eine diesbezügliche Botschaft vom März 2005 sieht eine stärkere Belastung der privaten Haushalte vor. Im Barometer schlug aber insbesondere der ebenfalls im März 2005 erfolgte Ausbau der über Steuern finanzierten Prämienverbilligungen für einkommensschwache Personen negativ zu Buche.

Nachdem die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IV) vom 21.3.2003 noch reformpolitisch neutral beurteilt wurde, führte die Botschaft zur 5. IV-Revision vom August 2005 zu einem leichten Sinken des Barometers. Zwar beinhaltet die Vorlage strukturelle Maßnahmen zur Früherfassung und -intervention, die längerfristig eine Trendumkehr bei Neuberentungen bezwecken. Vorerst sind damit allerdings weitere Kostenerhöhungen verbunden, ohne dass Gewähr für die angestrebte Trendwende besteht. Im Rahmen der 5. IV-Revision ist ebenfalls die Erhöhung des IV-Beitragssatzes von 1,4 auf 1,5 Prozent des versicherten Lohns vorgesehen. Für das eigentliche Abfallen des Barometers war aber die vom Bundesrat gleichzeitig geplante Zusatzfinanzierung der IV über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte verantwortlich. Anlässlich der parlamentarischen Session im Oktober 2006 – also zu einem Zeitpunkt außerhalb der für das Reformbarometer relevanten Betrachtungsperiode – wurden die beiden Vorlagen entkoppelt. Während die inhaltliche Vorlage zur 5. IV-Revision am 6.10.2006 abgeschlossen werden konnte, wurden hinter die Zusatzfinanzierung über eine höhere Mehrwertsteuer deutliche Fragezeichen gesetzt. Es ist davon auszugehen, dass eine andere Lösung für die finan-

³⁰ Das erste Paket beinhaltet unter anderem Vorlagen zu folgenden Punkten: Prämienverbilligung (Ausbau), Risikoausgleich (Verlängerung), Versichertenkarte (Einführung), Vertragsfreiheit im ambulanten Bereich (Aufhebung Kontrahierungszwang). Das zweite Paket befasst sich mit der Regelung der Spitalfinanzierung sowie der Förderung von Managed-Care-Modellen.

zielle Sanierung der IV gefunden wird, die in einer deutlichen Korrektur des Teilindikators nach oben resultieren würde. Bereits bewertet sind hingegen die Maßnahmen zur Verfahrensstraffung vom Dezember 2005. Sie tragen zu einer bedarfsgerechteren Verteilung der Mittel der IV bei und führen entsprechend zu einem Anstieg des Indikators.

Da die – an sich positive – 11. AHV-Revision am 16.5.2004 an der Volksmehrheit gescheitert war, legte der Bundesrat dem Parlament im Dezember 2005 eine Neufassung vor, die zweigeteilt ist. Der erste Teil beinhaltet Maßnahmen, die positiv in das Reformbarometer einfließen (einheitliches Rentenalter 65 für Frauen und Männer, anreizneutrale Flexibilisierung der Pensionierung, Anpassung der Renten je nach Stand des AHV-Ausgleichsfonds). Obwohl die Vorlage deutliche Einsparungen zur Folge hat, ist nur eine leichte Aufwärtsbewegung im Barometer ersichtlich. Denn die erzielten Verbesserungen werden durch Maßnahmen aus dem zweiten Teil der neu aufgelegten 11. AHV-Revision fast wieder neutralisiert: Hier ist die Einführung einer Vorruhestandsleistung für einkommensschwache Personen vorgesehen, die einerseits zu beträchtlichen Mehrkosten führt und andererseits das Versicherungsprinzip schwächt (Anreize zu vorzeitigen Pensionierungen).

Auch die gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich der beruflichen Altersvorsorge müssen zum großen Teil als reformpolitisch neutral eingestuft werden. Beispielsweise brachte die 1. Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 3.10.2003 eine – wenn auch ungenügende – schrittweise Korrektur der Rentenumwandlungssätze³¹ von 7,2 auf 6,8 Prozent bis 2015. Um drohende Leistungseinbußen zu vermeiden, wurde gleichzeitig die Eintrittsschwelle für die obligatorische Versicherung von 25.320 auf 18.990 Franken gesenkt und damit die Beitragsbasis verbreitert.³² Auch die Maßnahmen zur Behebung der Unterdeckung vom Juni 2004 sind ambivalent: Einerseits ist es anlagetechnisch sinnvoll, wenn vom Prinzip der jederzeitigen vollständigen Deckung in gewissen Situationen abgewichen werden darf. Andererseits entstehen Probleme, wenn im Falle der Sanierung einer Kasse mit Unterdeckung beispielsweise die Beiträge auch ohne die Zustimmung der Unternehmen erhöht werden können (in der überobligatorischen Vorsorge sind diese Beiträge an das Einverständnis des Arbeitgebers gebunden).

³¹ Der Umwandlungssatz ist der Prozentsatz, mit dem das angesparte Alterskapital in der beruflichen Vorsorge multipliziert und in eine Rente umgewandelt wird. Der Rentenumwandlungssatz wird von Experten als zu hoch befunden. Dies hat zur Folge, dass mehr an Rente ausbezahlt wird, als an Kapital angespart worden ist. Der Bundesrat strebt daher eine raschere Absenkung des Satzes auf 6,4 Prozent bis ins Jahr 2011 an, als in der 1. BVG-Revision beschlossen worden war.

³² Vor der 1. BVG-Revision war der Jahreslohn zwischen 25.320 und 75.320 Franken obligatorisch versichert, seit der Revision ist es der Jahreslohn zwischen 22.155 und 75.960 Franken.

Das Bundesgesetz über Familienzulagen sieht in der gesamten Schweiz einheitliche Mindestsätze von monatlich 200 Franken für Kinder- und 250 Franken für Ausbildungszulagen vor. Anspruch sollen dabei alle Erwerbstätigen haben sowie Nichterwerbstätige, deren steuerbares Einkommen das Anderthalbfache einer maximalen vollen Altersrente nicht übersteigt (38.700 Franken). Heute erfüllen lediglich vier Kantone die vorgesehenen Bestimmungen oder liegen darüber. Alle anderen müssten eine Anpassung der Zulagen nach oben vornehmen. Damit würde diese Gießkannensubvention erhebliche Mehrausgaben von rund 600 Millionen Franken im Jahr bedeuten, wobei etwa 450 Millionen Franken zu Lasten der Arbeitgeber gingen. Daher müsste der durchschnittliche Arbeitgeberbeitragsatz auf das AHV-pflichtige Einkommen von 1,52 auf 1,7 Prozent angehoben werden (Bundesamt für Sozialversicherung, 2006a). Die Lohnnebenkosten würden also beträchtlich zunehmen, was die deutliche Verschlechterung des Indikators im März 2006 begründet. Am 26.11.2006 befindet das Volk über die Vorlage, da das fakultative Referendum ergriffen wurde.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Schweiz im Bereich der Sozialpolitik nach wie vor eine vergleichsweise gute Ausgangsposition innehat, aber große unbewältigte Herausforderungen bestehen. Entsprechend negativ ist die Reformbilanz der letzten vier Jahre zu beurteilen. Ausdruck davon ist das Abfallen des Barometers auf 89,1 Punkte. Mit der angekündigten rascheren Korrektur des Renten umwandlungssatzes nach unten sowie den vom Parlament gesetzten Fragezeichen bei der IV-Zusatzfinanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer stehen die Zeichen jedoch günstig für eine Wende zum Besseren.

5.3.4 Steuer- und Finanzpolitik

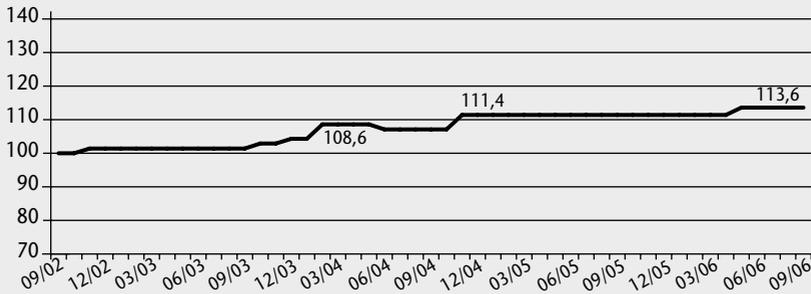
Damit die Finanzpolitik auf eine nachhaltige Basis gestellt werden kann, sind mehrere konsistente Maßnahmen erforderlich. Einerseits ist eine ausgabenseitige Konsolidierung des öffentlichen Haushalts notwendig. Andererseits gilt es, auf der Einnahmenseite die steuerlichen Rahmenbedingungen attraktiv und neutral auszugestalten. Der kontinuierliche Aufwärtstrend des Teilindikators „Steuer- und Finanzpolitik“ auf den Stand von 113,6 Punkten ist auf Verbesserungen der Einnahmen- wie auch der Ausgabenseite zurückzuführen (Abbildung 5-12).

Für die erste Aufwärtsbewegung im Reformbarometer ist die Botschaft über die Maßnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts vom September 2002 verantwortlich. In dieser Botschaft kam zum Ausdruck, dass die Korrekturen nicht allein über Budgetkürzungen zu bewältigen sind, sondern dass auch Gesetzesanpassungen notwendig sind, um die Sparziele zu erreichen beziehungsweise laufende gesetzliche Ausgabenverpflichtungen zu senken.

Schweiz: Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik

Abbildung 5-12

September 2002 = 100*



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

Politische Ereignisse:

September 2002: Botschaft über die Maßnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts;

Dezember 2003: Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003;

Februar 2004: Wachstumspaket des Bundesrats mit 17 Maßnahmen für die Legislatur 2003 bis 2007 (unter anderem zur Begrenzung der Abgablast und zur Optimierung der Staatstätigkeit);

März 2004: Bundesbeschluss über eine neue Finanzordnung (NFO);

Dezember 2004: Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004;

August 2005: Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreform II); Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze (Entwurf);

Mai 2006: Botschaft zu den Sofortmaßnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung.

Quelle: Avenir Suisse

Ohne entsprechende Anpassungen wäre die Gefahr groß, dass der Rotstift vor allem bei Investitionsausgaben angesetzt würde, dagegen Konsum- und Transferausgaben weitgehend verschont blieben. Denn Letztere sind in der Regel auf gesetzliche Verpflichtungen zurückzuführen, können also nicht ohne Weiteres reduziert werden (Credit Suisse, 2003, 19).

Eine Fortsetzung der Konsolidierung der Bundesfinanzen erfolgte im Entlastungsprogramm 2003 (Botschaft vom Juli 2003) und im Entlastungsprogramm 2004 (Botschaft vom Dezember 2004). Positiv ausgewirkt haben sich die Programme im Reformbarometer insbesondere deshalb, weil sie hauptsächlich auf der Ausgabenseite ansetzen, wobei die Kürzungen etappenweise erfolgen. Zurückzuführen sind die erfreulichen Anpassungen auf die sogenannte Schuldenbremse, der das Volk im Dezember 2001 mit überwältigender Mehrheit zugestimmt hat. Diese neue Bestimmung in der Verfassung soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Defiziten bewahren, indem die Ausgaben – über einen Konjunkturzyklus betrachtet – an die Einnahmen gekoppelt werden.³³

³³ Die Schuldenbremse will eine antizyklische Finanzpolitik des Bundes zur Norm machen. Der zulässige Höchstbetrag der Ausgaben richtet sich nach den konjunkturbereinigten geschätzten Einnahmen. In einer Hochkonjunkturphase liegt der Ausgabenplafond unter den erzielten Einnahmen. Der dabei erzielte Überschuss soll Defizite kompensieren, die in Rezessionen entstehen. Ausgaben und Einnahmen bleiben dadurch auf Dauer im Gleichgewicht. In der praktischen Umsetzung bestehen allerdings Ermessensspielräume bei der für die Ausgaben relevanten „Berücksichtigung der Wirtschaftslage“ (Bundesverfassung, Art. 126 Abs. 2).

Zu einer Aufwärtsbewegung des Barometers führte auch das im Februar 2004 präsentierte Wachstumspaket des Bundesrats. Es beinhaltet 17 konkrete Maßnahmen, die auf eine Steigerung des langfristigen Wachstumspotenzials der Schweizer Wirtschaft abzielen. In diesem Zusammenhang wurden die Maßnahmen zur Eindämmung des Staatsquotenwachstums sowie zum Abbau der administrativen Belastung von Unternehmen einer entsprechenden Bewertung unterzogen.

Auf der Einnahmenseite bringt die Unternehmenssteuerreform II eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen. Die Botschaft des Bundesrats zu dieser Vorlage wurde im August 2005 im Bundesblatt veröffentlicht. Handlungsbedarf ist gegeben, da Unternehmensgewinne doppelt belastet sind: einerseits mit Gewinnsteuern, andererseits – falls als Dividende ausgeschüttet – beim Investor via Einkommensteuer. Die Vorlage sieht zwar keine Abschaffung der Doppelbelastung vor, aber eine Milderung. Bei der direkten Bundessteuer sollen Dividenden teilbesteuert werden (Reduktion von bisher 100 Prozent auf 80 Prozent für Aktien im Privatbesitz und 60 Prozent für Aktien im Geschäftsvermögen). Bei den Kapitalgesellschaften soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Gewinnsteuern auf die Kapitalsteuern anzurechnen (das heißt, die Kapitalsteuer wird um den Betrag der Gewinnsteuer reduziert). Dadurch werden vor allem profitable Unternehmen entlastet. Auch Personenunternehmen sollen durch verschiedene Maßnahmen entlastet werden, zum Beispiel durch die Ausweitung der Ersatzbeschaffungstatbestände oder die Erleichterung von Restrukturierungen durch den Aufschub der Grundstückgewinnsteuer bei Übertragungen von Geschäfts- in Privatvermögen. Einen Teil der Unternehmenssteuerreform verabschiedete das Parlament bereits im Juni 2006 (Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung; es betrifft die Bereiche indirekte Teilliquidation und Transponierung). Der Beschluss orientierte sich weitgehend am Vorschlag des Bundesrats, weshalb keine Anpassung des Barometers angezeigt ist.

Im Reformbarometer jedoch kommt die insgesamt positive Beurteilung der angestrebten Unternehmenssteuerreform II nicht zum Ausdruck, da sie durch die gleichzeitige Vorlage über die Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung neutralisiert wird. Diese sieht eine zweckbestimmte Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte vor, was negativ in den Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ einfließt. Wie in Abschnitt 5.3.3 erwähnt, bestehen aber deutliche Anzeichen dafür, dass die vorgeschlagene IV-Zusatzfinanzierung im Parlament kaum mehrheitsfähig ist. Das Barometer würde dadurch eine Korrektur nach oben erfahren.

Die Aufwärtsbewegung des Indikators im Mai 2006 ist auf die Botschaft zu den Sofortmaßnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung zurückzuführen. Sie trägt dem Verfassungsauftrag nach der steuerlichen Gleichbehandlung aller Familienformen Rechnung. Konkret soll die Ungleichbehandlung von Zweiverdienerhepaaren gegenüber unverheirateten Paaren (Konkubinatspaaren) bei der direkten Bundessteuer abgebaut werden. Mit Erhöhung des Zweiverdienerabzugs profitieren erwerbstätige Ehepaare von sinkenden Grenzsteuersätzen. Zusätzlich werden alle Ehepaare über einen neuen Verheiratetenabzug in Form eines Sozialabzugs entlastet, wodurch der Durchschnittssteuersatz sinkt. Gegenüber dem Status quo bedeutet die Abschaffung der „Heiratsstrafe“ eine Verbesserung des Indikators vor allem auch deshalb, weil die steuerlichen Mindereinnahmen größtenteils auf der Ausgabenseite gegenfinanziert werden. Das Parlament hat die Vorlage am 6.10.2006 verabschiedet.

Die insgesamt positive Entwicklung des Steuer- und Finanzindikators ist somit auf ausgabenseitig wirksame Entlastungsprogramme zurückzuführen, die ihrerseits eine Umsetzung der 2001 beschlossenen Schuldenbremse darstellen. Diese positive Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass angesichts des internationalen Wettbewerbs weiterer Handlungsbedarf besteht. Dies betrifft vor allem eine wirksamere Reduktion der steuerlichen Doppelbelastung von Unternehmensgewinnen und Dividenden sowie die Vereinfachung der Mehrwertsteuer, die sich in Vorbereitung befindet.

6

Reformpolitische Lehren

6.1 Deutschland

Im Drei-Länder-Vergleich zeichnet Deutschland eine mittlere Reformdynamik hinter Österreich und vor der Schweiz aus. Ein Blick auf Österreich zeigt, dass wenige, aber richtig konzipierte Entscheidungen wie die Unternehmenssteuerreform II oder die Neuregelung der Abfindung („Abfertigung neu“) ausreichen können, um einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Wachstumsbedingungen zu leisten. Im selben Zeitraum wurde in Deutschland zwar an mehr politischen Stellschrauben gedreht, aber nur mit vergleichsweise mäßigem Erfolg. Am ehesten kam noch die Agenda 2010 in der Anfangsphase

dem Erfordernis einer in sich schlüssigen Konzeption nahe, indem sie einen Teil der vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagenen „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ umzusetzen versuchte (IW Köln, 2003, 4 f.). Allerdings wurden viele der dort entwickelten Ansätze im Gesetzgebungsprozess zerrieben. Dessen Ergebnisse sind aufgrund der Vetorechte des Bundesrats – vor allem bei unterschiedlichen politischen Mehrheiten in Parlament und Länderkammer – wesentlich unberechenbarer als in Österreich.

In der **Arbeitsmarktpolitik** hat der Teilindikator zwar einen deutlich höheren Wert zu verzeichnen als in Österreich und der Schweiz. Allerdings war und ist der Reformbedarf hierzulande wesentlich höher, und Deutschland hat gerade erst damit begonnen, die starren Strukturen zu lockern und damit Beschäftigung zu mobilisieren. Der Schwerpunkt dieser Änderungen lag in den vergangenen Jahren mit den Hartz-Reformen und gruppenspezifischen Regelungen wie der Handwerksnovelle oder dem Zuwanderungsgesetz auf der Angebotsseite. Die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit kann hingegen durch die Einstellungs- und Entlassungshemmnisse des deutschen Arbeitsrechts weniger flexibel reagieren als in den Alpenrepublikan. So verfügen weder die Schweiz noch Österreich über einen so strengen Kündigungsschutz wie Deutschland (OECD, 2004a, 117). In der Schweiz muss eine Kündigung im Regelfall nicht begründet werden; ein Abfindungsanspruch (Abgangsentschädigung) ist gesetzlich geregelt und gilt nur für Arbeitnehmer, die älter als 50 Jahre sind und dem Betrieb mindestens 20 Jahre lang angehört haben. Österreich kennt zwar wie Deutschland eine Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen. Dort ist aber der gesetzliche Abfindungsanspruch mit der „Abfertigung neu“ beschäftigungsfreundlicher geregelt worden. Auch die befristete Beschäftigung ist in Deutschland weniger flexibel geregelt als in der Schweiz. Während hierzulande ein Arbeitsvertrag in der Regel maximal zwei Jahre sachgrundlos befristet werden kann, ansonsten Sachgründe anzugeben sind, die im Klagefall gerichtlicher Überprüfung standhalten müssen, und das sogenannte Vorbeschäftigungsverbot weiterhin gilt,³⁴ demzufolge ein Unternehmen einen Mitarbeiter, der bereits einmal bei ihm gearbeitet hat, nur unbefristet wieder einstellen kann, kennt die Schweiz solche gesetzlichen Regelungen nicht. Auch andere Bestimmungen, etwa zur Zeitarbeit, Teilzeitarbeit und Arbeitszeit sowie zur Betriebsverfassung und Mitbestimmung, sind vor allem in der Schweiz und mit Abstrichen auch in Österreich weniger

³⁴ Die beim Job-Gipfel beschlossene Lockerung, die das Reformbarometer für Deutschland im März 2005 positiv bewertet hatte, wurde nicht umgesetzt.

streng als in Deutschland (Wahl/Schulte, 2005, 74 f.). Beide Länder sind Beispiele dafür, dass ein weniger strenges Arbeitsrecht nicht zu mehr, sondern zu deutlich niedrigerer Arbeitslosigkeit führt als in Deutschland.

Orientierung für die deutsche **Sozialpolitik** bietet das Schweizer Modell zur Gesundheitsfinanzierung. Die Eidgenossen haben bereits 1996 mit ihrem Krankenversicherungsgesetz sogenannte Einheits- oder Kopfprämien für die medizinische Grundversorgung (ambulante und stationäre Heilbehandlung ohne Zahnbehandlung und -ersatz) eingeführt.³⁵ Die Krankenkassenprämien werden pauschal, also unabhängig vom Einkommen, erhoben. Grundsätzlich ist jede Person beitragspflichtig – eine beitragsfreie Mitversicherung der Kinder und nicht selbst verdienender Ehegatten wie in Deutschland gibt es nicht. Die Prämienhöhe wird nach Altersgruppen bestimmt: Kinder bis 18 Jahre und junge Erwachsene zwischen 19 und 25 Jahren zahlen geringere Prämien als Erwachsene ab 26 Jahren. Die kantonale monatliche Durchschnittsprämie für über 25-Jährige ist von 173 Franken (1996) auf 280 Franken (2004) gestiegen. Um die Personen mit geringem Einkommen nicht zu überfordern, erhalten diese mit den „individuellen Prämienverbilligungen“ einen staatlichen Zuschuss aus dem Steueraufkommen. Dieser lag 1996 bei durchschnittlich 902 und 2004 bei durchschnittlich 1.342 Franken im Jahr (Bundesamt für Sozialversicherungen, 2006b, 156 ff.). Zudem gibt es neben der freien Kassenwahl mit der sogenannten Franchise (Eigenbeteiligung) und Selbstbehalten bei Behandlungen und Medikamenten weitere Möglichkeiten für den Versicherten, seine Gesundheitsausgaben gemäß seinen Präferenzen zu steuern. So können die Versicherten zwischen unterschiedlichen Tarifen und Leistungspaketen wählen und erhalten Prämiennachlässe bei höherer Franchise. Über die obligatorische Grundversorgung hinaus gibt es einen Markt für private Zusatzversicherungen.

Grundsätzlich ist das Konzept einer einkommensunabhängigen Pauschale für die gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland mit einem steuerfinanzierten Ausgleich bei Bedürftigkeit die überlegene Reformoption – sowohl gegenüber den aktuellen, von Kasse zu Kasse unterschiedlichen lohnabhängigen Beiträgen als auch gegenüber dem von der großen Koalition geplanten Gesundheitsfonds.³⁶ Der Vorteil einer pauschalen Gesundheitsprämie liegt zum einen darin, dass die Finanzierung der Krankenversicherung vom Arbeitsverhältnis losgelöst wird. Beitragserhöhungen infolge eines Rückgangs der sozialversicherungspflichtigen

³⁵ Noch ein Jahr zuvor etablierte Deutschland hingegen mit der sozialen Pflegeversicherung eine weitere umlagefinanzierte Säule der sozialen Sicherung, die sich allein aus den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse finanziert.

³⁶ Siehe dazu ausführlich Abschnitt 5.1.3.

Beschäftigung oder künftig auch zunehmend durch die Alterung der Gesellschaft führen nicht mehr in den Teufelskreis, dass über steigende Lohnnebenkosten Arbeit teurer und daher weniger nachgefragt wird, sodass bei geringerer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die Beitragssätze wieder steigen müssen. Zum anderen erhöht sich die Transparenz der Finanzströme gegenüber der jetzigen Situation, in der die Umverteilung letztlich unbemerkt von den Versicherten erfolgt und sich nicht an der Bedürftigkeit orientiert. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beziffert das Gesamtvolumen der versicherungsfremden Elemente mit 45 Milliarden Euro auf ein knappes Drittel der Ausgaben der GKV (SVR, 2005, 377). Sozialpolitisch motivierter Einkommensausgleich ist aber nicht Aufgabe der beitragsfinanzierten Krankenversicherung. Dafür ist das treffsicherere Steuer-Transfer-System zuständig. Ein weiterer Vorteil gegenüber dem deutschen System liegt in den Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Kassen, Tarifen und der Höhe der Franchisen. Dies stärkt den Wettbewerb unter den Versicherungen und fördert das Kostenbewusstsein der Versicherten. Schließlich hat die schweizerische Krankenpflegeversicherung eine Kapitalreserve aufgebaut, die im Jahr 2004 bei 46 Prozent der Jahresausgaben lag.

Allerdings sollte man darauf achten, dass die steuerfinanzierten Transfers nicht zu stark zunehmen. Während 1996 erst gut 1,6 Millionen Versicherte (23,3 Prozent der durchschnittlichen Wohnbevölkerung) eine Prämienverbilligung erhielten, waren dies 2004 bereits mehr als 2,3 Millionen Versicherte (31,7 Prozent). Innerhalb dieses Zeitraums ist der Anteil der Prämienverbilligung aus Steuermitteln an den gesamten Beiträgen von 13,2 Prozent auf knapp 18 Prozent gestiegen (Bundesamt für Sozialversicherungen, 2006b, 150 ff.). Auf diese Weise wird das Preissignal an die Versicherten geschwächt, das die Prämie über die durchschnittlichen Gesundheitsausgaben setzt. Außerdem findet ein schleichender Wandel von der Beitragsfinanzierung der Versicherten zu einer Steuerfinanzierung des Systems statt. Demografisch bedingte Mehrausgaben würden damit immer stärker die öffentlichen Haushalte belasten. Sofern nicht anderweitig Ausgaben gekürzt werden, führt dies zwangsläufig zu höheren Steuern. Damit wäre das Demografieproblem lediglich vom Beitragszahler auf den Steuerzahler verlagert worden.

In der **Steuerpolitik** ist Österreich mit der Senkung der Körperschaftsteuer bereits früher weiter gegangen, als es die große Koalition in Deutschland jetzt mit der Unternehmenssteuerreform plant. Während nach den schwarz-roten Regierungsplänen die gesamte Tarifbelastung aus Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag zum 1.1.2008 auf gut 29 Prozent gesenkt werden

soll, liegt sie in Österreich bereits seit dem 1.1.2005 bei 25 Prozent und besteht lediglich aus der Körperschaftsteuer. Damit ist die Besteuerung der Kapitalgesellschaften nicht nur einfacher, weil lediglich eine statt drei Steuerarten zu bedienen ist, sondern der Steuersatz ist auch deutlich niedriger. Beides stimuliert Investitionen stärker als in Deutschland. Im Gegensatz zur Alpenrepublik, die auf eine Gegenfinanzierung der Steuersatzsenkung verzichtet hat, plant die deutsche Bundesregierung eine stärkere Substanzbesteuerung im Rahmen der Körperschaftsteuer. Außerdem soll die Gewerbesteuer durch eine weitere Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage um ertragsunabhängige Elemente zur kommunalen Unternehmenssteuer ausgebaut werden. Beides schränkt die positiven Effekte der Tarifsenkung erheblich ein. In Österreich hingegen ist die Körperschaftsteuer eine reine Gewinnsteuer geblieben und die investitions-hemmende Gewerbesteuer wurde bereits 1994 abgeschafft.³⁷

Ein positives Beispiel bieten Österreich und die Schweiz auch in der **Finanzpolitik**. Österreich hat seit dem Jahr 2000 seine ehemals hohen Defizite gesenkt und zeitweise einen ausgeglichenen Etat vorweisen können. Auch wenn die Disziplin zuletzt wieder etwas nachgelassen hat, ist das Land weit davon entfernt, gegen das Maastrichter 3-Prozent-Defizit-Kriterium zu verstoßen. Die Schweiz hat in den letzten 15 Jahren immer eine niedrigere Neuverschuldung als Deutschland gehabt oder sogar Haushaltsüberschüsse verbuchen können. Seit Beginn dieses Jahrtausends lässt sich dieser Erfolg auch der Schuldenbremse zurechnen, welche die Schweiz 2001 in der Verfassung verankert hat. Vereinfacht gesagt müssen sich die Ausgaben an den Einnahmen orientieren, über den Konjunkturzyklus hinweg muss der Haushalt ausgeglichen sein.³⁸ Zugleich besteht damit ein verfassungsmäßiger Auftrag zur Sanierung der Staatsfinanzen. In Deutschland hingegen haben sich die institutionellen Schranken der Verfassung und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, welche die Staatsverschuldung begrenzen sollen, bisher als fast wirkungslos erwiesen (Hüther, 2003, 146 ff.). Mit der Föderalismusreform wurde zwar ein „nationaler Stabilitätspakt“ grundgesetzlich verankert. Dieser kann jedoch nicht präventiv wirken. Denn das ausführende Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz regelt nur die Verteilung von Strafen auf Bund und Länder, die Deutschland an die Europäische Union wegen eines übermäßigen Defizits zahlen muss. Einen Verteilungsschlüssel für die Aufteilung des erlaubten gesamtstaatlichen Defizits auf Bund, Länder und

³⁷ Allerdings stieg damals die Körperschaftsteuer von 30 auf 34 Prozent, die Lohnsummensteuer wurde in eine Kommunalsteuer umgewandelt und ist von 2 auf 3 Prozent gestiegen. Gleichzeitig wurde die Vermögensteuer abgeschafft.

³⁸ Siehe ausführlich Abschnitt 5.3.4.

Gemeinden gibt es jedoch nicht. Dieser ist aber erforderlich, um verursachergerecht die Verantwortung für die Entstehung der Defizite zu klären. Zudem fehlt es an einem verbindlichen Abbauplan, der das gesamtstaatliche strukturelle Defizit beseitigt und den Schuldenberg abträgt. Bisherige Empfehlungen des Finanzplanungsrats von Bund und Ländern zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien und zur Haushaltskonsolidierung konnten die zunehmende Staatsverschuldung nicht stoppen, da sie ohne stärkere Regelbindung und ohne Sanktionsmechanismus nicht durchsetzbar sind.

Grundvoraussetzung für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte (IW Köln, 2005c, 122 ff.). Österreich und die Schweiz haben auf diesem Feld deutliche Fortschritte erzielt. Deutschlands jüngst eingeschlagene Strategie, zur Sanierung der Staatsfinanzen primär die Steuern zu erhöhen, greift dagegen zu kurz. Stattdessen ist auch bei den Ausgaben anzusetzen: Neben dem konsequenten Subventionsabbau gehört dazu die Kürzung der staatlichen Konsumausgaben. Zur qualitativen Verbesserung der Haushaltsstruktur sollten diese Einsparungen zum Teil in höhere staatliche Investitionen für Bildung und Infrastruktur fließen. Begleitet werden muss dies von einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabenkritik, die festlegt, welche Aufgaben der Staat noch selbst erfüllen und welche er zugunsten von mehr Eigenverantwortung an seine Bürgerinnen und Bürger zurückgeben soll.

6.2 Österreich

Auch wenn Deutschland die Vorbildfunktion für Österreich in den letzten Jahren aufgrund des Reformstaus und der daraus resultierenden wirtschaftlichen Stagnation verloren hat, so lassen sich trotzdem einige Reformmaßnahmen finden, mit denen Deutschland Österreich voraus ist. Im Bereich **Arbeitsmarktpolitik** ist die im Rahmen der Hartz-Reformen erfolgte Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu nennen, die das ineffiziente Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Sicherungssysteme beendete. In Österreich gibt es neben dem Arbeitslosengeld, das eine Versicherungsleistung darstellt, die steuerfinanzierten Systeme Notstandshilfe und Sozialhilfe. Die Notstandshilfe ist das österreichische Pendant zur inzwischen abgeschafften Arbeitslosenhilfe in Deutschland, bei der sich die Transferhöhe nach dem ehemaligen Arbeitseinkommen beziehungsweise dem Arbeitslosengeld und der Bedürftigkeit richtet. Sie ist im Regelfall höher als die rein bedürftigkeitsorientierte Sozialhilfe, die in den Kompetenzbereich der Bundesländer fällt. Durch Zusammenlegung von Notstandshilfe und Sozialhilfe könnten Verwaltungskosten gesenkt und die Beschäftigungsanreize verbessert werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass in der Umsetzung nicht ähnliche

„handwerkliche“ Fehler wie in Deutschland passieren. Dort fehlt nämlich eine eindeutige Kompetenzverteilung zwischen den Arbeitsagenturen und Gemeinden. Für Österreich wäre zu empfehlen, dass die vereinheitlichte Sozialhilfe weiterhin von den Ländern administriert wird, da diese mehr Erfahrung und Kompetenzen in der Betreuung von Sozialhilfeempfängern haben. Wenn die Länder den Regelsatz für Sozialhilfe bestimmen können, so übt der fiskalische Wettbewerb unter den Ländern zudem einen dämpfenden Effekt auf dessen Höhe aus.

Im Bereich **Sozialpolitik** ist im Rahmen der Rentenreform die Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“ hervorzuheben, der die demografische Entwicklung berücksichtigt und die Höhe der Rente nicht nur an die Einkommensentwicklung, sondern auch an das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern koppelt. Wenn sich dieses Verhältnis verschlechtert, kommt es zu einer automatischen Anpassung, ohne dass neue gesetzliche Maßnahmen notwendig werden. In Österreich gibt es diesen Automatismus nicht. Hier muss eine Pensionskommission regelmäßig evaluieren, inwiefern die wirtschaftlichen Annahmen mit der Realität übereinstimmen. Aufgrund der von der Kommission vorgelegten Ergebnisse sind von der Regierung Maßnahmen zu ergreifen, welche die Nachhaltigkeit der Finanzierung gewährleisten. Allerdings handelt es sich hier um Empfehlungen, die unverbindlich sind und von der Politik daher nicht umgesetzt werden müssen. Da in Zukunft der politische Einfluss der Rentner weiter zunehmen wird, dürfte sich die Politik noch schwerer tun, deren Ansprüche abzuwehren. Weil der in Deutschland eingeführte Automatismus keinen Raum für die um Wählerstimmen buhlende Politik lässt, ist er zu begrüßen.

In der **Steuer- und Finanzpolitik** kann die eingeleitete systematische Streichung von Subventionen als nützliches Beispiel dienen. Der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) und der damalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen und jetzige Bundesfinanzminister, Peer Steinbrück (SPD), hatten im Jahr 2003 eine umfangreiche Liste mit Subventionen erstellt, die in Deutschland abgebaut worden sind. Die Erstellung eines österreichischen Äquivalents zu dieser „Koch-Steinbrück-Liste“ wäre eine gute finanzpolitische Maßnahme, da die marktverzerrenden und negativen Anreizwirkungen von Subventionen in Österreich leider noch zu wenig thematisiert werden. Die breit angelegte, lineare Kürzung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in Deutschland („Rasennähermethode“) ließe sich zudem leichter gegenüber den politischen Interessengruppen durchsetzen. Im Jahr 2004 betrug die Subventionsquote, also der Anteil staatlicher Subventionen am BIP, in Österreich 2,9 Prozent und war damit mehr als doppelt so hoch als in Deutschland mit 1,3 Prozent. Sowohl in der EU-15 als

auch in der EU-25 belief sich die Subventionsquote im Betrachtungszeitraum auf durchschnittlich 1,2 Prozent (WKÖ, 2006).

Auch wenn die Reformbilanz der Schweiz bescheiden ist, lassen sich daraus für Österreich einige Lehren ziehen. Der im europäischen Kontext wenig regulierte und sehr flexible Arbeitsmarkt hat eine höhere Erwerbsbeteiligung und eine niedrigere Arbeitslosenquote zur Folge. Angesichts dessen sollte sich Österreich in seiner **Arbeitsmarktpolitik** die Schweiz zum Vorbild nehmen. Arbeitsplätze entstehen nicht durch Förderungen oder Subventionen, sondern durch Unternehmen, die bei günstigen Rahmenbedingungen investieren. Österreich könnte diesen Rahmen durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes oder durch eine Flexibilisierung der gesetzlich geregelten Arbeitszeiten verbessern. Auch die freiwillige schrittweise Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten ist zu begrüßen. Hiervon sind sowohl die Freizügigkeit von Arbeitnehmern als auch die Einfuhr von Dienstleistungen, die von Anbietern aus den neuen Mitgliedstaaten erbracht werden, betroffen. Österreich und Deutschland haben sich hingegen schwer mit der auf EU-Ebene beschlossenen Öffnung des Arbeitsmarktes getan, obwohl dadurch Wohlfahrtsgewinne realisiert werden können (Brücker/Weise, 2001, 474). Besonders eine Marktöffnung für ausländische Dienstleistungsanbieter unter Umsetzung des Ursprungslandprinzips würde den Wettbewerb stimulieren und dadurch hohe Produktivitätssteigerungen in diesem Bereich auslösen (Felderer, 2006, 367).

In der **Sozialpolitik** wird in den nächsten Jahren auf Österreich viel Reformbedarf im Gesundheitssystem zukommen. Vor diesem Hintergrund lohnt ein Blick in die Schweiz. Die Schweiz hat – allerdings bereits vor dem Beobachtungszeitraum des Reformbarometers – das Gesundheitssystem durch die Umstellung auf Kopfpauschalen sehr mutig reformiert und damit die Beiträge zur Krankenversicherung vom Arbeitseinkommen abgekoppelt. Ein Schritt, der gerade im Hinblick auf den demografischen Wandel auch in Österreich diskutiert werden muss. In der Umsetzung sollte jedoch aus in der Schweiz gemachten Fehlern gelernt werden. Der Anteil an Haushalten, die in den Genuss von aus Steuermitteln finanzierten Prämienverbilligungen kommen, ist dort in den letzten Jahren stark angestiegen (Telser/Steinmann, 2005, 532), was einem schleichenden Übergang in ein steuerfinanziertes Gesundheitssystem gleichkommt.

Im Bereich **Steuern und Finanzen** ist auf den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen hinzuweisen, der dafür verantwortlich ist, dass die Steuerbelastung in der Schweiz die niedrigste unter den drei untersuchten Ländern ist (Kirchgässner, 2004, 257). Hier ist zu betonen, dass die niedrige Steuerquote keineswegs mit schlechteren öffentlichen Leistungen einhergeht. Bezüglich der öffentlichen

Finanzen ist die sogenannte Schuldenbremse zu nennen. Diese Verfassungsbestimmung soll einen über den Konjunkturzyklus hinaus ausgeglichenen Haushalt gewährleisten. Anders als in Österreich, wo ein ausgeglichener Haushalt nur einnahmenseitig erreicht werden konnte, haben die Entlastungspakete in der Schweiz hauptsächlich auf der Ausgabenseite angesetzt.

6.3 Schweiz

Die Schweiz belegt nach wie vor einen Spitzenplatz, wenn man Ist-Zustand und Ausgangspositionen miteinander vergleicht. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im intensiver werdenden internationalen Standortwettbewerb bestehende Vorteile rasch schwinden, wenn die Rahmenbedingungen nicht immer wieder überdacht und verbessert werden. Deshalb zielt das Reformbarometer nicht auf eine Niveaubetrachtung ab. Vielmehr zeigt es auf, inwiefern politische Reformen die Rahmenbedingungen zum Besseren beziehungsweise Schlechteren verändern.

Ein Vergleich der letzten vier Jahre wirft diesbezüglich ein eher ungünstiges Licht auf die Reformpolitik in der Schweiz. Zwar konnten insgesamt Fortschritte verzeichnet werden, doch erfolgen die Schritte wesentlich gemächlicher als in Österreich und Deutschland. Insbesondere das Beispiel Österreich zeigt, wie ambitionierte Reformen die wirtschaftliche Entwicklung begünstigen. Auch in Deutschland ist über die gesamte Betrachtungsperiode ein stärkerer Reformwille erkennbar, wobei seit Antritt der großen Koalition zwischen CDU, CSU und SPD im November 2005 bestenfalls noch eine „Politik der kleinen Schritte“ zu verzeichnen ist. Welche Lehren kann die Schweiz aus positiven und negativen Erfahrungen dieser beiden Länder ziehen, um ein weiteres Zurückfallen zu verhindern?

Arbeitsmarktpolitik. Der Schweizer Arbeitsmarkt befindet sich in einer guten Verfassung; die Arbeitslosenquote ist vergleichsweise niedrig. Dank der relativ geringen Regulierungsdichte ist er sehr flexibel. Arbeitslose finden in der Regel schnell wieder eine Beschäftigung, Wirtschaftswachstum kann rasch in neue Stellen umgemünzt werden. Eine nähere Betrachtung der Reformen im Bereich Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass gerade Reformen in Deutschland und Österreich positiv bewertet wurden, die – ähnlich wie in der Schweiz – die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern sollen. In Österreich hat beispielsweise das im Januar 2003 in Kraft getretene betriebliche Mitarbeiterversorgungsgesetz zu einer starken Verbesserung der beruflichen Mobilität geführt. Dank der neuen Regelung können Arbeitnehmer die Stelle wechseln, ohne die Ansprüche aus ihrer betrieblichen Pensionsvorsorge zu verlieren.³⁹ In Deutschland

³⁹ In der Schweiz hat bereits das Freizügigkeitsgesetz von 1995 bezweckt, dass der aufgebaute Vorsorgeschutz bei einem Stellenwechsel erhalten bleibt.

sei auf die vier „Gesetze über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I bis IV) hingewiesen. Sie brachten eine Verschärfung der Bedingungen für Arbeitsuchende wie Meldepflichten, Zumutbarkeit einer Offerte oder Sanktionen bei Ablehnung nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“. ⁴⁰ Sowohl Deutschland als auch Österreich haben Vorschriften zum Kündigungsschutz abgemildert, um bei Unternehmen die Hemmschwelle für Neueinstellungen zu senken. Auch diesbezüglich kann die Schweiz als ein liberales Vorbild betrachtet werden.

Reformpolitisch kann die Schweiz in diesem Bereich nur die Lehre ziehen, von anderen Ländern begangene Fehler ⁴¹ zu vermeiden und den Arbeitsmarkt möglichst wenig reguliert zu belassen, damit er – im Interesse aller – weiterhin gut funktionieren kann. In dieser Hinsicht ist festzuhalten, dass die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten durch eine Verstärkung der flankierenden Maßnahmen gegen das sogenannte Lohn- und Sozialdumping teuer erkaufte wurde, da diese die Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes gefährden könnte.

Im Bereich der **Sozialpolitik** zeigt sich ein ähnliches Bild, was die Ausgangsposition der Schweiz betrifft. Die Altersvorsorge ist mit drei Säulen breit abgestützt; zudem basiert sie sowohl auf dem Umlage- als auch dem Kapitaldeckungsverfahren. Diese gute Ausgangslage birgt aber die Gefahr, sich auf den Lorbeeren auszuruhen und anstehende Probleme auf die lange Bank zu schieben. In Deutschland und Österreich, wo die Ausgangslage weit weniger komfortabel ist, wurden die demografischen Herausforderungen – trotz teils starker Widerstände – konsequenter angepackt. Diese Reformen bringen erhebliche Verbesserungen gegenüber der Situation am Anfang der Beobachtungsperiode. Eine Änderung in Österreich betrifft beispielsweise bestehende Renten: Diese sollen künftig nur noch an die Preisentwicklung angepasst werden. Dadurch bleibt die Kaufkraft erhalten. Nicht mehr relevant für laufende Renten ist die Lohnentwicklung. In der Schweiz werden sowohl die Preis- als auch die Lohnentwicklung für die Anpassung bestehender AHV-Renten berücksichtigt (sogenannter Mischindex). In dem Ausmaß aber, in dem bestehende Renten mit der Wirtschaft beziehungsweise höheren Löhnen mitwachsen, leistet Wirtschaftswachstum keinen Beitrag zur Finanzierung der AHV-Leistungen. ⁴² Deutschland hat den sogenannten Nach-

⁴⁰ Die Schweiz unterzog 1995 die Arbeitslosenversicherung (ALV) einer grundlegenden Reform, die auf eine rasche und dauerhafte Eingliederung der Stellensuchenden abzielte. Die ALV-Leistungen wurden an strengere Verhaltensvorschriften gekoppelt, die Arbeitsvermittlung durch die Errichtung regionaler Arbeitsvermittlungszentren professionalisiert.

⁴¹ Ein solcher Fehler ist beispielsweise der strikte Kündigungsschutz für Lehrlinge in Österreich. Er hält letztlich Unternehmen davon ab, Lehrstellenplätze anzubieten oder Schulabgängern mit schlechten Qualifikationen eine Chance zu geben.

haltigkeitsfaktor in der Rentenformel eingeführt. Dadurch werden auch die künftigen Entwicklungen im Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern berücksichtigt: Steigt die Zahl der Rentner im Verhältnis zu jener der Beitragszahler überproportional, fällt eine mögliche Rentenerhöhung geringer aus. So kann der – in umlagefinanzierten Vorsorgesystemen – stets steigenden Belastung von zukünftigen Generationen entgegengewirkt werden (siehe Abschnitt 5.1.3). Daher ist dieses Konzept auch eine prüfenswerte Option für die AHV in der Schweiz.

In der **Finanz- und Steuerpolitik** hat Österreich mit der Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2005 Akzente gesetzt. Der Körperschaftsteuersatz wurde von 34 auf 25 Prozent gesenkt, was die Unternehmen erheblich entlastet. Österreich kann so mit den Gewinnsteuersätzen in der Schweiz konkurrieren. Überdies hat die Einführung der Gruppenbesteuerung die Attraktivität Österreichs als Holdingstandort gestärkt;⁴³ sie ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Konzernzentralen im Land bleiben.⁴⁴ Eine per saldo wenig nachahmenswerte Finanz- und Steuerpolitik hat Deutschland betrieben. Sie ist gekennzeichnet durch unsystematische Steuerrechtsänderungen sowie durch eine Zunahme der strukturellen Gesamtverschuldung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ausgangslage in der Schweiz in allen betrachteten Politikbereichen nach wie vor sehr gut ist. Trügerisch wäre indessen die Vorstellung eines „Wohlstands ohne Wachstum“ (Borner/Bodmer, 2004). Wenn die Entwicklung des Reformbarometers als Geschwindigkeit des Reformprozesses gedeutet werden kann, scheint das Schweizer Tempo – gerade im Vergleich zu Österreich – auch bei dem hohen Ausgangsniveau nicht ausreichend, um die Spitzenposition langfristig zu halten. Nicht die aktuelle wirtschaftliche Verfassung der Schweiz ist das Problem, sondern die Abwesenheit eines klaren Reformwillens in Richtung von mehr Wettbewerb und Selbstverantwortung, um die Grundlagen für den zukünftigen Wohlstand zu sichern.

⁴² Sofern sich Wirtschaftswachstum in höheren Löhnen niederschlägt, erhöhen sich auch die Lohnbeiträge, ohne dass die Sätze nach oben angepasst werden müssten. Da gleichzeitig die AHV-Leistungen nach oben begrenzt sind, hilft Wirtschaftswachstum, die AHV-Renten zu sichern.

⁴³ Internationale Konzerne können die Verluste ausländischer Tochtergesellschaften teilweise in Österreich geltend machen.

⁴⁴ In der Schweiz brachte die per 1.1.1997 in Kraft getretene Unternehmenssteuerreform I ähnliche Verbesserungen für Unternehmen, insbesondere konnte die Schweiz als Holdingstandort gestärkt werden.

Anhang 1:

Die Teilindikatoren und ihre Kriterien im Überblick

Arbeitsmarktpolitik

1 Deregulierung des Arbeitsmarktes

- 1.1 Betriebliche Ebene wird gestärkt
- 1.2 Arbeitszeit wird flexibler
- 1.3 Marktzugang wird vereinfacht
- 1.4 Arbeitsrecht wird vereinfacht

2 Verbesserung der passiven Arbeitsmarktpolitik

- 2.1 Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen sinkt
- 2.2 Transferhöhe sinkt
- 2.3 Abgabenbelastung niedriger Einkommen sinkt
- 2.4 Versicherungsprinzip wird gestärkt

3 Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- 3.1 Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt
- 3.2 Laufzeit der offenen Stellen sinkt
- 3.3 Eingliederungsquote steigt
- 3.4 Reichweite aktiver Maßnahmen steigt

Sozialpolitik

1 Gesetzliche Krankenversicherung

- 1.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 1.2 Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab
- 1.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

2 Gesetzliche Rentenversicherung

- 2.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 2.2 Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab
- 2.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

3 Soziale Pflegeversicherung

- 3.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 3.2 Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab
- 3.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

4 Lohnzusatzkosten

- 4.1 Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sinken
- 4.2 Beitragsbemessungsgrenzen steigen langsamer als die versicherungspflichtigen Einkommen

Steuer- und Finanzpolitik

1 Reduzierung der Steuerbelastung der Unternehmen

- 1.1 Grenzbelastung von Personenunternehmen sinkt
- 1.2 Grenzbelastung von Kapitalgesellschaften sinkt
- 1.3 Gesamtsteuerlast von Personenunternehmen sinkt
- 1.4 Gesamtsteuerlast von Kapitalgesellschaften sinkt

2 Reduzierung der Steuerbelastung der Bürger

- 2.1 Grenzbelastung privater Einkommen sinkt
- 2.2 Gesamtsteuerlast privater Einkommen und Vermögen sinkt
- 2.3 Verbrauchsteuerbelastung sinkt

3 Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

- 3.1 Staatsausgaben sinken
- 3.2 Staatsdefizit sinkt
- 3.3 Öffentliche Investitionen steigen
- 3.4 Subventionen sinken

4 Effizienz des Steuersystems

- 4.1 Steuerliche Diskriminierung wird abgebaut
- 4.2 Steuersystem wird einfacher
- 4.3 Steuerstruktur wird wachstumsfreundlicher

Anhang 2: Wertetabellen

1 Deutschland

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer*
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0
11/02	97,7	92,2	82,2	90,7
12/02	101,3	92,2	88,8	94,1
01/03	100,5	92,2	91,0	94,6
02/03	97,8	92,2	92,0	94,0
03/03	105,5	101,2	91,0	99,2
04/03	109,8	101,2	91,9	101,0
05/03	109,8	105,2	90,2	101,8
06/03	112,5	101,2	102,1	105,3
07/03	112,8	97,2	103,1	104,4
08/03	110,6	99,6	100,6	103,6
09/03	110,6	99,6	100,6	103,6
10/03	109,8	98,5	94,1	100,8
11/03	111,6	98,5	93,1	101,1
12/03	113,2	98,5	91,4	101,1
01/04	116,5	111,2	100,0	109,3
02/04	116,5	111,2	100,0	109,3
03/04	109,8	111,2	100,0	107,1
04/04	109,8	111,2	100,0	107,1
05/04	111,5	111,2	95,7	106,2
06/04	118,2	111,2	94,3	108,0
07/04	123,2	111,2	97,2	110,6

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer*
08/04	123,2	111,2	92,9	109,1
09/04	133,2	107,6	92,9	111,2
10/04	133,2	107,6	92,9	111,2
11/04	133,2	107,6	90,0	110,3
12/04	133,2	107,6	87,1	109,3
01/05	129,9	107,6	90,0	109,2
02/05	131,6	105,8	90,0	109,1
03/05	134,9	105,8	97,1	112,6
04/05	134,9	105,8	97,1	112,6
05/05	129,9	107,6	90,0	109,1
06/05	129,9	107,6	90,0	109,1
07/05	129,9	102,1	90,0	107,3
08/05	129,9	102,1	90,0	107,3
09/05	129,9	102,1	90,0	107,3
10/05	129,9	102,1	90,0	107,3
11/05	129,9	102,1	90,0	107,3
12/05	129,1	103,0	94,3	108,8
01/06	129,1	103,0	94,3	108,8
02/06	136,6	113,0	75,0	108,2
03/06	136,6	113,0	77,9	109,2
04/06	136,6	113,0	79,3	109,7
05/06	135,8	116,6	78,6	110,4
06/06	134,1	116,6	78,6	109,8
07/06	134,1	104,8	88,6	109,2
08/06	134,1	104,8	88,6	109,2
09/06	134,1	104,8	88,6	109,2

Ausgangswert (September 2002) = 100; Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung;

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

Quelle: IW Köln

2 Österreich

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

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

Ausgangswert (September 2002) = 100; Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung;

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

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

3 Schweiz

Monat	Arbeitsmarkt- politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform- barometer*
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0
11/02	100,0	100,0	101,4	100,5
12/02	100,0	100,0	101,4	100,5
01/03	100,0	100,0	101,4	100,5
02/03	100,0	100,0	101,4	100,5
03/03	100,0	100,0	101,4	100,5
04/03	100,0	100,0	101,4	100,5
05/03	100,0	100,0	101,4	100,5
06/03	100,0	100,0	101,4	100,5
07/03	100,0	100,0	101,4	100,5
08/03	100,0	100,0	101,4	100,5
09/03	100,0	100,0	101,4	100,5
10/03	100,0	100,0	102,9	101,0
11/03	100,0	100,0	102,9	101,0
12/03	100,0	100,0	104,3	101,4
01/04	100,0	100,0	104,3	101,4
02/04	100,0	100,0	108,6	102,9
03/04	100,0	100,0	108,6	102,9
04/04	100,0	100,0	108,6	102,9
05/04	100,0	100,0	108,6	102,9
06/04	100,0	100,0	107,1	102,4
07/04	100,0	101,8	107,1	103,0
08/04	100,0	101,8	107,1	103,0
09/04	100,0	101,8	107,1	103,0
10/04	100,0	105,5	107,1	104,2

Monat	Arbeitsmarkt-politik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Reform-barometer*
11/04	103,3	105,5	111,4	106,7
12/04	103,3	105,5	111,4	106,7
01/05	103,3	105,5	111,4	106,7
02/05	103,3	105,5	111,4	106,7
03/05	103,3	100,0	111,4	104,9
04/05	103,3	100,0	111,4	104,9
05/05	103,3	100,0	111,4	104,9
06/05	103,3	100,0	111,4	104,9
07/05	103,3	100,0	111,4	104,9
08/05	103,3	87,3	111,4	100,7
09/05	103,3	87,3	111,4	100,7
10/05	103,3	89,1	111,4	101,3
11/05	103,3	89,1	111,4	101,3
12/05	106,7	92,7	111,4	103,6
01/06	106,7	92,7	111,4	103,6
02/06	106,7	92,7	111,4	103,6
03/06	106,7	89,1	111,4	102,4
04/06	106,7	89,1	111,4	102,4
05/06	106,7	89,1	113,6	103,1
06/06	107,5	89,1	113,6	103,4
07/06	107,5	89,1	113,6	103,4
08/06	107,5	89,1	113,6	103,4
09/06	107,5	89,1	113,6	103,4

Ausgangswert (September 2002) = 100; Werte über 100: Verbesserung; Werte unter 100: Verschlechterung;

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

Quelle: Avenir Suisse

Anhang 3:

Reformkalendarien

1 Die wichtigsten Neuregelungen in Deutschland seit 2003

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
<i>Rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder (SPD)</i>		
2003		
<p>Hartz I und II^{1, 2}</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verschärfung der Meldepflichten und der Zumutbarkeit einer Arbeitsstelle für Arbeitslose, Umkehr der Beweislast bei Ablehnung. • Verpflichtung der Arbeitsämter, Personal-Service-Agenturen einzurichten.³ • Einführung des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG). • Erleichterung der befristeten Beschäftigung von Arbeitnehmern ab 52 Jahren (befristet bis zum 31.12.2006).⁴ • Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung (Mini- und Midi-Jobs) ab 1.4.2003. 	<p>Beitragsversicherungsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Krankenversicherung <ul style="list-style-type: none"> – Verbot von Beitragserhöhungen für das Jahr 2003. – Anhebung der Versicherungspflichtgrenze von 3.375 auf 3.825 Euro/Monat (einheitlich in Ost- und Westdeutschland). • Gesetzliche Rentenversicherung <ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung des Beitragsatzes von 19,1 auf 19,5 Prozent. – Absenkung der Mindestschwankungsreserve von 80 auf 50 Prozent einer Monatsausgabe. • Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze von 4.500 auf 5.100 Euro/Monat in West- und von 3.750 auf 4.250 Euro/Monat in Ostdeutschland. 	<p>Flutopfer-Solidaritätsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform 2000 um ein Jahr. • Auf das Jahr 2003 befristete Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 26,5 Prozent. <p>Steuervergünstigungsabbaugesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines dreijährigen Moratoriums bei der Verrechnung des Körperschaftsteuerguthabens zur Verhinderung einer Minderung des Körperschaftsteueraufkommens. • Zeitliche Einschränkung der körperschaftsteuerlichen Organschaft. • Streichung des Rechtsinstituts der Mehrmutterorganschaft ab dem Veranlagungszeitraum 2003.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2004		
<p>Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate für arbeitslose Versicherte bis 55 Jahre und auf 18 Monate für über 55-Jährige ab 1.2.2006. • Erhöhung des Schwellenwerts beim Kündigungsschutz von 5 auf 10 Mitarbeiter bei Neueinstellungen. • Bei betriebsbedingten Kündigungen (nicht bei Einstellungen) Wahlrecht für Arbeitnehmer zwischen gesetzlicher Abfindung und Kündigungsschutzklage. • Präzisierung der Kriterien der Sozialauswahl auf Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung. • Erleichterung der befristeten Beschäftigung für Existenzgründer. <p>Handwerksnovelle⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung des Meisterzwangs für 53 von 94 Handwerken. • Erlaubnis für Gesellen, sich nach sechs Jahren Berufserfahrung, davon vier in leitender Position, in 35 der weiterhin zulassungspflichtigen Handwerke selbstständig zu machen. • Erlaubnis für Einzelunternehmer oder Personengesellschaften, die einen Meister als Betriebsleiter einstellen, ein zulassungspflichtiges Handwerk auszuüben. 	<p>Gesundheitsreform 2003⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Streichung versicherungsfremder Leistungen aus dem Leistungskatalog der GKV. • Steuerfinanzierung des Mutterschaftsgeldes und anderer versicherungsfremder Leistungen (dafür: stufenweise Erhöhung der Tabaksteuer).⁷ • Praxisgebühr in Höhe von 10 Euro pro Quartal beim erstmaligen Besuch des Hausarztes und beim Facharzt ohne Überweisung; höhere Medikamentenzuzahlung. • Zulassung des Versandhandels mit Arzneimitteln. • Lockerung des Mehrbesitzverbots: Apotheker können bis zu drei Nebenstellen zu ihrer Apotheke besitzen. <p>Kurzfristige Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absenkung der gesetzlichen Mindestschwankungsreserve von 50 auf 20 Prozent einer Monatsausgabe. • Aussetzung der Rentenanpassung zum 1.7.2004. • Volle Beitragspflicht der Rentner zur Pflegeversicherung ab 1.4.2004. • Für Neurentner: Verschiebung der Rentenauszahlung auf das Monatsende. 	<p>Haushaltsbegleitgesetz 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform 2000 „zur Hälfte“; der Eingangssteuersatz sinkt von 19,9 auf 16 Prozent (Grundfreibetrag: 7.664/15.328 Euro für Alleinstehende/Verheiratete); der Höchststeuersatz sinkt von 48,5 auf 45 Prozent (ab einem zu versteuernden Einkommen von 52.152/104.304 Euro bei Alleinstehenden/Verheirateten). • Kürzung der Eigenheimzulage für Neufälle um 30 Prozent. • Kürzung der Pendlerpauschale auf einheitlich 30 Cent pro Entfernungskilometer. • Abbau von 34 Steuervergünstigungen und stufenweiser Abbau von Finanzhilfen nach der „Koch-Steinbrück-Liste“. <p>Unternehmensbesteuerung⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesellschafter-Fremdfinanzierung: Künftig müssen inländische Unternehmen Vergütungen auf Fremdkapital, die sie an ihre inländischen Mütter zahlen, als Gewinnausschüttung versteuern. Es gilt ein Freibetrag von 250.000 Euro. • Mindestbesteuerung: Verluste, die über einen Sockelbetrag von 1 Million Euro hinausgehen, können künftig nur noch zu 60 Prozent mit dem aktuellen Gewinn verrechnet werden.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2004		
<p>Hartz III¹⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisationsreform der Bundesanstalt (jetzt: Bundesagentur) für Arbeit. • Überbrückungsgeld für Existenzgründer als Pflichtleistung. • Strengere Mitwirkungspflichten der Arbeitsuchenden. • Verschlechterte Konditionen für Altersteilzeit. 		
2005		
<p>Hartz IV¹¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ anstelle der bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfe. • Degressiv gestaffelter, auf maximal zwei Jahre begrenzter Zuschlag für ehemalige Arbeitslosengeldbezieher, die in den ALG-II-Bezug wechseln. • Verschärfung der Zumutbarkeit: Jede legale Arbeit ist für ALG-II-Empfänger zumutbar, außer die Entlohnung ist gesetzes- oder sittenwidrig oder die Ausübung nicht vereinbar mit der Erziehung eines unter dreijährigen Kindes oder der Pflege eines Angehörigen. • Dreimonatige Kürzung des ALG II bei Ablehnung einer zumutbaren Tätigkeit um monatlich rund 100 Euro. • Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten und Arbeitsmöglichkeiten („1-Euro-Jobs“) für ALG II-Empfänger.¹² • Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen 	<p>Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel. Dieser berücksichtigt bei der jährlichen Rentenanpassung die Entwicklung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern. • Keine rentensteigernde Wirkung von Schul-, Fachhochschul- und Hochschulzeiten; Begrenzung der Höherbewertung von schulischen oder beruflichen Ausbildungszeiten. • Schrittweise Erhöhung der Altersgrenze für den frühestmöglichen Bezug einer Altersrente nach Altersteilzeit oder wegen Arbeitslosigkeit von 60 auf 63 Jahre zwischen 2006 und 2008. 	<p>Steuerreform¹³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inkrafttreten der letzten Stufe der Steuerreform 2000: Der Eingangsteuersatz sinkt von 16 auf 15 Prozent (Grundfreibetrag: 7.664/15.328 Euro für Alleinstehende/Verheiratete); der Höchststeuersatz sinkt von 45 auf 42 Prozent (ab einem zu versteuernden Einkommen von 52.152/104.304 Euro bei Alleinstehenden/ Verheirateten). <p>Alterseinkünftegesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schrittweise Einführung der nachgelagerten Besteuerung der Einkommen von Rentnern bis 2040. • Sukzessive Freistellung der Rentenbeiträge der Erwerbstätigen von der Einkommensteuer bis 2025.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2005		
<p>zur Betreuung der ALG-II-Empfänger und ihrer Angehörigen. 69 Landkreise und kreisfreie Städte übernehmen dies in Eigenregie (kommunales Optionsgesetz).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserter Betreuungsschlüssel von Vermittlern zu Arbeitsuchenden. <p>Tagesbetreuungsausbaugesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung der Kommunen, bis 2010 ein ausreichendes Betreuungsangebot für Kleinkinder zu schaffen. • Anspruch der ALG-II-Empfänger auf Kinderbetreuung bei Arbeitsaufnahme. <p>Zuwanderungsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unbefristete Niederlassungserlaubnis für hoch qualifizierte ausländische Arbeitnehmer, wenn sie einen Arbeitsvertrag in Deutschland haben. • Einjähriges Bleiberecht für ausländische Absolventen einer deutschen Hochschule, um einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden. • Niederlassungserlaubnis für ausländische Selbstständige, wenn sie hier mindestens zehn Arbeitsplätze schaffen und 1 Million Euro investieren. 	<p>Kinder-Berücksichtigungsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pflegeversicherung: Einführung eines Sonderbeitrags von 0,25 Prozentpunkten für kinderlose Versicherte (nach 1939 geboren und älter als 23 Jahre). Ausgenommen sind ALG-II-Empfänger sowie Wehr- und Zivildienstleistende. <p>Gesetz zur Anpassung der Finanzierung von Zahnersatz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines Sonderbeitrags in Höhe von 0,9 Prozent des versicherungspflichtigen Einkommens für alle gesetzlich Krankenversicherten. Der allgemeine Beitragssatz sinkt im Gegenzug für Arbeitnehmer und Arbeitgeber um jeweils 0,45 Prozentpunkte. 	<p>Solidarpakt II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Bund stellt den ostdeutschen Ländern von 2005 bis 2019 insgesamt 156,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Davon gehen 105,3 Milliarden Euro als Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Gemeinden und in die Infrastruktur. Die übrigen 51,2 Milliarden Euro („Korb II“) sollen – über die Jahre verteilt – aus dem Bundeshaushalt in die Wirtschaftsförderung fließen.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
<i>Große Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU)</i>		
2006		
<p>Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende¹⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anhebung des Regelsatzes in Ostdeutschland auf das Westniveau (1.7.2006). • Engere Definition von Bedarfsgemeinschaften (1.7.2006). • Stärkere Missbrauchsbekämpfung und strengere Sanktionen bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung (1.8.2006). • Zusammenführung von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) zum Gründungszuschuss (1.8.2006). <p>Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeits- und zivilrechtlicher Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Orientierung (18.8.2006). 		<p>Abbau von Steuervergünstigungen¹⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle. • Beschränkung der Verlustverrechnung von Steuerstundungsmodellen. • Abschaffung/Beschränkung weiterer Steuervergünstigungen.
2007		
<p>Haushaltsbegleitgesetz 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> • Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 4,5 Prozent. <p>Elterngeld¹⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines monatlichen Elterngeldes in Höhe von 67 Prozent des Nettoerwerbseinkommens; mindestens 300, höchstens 1.800 Euro, Bezugsdauer: 12 + 2 (Partner-)Monate. • Verlängerungsoption auf 24 + 4 (Partner-)Monate bei halber Elterngeldhöhe. 	<p>Haushaltsbegleitgesetz 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pauschale Kürzung des Allgemeinen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung. • Absenkung (zum 1.1.2007) und Streichung (zum 1.1.2008) des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung. <p>Gesetzliche Rentenversicherung¹⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beitragserhöhung von 19,5 auf 19,9 Prozent. 	<p>Haushaltsbegleitgesetz 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent. • Erhöhung der Versicherungssteuer von 16 auf 19 Prozent. <p>Steueränderungsgesetz 2007</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Reichensteuer“: Erhöhung des Höchststeuersatzes der Einkommensteuer von 42 auf 45 Prozent bei steuerpflichtigen Einkommen von 250.000/500.000 Euro (Alleinstehende/Verheiratete).

- Abschaffung der Entfernungspauschale; ab dem 21. Entfernungskilometer können Fahrtkosten wie Werbungskosten berücksichtigt werden.
- Senkung des Sparerfreibetrags von 1.370/2.740 Euro auf 750/1.500 Euro (Alleinstehende/ Verheiratete).

Föderalismusreform¹⁸

- Nationaler Stabilitätspakt: Bei Verstoß gegen das Defizit-Kriterium tragen der Bund 65 Prozent und die Länder 35 Prozent der EU-Sanktionen; die Ländergemeinschaft trägt davon solidarisch 35 Prozent gemäß ihrer Einwohnerzahl; die übrigen 65 Prozent tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Länder, die kein übermäßiges Defizit haben, müssen sich lediglich an der Solidarhaftung beteiligen.
- Finanzielle Kompensation der Länder durch den Bund dank des Wegfalls der Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung sowie der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsmittel der Gemeinden und zur Förderung des Wohnungsbaus von 2007 bis 2019.

¹ Erstes und Zweites Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

² Sofern nicht anders vermerkt, sind die Neuregelungen jeweils zum 1.1. eines Jahres in Kraft getreten.

³ Diese Verpflichtung hat die große Koalition zum 1.1.2006 mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch wieder aufgehoben.

⁴ Infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs, wonach die unbegrenzte sachgrundlose Befristung eines Arbeitsvertrags mit Arbeitnehmern ab dem 52. Lebensjahr gegen eine Antidiskriminierungsrichtlinie (Rahmen-Richtlinie 2000/78/EG) verstößt, erklärte das Bundesarbeitsgericht am 26.4.2006 diese Regelung rückwirkend für unwirksam.

⁵ Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften.

⁶ Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung.

⁷ Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze.

⁸ Zweites und Drittes Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch.

⁹ Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz („Korb II“).

¹⁰ Drittes Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

¹¹ Viertes Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

¹² Zum 1.10.2005 wurden die Hinzuverdienstmöglichkeiten mit dem Freibetragsneuregelungsgesetz erweitert.

¹³ Die Steuerreform 2000 wurde bereits unter Rot-Grün in der 14. Wahlperiode verabschiedet mit dem Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz).

¹⁴ Die große Koalition hat die Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) mit mehreren Gesetzen geändert: Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

¹⁵ Der Abbau von Steuervergünstigungen wurde in vier Gesetzen geregelt: Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Gesetz zur Beschränkung der Verlustrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen, Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm und Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen.

¹⁶ Gesetz zur Einführung des Elterngelds.

¹⁷ Maßnahme laut Koalitionsvertrag; ein Gesetzesbeschluss lag Ende Oktober 2006 offiziell noch nicht vor.

¹⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und Föderalismusreform-Begleitgesetz; darüber hinaus umfasst die Föderalismusreform eine klarere Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, Abweichungsmöglichkeiten für die Länder von Bundsvorgaben in der Umweltpolitik und im Hochschulwesen sowie Haftungsregeln bei Verstößen gegen supranationales Recht. Diese Aspekte haben sich nicht im Reformbarometer niedergeschlagen, da sie sich nicht den Teilindikatoren zuordnen lassen. Inkrafttreten: 1.9.2006 beziehungsweise 1.1.2007.

2 Die wichtigsten Neuregelungen in Österreich seit 2003

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2003		
<p>Betriebliches Mitarbeitervorsorgegesetz (Abfertigung neu)¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ersatz des alten Abfertigungsanspruchs durch betriebliches Pensionsvorsorgemodell. • Die Ansprüche an die neuen Versorgungskassen verfallen nicht bei Selbstkündigung, sondern werden bei Firmenwechsel mitgenommen. Abfindungsanspruch: 12 Monatsgehälter nach 37 Jahren Beitragsdauer. <p>Budgetbegleitgesetz (Lehrlingsausbildungsprämie)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Als Alternative zum am 1.1.2000 eingeführten Lehrlingsfreibetrag in Höhe von 1.460 Euro pro Jahr wird eine Prämie eingeführt: <ul style="list-style-type: none"> – 1.000 Euro pro Jahr, wenn Lehrverhältnis nach Probezeit in definitives Lehrverhältnis umgewandelt wird. – Erhöhung auf 2.000 Euro pro Jahr für Lehrlinge in sogenannten Mangelberufen möglich. <p>Öffnungszeitengesetz 2003 und Änderung der Gewerbeordnung, des Arbeitsruhegesetzes und des Sonn- und Feiertags-Betriebszeitengesetzes („Schwarz-Weiß-Regel“) (1.7.2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liberalisierung der Bestimmungen zur Arbeit im Handel. Abschaffung der gesetzlichen Regelung, wonach Beschäftigung an Samstagnachmittagen nur jeden zweiten Samstag möglich ist. 	<p>Betriebliches Mitarbeitervorsorgegesetz (Abfertigung neu)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kapitalgedeckte Altersvorsorge wird gestärkt. • Gesetzlicher Beitragssatz der Arbeitgeber liegt bei 1,53 Prozent. 	<p>Budgetbegleitgesetz (1. Etappe Steuerreform)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anhebung des allgemeinen Absetzbetrags auf 1.264 Euro. • Veränderung der Einschleifregelung (des Steuerfreibetrags): Gewinne bis 8.900 Euro werden steuerfrei gestellt. <p>Konjunkturbelebungs-gesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Forschungsfreibetrag laut § 4 Abs. 4 Ziff. 4 EStG wird von 10 auf 15 Prozent angehoben. Dies bedeutet, dass 115 Prozent der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung steuerlich geltend gemacht werden können. • Die Höhe der Forschungsprämie, die wahlweise in Anspruch genommen werden kann, wird von 3 auf 5 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen erhöht.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
<p>2004</p> <p>Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, des Arbeitsmarktservicegesetzes, des Familienlastenausgleichsgesetzes und des Insolvenz-Entgelt-sicherungsgesetzes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erleichterung des Kündigungsschutzes. Arbeitnehmern, die nach Vollendung des 50. Lebensjahrs eingestellt werden, wird der Kündigungsschutz erst ab dem dritten Beschäftigungsjahr gewährt. <p>Änderung des ÖBB-Dienstrechts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teilweise Abschaffung von arbeitsrechtlichen Sonderregelungen für Mitarbeiter der österreichischen Bundesbahn (ÖBB): <ul style="list-style-type: none"> – Reduktion automatischer Gehaltserhöhungen (alle drei statt alle zwei Jahre). – Anpassung an ASVG bei Arbeitszeit- und Urlaubsregelung. – Aufhebung des Mitspracherechts der Gewerkschaften bei Entlassungen. <p>Novelle zum Mutterschutzgesetz/Väter-Karenzgesetz² (Elternteilzeit) (1.7.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung bis zum siebten Geburtstag oder zu einem späteren Schuleintritt des Kindes in Betrieben, die regelmäßig mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigen, sofern das Arbeitsverhältnis zum Zeitpunkt des Antritts der Teilzeitbeschäftigung mindestens drei Jahre gedauert hat. 	<p>Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, des Arbeitsmarktservicegesetzes, des Familienlastenausgleichsgesetzes und des Insolvenz-Entgelt-sicherungsgesetzes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wegfall des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) für Frauen ab 56 und Männer ab 58 Jahren. • Lohnnebenkostensenkung für Arbeitnehmer über 60 um mehr als 12 Prozentpunkte durch Wegfall der Arbeitslosen-, Unfall-, Familienlastenausgleichs- und Insolvenz-Entgeltfondsbeiträge. <p>Arbeitsmarktreformgesetz (1.8.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wegfall des Arbeitgeberanteils zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung von Arbeitnehmern, die das 50. Lebensjahr vollendet haben. 	<p>Wachstums- und Standortgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Forschungsfreibetrag laut § 4 Abs. 4 Ziff. 4 EStG wird von 15 auf 25 Prozent angehoben. Dies bedeutet, dass 125 Prozent der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung steuerlich geltend gemacht werden können. • Die Höhe der Forschungsprämie, die wahlweise in Anspruch genommen werden kann, wird von 5 auf 8 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen erhöht.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2004		
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsmarktservice (AMS)-Beihilfe zur Förderung von Ersatzkräften während der Elternteilzeit. • Ablehnungsgründe klar definiert (Beeinträchtigung der Organisation, des Arbeitsablaufs oder der Sicherheit im Betrieb; Verursachung von unverhältnismäßigen Kosten). • Kündigungs- und Entlassungsschutz bis zum vierten Lebensjahr des Kindes. <p>Gleichbehandlungsgesetz (Antidiskriminierungsrichtlinie) (1.7.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gleichbehandlungsgebot, das Diskriminierungen innerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Orientierung verbietet. <p>Arbeitsmarktreformgesetz (1.8.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wegfall des Arbeitgeberanteils zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung von Arbeitnehmern, die das 50. Lebensjahr vollendet haben. <p>Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (1.10.2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erleichterte Zulassung von Pflegefachkräften aus den neuen EU-Mitgliedstaaten. 		

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2005		
<p>Arbeitsmarktreformgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neue Zumutbarkeitsbestimmungen in der Arbeitslosenversicherung: Die zumutbare Wegzeit wird erhöht, die Dauer des Berufsschutzes von bis zu 52 Wochen auf 100 Tage reduziert. • Neu eingeführter Entgeltsschutz: Die Annahme eines anderen Berufs während der ersten 120 Tage der Arbeitslosigkeit ist nur zumutbar, wenn 80 Prozent des letzten Gehalts gezahlt werden; ab dem 121. Tag, wenn 75 Prozent des letzten Gehalts gezahlt werden. • Weiterbildungsgeld wird künftig nur bei Weiterbildungsmaßnahmen gewährt, die einen bestimmten Mindestumfang haben (16 Wochenstunden oder vergleichbare zeitliche Belastung). <p>Sozialbetrugsgesetz (1.3.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strafrechtliche Sanktionierung des widerrechtlichen Vorenthaltens von Dienstnehmer-SV-Beiträgen und von Zuschlägen nach dem Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz sowie der organisierten Schwarzarbeit. <p>Änderung der AMS-Förderrichtlinie („Blum-Prämie“) (1.9.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Arbeitsmarktservice (AMS) fördert aufgrund einer Richtlinienänderung im Zeitraum vom 1.9.2005 bis 31.8.2006 Betriebe, die zusätzliche Lehrstellen 	<p>Pensionsharmonisierungsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines Pensionskontos anstelle der Berechnung der Pension aufgrund einer Bemessungsgrundlage der 18 besten Arbeitsjahre. • Harmonisierung der unterschiedlichen Pensionssysteme: gleiche Beiträge für gleiche Leistungen. • Festsetzung des Beitragsatzes für Selbstständige von 17,5 Prozent und Sicherung eines Ausgleichsbeitrags durch den Bund. • Änderung der Pensionsberechnung nach der Formel 80/65/45: 80 Prozent des Lebensdurchschnittseinkommens bei Rentenanstritt mit 65 Jahren nach 45 Arbeitsjahren. • Anhebung des Frühpensionsalters um zwei Jahre. • Einführung von versicherungsmathematischen Zu- und Abschlägen. <p>Entgeltfortzahlungs-Zuschussverordnung (Entgeltfortzahlung nach Krankheit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neuregelung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall für Unternehmen mit weniger als 51 Beschäftigten: 50 Prozent Zuschuss bei Entgeltfortzahlung nach Krankheit aus den Überschüssen der Unfallversicherung ab dem elften Tag der Entgeltfortzahlung bis höchstens sechs Wochen je Arbeitsjahr (Kalenderjahr). 	<p>Steuerreformgesetz (Steuerreform – 2. Etappe)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Körperschaftsteuer <ul style="list-style-type: none"> – Absenkung des Steuersatzes von 34 auf 25 Prozent. – Einführung der Gruppenbesteuerung anstelle der Organschaftsregelung: Verluste von ausländischen Tochtergesellschaften können mit inländischen Gewinnen verrechnet werden. – Abzug von Fremdkapitalzinsen im Beteiligungserwerb: Kapitalgesellschaften dürfen Fremdkapitalzinsen, die im Zusammenhang mit dem Erwerb von Beteiligungen entstehen, als Betriebsausgaben abziehen. • Einkommensteuer <ul style="list-style-type: none"> – Durch die Anhebung der Steuerfreigrenzen und der Veranlagungsgrenzen bleiben Einkünfte aus Gewerbebetrieb (ohne weitere Einkünfte) bis zu einer Höhe von 10.000 Euro steuerfrei. – Steuerliche Entlastung von Einkommen über 10.000 Euro pro Jahr durch niedrigere Steuersätze: <ul style="list-style-type: none"> • bis 10.000 Euro: steuerfrei, • 10.000–25.000 Euro: 23 Prozent, • 25.000–51.000 Euro: 33,5 Prozent, • über 51.000 Euro: 50 Prozent. <p>Abgabenänderungsgesetz 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neuregelung der Gebäudebegünstigung bei Betriebsauf-

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2005		
<p>anbieten, mit einem Bonus von 400 Euro pro Monat und Lehrling im ersten Lehrjahr, 200 Euro im zweiten und 100 Euro im dritten Lehrjahr. Die Lehrlingsausbildungsprämie von 1.000 Euro pro Jahr für jeden Lehrling wird weiterhin bezahlt.</p>		<p>gabe: Gebäude, die bis zur Betriebsaufgabe sowohl betrieblich genutzt wurden als auch dem Steuerpflichtigen als Hauptwohnsitz gedient haben, können nach einer Betriebsaufgabe sofort vermietet oder verkauft werden, ohne dass stille Reserven versteuert werden müssen.</p> <p>Wachstums- und Beschäftigungsgesetz 2005 (19.8.2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Für die nach dem 1.1.2005 (rückwirkende Gültigkeit) an Dritte vergebene Auftragsforschung kann bis zu Aufwendungen von 100.000 Euro nun ebenfalls ein Forschungsfreibetrag in Höhe von 25 Prozent oder wahlweise eine Forschungsprämie von 8 Prozent geltend gemacht werden.
2006		
<p>Dienstleistungsscheckgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung des Dienstleistungsschecks für einfache haushaltstypische Dienste im Privathaushalt wie Reinigungsarbeiten, Kinderbetreuung, Einkäufe von Lebensmitteln. Entgeltgrenze von monatlich 436,38 Euro für Bezahlung eines Arbeitnehmers bei einem Arbeitgeber. <p>Beschäftigungsförderungsgesetz (Kombilohn)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Das Förderbudget des AMS wird um 285 Millionen Euro für die Jahre 2006/07 aufgestockt. 	<p>Verinbarung gem. Art. 15a Bundes-Verfassungsgesetz über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens (Gesundheitsreform)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung der elektronischen Versicherungskarte (e-card). • Einrichtung von Landesgesundheitsfonds mit Gesundheitsplattformen auf Länderebene und einer Bundesgesundheitsagentur mit Bundesgesundheitskommission zur Planung und Steuerung des gesamten Gesundheitswesens. 	<p>Abgabenänderungsgesetz 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich sind in vorangegangenen Jahren entstandene Verluste nur im Ausmaß von 75 Prozent mit positiven Gewinnen auszugleichen. Ab 2006 ist die Verlustvortragsgrenze von 75 Prozent auf Sanierungsfälle (insbesondere bei Erfüllung eines gerichtlichen Ausgleichs oder eines Zwangsausgleichs) jedoch nicht anzuwenden (das heißt, „alte“ Verluste können zu 100 Prozent mit dem aus einem Schulderrlass resultierenden Gewinn verrechnet werden).

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
---------------------	---------------	---------------------------

2006

<ul style="list-style-type: none"> • Langzeitarbeitslose unter 25 und über 45 Jahren können Kombilohn beziehen. <ul style="list-style-type: none"> – Subvention für Arbeitnehmer: 50 Prozent des letzten Arbeitslosengelds oder der letzten Notstandshilfe ohne Anrechnung des Partnereinkommens, höchstens die Differenz zwischen dem monatlichen Bruttoentgelt und der Obergrenze von 1.000 Euro. – Subvention für Arbeitgeber: 11,7 bis maximal 66,7 Prozent der Bemessungsgrundlage, Einkommensgrenze bei 1.000 Euro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarung von verschiedenen Modellversuchen zur integrierten Planung, Umsetzung und Finanzierung der fachärztlichen Versorgung im Bereich der Spitalsambulanzen und des niedergelassenen Bereichs. • Zum 1.1.2007 wird eine bundesweit einheitliche Diagnose- und Leistungsdokumentation im spitalsambulanten und niedergelassenen Bereich eingeführt und bis 1.1.2007 ein Modell zur leistungsorientierten Abgeltung in diesen Bereichen entwickelt. 	
---	---	--

2007

	<p>Verordnung der Bundesministerin für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz über besonders belastende Berufstätigkeiten (Schwerarbeitsverordnung)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frühpension mit 60 Jahren mit begünstigtem Abschlag von 1,8 Prozent möglich, wenn bei 45 Versicherungsjahren während der letzten 20 Arbeitsjahre zehn Jahre Schwerarbeit geleistet wurde. 	<p>KMU-Förderungsgesetz³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines Freibetrags für Gewinne, die in Personenunternehmen investiert werden, die keine Bilanz erstellen. Bei Einnahmen-Ausgaben-Rechnern wird ein Gewinnanteil von maximal 10 Prozent, höchstens jedoch 100.000 Euro, dann steuerbefreit, wenn dieser Betrag in Anlagevermögen investiert wird. • Die Abzugsfähigkeit von Anlaufverlusten von Einnahmen-Ausgaben-Rechnern wird von drei auf sieben Jahre ausgeweitet. • Anhebung der Kleinunternehmergrenze im Rahmen des Umsatzsteuergesetzes von 22.000 auf 30.000 Euro.
--	--	--

¹ Sofern nicht anders vermerkt, sind die Neuregelungen jeweils zum 1.1. eines Jahres in Kraft getreten.

² Änderung des Mutterschutzgesetzes, des Väter-Karenzgesetzes, des Landarbeitsgesetzes, des Arbeitszeitgesetzes, des Angestelltengesetzes, des Gutsangestelltengesetzes, des Bauarbeiter-Urlaubs- und -Abfertigungsgesetzes und des Arbeitsmarktförderungsgesetzes.

³ Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988 und das Umsatzsteuergesetz 1994 geändert werden – KMU-Förderungsgesetz 2006.

Eigene Zusammenstellung Wirtschaftskammer Österreich

3 Die wichtigsten Neuregelungen in der Schweiz seit 2003

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2003		
<i>In diesem Jahr sind keine ab September 2002 im Reformbarometer bewerteten Gesetze in Kraft getreten.</i>		
2004		
	<p>4. IV-Revision^{1,2}</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen zur finanziellen Konsolidierung, unter anderem Aufhebung der Zusatzrente für Ehepartner. • Regionale ärztliche Dienste (RAD): Vereinheitlichung und Verbesserung der medizinischen Entscheidungsgrundlagen. • Aktive Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz. • Interinstitutionelle Zusammenarbeit bei der Eingliederung zwischen Sozialhilfe, ALV- und IV-Stellen. • Zivilstandsunabhängige Ausrichtung des Tagesgelds. • Einführung der Dreiviertelrente. • Einheitliche Hilflosenentschädigung und Erhöhung der Beträge. • Pilotversuche zur Stärkung der selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensweise. 	<p>Entlastungsprogramm 2003³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestaffelte Einsparungen im Bundeshaushalt durch Verlangsamung des Ausgabenwachstums. • Jährliche Einsparungen von rund 3 Milliarden Franken ab 2006. • Sanierung erfolgt zu 85 Prozent über die Ausgabenseite, insgesamt rund 70 Einzelmaßnahmen. <p>Teilrevision NBG⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewährung der Preisstabilität unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung. • Funktionelle, finanzielle und personelle Unabhängigkeit wird konkretisiert. • Straffung der Organisationsstruktur. • Flexible Handlungsmöglichkeiten in der Umsetzung der Geldpolitik. • Regelung der Gewinnermittlung und -verteilung auf den Bund und die Kantone.
2005		
<p>Revision Erwerb ersatzordnung (EOG)⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewährung eines Mutterschaftsurlaubs von 14 Wochen für erwerbstätige Mütter. • Grundsatzentschädigung: 80 Prozent des Einkommens des vor dem Erwerbsausfall erzielten Einkommens (maximal 172 Franken pro Tag). 	<p>1. BVG-Revision⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schrittweise Senkung der Renten umwandlungssätze. • Flexibilisierung der Mindestverzinsung der Altersguthaben. • Flexibilisierung des Pensionsalters. • Senkung der Eintrittsschwelle für die obligatorische Vorsorge. 	<p>Zinsbesteuerungsabkommen Bilaterale II⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Steuerrückbehalt auf Zinserträge von EU-Bürgerinnen und -Bürgern. • Schrittweise Erhöhung auf 35 Prozent. • Bankgeheimnis bleibt gewahrt.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2005		
	<ul style="list-style-type: none"> • Verschärfung der Transparenzvorschriften. • Stärkung der paritätischen Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Stiftungsrat. • Beschränkung des versicherbaren Lohns auf jährlich 774.000 Franken. <p>Sanierungsmaßnahmen berufliche Vorsorge⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abweichung vom gesetzlichen Erfordernis der jederzeitigen 100-prozentigen Deckung der Verpflichtungen. • Erhebung zusätzlicher Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerbeiträge bei Unterdeckung. • Restriktive Erhebung eines Beitrags von Rentnern. Keine dauerhafte Kürzung des Rentenanspruchs. • Unterschreitung des Mindestzinssatzes für maximal fünf Jahre um 0,5 Prozentpunkte erlaubt, falls Maßnahmen zur Behebung der Unterdeckung nicht ausreichen. <p>Teilrevision KVG⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verlängerung des Risikoausgleichs (wirkt der Risikoselektion durch die Versicherer entgegen). • Weiterführen und Einfrieren der Pflēgetarife. • Bundesrat erhält Kompetenz zur Einführung einer Versichertenkarte (Vereinfachung der Rechnungsstellung). • Verstärkung der Sanktionsmöglichkeiten gegen Leistungserbringer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen wird abgeschafft.

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2006		
<p>Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens (FZA)¹⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Freier Personenverkehr ab 2014. • Bis 2011 schrittweise und kontrollierte Öffnung für Staatsangehörige aus den neuen EU-Ländern (Inländervorrang, steigende Kontingente, flankierende Schutzmaßnahmen für den einheimischen Arbeitsmarkt). • Bei erhöhter Einwanderung Kontingente bis 2014. • Schweizerische Lohnpolitik und Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. • Erleichterte Voraussetzungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV). • Bei Fehlen eines GAV Möglichkeit des Erlasses eines Normalarbeitsvertrags mit zwingenden Mindestlöhnen. • Referendumsmöglichkeit 2009. <p>Revision Arbeitsgesetz¹¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Zentren des öffentlichen Verkehrs (Großbahnhöfen und Flughäfen) kann sonntags Personal beschäftigt werden. <p>Revision Binnenmarktgesetz¹²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erleichterung der beruflichen Mobilität durch den Abbau von kantonalen Marktzutrittsschranken (neu: Erwerbstätigkeit nach dem Herkunftsprinzip). • Ortsfremden Anbietern darf der Marktzugang nicht mehr verweigert werden. • Anerkennung von Fähigkeitsausweisen nach Maßgabe des EU-Anerkennungsverfahrens. 	<p>Änderung IVG: Maßnahmen zur Verfahrensstraffung¹³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ersetzung des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren (Wiederherstellung des Zustands vor der Einführung des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG]). • Einführung der Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht. <p>Änderung KVG, Prämienverbilligung¹⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau des Prämienverbilligungssystems, Schaffung von vier Einkommenskategorien für Familien mit Kindern und die übrigen Versicherten. • Festlegung eines Höchstbetrags für den Anspruch auf Prämienverbilligung. 	<p>Entlastungsprogramm 2004¹⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vor allem ausgabenseitige Verbesserung des Bundeshaushalts (Entlastung bis 2008 um rund 2 Milliarden Franken). • Im Vergleich zum Entlastungsprogramm 2003 weniger, aber ergiebiger Maßnahmen. • Eindämmung des Ausgabenwachstums auf durchschnittlich 2,2 Prozent von 2004 bis 2008. • Verstärkung der Kontrolltätigkeit bei der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer (Mehreinnahmen von 100 Millionen Franken). • Systematische Aufgabenverzichtplanung (AVP), Kürzung bei den Personal- und Sachausgaben sowie den Investitionsgütern um 5 Prozent (erwartete Einsparungen von 270 Millionen Franken).

Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik
2007/2008		
<p>Ausländergesetz¹⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelung der Zulassung und des Aufenthalts von Ausländern aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten. • Vorrang für Personen aus EU-/EFTA-Staaten. • Begrenzung der Zulassung auf qualifizierte Arbeitskräfte. • Zulassungsbedingungen: jährliche Höchstzahlen (Kontingente), Einhalten von ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. • Erleichterung der beruflichen Mobilität innerhalb der Schweiz durch die Straffung der Bewilligungsverfahren. • Verstärkte Maßnahmen zur Durchsetzung des Rechts (Missbrauchsbekämpfung). 	<p>Änderung KVG im Zusammenhang mit dem AsylG¹⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Änderungen für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung: Einschränkung der Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer, Sistierung der individuellen Prämienvergünstigungen, Ausnahme vom maßgebenden Versichertenbestand für den Risikoausgleich. <p>Familienzulagengesetz¹⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Regelung auf Bundesebene neu. • Mindestansätze pro Monat: 200 Franken Kinderzulage, 250 Franken Ausbildungszulagen (erhebliche Anpassung nach oben). • Erhöhung der Lohnnebenkosten. <p>5. IV-Revision¹⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dämpfung der Zunahme der IV-Neuberentungen durch Maßnahmen zur Früherfassung und Frühintervention. • Anpassung des Invaliditätsbegriffs und des Rentenanspruchs. • Korrektur von negativen Anreizen bei der beruflichen Eingliederung. • Stärkung der Aufsichtskompetenzen des Bundes zwecks Harmonisierung der Anwendung der IV-Gesetzgebung. 	<p>NFO²⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verlängerung der Kompetenz des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer (Befristung bis 2020). • Mehrwertsteuer: Normalatz beträgt höchstens 6,5 Prozent, reduzierter Satz beträgt mindestens 2 Prozent. <p>Anpassungen Unternehmensbesteuerung²¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Rechtssicherheit durch Regelung der indirekten Teilliquidation und der Transponierung. <p>Sofortmaßnahmen Ehepaarbesteuerung²²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abbau der steuerlichen Diskriminierung von Doppelverdienerehepaaren (Festlegung Doppelverdienerehepaarabzug auf 50 Prozent des niedrigeren Einkommens; Verheiratetenabzug in Höhe von 2.300 Franken).

¹ Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), 4. IV-Revision vom 21.3.2003.

² Sofern nicht anders vermerkt, treten die Neuregelungen zum 1.1. eines Jahres in Kraft.

³ Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19.12.2003 (Mantelerlass). Gestaffelte Inkraftsetzung der mit der Umsetzung notwendigen Gesetzesänderungen. Termine: 1.4.2004, 20.12.2004, 1.1.2005 und 1.1.2006.

- ⁴ Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) vom 3.10.2003. Ab 1.5.2004 in Kraft.
- ⁵ Bundesgesetz über die Erwerbersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz vom 3.10.2003. Ab 1.7.2005 in Kraft.
- ⁶ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), 1. BVG-Revision, verabschiedet am 3.10.2003. Inkrafttreten: 1. Paket am 1.4.2004, 2. Paket am 1.1.2005, 3. Paket am 1.1.2006.
- ⁷ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über die Zinsbesteuerung vom 17.12.2004. Ab 1.7.2005 in Kraft.
- ⁸ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), Änderung vom 18.6.2004; Maßnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge (BVG) vom 19.9.2003.
- ⁹ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Gesamtstrategie und Risikoausgleich sowie Pflögetarife), Änderung vom 8.10.2004.
- ¹⁰ Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Maßnahmen zur Personenfreizügigkeit vom 17.12.2004. Bei der Volksabstimmung vom 25.9.2005 angenommen. Ab 1.4.2006 in Kraft.
- ¹¹ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz), Änderung vom 8.10.2004. Angenommen bei der Volksabstimmung vom 27.11.2005. Ab 1.7.2006 in Kraft.
- ¹² Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM), Änderung vom 16.12.2005. Ab 1.7.2006 in Kraft.
- ¹³ Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), Änderung vom 16.12.2005. Ab 1.7.2006 in Kraft.
- ¹⁴ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, Prämienverbilligung), Änderung vom 18.3.2005.
- ¹⁵ Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17.6.2005 (Mantelerlass).
- ¹⁶ Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16.12.2005. Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 24.9.2006 angenommen. Der Termin des Inkrafttretens ist noch nicht definitiv bestimmt.
- ¹⁷ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 16.12.2005, Änderung im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes. Inkrafttreten ursprünglich ab 1.1.2007 geplant, wahrscheinlich aber mit Verzögerung.
- ¹⁸ Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24.3.2006. Gegen das Gesetz ist ein Referendum zustande gekommen. Die Volksabstimmung findet am 26.11.2006 statt.
- ¹⁹ Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), Änderung vom 6.10.2006 (5. IV-Revision). Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Termin des Inkrafttretens ist noch nicht definitiv bestimmt.
- ²⁰ Bundesbeschluss über eine neue Finanzordnung vom 19.3.2004. Bei der Volksabstimmung vom 28.11.2004 angenommen. Ab 1.1.2007 in Kraft.
- ²¹ Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung vom 23.6.2006. Ab 1.1.2007 in Kraft.
- ²² Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, Sofortmaßnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung) vom 6.10.2006. Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Termin des Inkrafttretens ist noch nicht definitiv bestimmt.

Eigene Zusammenstellung Avenir Suisse

Literatur

- AK** – Arbeiterkammer, 2006, Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch, Wien
- Akerlof**, George A., 1970, The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, S. 488–500
- Atkinson**, Anthony B., 1995, The Welfare State and Economic Performance, in: National Tax Journal, Vol. 48, No. 2, S. 171–198
- Barro**, Robert J. / **Sala-i-Martin**, Xavier, 1992, Convergence, in: Journal of Political Economy, Vol. 100, No. 2, S. 223–251
- Barro**, Robert J., 1991, Economic Growth in a Cross Section of Countries, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 2, S. 407–443
- 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/Zürich, URL: http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/st1105_drei_laender_vergleich.pdf [Stand: 2006-08-11]
- Berchem**, Sascha von, 2005, Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Markt, Staat und Föderalismus, Hamburg
- Berthold**, Norbert, 2002, Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in Zeiten der Globalisierung, Würzburg
- Bertola**, Giuseppe / **Ichino**, Andrea, 1995, Wage Inequality and Unemployment: United States versus Europe, in: NBER Macroeconomics Annual, Cambridge/Mass., S. 13–45
- BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2002, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin
- BMF**, 2005a, Bericht über den Abschluss des Bundeshaushalts 2004, in: Monatsbericht des BMF, Februar 2005, S. 35–64
- BMF**, 2005b, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin
- BMF**, 2006a, Bericht zur Umsetzung von Maßnahmen für den zur Haushaltssanierung erforderlichen Abbau des übermäßigen Defizits nach Artikel 2 Abs. 1 der Entscheidung des ECOFIN-Rates vom 14. März 2006 über die Inverzugsetzung Deutschlands gemäß Art. 104 (9) EG-Vertrag, 5. Juli 2006, Berlin
- BMF**, 2006b, Erfolg für deutsche Finanzpolitik: Maastricht-Defizit 2006 liegt bei –2,6 % – Kurs halten bei der Konsolidierung, Pressemitteilung Nr. 117/2006, Berlin
- BMF**, 2006c, Wachstumsorientierte Unternehmensteuerreform für Deutschland, 12. Juli 2006, Berlin, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_06/nn_3380/DE/Aktuelles/003.html [Stand: 2006-10-04]
- BMG** – Bundesministerium für Gesundheit, 2005, Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2005, Berlin
- BMGS** – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin
- Böhm-Bawerk**, Erich von, 1921, Kapital und Kapitalzins, Band 1, Jena

Borner, Silvio / Bodmer, Frank, 2004, Wohlstand ohne Wachstum: Eine Schweizer Illusion, Zürich

Börsch-Supan, Axel / Essig, Lothar / Wilke, Christina, 2005, Rentenlücken und Lebenserwartung: Wie sich die Deutschen auf den Anstieg vorbereiten, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln

Brandt, Nicola / Burniaux, Jean-Marc / Duval, Romain, 2005, Assessing the OECD Job Strategy: Past Developments and Reforms, OECD Economics Department Working Paper, No. 429, Paris

Breyer, Friedrich / Zweifel, Peter / Kifmann, Mathias, 2005, Gesundheitsökonomie, Heidelberg

Brücker, Herbert / Weise, Christian, 2001, EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, in: DIW-Wochenbericht, 68. Jg., Nr. 31, S. 474–481

Brunetti, Aymo, 2004, Ökonomische Wirkungen der EU-Erweiterung auf die Schweiz, in: Die Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Heft 3, S. 9–12

BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen, 2005, Sozialversicherungen der Schweiz, Bern

BSV, 2006a, Faktenblatt Bundesgesetz über die Familienzulagen: Finanzielle Auswirkungen der Vorlage, Bern, URL: http://www.bsv.admin.ch/fam/aktuell/d/eidgenossische_volksabstimmung_061126/d_FB_5_FinanzielleAuswirkungen.pdf [Stand: 2006-10-02]

BSV, 2006b, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2006, Bern

Bundesamt für Statistik, 2006, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006, Neuchâtel

Bundesministerium für Finanzen, 2005, Österreichs Stabilitätsprogramm, Wien

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1999, Bern

Busch, Berthold, 2007, Deutschland und die Europäische Union im europäischen Mehrebenen-System, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Köln (erscheint Anfang 2007)

Busse, Reinhard / Riesberg, Anette, 2004, Health Care Systems in Transition: Germany, Kopenhagen

CDU / CSU / SPD, 2005, Gemeinsam für Deutschland: Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Rheinbach

Confoederatio Helvetica, Die politischen Rechte im Bund, URL: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/index.html> [Stand: 2006-01-06]

Credit Suisse, 2003, Öffentliche Finanzen in Schieflage – Hintergründe und Lösungsansätze, Economic Briefing, Nr. 34, Zürich

Credit Suisse, 2004, Föderalismus und Binnenmarkt – Ein Paar mit Zukunft?, Spotlight vom 16. September 2004, Zürich, URL: https://entry4.credit-suisse.ch/csfs/research/p/d/de/publikationen/media/pdf/spo_0409_revision_bgbm_de.pdf [Stand: 2006-10-02]

Deutscher Bundestag, 2006, Weg der Gesetzgebung, URL: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetzgebung/weg> [Stand: 2006-06-12]

Deutscher Bundestag / Bundesrat, 2006, GESTA.online, Stand der Gesetzgebung des Bundes, 15. Wahlperiode, URL: <http://dip.bundestag.de/gesta/GESTA.online.15.pdf> [Stand: 2006-04-26]

Devereux, Michael P., 2004, Measuring Taxes on Capital Income, in: Sorensen, Peter Birch (Hrsg.), Measuring the Tax Burden on Capital and Labor, CESifo Seminar Series, Cambridge, S. 35–71

Eckpunktpapier, 2006, Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006, 4.7.2006, URL: http://www.die-gesundheitsreform.de/gesundheitspolitik/pdf/eckpunkte_gesundheitsreform_2006.pdf?param=reform2006 [Stand: 2006-10-04]

Eichhorst, Werner / **Profit**, Stefan / **Thode**, Erich, 2001, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin

Eidgenössisches Finanzdepartement, 2006, Öffentliche Finanzen 2006, Bern

Enste, Dominik H. / **Hardege**, Stefan, 2006, Regulierung und Beschäftigung – eine empirische Analyse für 22 OECD-Länder, in: IW-Trends, , 33. Jg., Nr. 2, S. 33–46

Europäische Kommission, 2006, Statistischer Anhang zu „Europäische Wirtschaft“, Frühjahr 2006, Brüssel

Eurostat, 2006, Datenbank: Langfristige Indikatoren, Bevölkerung und Soziale Bedingungen, Arbeitsmarkt, Beschäftigung, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_30298591&_dad=portal&_schema=PORTAL [Stand: 2006-11-09]

Felderer, Bernhard, 2004, Europe, USA, and the role of the service industries, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 53. Jg., Nr. 3, S. 353–367

Fölster, Stefan / **Henrekson**, Magnus, 2001, Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries, in: European Economic Review, Vol. 45, No. 8, S. 1501–1520

Franz, Wolfgang, 1996, Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995, in: Gahlen, Bernhard / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und die Möglichkeiten ihrer Überwindung, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottheuven, Band 25, Tübingen, S. 3–45

Georgii, Harald / **Borhanian**, Sarab, 2006, Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Berlin

Graetz, Michael J., 1997, The Decline (and Fall?) of the Income Tax, New York

Haefelin, Ulrich / **Haller**, Walter, 2005, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich

Heiniger, Yvonne / **Straubhaar**, Thomas / **Rentsch**, Hans / **Flückiger**, Stefan / **Held**, Thomas, 2004, Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in Deutschland, Zürich

Hülkamp, Nicola / **Seyda**, Susanne, 2004, Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Ökonomische Analyse und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen, IW-Positionen, Nr. 11, Köln

Hüther, Michael / **Scharnagel**, Benjamin, 2005, Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 32-33, S. 23–30

Hüther, Michael, 2003, Finanzpolitik in der Währungsunion: Ein Pakt mit Illusionen?, in: Adam, Klaus G. / Franz, Wolfgang (Hrsg.), Instrumente der Finanzpolitik, Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge, Frankfurt am Main, S. 146–155

IMF – International Monetary Fund, 2006, World Economic Outlook Database April 2006, Washington D. C., URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/01/data/index.htm> [Stand: 2006-04-11]

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2002, Reformbarometer Oktober/November 2002, URL: <http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/refbaro1011-02prolog.pdf> [Stand: 2006-08-11]

IW Köln, 2003, Agenda 2010: Der Anfang lässt hoffen, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 21, S. 4–5

IW Köln, 2005a, Reformbarometer Januar 2005, URL: <http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/refbaro01-05.pdf> [Stand: 2006-08-11]

IW Köln, 2005b, Reformbarometer Mai 2005, URL: <http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/refbaro05-05.pdf> [Stand: 2006-09-19]

IW Köln (Hrsg.), 2005c, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln

Keuschnigg, Christian, 2005, Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik, Tübingen, S. 257–293

Keuschnigg, Christian, 2006, Exports, Foreign Direct Investment and the Costs of Corporate Taxation, CEPR Discussion Paper, No. 5769, London

Kifmann, Matthias, 2005, Die Kopfpauschale mit Prämienverbilligung: Folgen für die effektive Einkommensbesteuerung, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 52. Jg., Nr. 4, S. 465–474

Kirchgässner, Gebhard, 2004a, Steuerwettbewerb in der Schweiz, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 51. Jg., Nr. 4, S. 457–466

Kirchgässner, Gebhard, 2004b, Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung, in: Kommission für Konjunkturfragen (Hrsg.), Jahresbericht 2004 der Kommission für Konjunkturfragen, Bern, S. 42–48

Klös, Hans-Peter, 2001, Deutschland im Widerspruch: der gespaltene Arbeitsmarkt, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Fördern und Fordern: Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 63–106

Klös, Hans-Peter / **Peter**, Waltraud, 2001, Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Fördern und Fordern: Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 177–210

- Knell**, Markus / **Köhler-Töglhofer**, Walpurga / **Prammer**, Doris, 2006, Jüngste Pensionsreformen in Österreich und ihre Auswirkungen auf fiskalische Nachhaltigkeit und Pensionsleistungen, in: Geldpolitik und Wirtschaft, Nr. 2, S. 72–100
- Kommission für Konjunkturfragen**, 2005, Jahresbericht 2005: Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern
- Lane**, Jan-Erik, 2002, The Public Sector in Switzerland, in: Avenir Suisse (Hrsg.), Der Preis des Föderalismus, Zürich, S. 55–70
- Linder**, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie, Bern
- Merkel**, Angela, 2005, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 30.11.2006, URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.layout.Variant=Druckansicht.html> [Stand: 2006-09-28]
- Mueller**, Dennis, 2003, Public Choice, Cambridge/Mass.
- Musgrave**, Richard, 1959, The Theory of Public Finance, New York
- Neubauer**, Günther / **Ujlaky**, Raphael, 2005, Bürgerversicherung, Gesundheitsprämie oder private Versicherungspflicht?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 52. Jg., Nr. 4, S. 429–442
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999, Employment Outlook, Paris
- OECD**, 2000, Economic Surveys Switzerland, Paris
- OECD**, 2001, Regulatory Reform in Ireland, OECD Reviews of Regulatory Reforms, No. 8, Paris
- OECD**, 2004a, Employment Outlook, Paris
- OECD**, 2004b, Social Expenditure Database, Paris
- OECD**, 2005a, Bildung auf einen Blick, Paris
- OECD**, 2005b, Labour Force Statistics, Paris
- OECD**, 2005c, Revenue Statistics, 1965–2004, Paris
- OECD**, 2006a, Annual National Accounts, Volume I, Main aggregates, Paris
- OECD**, 2006b, Economic Outlook, No. 79, Paris
- OECD**, 2006c, Economic Policy Reforms: Going for Growth, Paris
- OECD**, 2006d, Employment Outlook, Boosting Jobs and Incomes, Paris
- OECD**, 2006e, Health Data, Paris
- Pichler**, Eva, 2005, Die 1.000 Euro Falle: Die Auswirkungen der Steuer- und Wohlfahrts politik in Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 52. Jg., Nr. 3, S. 400–409
- Pimpertz**, Jochen, 2004, Soziale Sicherung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2050: Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 239–262
- Rentsch**, Hans / **Flückiger**, Stefan / **Held**, Thomas / **Heiniger**, Yvonne / **Straubhaar**, Thomas, 2004: Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz, Zürich

Sauerland, Dirk, 2004, Die Gesetzliche Krankenversicherung in der Sozialen Marktwirtschaft: eine ordnungspolitische Analyse, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 55. Jg., S. 209–233

Schäfer, Holger, 2003, Reform der Arbeitslosenversicherung: Ökonomische Aspekte einer politischen Debatte, IW-Positionen, Nr. 1, Köln

Schaltegger, Christoph A., 2005, Ist die Höhe der Staatsquote schuld an der Schweizer Wachstumsschwäche?, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 1/2, S. 55–58

Scharnagel, Benjamin, 2006a, Reformpolitik in Deutschland – Die Föderalismusreform, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche, Köln, URL: http://www.insm.de/Downloads/PDF_-_Dateien/Merkelmeter/Drittes_Merkelmeter_Hintergrund.pdf [Stand: 2006-08-11]

Scharnagel, Benjamin, 2006b, Reformpolitik in Deutschland – Die Halbjahresbilanz der Großen Koalition, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche, Köln, URL: http://www.insm.de/Downloads/PDF_-_Dateien/Merkelmeter/Viertes_Merkelmeter.pdf [Stand: 2006-08-11]

Scharnagel, Benjamin, 2006c, Reformpolitik in Deutschland – Januar/Februar 2006, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche, Köln, URL: http://www.insm.de/Downloads/Veranstaltungen/PK_Merkelmeter/Studie_Merkelmeter.pdf [Stand: 2006-09-29]

Scharnagel, Benjamin, 2006d, Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche, Köln, URL: http://www.insm.de/Downloads/Word-Dokumente/Pressemeldungen_1_2006/Hintergrundbericht_Merkelmeter.pdf [Stand: 2006-10-12]

Schick, Rupert / **Zeh**, Wolfgang, 1996, So arbeitet der deutsche Bundestag, 9. überarbeitete Auflage, Rheinbreitbach

Schmidt, Christoph M. / **Zimmermann**, Klaus F. / **Fertig**, Michael / **Kluve**, Jochen, 2001, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin

Schneider, Udo, 2004, Asymmetric information and the demand for health care: the case of double moral hazard, in: Schmollers Jahrbuch, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 124. Jg., Nr. 2, S. 233–256

Siebert, Horst, 2005, Jenseits des sozialen Marktes, München

Sorensen, Peter Birch, 2004, Measuring Taxes on Capital and Labour – An Overview of Methods and Issues, in: Sorensen, Peter Birch (Hrsg.), Measuring the Tax Burden on Capital and Labor, CESifo Seminar Series, Cambridge, S. 1–33

Spermann, Alexander, 1999, Negative Einkommensteuer, Lohnsubvention und Langzeit-arbeitslosigkeit, Frankfurt am Main

Staatssekretariat für Wirtschaft / Bundesamt für Migration / Bundesamt für Statistik, 2006, Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 2. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002 – 31. Dezember 2005, Bern, URL: http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Schweiz_EU/Bericht_Observatoire_2006_d_-_final.pdf [Stand: 2006-10-02]

Steger, Gerhard, 2006, Do we need Fiscal Spending Rules in Austria?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 53. Jg., Nr. 1, S. 69–73

Steiner, Viktor, 2006, Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Ein Ausweg aus der Beschäftigungskrise?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 53. Jg., Nr. 2, S. 213–228

Steinmann, Lukas, 2005, Wachstum: Orientierung am Potenzial der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, in: Steinmann, Lukas / Rentsch, Hans (Hrsg.), Diagnose: Wachstumschwäche – Die Debatte über die fehlende Dynamik der schweizerischen Volkswirtschaft, Zürich, S. 7–17

Steinmann, Lukas / **Telser**, Harry, 2005, Gesundheitskosten in der alternden Gesellschaft: Weshalb nicht die Zunahme älterer Menschen, sondern falsche Anreize das Gesundheitswesen unter Druck setzen, Zürich

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2001, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart

SVR, 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart

SVR, 2004, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden

SVR, 2005, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden

SVR, 2006, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden

Telser, Harry / **Steinmann**, Lukas, 2005, Die Finanzierung des Schweizer Gesundheitssystems, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 52. Jg., Nr. 4, S. 526–539

Thränhardt, Dietrich, 2000, Gesetzgebung, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 207–211

Wagner, Thomas / **Jahn**, Elke J., 2004, Neue Arbeitsmarkttheorien, 2. Auflage, Stuttgart

Wahl, Stefanie / **Schulte**, Martin, 2005, Arbeitslosigkeit abbauen – von Besseren lernen, München

Walter, Evelyn 2005, Dimensionen der Ausgaben für das österreichische Gesundheitswesen 2003, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 52. Jg., Nr. 4, S. 475–493

Walter, Robert / **Mayer**, Heinz, 2000, Bundesverfassungsrecht, 9. Auflage, Wien

Walwei, Ulrich, 2005, Labour market effects of employment legislation, in: Hönekopp, Elmar (Hrsg.), The report of the European employment task force: impetus to European employment policy – impulses for Germany, Nürnberg, S. 15–34

Wasem, Jürgen, 2002, Doppelte Informationsasymmetrien – Konsequenzen für die Gestaltung der Gesundheitspolitik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71. Jg., Nr. 4, S. 459–461

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2004, Nachhaltige Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung, Gutachten des wissenschaftlichen Beirates des Bundesministeriums für Finanzen, Berlin

WKÖ – Wirtschaftskammer Österreich, 2006, Benchmarkindikatoren EU/Österreich, Wien

Kurzdarstellung

Für Deutschland, Österreich und die Schweiz bedeuten Globalisierung, Alterung der Gesellschaft und Strukturwandel gleichermaßen Chance und Herausforderung. Aber auch spezifische nationale Probleme verlangen nach Lösungen, um die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum zu verbessern. Dabei unterscheidet sich die wirtschaftliche Ausgangslage der drei Nachbarländer erheblich: Während in Deutschland seit den neunziger Jahren das Wirtschaftswachstum niedrig und die Arbeitslosigkeit hoch ist, herrscht in den Alpenrepubliken nahezu Vollbeschäftigung. Österreich entwickelte sich seit der Jahrtausendwende dynamischer, und auch die Schweiz erlebt nach mehrjähriger Wachstumsschwäche einen Konjunkturaufschwung. Das „D A CH-Reformbarometer“ vergleicht die Reformpolitik der drei Länder im Zeitraum September 2002 bis September 2006 und bewertet die Reformansätze in den Bereichen Arbeitsmarkt-, Sozial- sowie Steuer- und Finanzpolitik anhand ausgewählter ökonomischer Kriterien. Danach haben sich die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung und Wachstum in allen drei Ländern verbessert. Während für Österreich die Reformbilanz am günstigsten ausfällt, war die deutsche Wirtschaftspolitik nur teilweise erfolgreich. Die Schweiz zeichnet sich im Drei-Länder-Vergleich durch die geringste Reformdynamik aus.

Abstract

For Germany, Austria and Switzerland, globalisation, the ageing of society and structural change all represent both opportunities and challenges. However, there are also specific national problems to be solved to improve the conditions necessary for exploiting employment and growth potential. In this respect, the economies of the three neighbouring countries start from very different positions. Whilst in Germany the growth rate has been low and unemployment high since the nineties, the two Alpine republics have been enjoying almost full employment. The Austrian economy has been more buoyant since the turn of the millennium and after several years of slow growth even the Swiss economy is now experiencing a boom. The “D A CH-Barometer” compares the three countries’ reform policies for the period September 2002 to September 2006 and assesses their approaches to labour market, welfare, as well as tax and financial policy reform using selected economic criteria. The results show that the fundamentals required for increasing employment and growth have improved in all three countries. Whilst the Barometer reaches the most favourable conclusions about Austrian reforms, German economic policy is shown to have only been partly successful. The three-country comparison identifies Switzerland as having the least energetic reforms.

Die Autoren

Alex Beck, lic. rer. pol., geboren 1971 in St. Gallen; Ökonomiestudium an den Universitäten Bern und Glasgow, Schwerpunkte Finanz- und Wirtschaftspolitik; von 1997 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sekretariat der Wettbewerbskommission, danach Senior Economist im Economic Research der Credit Suisse; seit Februar 2005 Projektleiter bei Avenir Suisse.

Avenir Suisse wurde 1999 von 14 internationalen Schweizer Unternehmen ins Leben gerufen und hat heute eine immer breitere Trägerschaft, auch von kleinen und mittleren Unternehmen und Privatpersonen. Als operative Stiftung und unabhängiger Think-Tank nach angelsächsischem Vorbild engagiert sich Avenir Suisse für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz.

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

Die **WKÖ** ist die gesetzliche Interessenvertretung aller österreichischen Unternehmen. Die Hauptaufgaben sind die Vertretung der Mitgliederinteressen auf sämtlichen Ebenen der Gesetzgebung, Servicedienstleistungen für die Mitglieder sowie die Exportförderung.

Dr. rer. pol. **Benjamin Scharnagel**, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand; von 1997 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln und gleichzeitig bis 2002 wissenschaftlicher Referent beim Deutschen Bundestag; 2002 Promotion in Köln zum Thema „Internationale Nichtregierungsorganisationen und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter“; seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Allgemeine Wirtschaftspolitik“; 2004 und 2005 Dozent für Mikroökonomik an der Kölner Journalistenschule.

Das **Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.** (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.