

# **Das D A CH-Reformbarometer**

## **Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise**

**– Ausgabe 2009 –**

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

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

Köln, Wien, Zürich im Dezember 2009



## Inhalt

1	Einleitung	5
2	Bestandsaufnahme	8
3	Die Finanzmarktkrise	10
3.1	Auslöser der Krise	10
3.2	Finanzmarktstabilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz	12
3.3	Fazit	15
4	Reformpolitik in den einzelnen Ländern	17
4.1	Deutschland	17
4.2	Österreich	24
4.3	Schweiz	30
5	Reformpolitische Lehren	36
6	Methodische Hinweise	39
7	Literatur	42
8	Die beteiligten Institute	44
9	Die Autoren	45

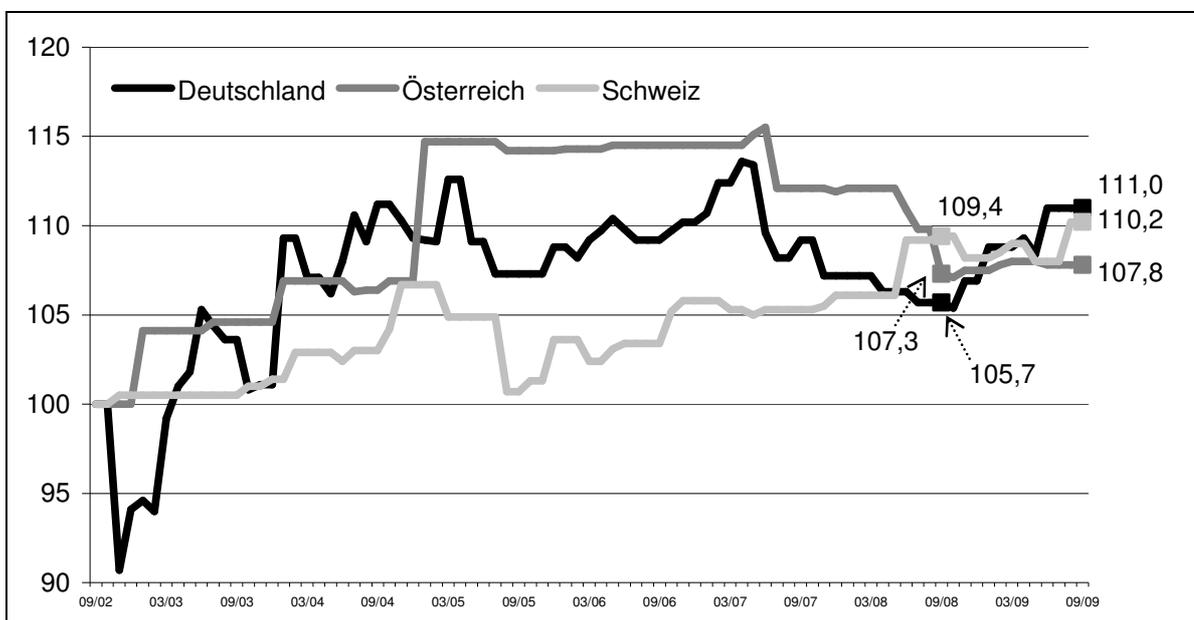
## 1 Einleitung

„Zurück auf Los“ – so lautet die Quintessenz des diesjährigen D A CH-Reformbarometers: Auf die größte Wirtschafts- und Finanzkrise seit der Großen Depression vor 80 Jahren haben Deutschland, Österreich und die Schweiz mit außerordentlichen Maßnahmen kurzfristig reagiert und dabei ein gehöriges Maß an Krisenmanagement unter Beweis gestellt. Mithilfe der Finanzmarktstabilisierung und diversen Konjunkturpaketen konnten sie einen noch schlimmeren Einbruch vermeiden. Gleichzeitig aber haben sie sich damit Schulden aufgeladen, die nur mit einer konsequenten Wachstumsstrategie abgebaut werden können. Die ordnungspolitischen Kriterien des Reformbarometers liefern dazu den Leitfaden.

Abbildung 1-1

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

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



Quellen: IW Köln, Wirtschaftskammer Österreich, Avenir Suisse

Das D A CH-Reformbarometer misst die Reformdynamik von Deutschland, Österreich und der Schweiz in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik seit September 2002.<sup>1</sup> Das Ausgangsniveau der entsprechenden Teilindikatoren wurde damals für alle Länder auf 100 Punkte gesetzt. Werte über 100 zeigen eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum an, Werte unter 100 signalisieren eine Verschlechterung. Gegenstand der Analyse ist das politische Handeln und seine voraussichtlichen Konsequenzen. Die Politikfolgenabschätzung erfasst nicht die Entwicklung wichtiger volkswirtschaftlicher Kennziffern; eine entsprechende Bestandsaufnahme bietet Kapitel 2.

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Periode von Oktober 2008 bis September 2009. Alle drei Länder haben sich gegenüber dem Vorjahr verbessert. Dabei hat Deutschland die beste **Reformdynamik** vorzuweisen, während die Schweiz und Österreich nur ein leichtes Plus verbuchen konnten:

<sup>1</sup> Eine ausführliche Analyse der Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit September 2002 findet sich in Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006. Zur Methodik siehe ebenfalls dort und hier Kapitel 6.

1. **Deutschland** verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr um 5,3 Punkte.
2. Die **Schweiz** legte um 0,8 Punkte zu.
3. In **Österreich** hat sich das Reformbarometer um 0,5 Punkte erhöht.

Aufgrund der unterschiedlichen Reformdynamik hat sich die Reihenfolge der drei Länder verändert: Deutschland positioniert sich auch beim Niveau des D A CH-Reformbarometers erstmals an der Spitze, und zwar knapp vor der Schweiz und etwas deutlicher vor Österreich. Ende September 2009 nimmt das Reformbarometer folgende Niveaus an (September 2002 = 100):

- |                       |              |
|-----------------------|--------------|
| 1. <b>Deutschland</b> | 111,0 Punkte |
| 2. <b>Schweiz</b>     | 110,2 Punkte |
| 3. <b>Österreich</b>  | 107,8 Punkte |

Damit ist sowohl im Dynamik-Ranking als auch im Niveau-Ranking die Reihenfolge der Länder die gleiche.

Nachdem **Deutschland** in den letzten sechs Jahren im D A CH-Reformbarometer immer nur mäßig abgeschnitten hat, liegt es im aktuellen Drei-Länder-Vergleich mit 111 Punkten erstmals sowohl hinsichtlich der Dynamik als auch des Niveaus vor seinen beiden südlichen Nachbarn. Die Finanz- und Wirtschaftskrise befreite die inzwischen abgewählte Große Koalition von ihrer reformpolitischen Agonie, die bis Sommer 2008 zu mehr Mindestlöhnen, längerem Arbeitslosengeld-I-Bezug und außerplanmäßigen Rentenerhöhungen geführt hatte.<sup>2</sup> Im Sinne einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik senkte vor allem das zweite Konjunkturpaket Steuern und Sozialabgaben und erhöhte die öffentlichen Investitionen. Allerdings hat Schwarz-Rot auch zahlreiche Steuerausnahmen erweitert und fragwürdige Subventionstöpfe aufgemacht. Zudem droht Deutschland in diesem Jahr wieder das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium zu verletzen.<sup>3</sup> Die jüngsten Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung sind damit verpufft. Um einer weiter ausufernden Neuverschuldung vorzubeugen hat die Große Koalition im Rahmen der Föderalismusreform II eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Zudem haben sich die Bundesländer verpflichtet, keine strukturellen Defizite mehr zu machen. Weniger erfolgreich war das Duo Merkel/Steinmeier auf den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Feldern. Zwar konnte die Große Koalition zum Sommer 2009 die Beiträge zu den Sozialversicherungen senken und damit Arbeitnehmer und Unternehmen entlasten – allerdings nur durch einen Steuerzuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung. Zudem hat sie der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Rentengarantie langfristig eine finanzielle Last aufgebürdet, welche die Teilerfolge ihrer nachhaltigen Stabilisierung (z. B. Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67) konterkariert.

Die **Schweiz** hat sich mit einem Endstand von 110,2 Punkten im D A CH-Reformbarometer für die Periode Oktober 2008 bis September 2009 gegenüber dem Vorjahreswert leicht verbessert. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf den Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik. Mit dem Beschluss des Parlaments zum Ausgleich der kalten Progression und einigen anderen

<sup>2</sup> Siehe dazu ausführlich Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2008, 16 ff.

<sup>3</sup> Die OECD (2009a) prognostiziert für Deutschland eine Defizitquote von 3,4 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts; der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009, 6) geht von einer „Punktlandung“ bei 3,0 Prozent aus.

kleineren Anpassungen im Steuersystem wurde dieses insgesamt etwas effizienter, leistungsfördernder und einfacher. Daneben fielen in erster Linie die Maßnahmen der Konjunkturpakete im Rahmen der Finanzkrise in die Bewertung. Positiv hat sich insbesondere der Ausstieg des Bundes aus dem UBS-Engagement ausgewirkt. So konnten die ursprünglichen Investitionen in die Pflichtwandelanleihe nicht nur vollständig zurückgeführt werden, sondern es resultierte darüber hinaus ein Nettoerlös von 1,2 Milliarden Franken, der zum Schuldenabbau verwendet wurde. Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik verbesserte sich ebenfalls leicht. So wurde die Maßnahme im Rahmen der Konjunkturpakete über die befristete Verlängerung der Kurzarbeitsentschädigung im Lichte der aktuellen konjunkturell schwierigen Lage positiv gewürdigt. Der Teilindikator Sozialpolitik erfuhr keine bewertungsrelevanten Maßnahmen und ist somit noch immer auf demselben Stand wie im September 2008.

Auf den dritten und letzten Platz des D A CH-Reformbarometers ist der langjährige Spitzenreiter **Österreich** abgefallen. Obwohl sich Österreich im diesjährigen Reformbarometer leicht auf 107,8 Punkte verbessern konnte, war dieser Anstieg im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz zu gering, um Boden gut zu machen. Die im Dezember 2008 ins Amt eingeführte Regierung Faymann hat zwar im Großen und Ganzen angemessen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise reagiert, davon abgesehen aber kaum reformpolitische Akzente gesetzt. Vor allem die langfristig dringend notwendigen Reformen in der Pensions- und Krankenversicherung sind wieder vertagt worden. Ebenso ist keine Strategie zu erkennen, wie Österreich die stark angestiegenen Schulden in absehbarer Zeit wieder abbauen möchte. Hinweise auf eine allgemeine Verwaltungs- und Föderalismusreform fallen hier zu vage aus. Der leicht positive Anstieg des Reformbarometerwertes ist im Wesentlichen auf die im März beschlossene Steuerreform zurückzuführen, die aber leider nichts an den grundsätzlichen Problemen des österreichischen Einkommenssteuersystems ändert, nämlich der hohen Progression im mittleren Einkommensbereich und den damit verbundenen negativen Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot.

## 2 Bestandsaufnahme

Das diesjährige D A CH-Reformbarometer reflektiert einen der stärksten wirtschaftlichen Einbrüche der letzten Jahrzehnte, von dem gerade exportstarken Nationen wie Deutschland, Österreich und die Schweiz besonders betroffen sind (Abbildung 2-1). Aufgrund des keynesianischen Nachfrageschocks waren die in allen drei Ländern beschlossenen Konjunkturprogramme im Prinzip die richtige wirtschaftspolitische Antwort auf die Krise. Allerdings fällt auf, dass das Volumen der Konjunktur- und Wachstumspakete in den drei Ländern sehr unterschiedlich ist.<sup>4</sup> So gibt die öffentliche Hand in Deutschland und Österreich innerhalb der nächsten zwei Jahre deutlich mehr aus als in der Schweiz. Dementsprechend werden in der Schweiz auch das Budgetdefizit und damit der Anstieg der Staatsverschuldung geringer ausfallen als in Deutschland und Österreich. Die OECD (2009a) erwartet für das Jahr 2009 für Deutschland einen Finanzierungssaldo von -3,4 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts, für Österreich von -4,3 Prozent; für die Schweiz wird lediglich eine Defizitquote von -1,5 Prozent prognostiziert (Abbildung 2-5). Diese Zahlen zeigen auch, wie sehr die Schweiz davon profitiert, die Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs für die Haushaltskonsolidierung genutzt zu haben, und dass die dort in der Verfassung installierte Schuldenbremse<sup>5</sup> das Ausgabeverhalten des Bundes diszipliniert: Der finanzpolitische Spielraum für die Schweiz ist in der Krise deutlich größer als etwa für Österreich, das versäumt hat, die notwendige Haushaltskonsolidierung während der Hochkonjunktur vor Ausbruch der Krise voranzutreiben.

Der durch den wirtschaftlichen Einbruch ausgelöste Anstieg der Arbeitslosigkeit – gemessen als harmonisierte Arbeitslosenquote nach dem Erwerbslosenkonzept der International Labor Organization (ILO) – fällt ebenfalls sehr unterschiedlich aus (Abbildung 2-2): In Deutschland wird sie im Jahresdurchschnitt 2009 lediglich um 0,4 Prozentpunkte steigen – allerdings auf ein deutliches höheres Niveau von dann 7,7 Prozent –, während die Arbeitslosenquote in der Schweiz voraussichtlich um 1 Prozentpunkt (von 3,5 auf 4,5 Prozent) und in Österreich sogar um 1,7 Prozentpunkte (von 3,8 auf 5,5 Prozent) zulegen wird. Das beschäftigungspolitische Ziel der jeweiligen Konjunkturprogramme ist daher in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß erreicht worden, und in Österreich scheint das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und der Stabilisierung des Arbeitsmarktes schlechter auszufallen als in seinen beiden Nachbarländern.

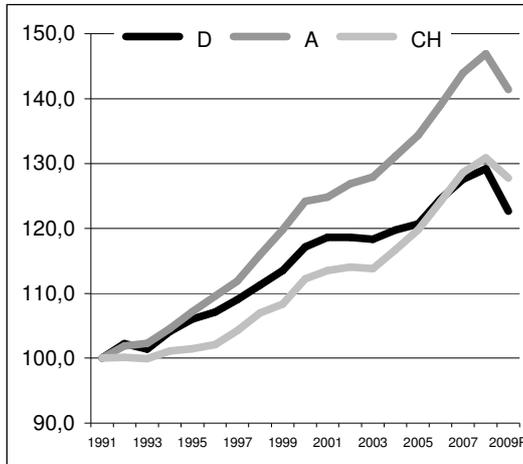
Bedenklich ist die Entwicklung der Staatsausgaben, die aufgrund der automatischen Stabilisatoren und der Ausgaben für die Konjunkturstimulierung stark in die Höhe geschneit sind (Abbildung 2-6). In Deutschland wird für 2009 eine Staatsquote von 48,0 Prozent, für Österreich von 52,3 Prozent und für die Schweiz von 40,9 Prozent (inklusive der aus Zwangsabgaben finanzierten Ausgaben für die Pflicht-Krankenversicherung und die obligatorische private berufliche Vorsorge) erwartet. Eine Staatsquote von 50 Prozent und darüber kann nur eine Übergangslösung sein, da sie langfristig die wirtschaftliche Dynamik hemmt. Da sowohl die Sozialabgabenquote (Abbildung 2-3) als auch die Steuerquote (Abbildung 2-4) sich kaum verändert haben, sind die in der Staatsquote enthaltenen öffentlichen Konsum- und Investitionsausgaben in erster Linie über zusätzliche Schulden finanziert worden. Die Rückführung der Schulden bei einer kleiner werdenden Erwerbsbevölkerung wird für alle Länder wohl eine der größten wirtschaftspolitischen Herausforderungen der nächsten Jahre sein, die ohne massive Kürzungen auf der Ausgabenseite nicht gelingen kann.

<sup>4</sup> Siehe dazu ausführlicher die einzelnen Länderkapitel zur Steuer- und Finanzpolitik, Abschnitt 4.1.4 (Deutschland), 4.2.4 (Österreich) und 4.3.4 (Schweiz).

<sup>5</sup> Siehe zur Schuldenbremse in der Schweiz Abschnitt 4.3.1; Deutschland hat in diesem Jahr eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert, siehe Abschnitt 4.1.4.

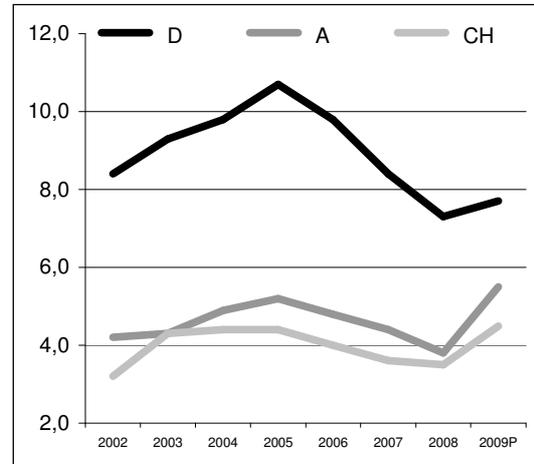
**Abb. 2-1: Wirtschaftswachstum**

Reales Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2000, 1991 = 100



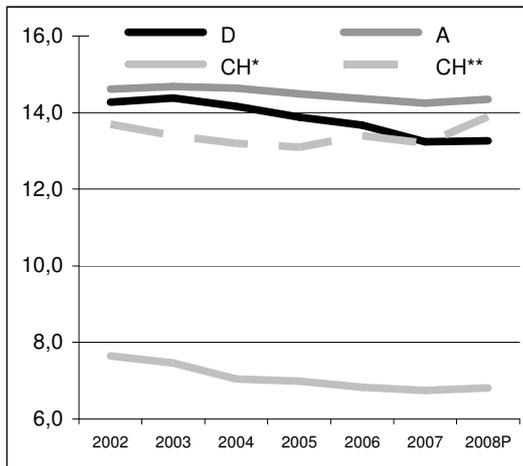
**Abb. 2-2: Arbeitslosigkeit**

Erwerbslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen (ILO-Erwerbskonzept)



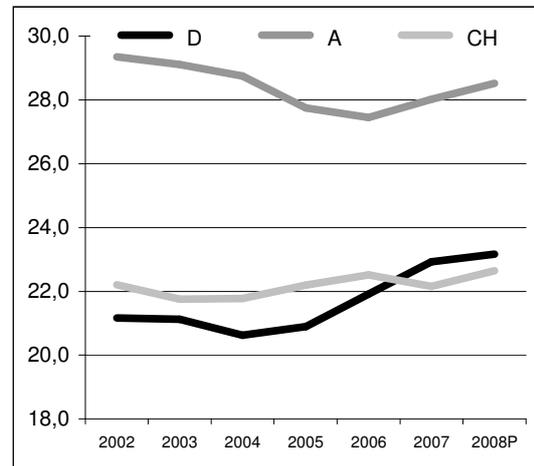
**Abb. 2-3: Sozialabgaben**

auf zentralstaatlicher Ebene in Prozent des BIP



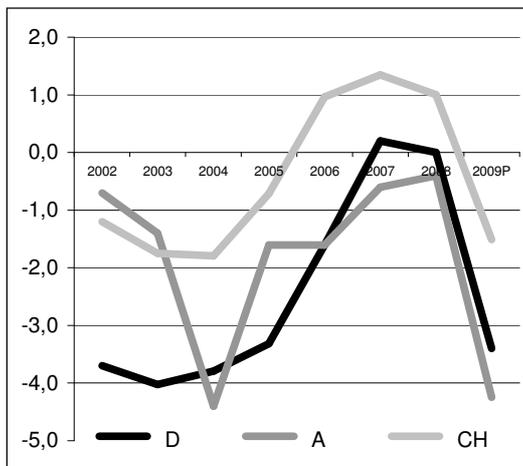
**Abb. 2-4: Direkte und indirekte Steuern**

in Prozent des BIP



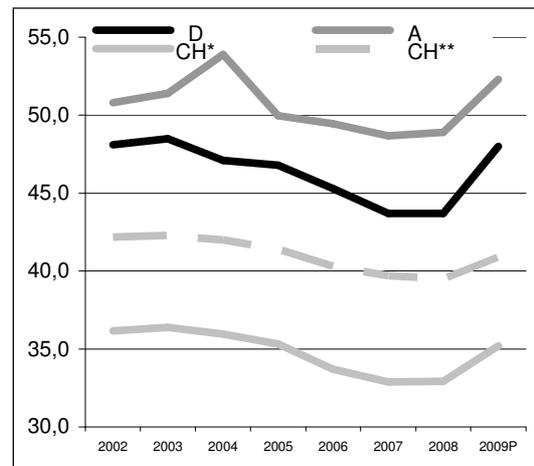
**Abb. 2-5: Finanzierungssaldo**

in Prozent des BIP



**Abb. 2-6: Staatsausgaben**

in Prozent des BIP



\* mit obligatorischen Krankenkassenprämien und Beiträgen zur betrieblichen Altersvorsorge;  
 \*\* mit Ausgaben der obligatorisch finanzierten Krankenversicherung und betrieblichen Altersvorsorge

Quellen: Eurostat, 2009; OECD, 2009a; 2009c; 2009d; Berechnungen Avenir Suisse

### 3 Die Finanzmarktkrise

#### 3.1 Auslöser der Krise

Die Mitte 2007 ausgebrochene internationale Finanzmarktkrise<sup>6</sup> hält Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft weiterhin in Atem. Sie ist ein vielschichtiges Phänomen, dem ein ganzes Bündel von Ursachen auf der Makro-, Mikro- und Regulierungsebene zugrunde liegt. Zusammengefasst lässt sich die Finanzmarktkrise als das verhängnisvolle Zusammenwirken der folgenden sechs Faktoren verstehen:

- das globale Ungleichgewicht der Leistungsbilanzen, das seinerseits eine Folge der hohen Konsum- und niedrigen Sparneigung in den USA war: Länder mit hohen Überschüssen investierten in US-Staatsanleihen, um den Aufwertungsdruck von der eigenen Währung zu nehmen, wobei gleichzeitig der Anpassungsprozess in den USA hinausgezögert wurde;
- die zu lange expansive Geldpolitik der Zentralbanken, insbesondere der Federal Reserve Bank in den USA, und damit einhergehend das historisch niedrige Zinsniveau als Basis - einer exzessiven Schuldenwirtschaft und immer umfassendere und kaum noch durchschaubare Verbriefungsprozesse, verbunden mit der Ausweitung eines Systems von Schattenbanken außerhalb des Bankensystems (Conduits);
- die implizite Staatsgarantie für große Finanzmarkt-Akteure, welche einem „moral-hazard“-Verhalten Vorschub leistete;
- die Anreiz-Mechanismen und Management-Vergütungssysteme, die zu einer exzessiven Risikoübernahme geführt haben;
- die prozyklischen Regulierungen (Basel II, Rechnungslegungs-Standards) und Rating-agenturen mit heiklen Zielkonflikten zwischen objektiver Bewertung von Wertpapieren und der Bezahlung durch die Anleihenemittenten;
- die „American Dream“ zero equity proposals der amerikanischen Regierung, die Wohneigentum ohne Eigenkapital als gesellschaftspolitisches Ziel propagierten.<sup>7</sup>

Auf die Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten haben Zentralbanken und Regierungen rasch, umfassend und zum Teil unkonventionell reagiert. Zum Einsatz kamen Instrumente wie massive Zinssenkungen, umfangreiche Liquiditätsbereitstellungen, Rekapitalisierungen von in Not geratenen Banken, Garantieübernahmen, die Auslagerung toxischer Aktiva sowie Verstaatlichungen. Übergeordnetes Ziel all dieser Maßnahmen war, das Funktionieren des Interbankenmarktes wieder herzustellen und das Vertrauen an den Finanzmärkten neu zu beleben. Die einzelnen Länder haben die verschiedenen Instrumente je nach Problemlage in unterschiedlicher Kombination eingesetzt. Dabei hat es sich gezeigt, dass es nicht leicht ist, überall die notwendige Balance zu finden zwischen der Vertrauensstärkung und Entlastung der betroffenen Institute einerseits sowie der gebotenen Schonung des Staatshaushalts bzw. der Steuerzahler und der Vermeidung von schädlichen „moral-hazard“-Effekten andererseits.

Aus reformpolitischer Perspektive ist interessant, dass in den ersten Monaten der Krise zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede in der Herangehensweise an die neuen Probleme und in der operativen Durchführung der einzelnen Maßnahmen bestanden. Dies mag einerseits der Dramatik der damaligen Lage zugeschrieben werden. Andererseits stellten die staatlichen Rettungspakete weitgehend wirtschaftspolitisches Neuland dar.

---

<sup>6</sup> Das Wort „Finanzmarktkrise“ wurde von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Unwort des Jahres 2008 gewählt.

<sup>7</sup> Vgl. OECD, 2009b.

Die staatlichen Hilfen haben sich jedoch im Verlauf der Krise einander angenähert; die Regierungen haben voneinander gelernt. Dies zeigt, dass der Systemwettbewerb als hilfreiches Such- und Entdeckungsverfahren wirkt. Tabelle 3-1 stellt die Rettungsprogramme einer Auswahl wichtiger Volkswirtschaften zusammen.

Tabelle 3-1

**Sondermaßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems**

	AU	BR	CA	CH	DE	FR	GB	HK	IT	JP	KR	NL	US	A
Einlagensicherung	√	–	–	√	√	–	√	√	√	–	√	–	√	√
Einschränkung von Leerverkäufen	√	–	√	–	√	√	√	–	√	√	–	√	√	–
Kapitalzuführungen	–	√	–	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Garantien von Verbindlichkeiten	√	–	√	–	√	√*	√	–	√	√	√	√	√	√
Versicherung von Aktiva	–	–	–	–	–	–	√	–	–	–	–	√	√	–
Ankauf von Aktiva	√	–	√	√	√	–	√	–	–	√	–	–	√	–
Verstaatlichung	–	–	–	–	√	–	√	–	–	–	–	√	√	–

√ : Maßnahme wird eingesetzt; – : Maßnahme wird nicht eingesetzt;  
 AU = Australien; BR = Brasilien; CA = Kanada; CH = Schweiz; DE = Deutschland;  
 FR = Frankreich; GB = Vereinigtes Königreich; HK = Hongkong SVR; IT = Italien; JP = Japan;  
 KR = Korea; NL = Niederlande; US = USA; A = Österreich;  
 \* Über die Société de financemet de l'économie française.

Quellen: BIZ, 2009, 121; Österreich: eigene Recherchen

Heute besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Rahmenbedingungen der internationalen Finanzmärkte verändert werden müssen. Wie jedoch der Ordnungsrahmen im Einzelnen beschaffen sein soll, um die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden und zukünftigen Krisen so weit als möglich vorzubeugen, bleibt umstritten. Der Test besteht letztlich darin, wie es gelingt, die vereinbarten Absichtserklärungen des G-20 Gipfels vom 2.4.2009 in London und beim Gipfel in Pittsburgh vom 25.9.2009 konkretisierten Absichtserklärungen in verbindliche Abkommen zu Aufsichts- und Regulierungsfragen umzusetzen. Dabei geht es auch darum, der Versuchung interventionistischer, komplexer Detailregelungen zu widerstehen, um nicht den Grundstein für neue Felder der Regulierungsarbitrage zu legen.

Auf die internationale Finanzmarktkrise folgte mit einer zeitlichen Verzögerung von rund einem Jahr eine globale Wirtschaftskrise, welche die Staaten zum Schnüren von umfangreichen Konjunkturpaketen zwang. Auch Deutschland, Österreich und die Schweiz sahen sich vor diese Notwendigkeit gestellt. Da dieses klassische Deficit Spending hauptsächlich über die Kernhaushalte des Staates abgewickelt wird, lässt es sich auch leicht nach der vorgegebenen Methodik des Reformbarometers bewerten. Dies trifft auf die staatlichen Stabilisierungs- und Stützungsmaßnahmen für das Finanzsystem im Allgemeinen und einzelne Finanzinstitute im Be-

sonderen jedoch viel weniger zu. Zum einen erfolgte deren Abwicklung entweder über staatliche Einrichtungen außerhalb des Staatshaushalts (Sondervermögen, Zweckgesellschaften) oder über die Notenbanken. Zum anderen ist aus heutiger Sicht vielfach nicht klar, in welchem Ausmaß gewährte Garantien und die Übernahme wertgeminderter (toxischer) Aktiva die Staatshaushalte gegebenenfalls später noch belasten werden. Hinzu kommt, dass die staatlichen Hilfen in den Haushaltsrechnungen (Finanzstatistik) und in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zum Teil unterschiedlich behandelt werden.<sup>8</sup>

### **3.2 Finanzmarktstabilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz**

Im Folgenden werden zunächst die von den einzelnen Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems kurz dargestellt. In einem zweiten Schritt werden diejenigen Maßnahmen, die den Staatshaushalt unmittelbar belasten, quantifiziert.<sup>9</sup> Im Weiteren werden alle übrigen Risiken, für die der Staat indirekt haftet, aufgezeigt, ohne allerdings über das Ausfallrisiko bzw. die Budgetwirksamkeit zu spekulieren. Denn es ist bei der Aufstellung des Haushaltsplans üblich, Garantien weder zu den Ausgaben zu addieren noch dem Schuldenstand gegenüberzustellen.<sup>10</sup>

Nicht vom Reformbarometer erfasst werden die geldpolitischen Maßnahmen der Notenbanken zur großzügigen Liquiditätsbereitstellung – sei es über Leitzinssenkungen oder mittels der Politik der „quantitativen und qualitativen Lockerung“ –, auch wenn damit mittel- bis langfristig erhebliche Risiken für die Preisstabilität verbunden sind. Ebenso besteht das Risiko, dass sich neue Blasen an den Vermögenmärkten bilden, die das Finanzsystem erneut gefährden könnten. Schließlich wird auch die Auslagerung toxischer Aktiva an die Notenbank wie im Falle der Schweiz im Reformbarometer nicht berücksichtigt, obwohl dadurch die zukünftige Gewinnabführung der SNB an den Bund und die Kantone negativ beeinflusst werden könnte. All diese Maßnahmen spiegeln sich in der Entwicklung der Bilanzsumme der Notenbanken wider. Ende Oktober 2009 betrug sie bei der EZB 1.779 Milliarden Euro und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) 209 Milliarden Franken, Ende 2007 aber erst 1.511 Milliarden Euro bzw. 127 Milliarden Franken.

#### **3.2.1 Deutschland**

Am 18.10.2008 wurde mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) geschaffen. Das Gesetz definiert mit der Garantieübernahme, Rekapitalisierung und Risikoübernahme drei Stabilisierungsinstrumente, die je nach Bedarf entweder einzeln oder kombiniert eingesetzt werden können und deren Einsatz bis Ende 2009 befristet ist. Der SoFFin gilt als Anstalt des öffentlichen Rechts, die bei der Deutschen Bundesbank angesiedelt ist, jedoch von dieser getrennt betrieben wird. Er wird in Form eines Sondervermögens des Bundes gebildet, weshalb seine Ausgaben sich nicht direkt auf den Bundeshaushalt auswirken. Die Tätigkeit des SoFFin wird sich im Bundesetat erst nach dessen Abwicklung niederschlagen, soweit aus aufgelaufenen Schulden zusätzliche Zinslasten zu tragen sind. Das Schlussergebnis des Fonds wird im Verhältnis 65 : 35 zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, wobei die Haftung der Länder auf 7,7 Milliarden Euro begrenzt ist.

Zur Finanzierung der Stabilisierungsmaßnahmen stehen dem SoFFin insgesamt 100 Milliarden Euro zur Verfügung (Kreditermächtigung); die Mittelbereitstellung erfolgt durch die Begebung

<sup>8</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, 2008.

<sup>9</sup> Diese Maßnahmen wirken sich nach der üblichen Bewertungsmethode auf die Reformbarometer der drei Länder aus, siehe dazu die Abschnitte 4.1.4, 4.2.4 und 4.3.4 zur Finanzpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

<sup>10</sup> Vgl. Zimmermann, 2009.

von Schuldverschreibungen. Für Rekapitalisierung und Risikoübernahme sind insgesamt 80 Milliarden Euro vorgesehen. Das maximale Volumen der Garantiegewährung liegt bei 400 Milliarden Euro. Aufgrund einer angenommenen Ausfallquote von 5 Prozent werden dem SoFFin zur Finanzierung möglicher Ausfälle 20 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Wie hoch die tatsächliche finanzielle Belastung des SoFFin letztlich ausfallen wird, lässt sich heute noch nicht beziffern – bisher hat es noch keine Ausfälle gegeben.

Die Maßnahmen des SoFFin setzten anfänglich vor allem auf der Passivseite der Bankbilanzen an. Zur Beseitigung der Unsicherheit über die Solidität der Banken auf der Aktivseite ist im Mai 2009 mit dem „Bad Bank“-Modell ein weiterer Baustein der staatlichen Finanzmarktstabilisierung hinzugekommen. Dieses bezweckt unter dem Dach der Finanzmarktstabilisierungsanstalt beim Bundesministerium die Auslagerung hoch abschreibungsgefährdeter Finanzaktiva aus den Geschäftsbanken auf individuelle, externe Zweckgesellschaften (Bad Banks), und zwar mit einem Abschlag von 10 Prozent auf den Buchwert. Die Geschäftsbanken erhalten dafür Schuldverschreibungen in gleicher Höhe, wofür der Staat über die SoFFin Garantie leistet. Als Gegenleistung für die Auslagerung ihrer Risikopositionen entrichten die Geschäftsbanken an die SoFFin eine risikoadäquate, marktgerechte Vergütung.<sup>11</sup>

Zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung ist das „Bad-Bank“-Modell auch auf die angeschlagenen Landesbanken ausgeweitet worden. Diese können risikoreiche Wertpapiere oder ganze Geschäftsbereiche im Volumen von 600 Milliarden Euro in sogenannte Abwicklungsanstalten auslagern. Als Gegenleistung haben die betroffenen Länder zugesagt, bis Ende 2010 ihre Landesbanken zu reformieren und teilweise zusammen zu legen. Für die Verluste bei der Bereinigung der Bilanzen müssen in erster Linie die Eigentümer der Landesbanken (Bundesländer, Sparkassen- und Giroverbände) in unbegrenzter Höhe aufkommen.

Am 2.6.2009 ermöglichte eine außerordentliche Hauptversammlung der Hypo Real Estate deren Verstaatlichung durch die Erhöhung des Staatsanteils auf über 90 Prozent, um die staatlichen Garantien von rund 100 Milliarden Euro zu sichern. Grundlage bildet das Gesetz zur Rettung von systemrelevanten Banken vom Sommer 2009.

Am 18.2.2009 hat die Bundesregierung zur Umsetzung der geänderten EU-Einlagensicherungsrichtlinie die Einlagensicherung und Anlegerentschädigung verbessert. Danach wird die Mindestdeckung für Einlagen spätestens ab dem 30.6.2009 auf 50.000 Euro angehoben und die bisherige Selbstbeteiligung von Anlegern in Höhe von 10 Prozent abgeschafft. Ab dem 31.1.2010 ist eine weitere Anhebung auf 100.000 Euro und eine Begrenzung der Auszahlungsfrist auf höchstens 30 Arbeitstage vorgesehen. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte hat diese Maßnahme nicht, da die Finanzierung der gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen durch Beiträge der Banken und Finanzinstitute erfolgt. Das geänderte Gesetz ist am 30.6.2009 in Kraft getreten.

### **3.2.2 Österreich**

Die Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems vom 20.10.2008 umfassen Instrumente zur Stabilisierung der notwendigen Liquidität für den Finanzsektor (Interbankenförderungs-gesetz, IBSG), zur Eigenkapital-Stärkung der Banken (Finanzmarktstabilisierungsgesetz, FinStaG) und zur Sicherung der Einlagen von natürlichen Personen (Änderung des Bankwesengesetzes).

Zur Belebung des Interbankenmarktes haben die Banken eine eigene Clearingbank AG (ÖCAG) eingerichtet, über die sie ihre Geschäfte abwickeln. Die ÖCAG verfügt – neben Eigenkapital in angemessener Höhe – über eine Haftung des Bundes und kann zur Liquiditätsschaf-

---

<sup>11</sup> Diese umfasst den ertragsabhängigen Ausgleich der Differenz zwischen Buch- und Fundamentalwert der Papiere über die Zeitachse sowie notfalls eine ertragsabhängige Nachhaftung der Alteigentümer.

fung selbst eigene Anleihen begeben. Die Bundeshaftung ist auch zur Erleichterung von Wertpapier-Emissionen der Kreditinstitute vorgesehen. Das Haftungsvolumen des Bundes für Garantien und Bürgschaften beläuft sich auf 75 Milliarden Euro. Im Frühjahr 2009 erfolgte eine teilweise Umwidmung der Garantiesumme, indem 10 Milliarden Euro für sogenannte österreichische Leitbetriebe reserviert wurden, von denen allerdings erst 355 Millionen Euro in Anspruch genommen worden sind. Für Förderungsausfälle der ÖCAG im Umfang von 4 Milliarden Euro haftet das Bundesministerium für Finanzen. Die Geschäfte der ÖCAG sollen – falls die Märkte wieder funktionieren – Ende 2009 auslaufen. Der Bundeshaushalt wird durch das IBSG nicht unmittelbar belastet. Die nötigenfalls erforderlichen Budgetmittel werden im Wege von Überschreitungsermächtigungen zur Verfügung gestellt.

Zur Eigenkapitalstärkung der Banken kann das österreichische Bundesministerium für Finanzen im Wege der Beteiligung an Kapitalerhöhungen Eigenkapital zur Verfügung stellen, wobei die Bereitstellung an entsprechende Bedingungen geknüpft ist. Die erworbenen Gesellschaftsanteile sind nach Erreichen des Zwecks der Maßnahme zu privatisieren. Insgesamt steht für dieses Partizipationskapital ein Volumen von 15 Milliarden Euro bereit. Die Flexibilität des Gesetzes ermöglicht es, dass für einzelne Maßnahmen auch im Eigentum des Bundes stehende Gesellschaften wie die Österreichische Industrieholding AG (OIAG) herangezogen werden können. Bis heute sind rund 4,9 Milliarden Euro beansprucht und damit haushaltswirksam geworden.

Für Einlagen von natürlichen Personen, die bisher zur Höhe von 20.000 Euro abgesichert waren, gilt mit Wirkung vom 1.10.2008 ein unbegrenzter Haftungsrahmen. Ab 1.1.2010 schützt die Einlagenversicherung 100.000 Euro je Konto. Auch die Haftung für Firmenkonti wird von 20.000 auf 50.000 Euro erweitert. Hierfür steht eine Bundeshaftung von 10 Milliarden Euro zur Verfügung.

### **3.2.3 Schweiz**

Mitte Oktober 2008 haben Bundesrat, Schweizerische Nationalbank (SNB) und Eidgenössische Bankenkommission ein Maßnahmenpaket beschlossen, um das Schweizer Finanzsystem zu stabilisieren und das Vertrauen in den Finanzmarkt nachhaltig zu stärken. Zum einen zielt es darauf ab, die UBS als systemrelevante Bank mit zwei aufeinander abgestimmten Maßnahmen zu stützen; zum anderen soll der schweizerische Einlegerschutz verbessert werden. Im Einzelnen geht es um folgende Maßnahmen:

- Übertragung illiquider Aktiva der UBS im Umfang von maximal 60 Milliarden US-Dollar an eine Zweckgesellschaft unter Kontrolle der SNB (Stab Fund). Die UBS stattet den Stab Fund mit Eigenkapital von 6 Milliarden US-Dollar aus als Absicherung gegen Verluste. Die SNB finanziert den Kauf der illiquiden Aktiven mit einem gesicherten Darlehen von 54 Milliarden US-Dollar. Dieses wird von der Zweckgesellschaft verzinst. Im Falle des Rückkaufs geht ein möglicher Gewinn nach vollständiger Liquidation der Aktiva bis zum Betrag von 1 Milliarde US-Dollar an die SNB; vom Rest erhalten SNB und UBS die Hälfte. Damit wird das Interesse der UBS an einer erfolgreichen Liquidation sichergestellt. Die Übertragung der Aktiva im Umfang von 38,7 Milliarden US-Dollar an den SNB Stab Fund wurde Ende April 2009 abgeschlossen; die Initialfinanzierung des Stab Fund bestand aus einem Kredit der SNB von 26,6 Milliarden US-Dollar und der Eigenkapitaltranche der UBS von 3,9 Milliarden US-Dollar. Seither konnte der Kredit der SNB dank Zins- und Rückzahlungen bereits erheblich reduziert werden, und zwar auf 21,5 Milliarden US-Dollar (Ende September 2009).
- Zeichnung einer Pflichtwandelanleihe der Eidgenossenschaft in der Höhe von 6 Milliarden Franken mit einem Coupon von 12,5 Prozent und einer Laufzeit von zweieinhalb Jahren.

Für die Wandlung bis zum Referenzpreis von 18,21 Franken je Aktie erhält der Bund 329 Millionen Aktien; übersteigt die Notierung der UBS-Titel den erwähnten Referenzkurs nimmt die Zahl der Aktien ab, die der Bund bei der Wandlung seiner Anleihe erhält. Bei dieser Transaktion handelte es sich um eine außerordentliche Ausgabe des Bundes mit unmittelbarer Budgetwirksamkeit, weshalb sie in der nachfolgenden Bewertung des Reformbarometers auch berücksichtigt wird (vgl. Abschnitt 4.3.4). Der Ausgabe steht ein Nettozins von 600 Millionen Franken jährlich sowie der Erlös aus einer späteren Veräußerung der Anleihe bzw. der Aktien gegenüber. Insgesamt erhöhten sich die Bundesausgaben durch die Zeichnung der Pflichtwandel-Anleihe netto um 4,5 Milliarden Franken. Am 20.8.2009 hat der Bund die von ihm gehaltene Pflichtwandelanleihe gewandelt und 332,2 Millionen Aktien zu einem Zuteilungspreis von 16,50 Franken pro Aktie an institutionelle Investoren im In- und Ausland verkauft. Die Couponzahlungen wurden gegen eine Barabgeltung von rund 1,8 Milliarden Franken an die UBS zurück verkauft. Damit resultierte ein Verkaufserlös von 7,2 Milliarden Franken per Valuta 25.8.2009. Insgesamt erzielte der Bund aus dieser Transaktion einen Nettoerlös von 1,2 Milliarden Franken, der zum Schuldenabbau verwendet werden soll.

- Erhöhung der Mindestdeckung von Spareinlagen von 30.000 auf 100.000 Franken in der Wintersession 2008 (mit sofortiger Wirkung und befristet bis Ende 2010). Gleichzeitig wurde die Systemobergrenze des Einlegerschutzes von bisher 4 auf 6 Milliarden Franken angehoben. Für diesen Betrag haben im Bedarfsfall die Banken aufzukommen, weshalb der Einlegerschutz haushaltsneutral ist. In einem zweiten Schritt soll das Einlagensicherungssystem einer grundsätzlichen Revision unterzogen werden. Die neue Regelung sollte 2011 in Kraft treten.

### 3.3 Fazit

Die Typen von Maßnahmen, welche die drei Länder zur Bewältigung der Finanzmarktkrise ergriffen haben, sind zum Teil zwar ähnlich, unterscheiden sich aber je nach rechtlicher Konstruktion und Abgrenzung (Finanzmarktstatistik oder Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) in ihren fiskalischen Wirkungen. Tabelle 3-2 führt die in Abschnitt 3.2 erwähnten Maßnahmen auf, und zwar einerseits die bis Ende September/Anfang Oktober 2009 eingegangenen staatlichen Verpflichtungen einschließlich Zweckgesellschaften, andererseits die gemäß Gesetz maximal vorgesehenen Mittel.

Tabelle 3-2

#### Staatliche Rettungsmaßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Maßnahmen	Bisherige Inanspruchnahme			Maximal vorgesehene Mittel		
	in Milliarden Euro					
	D	A	CH	D	A	CH
Garantien	-127,7	-23,2	0	-400	-75	0
Kapitalzuführungen	-21,9	-7,0	+3,8	-40	-15	0
Ankauf von Aktiva	-5,9	0	-14,3	-40	0	-14,3
Einlagensicherung	0	0	0	0	0	0

0 : keine Budgetwirkungen; positive Werte: Einnahmen; negative Werte: Ausgaben bzw. Haushaltsbelastung.

Quellen: Für Deutschland: SoFFin, Pressemitteilung vom 9.10.2009; SVR, 2009; für Österreich: SVR, 2009; für die Schweiz: SNB Zwischenergebnis und Bilanz per 30.9.2009 (Franken und US-Dollar zum Mittelkurs Oktober 2009)

Nicht berücksichtigt sind im Falle von Deutschland die Rettungsmaßnahmen, die vor Gründung des SoFFin getätigt wurden (z. B. die staatlichen Garantien für die Hypo Real Estate, HRE, Stützungsmaßnahmen für die IKB), alle Stabilisierungsmaßnahmen für die Landesbanken, die über die Länderhaushalte abgewickelt worden sind, sowie der Wirtschaftsfonds Deutschland.<sup>12</sup> Allgemein ist es schwierig, ein genaues Bild aller eingegangenen staatlichen Verpflichtungen zu vermitteln, weshalb es hierzu auch verschiedene Zahlen und Schätzungen gibt. Es sei auch der Hinweis gestattet, dass die statistischen Informationen nur schwer zugänglich sind. Ob dies Ausdruck einer bewussten Verschleierungstaktik ist, sei dahingestellt.

Streng genommen müssten die gewährten Kredite und die getätigten Kapitalerhöhungen den staatlichen Haushalt belasten, auch wenn sie zu späteren Einnahmen führen können. Diesen Weg haben teilweise Österreich und die Schweiz gewählt, während in Deutschland der größte Teil über den SoFFin läuft. Auch wenn es zutrifft, dass das quantitativ wichtigste Instrument der Garantien bzw. Bürgschaften nur in dem Maße budgetwirksam wird, wie später Ausfälle eintreten, so besteht bei der Nichtberücksichtigung der expliziten Verpflichtungen doch die Gefahr, dass die tatsächliche Lage beschönigt und damit Politik und Öffentlichkeit Sand in die Augen gestreut wird. Man muss sich deshalb immer bewusst sein, dass der Staat nach Abwicklung der von ihm errichteten externen Zweckgesellschaften für die verbleibenden Verluste letztlich haftet. Zu Recht weist deshalb auch das jüngste Herbstgutachten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009, 26) auf die damit verbundenen Gefahren für die Stabilität der öffentlichen Haushalte hin, „da hohe Unsicherheit über die Wertentwicklung der erworbenen problembehafteten Aktiva oder die tatsächliche Inanspruchnahme von Garantien besteht.“<sup>13</sup> Es könnte nur allzu leicht der Eindruck entstehen, die Staaten hätten den Haushalt einschließlich der Sonderhaushalte im Griff.

Wie brisant das Thema ist, zeigt sich auch daran, dass Eurostat auf starken politischen Druck insbesondere Frankreichs mitten in der Krise seine Regeln geändert und die zur Bankenrettung gegründeten Zweckgesellschaften aus der Staatsverschuldung herausgerechnet hat. Dies ist nicht nur von der Sache her bedenklich. Noch alarmierender ist die ordnungspolitische Signalwirkung, die davon ausgeht.<sup>14</sup> In dem Maße, wie bestehende implizite Verbindlichkeiten des Staates ausgeklammert oder ausgegliedert werden, werden auch sein zukünftiger Handlungsspielraum und damit seine Reformfähigkeit eingeschränkt. Es bleibt deshalb zu hoffen, dass die auf den Weg gebrachten Rettungspakete nicht zu fiskalischen Belastungen des Staates führen, welche die Vorteile der Stabilisierung des Finanzsektors überlagern.

---

<sup>12</sup> Vgl. Sinn, 2009, 216.

<sup>13</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009b, 26.

<sup>14</sup> Vgl. FAZ, 2009.

## 4 Reformpolitik in den einzelnen Ländern

### 4.1 Deutschland

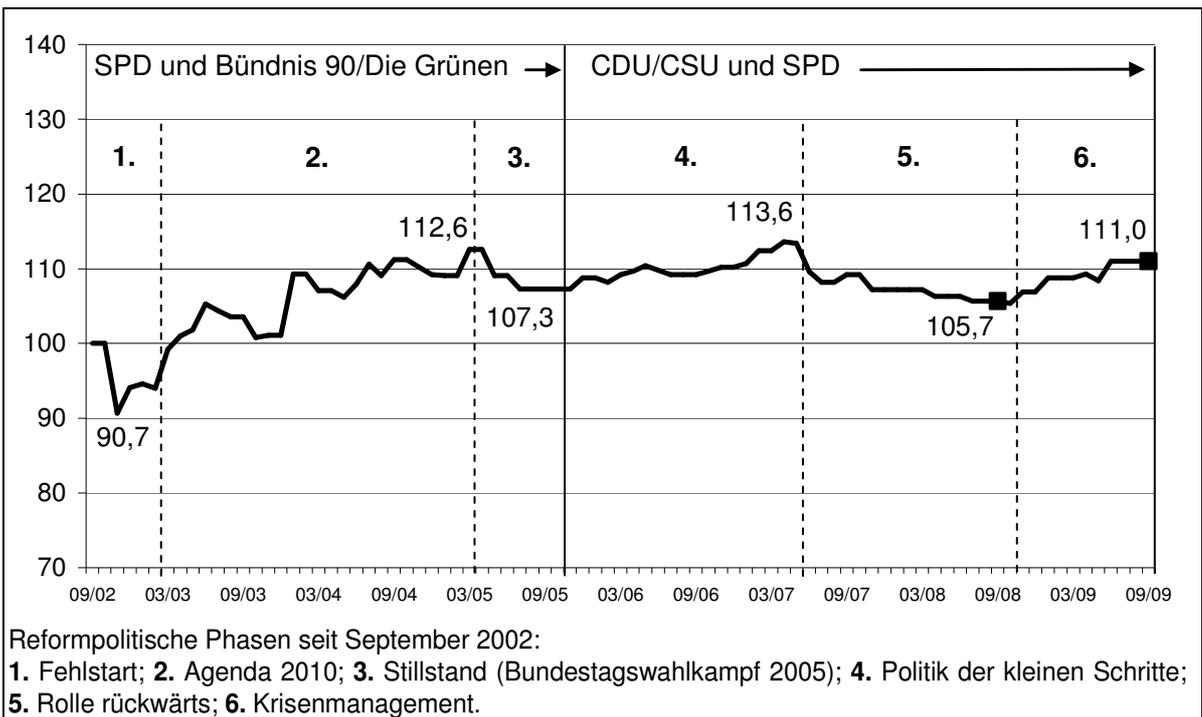
#### 4.1.1 Einleitung

In der Zeit von Oktober 2008 bis September 2009 ist das Reformbarometer für Deutschland um 5,3 auf 111,0 Punkte gestiegen (Abbildung 4-1)

Abbildung 4-1

#### Das Reformbarometer für Deutschland

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



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Mit dem Ende der diesjährigen Bewertungsperiode des D A CH-Reformbarometers ging auch die Amtszeit der Großen Koalition zu Ende. Im Deutschen Bundestag stellt inzwischen eine Koalition aus CDU/CSU und FDP die Regierungsmehrheit. Aufgrund dieser Zäsur bietet es sich an, hier ein reformpolitisches Resümee zur Arbeit der Großen Koalition zu ziehen:

- Seit ihrem Antritt im November 2005 verfolgte die Große Koalition zunächst eine „**Politik der kleinen Schritte**“. Zu ihren Verdiensten zählen die Föderalismusreform I, die „Rente mit 67“, niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, der Abbau von Subventionen und – wenn auch mit Abstrichen – die Unternehmensteuerreform. Negativ wirkten sich die Erhöhung der Mehrwert- und Versicherungssteuer sowie die Gesundheitsreform aus.
- Die reformpolitische **Rolle rückwärts** vollzog die Große Koalition im Sommer 2007, als sie die Weichen für flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne stellte und eine Reform der sozialen Pflegeversicherung beschloss, die – wie zuvor die Gesundheitsreform – die Finanzierungsprobleme nicht nachhaltig gelöst hat. Zum Reformtief im damaligen Konjunkturhoch gehörten auch der verlängerte Höchstbezug des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitnehmer, die außerplanmäßige Rentenerhöhung in den Jahren 2008 und 2009 sowie viele ausgabenintensive, aber unwirksame Arbeitsmarktprogramme.

- Unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise war bei der Großen Koalition schließlich **Krisenmanagement** angesagt. Dieses hievte das Reformbarometer zum Ende der 16. Legislaturperiode auf 111,0 Punkte. Im Sinne einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik senkte vor allem das zweite Konjunkturpaket Steuern und Sozialabgaben und erhöhte die öffentlichen Investitionen. Allerdings erweiterte Schwarz-Rot auch zahlreiche Steuer- ausnahmen und öffnete fragwürdige Subventionstöpfe. Zudem verletzt Deutschland wieder das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium. Die früheren Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung sind damit verpufft. Um einer weiter ausufernden Neuverschuldung vorzubeugen hat, die Große Koalition im Rahmen der Föderalismusreform II allerdings eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert.

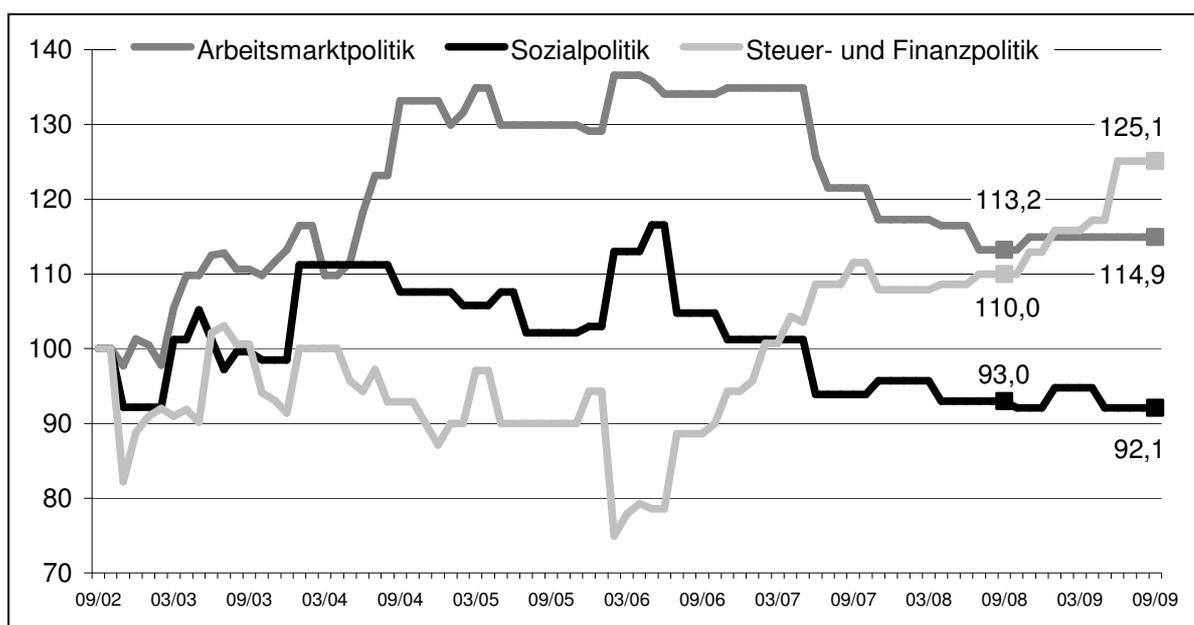
In den einzelnen Teilbereichen weist das Reformbarometer die folgenden Werte mit Stand September 2009 aus (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

§	Arbeitsmarktpolitik	114,9 Punkte	(+1,7Punkte)
§	Sozialpolitik	92,1 Punkte	(−0,9 Punkte)
§	Steuer- und Finanzpolitik	125,1 Punkte	(+15,1 Punkte)

Abbildung 4-2

### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Deutschland

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



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die politischen Weichenstellungen, die zu dem in Abbildung 4-2 dargestellten Verlauf der drei Teilindikatoren geführt haben, werden in den nachfolgenden Abschnitten für den Zeitraum Oktober 2008 bis September 2009 erläutert.<sup>15</sup>

#### 4.1.2 Arbeitsmarktpolitik

Gegenüber dem Vorjahr ist der Indikator für die Arbeitsmarktpolitik um 1,7 Zähler auf 114,9 Punkte gestiegen (Abbildung 4.2).

<sup>15</sup> Siehe für die Zeit davor: Grömling/Plünnecke/Scharnagel, 2009, S. 27 ff.

Verantwortlich für diese leichte Erhöhung war die Entscheidung der Bundesregierung, zum 1.1.2009 die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes (Kug) von zwölf auf 18 Monate zu verlängern. Die befristete Regelung gilt für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis Ende dieses Jahres entsteht. Den Arbeitgebern können zudem die Beiträge zur Sozialversicherung erlassen werden. In der Wirtschaftskrise hat sich die Kurzarbeit bisher als ein probates Mittel erwiesen, damit Unternehmen in vorübergehend auftragsschwachen Zeiten ihre Beschäftigten halten können. Betriebsspezifisches Humankapital geht nicht absatzbedingt verloren. Gleichzeitig schützt das verlängerte Kug die Arbeitnehmer vor sofortiger Arbeitslosigkeit.

Im Mai 2009 verlängerte die schwarz-rote Bundesregierung den maximalen Kug-Bezug allerdings erneut, und zwar auf 24 Monate. Eigentlich ist das Kurzarbeitergeld als Überbrückung eines Arbeitsausfalls von absehbarer Dauer konzipiert. Bei einer Bezugsdauer von bis zu zwei Jahren ist diese Absehbarkeit jedoch nicht mehr gegeben. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Unternehmen überhaupt Kurzarbeit so lange in Anspruch nehmen würden bzw. wenn sie es täten, ob sie nach Ablauf der Höchstdauer ihre Arbeitnehmer auch wieder regulär beschäftigen würden und schließlich nicht doch entlassen. In dieser Situation könnten sich die Kurzarbeiter in falscher Sicherheit wähnen und sich weiter an das Unternehmen binden, statt sich um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen. Außerdem verlängert sich mit der befristeten Ausdehnung der faktische Höchstbezug von Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung deutlich auf 36 bzw. 48 Monate (für ältere Arbeitnehmer). Es ist nicht auszuschließen, dass die in der Krise sinnvolle Überbrückungsfunktion der Kurzarbeit und die damit einhergehende Verlängerung von Lohnersatzleistungen den negativen Nebeneffekt haben, die Langzeitarbeitslosigkeit zu erhöhen und die Frühverrentung wiederzubeleben.

Der Erlass der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen ab dem siebten Monat ohne Weiterbildungsverpflichtung kann für die betroffenen Unternehmen hilfreich sein. Mehr Flexibilität bedeutet für diese auch, dass nur in einem Betrieb die Sechs-Monats-Frist abgelaufen sein muss, um sich auch für andere Unternehmensteile von den Sozialversicherungsbeiträgen befreien zu lassen. Allerdings erhöht die Leistungsausweitung die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung zulasten der Beitragszahler (Arbeitnehmer und Arbeitgeber). Derzeit ist zwar nicht geplant, die Beitragssätze zur Arbeitsförderung zu erhöhen – sie sind zum Jahresanfang und befristet bis Ende 2010 ja erst von 3,3 auf 2,8 Prozent gesenkt worden. Und in diesem Jahr soll die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Mehrausgaben noch aus ihrer allgemeinen Rücklagen finanzieren. Doch schon im nächsten Jahr muss der Bund nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen der BA für den Bereich der Arbeitslosenversicherung 20 Milliarden Euro zuschießen – vor allem infolge der bereits erwähnten Beitragssatzsenkung sowie der konjunkturbedingt höheren Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Aufgrund dieses Für und Wider wurden die zweite Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes sowie die weitere Entlastungsmöglichkeit bei den Sozialversicherungsbeiträgen nicht erneut positiv gewertet.

### **4.1.3 Sozialpolitik**

Im September 2009 lag der Indikator für die Sozialpolitik bei 92,1 Punkten und damit um 0,9 Punkte leicht unter seinem Vorjahresniveau (Abbildung 4-2).

Bei den Beitragssätzen zu den Sozialversicherungen verfolgte die Große Koalition einen Zickzackkurs: Positiv wirkte sich die Herabsetzung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung zum 1.1.2009 auf 2,8 statt 3,3 Prozent aus. Zum 1.1.2011 wird er allerdings wieder auf 3,0 Prozent des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens steigen. Diese Entlastung ist also auch nur von kurzer Dauer. Nachdem noch zum Start des Gesundheitsfonds am 1.1.2009 der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung von durchschnittlich 14,9 auf einheitlich 15,6 Prozent (inklusive Sonderbeitrag der Versicherten) gestiegen war, senkte die Bundesregierung mithilfe

umfangreicher Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt den Einheitsbeitrag wieder auf 14,9 Prozent ab Juli 2009. Der höhere Bundeszuschuss schafft zwar kurzfristig Entlastung bei den Arbeitskosten und erhöht das verfügbare Einkommen von Arbeitnehmern und Rentnern – angesichts der Krisensituation ein vertretbarer Weg zur Stabilisierung der privaten Nachfrage –, trägt aber nicht dazu bei, das Finanzierungsproblem der gesetzlichen Krankenversicherung grundlegend zu lösen. Vielmehr wird es immer wahrscheinlicher, dass die Politik die Versicherten im kommenden Jahr wegen der Unterfinanzierung des Gesundheitsfonds zur Kasse bittet.

Zum Ende ihrer Amtszeit beschloss die Große Koalition eine „Rentengarantie“, nachdem führende Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahr 2009 prognostiziert hatten, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten in diesem Jahr um 2,3 Prozent sinken werden.<sup>16</sup> Aufgrund der Rentengarantie werden gesetzliche Renten nicht mehr gekürzt, wenn die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter sinken. Damit ist die bisherige Logik der dynamischen Rente abgeschafft worden. Derzufolge sollten die Rentner von Gehaltssteigerungen der Arbeitnehmer ebenso profitieren wie Einbußen hinnehmen, wenn die Arbeitseinkommen auf breiter Front schrumpfen. Letzteres könnte aufgrund steigender Kurzarbeit passieren.<sup>17</sup>

Formal sollen die Rentner die Kosten einer ausbleibenden Rentenkürzung selbst tragen, indem ihre künftigen Rentenanpassungen halbiert werden, bis der Kürzungsbedarf wieder eingeholt ist. Aber potenzielle Erhöhungen sind zum Teil schon verplant, weil Rentenkürzungen infolge des Nachhaltigkeitsfaktors, die bislang ausgelassen wurden, ebenfalls noch nachzuholen sind. Dies wird nach Berechnungen der Bundesregierung im aktuellen Rentenversicherungsbericht erst 2016 abgeschlossen sein. Selbst bei positiver Lohnentwicklung werden die Rentenerhöhungen bis dahin sehr gering sein. Ob die Politik diesen Kurs durchhalten wird, ist nach den Erfahrungen von vor der letzten Bundestagswahl zweifelhaft. Doch dieser Fehler darf sich nicht wiederholen.

Es ist also davon auszugehen, dass für den Fall des Falles die Beitragszahler für die von der Regierung ausgesprochene Rentengarantie aufkommen müssen. Doch nicht nur dafür. Denn der Bund darf weiterhin bei einer negativen Lohnentwicklung seine Zuschüsse an die Rentenversicherung kürzen. Hier mangelte es dem Gesetzgeber an Konsequenz. Sollten die Löhne in diesem Jahr wie prognostiziert zurückgehen, könnte die Zuwendung aus dem Bundeshaushalt an die Rentenkasse im nächsten Jahr sinken. Dabei dienen die Bundeszuschüsse der Deckung versicherungsfremder Leistungen, die als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe erachtet werden und daher aus Steuermitteln finanziert werden müssen (z. B. die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten, der Ausgleich für Zeiten in der Rentenversicherung ohne Beitragsleistung oder Leistungen, die sich aus der deutschen Wiedervereinigung ergeben). Da der Rentenwert aber nicht abgesenkt werden darf, müssten die Beitragszahler auch für den Fehlbetrag aufkommen, der entsteht, wenn der Bund seine Zuwendungen kürzt. Das Versicherungsprinzip würde damit weiter unterwandert.

Es ist noch unklar, ob und um wie viel die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter in diesem Jahr tatsächlich sinken werden und ob und um wie viel infolgedessen auch der Bund sein Zuschüsse kürzen wird. Daher lässt sich die zusätzliche Belastung der Beitragszahler aus der Rentengarantie nicht quantifizieren. Allerdings fällt negativ ins Gewicht, dass die letzte Manipulation an der Rentenformel die Verlässlichkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Altersvorsorge unterminiert und damit die vorherigen Teilerfolge ihrer nachhaltigen Stabilisierung (Riesterfaktor, Nachhaltigkeitsfaktor, Nachholfaktor, Rente mit 67) konterkariert.

---

<sup>16</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009a, S. 95.

<sup>17</sup> Allerdings wird der Rückgang wohl nicht so hoch ausfallen, wie im Frühjahr angenommen. Laut Herbstgutachten sinken die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten in diesem Jahr um 0,4 Prozent; im nächsten Jahr sollen sie um 1,5 Prozent steigen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009b, S. 75).

#### 4.1.4 Steuer- und Finanzpolitik

Gegenüber dem Vorjahr hat der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik deutlich um 15,1 Punkte zugelegt (Abbildung 4-2). Im September 2009 belief er sich auf 125,1 Punkte.

Angesichts des schwersten wirtschaftlichen Einbruchs in Deutschland seit der Großen Depression der 1930er Jahre hat die Große Koalition mit drei Maßnahmenbündeln Bürger und Unternehmen entlastet und die öffentlichen Investitionen erhöht.<sup>18</sup> Zur Deckung der geplanten Mehrausgaben, der erwarteten Mindereinnahmen bei Steuern und Abgaben sowie der Belastungen auf dem Arbeitsmarkt beschloss die Bundesregierung zudem einen Nachtragshaushalt und richtete einen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (Volumen: maximal 21 Milliarden Euro) ein.

Die zweistufige Änderung des Einkommensteuertarifs, mit der auch die kalte Progression teilweise beseitigt wird, entlastet die Bürger in diesem Jahr um 3,1 Milliarden und im nächsten Jahr um 5,8 Milliarden Euro.<sup>19</sup> Die Steuerzahler erhalten einen Teil dessen zurück, was ihnen zuvor mit den ansteigenden (Grenz-)Steuersätzen an realer Kaufkraft entzogen wurde. Auch die Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung bei der Einkommensteuer sowie die Rückkehr zur Pendlerpauschale verringern die Steuerlast um 9 bzw. 2,5 Milliarden Euro pro Jahr. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die letzten beiden Schritte auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts zurückgehen und nicht freiwillig von der Bundesregierung initiiert wurden. Die – allerdings zeitlich auf zwei Jahre begrenzte – Wiedereinführung der degressiven Abschreibung ist ebenfalls ein sinnvolles Vorhaben, da sie investierenden Unternehmen einen Liquiditätsvorteil verschafft. Die endlich beschlossene Reform der Kfz-Steuer sorgt für einen verlässlichen Rahmen. Die mehrere Jahre währende Unsicherheit über die stärkere Berücksichtigung des Kohlendioxid-Ausstoßes bei der Besteuerung hatte für Zurückhaltung beim Autokauf gesorgt.<sup>20</sup>

Abstriche gab es hingegen für die Erweiterung von Ausnahmetatbeständen im Steuerrecht. Insbesondere die stärkere Absetzbarkeit der Inanspruchnahme von Handwerksleistungen, haushaltsnahen Dienstleistungen und Beschäftigung im Haushalt verringert die steuerliche Bemessungsgrundlage zulasten aller Steuerzahler, um wenige zu begünstigen.

Im Vergleich zum ersten Konjunkturpaket, das aus einem Sammelsurium von Einzelmaßnahmen und sektorspezifischen Vergünstigungen bestand, ist das zweite Konjunkturpaket eine angemessene Reaktion auf den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Auch wenn man über Details streiten kann, verfolgte die Große Koalition damit eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Strategie: Drei Viertel des Konjunkturpaketes II werden für zusätzliche öffentli-

---

<sup>18</sup> Dazu zählen: das „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien“ vom 7.10.2008 (Entlastungspaket), das „Maßnahmenpaket Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 5.11.2008 (Konjunkturpaket I) und der „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ vom 14.1.2009 (Konjunkturpaket II).

<sup>19</sup> Der Eingangsteuersatz sank rückwirkend zum 1.1.2009 von 15 auf 14 Prozent; der Grundfreibetrag für Alleinstehende stieg zum 1.1.2009 um 170 auf 7.834 Euro und wird zum 1.1.2010 erneut um 170 auf dann 8.004 Euro erhöht; zum 1.1.2009 wurden rückwirkend alle Tarifeckwerte um 400 Euro angehoben; zum 1.1.2010 werden alle Tarifeckwerte erneut um 330 Euro erhöht.

<sup>20</sup> Die Reform der Kfz-Steuer beseitigt nicht nur die Verunsicherung aufseiten von Autofahrern und Produzenten, sondern führt auch zu klareren Strukturen im föderalen Gefüge. Nach einer Übergangszeit liegen Ertrags-, Verwaltungs- und Regelungskompetenz allein beim Bund und sind nicht mehr auf Bund und Länder verteilt. Die „Abwrackprämie“ hat hingegen zwar die Nachfrage nach Neuwagen kurzfristig angekurbelt, dafür aber den Strukturwandel in der Automobilindustrie verzögert und den Gebrauchtwagenmarkt zusammenbrechen lassen.

chen Investitionen, Steuersenkungen und Entlastungen bei den Sozialabgaben verwendet und sind damit wachstumskonform.<sup>21</sup>

Auch wenn die Schuldenfinanzierung dieser Projekte in der jetzigen Situation hinzunehmen ist, muss auf die erheblich steigenden Defizite hingewiesen werden. Es rächt sich nun, dass Schwarz-Rot während des Aufschwungs die Struktur des Bundeshaushalts nicht zugunsten von Investitionen verbessert und Subventionen abgebaut hat, sondern sowohl die Ausgaben als auch die Steuern (z. B. Mehrwert-, Versicherungs-, Reichensteuer) erhöhte. Die starke Neuverschuldung in diesem und im nächsten Jahr findet allerdings in einem anderen wirtschaftlichen Umfeld statt als in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts. Damals befand sich die Weltwirtschaft nicht in einer schweren Rezession. Dennoch verstieß Deutschland viermal gegen das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium. Die wirtschaftliche Schwäche war seinerzeit vor allem eine Folge anhaltender und anschließend nur teilweise beseitigter hausgemachter Strukturprobleme. Das internationale wirtschaftliche Umfeld war hingegen weitgehend intakt.

Die heutige Wirtschaftslage ist eine gänzlich andere: Die Finanzwirtschaft befindet sich in einer Systemkrise, nachdem sich die Kreditmarktkrise im Laufe des Jahres 2008 verschärfte. Der massive Nachfrageeinbruch seit September 2008 überforderte die Anpassungsfähigkeit der Angebotsseite. Erst im Frühjahr 2009 stoppte der rasante Absturz. Seither geht es wieder langsam aufwärts. Der wirtschaftliche Einbruch war größer als in den letzten beiden Abschwungphasen und hat alle Wirtschaftsräume getroffen.

Zuletzt stieg der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik auch deswegen stark an, weil angesichts der ausufernden gesamtstaatlichen Neuverschuldung eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert wurde.<sup>22</sup> Danach darf die strukturelle, also nicht konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme des Bundes maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen. Die Bundesländer dürfen gar keine strukturellen Defizite mehr machen. Ausnahmen sind nur bei Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen gestattet, die sich der Kontrolle des Staates entziehen. Konjunkturelle Defizite sind durch Überschüsse im Aufschwung auszugleichen. Die Schuldenbremse tritt schrittweise in Kraft: Nach einer mehrjährigen Übergangszeit muss der Bund die neue Schuldenregel ab dem Haushaltsjahr 2016 vollständig einhalten. Für die Bundesländer gilt das Neuverschuldungsverbot ab 2020. Zudem erhalten Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltssituation befinden, im Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Millionen Euro. Im Gegenzug müssen diese Bundesländer ihre Finanzierungsdefizite planmäßig abbauen. Bei dieser Neuregelung handelt es sich um eine Verfassungsänderung, die nur schwer, nämlich mit einer Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, wieder rückgängig gemacht werden kann. Eine stärkere Selbstbindung der Politik ist in Deutschland nicht möglich. Dies verleiht der Schuldenbremse besondere Glaubwürdigkeit.

---

<sup>21</sup> Vgl. Klös/Kroker, 2009, S. 251.

<sup>22</sup> In der Schweiz ist schon seit dem Jahr 2003 eine solche Schuldenbremse auf der Bundesebene in Kraft; auch in einigen Kantonen gibt es ein solches Instrument. Der Regelmechanismus wurde in den Folgejahren mehrfach verfeinert, nicht jedoch verwässert. Außerdem ist hervorzuheben, dass die Schuldenbremse in der Schweiz trotz der drei dort jüngst verabschiedeten Konjunkturpakete nicht außer Kraft gesetzt wurde, sondern ihre disziplinierende Wirkung behalten hat (siehe dazu auch Kapitel 4.3).

#### 4.1.5 Reformbarometer für Deutschland – Monatswerte

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

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

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

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## 4.2 Österreich

### 4.2.1 Einleitung

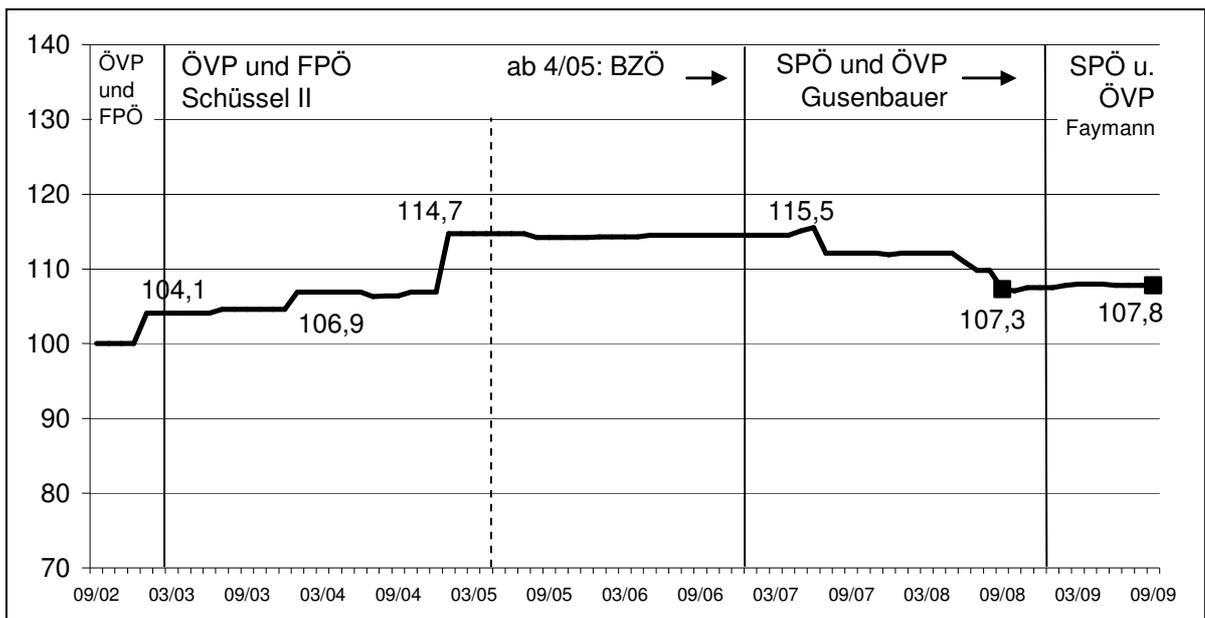
Die Große Koalition aus SPÖ und ÖVP hat trotz großer Verluste bei der Nationalratswahl im September 2008 (insgesamt –14,3 Prozentpunkte) ihre Arbeit fortgesetzt. Die neue Regierung unter Kanzler Werner Faymann (SPÖ) wurde am 2.12.2008 angelobt. Die Regierungsarbeit widmete sich in erster Linie der Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise. Um den Bankensektor zu stabilisieren, wurden den Kreditinstituten Eigenkapital und Garantien im Umfang von insgesamt 100 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Für die Realwirtschaft wurden zwei Konjunktur- und Arbeitsmarktpakete verabschiedet. Da die meisten Maßnahmen innerhalb dieser Pakete befristet sind, schlagen sie sich nur geringfügig auf das österreichische Reformbarometer nieder. Positiv hat sich die im März verabschiedete Steuerreform mit einem Entlastungsvolumen von 3,2 Milliarden Euro ausgewirkt. Der starke Anstieg des Budgetdefizits hat diesen Effekt jedoch zu einem großen Teil wieder neutralisiert.

Im September 2009 wies das Reformbarometer für Österreich einen Wert von 107,8 Punkten aus (Abbildung 4-3). Gegenüber dem Vorjahr ist es geringfügig um 0,5 Punkte angestiegen.

Abbildung 4-3

#### Das Reformbarometer für Österreich

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



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

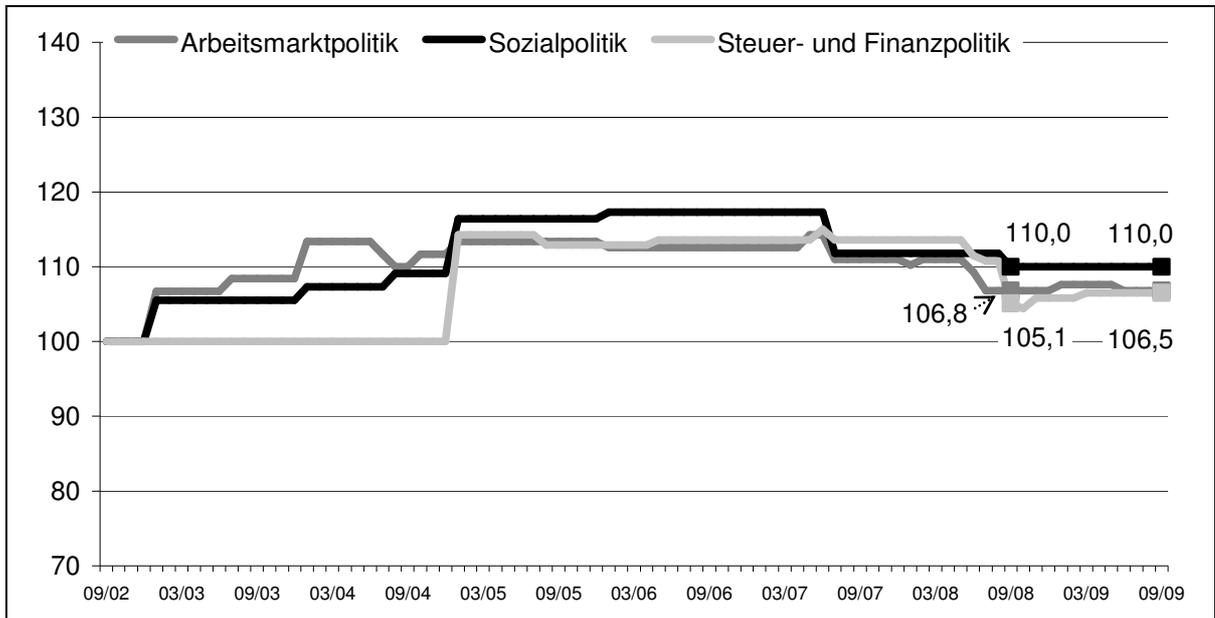
Die einzelnen Teilbereiche schlüsseln sich folgendermaßen auf (Veränderung gegenüber dem Vorjahr im Klammern):

§ Arbeitsmarktpolitik	106,8 Punkte	(±0 Punkte)
§ Sozialpolitik	110,0 Punkte	(±0 Punkte)
§ Steuer- und Finanzpolitik	106,5 Punkte	(+1,4 Punkte)

Abbildung 4-4

### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Österreich

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



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Die Maßnahmen, die zu dem in Abbildung 4-4 dargestellten Verlauf der drei Teilindikatoren geführt haben, werden in den nachfolgenden Abschnitten für den Zeitraum Oktober 2008 bis September 2009 erläutert.

#### 4.2.2 Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarktindikator wies im September 2009 mit 106,8 Punkten den gleichen Stand auf wie im Vorjahr. Die Arbeitsmarktpolitik stand ganz im Zeichen der Wirtschaftskrise. Durch zwei Arbeitsmarktpakete hat die Regierung versucht, die negativen Beschäftigungswirkungen der Krise zu begrenzen.

Das erste Arbeitsmarktpaket von Februar 2008 hat im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes die Kurzarbeit neu geregelt. Die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde von zwölf auf 18 (in außergewöhnlichen Fällen sogar auf 20) Monate verlängert. Ebenfalls hat man die mögliche Reduktion der Arbeitszeit flexibler gestaltet. Die Arbeitsreduktion kann nun in der Bandbreite zwischen 10 und 90 Prozent liegen. Diese Maßnahmen wurden – wie für Deutschland und die Schweiz – vor dem Hintergrund des Konjunkturerinbruchs positiv gewertet, da Kurzarbeit die bei einer krisenbedingten Entlassung mögliche Entwertung von Humankapital verhindert.

Bereits vier Monate später wurde diese neu eingeführte Regelung im Rahmen des zweiten Arbeitsmarktpaketes erneut geändert: Befristet bis Ende 2012 wurde der maximale Bezug von Kurzarbeitergeld auf 24 Monate angehoben. Außerdem übernimmt der Arbeitsmarktservice (AMS) ab dem siebten Monat die Dienstgebersozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeberbeiträge), die aufgrund der erhöhten Beitragsgrundlage (Vollzeitbasis) entstehen. Eine Kurzarbeitsperiode von 24 Monaten ist möglicherweise nicht mehr auf die Wirtschaftskrise, sondern auf strukturelle Probleme des Unternehmens zurückzuführen. Hier sollten Subventionen Struktur Anpassungen nicht verzögern. Daher wurde diese Maßnahme neutral bewertet.

Ebenfalls im Rahmen des zweiten Arbeitsmarktpaketes wurden folgende Maßnahmen beschlossen:

- Befristet bis Ende 2013 wurde die Altersgrenze für die Befreiung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages für ältere Arbeitnehmer von 57 auf 58 Jahre erhöht. Dies stärkt prinzipiell das Versicherungsprinzip. Auf der anderen Seite ist dies eine Lohnnebenkostenerhöhung. Daher bleibt die Bewertung insgesamt neutral.
- Befristet bis Ende 2011 gibt es Erleichterungen beim Zugang zur Bildungskarenz, bei der Arbeitnehmer unter dem Bezug von Arbeitslosengeld Weiterbildungsangebote nutzen können, die wiederum von den Ländern subventioniert werden (Betriebszugehörigkeit von einem Jahr verkürzt auf sechs Monate, Mindestdauer der Bildungskarenz verkürzt von drei auf zwei Monate). Weiterbildungsanreize sollten über Marktsignale erfolgen und nicht über staatliche Subventionen. Weiterbildung, die am Markt vorbei geht, ist teuer und hilft den Betroffenen im Berufsleben nicht weiter. Kernaufgabe der Arbeitslosenversicherung sollte eine Risikoabsicherung gegen Arbeitslosigkeit sein. Die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen über das Arbeitslosengeld wird daher negativ bewertet.
- Änderungen bei der Altersteilzeit führen dazu, dass nunmehr keine Einstellung einer Ersatzkraft mehr notwendig ist. Die Ersatzrate bei geblockter Altersteilzeit liegt bei 55 Prozent, bei kontinuierlicher Altersteilzeit 90 Prozent. Grundsätzlich ist Altersteilzeit kein geeignetes arbeitsmarktpolitisches Instrument, da es Beschäftigung abbaut und dem demografischen Wandel nicht Rechnung trägt. Ältere sollten so lange wie möglich auf Vollzeitbasis im Betrieb verbleiben und nicht auf Kosten der Allgemeinheit in den Ruhestand versetzt werden. Der erleichterte Zugang zur Altersteilzeit wurde daher negativ bewertet.
- Unterhalb der bewertungsrelevanten Schwelle liegt der Wegfall des Bonus-Malus-Systems in der Arbeitslosenversicherung ab 1.9.2009.<sup>23</sup> Da hier insgesamt keine nennenswerten finanziellen Nettoeffekte zu erwarten sind, wurde diese Maßnahme neutral bewertet.
- Der Nachtschwerarbeitsbeitrag von 2 Prozent wird bis 2012 eingefroren. Diesen Beitrag müssen Arbeitgeber von Nachtschwerarbeitern zahlen, um damit deren Anspruch auf Frühpension (Männer ab dem 57. und Frauen ab 52. Lebensjahr) zu finanzieren. Dieser Satz deckt jedoch nicht die Kosten und wäre versicherungsmathematisch höher anzusetzen. Daher war gesetzlich bereits eine Erhöhung auf 4,2 Prozent vorgesehen. Diese Erhöhung ist nun verschoben worden. Dies ist einerseits negativ zu sehen, da es dem Versicherungsprinzip zuwiderläuft und Anreize für die Frühpension beibehält. Andererseits wurde eine Erhöhung der Lohnzusatzkosten vermieden, sodass sich unter dem Strich eine neutrale Beurteilung ergibt.
- Beim Arbeitslosengeld gab es eine Aufwertung der Bemessungsgrundlage und damit ein höheres Anspruchsniveau.<sup>24</sup> Eine höhere Lohnersatzleistung ist negativ zu sehen, da die defizitäre Arbeitslosenversicherung nun höhere Zuwendungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen benötigt und damit Versicherungsprinzip verletzt wird.

---

<sup>23</sup> Stellte der Dienstgeber (Arbeitgeber) eine Person ein, die das 50. Lebensjahr vollendet hatte, so entfiel für diese der Dienstgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung (Bonus). Wurde das Dienstverhältnis eines über 50-jährigen Arbeitnehmers aufgelöst, so war ein besonderen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zu leisten (Malus).

<sup>24</sup> Wurde man im ersten Halbjahr eines Jahres arbeitslos, so hat sich die Höhe des Arbeitslosengelds an dem Gehalt des Vorjahres orientiert. Nunmehr wird das Einkommen des Vorjahres herangezogen.

### 4.2.3 Sozialpolitik

Auch im Teilindikator Sozialpolitik hat es keine Veränderung gegeben. Der Barometerstand wies im September 2009 unverändert einen Wert von 110,0 Punkten auf.

Im Rahmen des Arbeitsmarktpakets wurde der Bezug des Übergangsgeldes bis 2010 verlängert und ein schrittweises Auslaufen bis 2015 vereinbart. Die Pensionsreform von 2004 hat die Alterspension wegen Arbeitslosigkeit abgeschafft, jedoch mit dem Übergangsgeld eine Übergangslösung geschaffen. Ökonomisch gesehen ist die Verlängerung dieser Übergangsregelung zwar problematisch, allerdings aufgrund des Vertrauensschutzes noch akzeptabel und damit neutral zu bewerten.

Ebenfalls neutral bewertet wurde die Einführung der Auftraggeber-Haftung für die Entrichtung der Sozialabgaben durch Subunternehmen bei Bauaufträgen. Ausgenommen sind Firmen mit einer mehrjährigen einwandfreien Gebarung, die es auf die Liste der haftungsfreistellenden Unternehmen schaffen. Diese Regelung schafft eine Markteintrittsbarriere für neue Firmen und ist aus wettbewerbsspolitischen Gründen kritisch zu sehen, der sozialpolitische Indikator wird hierdurch jedoch nicht berührt.

### 4.2.4 Steuer- und Finanzpolitik

Der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik hat sich innerhalb des Beobachtungszeitraums leicht von 105,1 Punkten auf 106,5 Punkte verbessert.

Insgesamt positiv wurde die Lohn- und Einkommensteuerreform beurteilt, die im März 2009 rückwirkend zum Jahresanfang beschlossen wurde. Die Steuerreform führt zu einer jährlichen Entlastung von 3,2 Milliarden Euro. Die Einkommensteuerreform besteht aus einer Neuregelung des Lohn- und Einkommensteuertarifs, der sowohl die Anhebung der Besteuerungsgrenzen von als auch eine geringe Reduktion der Steuersätze umfasst. Eine wesentliche Änderung ist die Anhebung der Einkommensstufe, ab der der Spitzensteuersatz von 50 Prozent anfällt. Diese Stufe wurde von 51.000 Euro auf 60.000 Euro erhöht. Darüber hinaus wurden Entlastungen von Familien mit Kindern beschlossen. Unter anderem können die Kosten für die Betreuung von Kindern bis zum zehnten Lebensjahr jetzt steuerlich geltend gemacht werden. Die Absetzbarkeit von Spenden für mildtätige Zwecke, für Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit und für die Katastrophenhilfe sowie eine Erhöhung des Freibetrages für investierte Gewinne von 10 auf 13 Prozent sind weitere nennenswerte Änderungen, die allerdings Subventionscharakter zum Teil haben und die steuerliche Bemessungsgrundlage aushöhlen.

Per Saldo wurde die Steuerreform positiv bewertet, weil die Steuerlast der Bürger sinkt. Österreich hat auf der anderen Seite erstmals seit Beginn des Reformbarometers ein Budgetdefizit, welches mit geschätzten  $-4,3$  des BIP für 2009 jenseits des Maastricht-Kriteriums liegt. Die OECD geht davon aus, dass sich das Defizit in den Jahren 2010 und 2011 auf  $-5,5$  bzw.  $-5,8$  Prozent erhöht. Gleichzeitig wird der Schuldenstand nach Schätzung des österreichischen Bundesministeriums für Finanzen von derzeit 68,5 Prozent des BIP auf 78,5 Prozent im Jahr 2013 steigen. Damit verletzt Österreich auch das zweite finanzpolitische Maastricht-Stabilitätskriterium dauerhaft. Aufgrund des steigenden Staatsdefizits wurde beim Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik eine Gegenbuchung vorgenommen, sodass sich die an sich positiv bewertete Steuerreform nicht im vollen Umfang ausgewirkt hat.

Im Teilindikator Steuer und Finanzpolitik wurden auch die beiden Konjunkturbelebungs Gesetze für die Jahre 2009 bis 2012 verbucht. Die wichtigsten Maßnahmen des ersten Konjunkturbelebungs pakets von Oktober 2008 lauten (BMF, 2009):

- Der Haftungsrahmen für Kredite der staatlichen Förderbank Austria Wirtschaftservice (aws) wurde um 400 Millionen Euro aufgestockt. Außerdem wurde in der aws ein neuer Mittelstandfonds mit einer Dotierung von insgesamt 80 Millionen Euro aufgelegt, mit dem mittelständische Unternehmen gefördert werden sollen.
- Die staatliche Bausparförderung wurde erhöht (100 Millionen Euro).
- Zusätzliche Mittel für Investitionen in die Infrastruktur (Schiene, Straße, Breitband) wurden bereitgestellt (130 Millionen Euro).
- Die Internationalisierungsoffensive, durch die Exportförderungsprojekte finanziert werden, wurde verlängert (25 Millionen Euro).

Während eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur positiv bewertet wurde, stellen die anderen Maßnahmen eine Subvention dar, weshalb der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik aufgrund des ersten Konjunkturpakets leicht gefallen ist.

Bereits einen Monat später wurde das zweite Konjunkturbelebungs paket verabschiedet. Schwerpunktmaßnahmen dieser zwischen 2009 und 2012 laufenden Maßnahmen waren u. a. (BMF, 2009):

- Zusätzliche Förderung von thermischen Sanierungsprojekten (100 Millionen Euro).
- Zusätzliche Mittel für Förderungen von Forschungs- und Entwicklungsprojekten (100 Millionen Euro).
- Die handelsrechtliche Abschreibung (AfA) wurde geändert: Für Investitionen in Anlagegüter, die im Jahr 2009 oder im Jahr 2010 angeschafft werden, kann eine vorzeitige Absetzung für Abnutzung in Höhe von 30 Prozent vorgenommen werden. Obwohl dies zu unmittelbaren Steuerausfällen von 700 Millionen Euro führt, handelt es sich hier lediglich um eine buchhalterische Kostenverschiebung in die Gegenwart, sodass der Zeitpunkt der Steuerzahlung in die Zukunft verschoben wird.
- Förderung von regionalen Unternehmensprojekten zur Arbeitsplatzschaffung (150 Millionen Euro).
- Ein verpflichtendes kostenloses Kindergartenjahr wurde eingeführt (73 Millionen Euro jährlich).

In diesem zweiten Konjunkturbelebungs paket überwiegt der Investitionscharakter, sodass insgesamt eine leicht positive Bewertung zu verzeichnen ist.

Das zweite Konjunkturbelebungs paket sowie die Steuerreform haben insgesamt dazu geführt, dass der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik als einziger der drei betrachteten Bereiche einen positiven Ausschlag nach oben macht.

#### 4.2.5 Reformbarometer für Österreich – Monatswerte

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

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

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

Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

## 4.3 Schweiz

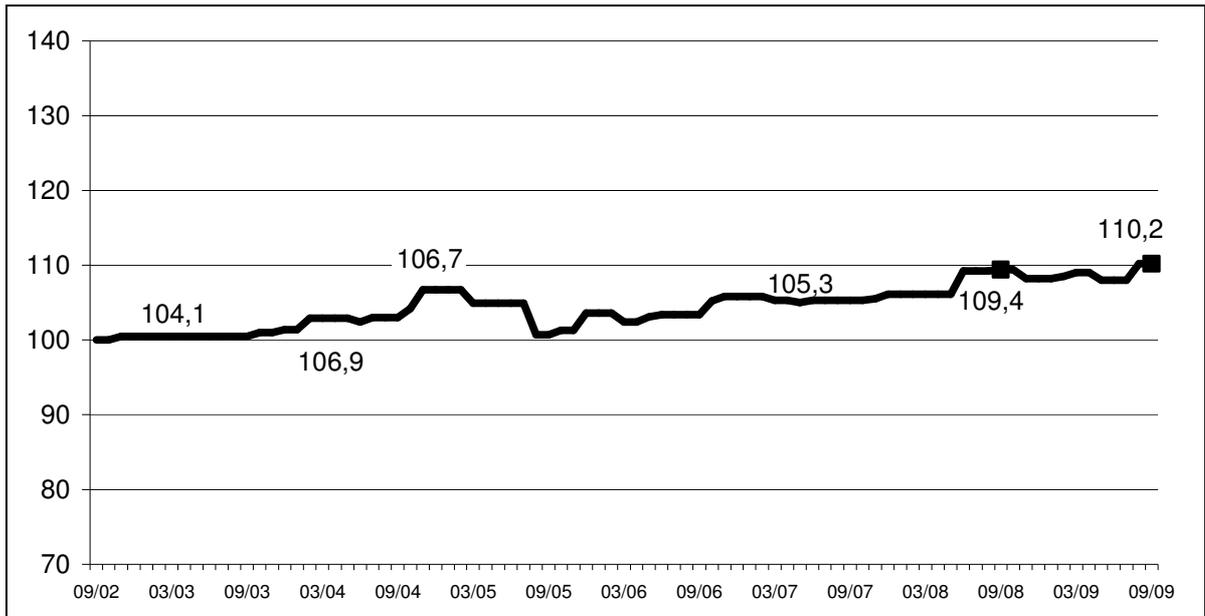
### 4.3.1 Einleitung

Ende September 2009 wies das Reformbarometer für die Schweiz einen Wert von 110,2 Punkten aus (Abbildung 4-5). Gegenüber dem Vorjahr ist es um 0,8 Punkte gestiegen.

Abbildung 4-5

#### Das Reformbarometer für die Schweiz

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



Quelle: Avenir Suisse

Die schweizerische Reformagenda ist in der Berichtsperiode stark durch die weltweiten Turbulenzen im Finanzsektor und die anschließende dramatische Abschwächung des Weltwirtschaftswachstums geprägt worden. Zwar ist die Schweiz vom Einbruch der Weltkonjunktur erst relativ spät im dritten Quartal 2008 erfasst worden, hat dann aber rasch mit konjunkturellen Stabilisierungsmaßnahmen reagiert. So legte der Bundesrat am 12.11.2008 ein erstes und am 11.1.2009 ein zweites Konjunkturpaket mit Ausgaben von 432 Millionen bzw. 710 Millionen Franken vor. Am 17.6.2009 folgte schließlich eine dritte Stufe von Maßnahmen zur konjunkturellen Stützung. Stand in den ersten beiden Programmen die Stärkung der Inlandnachfrage mittels Investitionen in Infrastruktur (Straße, Schiene, Gebäudesanierung) im Vordergrund, so lag der Schwerpunkt in der dritten Stufe bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Soweit diese Maßnahmen den sogenannten drei T's der Stabilisierungspolitik – „timely, targeted and temporary“ – entsprechen, werden sie im Reformbarometer positiv bewertet.

Obwohl die Schweiz bei der Konjunkturstabilisierung im Bewusstsein der beschränkten Möglichkeiten einer kleinen, offenen Volkswirtschaft insgesamt Zurückhaltung übte, ließ sich ein klarer ordnungspolitischer Kurs nicht ganz durchhalten. Denn in solchen Situationen sorgen jeweils die politischen Kräfte dafür, dass staatliche Stützungsprogramme auch Maßnahmen beinhalten, die mit der Stabilisierung unmittelbar nichts mehr zu tun haben. Dazu gehören etwa Ausgaben zur Förderung der Regionalpolitik, der Innovationstätigkeit, von erneuerbaren Energien, der Standortförderung usw. Diese sind im Reformbarometer – unbesehen der zeitlichen Befristung – negativ bewertet worden, außer sie stärken die langfristigen Wachstumskräfte der Schweiz. Als Pluspunkt lässt sich insgesamt festhalten, dass die drei Konjunkturprogramme im

Umfang von 944 Millionen Franken mit einem Konjunkturimpuls von 2.086 Millionen Franken beziehungsweise 0,4 Prozent des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts im Rahmen des von der Schuldengrenze für 2009 und 2010 vorgegebenen Spielraums abgewickelt werden konnten. Dies zeigt die positive Bindungskraft der Schuldenbremse.

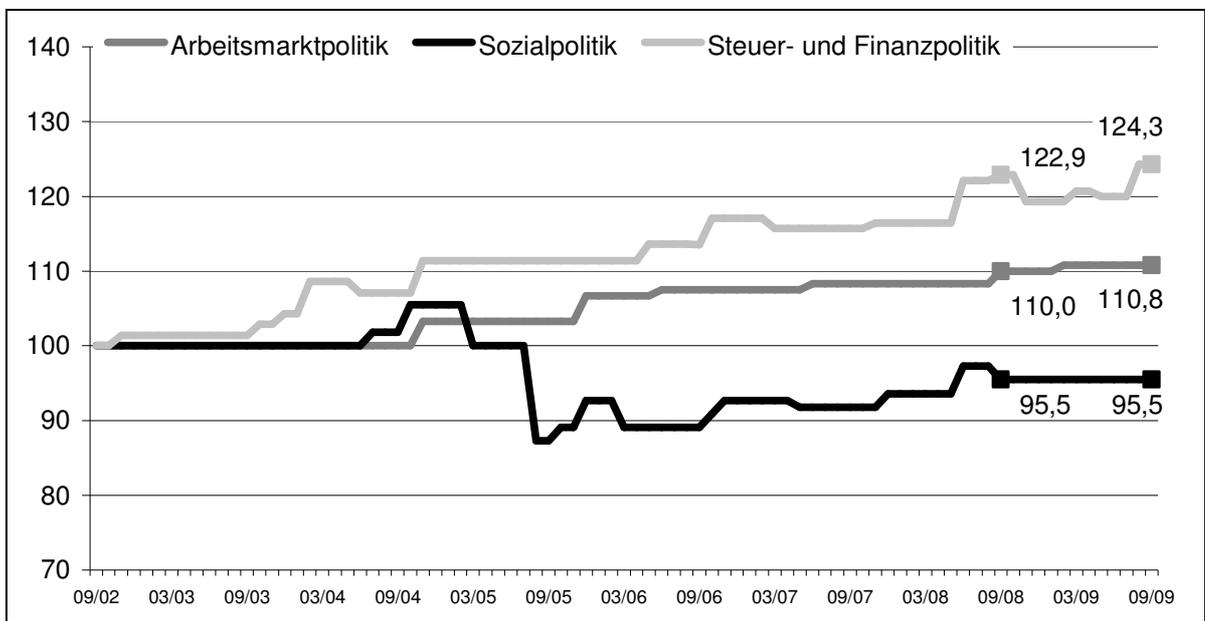
Die einzelnen Bereiche weisen Ende September 2009 folgenden Schlusstand auf (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Klammern):

§	Arbeitsmarktpolitik	110,8 Punkte	(+ 0,8 Punkte)
§	Sozialpolitik	95,5 Punkte	(± 0 Punkte)
§	Steuer- und Finanzpolitik	124,3 Punkte	(+ 1,4 Punkte)

Abbildung 4-6

### Die Teilindikatoren des Reformbarometers für die Schweiz

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



Quelle: Avenir Suisse

#### 4.3.2 Arbeitsmarktpolitik

Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik ist von 110,0 Punkten im September 2008 auf 110,8 im September 2009 gestiegen (Abbildung 4-6).

Die einzige bewertungsrelevante arbeitsmarktpolitische Maßnahme in der hier betrachteten Periode ist im zweiten Konjunkturpaket, das im Februar dieses Jahres beschlossen wurde, enthalten. Während das gesamte Paket betragsmäßig nicht ins Gewicht fällt, wird die Teilmaßnahme über die Verlängerung der Kurzarbeitsentschädigung im Lichte der aktuellen konjunkturell schwierigen Phase positiv gewürdigt. Dadurch soll verhindert werden, dass Unternehmen zulasten der Arbeitslosenversicherung Personal abbauen. Die ursprüngliche Befristung von 12 Monaten Bezugsdauer wurde bis März 2011 befristet auf 18 Monate verlängert und wird im Reformbarometer als eine Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik positiv gewürdigt.

In der dritten Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmaßnahmen der eidgenössischen Räte vom August dieses Jahres wurden neben Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien ebenfalls Maßnahmen zur Stützung des Arbeitsmarktes beschlossen. So sollen der Einstieg ins Berufsleben von jungen Erwachsenen gefördert, Langzeitarbeitslosigkeit verhindert und Qualifizierungsmaßnahmen ergriffen werden. Da es sich hierbei jedoch um einmalige Maßnahmen handelt, fallen sie aufgrund ihrer geringen Beträge nicht in die Bewertung.

### **4.3.3 Sozialpolitik**

Der Teilindikator Sozialpolitik erfuhr in der Berichtsperiode keine bewertungsrelevanten Maßnahmen und verharrte folglich mit 95,5 Punkten auf demselben Stand wie im September 2008.

Zu erwähnen sind dennoch zwei Punkte: Im Mai 2009 verabschiedete der Bundesrat eine Botschaft betreffend der Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung bzw. über Maßnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung im Gesundheitssystem. Nachdem die Eidgenössischen Räte dem Kostenanstieg im stationären Spitalbereich mit der Neuregelung der Spitalfinanzierung im Dezember letzten Jahres entgegneten,<sup>25</sup> wird nun die Kosteneindämmung im ambulanten und spitalambulanten Bereich erforderlich. Die Vorschläge des Bundesrates, die unter anderem Maßnahmen wie die Einführung eines differenzierten Selbstbehalts, einer Praxisgebühr von 30 Franken und eines medizinischen Telefondiensts vorsehen, wurden von der Großen Kammer bereits derart abgeändert, dass mit der Bewertung der Maßnahme die parlamentarische Beratung während der Wintersession in der Kleinen Kammer abgewartet wird.

Am 27.9.2009 haben Volk und Stände der befristeten Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer zugestimmt, die Bundesrat und Parlament bereits im Juli 2008 beschlossen hatten. Bewertet wurde die Maßnahme im Rahmen des letztjährigen Reformbarometers.<sup>26</sup>

### **4.3.4 Steuer- und Finanzpolitik**

Der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,4 von 122,9 auf 124,3 Punkte verbessert. Ausschlaggebend für dieses Plus sind vor allem der Beschluss des Parlaments zum Ausgleich der kalten Progression und kleinere Anpassungen im Steuersystem. Auch wenn es sich dabei eher um pragmatische Ad-hoc-Verbesserungen handelt, die keiner großen Reformagenda folgen, machen sie das Steuersystem insgesamt etwas effizienter, leistungsfördernder und einfacher. Positiv hat sich auch der Ausstieg des Bundes aus dem UBS-Engagement ausgewirkt. Nicht nur konnte die ursprüngliche Investition in die Pflichtwandelanleihe vollständig zurückgeführt werden, sondern es ergab sich noch ein Nettoerlös von 1,2 Milliarden Franken, der zum Schuldenabbau verwendet wurde.

Am 6.3.2009 legte der Bundesrat die Botschaft zur Volksinitiative „Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)“ vor. Gleichzeitig empfahl er Volk und Ständen, dieses von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP Schweiz) lancierte Volksbegehren ohne Gegenvorschlag abzulehnen, weil es die kantonale Souveränität in Steuerfragen und den daraus resultierenden Steuerwettbewerb ernsthaft gefährden würde. Die Maßnahme wird nicht bewertet, da die Initiative kein Reformbegehren des Bundesrates ist.

---

<sup>25</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2008, 37.

<sup>26</sup> Vgl. Scharnagel/Mahlich/Schauer/Walser, 2008, 36.

Am 20.5.2009 schlug der Bundesrat nach einem Vernehmlassungsverfahren einen neuen Elterntarif in Form eines Abzugs vom Steuerbetrag und einen neuen Abzug für die Fremdbetreuung von Kindern vor, um Steuerungerechtigkeiten zwischen Personen mit Kindern und ohne Kinder zu beseitigen. Außerdem sollen Eltern möglichst gleich behandelt werden, ungeachtet der Tatsache, ob sie die Kinder selbst betreuen oder fremd betreuen lassen. Das Parlament ist den Vorschlägen des Bundesrates mit leichten Korrekturen gefolgt. Es erhöhte den Elterntarif auf 250 Franken pro Kind und senkte den Fremdbetreuungsbetrag auf 10.000 Franken. Diese Anpassungen führen beim Bund zu Mindereinnahmen von rund 600 Millionen Franken. Zusammen mit den seit 2008 in Kraft stehenden Sofortmaßnahmen zur Milderung der „Heiratsstrafe“, die im Reformbarometer bereits früher positiv erfasst wurden, werden die Familien somit um über eine Milliarde Franken entlastet. Die neue Familienbesteuerung wird Anfang 2011 in Kraft treten. Die Frage, ob diese steuerliche Entlastung der Familien bloß ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Individualbesteuerung ist, oder ob diese Bemühungen im Gegenteil eher gestoppt werden, lässt sich vorläufig noch nicht beantworten.

Die Bewertung der neuen Familienbesteuerung fällt – in Einklang mit früheren Bewertungen von ähnlichen Maßnahmen in Deutschland und Österreich – im Rahmen des D A CH-Reformbarometers neutral aus. Einerseits hat die Beseitigung von steuerlichen Verzerrungen zwischen Personen mit Kindern und ohne Kinder positive Effekte. Andererseits führt der neue Elterntarif zu einer Vermengung von subjektiver und objektiver Leistungsfähigkeit, wie sie auch die Kantone zu Recht kritisierten. Dies fällt aus steuersystematischer Sicht negativ ins Gewicht.

Eine von der schweizerischen FDP am 23.11.2008 im Nationalrat eingereichte Initiative zum jährlichen Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer ist in der Folge vom Bundesrat und Parlament aufgegriffen und umgesetzt worden. Zwar sieht auch das geltende Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer einen derartigen Ausgleich vor, aber erst, wenn die Teuerung seit der letzten Anpassung um 7 Prozent gestiegen ist. Damit werden jedoch die Steuerpflichtigen stärker besteuert, als es ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Der Bundesrat war bereit, die Teuerungsschwelle auf 3 Prozent zu senken, was aber der Mehrheit des Parlaments nicht weit genug ging. Am 25.9.2009 beschloss es den jährlichen automatischen Ausgleich der kalten Progression mit Wirkung ab dem Jahr 2011; der Beschluss führt 2012 zu Mindereinnahmen von rund 500 Millionen Franken. Langfristig entspricht der raschere Ausgleich (jährlich statt erst ab 7 Prozent) einer Steuersenkung um durchschnittlich 350 Millionen Franken pro Jahr. Im Reformbarometer wird diese Maßnahme positiv bewertet, weil das Steuersystem von bisherigen leistungshemmenden Verzerrungen befreit wird.

Nachdem das Parlament bereits im Juni 2008 beschlossen hatte, die Mehrwertsteuervorlage in zwei Schritten zu behandeln, wurde der erste Teil am 12.6.2009 vom Parlament verabschiedet. Das neue Mehrwertsteuergesetz tritt Anfang Januar 2010 in Kraft. Es bringt den Steuerpflichtigen mit der Entformalisierung nicht nur eine spürbare administrative Entlastung von 150 Millionen Franken, sondern auch mehr Rechtssicherheit. Der schwierigere zweite Teil der Vorlage mit dem Einheitssteuersatz muss dagegen die parlamentarischen Hürden erst noch nehmen. An der früheren positiven Bewertung im Reformbarometer ändert sich einstweilen nichts.

Am 17.6.2009 brachte der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag gegen die vom Hauseigentümerverband lancierte Initiative „Sicheres Wohnen im Alter“ ein, welche Rentnerinnen und Rentnern das Recht einräumen will, auf die in der Schweiz existierende „Eigenmietwertbesteuerung“ zu verzichten.<sup>27</sup> Gemäß dieser Regelung gehört der Mietwert einer selbst ge-

---

<sup>27</sup> Die Eigenmietwertbesteuerung wurde bereits 1940 im „Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer Wehrsteuer“ geregelt und wurde später vom „Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer“ und ebenfalls im Steuerharmonisierungsgesetz übernommen.

nutzten Liegenschaft oder Wohnung zum steuerbaren Einkommen. Im Gegenzug dazu können die Eigentümer selbstbewohnter Häuser und Eigentumswohnungen die Ausgaben für Hypothekarzinsen, Unterhalt, werterhaltende Investitionen, Versicherungen und Verwaltung von den Steuern abziehen. Die geltende Ordnung wird seit Jahren kritisiert und setzt bei der konkreten Umsetzung der Eigenmietwertbesteuerung ein, da die Festlegung des Eigenmietwerts nicht nur administrativ aufwendig, sondern auch eine Quelle ständiger Reibereien zwischen Fiskus und Steuerpflichtigen ist.

Der Vorschlag des Bundesrats sieht vor, die Besteuerung des Eigenmietwerts für alle Wohnungseigentümer aufzuheben und im Gegenzug die bisherigen Abzugsmöglichkeiten auf zwei Ausnahmen einzuschränken: Hypothekarzinsen bei Ersterwerb sowie qualitativ hochwertige Energiespar- und Umweltschutzmaßnahmen. Die Vorlage soll so ausgestaltet werden, dass es bei der direkten Bundessteuer zu keinen Mindereinnahmen kommt. Der Gegenvorschlag wurde erst im November in Vernehmlassung gegeben, wodurch die bewertungsrelevante Botschaft nicht mehr in diese Bewertungsperiode fällt. Der Anlauf zur Abschaffung des Eigenmietwerts ist jedoch positiv zu würdigen und wird im kommenden Bericht entsprechend zu bewerten sein.

Eine Motion des Ständerats für neue Steuerabzüge für die berufliche Aus- und Weiterbildung ist in der Herbstsession 2009 auch vom Nationalrat gutgeheißen worden. Damit werden bestehende Unklarheiten bei der Abgrenzung zwischen Aus- und Weiterbildung beseitigt und der Abzug auch auf Kosten für einen beruflichen Aufstieg oder eine Neuorientierung ausgedehnt. Heute ist lediglich die Weiterbildung im bisherigen Beruf abzugsberechtigt. Die weiter gefasste Definition entspricht den heutigen Arbeitsmarktbedingungen mit der Forderung nach ständiger Weiterbildung besser. Allerdings darf das Steuersystem dadurch nicht weiter verkompliziert werden. Einer möglichen positiven Wirkung auf die Weiterbildungsbereitschaft der Arbeitnehmer steht die negativ zu bewertende Aushöhlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage gegenüber. Da mit Mindereinnahmen bei Bund und Kantonen von 50 Millionen Franken zu rechnen ist und dieser Betrag unterhalb der quantitativen Bewertungsschwelle liegt, wirkt sich diese Maßnahme weder positiv noch negativ auf den Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik aus.

Gestützt auf eine parlamentarische Initiative haben die eidgenössischen Räte am 12.6.2009 beschlossen, der seit dem 1.1.2008 in Kraft stehenden haushaltsneutralen CO<sub>2</sub>-Steuer auf Brennstoffe mit Beginn des Jahres 2010 einen Betrag von 200 Millionen Franken zu entziehen, um sie über die Dauer von zehn Jahren in die Gebäudesanierung zu investieren. Diese Maßnahme wird im Reformbarometer negativ bewertet. Erstens handelt es sich um eine neue, wettbewerbsverzerrende Zwecksteuer, zweitens ist die Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Steuer zur Konjunkturstützung nicht geeignet und drittens steht dieser politische Aktionismus im Widerspruch zu einer langfristig angelegten rahmenorientierten Wirtschaftspolitik. Zudem hat das Volk die Einführung einer derartigen Zwecksteuer an der Urne mehrmals abgelehnt.

### 4.3.5 Reformbarometer für die Schweiz – Monatswerte

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

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

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

Quelle: Avenir Suisse

## 5 Reformpolitische Lehren

Bankenkrisen mit negativen konjunkturellen Auswirkungen hat es schon immer gegeben. So zählte der Internationale Währungsfonds seit 1980 allein in den Industrieländern 60 Bankenkrisen, auf die in 18 Fällen ein Abschwung und in 17 weiteren Fällen eine Rezession folgte (IMF, 2008). Die Mitte 2007 ausgebrochene Finanzmarktkrise hat jedoch die systemische Verwundbarkeit der Finanzwirtschaft und deren enge Verbindung mit dem realen Sektor in einem Ausmaß offengelegt, dass man sich in dieser Form kaum vorstellen konnte. Weltweit haben die Regierungen und Notenbanken darauf mit Rettungspaketen und Konjunkturprogrammen reagiert, um einen noch stärkeren Absturz der Volkswirtschaften zu verhindern.

Der Staat feierte damit eine plötzliche Rückkehr als omnipotenter Wirtschaftslenker. Er ist nicht mehr nur Normsetzer und Regulierer, sondern greift selbst als Unternehmer, Kapital- und Garantiegeber aktiv in den Wirtschaftsprozess ein. Damit gehen hohe Haushaltsdefizite und neue Negativrekorde beim Schuldenstand einher. So beläuft sich das vom Internationalen Währungsfonds prognostizierte Defizit des Jahres 2010 gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den USA auf 10 Prozent – doppelt so hoch wie der bisherige Höchststand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Für andere große Volkswirtschaften ist die Neuverschuldung nicht minder spektakulär: Vereinigtes Königreich: 13,2 Prozent, Japan: 10,2 Prozent, Indien: 10,0 Prozent, Frankreich: 8,6 Prozent, Italien: 5,6 Prozent, Deutschland: 4,6 Prozent und China: 3,9 Prozent (IMF, 2009).

Zunächst war es wohl unausweichlich und letztlich auch nachvollziehbar, dass die Staaten auf die Finanzmarkturbulenzen rasch reagiert und massiv interveniert haben. Moderne Volkswirtschaften sind auf ein funktionierendes Finanzsystem mit ausreichender Liquiditätsversorgung und sicherem Zahlungsverkehr angewiesen. Diese Voraussetzungen waren jedoch nach dem Konkurs der Investment Bank Lehman Brothers im September 2008 und dem darauf folgenden Vertrauensverfall nicht mehr gewährleistet. Ebenso lassen sich angesichts des dramatischen Nachfrageschocks kurzfristige Konjunkturprogramme – soweit es sich um die automatischen Stabilisatoren und rasch nachfragewirksame Infrastrukturinvestitionen handelt – begründen und vertreten. Hinzu kam der öffentliche Druck auf Regierung und Politik, die sozialen und wirtschaftlichen Belastungen aus möglichen Konkursen systemrelevanter Banken zu vermeiden. Das gleiche gilt für Stützungsmaßnahmen zugunsten großer Unternehmen im Hinblick auf den Arbeitsmarkt. Dass dabei ursprüngliche Reformziele und ordnungspolitische Prinzipien auf der Strecke geblieben sind, ist zwar zu bedauern, ließ sich aber wohl kaum vermeiden.

Bei der Bewältigung der „neuen“ Staatsaufgaben ging die Politik bemerkenswert unorthodoxe Wege. Auffallend war vor allem, wie häufig die vielfältigen Aktivitäten über Sonder- und Schattenhaushalte abgewickelt wurden. Damit bleiben nicht nur die eingegangenen staatlichen Verpflichtungen verschwommen und intransparent, sondern es leidet auch die haushaltspolitische Disziplin. Etwas überspitzt formuliert könnte man sagen, es kamen Strategien zum Zug, wie sie auch einige Banken anwendeten: Risiken werden verschleiert oder versteckt und haben dann gravierende Folgen, wenn sie plötzlich zutage treten. Der Staat sollte jedoch bei der Krisenbewältigung nicht den gleichen Fehler begehen. Er muss vor allem vermeiden, neue Anreize für risikoreiches Verhalten (moral hazard) zulasten seiner selbst zu schaffen. Das gilt sowohl für die impliziten Staatsgarantien für systemrelevante Banken und andere große Unternehmen als auch für überzogene staatliche Einlagenversicherungen.

Deshalb verlangt die Situation nach Ausstiegsstrategien auf fiskalpolitischer Ebene. Es müssen so rasch wie möglich Wege konzipiert, verkündet und umgesetzt werden, um die drohenden hohen Belastungen auf den öffentlichen Haushalten abzubauen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die im Konjunkturabschwung gut begründbaren Ausgabenprogramme verfestigen und bei den profitierenden Interessengruppen zu Gewöhnungseffekten führen. Das

Risiko von Inflation, steigenden Zinsen und Steuererhöhungen würde weiter steigen. Auch mit Blick auf die Belastung künftiger Generationen dürfen die höheren Schulden kein Dauerzustand werden. Noch riskanter sind Defizite, wenn der Grad der Staatsverschuldung – die Akkumulation aller früheren Defizite – bereits hoch ist oder im Vergleich zum BIP rasch steigt. Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenbegrenzung – so schwierig sie auch durchzusetzen ist – muss für die kommenden Jahre deshalb das Thema Nummer eins sein, weil eine wachsende Staatsverschuldung in der längeren Frist zu geringerem Wirtschaftswachstum führt. Während in Bezug auf die geldpolitischen Exit-Strategien der Notenbanken ein gewisser Vertrauensvorschuss berechtigt erscheint, ist der finanzpolitische Ausstieg wohl ungleich schwieriger. Denn es braucht dafür den politischen Willen, vielfältige Besitzstände zu beschneiden, und zwar gegen den Widerstand der Interessengruppen.

Die Finanzmarktkrise hat aber auch gezeigt, dass Länder voneinander lernen können, wie die Annäherung der einzelnen staatlichen Bankenrettungspakete im Zeitablauf lehrt. Dabei ging es nicht einfach darum, Lösungen eins zu eins zu übernehmen, sondern einzelne Bestandteile des eigenen Programms jeweils auf effizientere Alternativen hin zu überprüfen. Der Wettbewerb der Ideen sorgt auf diese Weise dafür, dass verschiedene Wege für die schwierige finanzpolitische Ausstiegsstrategie gefunden werden können.

Es besteht wohl kein Zweifel, dass nicht nur das Ansehen, sondern auch die Legitimation des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems im Zuge der globalen Finanzmarktkrise und des weltweiten Konjunkturerinbruchs gelitten haben. Das äußert sich in einem Verlust an Vertrauen in Akteure und Institutionen sowie an Orientierung und Werten. In diesem Sog haben sich auch die Kräfteverhältnisse zwischen Markt und Staat verschoben.

Der Grundgedanke des marktwirtschaftlichen Systems lässt sich nur dann wieder beleben und erhalten, wenn es gelingt, die Dynamik und den Einfallsreichtum des Marktes mit sozialen Leitplanken und Rahmenbedingungen zu verbinden. Es gilt, nicht nur die Systemstabilität zu sichern, sondern auch die selbst zerstörenden Wirkungen eines ungeregelten bzw. falsch verstandenen Wettbewerbs zu verhindern, indem Freiheit und Verantwortung konsequent eingefordert und Effekte eines „moral hazards“ unterbunden werden.

Gegen die Staatsverschuldung scheint es zurzeit nur ein politisch vertretbares Rezept zu geben – und das heißt Wachstum. Denn weder sind Budgetkürzungen in größerem Umfang kurzfristig politisch durchsetzbar, noch sind Steuererhöhungen wünschenswert. Auch Inflation ist keine vertretbare Option, und hohe Schuldenberge können letztlich nur langfristig abgebaut werden. Hier empfehlen wir einen Zeithorizont von zehn Jahren.

Gerade die aktuelle Wirtschaftskrise führt uns vor Augen, wie wichtig ein gesundes, nachhaltiges Wachstum für die Sicherheit von Arbeitsplätzen, die Finanzierung des Gemeinwesens und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist. Damit ist Wachstum auch kein Selbstzweck, sondern dient dazu, den Wohlstand einer Gesellschaft und den sozialen Frieden zu sichern.

Wir stehen also wieder am Ausgangspunkt des Reformbarometers: an der Notwendigkeit, arbeitsmarktfreundliche, finanz- und steuerpolitisch verkraftbare und sozialpolitisch vertretbare Reformen einzuleiten, die letztlich unternehmerisches Handeln fördern und damit Beschäftigung und Wachstum schaffen. Eine Strategie für mehr Wachstum, Beschäftigung und Verteilungseffizienz setzt sich deshalb aus den fünf Elementen Arbeit, Bildung, Integration, Investition sowie Innovation zusammen und behält die verteilungspolitischen Effekte im Blick.

Verschiedene Analysen haben gezeigt, dass solche Reformen mehrerer Voraussetzungen bedürfen:

1. Es braucht das notwendige Problembewusstsein für Reformen.
2. Es bedarf politischen Leaderships, um Glaubwürdigkeit herzustellen, Verbündete zu gewinnen und Vetokräfte auszuschalten.
3. Die Politik sollte durch planvolles, stufenweises Vorgehen überzeugen.

In der Auseinandersetzung mit der Krise scheint Symptombekämpfung ein fester Bestandteil politischer Realität geworden zu sein: Gewählt wird, wer den Menschen nach einer Sturmflut medienwirksam seine Betroffenheit versichert – und nicht, wer frühzeitig für höhere Deiche sorgt. Die Politik handelt erst dann, wenn es fast zu spät ist und nichts anderes mehr geht.

Es bleibt angesichts ihres Ausmaßes dennoch zu hoffen, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht nur sofortige Rettungsmaßnahmen möglich machte, sondern auch die jetzt umso notwendigeren Reformen anzuschieben vermag.

## 6 Methodische Hinweise

Mit dem D A CH-Reformbarometer beurteilen das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und Avenir Suisse, inwiefern Reformen die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland, Österreich und der Schweiz verändern. Nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 führten die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), die WirtschaftsWoche und das IW das Reformbarometer als neuartiges Instrument der Politikfolgenabschätzung für Deutschland ein.<sup>28</sup> Im November 2005 legten IW, WKÖ und Avenir Suisse erstmals eine gemeinsame Studie vor. Seitdem präsentieren sie der Öffentlichkeit einmal jährlich einen systematischen Vergleich der Reformpolitik in den drei Nachbarländern.<sup>29</sup>

Als Grundlage für die Bewertung von Reformen dienen Kabinettsbeschlüsse, Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter oder Regierungserklärungen, Gesetzentwürfe und endgültig verabschiedete Gesetze. In der Schweiz sind außerdem Volksabstimmungen relevant. Die Beurteilung richtet sich nach den wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielen: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Senkung der Abgabenlast und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Alle Reformvorhaben werden danach bewertet, ob sie zur Erreichung dieser Ziele beitragen oder ob sie Beschäftigung und Wachstum eher behindern.<sup>30</sup>

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

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

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

---

<sup>28</sup> Mit dem Antritt der großen Koalition in Deutschland wurde das Reformbarometer unter dem Titel „Merkelometer“ inhaltlich um das Politikfeld „Governance“ (Modernisierung des Staates) erweitert. Zudem vergleicht das Merkelometer die Reformpolitik in Deutschland mit dem Referenzszenario „Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist“ (IW Köln, 2005).

<sup>29</sup> Für die zurückliegenden Gutachten siehe: Baumberger/Ingold/Mahlich/Scharnagel, 2005; Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006 und Scharnagel/Mahlich/Beck, 2007

<sup>30</sup> Eine ausführliche Beschreibung der Methodik findet sich in Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, S. 10 ff.

## Die Indikatoren im Einzelnen.

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

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

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

### Passive Arbeitsmarktpolitik, u. a.:

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

### Aktive Arbeitsmarktpolitik, z. B.:

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

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

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

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

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

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

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

## 7 Literatur

- Baumberger**, Matthias / **Ingold**, Simon / **Mahlich**, Jörg / **Scharnagel**, Benjamin, 2005, Das D A CH-Reformbarometer: Ein Vergleich der Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Kurzfassung der gemeinsamen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, der Wirtschaftskammer Österreich und Avenir Suisse, Köln, Wien und Zürich
- BIZ** – Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 2009, Jahresbericht, Basel
- BMF** – Bundesministerium für Finanzen, 2009, Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013, Wien
- Deutsche Bundesbank**, 2008, Zum Einfluss der Finanzmarktkrise auf die Staatsfinanzen, in: Monatsbericht, November, S. 66–69
- Deutsche Bundesbank**, 2009, Statistischer Ausweis von Maßnahmen zur Stabilisierung des Maastrichts-Defizits und -Schuldenstands, in: Monatsbericht, August, S. 79–84
- Eurostat**, 2009, Online-Datenbank, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> [Stand: 2009-11-30]
- FAZ**, 2009, Die EU rechnet die Staatsverschuldung schön, 29. Juli 2009
- Grömling**, Michael / **Plünnecke**, Axel / **Scharnagel**, Benjamin, 2009, Wachstum und Reformen – eine Bilanz, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Agenda 20D: Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, Köln, S. 13–40
- IMF** – International Monetary Fund, 2008, Financial distress and economic downturns, World Economic Outlook, October 2008, Washington D. C.
- IMF**, 2009, The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor, November 2009, Washington D. C.
- Klös**, Hans-Peter / **Kroker**, Rolf, 2009, Haushaltskonsolidierung und Investitionsstimulierung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Agenda 20D: Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, Köln, S. 245–270
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009a, Economic Outlook No. 85, Online-Datenbank, URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx> [Stand: 2009-11-30]
- OECD**, 2009b, Financial Market Trends, Paris
- OECD**, 2009c, Labour Force Statistics (MEI), Online-Datenbank, URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx> [Stand: 2009-11-30]
- OECD**, 2009d, Revenue Statistics, Online-Datenbank, URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx> [Stand: 2009-11-30]
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**, 2009a, Im Sog der Weltrezession, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, Essen
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**, 2009b, Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, Essen
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, 2009, Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahrgutachten 2009/10, Wiesbaden
- Scharnagel**, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Beck**, Alex, 2006, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Analysen, Nr. 23, Köln

**Scharnagel**, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Beck**, Alex, 2007, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Ausgabe 2007, Köln, Wien und Zürich

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

**Sinn**, Hans-Werner, 2009, Kasino-Kapitalismus: Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist, Berlin

**WKÖ** – Wirtschaftskammer Österreich, 2009, Österreich in der EU, Ein statistischer Wirtschaftsvergleich, URL: <http://wko.at/statistik/eu/eu.htm> [Stand: 2009-11-30]

**Zimmermann**, Horst, 2009, Finanz- und Wirtschaftskrise – Was kosten die Maßnahmen wirklich?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5, S. 306–312

## **8 Die beteiligten Institute**

### **Avenir Suisse**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 9 Die Autoren

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

Dr. rer. pol. **Benjamin Scharnagel**, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand; von 1997 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln und gleichzeitig bis 2002 wissenschaftlicher Referent beim Deutschen Bundestag; 2002 Promotion in Köln zum Thema „Internationale Nichtregierungsorganisationen und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter“; seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Allgemeine Wirtschaftspolitik“; 2004 und 2005 Dozent für Mikroökonomik an der Kölner Journalistenschule; im September und Oktober 2007 Berater der International Finance Corporation (IFC)/Weltbank für das Projekt „Reform Index Egypt“ in Alexandria/Ägypten; seit Juli 2009 Cheflektor der Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH.

B. A. **Ladina Schauer**, geboren 1984 in Zürich; Bachelor in Politikwissenschaft und des Öffentlichen Rechts an der Universität Zürich; ab 2009: Masterstudium in Comparative and International Studies an der ETH Zürich; seit März 2005 Teamassistentin bei Avenir Suisse und seit April 2008 Projektmitarbeiterin.

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