

Vergleichende 3-Länder-Analyse

# DACH-Reformbarometer für 2011/2012

*Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz*

Gemeinsame Studie von Avenir Suisse, dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln und der Wirtschaftskammer Österreich

von Robert Koza, Thomas Puls, Marco Salvi und Martin Wermelinger

Kontaktdaten Ansprechpartner:

Dr. Marco Salvi  
Telefon: +41 (0)44 445 90 17  
E-Mail: marco.salvi@avenir-suisse.ch

Avenir Suisse  
Giessereistrasse 5  
8005 Zürich

Thomas Puls  
Telefon: +49 (0)221 4981766  
E-Mail: puls@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

Mag. Robert Koza  
Telefon: +43 (0)5 90 900 4414  
E-Mail: robert.koza@wko.at

Wirtschaftskammer Österreich  
Stabsabteilung Wirtschaftspolitik  
Wiedner Hauptstraße 63  
1045 Wien

Zürich, Köln, Wien im März 2013

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen: [assistent@avenir-suisse.ch](mailto:assistent@avenir-suisse.ch), Tel. 044 445 90 00  
<http://www.avenir-suisse.ch/25487/d-a-ch-reformbarometer-2013/>

## Inhalt

<b>1_ Vorwort</b>	<b>– 4</b>
<b>2_ Einleitung</b>	<b>– 5</b>
<b>3_ Bestandsaufnahme</b>	<b>9</b>
3.1_ Entwicklung volkswirtschaftlicher Kennzahlen	9
3.2_ Schuldenbremsen in den D A CH-Ländern	11
<b>4_ Die Methodik des D A CH-Reformbarometers</b>	<b>– 15</b>
<b>5_ Deutschland – Fortschritte in lange vernachlässigten Feldern</b>	<b>– 16</b>
5.1_ Das Reformbarometer für Deutschland nach der bisherigen Methodik	16
5.2_ Das Reformbarometer für Deutschland nach der neuen Methodik	18
5.3_ Das Reformbarometer – verkettet	20
5.4_ Arbeitsmarktpolitik – Das Betreuungsgeld belastet den Indikator	21
5.5_ Sozialpolitik – Der chronische Problemfall	25
5.6_ Steuer- und Finanzpolitik – Reformpolitischer Stillstand	28
5.7_ Wettbewerbs- & Innovationspolitik – Reformschwerpunkt Infrastruktur	29
5.8_ Finanzmarktpolitik – Hektische Aktivität im Jahr 2011	33
<b>6_ Österreich – Budgetkonsolidierung dämpft Reformtempo</b>	<b>– 37</b>
6.1_ Einleitung	37
6.2_ Das Reformbarometer – Verkettet	41
6.3_ Arbeitsmarkt und Bildung – Regierung setzt auf Beschäftigung	42
6.4_ Sozialpolitik – Budgetkonsolidierung hinterlässt Spuren	49
6.5_ Steuer- und Finanzpolitik – Belastungslawine Nr. 2	54
6.6_ Wettbewerb und Innovation – der dynamischste Bereich	58
6.7_ Finanzmarkt – Stabilität und Vertrauen wird gestärkt	66
<b>7_ Schweiz – Abflachende Reformdynamik</b>	<b>– 69</b>
7.1_ Ohne Leidensdruck, keine Reformen?	69
7.2_ Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik – Die Personenfreizügigkeit auf dem Prüfstand	71
7.3_ Sozialpolitik – Ungesunde Entwicklung bei der Krankenversicherung	73
7.4_ Steuer- und Finanzpolitik – Die Großbaustellen stehen uns noch bevor	75
7.5_ Wettbewerbs-, Infrastruktur und Innovationspolitik	77
7.6_ Finanzmarktpolitik – Überdurchschnittliche Reformanstrengungen	82
<b>8_ Schlussfolgerungen</b>	<b>– 84</b>
<b>9_ Die Kriterienkatalog des D A CH-Reformbarometers</b>	<b>– 85</b>
9.1_ Wettbewerbs- und Innovationspolitik	87
9.2_ Finanzmarktpolitik	88
9.3_ Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik	90
9.4_ Sozialpolitik	92
9.5_ Steuer- und Finanzpolitik	94
Literatur	98
Die beteiligten Institute	100
Die Autoren	101

# 1\_Vorwort

Mit dem DACH-Reformbarometer messen Avenir Suisse, das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln und die Wirtschaftskammer Österreich seit 2002 die Reformbemühungen in den drei Nachbarländern. Die Ausgabe 2013 bildet somit bereits eine ganze Dekade ab. Für die drei Institute war und ist dies mehr als ein Grund zum Feiern, ein Anlass, das DACH-Reformbarometer weiterzuentwickeln und den veränderten Gegebenheiten anzupassen, neue Politikfelder wie die Bildungs- und die Finanzmarktpolitik zu integrieren sowie einige methodische Verbesserungen vorzunehmen.

Ohnehin stellt sich die Frage, ob die Reformpolitik der drei Länder insgesamt ein Grund zum Feiern wäre. Wohl hat Deutschland mit der Agenda 2010 bedeutende Reformleistungen erbracht, hat die Schweiz aus der Stagnation der neunziger Jahre viele richtige Konsequenzen gezogen und hat Österreich die Finanz- und Währungskrise überraschend solid überstanden. Politiker (und ihre Wähler) haben allerdings ein kurzes Gedächtnis. Doch dieser Reformelan droht eher zu erlahmen, ja sogar in einen Reformstau zu kippen, wie die jüngste Entwicklung des DACH-Reformbarometers zeigt.

Vermutlich bildet die zwar durchzogene, jedoch im gesamteuropäischen Vergleich eben doch sehr komfortable Position der drei Volkswirtschaften keine gute Voraussetzung für Reformen – es mangelt an Leidensdruck und Reformbewusstsein. Die Reformbereitschaft hat sich in die Krisenländer der Eurozone verlagert, nach Portugal, Griechenland und Spanien: Wem das Wasser bis zum Hals steht, der beginnt unweigerlich zu strampeln.

Ein Fazit steht fest: Die DACH-Volkswirtschaften können sich nicht auf ihren Lorbeeren ausruhen; der Reformbedarf bleibt riesig. Der Wettbewerbsdruck, der von den aufstrebenden Volkswirtschaften ausgeht, und das rasche Tempo des weltweiten Strukturwandels dulden kein Erlahmen des reformerischen Elans. «Nicht einfach gut, sondern besser sein», muss die Devise lauten. Das neu gestaltete Reformbarometer hält den Wirtschafts- und Sozialpolitikern der drei Länder einen Spiegel vor und zeigt ihnen, wo es Fortschritte und Rückfälle gegeben hat, vor allem aber, wo Reformbedarf besteht.

*Gerhard Schwarz*  
Direktor Avenir Suisse

## 2 Einleitung

Mit dem D A CH-Reformbarometer messen die beteiligten Institute aus Deutschland, Österreich und der Schweiz seit zehn Jahren die Reformdynamik in ihren Ländern. Die bisherige Analyse umfasste die Regierungsaktivitäten in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik seit September 2002, die anhand eines festen Kriterienkataloges bewertet wurden. Das Ausgangsniveau der entsprechenden Teilindikatoren wurde damals für alle Länder auf 100 Punkte gesetzt. Steigende Werte zeigen eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum gegenüber der Ausgangssituation an, während fallende Werte eine Verschlechterung signalisieren. Gegenstand der Analyse ist das politische Handeln und seine voraussichtlichen Konsequenzen. Diese Politikfolgenabschätzung erfasst die ursprünglich schon bestehenden Niveauunterschiede zwischen den Ländern jedoch nicht. Um einen Eindruck von den unterschiedlichen Niveaus der Volkswirtschaften in zentralen Bereichen zu liefern, wird die Entwicklung wichtiger volkswirtschaftlicher Kennziffern in der Bestandsaufnahme in Kapitel 2 dargestellt.

### ***Eine neue Methodik für das D A CH-Reformbarometer***

Nach zehn Jahren war es nun an der Zeit, auch das D A CH-Reformbarometer neu zu gestalten. Politikfelder, die bisher nicht von ihm erfasst wurden, haben im letzten Jahrzehnt deutlich an Bedeutung gewonnen. An hervorgehobener Stelle ist hier die Bildungspolitik zu nennen. Aber auch die Fragen der Finanzmarktpolitik sind durch die Krisen und Turbulenzen der letzten Jahre in den Fokus der Politik gerückt. Mit der diesjährigen Ausgabe des D A CH-Reformbarometers wird daher eine methodische Neuaufstellung vorgenommen. Neue Politikbereiche werden in das Reformbarometer integriert und auch der den Bewertungen zugrunde liegende Kriterienkatalog wurde überarbeitet. Neu hinzugekommen sind die Teilindikatoren Wettbewerbs- & Innovationspolitik und die Finanzmarktpolitik. Zudem wurde der Kriterienkatalog des Teilindikators Arbeitsmarktpolitik um Aspekte aus dem Bereich der Bildungspolitik erweitert. Eine weitere Neuerung besteht darin, dass zukünftig die Bewertungen auf Basis des Kalenderjahres erfolgen. Eine umfassende Beschreibung der methodischen Neuerungen findet sich in Kapitel 3 dieses Berichtes.

Das diesjährige D A CH-Reformbarometer markiert einen Übergang zwischen den verschiedenen Bewertungsmethoden. Aus diesem Grund unterscheidet es sich an einigen Stellen von seinen Vorgängern. Um die Auswirkungen der methodischen Neuerungen ausweisen zu können, werden in diesem Bericht die Ergebnisse beider Methoden dokumentiert. So wird das Reformbarometer bisheriger Prägung bis zum Stichtag 31. Dezember 2012 weitergeführt. Zugleich wird eine Wertung nach der neuen Methodik ab dem 1. Januar 2011 gestartet. Es gibt also eine zweijährige Überlappung der Methoden. Der Vergleich der Barometerverläufe in diesem Zeitraum zeigt dann die Folgen der Neufassung des Barometers auf. Da bei einem kompletten Neustart des Reformbarometers viele Informationen über die Politik der letzten Jahre verloren gegangen wären, haben sich die beteiligten Institute entschlossen, die beiden Methoden zu verketten. Bis zum 31. Dezember 2010 kommt die bisherige Methode zur Anwendung, danach die methodische Neufassung. Damit es beim Übergang zwischen den Methoden zu keiner Sprungstelle kommt, starten die neu eingeführten Teilindikatoren Wettbewerbs- & Innovationspolitik sowie Finanzmarktpolitik nicht mit einem Wert von 100, sondern mit dem Wert, den das Reformbarometer am 31. Dezember 2010 für das jeweilige Land aufwies. Dies sollte bei der Interpretation der Ergebnisse des diesjährigen D A CH-Reformbarometers berücksichtigt wer-

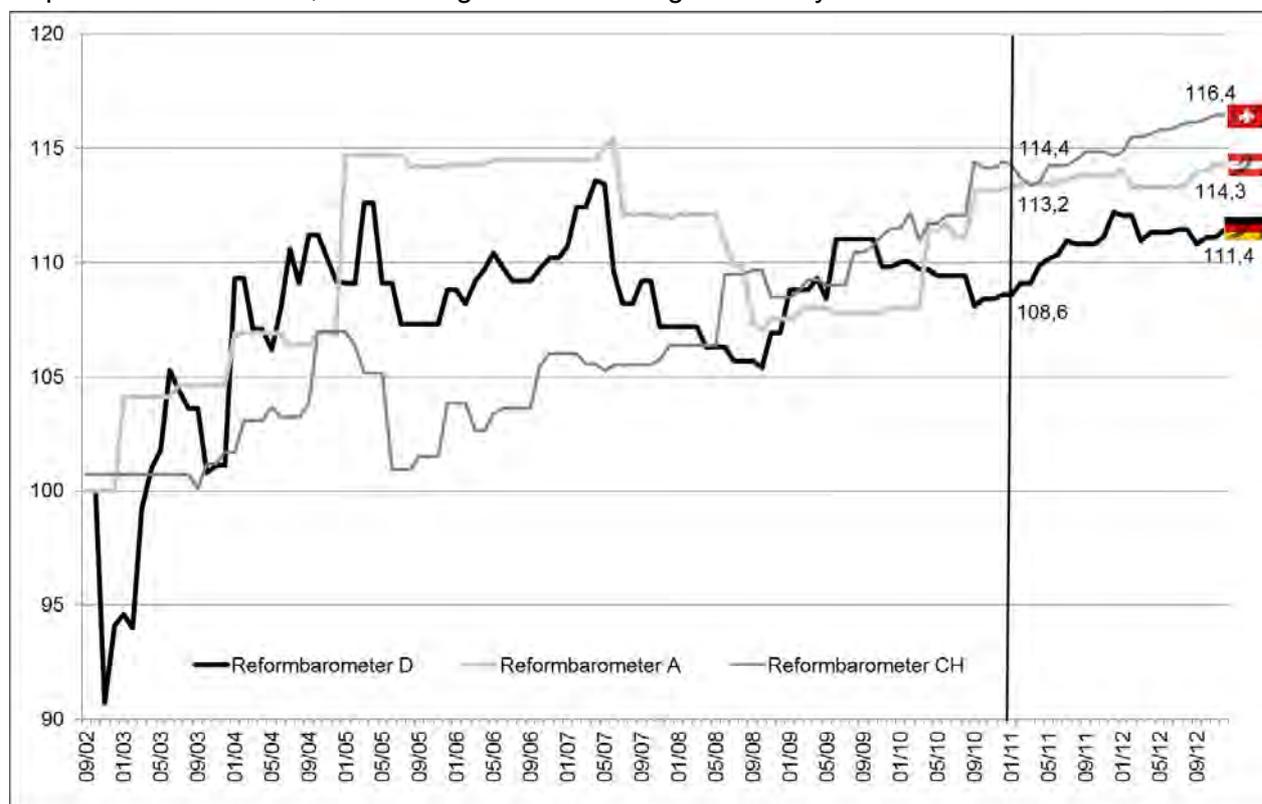
den. Es ist vor allem zu betonen, dass eine Verbesserung des Indexes immer auf den nationalen Status quo bezogen ist.

### **Das D A CH-Reformbarometer 2011/2012 – Neue Politikbereiche beflügeln die Indizes**

Die Politik in den drei beteiligten Ländern war in den letzten zwei Jahren von den Turbulenzen auf den Kapital- und Währungsmärkten geprägt. Es zeigte sich, dass in allen drei Ländern ein Schwerpunkt der politischen Entscheidungen in den neu in das D A CH-Reformbarometer aufgenommenen Politikfeldern lag, während es in den bisher betrachteten Politikfeldern ruhiger zuging. Dies unterstreicht nochmals, wie notwendig es war, die Methodik des Reformbarometers an die neuen politischen Gegebenheiten anzupassen. Festzuhalten ist auch, dass die Bewertung in den neuen Teilbereichen positiver ausgefallen ist als in den drei bisherigen Bereichen. Die Hinzunahme neuer Politikbereiche hat das Reformbarometer in den beteiligten Ländern spürbar beflügelt (Abbildung 1–1).

### **Abbildung 2-1: Das Reformbarometer für Deutschland, Österreich und die Schweiz**

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



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Wirtschaftskammer Österreich; Avenir Suisse

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Reformpolitik der beteiligten Länder in der Periode Januar 2011 bis Dezember 2012. Den größten Sprung nach vorn machte Deutschland mit einem Plus von 2,8 Punkten. Dieser Anstieg ist aber ausschließlich auf die neu aufgenommenen Politikbereiche zurückzuführen. Nach der bisherigen Methode würde Deutschland im gleichen Zeitraum einen Rückgang des Reformbarometers um 0,8 Punkte aufweisen. Auch die Schweiz verzeichnete einen soliden Anstieg um 2,0 Punkte, während Österreich lediglich um 1,1 Punkte zulegte und damit im Dynamikranking das Schlusslicht bildet. In der Langfristbeurteilung verharrt Deutschland auf dem letzten Platz, konnte aber im Betrachtungszeitraum

etwas gegenüber den anderen Ländern aufholen. Durch den etwas nachlassenden Reformeifer in Österreich konnte die Schweiz ihren Spitzenplatz weiter festigen.

### ***Deutschland – Fortschritte in lange vernachlässigten Feldern***

Deutschland profitierte von den beteiligten Ländern am stärksten durch die methodische Neuaufstellung des Reformbarometers. Die Teilindikatoren der neuen Politikbereiche legten um jeweils 7,8 Punkte zu. Auch die Integration der Bildungspolitik in den Teilindikator Arbeitsmarktpolitik sorgte für einen kräftigen Schub nach oben. Die im Reformbarometer dokumentierten Fortschritte Deutschlands dürfen aber auch in diesen Bereichen nicht mit einem insgesamt befriedigenden Regulierungsrahmen verwechselt werden. Vielmehr tritt an vielen Stellen deutlich zutage, dass die Verbesserungen von einem bescheidenen Niveau aus wirken. Beispielsweise wurden Fortschritte bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur positiv verbucht. Im Betrachtungszeitraum gab es zwei Aufstockungen des Investitionshaushaltes und die Schaffung des geschlossenen Finanzierungskreislaufes Straße. Dies führte zu positiven Wertungen, ändert aber nichts an der Tatsache, dass die laufenden Investitionshaushalte für Bundesverkehrswege noch nicht einmal den Substanzerhalt sichern. Ähnlich ist die Lage im Bildungsbereich. Es gab Fortschritte bei der Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder – im März 2012 fehlten noch etwa 200.000 Betreuungsplätze für die unter Dreijährigen. Das gute Abschneiden im Dynamikranking darf daher nicht überbewertet werden.

Es sticht ebenfalls ins Auge, dass die Entwicklung der Teilindikatoren sehr unterschiedlich verlaufen ist. Während die Sozialpolitik ihren kontinuierlichen Sinkflug infolge von Neuregelungen wie der Abschaffung der Praxisgebühr fortsetzte und die Steuerpolitik ohne bewertbares Gesetz dastand, schossen die neuen Teilindikatoren durch eine große Anzahl kleinerer Einzelwertungen durch die Decke. Zu nennen wäre hier die Liberalisierung des Fernbusverkehrs im Bereich Wettbewerbspolitik oder die Novelle des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen (StabMechG) im Bereich Finanzmarktpolitik. Offensichtlich lag das Zentrum der politischen Aktivität im Betrachtungszeitraum in den neu aufgenommenen Politikfeldern. Allerdings ist einschränkend zu erwähnen, dass im Bereich Finanzmarktpolitik der im Reformbarometer dokumentierte Reformeifer im Jahr 2012 bereits deutlich abnahm.

Zudem ist auffällig, dass es im gesamten Betrachtungszeitraum für Deutschland keinen „großen Wurf“ gab. Die Entwicklung resultierte vielmehr aus einer größeren Anzahl kleiner Wertungen. Die höchsten Wertungen im negativen Sinn löste die Einführung des Betreuungsgeldes aus, denn es ließ den Teilindikator Arbeitsmarkt recht deutlich abstürzen. Eine hohe positive Wertung hätte auch das Gesetz zur Abschaffung der kalten Progression ausgelöst, wenn es nicht im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat fast vollständig wirkungslos gemacht worden wäre.

### ***Schweiz – abflachende Reformdynamik***

Im Vergleich zu früheren Berichtsperioden des D A CH-Reformbarometers hat der Reformeifer in der Schweiz nachgelassen. Die Entwicklungen der letzten Jahre legen aber auch den Schluss nahe, dass die Schweiz sich bereits auf einem höheren Gesamtniveau befindet, also über den im Drei-Ländervergleich vorteilhaftesten Regulierungsrahmen verfügt. Das und die robuste Wirtschaftsentwicklung bilden in der Summe keine gute Voraussetzung für Reformen – es fehlen der Leidensdruck und das Reformbewusstsein.

Anders als in Deutschland führt die Erweiterung des Reformbarometers um zwei neue Politikbereiche zu nur geringfügigen Änderungen im Schweizer Gesamtindex. In der Schweiz waren die Sozialpolitik und die Finanzmarktpolitik die Treiber der positiven Gesamtentwicklung, während der Teilindikator Steuer- & Finanzpolitik sogar einen leichten Rückgang verzeichnete. Die schweizerische Sozialpolitik war im Berichtszeitraum von der Debatte über steigende Gesundheitskosten geprägt. Die größte Einzelwertung bekam das im Mai 2011 vorgelegte zweite Maßnahmenpaket (IV-Revision 6b). Das Paket stellt sicher, dass die Revision IV ab Ende der befristeten Mehrwertsteuererhöhung (ab 2018) finanziell selbstständig ist, das heißt, eine nachhaltig ausgeglichene Rechnung führt. Überdies zielt die Revision 6b darauf ab, die Schulden der Invalidenversicherung bei der AHV bis 2025 vollständig zurückzuzahlen (Jäger-Ambrożewicz/Puls/Koza et al., 2011, 56). Im Bereich der Finanzmarktpolitik lag der Schwerpunkt der Vorlagen bei der Gestaltung von internationalen Finanzbeziehungen. In diese Richtung gingen beispielsweise Abkommen mit Deutschland, Österreich und Großbritannien über die Einführung von abgeltenden Quellensteuern, mit denen die Steuerehrlichkeit der ausländischen Bankkunden gefördert werden sollte. In die gleiche Richtung geht eine Revision des Geldwäschereigesetzes. Als größter Hemmschuh erwies sich die Steuer- und Finanzpolitik, wobei die Ablehnung eines Einheitssteuersatzes bei der Mehrwertsteuer den Indikator drückte.

### **Österreich – Budgetkonsolidierung dämpft Reformtempo**

Den Ausschlag für die geringere Verbesserung der Reformdynamik in Österreich gaben vor allem die in das D A CH-Reformbarometer neu aufgenommenen Bereiche, insbesondere der Teilindikator Wettbewerbs- & Innovationspolitik und der in den Arbeitsmarkt integrierte Bereich Bildungspolitik.

Ohne diese neu aufgenommenen Bereiche wäre das Reformbarometer – berechnet nach der alten Methode – gegenüber dem Vorjahr sogar leicht gesunken. Hauptverantwortlich dafür ist vor allem der Teilindikator Steuer- & Finanzpolitik. Es waren vor allem die mit dem Stabilitätsgesetz eingeführten zusätzlichen Steuerbelastungen die den Teilindikator auf Talfahrt schickten. Die Steuerlast ist von einem bereits hohen Niveau weiter angestiegen, was den Indikator deutlich ins Minus drückte. Allerdings führten die Maßnahmen auch zu einigen Erfolgen – im Jahr 2013 dürfte das Maastricht-Kriterium wieder eingehalten werden.

Dieser durch die Budgetkonsolidierung negative Ausschlag wird von Maßnahmen im Bereich Wettbewerbs- und Innovationspolitik überkompensiert. Dementsprechend handelt es sich um jenen Teilindikator mit der besten Performance und auch mit der höchsten Aktivität. Dieser stieg um 4,0 Punkte an. Positiv wurden die Einführung der „großen“ Kronzeugenregelung, die Breitbandstrategie samt Einrichtung eines Breitbandbüros oder die Beschleunigung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Infrastrukturvorhaben bewertet. Der Anstieg ging also auf eine größere Anzahl niedriger Wertungen zurück. Auch die Bildungspolitik gab dem österreichischen Reformbarometer einen leichten Schub, beispielsweise durch die Einführung der Neuen Mittelschule, durch die Oberstufe Neu oder der künftigen Überprüfung von Bildungsstandards. Die Reformen in der österreichischen Bildungspolitik würden genau genommen eine wesentlich bessere Bewertung verdienen. Dass die Reformen im Bildungsbereich tatsächlich aber eher unterbewertet wurden, liegt an der Tatsache, dass hier ein unmittelbarer Vergleich zwischen Deutschland und Österreich nicht möglich ist. Denn in Deutschland ist die Bildungspolitik vor allem Sache der Länder und weniger des Bundes. In Österreich sind die Kompetenzen im Bildungsbereich wesentlich stärker beim Bund angesiedelt, Diesem Umstand wird durch eine vorsichtigeren Bewertung Rechnung getragen.

### **3 Bestandsaufnahme**

#### **3.1 Entwicklung volkswirtschaftlicher Kennzahlen**

Nach starken Wachstumsphasen in den Jahren 2010 und 2011 trübten sich die Volkswirtschaften der drei Länder 2012 spürbar ein. Die konjunkturelle Eintrübung fiel in Deutschland und Österreich geringfügig stärker aus als in der Schweiz, dennoch blieb das reale Wirtschaftswachstum in allen drei Ländern im Plus. Das Vorkrisenniveau wurde in der Schweiz bereits im Jahr 2010, in den beiden anderen Ländern erst 2011 erreicht. Gemäß der Prognosen der Wirtschaftsforscher sollte es 2013 in allen drei D A CH-Ländern wieder leicht aufwärts gehen.

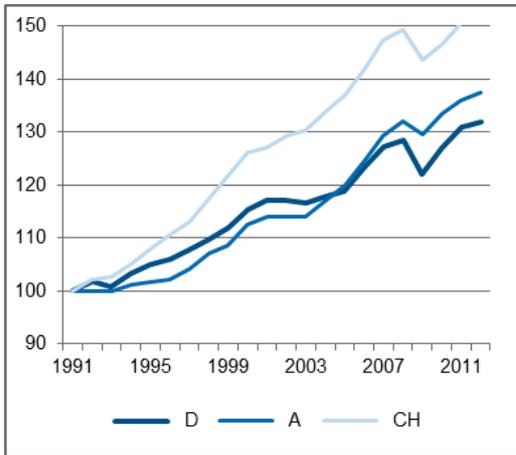
In Deutschland ist die harmonisierte Arbeitslosigkeit 2012 mit 5,5 Prozent von allen drei Ländern zwar die höchste, dennoch zeigt sich, dass sie – ungeachtet der Krise – seit 2005 kontinuierlich sinkt. Deutschland ist damit das einzige D A CH-Land, wo die Arbeitslosigkeit derzeit niedriger ist als vor (7,5 Prozent) und auch während der Krise 2009 (7,8 Prozent). Auch die konjunkturelle Eintrübung im vergangenen Jahr konnte diesen Trend nicht stoppen. Die Arbeitslosigkeit in Österreich ist 2012 mit 4,3 Prozent die niedrigste, dicht gefolgt von der Schweiz mit 4,4 Prozent. Dies ist ein vorläufiges Ergebnis, da für die Schweiz derzeit nur die ersten drei Quartale vorliegen und der Durchschnitt daraus bei 4,4 Prozent liegt. In beiden Ländern ist sie aber noch höher als vor der Krise und sie ist aufgrund des Konjunkturrückgangs 2012 auch wieder höher als ein Jahr zuvor.

Bei der Schuldenquote hat die Schweiz die Nase vorn. Sie baut seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2002 ihre öffentlichen Schulden kontinuierlich ab. Während die Schuldenquote in der Schweiz im Jahr 2004 noch 56,1 Prozent betrug, belief sie sich 2012 auf nur noch 39,5 Prozent. Damit sind die Schuldenquoten in Österreich mit 83,1 Prozent und in Deutschland mit 87,6 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in der Schweiz. Darüber hinaus steigen sie kontinuierlich an. Es wird noch einige Zeit dauern, bis die Schuldenquoten in den beiden Ländern unter die Maastricht-Grenze von 60 Prozent sinken werden. Es wird sich auch zeigen, wie effektiv die Schuldenbremsen in diesen beiden Ländern sein werden (s. auch Kapitel 2.2).

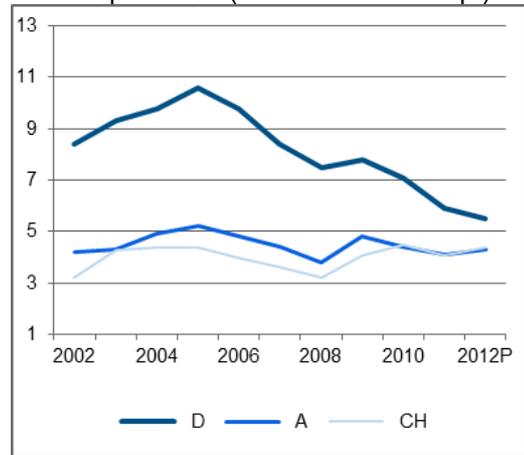
Während die Verschuldungsquoten in Deutschland und Österreich noch geringfügig zunehmen werden, ist die Situation bei den Budgetdefiziten bereits etwas entspannter. Dennoch ist auch hier die Schweiz weit voraus: Nach einem Saldo von –1,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahr 2005, erwirtschaftet die Schweiz seit dieser Zeit nur noch Budgetüberschüsse, im Jahr 2012 in Höhe von 0,7 Prozent des BIP. Die Schweiz steht im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen ausgezeichnet da, während in Deutschland und in Österreich der budgetpolitische Handlungsspielraum nach wie vor sehr gering ist. Trotz des Defizits steht Deutschland aber sehr viel besser da als Österreich. Mit –0,2 Prozent des BIP hat Deutschland beinahe ein ausgeglichenes Budget, Österreich hingegen überschreitet aufgrund des konjunkturellen Einbruchs wieder die Maastricht-Grenze von 3 Prozent (3,1 Prozent).

In Österreich ist die Staatsquote mit 51,8 Prozent am höchsten, Deutschland liegt mit 45 Prozent an zweiter Stelle. Am niedrigsten ist der Einfluss des Staates auf die Wirtschaft in der Schweiz. Wie zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, ist die Produktivität staatlicher

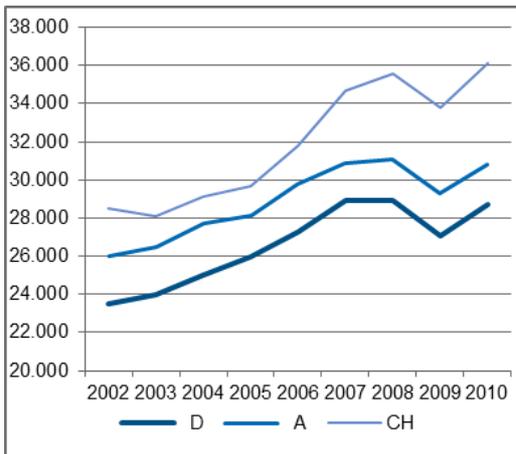
**Abbildung 3-1: Wirtschaftswachstum**  
Reales BIP in Preisen von 2000, 1991 = 100



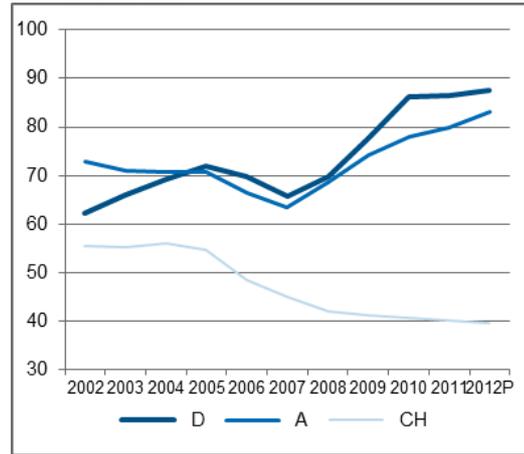
**Abbildung 3-2: Arbeitslosigkeit**  
Erwerbslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen (ILO-Erwerbskonzept)



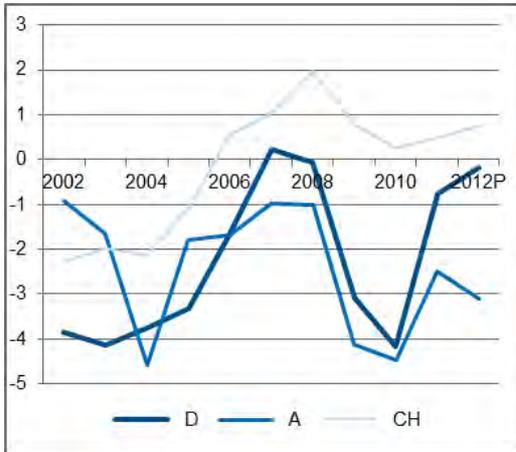
**Abbildung 23-3: Kaufkraft je Einwohner**  
BIP pro Kopf zu jeweiligen Preisen in Euro



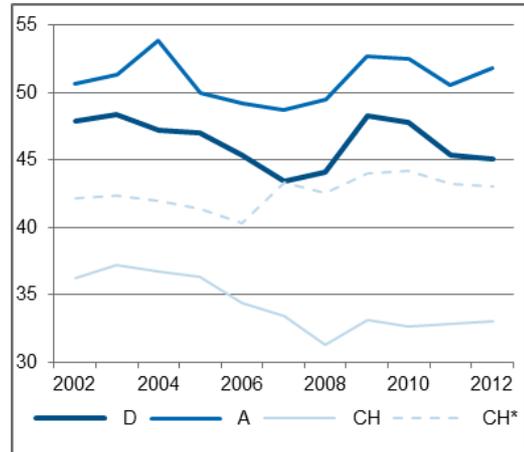
**Abbildung 3-4: Verschuldungsquote nach OECD-Abgrenzung**  
in Prozent des BIP



**Abbildung 3-5: Finanzierungssaldo**  
in Prozent des BIP



**Abbildung 3-6: Staatsausgaben**  
in Prozent des BIP



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

Quellen: Berechnungen Avenir Suisse; Berechnungen Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Eurostat, 2012; OECD, 2012a; 2012b

Leistungen, vor allem wenn sich der Staat unternehmerisch betätigt, geringer als bei einem privatwirtschaftlichen Engagement. Eine zu hohe Staatsquote wirkt langfristig als Hemmschuh für die wirtschaftliche Dynamik. Einmal mehr hat hier Österreich den größten Handlungsbedarf.

### **3.2 Schuldenbremsen in den D A CH-Ländern**

Hohe Staatsschulden wirken wachstumshemmend. Die Erfahrungen der jüngeren Zeit zeigen, dass selbst wirtschaftlich gute Zeiten selten und wenig konsequent für wirksame Reformen zur Konsolidierung des Staatshaushalts genutzt werden (Scharnagel/Mahlich/Schauer et al., 2008, 42). Die Politik braucht deshalb klare Regeln. Eine eindeutige und mit einem wirksamen Sanktionsmechanismus ausgestattete Schuldenbremse ist ein geeignetes Instrument, um Regierungen zu nachhaltigem Haushalten zu bewegen. Sie kann maßgeblich dazu beitragen, die Erwartungen sinkender Staatsdefizite zu stabilisieren und so Vertrauen in die zukünftige Finanzpolitik aufzubauen.

Eine entsprechende Schuldenbremse hat die Schweiz bereits vor einigen Jahren eingeführt. 2001 wurde sie in einer Volksabstimmung mit 85 Prozent Zustimmung in der Verfassung verankert. Sie besagt im Kern, dass auf Bundesebene die Ausgaben (gemäß Voranschlag und Nachträgen) die Einnahmen über die Dauer eines Konjunkturzyklus nicht übersteigen dürfen. Die Schuldenbremse bindet somit den Bundesrat und das Parlament, wobei jedoch dessen Budgethoheit im Rahmen des vorgegebenen Ausgabenplafonds gewährleistet bleibt.

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

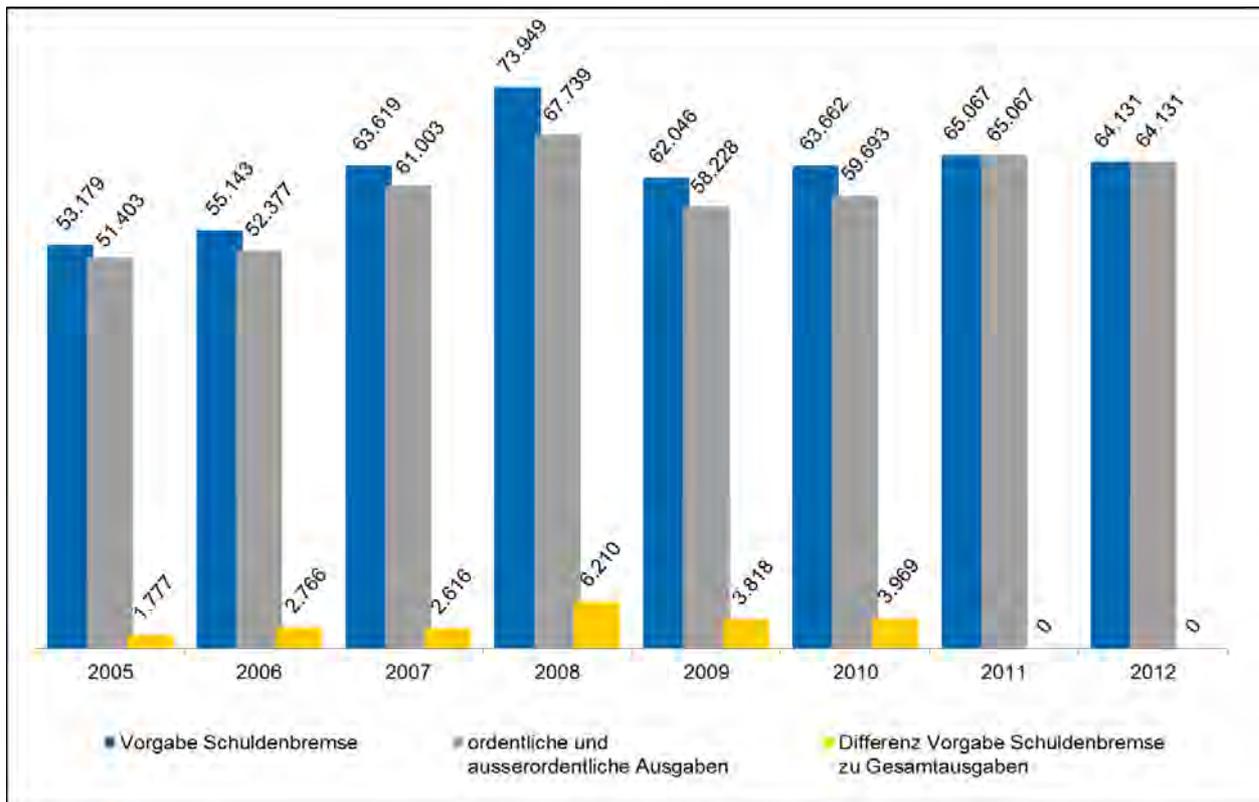
Im Unterschied zu den Maastricht-Kriterien setzt die Schuldenbremse schweizerischer Prägung nicht dem Schuldenstand im Verhältnis zum BIP eine Grenze. Der Schuldenstand wird absolut begrenzt, was zu einer allmählichen Reduktion der Schuldenquote führt. Die Schulden der öffentlichen Haushalte in der Schweiz fielen somit im Zeitraum 2005 bis 2012 von 53 Prozent auf 37 Prozent.

Der Schönheitsfehler: Die Schuldenbremse erfasst die gesetzlichen Verpflichtungen der Sozialversicherungen (Rentenversicherung, Invalidenversicherung) nicht. Sollten Letztere in eine finanzielle Schieflage geraten, wäre nicht nur ein größeres Engagement der öffentlichen Hand gefragt. Langfristig müssten auch andere Staatsaufgaben zugunsten der Sozialversicherungen schrumpfen. Avenir Suisse machte bereits im Herbst 2011 mit dem Buch „Soziale Sicherheit sichern“ auf dieses Problem aufmerksam und schlug vor, eine Schuldenbremse für die Sozialversicherungen einzuführen.

Die Schweiz hat mit der Schuldenbremse gute Erfahrungen gemacht. Es erstaunt deshalb nicht, dass dieses Instrument zur Staatshaushaltskonsolidierung in Anbetracht der aktuellen Staatsschuldenkrise immer mehr Beachtung findet. Deutschland ist mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz 2009 ebenfalls einen Schritt in diese Richtung gegangen. Im August 2011 schlugen Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy vor, in allen Euro-Staaten verbindliche Obergrenzen für die Staatsverschuldung

nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse einzuführen und im März 2012 wurde dieser Vorschlag von 25 europäischen Staats- und Regierungschefs mit der Verabschiedung des Fiskalpakts akzeptiert. Doch gibt es nach wie vor politischen Widerstand gegen dieses Instrument in verschiedenen Staaten der Europäischen Union (EU).

**Abbildung 3-7: Entwicklung der Schweizer Staatsausgaben (nur Bundesebene) unter dem Regime der Schuldenbremse**  
in Millionen Franken



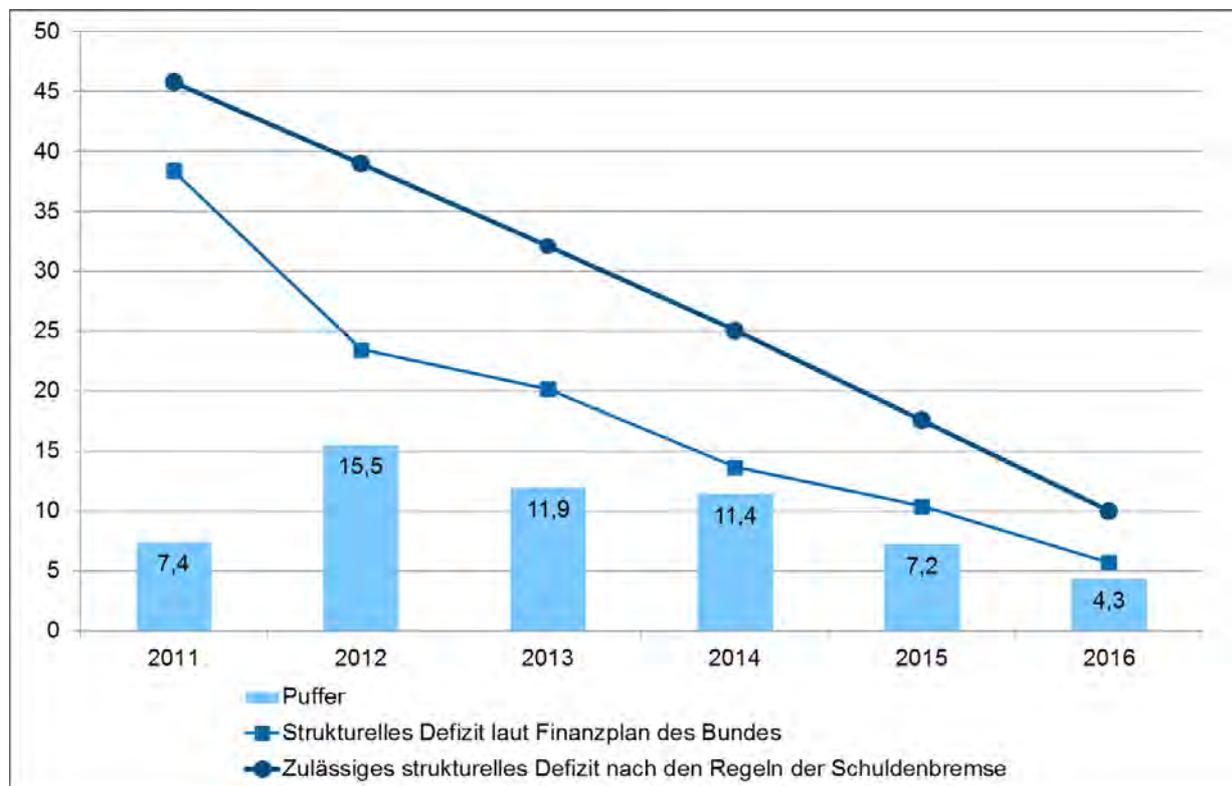
Quelle: EFD, verschiedene Jahrgänge

Auch in Deutschland steht der Lackmустest für die Schuldenbremse noch aus. Zwar besitzt Deutschland seit 2009 eine in der Verfassung verankerte Schuldenbremse, die sowohl für den Bund als auch für die Länder die zulässige Neuverschuldung begrenzt. Ab 2016 darf der Bund keine strukturelle Neuverschuldung über 0,35 Prozent des BIP generieren. Das strukturelle Defizit des Ausgangsjahres 2010 muss bis dahin in gleichmäßigen Schritten abgebaut werden. Es lässt sich also künftig nachvollziehen, ob der Bundesregierung eine kontinuierliche Konsolidierung gelingen wird (Abbildung 2–8). Setzt die Bundesregierung ihre aktuelle mittelfristige Finanzplanung um, erreicht sie die Vorgaben der Schuldenbremse problemlos. Der Puffer für Haushaltsrisiken, die in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sind, wird jedoch ab 2012 mit jedem weiteren Jahr kleiner. Die Einhaltung der Schuldenbremse wird also in Zukunft deutlich schwerer werden. Einen großen Unsicherheitsfaktor stellen die Bundesländer dar, die ab 2020 kein strukturelles Defizit mehr aufweisen dürfen. Für den Großteil der Länder ist aber kein fester Konsolidierungspfad festgelegt; nicht einmal die Abgrenzung konjunkturell bedingter und strukturell bedingter Neuverschuldung ist verbindlich geregelt. Lediglich die Länder Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Saarland, Berlin und Bremen müssen einen kontinuierlichen Defizitabbau nach einem einheitlichen Verfahren nachweisen, denn nur dann erhalten sie Konsolidie-

rungshilfen in einer Gesamthöhe von jährlich 800 Millionen Euro. Werden der Maßstab, das strukturelle Defizit in gleichmäßigen Schritten abzubauen, und das entsprechende Berechnungsverfahren zugrunde gelegt, können die meisten Länder erste Konsolidierungserfolge vorweisen. Ein Teil der Länder hat die neue Schuldenbremse bereits in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Einige Länder, allen voran Sachsen und Bayern, werden schon deutlich vor 2020 strukturelle Überschüsse erzielen und Schulden abbauen können. In Nordrhein-Westfalen dagegen steigt das strukturelle Defizit laut mittelfristiger Finanzplanung im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010.

### Abbildung 3-8: Konsolidierungserfolg der deutschen Bundesregierung im Hinblick auf die Schuldenbremse

in Milliarden Euro



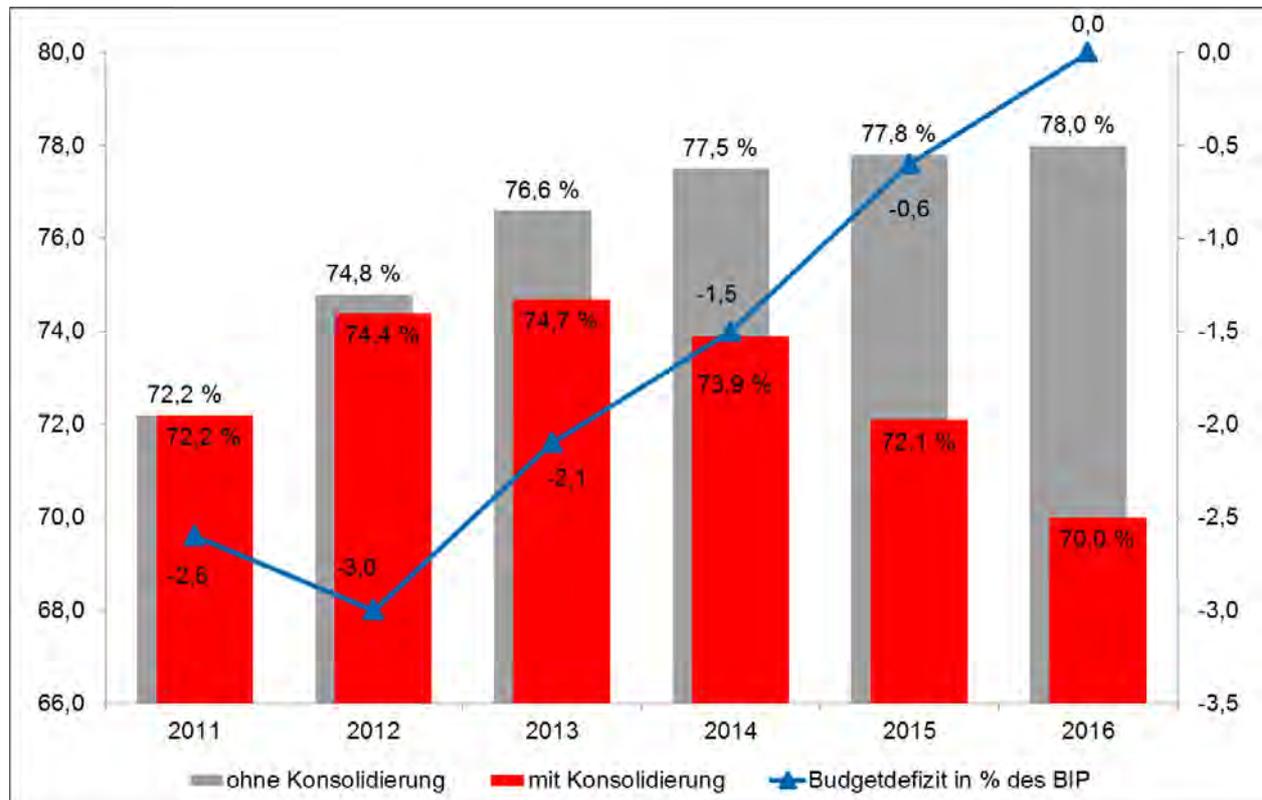
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Einen weiteren Schönheitsfehler gibt es bei der deutschen Schuldenbremse allerdings zu beklagen. Ähnlich wie in der Schweiz sind nicht alle öffentlichen Haushalte erfasst. Weder die Sozialkassen noch die Kommunen fallen unter die Schuldenbremse. Durch die Verlagerung von Aufgaben auf Kommunen oder Sozialversicherungen kann die Schuldenbremse legal umgangen werden. Das kann beispielsweise durch die Bildung von Extrahaushalten geschehen, bei denen Bund, Länder und Kommunen beteiligt sind, Letztere aber den größten Anteil halten. Gemäß dem Prinzip des ultimativen Eigentümers werden dann alle Schulden des Extrahaushaltes der Kommune zugerechnet. Aber auch die Landesbanken können zum Umgehen der Schuldenbremse genutzt werden. Ein Beispiel hierfür ist der Kommunale Schutzschirm Hessen, bei dem Schulden an die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen ausgelagert werden, die trotz Gewährträgerhaftung durch das Land Hessen nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden und ihre Verbindlichkeiten somit nicht unter die Schuldenbremse fallen. Es sind noch

mehr derartige buchhalterische Hintertüren vorhanden, sodass in Zukunft sehr genau beobachtet werden muss, ob der Geist der Schuldenbremse mit Leben erfüllt wird oder ob sich die Politik mit buchhalterischen Tricks um die Vorgaben herumdrückt.

### Abbildung 3-9: Konsolidierungsplan der österreichischen Bundesregierung im Hinblick auf die Schuldenbremse

in Milliarden Euro



Quelle: BMF

Schließlich wurde, schneller als erwartet, auch in Österreich unabhängig von der Entscheidung auf europäischer Ebene eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild, zwar nicht im Verfassungsrang, zumindest aber auf einfachgesetzlicher Ebene verankert. Die Schuldenbremse schreibt einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ab 2017 vor. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn der strukturelle Budgetsaldo des Bundes in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung  $-0,35$  Prozent des BIP nicht unterschreitet. Der Bund trägt dabei auch die politische Verantwortung für etwaige Defizite in den Haushalten der Sozialversicherung. In Österreich werden zur Einhaltung der Schuldenbremse auch die Länder und Gemeinden in die Pflicht genommen. Ab 2017 gilt für die Länder und Gemeinden der Haushalt als strukturell ausgeglichen, wenn der strukturelle Saldo  $-0,1$  Prozent des BIP nicht unterschreitet. Für den Gesamtstaat gilt somit ein struktureller Saldo von  $-0,45$  Prozent des BIP als Untergrenze.

## 4 Die Methodik des D A CH-Reformbarometers

Das D A CH-Reformbarometer zeigt auf, inwiefern gesetzliche Neuregelungen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit September 2002 verändert haben. Es dient dazu, das wirtschaftspolitische Handeln in den drei Ländern systema-

tisch zu erfassen und zu vergleichen. Mithilfe einer fundierten Bewertung werden anhand eines einheitlichen Kriterienkataloges die qualitativen Konsequenzen von Reformen (Regeländerungen) auf verschiedene Politikbereiche abgeschätzt und in einem Indikator verdichtet. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) führte nach dem Wiederantritt der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 dieses damals neuartige Instrument der Politikfolgenabschätzung in Deutschland ein (IW Köln, 2002). Ende 2005 präsentierten Avenir Suisse, die Wirtschaftskammer Österreich und das IW Köln erstmals einen gemeinsamen Vergleich der Reformpolitik in den drei Nachbarländern (Baumberger et al., 2005). Im Jahr 2006 legten die beteiligten Institute eine methodische Überarbeitung und eine Bewertung der Reformpolitik der D A CH-Länder für die Jahre 2003 bis 2006 vor (Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006). Zehn Jahre nach der Einführung der Methodik wurde eine erneute Überarbeitung des zugrunde liegenden Kriterienkatalogs durchgeführt (s. Kapitel 8).

Die Grundlage für die Analyse der Reformintensität bilden jene Politikvorschläge auf der zentralstaatlichen Ebene (Bundesebene), bei denen davon auszugehen ist, dass sie auch gesetzeswirksam werden. Dies betrifft regelmäßig die Gesetzesinitiativen der jeweiligen Zentralregierung und die Vorhaben der sie tragenden Parlamentsfraktionen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Kabinettsbeschlüsse, Regierungserklärungen oder Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter, Gesetzentwürfe, Änderungen während der parlamentarischen Beratung und endgültig verabschiedete Gesetze. In der Schweiz sind außerdem Volksabstimmungen relevant. Gesetzesinitiativen von parlamentarischen Minderheiten, reine Ankündigungen, Absichtserklärungen und öffentliche Diskussionen finden hingegen keine Berücksichtigung. Die Umsetzung von Richtlinien der EU wird in Österreich und Deutschland bei Verabschiedung bewertet und gegebenenfalls nachjustiert, wenn es zur Umsetzung in nationale Gesetze kommt.

Das Reformbarometer besteht aus mehreren Segmenten, die monatlich bewertet werden. Diese Teilindikatoren gehen gleichgewichtet in den Gesamtindikator ein. Ihnen liegen verschiedene Kriterien zugrunde, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil über ein Reformvorhaben eröffnen. Der Wert eines Teilindikators ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der Einzelbewertungen dieser Prüfsteine. Als Ausgangswerte aller Kriterien und damit der Teilindikatoren und des Reformbarometers insgesamt wurden für den Startmonat 100 Punkte gesetzt. Änderungen gegenüber dem Status quo werden positiv oder negativ in Zehnerschritten bewertet. Werte über 100 signalisieren, dass die Politik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an. Für die zeitliche Fortschreibung des Gesamtindex werden die einzelnen Monatsbewertungen folgendermaßen miteinander verbunden:  $\text{Index Vormonat} + (\text{Index aktueller Monat} - 100)$ . Die additive Verknüpfung erfolgt somit jeweils zwischen dem Vormonat und der aktuellen Abweichung von 100. Jeden Monat wird also der Ausgangswert wieder auf 100 gesetzt, um dann die Veränderung während des Berichtsmonats gegenüber dem Vormonat zu ermitteln. Durch dieses Verfahren ist gesichert, dass im Falle der Rücknahme von Maßnahmen, die in einem vorherigen Monat bewertet wurden, wieder der Ausgangswert von 100 erreicht wird.

## 5 Deutschland – Fortschritte in lange vernachlässigten Feldern

Bedingt durch die methodische Neuaufstellung des D A CH-Reformbarometers ist eine Weiterführung des Indikators in der bisherigen Form nicht möglich. Um die aus den Änderungen resultierenden Unterschiede herauszuarbeiten, wird in dieser Ausgabe des Reformbarometers eine parallele Darstellung vorgenommen. Zunächst wird es nach der seit 2002 etablierten Methodik bis zum 31. Dezember 2012 weitergeführt. Anschließend wird die Bewertung nach der neuen Methodik ab dem 1. Januar 2011 gestartet und bis zum 31. Dezember 2012 fortgeführt. Somit kommt es zu einer zweijährigen Überlappung der Methodiken.

Dieser Vergleich zeigt die deutlichen Bewertungsunterschiede, die aus der Umstellung resultieren. Die Erweiterung des Reformbarometers um zusätzliche Politikbereiche spielt hierbei eine wesentliche Rolle. Aber es gibt noch weitere Abweichungen in den Bewertungsverläufen, beispielsweise durch die Einbeziehung der EU-Ebene.

Unterschiede entstehen nicht nur beim Gesamtindikator. Auch beim Verlauf des Teilindikators Arbeitsmarkt zeigen sich erhebliche Differenzen, die unter anderem auf die Aufnahme des Unterbereiches Bildungspolitik zurückzuführen sind. In der Summe ist auch zu konstatieren, dass sich die neu aufgenommenen Bereiche durch sehr viel mehr gesetzgeberische Aktivität auszeichnen, als es in den etablierten Teilbereichen der Fall war. Dies unterstreicht noch einmal, dass es an der Zeit war, das Reformbarometer neu zu gestalten, denn der Fokus der Reformpolitik hat sich auf neue Politikfelder verlagert.

### 5.1 Das Reformbarometer für Deutschland nach der bisherigen Methodik

Die Fortschreibung des Reformbarometers nach der bisherigen Methodik setzt an dem Stand des letzten Gutachtens (Jäger-Ambrożewicz/Puls/Koza et al., 2011) an und führt den Indikator bis Ende 2012 fort. Im Zeitraum Oktober 2011 bis Dezember 2012 ist das Reformbarometer für Deutschland um 0,8 auf 107,7 Punkte gefallen. Es liegt damit um 3,4 Punkte unter dem Stand zur letzten Bundestagswahl im September 2009 (Abbildung 4–1).

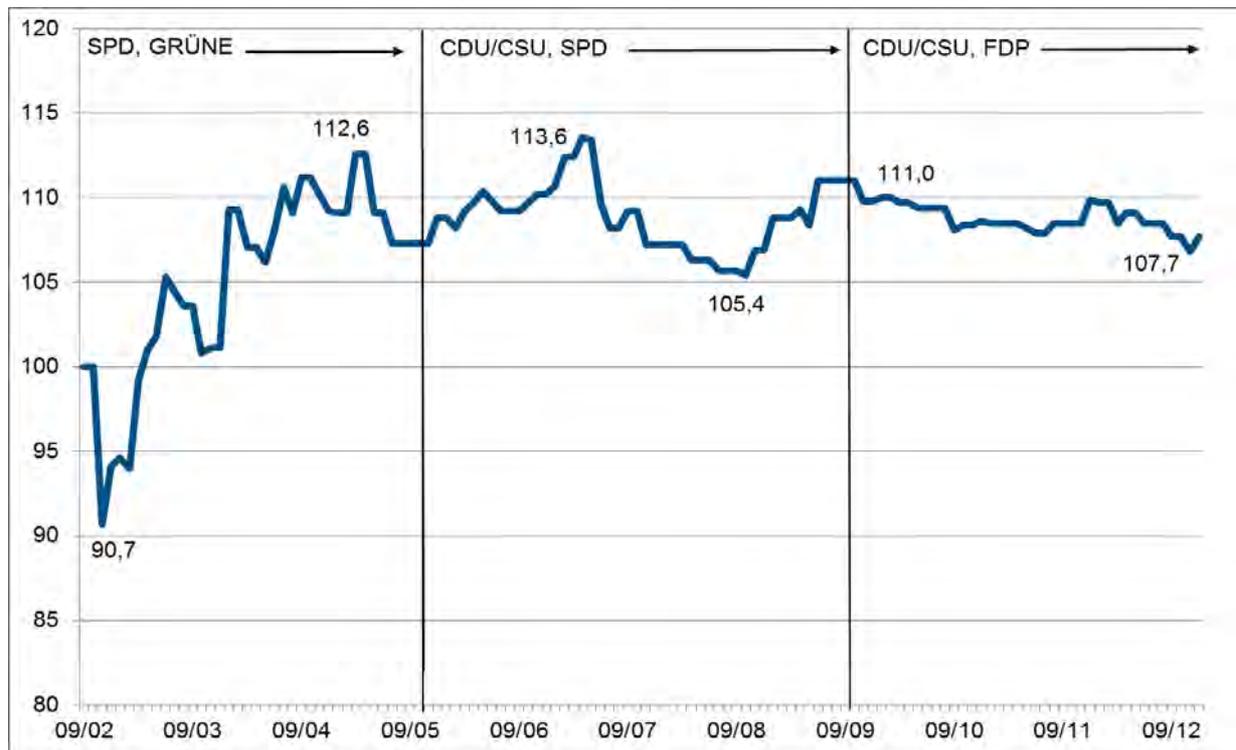
Wie schon in den Vorjahren ist der Abwärtstrend vor allem auf einen Rückgang des Teilindikators Sozialpolitik zurückzuführen. In diesem Jahr kommt noch hinzu, dass sich der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik negativ entwickelte, obwohl sich der deutsche Arbeitsmarkt von der Wirtschaftskrise in großen Teilen Europas unbeeindruckt zeigte. Der Rückgang im Teilindikator Arbeitsmarktpolitik ist ausschließlich auf die Einführung des Betreuungsgeldes zurückzuführen, das im Urteil der Ökonomen durchfiel und kleinere Reformfortschritte an anderen Stellen überkompensierte. Der Teilindikator Steuer- & Finanzpolitik zeichnete sich durch weitgehende Inaktivität aus und stagnierte auf hohem Niveau. In den einzelnen Teilbereichen weist das Reformbarometer die folgenden Werte mit Stand Dezember 2012 aus:

□ Arbeitsmarktpolitik	118,3 Punkte	(–0,8 Punkte seit September 2011)
□ Sozialpolitik	79,5 Punkte	(–1,8 Punkte seit September 2011)
□ Steuer- & Finanzpolitik	124,3 Punkte	(+0,0 Punkte seit September 2011)

Die Gesamtentwicklung der Teilindikatoren nach der bisherigen Methodik ist für den Zeitraum September 2002 bis Dezember 2012 in Abbildung 4–2 dargestellt.

### Abbildung 5-1: Das Reformbarometer für Deutschland

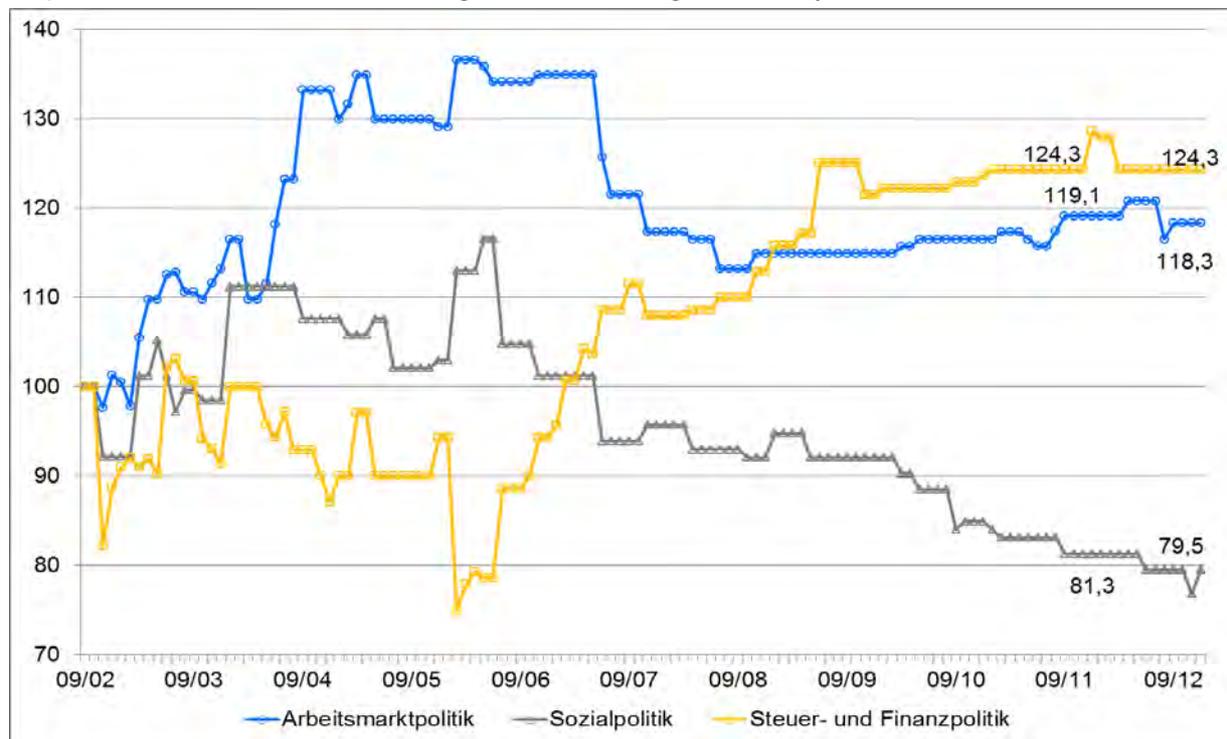
September 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Abbildung 5-2: Die Teilindikatoren für Deutschland

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



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

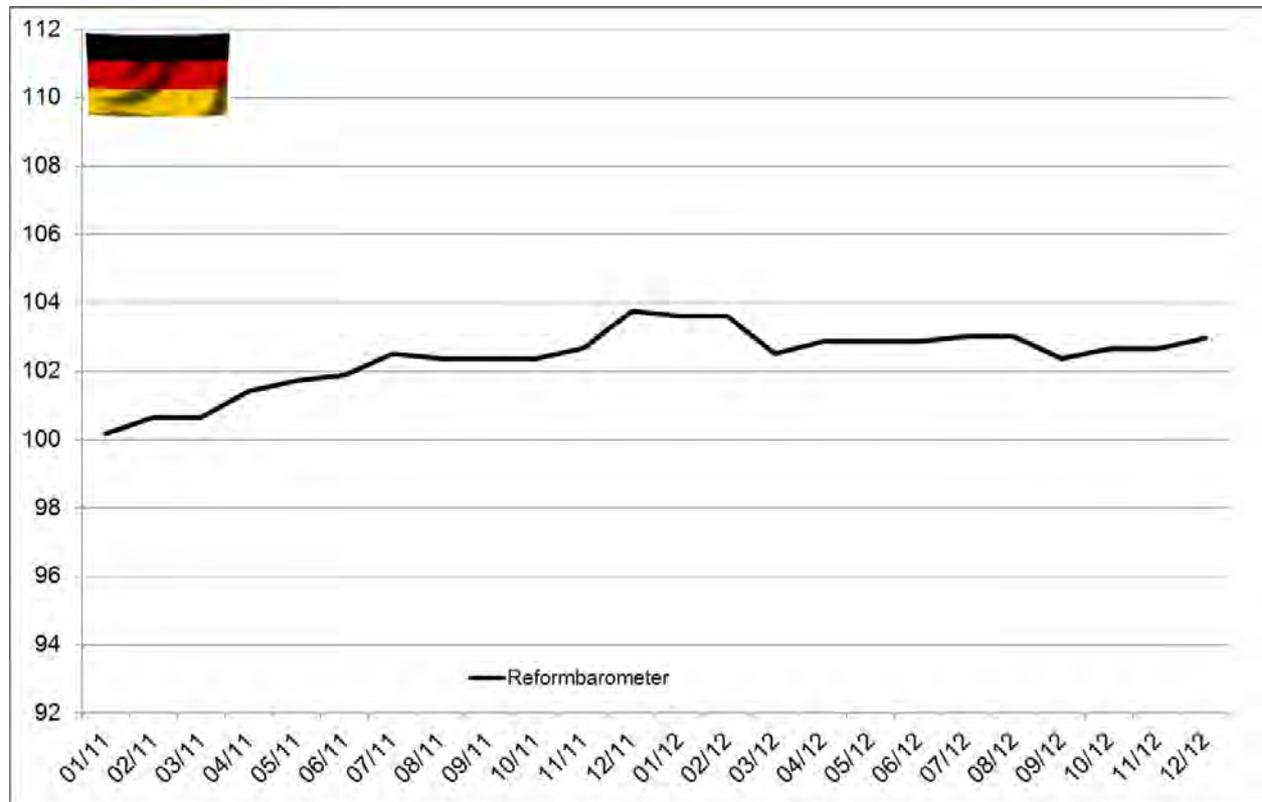
## 5.2 Das Reformbarometer für Deutschland nach der neuen Methodik

Die erste Bewertungsperiode für das Reformbarometer nach der neuen Methodik umfasst zwei volle Jahre – von Januar 2011 bis einschließlich Dezember 2012. Alle Teilindizes beginnen ab Januar 2011 mit dem Wert 100. Korrekturen, die sich auf Bewertungen vor dem Stichtag 1. Januar 2011 beziehen, werden nicht mehr durchgeführt. Zudem werden erstmals Entscheidungen auf EU-Ebene berücksichtigt, sodass auch die etablierten Indikatoren einen gänzlich anderen Verlauf nehmen können, als es nach der bisherigen Methodik der Fall war.

Nach der neuen Methodik erzielt das Reformbarometer für Deutschland einen kräftigen Anstieg. Es legte im Bewertungszeitraum um 2,8 Punkte zu. Es ist aber festzuhalten, dass es keinen großen reformerischen Wurf gab. Es waren vor allem kleine Wertungen in den neu aufgenommenen Politikfeldern, die den Anstieg des Reformbarometers auslösten. Abbildung 4–3 verdeutlicht, dass der Hauptteil der Verbesserungen im Jahr 2011 zu verorten ist.

### Abbildung 5-3: Das Reformbarometer für Deutschland

Januar 2011 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ausschlaggebend für den Anstieg des Indikators war vor allem die Erweiterung des Reformbarometers um neue Teilbereiche. Die Teilindikatoren für Wettbewerbs- & Innovationspolitik sowie für Finanzmarktpolitik legten deutlich zu. Aber auch der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik entwickelte sich sehr positiv. Dies ist auf die Erweiterung dieses Teilindikators um den Bereich Bildungspolitik zurückzuführen. Die Bewertungen in den Bereichen Sozialpolitik und Steuer- und Finanzpolitik weichen hingegen kaum von denen ab, die in das Reformbarometer nach der bisherigen Methodik eingeflossen sind. Es ist zudem festzustellen, dass die gesetzgeberische Aktivität in den neuen Bereichen sehr viel intensiver war als in den seit 2002 bewerteten Politikfeldern. Dies zeigt, dass durch die Umgestaltung des Reformbarometers die Schwerpunkte des aktuellen politischen Tagesgeschäftes sehr viel besser abgebildet werden, als es noch mit der Methodik aus dem Jahr 2002 möglich war. Es ist aber zu beachten, dass im Rahmen des Reformbarometers nur die Veränderung des Status quo wiedergegeben wird. Es lässt keine Aussage über die Gesamtgüte der einzelnen Regulierungsrahmen zu. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die Verbesserungen in den Bereichen Bildungspolitik, Infrastrukturpolitik oder Finanzmarktregulierung von einem eher bescheidenen Ausgangsniveau erfolgten. Dies sollte bei der Bewertung der einzelnen Indikatorentwicklungen im Hinterkopf behalten werden. Diese stellen sich wie folgt dar:

<input type="checkbox"/>	Arbeitsmarktpolitik	104,6 Punkte	(+4,6 Punkte)
<input type="checkbox"/>	Sozialpolitik	94,6 Punkte	(-5,4 Punkte)
<input type="checkbox"/>	Steuer- & Finanzpolitik	100,0 Punkte	(+0,0 Punkte)
<input type="checkbox"/>	Wettbewerb & Innovation	107,8 Punkte	(+7,8 Punkte)

□ Finanzmarkt

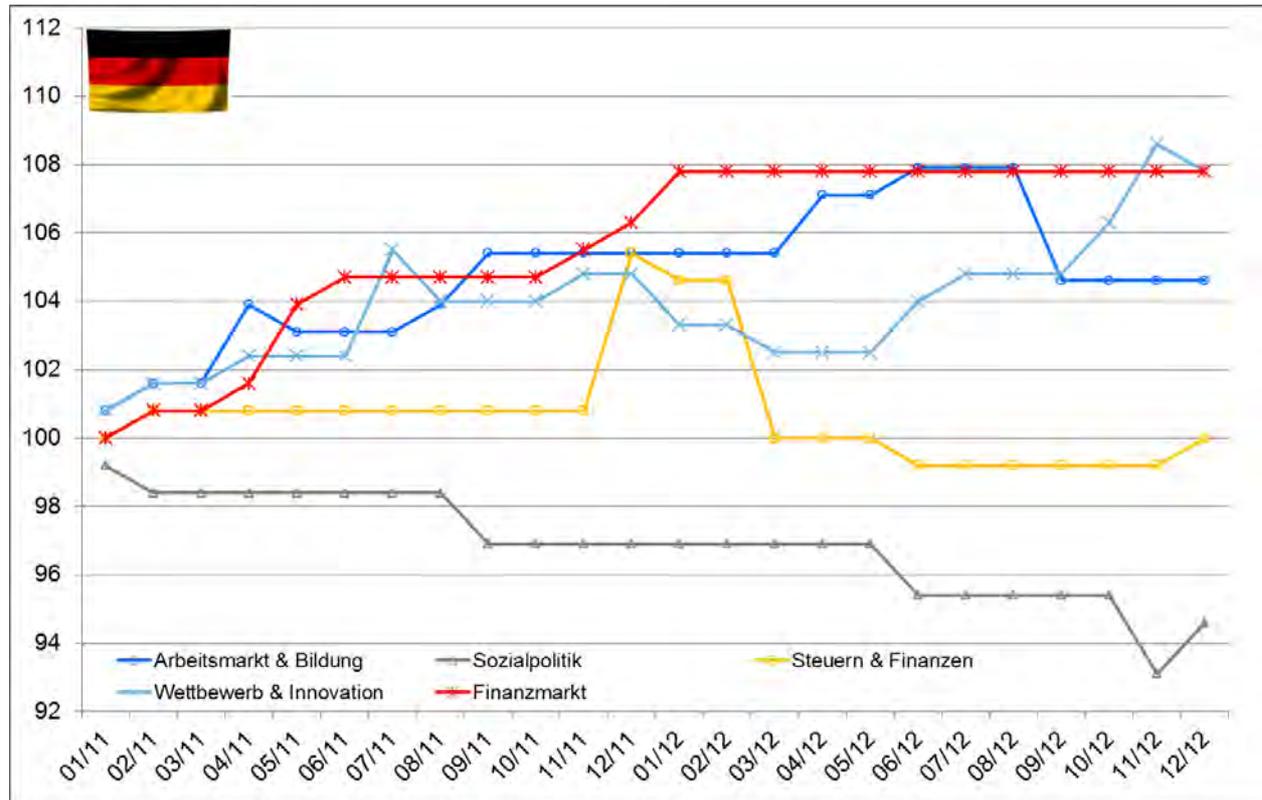
107,8 Punkte

(+7,8 Punkte)

In Abbildung 5–4 lässt sich auch der Verlauf der einzelnen Teilindikatoren für den Betrachtungszeitraum verfolgen.

#### Abbildung 5-4: Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Deutschland

Januar 2011 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Jene Maßnahmen, die den oben dargestellten Verlauf der Teilindikatoren geprägt haben, werden in den folgenden Abschnitten genauer dargestellt.

### 5.3 Das Reformbarometer – verkettet

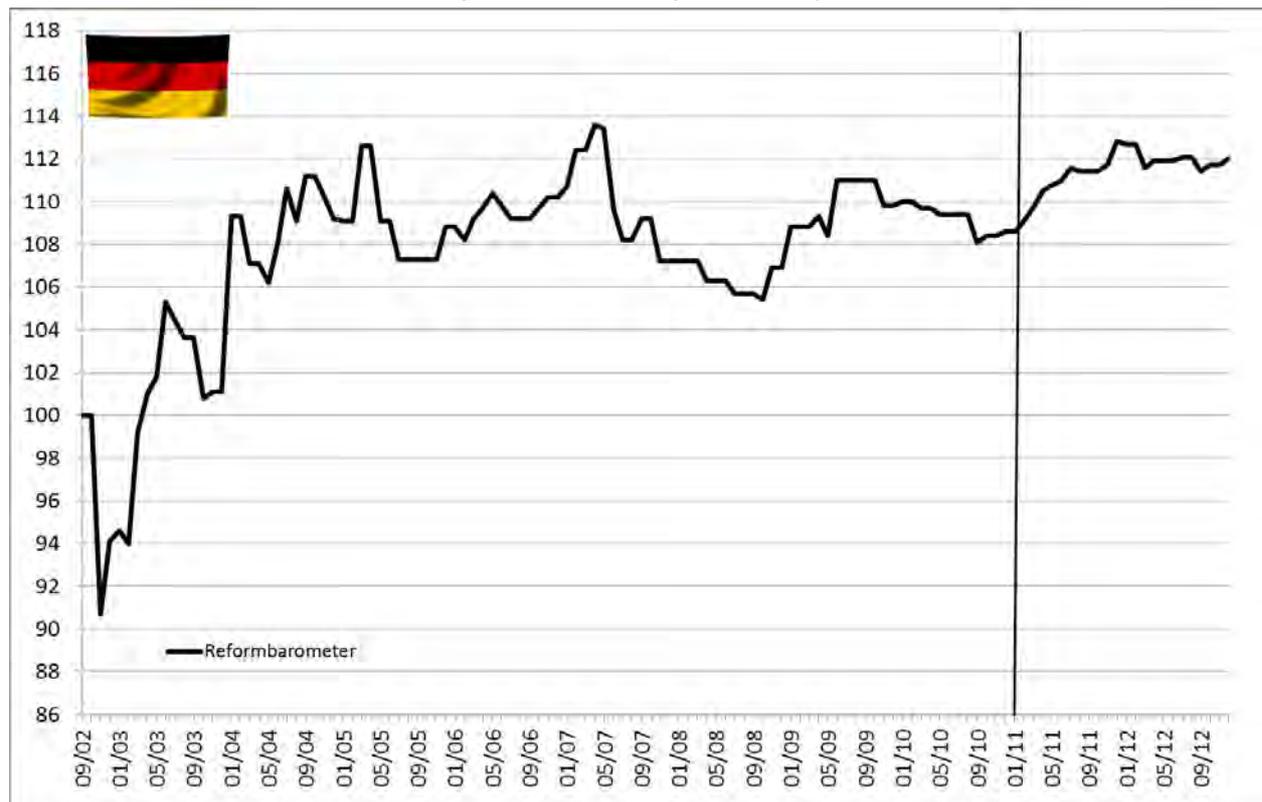
Wie in dem oben erwähnten Vergleich dargestellt, führte die Umstellung der Methodik des Reformbarometers zu einem deutlich veränderten Verlauf des Barometers. Durch einen kompletten Neustart würden aber zahlreiche Informationen über die Reformaktivität in Deutschland seit Januar 2002 verloren gehen.

Da auch die besonders wichtigen Reformen aus der Frühzeit des Reformbarometers darunterfallen, würde dieses Vorgehen seine Aussagekraft deutlich schwächen. Um dies zu vermeiden, werden die beiden Ansätze miteinander verkettet (Abbildung 4–5). In der Abbildung entspricht der Indikatorverlauf von Januar 2002 bis Dezember 2010 dem Reformbarometer bisheriger Prägung. Ab Januar 2011 kommt dann die neue Methodik zur Anwendung. Um einen Übergang ohne Sprungstelle zu gewährleisten, starten die beiden neuen Teilindikatoren mit dem Punktwert, den das Reformbarometer alter Prägung am 31. Dezember 2010 erreichte. Es wird also implizit unterstellt, dass sich die Reformtätigkeit in den Bereichen Bildungspolitik, Wettbewerbs-

und Innovationspolitik sowie Finanzmarktpolitik im Durchschnitt der seit 2002 bewerteten Politikbereiche bewegt haben. Dies ist keine unproblematische Annahme, stellt aber die einzige Methode dar, mit der sich die beiden Indikatoren ohne verfälschende Sprungstelle verketteten lassen und der Informationsgehalt der langen Zeitreihe bestehen bleibt. Dennoch ist diese Annahme bei einer längerfristigen Betrachtung des Indikators kritisch zu berücksichtigen.

#### Abbildung 5-5: Das verkettete Reformbarometer für Deutschland

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



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

#### 5.4 Arbeitsmarktpolitik – Das Betreuungsgeld belastet den Indikator

Im Zeitraum Januar 2011 bis Dezember 2012 legte der Teilindikator für Arbeitsmarkt- & Bildungspolitik um 4,6 Punkte zu und war damit einer der Treiber für das deutsche Reformbarometer.

Der deutsche Arbeitsmarkt zeigte sich in den Jahren 2011 und 2012 von den wirtschaftlichen Verwerfungen unbeeindruckt. Obwohl sich das Wachstum des realen BIP im Jahr 2012 deutlich verlangsamte, reagierte der Arbeitsmarkt sehr robust auf diese Abschwächung. So haben sich die Erwerbstätigkeit und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung weiter erhöht. Die Entwicklung verlor aber deutlich an Tempo.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) erhielten 2012 durchschnittlich 5,20 Millionen Menschen Lohnersatzleistungen nach dem SGB III (Arbeitslosengeld I) oder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für Arbeitsuchende nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II). Die registrierte Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch SGB III betrug im Dezember 2012 sai-

sonbereinigt 6,7 Prozent (BA, 2012, 21). Die gute Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt führte dazu, dass es für die Unternehmen zunehmend schwieriger wird, die notwendigen Fachkräfte zu rekrutieren. Bereits heute ist davon auszugehen, dass auf jeden arbeitslosen Ingenieur in Deutschland 2,6 offene Stellen kommen. Besonders begehrt sind beispielsweise Ingenieure für Maschinen- und Fahrzeugtechnik. Hier kommen 5,8 offene Stellen auf jeden Arbeitslosen (VDI, 2013, 3). Damit rücken bildungspolitische Maßnahmen mit dem Ziel, den Fachkräftebedarf zu decken, zunehmend in den Fokus der deutschen Arbeitsmarktpolitik.

### ***Bildungspolitik – Fortschritte bei der Bekämpfung von Fachkräfteengpässen***

Dieser Aufgabenverschiebung wird mit der Aufnahme des Unterbereiches Bildungspolitik in den Teilindikator Arbeitsmarktpolitik Rechnung getragen. Obwohl die Bildungspolitik in Deutschland traditionell Ländersache ist, hat die Bundesregierung im Betrachtungszeitraum des neuen D A CH-Reformbarometers einige Schritte mit dem Ziel unternommen, den künftigen Fachkräftebedarf der deutschen Wirtschaft besser decken zu können. Auch wenn der große Wurf an dieser Stelle ausblieb, gab es doch verschiedene Maßnahmen, die eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellten und daher durchweg positiv verbucht wurden. In der Summe gaben die bildungspolitischen Maßnahmen dem Teilindikator Arbeitsmarktpolitik in der neuen Fassung des Reformbarometers einen spürbaren Schub nach oben, der nach der bisherigen Methodik fehlte. Ein Teil der Maßnahmen der Bundesregierung wird auch im Teilindikator Wettbewerbs- & Innovationspolitik verbucht, da er eher in den Bereich der Forschungsförderung fällt und nicht in die klassische Bildungspolitik.

Die durch die Aufnahme der Bildungspolitik ausgelösten Unterschiede zwischen den beiden Varianten des Reformbarometers liegen vor allem im Jahr 2011. Nach der bisherigen Methodik wurde der Teilindikator Arbeitsmarkt von der Aussetzung der Wehrpflicht und dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz geprägt (Jäger-Ambrożewicz/Puls/Koza et al., 2011, 34 f.). Diese Maßnahmen wurden als Öffnung des Arbeitsmarktes positiv im Reformbarometer verbucht. Auch in der neuen Methodik verliehen sie dem Teilindikator Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2011 einen Schub.

Unter den bildungspolitischen Maßnahmen des Jahres 2011 ist zunächst einmal der bildungspolitische Teil des im April 2011 verabschiedeten „Nationalen Reformprogramms 2011“ zu nennen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Überführung der fünf EU-2020-Kernziele in nationale Ziele. Unter die zurechenbaren Maßnahmen fallen unter anderem die Exzellenzinitiative und der Hochschulpakt, die die universitäre Bildung gestärkt haben. Da die Gesetzgebung auf eine Initiative auf EU-Ebene zurückgeht, wurde im Einklang mit den Methodenvorgaben relativ vorsichtig gewertet. Ebenfalls positiv bewertet wurde die Einrichtung des Kompetenzzentrums Fachkräftesicherung. Diese neue Institution unterstützt kleine und mittlere Unternehmen (KMU) dabei, Fachkräfte zu finden, attraktive Arbeitgeber zu werden sowie mit qualifizierten und zukunftsorientierten Belegschaften wettbewerbsfähig zu bleiben. Das Kompetenzzentrum geht mit einer kleinen positiven Wertung in den Teilindikator ein. Gleiches gilt für das Bildungspaket der Bundesregierung. Dieses sah vor, dass Kindern aus Hartz-IV-Familien und aus Familien, die Wohngeld oder den Kinderzuschlag beziehen, verschiedene Vergünstigungen gewährt werden. Der Schwerpunkt liegt bei Leistungen, die auf mehr Teilhabe zielen und solche für Bildung.

Im Jahr 2012 kam im Bereich Bildungspolitik das 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot hinzu. Hierin wurden verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der Betreuung für Kinder

unter drei Jahren gebündelt. Am wichtigsten ist die Bereitstellung zinsgünstiger KfW-Kredite im Umfang von 350 Millionen Euro für die Einrichtung von Kinderbetreuungseinrichtungen. Tatsächlich leistet das 10-Punkte-Programm einen Beitrag dazu, die Betreuungsinfrastruktur für die unter Dreijährigen in Deutschland zu verbessern. Allerdings handelt es sich bei den geplanten Schritten um kleine Maßnahmen mit geringem Wirkungspotenzial. Einige der Punkte, vor allem in den Bereichen Qualität der frühkindlichen Betreuung und Gewinnung von Fachkräften, sind nicht mehr als Absichtserklärungen. In der Summe weisen die Maßnahmen dennoch eindeutig in die richtige Richtung, weshalb sie im Rahmen des Reformbarometers positiv verbucht werden. Vor dem Hintergrund, dass im März 2012 noch 220.000 Betreuungsplätze für die unter Dreijährigen fehlten, sind sie jedoch kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. An dieser Stelle zeigt sich sehr deutlich, dass die im Barometer dokumentierte Reformdynamik nicht mit einem guten Regulierungsniveau verwechselt werden darf.

### ***Marktzugangsmöglichkeiten verbessert, aber das Betreuungsgeld belastet***

Nachdem im Jahr 2011 verschiedene Hürden für den Eintritt zum deutschen Arbeitsmarkt gesenkt wurden (Aussetzung der Wehrpflicht, Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz), setzte sich dieser Trend auch im Jahr 2012 zunächst fort. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Einführung der Blue Card und die erfolgten Neuregelungen für geringfügig Beschäftigte. Gegen Ende des Jahres wurde die bis dahin positive Bilanz aber durch die Einführung des Betreuungsgeldes nachhaltig gestört.

Mit der Blue Card sinken die geforderten Einkommensuntergrenzen für Zuwanderer aus Drittstaaten auf knapp 45.000 Euro für akademische Fachkräfte und auf knapp 35.000 Euro für Personen in Mangelberufen, zu denen besonders die innovationsrelevanten MINT-Berufe zählen. Es handelt sich zwar „nur“ um eine Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU (17/8682), spiegelt allerdings deutlich die spezifischen Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes (z. B. Gehaltsgrenzen, innovationsrelevante Mangelberufe) wider. Vor allem für innovationsrelevante MINT-Arbeitskräfte (Mathematiker, Informatiker, Naturwissenschaftler und Techniker) aus Drittstaaten, deren Mindestverdienstgrenze auf 33.000 Euro brutto im Jahr gesenkt wurde, ist die Zuwanderung nach Deutschland spürbar erleichtert worden. Die deutschen Einstiegsgehälter in diesen Berufen liegen deutlich über dieser Grenze. Aufgrund der spezifischen Anpassung der europäischen Richtlinie an die deutschen Bedürfnisse ging die Blue Card mit einer relativ hohen Wertung in das Reformbarometer ein.

Mitte des Jahres 2012 kam es zu einer Neuregelung des Rechtsrahmens für geringfügig Beschäftigte. Die Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigung stieg auf 450 Euro. Zudem wurde die grundsätzliche Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten in die Rentenversicherung beschlossen. An die Stelle der bisherigen Opt-in-Regel trat eine Opt-out-Regel. Die Anhebung der Verdienstgrenze fiel positiv ins Gewicht, da sie einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme darstellt. Leider wurden hierbei relativ komplizierte Übergangsregeln geschaffen und für die Betroffenen besteht somit kein Anreiz, in die Rentenversicherung einzuzahlen, da aus den Zahlungen keine nennenswerten Ansprüche an die Rentenversicherung entstehen. In der Folge haben bisher weniger als 5 Prozent der Betroffenen von der Opt-in-Regel Gebrauch gemacht. Die komplizierte Regelung hebt ihre Vorteile auf, sodass das Gesamtpaket neutral bewertet wurde.

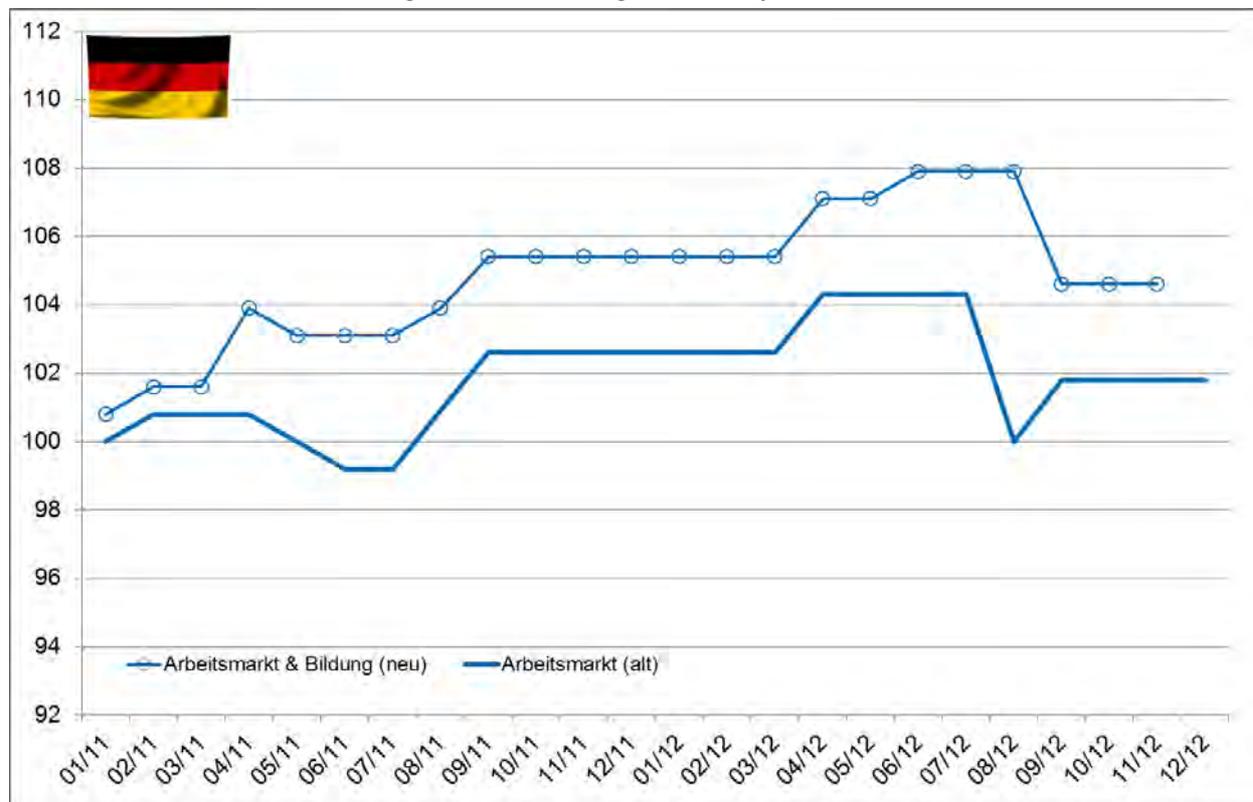
Die Einzelmaßnahme mit den größten Auswirkungen war die Einführung des Betreuungsgeldes. Diese politisch sehr umstrittene Regelung sieht vor, dass Eltern, die Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr zu Hause betreuen, als Anerkennung ihrer Erziehungsleistung ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro ausbezahlt werden soll. Dabei bestehen keine Einschränkungen.

gen im Hinblick auf ihre Erwerbstätigkeit. Beziehen die Eltern Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe, wird das Betreuungsgeld auf die Regelsätze angerechnet. Darüber hinaus wird das Betreuungsgeld in Härtefällen (z. B. schwerer Krankheit oder Tod der Eltern) auch bei einer Inanspruchnahme staatlicher Kinderbetreuung in einem Umfang von weniger als zehn Stunden in der Woche gezahlt. Im Jahr 2013 soll zunächst ein vermindertes Betreuungsgeld von 100 Euro pro Monat ausgezahlt werden und auch das nur für Kinder, die nach dem 31. Dezember 2011 geboren wurden. Danach liegt der Satz bei 150 Euro im Monat und die laufenden Kosten werden sich auf 1,23 Milliarden Euro pro Jahr summieren, da nicht nur der Satz, sondern auch die Anzahl der zu fördernden Kinder steigen wird. Das Betreuungsgeld ist ein Paket mit zahlreichen Nachteilen, weshalb es sehr negativ in das Reformbarometer einging.

Zur Begründung dieser Einschätzung: Das Betreuungsgeld belastet den Staatshaushalt nicht nur zusätzlich mit 1,2 Milliarden Euro im Jahr, es kann sich mittelfristig auch nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands auswirken. Kommt es dazu, dass sich viele bildungsferne Haushalte gegen eine staatliche Kinderbetreuung entscheiden und Frauen ihre Erwerbsunterbrechungen verlängern, verringert sich dadurch mittel- bis langfristig das Fachkräftepotenzial in Deutschland. Zudem ist das Betreuungsgeld im Sinne der Wahlfreiheit junger Eltern bei der Kinderbetreuung überflüssig und kommt noch nicht einmal zielgerichtet nur den Eltern zugute, die sich tatsächlich für eine Erziehung ihrer Kinder zu Hause entscheiden. Tatsächlich ist das Betreuungsgeld keine „Herdprämie“ im eigentlichen Sinne, da die Erwerbstätigkeit der Eltern nicht beschränkt wird. Es kommt auch familiären Betreuungsarrangements jenseits des Erwerbsverzichts der Mutter zugute, zum Beispiel einer Kinderbetreuung durch die Großeltern während der Erwerbszeiten. Dennoch sind von der Einführung des Betreuungsgeldes in der geplanten Form keine nennenswerten positiven Wirkungen zu erwarten.

In der Summe schließt der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik nach der neuen Methodik deutlich im Plus ab. An dieser Stelle wird noch einmal ein Vergleich mit dem Indikator nach der bisherigen Methodik gemacht, um die Unterschiede der Bewertungsmethoden erneut zu unterstreichen. (Abbildung 4–6). Um Vergleichbarkeit herzustellen, wurde der Betrachtungszeitraum auf Januar 2011 bis Dezember 2012 vereinheitlicht. Der Kurvenverlauf zeigt die bereits genannten Unterschiede auf. Durch die Hereinnahme der Bildungspolitik wurden mehr Maßnahmen bewertet, und zwar durchgehend positiv. Es gab aber noch weitere Veränderungen, die nicht direkt ins Auge fallen. So fiel die Bewertung des Betreuungsgeldes im neuen System schlechter aus als nach der bisherigen Methodik. Das liegt daran, dass das Betreuungsgeld auch eine bildungspolitische Komponente besitzt, die von der bisherigen Methodik nicht erfasst wurde. In dem neuen Bewertungsschema wird es negativ verbucht, da besonders Kinder aus den bildungsfernen Schichten aus den Betreuungseinrichtungen herausgehalten werden. Hierdurch sinkt die Durchlässigkeit des Bildungssystems. In der Summe entstehen die unten abgebildeten Unterschiede im Verlauf der Teilindikatoren Arbeitsmarktpolitik.

**Abbildung 5-6: Teilindikator Arbeitsmarktpolitik nach der bisherigen und neuen Methodik**  
 Januar 2011 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## 5.5 Sozialpolitik – Der chronische Problemfall

Während der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik von der Umstellung der Methodik recht deutlich profitierte, blieb er von Neuerungen beinahe unberührt.

Zudem bleibt der Teilindikator Sozialpolitik das Sorgenkind im Deutschen Reformbarometer und auch nach dem methodischen Neustart kennt er nur die Richtung nach unten. Im Dezember 2012 erreichte er einen Stand von 94,6 Punkten und verlor gegenüber Januar 2011 insgesamt 5,4 Punkte. Die Wertungen für das Jahr 2011 können für den Teilindikator Sozialpolitik komplett aus dem letzten Reformbarometer übernommen werden. Es handelt sich lediglich um drei bewertete Vorhaben.

Den größten Anteil am Sinkflug des Teilindikators Sozialpolitik im Jahr 2011 hatte das Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Mit diesem Entwurf soll vor allem einer drohenden ärztlichen Unterversorgung in ländlichen Regionen entgegengewirkt werden. Landärzte sollen laut dem Gesetzesentwurf künftig einen Honoraraufschlag gegenüber Kollegen in Ballungszentren für vergleichbare Leistungen erhalten, da Hausbesuche auf dem Land längere Fahrtzeiten beanspruchen, die in der derzeitigen Struktur nicht adäquat abgebildet werden. Die Kritik an diesem Gesetz bezog sich hauptsächlich auf die Frage, ob es die Aufgabe der Gesetzlichen Krankenversicherung ist, über ihre Beitragseinnahmen vermeintliche Defizite in der ländlichen Versorgung auszugleichen. Diese Defizite sind im ökonomischen Sinn auch als Preis für andere Standortvorteile des ländlichen Raums wie gün-

stiger Wohnraum zu interpretieren. Wenn die medizinische Versorgung als Standortnachteil empfunden wird, wäre die Aufgabe, diesen zu beheben, eher bei der Kommune als beim Beitragszahler der Gesetzlichen Krankenversicherung zu verorten.

Mit kleineren negativen Wertungen schlugen auch die Erhöhung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung und das Familienpflegezeitgesetz zu Buche. Letzteres enthielt zwar positive Aspekte im Bereich Arbeitsmarkt, beinhaltete aber sehr komplizierte Regelungen und fragwürdige Finanzierungsregeln, die zu einer negativen Gegenbuchung im Bereich der Sozialpolitik führten.

Neu zu bewertende Reformen kamen erst im Jahr 2012 hinzu. Wie auch im Vorjahr kamen nur wenige Vorlagen in die Wertung, die in der Regel negativ ausfiel.

Den Anfang machte das Pflegeneuausrichtungsgesetz, mit dem die Versorgung bei demenziellen Erkrankungen zum 30. Oktober 2012 als Versicherungsleistung in die soziale Pflegeversicherung aufgenommen wurde. Formal wurde neben den drei bestehenden Pflegestufen eine neue Pflegestufe 0 eingeführt. Ergänzend sieht das Pflegeneuausrichtungsgesetz finanzielle Zuschüsse für Maßnahmen vor, die auf eine Verbesserung des individuellen Wohnumfeldes zielen, zum Beispiel die Einrichtung von Pflegewohngemeinschaften. In Anbetracht einer wachsenden Anzahl von Demenzkranken war eine Neuausrichtung der Pflegeversicherung in diesem Bereich notwendig. Doch die Umsetzung ist kritisch zu sehen. Die soziale Pflegeversicherung wurde bei ihrer Einführung 1995 als „Teilkaskoversicherung“ konzipiert. Die Versorgung im Pflegefall soll explizit auch durch eigene Vorsorge sowie aus laufenden Einkommen und Vermögen des Pflegebedürftigen und seines familiären Umfeldes gesichert werden. Insofern durchbrechen die Einführung einer zusätzlichen Pflegestufe und damit die deutliche Ausweitung des Leistungsspektrums und der Empfängerzahl den ursprünglichen Teilkaskocharakter. Dies muss als Schwächung des Versicherungsprinzips interpretiert werden. Darüber hinaus werden mit der Einführung zusätzlicher Leistungen ältere Jahrgänge begünstigt und nachfolgende Kohorten von Beitragszahlern schlechter gestellt. Die aktuell Pflegebedürftigen und Versicherten in pflegenahen Altersstufen kommen in den Genuss einer Absicherung, für die sie nur wenige Lebensjahre Beiträge entrichten. Dagegen müssen jüngere Mitglieder über den Lebenszyklus hinweg deutlich höhere Beitragslasten schultern, um dann im Alter vergleichbar versorgt zu werden. Somit werden den nachfolgenden Kohorten noch einmal zusätzliche Lasten aufgebürdet, die sich nicht zuletzt in der zur Finanzierung notwendigen Beitragssatzerhöhung spiegeln. Aufgrund dieser Probleme wurde das Pflegeneuausrichtungsgesetz negativ bewertet.

Gegen Ende 2012 gingen weitere Maßnahmen in den Teilindikator Sozialpolitik ein. Relativ folgenswer war das im November verbuchte „Gesetz zur Regelung des Assistenzpflegebedarfs in stationären Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen“. Mit diesem Gesetz wurde zum 1. Januar 2013 die Praxisgebühr abgeschafft. Damit entfällt die Zuzahlung von 10 Euro, die seit 2004 bei dem jeweils ersten Besuch eines Arztes, eines Zahnarztes und eines Psychotherapeuten pro Quartal fällig waren. Zuletzt führte die Praxisgebühr zu Einnahmen von knapp 2 Milliarden Euro pro Jahr, die zukünftig entfallen. Obwohl der Steuerungseffekt der Praxisgebühr umstritten ist, wurde ihre Abschaffung deutlich negativ gewertet, denn mit dem Verzicht geht eines der wenigen Elemente direkter Kostenverantwortung in der Gesetzlichen Krankenversicherung verloren.

Zunächst ist zu hinterfragen, ob die Steuerungswirkung der Praxisgebühr allein an der Häufigkeit der Arztbesuche festgemacht werden darf. Die – so der oft zitierte empirische Befund – ist seit Einführung der Praxisgebühr kaum zurückgegangen. Doch einige gesetzliche Krankenkassen boten eine Erstattung der Praxisgebühr an, zum Beispiel für den Fall regelmäßiger Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen oder zusätzlicher präventiver Maßnahmen. Sie nutzten die Praxisgebühr zur Steuerung des Versichertenverhaltens. Tatsächlich bleibt den gesetzlichen Kassen mit dem Wegfall der Praxisgebühr nur noch die Möglichkeit, ihr Preis-Leistungs-Verhältnis über den Weg der Beitragsrückerstattungen zu differenzieren – ein Weg der bislang nur sehr zögerlich genutzt wurde. Außerdem bewirbt die Regierung die Abschaffung der Praxisgebühr mit der Entlastungswirkung für die Versicherten. Faktisch werden damit aber nur zukünftige Patienten entlastet. Dabei resultiert der aktuelle Finanzspielraum nicht etwa aus dem kostenbewussten Nachfrageverhalten der Vergangenheit, sondern aus der Tatsache, dass bei günstiger Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung der Gesundheitsfonds höhere Einnahmen erzielt hat als ursprünglich veranschlagt. Entsprechend stünde eine Entlastung allen Beitragszahlern zu und nicht nur den zukünftigen Patienten.

Ebenfalls im November wurde die Durchführungsverordnung zum Pflegeordnungsgesetz bewertet. Diese sieht vor, dass ab dem 1. Januar 2013 der Abschluss einer privaten Pflegeversicherung mit maximal 60 Euro im Jahr dauerhaft gefördert wird, sofern der Versicherungsnehmer jährlich mindestens weitere 60 Euro selbst einzahlt und die Versicherung Leistungen in allen vier Pflegestufen der sozialen Pflegeversicherung vorsieht. Im Bundeshaushalt 2013 wurden 90 Millionen Euro für die Förderung bereitgestellt. In Anbetracht des Volumens muss die neu eingeführte Förderung entweder als unzureichend oder als unnötig betrachtet werden. In jedem Fall aber schwächt sie das Versicherungsprinzip insofern, als der Zusammenhang zwischen eigener Vorsorge und Umfang des Versorgungsanspruchs verwässert wird. Daher ging auch sie mit einer niedrigen negativen Wertung in das Reformbarometer ein.

Zum Jahresabschluss gab es noch eine deutliche positive Wertung, die den Teilindikator Sozialpolitik erstmals nach oben trieb. Der Anlass war die Senkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung von 19,6 Prozent auf 18,9 Prozent in der allgemeinen und von 26 Prozent auf 25,1 Prozent in der knappschaftlichen Rentenversicherung. Die Beitragssatzsenkung ergab sich mittelbar aus der gesetzlichen Vorschrift, dass die Nachhaltigkeitsreserve der Gesetzlichen Rentenversicherung höchstens das 1,5-Fache einer Monatsausgabe betragen darf. Aufgrund dieser besonderen Situation blieb die positive Wertung auch hinter dem zurück, was in Anbetracht eines Entlastungsvolumens von über 6 Milliarden Euro angebracht gewesen wäre. Eigentlich war die positive Wertung im Rahmen des Reformbarometers sogar insgesamt fraglich, da die Senkung auf eine bereits bestehende Vorschrift zurückzuführen war. Dass es dennoch eine positive Wertung gab, liegt darin begründet, dass es massiven politischen Druck in Richtung auf einen Entlastungsverzicht gab. Tatsächlich war in der politischen Diskussion der Eindruck entstanden, dass der Beitragssatzsenkung alternativ die Bildung einer Kapitalrücklage oder eine Leistungsausdehnung gegenübersteht – etwa zugunsten von Beziehern von geringen gesetzlichen Renten. Vor dem Hintergrund des bestehenden Rentenrechts existiert ein solcher Zusammenhang faktisch nicht. Da die Bundesregierung diesen Begehrlichkeiten eine Absage erteilt hat, ist eine geminderte positive Wertung gerechtfertigt.

## 5.6 Steuer- und Finanzpolitik – Reformpolitischer Stillstand

Der Teilindikator Steuer- & Finanzpolitik lag am Ende der Bewertungsperiode unverändert beim Ausgangswert. Im gesamten Betrachtungszeitraum war zudem nur sehr wenig Bewegung beim Indikator zu beobachten. Trotz der augenscheinlichen Politik der ruhigen Hand in diesem Bereich, haben sich die Staatsfinanzen aber gut entwickelt.

Aus fiskalischer Sicht waren die letzten beiden Jahre eine Zeit der positiven Überraschungen, denn die Steuereinnahmen stiegen unerwartet stark an. Bereits im Jahr 2011 sank das staatliche Gesamtdefizit auf 1 Prozent des BIP, was vor allem auf steigende Einnahmen und ein unerwartet gutes Wirtschaftswachstum zurückzuführen war. Im Jahr 2012 setzte sich der Trend fort. Im gleichen Jahr wurden gesamtstaatlich Überschüsse von 4,1 Milliarden Euro ausgewiesen, was einem positiven Finanzsaldo von 0,2 Prozent des BIP entspricht. Die Vorgaben der Schuldenbremse und das Maastricht-Kriterium wurden deutlich eingehalten.

Größere Bewegungen waren im Teilindikator Steuer- & Finanzpolitik nicht zu vermelden. Den größten Ausschlag (Abbildung 5–4) verursachte die Ankündigung des Gesetzes zur Abschaffung der kalten Progression und die vollständige Rücknahme der positiven Bewertung im Anschluss an das Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat zu diesem Gesetz. Geplant war die Beseitigung der kalten Progression ab dem Jahr 2013.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beinhaltet eine zweistufige Reform in den Jahren 2013 und 2014. Kernelement war eine Anhebung des Grundfreibetrages und der weiteren Einkommensgrenzen im Einkommensteuertarif. Das gesamte fiskalische Entlastungsvolumen soll rund 6 Milliarden Euro pro Jahr betragen. Zusätzlich war eine Überprüfung der Wirkung der kalten Progression im Tarifverlauf ab der 18. Legislaturperiode im Zwei-Jahres-Rhythmus geplant. Nach den Beratungen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat beschränken sich die Änderungen auf eine Anhebung des Grundfreibetrages. Er soll 2013 von 8.004 Euro auf 8.130 Euro und 2014 weiter auf 8.354 Euro steigen. Diese Erhöhung ist verfassungsrechtlich geboten, da das Existenzminimum steuerfrei gestellt werden muss. Alle weiteren Änderungen haben die Bundesländer im Bundesrat abgelehnt. Da sämtliche Entlastungen, die über verfassungsrechtliche Vorgaben hinausgingen, zurückgenommen wurden, wurde im Rahmen des Reformbarometers die Bewertung im März 2012 auf neutral zurückgestellt.

Ansonsten gab es nur kleine Wertungen in diesem Teilindikator. Unter Vorbehalt wurde die Brennelementesteuer in den Teilindikator eingebucht. Diese sieht vor, dass vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2016 der Verbrauch von Kernbrennstoff (Uran und Plutonium) besteuert wird, wenn diese Stoffe zur gewerblichen Stromerzeugung eingesetzt werden, der zur gewerblichen Erzeugung von elektrischem Strom verwendet wird. Die Steuer setzt an der Masse des genutzten Kernbrennstoffes an. Nach der Stilllegung von acht Kernkraftwerken im Jahr 2011 liegt die zu erwartende Belastung der Wirtschaft durch die Brennelementesteuer bei 1,3 Milliarden Euro. Allerdings wird die Rechtmäßigkeit der Steuer derzeit juristisch überprüft. Nach einem Urteil des Bundesfinanzhofes im Jahr 2012 erscheint der Vollzug der Steuer aber inzwischen so wahrscheinlich, dass sie im aktuellen Reformbarometer mit einer kleinen negativen Wertung versehen wird. Diese muss gegebenenfalls zurückgenommen werden, wenn sich eine neue Rechtslage ergibt.

Mit einer vergleichbaren Wertung ging der europäische Fiskalpakt in den Indikator ein. Bund und Länder haben Ende Juni 2012 dem europäischen Vertrag über Stabilität, Koordinierung

und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion zugestimmt. Damit darf ab dem Haushaltsjahr 2014 das gesamtstaatliche strukturelle Defizit maximal 0,5 Prozent des BIP betragen. Der Fiskalvertrag sieht Sanktionen in Form von Strafzahlungen vor, wenn die Vertragsregelungen nicht in verbindliches Landesrecht umgesetzt werden und bei Nichteinhaltung seiner Höchstgrenzen für das Defizit. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) kann im Fall der Vertragsverletzung ein Zwangsgeld in Höhe von maximal 0,1 Prozent des BIP verhängen. Bund und Länder haben vereinbart, dass allein der Bund im Außenverhältnis haftet und etwaige Sanktionszahlungen zu übernehmen hat. Bei der Bewertung des europäischen Fiskalvertrages ist zu differenzieren: Einerseits ist die Verabschiedung des europäischen Vertragswerks als zentraler Schritt zur Bewältigung der europäischen Schuldenkrise zu begrüßen, was eine positive Wertung nahelegen würde. Andererseits entfaltet der Fiskalvertrag für Deutschland eine geringe Wirkung, da er kaum über die geltende Schuldenbremse hinausgeht. Zwar werden Kommunen und Sozialversicherungen einbezogen, aber die Länder entziehen sich ihrer Verantwortung durch die Alleinhaftung des Bundes für etwaige Sanktionszahlungen. Faktisch hat sich der Bund bereit erklärt, die alleinige Verantwortung für die Einhaltung des Fiskalvertrages zu übernehmen. Darüber hinaus hat er Ländern und Kommunen finanzielle Unterstützung zugesagt, die den Bundeshaushalt belasten und damit die eigenen Konsolidierungsziele des Bundes gefährden können. In der Summe überwiegen die Bedenken gegenüber der nationalen Umsetzung die positive Bewertung der europäischen Initiative.

Zu den positiven Erscheinungen im Betrachtungszeitraum zählte das Steuervereinfachungsgesetz. Wie der Name schon sagt, beinhaltet dieses Gesetz ein Maßnahmenpaket, mit dem die Bundesregierung eine Reihe von komplizierten Vorschriften entschlackt sowie aufwendige und teure Nachweispflichten reduziert. So entfallen beim Arbeitnehmer die Pflicht zur Unterscheidung von beruflich bedingten oder privat veranlassten Kinderbetreuungskosten und die Nachweispflichten beim Einkommen kindergeldberechtigter volljähriger Kinder. Für Unternehmen sind Maßnahmen wie die Erleichterung bei der elektronischen Rechnungsstellung vorgesehen. Dieser Ansatz ist in Anbetracht des äußerst komplizierten deutschen Steuerrechts sehr begrüßenswert und wird im Rahmen des D A CH-Reformbarometers positiv verbucht.

Zum Jahresabschluss wurde zudem die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse mit einer kleinen Wertung gewürdigt. Zwar wurde dieses zentrale finanzpolitische Ziel deutlich übererfüllt, aber in Anbetracht der in den Jahren 2011 und 2012 nicht sehr ambitionierten Vorgaben, bleibt es bei einer niedrigen Wertung, die den Indikator im Dezember 2012 wieder auf seinen Ausgangswert beförderte.

## **5.7 Wettbewerbs- & Innovationspolitik – Reformschwerpunkt Infrastruktur**

Der erstmals in das Reformbarometer aufgenommene Teilindikator Wettbewerbs- & Innovationspolitik erwies sich mit einem Plus von 7,8 Punkten zwischen Januar 2011 und Dezember 2012 als starker Newcomer. Zudem war in diesem Teilbereich die größte politische Aktivität zu verzeichnen. Allerdings zeigt sich an diesem Teilindikator erneut sehr deutlich, dass es zwar zu Niveauverbesserungen kam, die Gesamtsituation aber trotz der verzeichneten Fortschritte relativ unbefriedigend bleibt. Das zeigt sich besonders stark im Bereich der Infrastrukturpolitik, der in diesen Teilindikator integriert wurde.

### ***Infrastrukturpolitik – Trotz spürbarer Fortschritte bleibt die Lage unbefriedigend***

Die deutsche Infrastrukturpolitik ist mit mehreren Großbaustellen konfrontiert. Zum einen führt die fortwährende Unterfinanzierung der Bundesverkehrswege dazu, dass Deutschland hier seit Jahren von der Substanz zehrt. Tatsächlich ist die Bausubstanz auf zentralen Achsen inzwischen in einem bedenklichen Zustand, während zeitgleich die Nachfrage nach Verkehrsleistungen weiter ansteigt. Deutschland steuert an dieser Stelle in eine Krise (Puls, 2013). Kaum geringer sind die Herausforderungen im Bereich des Stromnetzes. Durch die 2011 beschlossene Energiewende sieht sich das deutsche Stromnetz mit gewaltigen Aufgaben konfrontiert. Das Leitungsnetz müsste in großen Teilen neu konzipiert werden, wobei abzusehen ist, dass sich die Schwerpunkte der Energieerzeugung in den windreichen Norden verlagern. Wie der steigende Bedarf an Stromtrassen zur Versorgung des industriereichen Südens gedeckt werden soll, ist aber noch ungeklärt und stellt die zweite große Herausforderung für die Infrastrukturpolitik dar.

Im Bereich der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung konnten im Laufe des Betrachtungszeitraumes einige Verbesserungen gegenüber dem Status quo erzielt werden. Der Investitionsetat des Bundesverkehrsministers wurde zweimal aufgestockt, was im November 2011 und im November 2012 positiv verbucht wurde. Da es sich aber in beiden Fällen um zeitlich auf zwei Jahre befristete Aufstockungen handelte, blieb es bei niedrigen Wertungen. Infrastrukturprojekte benötigen aufgrund der langen Bauzeiten in der Regel einen langfristigen Finanzierungsrahmen und das Volumen der Aufstockungen war zu gering, um eine höhere Wertung zu rechtfertigen.

Eine deutlich nachhaltigere Wirkung für die Finanzierung der deutschen Verkehrsinfrastruktur hatte die Schaffung des geschlossenen Finanzierungskreislaufes Straße. Bereits im Haushaltsgesetz 2011 hatte die Regierung beschlossen, erstmalig alle Einnahmenüberschüsse aus der Lkw-Maut für die Investitionen in die Bundesfernstraßen zu verwenden. Die tatsächliche Zweckbindung der Mittel stärkt die Finanzierungstransparenz und verbessert die Planbarkeit von Investitionsentscheidungen im Fernstraßenbereich. Damit werden die Bundesfernstraßen der Schiene gleichgestellt, die seit jeher über ihre Trassenentgelte verfügen kann. Die Regelung aus dem Haushaltsgesetz 2011 war aber auf das Jahr 2011 beschränkt. Im Juli 2011 wurde die Neuregelung mit der Vorlage des Bundesfernstraßenmautgesetzes dauerhaft verankert. Dieser Schritt in die richtige Richtung wurde im Reformbarometer deutlich positiv vermerkt. Als Wermutstropfen bleibt allerdings, dass die Schaffung des geschlossenen Finanzierungskreislaufes Straße nicht bedeutet, dass zusätzliche Mittel in die Infrastruktur fließen, da Mittel aus den allgemeinen Haushaltsmitteln im Gegenzug anderweitig verplant wurden. Daran änderte auch die Anfang 2012 erfolgte Einführung der Lkw-Maut auf vierspurigen Bundesstraßen nichts. Zwar gehen auch diese Zusatzeinnahmen in den geschlossenen Finanzierungskreislauf Straße, sie sind aber vom Volumen her zu gering für eine Bewertung im Reformbarometer.

Leider zeigte sich im Laufe des Jahres 2012 auch, dass mittelfristig nicht mit einer besseren Finanzausstattung der Verkehrswege zu rechnen ist. Sowohl der im März vorgelegte Investitionsrahmenplan für die Jahre 2011 bis 2015 als auch die im Dezember 2012 bekannt gewordenen mittelfristigen Finanzplanungen für die Verkehrsinvestitionen untermauern eine fortgesetzte und sich sogar weiter verschärfende Unterfinanzierung des Verkehrshaushaltes. Mittelfristig steht laut dieser Beschlüsse ein sanftes weiteres Abschmelzen der nominalen Haushaltsmittel bevor, was in Anbetracht der steigenden Baukosten einen kräftigen realen Rückgang der Investitionsmittel darstellt. Dieser Rückgang schlug im Reformbarometer negativ zu Buche, daran änderten auch die verschiedenen Verbesserungen im Investitionsrahmenplan nichts, die bedarfsgerechtere Planungsvorgänge ermöglichen sollen.

Während die Verkehrsinfrastruktur unter dem Zeichen eines zu knapp gefassten Investitions- haushaltes leidet, steht das Stromnetz am Anfang einer epochalen Umwälzung. Bedingt durch die 2011 ausgerufenen Energiewende ist eine weitreichende Neukonzeption von Stromerzeugung und Stromverteilung in Deutschland notwendig geworden. Die infrastrukturpolitischen Folgebeschlüsse der Energiewende gehen dabei in das Reformbarometer ein.

Die Bundesregierung hat als Reaktion auf das Reaktorunglück in Japan eine drastische Verkürzung der Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke beschlossen. Mit dem 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom August 2011 wurden die acht im Zuge des Moratoriums vom März 2011 vorläufig stillgelegten Kraftwerke dauerhaft stillgelegt. Die übrigen Kernkraftwerke sollen bis 2022 endgültig abgeschaltet werden. Damit vollzog die Bundesregierung hinsichtlich der Kernenergienutzung eine grundlegende Kehrtwendung gegenüber dem Energiekonzept aus dem Herbst 2010, in dem die Laufzeiten der Kernkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert wurden. Sie bezog sich hierbei nicht auf eine materielle Veränderung der Situation der Kraftwerke in Deutschland, sondern auf eine durch die Ereignisse in Japan verursachte neue gesellschaftliche Bewertung von Risiken. Andere Rahmenbedingungen des Energiekonzeptes blieben davon unberührt. Die Festlegung auf eine weitgehende Stromversorgung aus erneuerbaren Energien bis zur Mitte des Jahrhunderts blieb bestehen. Damit wurden lediglich die mittelfristigen Entwicklungen auf dem Weg dorthin verändert. Dennoch ist eine plötzliche politische Kehrtwende im Infrastrukturbereich immer kritisch. Das liegt daran, dass sich die Infrastrukturplanung und -bereitstellung stets über lange Zeiträume erstreckt und es durch die Neuorientierung zu einem planerischen Bruch kommt.

Fast alle Bewertungen im Bereich der Stromversorgung stehen mit der Energiewende im Zusammenhang. Die Beschleunigung des Ausstiegs aus der Kernenergie und das entsprechende 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes wurden im Rahmen des Reformbarometers negativ verbucht. Hintergrund sind dabei die wirtschaftlichen Kosten, die mit der Außerbetriebnahme der Stromerzeugungsanlagen verbunden sind. Hinzu kommt, dass der aufgrund der Stilllegungen notwendige beschleunigte Bau von fossilen Kraftwerken und besonders von Stromnetzen gewünscht, aber nicht gesichert ist. Damit ist eine Gefährdung für die Stromversorgungssicherheit entstanden, die erheblichen politischen Handlungsbedarf verlangt.

Mit der Frage nach der Bereitstellung der im Zuge der Energiewende notwendig gewordenen alternativen Stromerzeuger und Stromleitungen haben sich mehrere Gesetze im Betrachtungszeitraum befasst. Zu nennen sind hier das Netzausbaubeschleunigungsgesetz vom Sommer 2011, das Energiewirtschaftsgesetz vom Januar 2012 und die im Sommer 2012 vorgelegten Eckpunkte zum Ausbau von Offshore-Netzen. Die Bewertung dieser Maßnahmen fällt gemischt aus.

Das Energiewirtschaftsgesetz fiel im Urteil der Ökonomen weitgehend durch. Mit ihm will die Regierung verhindern, dass es zu einer weiteren Verknappung der Stromerzeugungskapazitäten und damit zu weiteren Risiken eines Blackouts kommt. Daher ist im Energiewirtschaftsgesetz vorgesehen, dass Kraftwerksstilllegungen in Zukunft mindestens zwölf Monate im Voraus angezeigt werden müssen. Die dauerhafte Stilllegung von Kraftwerken, sofern sie als relevant für die Sicherheit der Stromerzeugung angesehen werden, kann zudem unterbunden werden. Für die entstehenden Kosten ist eine Entschädigung zulasten der Stromkunden vorgesehen. Hiermit wird eine aus wettbewerbspolitischer Sicht kritische Marktaustrittsbarriere geschaffen

Noch weiter gehen die Eingriffe bei Gaskraftwerken. Diesen kann künftig untersagt werden, unterbrechbare Lieferverträge für Gas abzuschließen. Zudem werden sie verpflichtet, sofern möglich, mit alternativen Brennstoffen vorzusorgen. Auch hier ist eine Entschädigung durch die Stromkunden vorgesehen. Die Überwälzung der Kosten setzt keinen ausreichenden Anreiz zur Kostenbegrenzung. In der Summe stellen die Maßnahmen einen Schritt weg von einer marktwirtschaftlichen Stromwirtschaft dar in Richtung staatlicher Planung der Stromversorgung. Sie wurden entsprechend negativ bewertet.

Die anderen Regelungen wurden hingegen positiv berücksichtigt, da sie die Bereitstellung der dringend benötigten Infrastrukturen vereinfachen werden. Im Netzausbaubeschleunigungsgesetz ist vorgesehen, dass die Planung von Stromtrassen von der Landesebene in Bundeskompetenz überführt wird. Damit soll eine einheitliche Planung ermöglicht und ein Bundesnetzplan erstellt werden. Auch die Genehmigungsverfahren werden hierdurch vereinfacht. Zudem werden erweiterte Beteiligungsrechte der betroffenen Bevölkerung eingeführt. Die Neuregelungen zum Ausbau von Offshore-Netzen verbessert hingegen die Planbarkeit von Investitionen in Offshore-Windparks, indem Haftungsregeln für den Fall eines verspäteten Anschlusses neuer Offshore-Windparks an das Stromnetz festgelegt werden.

### ***Wettbewerbsordnung – Ein alter Zopf wurde endlich abgeschnitten***

Auch in der eher klassischen Wettbewerbspolitik hat sich im Betrachtungszeitraum etwas bewegt. Ein Teil der negativen Bewertung des Energiewirtschaftsgesetzes wurde diesem Unterbereich zugeschlagen. Hinzu kam eine kleine positive Wertung für den Anfang 2011 von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Sarkozy vorgestellten europäischen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit.

Wichtiger war es jedoch, dass das Freihandelsabkommen der EU mit Süd-Korea im Juli 2011 leicht positiv bewertet wurde. Das Pendel schlug hier nur leicht positiv aus, denn zum einen handelt es sich um einen Vorgang auf EU-Ebene, der nicht allein von der Bundesregierung beschlossen wurde, und zum anderen fällt die Bilanz des Freihandelsabkommens recht gemischt aus. Einerseits wurde der Marktzugang europäischer Unternehmen verbessert und es wird auch zu mehr internationalem Wettbewerb kommen. Andererseits hat die EU Zollsenkungen gegeben und dafür die Reduktion von nicht-tariffären Handelshemmnissen erhalten. Diese Gegenleistung ist aber schwerer verifizierbar als Zölle, und sie können in Zukunft neu eingeführt werden, beispielsweise mit Verweis auf Rechtfertigungsgründe wie Umweltschutz oder öffentliche Sicherheit oder Gesundheitsschutz. Aus diesem Grund sehen sich wichtige Branchen wie die europäische Automobilindustrie als Verlierer bei diesem Abkommen.

Die bemerkenswerteste Entwicklung im Bereich der Wettbewerbspolitik stellte aber die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes dar. Hierunter versteckt sich die Liberalisierung des Linienverkehrs mit Fernbussen, die im November 2012 erfolgte. Bis zu dieser Reform war es in Deutschland nicht möglich, einen fahrplanmäßigen Busverkehr zu betreiben, wenn parallel eine Eisenbahnverbindung bestand. Eine Buslinie zwischen deutschen Städten war damit nicht genehmigungsfähig. Diese Regel ging auf die 1920er Jahre zurück. Damals wurden die Gewinne der Deutschen Reichsbahn als Reparationsleistung verpfändet. Daher wurden Schutzklauseln geschaffen, um diese Gewinne zu schützen. Mit der Neuregelung wird der Linienbusverkehr prinzipiell genehmigungsfähig, wenn zwischen den Haltestellen mehr als 50 Kilometer Distanz liegen. Diese Vorgabe dient dem Schutz der ÖPNV-Anbieter. Von der Novelle profitieren besonders preissensible Reisende, denn Busverbindungen sind etwa 20 Prozent günstiger als die

Bahn, die dafür in der Regel schneller ist. Auch wenn hier nur ein kleines Monopol geschleift wurde, ging die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes mit einer deutlich positiven Wertung in das Reformbarometer ein.

### ***Innovationspolitik – Verbesserte Rahmenbedingungen für Forscher und Tüftler***

Der Unterbereich Innovationspolitik konnte im Betrachtungszeitraum einige Fortschritte verzeichnen:

Den größten Effekt hatte die Einführung des europäischen Gemeinschaftspatents, das Mitte 2012 auf den Weg gebracht und im Dezember des Jahres beschlossen wurde. Auch wenn es sich hier um ein Projekt auf europäischer Ebene handelt, wurde im Fall des Gemeinschaftspatents eine höhere positive Wertung gegeben, da das Projekt maßgeblich von der Bundesregierung vorangetrieben wurde. Im Prinzip wurden die Patentierungsvorschriften deutlich entschlackt und das Verfahren wurde kostengünstiger. Hiervon profitieren solche Erfinder, die nicht auf einen umfassenden Apparat und eine Rechtsabteilung zurückgreifen können. Immerhin sinken die Kosten pro Patentanmeldung von durchschnittlich 36.000 auf rund 5.000 Euro. Bislang präsentierte sich Europa beim Schutz geistigen Eigentums eher als Flickenteppich und nicht als integrierter Wirtschaftsraum. Das neue Gemeinschaftspatent ermöglicht den Erfindern, mit nur einer einzigen Anmeldung ein Schutzrecht in 25 Staaten der EU zu erwirken. Außerdem müssen sie das Patent künftig nur noch in Englisch, Französisch oder Deutsch einreichen und nicht mehr in sämtliche Landessprachen übersetzen lassen. Ergänzend wird ein zentrales Europäisches Patentgericht einrichtet. Die Neuregelung, die sich stark am deutschen Patentrecht orientiert, kommt vor allem der innovations- und exportorientierten deutschen Wirtschaft zugute. Das Gemeinschaftspatent senkt die bisher erheblichen Kosten für Übersetzungen in die Sprachen der EU spürbar. Der einzige Wermutstropfen hierbei ist, dass Italien und Spanien bei der Neuregelung vorerst außen vor bleiben. Denn das Gemeinschaftspatent wurde im „Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit“ ohne die beiden EU-Staaten auf den Weg gebracht, da diese mit der Auswahl der Sprachen nicht einverstanden waren und den Prozess mit Dauervetos blockierten.

Mehr in die Richtung der Forschungsförderung gehen die Regeln des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes, das im Oktober 2012 bewertet wurde. Dieses erlaubt den acht großen außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen mehr Freiheit bei den Finanz- und Personalentscheidungen. Hierfür verfügen sie künftig über Globalhaushalte, deren Mittel gegenseitig deckungsfähig und in die Folgejahre übertragbar sind. Einrichtungen der Spitzenforschung erhalten damit die notwendige Flexibilität, um mit Unternehmen nicht nur im Forschungsprozess, sondern via Beteiligungen auch bei der Umsetzung von Forschungsergebnissen in neue Produkte und Prozesse kooperieren zu können. Dazu schafft das Wissenschaftsfreiheitsgesetz die entsprechenden Spielräume. Insgesamt stellen diese Regelungen eine Erleichterung für die deutsche Forschungslandschaft dar und wurden entsprechend positiv verbucht.

## **5.8 Finanzmarktpolitik – Hektische Aktivität im Jahr 2011**

Der neu eingeführte Teilindikator Finanzmarktpolitik legt im Betrachtungszeitraum um 7,8 Punkte zu. Besonders im Jahr 2011 war eine erhebliche gesetzgeberische Aktivität in diesem Bereich zu verzeichnen. Bemerkenswert ist, dass in diesem Teilindikator keine einzige negative Wertung vorgenommen wurde, also alle Maßnahmen als Verbesserung gegenüber dem Status quo angesehen wurden.

Die Weltfinanzmärkte durchlaufen seit Mitte 2008 eine äußerst turbulente Phase. Die gravierenden Verwerfungen auf den Märkten haben auch auf die Aktivität in der Finanzmarktpolitik durchgeschlagen. Vor allem im Jahr 2011 wurden diverse Gesetze und Vorschriften erlassen, die zusätzliche Stabilitätsmechanismen implementieren und den Anlegerschutz verbessern sollten. Im Jahr 2012 wurde es dann in diesem Politikfeld deutlich ruhiger. Festzuhalten ist aber auch, dass der ganz große Wurf auch in diesem Politikbereich ausblieb, dafür wurden zahlreiche kleine Verbesserungen bewertet. Lediglich das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen (StabMechG) stach mit einer höheren Wertung etwas heraus. Diese Vorlage erhielt sowohl im Unterbereich Finanzmarktordnung wie auch im Bereich Stabilität Pluspunkte.

### ***Finanzmarktordnung – Gewachsene Informationspflichten und besserer Anlegerschutz***

Die erste bewertete Maßnahme war die im Februar 2011 vom Kabinett beschlossene Novelle des Insolvenzrechtes. Die Neuregelung sieht unter anderem vor, dass die Bearbeitung von Insolvenzfällen bei wenigen Gerichten und spezialisierten Richtern konzentriert werden, was den Ablauf des Verfahrens verbessern dürfte. Hinzu kommen verbesserte Mitwirkungsrechte der Gläubiger, etwa bei der Wahl des Insolvenzverwalters. In der Summe wird hier der Anlegerschutz gestärkt.

In die gleiche Richtung zielte auch das Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes, das im April 2011 verbucht wurde. Mit diesem Gesetz wurde der Anlegerschutz und der intransparente Aufbau von Beteiligungen an Unternehmen erschwert. Konkret wurde die Aufsicht über die Anlageberatung gestärkt, Informationspflichten von Wertpapierdienstleistungsunternehmen gegenüber Kunden konkretisiert und neue Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten geschaffen.

Auch das im Dezember 2011 verbuchte Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts bewirkt eine verbesserte Transparenz und höheren Anlegerschutz. Dieses Gesetz reguliert Produkte des grauen Kapitalmarktes durch Prospektvorgaben, Kohärenzprüfungen durch die BaFin, Anforderungen an die Jahresabschlüsse der Emittenten und sieht eine Prüfung durch Wirtschaftsprüfer vor. Zudem macht es einen neu zu schaffenden Sachkundenachweis und eine Berufshaftpflichtversicherung zur Voraussetzung für die Tätigkeit als gewerbliche Vermittler von Finanzanlagen.

Die letzte bewertete Maßnahme in dieser Kategorie war die im Juni 2011 beschlossene EU-Richtlinie über Verwalter alternativer Investmentfonds (AFIM-RL). Mit dieser Richtlinie, die auf alternative Fonds wie Hedge-Fonds und alternative Investmentfonds anzuwenden ist, wurde die Transparenz für die Marktteilnehmer spürbar erhöht, indem eine europaweite Harmonisierung der Regeln für diese grenzüberschreitenden Fonds erzielt wurde. Im November 2012 wurde auf der EU-Ebene zudem eine Verordnung über die Regulierung von Leerverkäufen bewertet. Mit der Verordnung werden ungedeckte Leerverkäufe verboten, die keinen Absicherungszwecken dienen. Zudem werden Melde- und Offenlegungsvorschriften für Leerverkaufspositionen geschaffen. Auch diese Vorlage stärkt die Transparenz, aber es ist unklar, ob die Maßnahme ökonomisch sinnvoll ist. Da es sich zudem um eine europäische Initiative handelt, wird eine neutrale Bewertung vergeben, die den Verlauf des Teilindikators nicht beeinflusst.

### ***Stabilität – Neue Leitplanken für die Märkte***

Die dominante Maßnahme in diesem Bereich war das 2011 geänderte Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen (StabMechG). Durch die Gesetzesänderung am 23. Mai 2011 sollte der Euro-Rettungsschirm handlungsfähiger gemacht werden. Zum einen wurden die Gewährleistungen von maximal 123 Milliarden Euro auf 211 Milliarden Euro aufgestockt. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) durfte bislang als Notfallmaßnahme nur Kredite direkt an die Euro-Mitgliedstaaten zu deren Haushaltsfinanzierung und für deren laufenden Schuldendienst vergeben. Durch die Gesetzesänderung kann die EFSF Darlehen an Mitgliedstaaten zur Rekapitalisierung der Finanzinstitute des Mitgliedstaates vergeben. Für die Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen der EFSF ist nach der Gesetzesnovelle die Zustimmung des Bundestages erforderlich. In der Summe ging die Novelle des StabMechG mit einer großen positiven Wertung in das Reformbarometer ein. Dies begründet sich darauf, dass es viele Verbesserungen in sich vereint. Die finanzielle Erweiterung dient der Sicherstellung der Bonität der EFSF. Mit der Schaffung neuer Instrumente können Ansteckungseffekte am Finanzmarkt besser eingegrenzt werden. Diese Maßnahmen nehmen den Finanzmarktakteuren die Sorge, dass ein Land zahlungsunfähig werden könnte, was wiederum weiter steigenden Refinanzierungskosten für die Krisenstaaten entgegenwirkt. Wichtig ist, dass diese neuen Hilfsmaßnahmen an Reformauflagen für die Empfängerstaaten geknüpft sind. Die Zustimmung des Deutschen Bundestages ist aufgrund der Höhe der zu vergebenden Mittel ein richtiger Schritt. Hier wurde ein guter Kompromiss zwischen Beteiligungsrechten des Bundestages und der Handlungsfähigkeit der EFSF geschaffen.

Neben dem StabMechG gab es im Betrachtungszeitraum noch einige weniger hoch bewertete Maßnahmen, mit denen stabilisierende Leitplanken für die Finanzmärkte geschaffen wurden. Hierunter fällt das im November 2011 beschlossene Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht. Ziel dieses Gesetzes ist es, dass Entwicklungen, die zu einer Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems werden können, künftig schneller erkannt und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können. Zur Stärkung der Zusammenarbeit wird ein Ausschuss für Finanzstabilität errichtet. Dieser besteht aus Vertretern der Bundesbank, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), der BaFin und eines Vertreters ohne Stimmrecht der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung. Die Bundesbank hat die Aufgabe der laufenden Überwachung. Die stärkere Zusammenarbeit der einzelnen mit der Finanzmarktstabilisierung und -überwachung beauftragten Behörden lässt eine effizientere Aufsicht erwarten, weshalb das Gesetz eine niedrige positive Wertung erhielt. Am Ende dieser Liste steht das im Januar 2012 beschlossene zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz. Dieses soll vor allem im Zuge der Staatsschuldenkrise verloren gegangenes Vertrauen in die Finanzmärkte zurückgewinnen. Denn Zweifel an der Liquidität und Solvenz von Finanzmarktakteuren hat zu Problemen bei deren Refinanzierung geführt, was wiederum Ansteckungseffekte im Bankensystem befürchten ließ. Das Gesetz sah daher vor, dass der Finanzmarktstabilisierungsfonds zur Stabilisierung des Finanzsystems bis zum 31. Dezember 2012 für neue Anträge geöffnet wurde. Zudem wurden die Befugnisse der BaFin gestärkt. Diese kann temporär höhere Eigenkapitalanforderungen festsetzen, wenn eine drohende Gefahr für die Finanzmarktstabilität besteht. Ferner kann sie die Vorlage von Plänen zur Erreichung der höheren Eigenkapitalanforderungen verlangen. Der Garantierahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds wird auf 400 Milliarden Euro erhöht, die Kreditemächtigung wird auf 80 Milliarden Euro erhöht. Das Gesetz erzielte eine Stärkung des Vertrauens der Marktteilnehmer, speziell der Einleger und anderer Finanzunternehmen, in die Solvenz von Banken. Die Refinanzierungsfähigkeit von Finanzmarktakteuren wurde gestärkt und somit wird auch die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten im Fall einer drohenden neuen Krise verbessert. Die Durchgriffsrechte der BaFin im Fall einer drohenden Krise ermöglichen zudem eine

zügige Rekapitalisierung von strauchelnden Banken, weshalb dieses Gesetz mit einer größeren positiven Wertung versehen wurde.

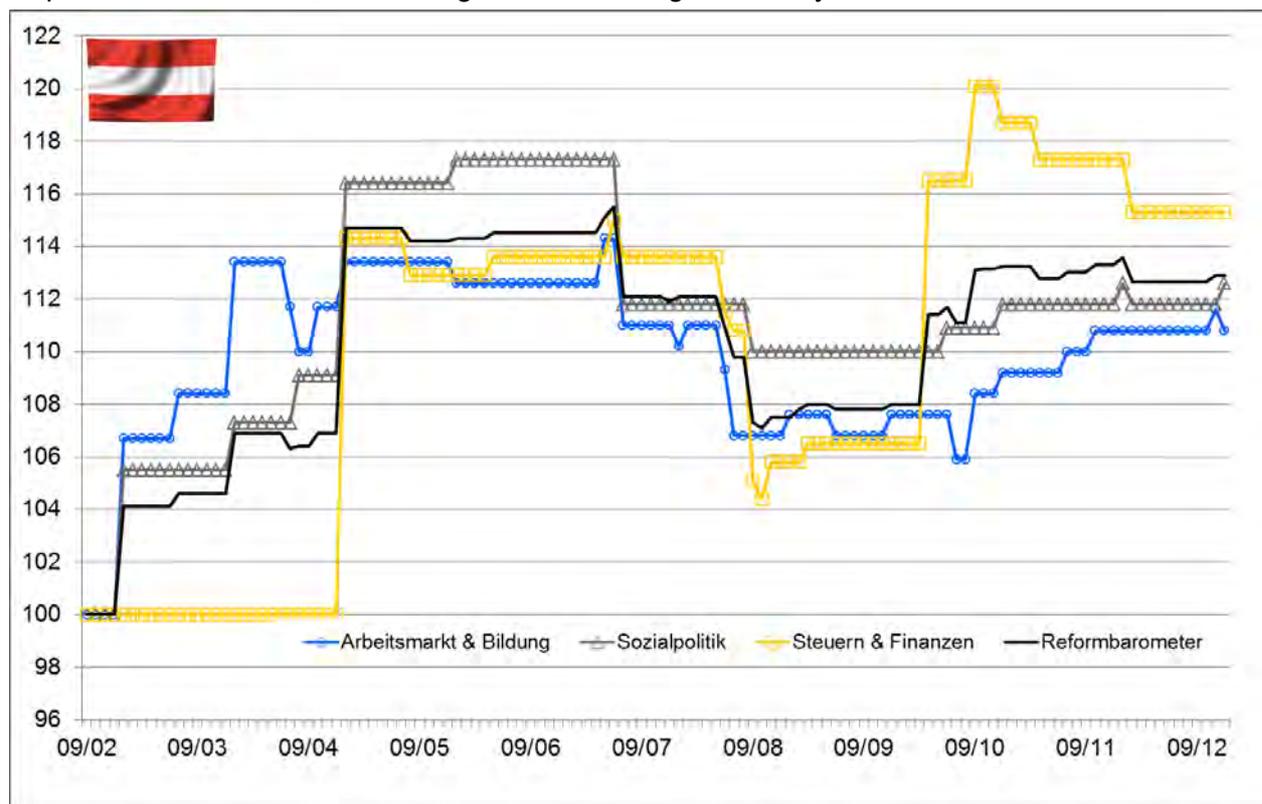
## 6 Österreich – Budgetkonsolidierung dämpft Reformtempo

### 6.1 Einleitung

Mit den überarbeiteten Bewertungskriterien und den neuen Politikbereichen ist es nicht mehr möglich, die neuen Werte (ab Januar 2011) mit den vorhergehenden Werten unmittelbar zu vergleichen. Aus diesem Grund wird der Index, berechnet nach der früheren Methode, in Österreich für zumindest zwei Jahre – als Parallelrechnung zum neuen Index – weitergeführt, das heißt mittels Bewertung der bisherigen Kriterien und für die bisher analysierten Bereiche Arbeitsmarkt, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik. Der Bewertungszeitraum wird aber an den neuen Index angepasst: Der Bewertungszeitraum ist immer ein volles Kalenderjahr mit Ausnahme der diesjährigen Ergebnisse, bei denen auch die restlichen Monate des Jahres 2011 (Oktober, November und Dezember) hinzukommen. Die Ergebnisse werden aber nur in aller Kürze kommentiert.

#### Abbildung 6-1: Das Reformbarometer für Österreich

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



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

#### **Ergebnisse der Fortschreibung des Indexes nach der bisherigen Methode**

In Österreich sinkt der Wert des D A CH-Reformbarometers in der Zeit von Oktober 2011 bis Dezember 2012 von 113,0 geringfügig auf 112,9 beziehungsweise um minus 0,1 Indexpunkte. Ausschlaggebend für diese marginale Abnahme war der Teilindikator Steuer- & Finanzpolitik, der insgesamt die leichten Zunahmen der beiden anderen Indizes überwiegt. Der Stand der

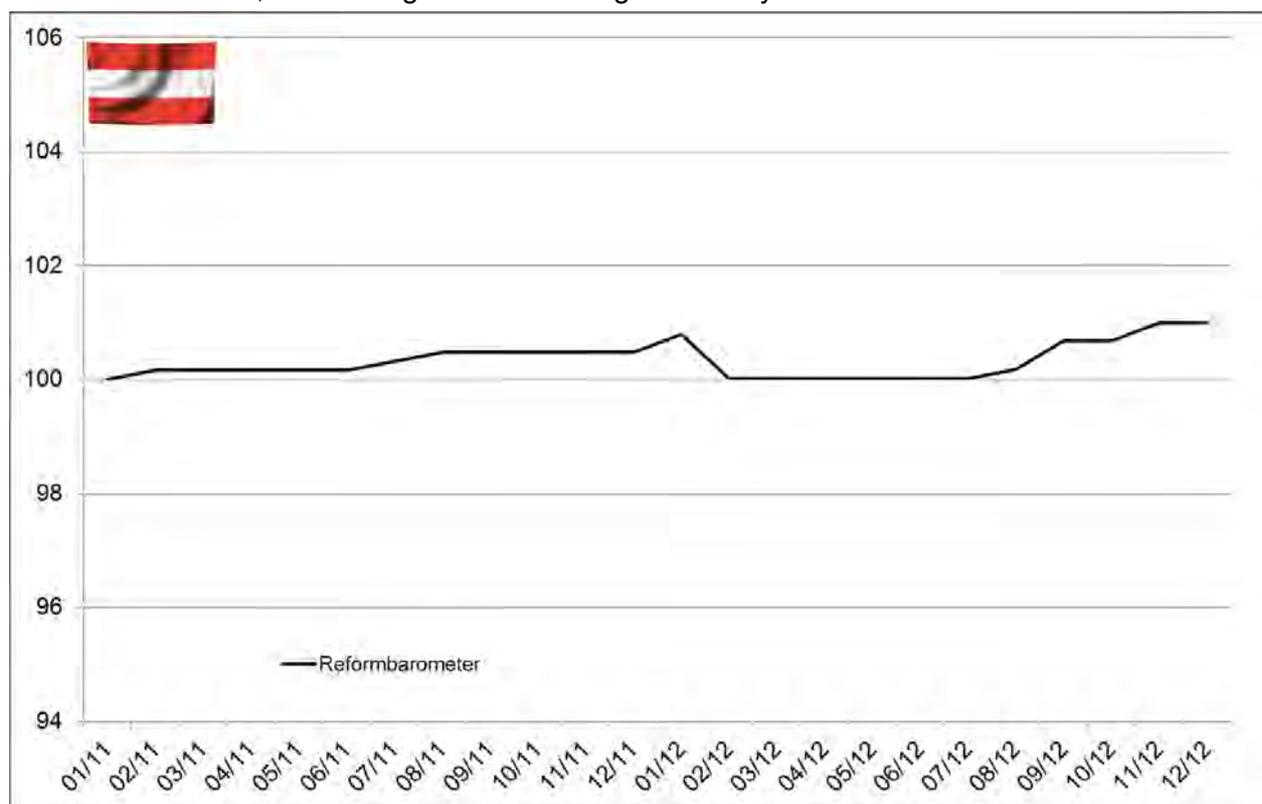
Teilindizes stellt sich im Dezember 2012 wie folgt dar – die Werte in Klammern zeigen den Stand September 2011:

Arbeitsmarktpolitik	110,8 Punkte (110,0)	(+0,7 Punkte)
Sozialpolitik	112,6 Punkte (111,8)	(+0,7 Punkte)
Steuer- & Finanzpolitik	115,3 Punkte (117,3)	(–1,7 Punkte)

Für die Entwicklung der Teilindizes können folgende Gründe verantwortlich gemacht werden. Beim Teilindikator Arbeitsmarktpolitik sind es vor allem die Maßnahmen vor dem Hintergrund der schwächelnden Konjunktur, die letztlich den positiven Ausschlag für diesen Teilindikator geben. Bei den beiden anderen Teilindikatoren geben hingegen jene Maßnahmen den Ausschlag, die im Zusammenhang mit dem Stabilisierungspaket zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beschlossen wurden. Die leichte Steigerung beim Teilindikator Sozialpolitik resultiert demnach durch die, aus ordnungspolitischer Sicht positiv zu bewertenden Einsparungen bei den Sozialtransfers und bei den Pensionen, die gegenüber den negativ bewerteten Maßnahmen – Erhöhung von Beiträgen zur Sozialversicherung – überwiegen. Neue Steuern und die Erhöhung bestehender Steuern sind ausschlaggebend für die Senkung des Teilindikators Steuer- und Finanzpolitik.

#### Abbildung 6-2: Das Reformbarometer für Österreich nach der neuen Methodik

Januar 2011 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

#### Ergebnisse der Fortschreibung des Indexes nach der neuen Methode

Das D A CH-Reformbarometer wird, beginnend ab Januar 2011 nach der neuen Methode berechnet. Die erste Bewertungsperiode umfasst demnach zwei volle Jahre, von Januar 2011 bis einschließlich Dezember 2012. Alle Teilindizes beginnen ab diesem Zeitpunkt mit dem Wert

100. Der Gesamtindex stieg im Bewertungszeitraum von 100 auf 101,0 beziehungsweise um 1,0 Indexpunkte.

Ausschlaggebend für diese Steigerung war in erster Linie der Teilindikator Wettbewerb & Innovation, aber auch der Teilindikator Arbeitsmarkt & Bildung. Alle anderen Teilindikatoren blieben unter dem Wert des Gesamtindikators. Der Teilindikator Steuer & Finanzen sank sogar unter den Ausgangswert 100. Die Teilindikatoren entwickelten sich wie folgt:

Arbeitsmarkt & Bildung	102,5 Punkte	(+2,5 Punkte)
Sozialpolitik	100,8 Punkte	(+0,8 Punkte)
Steuern & Finanzen	96,9 Punkte	(-3,1 Punkte)
Wettbewerb & Innovation	104,0 Punkte	(+4,0 Punkte)
Finanzmarkt	100,8 Punkte	(+0,8 Punkte)
<b>Gesamtindikator</b>	<b>101,0 Punkte</b>	<b>(+1,0 Punkte)</b>

Dank großzügiger Konjunkturpakete und zusätzlicher Maßnahmen konnte die Große Koalition aus SPÖ und ÖVP, die seit dem 2. Dezember 2008 im Amt ist, die konjunkturelle Talfahrt stoppen und eine wirtschaftliche Kehrtwendung einleiten, die bis etwa Mitte 2011 anhielt. Seit diesem Zeitpunkt kühlte sich die konjunkturelle Entwicklung – nicht nur global –, sondern auch in Österreich spürbar ab. Nach einem realen Wachstum von 2,7 Prozent im Jahr 2011, beträgt es für das Jahr 2012 real nur noch 0,6 Prozent. Laut einiger Prognosen sollte es 2013 wieder etwas bergauf gehen, erwartet wird ein Wachstum von plus 1 Prozent.

Vor allem die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen hinterließen tiefe Spuren in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden. Infolgedessen sah sich die Regierung zu einem mehrjährigen Konsolidierungskurs gezwungen. Das erste Konsolidierungspaket wurde im Dezember 2010 geschnürt. Darüber wurde bereits in der letzten Ausgabe des D A CH-Reformbarometers berichtet. Das zweite Konsolidierungspaket (1. und 2. Stabilitätsgesetz – im Weiteren als Stabilitätsgesetz bezeichnet) folgte im Februar 2012.

Ähnlich wie bereits das Konsolidierungspaket vom Dezember 2010 ist auch das Stabilitätsgesetz vom Februar 2012 von neuen Steuern, Erhöhung von bestehenden Steuern, geringfügigen Steuerentlastungen sowie Einsparungsmaßnahmen im Pensions- und Sozialbereich geprägt, durch die der Staat seinen Haushalt wieder in den Griff bekommen will – und das mit Erfolg: Das Budgetdefizit wird 2013 wieder unter die 3-Prozent-Schwelle des Maastricht-Kriteriums rutschen. Bei der Schuldenquote wird es noch einige Jahre dauern, bis zumindest die Grenze von 60 Prozent erreicht ist. Die in Österreich auf einfachgesetzlicher Ebene verankerte Schuldenbremse und der dazugehörige Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sollte hier unterstützend wirken, um auch die Schuldenquote so rasch wie möglich wieder in den Griff zu bekommen.

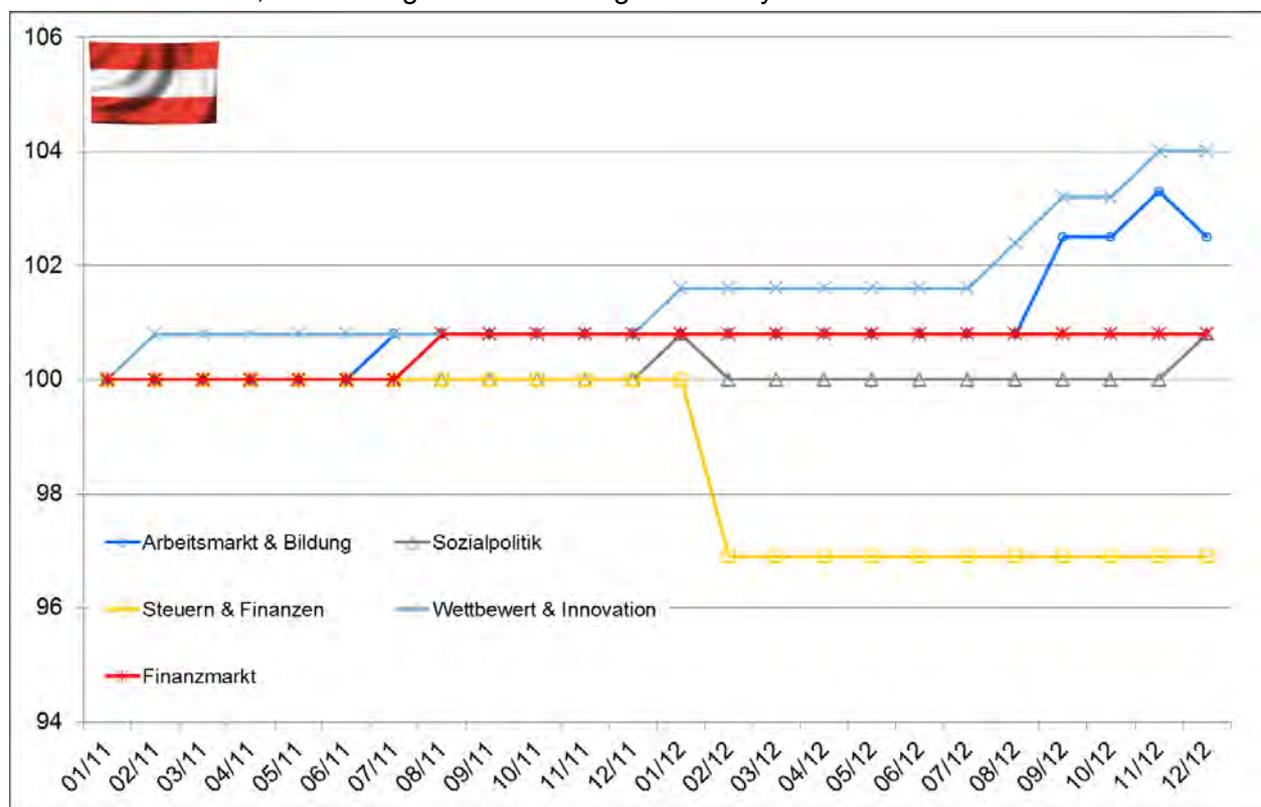
Im Bereich Arbeitsmarkt gab es umfangreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, mit denen die Beschäftigung vor allem jener Personen forciert werden soll, die Schwierigkeiten haben, einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden. Hinzu kommt, dass der neue Teilindikator auch bildungspolitische Maßnahmen enthält, die sich auf den Teilindikator spürbar positiv auswirken.

Der neue Teilindikator Sozialpolitik stieg gegenüber dem Gesamtindikator nur unterdurchschnittlich. Dies liegt vor allem darin begründet, dass im Rahmen des Stabilitätsgesetzes zwar – positiv zu bewertende – Ausgabeneinsparungen im Sozialbereich vorgenommen wurden,

daneben aber auch einige Beitragssätze zur sozialen Sicherung angehoben wurden. Diese Vorgangsweise führte zu einer weiteren Verteuerung des in Österreich ohnehin hohen Niveaus des Faktors Arbeit, was sich negativ zu Buche schlug. Dass sich der Teilindikator Sozialpolitik insgesamt dennoch positiv entwickelte, ist den kleinen Reformschritten im Bereich Gesundheit zu verdanken.

Der Teilindikator Steuern & Finanzen ist gegenüber dem Ausgangsindex um 3,1 Prozentpunkte gesunken. Verantwortlich dafür sind vor allem die im Rahmen des Stabilitätsgesetzes beschlossenen Steuererhöhungen. Eine Umkehrung des Teil-indikators Sozialpolitik konnte auch nicht die positiv bewertete Schuldenbremse einschließlich Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bewirken. Die Steuerlast in Österreich ist damit auf bereits hohem Niveau weiter angestiegen.

**Abbildung 6-3: Die Teilindikatoren für Österreich nach der neuen Methodik**  
Januar 2011 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Die beste Performance (+4,0 Punkte) ist beim Teilindikator Wettbewerb & Innovation zu beobachten. In diesem Teilindikator wurden insgesamt sieben Maßnahmen bewertet, von denen nur eine Maßnahme negativ beurteilt wurde, nämlich die Umsetzung der Postmarkt-Richtlinie in nationales Recht. Zur Erinnerung: EU-Richtlinien werden im D A CH-Reformbarometer sehr vorsichtig bewertet, da die Entscheidung auf europäischer Ebene gefällt wird. Wenn aber die Umsetzung einer EU-Richtlinie aus ordnungspolitischer Sicht schlechter eingeschätzt wird, als es der Intension der Richtlinie entspricht, schlägt sich dies im Reformbarometer negativ zu Buche. Umgekehrt kann die Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht auch positiv bewertet werden. Positiv wurden die Einführung der großen Kronzeugenregelung, die Breitbandstrategie

einschließlich der Einrichtung eines Breitbandbüros oder die Beschleunigung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Infrastrukturvorhaben bewertet.

Beim neuen Teilindikator Finanzmarkt wurde nur eine einzelne Maßnahme (positiv) bewertet. Dies bedeutet nicht, dass sich in diesem Bereich so wenig bewegt hat. Im Gegenteil, seit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich viel getan. Auch die Zukunft wird noch weitere Maßnahmen bringen, die aber meist im D A CH-Reformbarometer nicht bewertet werden, weil die Entscheidungen auf europäischer Ebene gefällt werden.

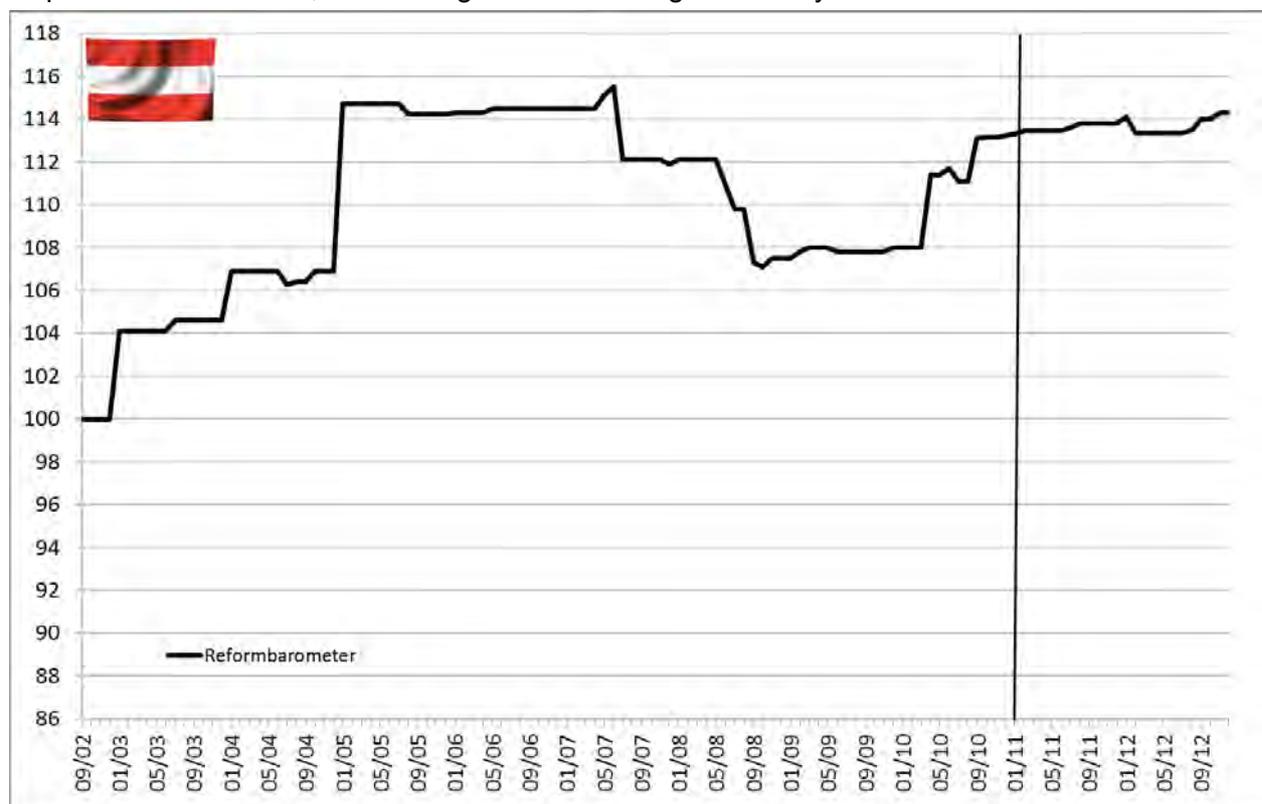
Sämtliche Maßnahmen, die den in Abbildung 5–3 dargestellten Verlauf der fünf Teilindikatoren verursacht haben, werden in den nachfolgenden Abschnitten für den Zeitraum Januar 2011 bis Dezember 2012 erläutert.

## 6.2 Das Reformbarometer – Verkettet

Auch für Österreich wurden die beiden Indizes verkettet. Zur Problematik der Verkettung der alten und neuen Indizes wird auf die Ausführungen zu Deutschland verwiesen. Dennoch sollte der verkettete Index zumindest einen groben Einblick in den Gesamtverlauf des D A CH-Reformbarometers ab 2002 bieten.

### Abbildung 6-4: Das Reformbarometer für Österreich – verkettet

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



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

### 6.3 Arbeitsmarkt und Bildung – Regierung setzt auf Beschäftigung

Die Arbeitsmarktpolitik in Österreich steht vor vielfältigen Herausforderungen. Hohe Arbeits- und Lohnnebenkosten, zu wenig Flexibilität auf betrieblicher Ebene, eine hohe Dichte bei der Arbeitsmarktregulierung, zu frühes Ausscheiden der Erwerbspersonen aus dem Erwerbsleben, akuter Fachkräftemangel oder mangelnde Möglichkeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind nur die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen, die einer dringenden Lösung bedürfen.

In Österreich ist zwar kein strategischer Ansatz erkennbar, der zur Bewältigung der oben genannten Herausforderungen notwendig wäre, dennoch werden punktuell immer wieder arbeitsmarktpolitische Akzente gesetzt, die als Teillösungen betrachtet werden können. Es gibt aber auch Maßnahmen, die die oben genannten Herausforderungen verschärfen wie die Erhöhungen von Beiträgen zur Sozialversicherung, die die ohnehin hohe Lohnnebenkostenbelastung in Österreich weiter verschärft.

Der Teilindikator Arbeitsmarkt & Bildung ist der zweidynamischste aller fünf Teilindikatoren und stieg vom Ausgangsniveau 100 auf 102,5. Ausschlaggebend dafür waren vor allem die umfangreichen Beschäftigungsanreize mit dem Ziel, das Beschäftigungspotenzial besser auszuschöpfen und Schulabgänger besser auf das Berufsleben vorzubereiten.

Im Weiteren werden die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschrieben, die seit Oktober 2011 bis Ende 2012 beschlossen oder umgesetzt wurden und die folgende Ziele hatten:

- Kampf dem Fachkräftemangel,
- Anreize zur Sicherung der Beschäftigung,
- mehr Pflichten für Arbeitgeber und
- bessere Vorbereitung auf das Erwerbsleben durch Bildungsreformen.

#### ***Kampf dem Fachkräftemangel***

Um dem Fachkräftemangel in Österreich entgegenzutreten, wurde mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Karte) im Juni 2011 bereits ein entscheidender Meilenstein gesetzt. Als letzte Schiene zur RWR-Karte trat mit dem 16. Juni 2012 die Fachkräfteverordnung zur RWR-Karte in Kraft.

Die Fachkräfteverordnung sieht für Berufe, in denen akuter Fachkräftemangel in Österreich herrscht, ein vereinfachtes Zuwanderungsverfahren aus Nicht-EU-Ländern vor. Sie beinhaltet eine Liste mit sogenannten Mangelberufen. Ein Fachkräftemangel besteht dann, wenn die Stellenandrangziffer unter 1,5 liegt. Die Stellenandrangziffer ist die Relation der beim Arbeitsmarktservice (AMS) gemeldeten Anzahl an arbeitslosen Personen zu den von den Betrieben an den AMS gemeldeten offenen Stellen.

Vorteil dieser Zuwanderungsschiene ist, dass bei Mangelberufen kein individuelles Ersatzkraftverfahren beim AMS durchgeführt werden muss und transparent nach außen kommuniziert werden kann, in welchen Berufen in Österreich ein Fachkräftemangel herrscht. Als Mindestentgelt gelten der Kollektivvertrag inklusive einer betriebsüblichen Überzahlung. Die Mangelberufsliste soll Jahr für Jahr angepasst werden. Bereits Ende 2012 wurde die für 2013 gültige Fachkräfteverordnung ohne große Änderungen erlassen.

Durch die Fachkräfteverordnung wird der Marktzugang für Arbeitskräfte aus Drittstaaten erleichtert. Damit wäre diese Maßnahme positiv zu bewerten. Allerdings wurde die RWR-Karte bereits im D A CH-Reformbarometer 2010 bewertet, weshalb die Fachkräfteverordnung zur RWR-Karte neutral bewertet wird.

Die Bundesregierung hat 2012 bei ihrer November-Klausur in Laxenburg umfassende Impulse für den Arbeitsmarkt erhalten und das sogenannte Fachkräftepaket beschlossen. Es beinhaltet vor allem Maßnahmen, mit denen – über eine Steigerung der Qualifikationen und Fähigkeiten – die Chancen für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden sollen. Der Hebel wird dabei auf mehreren Ebenen angesetzt: bei Jugendlichen, bei Erwachsenen, die zu Fachkräften ausgebildet oder umgeschult werden, und bei älteren Arbeitnehmern, deren Qualifikationen nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen und die künftig nachgeschult werden. Gesundheitlich beeinträchtigte Personen profitieren ebenfalls, nämlich von der Arbeitsmarktoffensive im Rahmen der Invaliditätsreform. Die im Rahmen des Fachkräftepaketes wichtigsten Maßnahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Jugendcoaching*: Mit dem Jugendcoaching soll der Übergang von der Schule zum Beruf erleichtert werden.
- *Anschlussfähigkeit der Jugendlichen für die Arbeitswelt verbessern*: Viele Jugendliche sind aufgrund mangelnder Basisqualifikationen und Fähigkeiten noch nicht genug für den Arbeitsmarkt vorbereitet. Mit dem Programm AusbildungsFit soll die Anschlussfähigkeit verbessert werden.
- *Lehrlingscoaching*: Durch eine Verringerung der Drop-out-Quote aus Lehrverhältnissen soll eine größere Anzahl an Jugendlichen als bisher dazu motiviert werden, ihre Facharbeiterausbildung mit der Lehrabschlussprüfung zu beenden.
- *Jugendliche zu Fachkräften der Zukunft machen*: Dafür soll die österreichische Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche, besonders die duale Ausbildung, weiter gefördert werden.
- *Lehre für Erwachsene*: Arbeitgeber, die erwachsenen Lehrlingen zumindest den branchenüblichen Hilfsarbeiterlohn bezahlen, sollen eine erhöhte betriebliche Lehrstellenförderung erhalten.
- *Besserer Zugang zu den Berufsschulen und Nachholen des Berufsschulabschlusses*: Für Menschen, die die Lehre abgebrochen haben und diese nun beenden möchten, soll es die Möglichkeit geben, als ordentliche Schüler die Berufsschule zu besuchen und abzuschließen.

Zusätzlich zu diesem Fachkräftepaket wird es das sogenannte Fachkräftestipendium geben. Zielgruppe sind Arbeitslose und niedrig bis mittel qualifizierte Arbeitnehmer, die in Berufen ausgebildet werden sollen, in denen Mangel an Arbeitskräften herrscht. Die Gewährung des Stipendiums ist von der Zustimmung des AMS abhängig, der die arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Qualifikationen festlegt und die jeweilige Ausbildung beurteilt.

Wer eine Ausbildung in einem Mangelberuf macht, soll ab 2013 monatlich Geld in der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes (derzeit: 795 Euro) bekommen, und zwar für die Dauer der Ausbildung, maximal aber drei Jahre lang. Beantragt werden kann das Stipendium beim AMS, unabhängig davon, ob die Betroffenen arbeitslos sind oder nicht. Die einzige Voraussetzung hierfür ist, dass ein Bewerber vor der Antragstellung eines Fachkräftestipendiums 48 Monate erwerbstätig war.

Insgesamt sollen sowohl das Fachkräftepaket als auch das Fachkräftestipendium dazu beitragen, den Fachkräftemangel zu bekämpfen, der in Österreich unabhängig von der wirtschaftlichen Situation existiert. Unterstützt werden jene Personen, die von Arbeitslosigkeit besonders gefährdet sind. Es hilft, die strukturelle Arbeitslosigkeit abzubauen, und trägt in weiterer Folge dazu bei, Transferzahlungen zu vermeiden. Diese Maßnahmen gehen mit +10 Punkten positiv in das Reformbarometer ein.

### **Anreize zur Sicherung der Beschäftigung**

Um Arbeitgebern die Möglichkeit zu bieten, auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten von Kündigungen möglichst sparsam Gebrauch zu machen, wurden die geltenden Regelungen zur finanziellen Unterstützung für die Kurzarbeit verlängert und verbessert.

Demnach erhalten die Arbeitnehmer vom Arbeitgeber anstelle des Arbeitsverdienstes für jede Ausfallstunde eine Kurzarbeitsunterstützung und für jede, für die Qualifizierung verwendete Ausfallstunde, eine Qualifizierungsunterstützung. Sie wird vom Arbeitgeber an die Beschäftigten ausgezahlt, aber vom AMS wieder zurückerstattet. Die an die Mitarbeiter ausgezahlte Kurzarbeitsbeihilfe orientiert sich dabei an den Tagessätzen des Arbeitslosengeldes und deckt die ausfallenden Arbeitsstunden ab.

Neu ist, dass der AMS für Kurzarbeiten, die im Jahr 2013 beginnen, den Arbeitgeberanteil für die Sozialversicherung bereits ab dem fünften Monat (vorher ab dem siebten Monat) übernimmt und solche Kurzarbeiten bis zu 24 Monate dauern können. Für heimische Unternehmen wird Kurzarbeit gegenüber der alten Regelung damit günstiger.

Die Verlängerung der Fristen zur Kurzarbeit ist eine präventive Maßnahme und soll es Unternehmen leichter machen, Kurzarbeit einzuführen, anstatt Arbeitnehmer zu kündigen. Eine Kündigung bedeutet vor allem vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels für ein Unternehmen das Risiko, Fachkräfte für immer zu verlieren. Das Ziel von Kurzarbeit besteht demnach darin, die Beschäftigung und das Halten von Fachkräften bei unvorhersehbaren und vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu erleichtern und zu sichern. Es handelt sich um ein bestehendes Instrument, das bereits in früheren Jahren bewertet wurde und folglich hier neutral bewertet wird.

Neben der in Österreich bestehenden Bildungskarenz wird es ein weiteres Modell, die sogenannte Bildungsteilzeit geben. Die gesetzliche Umsetzung erfolgt im Jahr 2013. Demnach sollen Arbeitnehmer in Vereinbarung mit ihren Arbeitgebern ihre Arbeitszeit um entweder ein Viertel oder die Hälfte reduzieren können. Bei der Halbierung der Arbeitszeit erhält der Arbeitnehmer 442 Euro pro Monat an Teilzeitweiterbildungsgeld, bei der Reduzierung um ein Viertel 221 Euro.

Das Arbeitsverhältnis muss dabei mindestens schon sechs Monate andauert haben. Dazu muss eine schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber über Dauer und Ausmaß der Arbeitszeit getroffen werden. Die Arbeitszeit darf zudem nicht unter zehn Stunden pro Woche und die Geringfügigkeitsgrenze sinken. Die Mindestdauer der Bildungsteilzeit beträgt vier Monate, die Höchstdauer zwei Jahre.

Bessere Qualifikation bedeutet bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die Bildungsteilzeit ist – neben der Kurzarbeit – ein weiterer Beitrag zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und zur Verringerung des Fachkräftemangels. Höhere Qualifikationen führen zudem zu höheren Einkommen. Für den Staat bedeutet dies weniger Ausgaben für Arbeitslosigkeit und höhere Lohnsteuererinnahmen. Den Unternehmen soll bei schwächerer Auftragslage durch die Möglichkeit, weiterbildungswillige Mitarbeiter zu halten, eine Alternative zur Kündigung angeboten werden. Damit kann die Bildungsteilzeit auch als kleiner Schritt in Richtung Arbeitsmarktflexibilisierung gedeutet werden.

Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist die Chance für Personen, die keine oder nur eine geringe berufliche Ausbildung haben, sehr gering, einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden. Aus diesem Grund wurde die Kombilohnbeihilfe verlängert. Sie richtet sich an Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich, das heißt an Personen über 50 Jahre, Wiedereinsteigerinnen oder behinderte Personen, die beim AMS bereits mindestens 182 Tage als arbeitslos gemeldet sind. Gefördert werden kann ein vollversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis mit einem laufenden monatlichen Bruttoentgelt zwischen 650 und 1.700 Euro. Der Zuschuss zur Entlohnung beträgt je nach Höhe des Bruttoentgelts zwischen 150 und 300 Euro. Die Beihilfe kann für die Dauer des Arbeitsverhältnisses maximal bis zu einem Jahr gewährt werden.

Diese Regelung wurde um ein Jahr bis Ende 2013 verlängert. Darüber hinaus wurde der Geltungsbereich erweitert, sodass die Beihilfe nunmehr auch bei einem einmaligen Dienstgeberwechsel gewährt werden kann. Mit der Kombilohnbeihilfe werden für Unternehmen Anreize geschaffen, niedrig qualifizierte Personen aufzunehmen.

Für Unternehmen wird damit ein Anreiz geschaffen, Personen einzustellen, deren Integration in den Arbeitsmarkt sich als schwierig erweist. Bei der Einstellung solcher Personen profitiert nicht nur der Staat, sondern auch der AMS, da die Transferleistungen in Form der Kombilohnbeihilfe geringer sind als die Arbeitslosenunterstützung. Außerdem besteht die Chance für die Betroffenen, sich dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Altersteilzeit beim Blockzeitmodell nur noch bei Einstellung einer Ersatzkraft: Beim Altersteilzeitgeld handelt es sich um eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung, die an Dienstgeber ausbezahlt wird. Voraussetzung ist der Abschluss einer Altersteilzeitvereinbarung, die entweder im Rahmen einer gleichbleibenden Arbeitszeitreduzierung oder in Form eines Blockzeitmodells erfolgen kann. Ab Januar 2013 bekommt der Dienstgeber nur noch dann Altersteilzeitgeld, wenn spätestens mit Beginn der Freizeitphase des Arbeitnehmers eine Ersatzkraft eingestellt wird. Bei der Ersatzkraft muss es sich entweder um eine zuvor arbeitslose Person oder einen zusätzlich eingestellten Lehrling handeln. Die Einstellung dieser Person muss dabei spätestens mit Beginn der Freizeitphase des Blockzeitmodells erfolgen.

Die Einschränkung bei der Blockvariante der Altersteilzeit ist zwar eine Erschwernis für die Betriebe, da sie weniger flexibel bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern sind, reduziert allerdings die Kosten der teuren Altersteilzeit und korrigiert die ursprünglich falschen Anreize im Hinblick auf den längeren Verbleib im Erwerbsleben.

Insgesamt werden die drei letzten aufgezählten Maßnahmen im D A CH-Reformbarometer neutral bewertet, da sich die hierfür aufgewendeten finanziellen Mittel und Förderungen im einstelligen Millionenbetrag bewegen.

### **Mehr Pflichten für die Arbeitgeber**

Mit dem Sozialrechtsänderungsgesetz 2012 wurden im Dezember 2012 die Ausweitung der Pflegefreistellung und der Pflegeurlaub für Arbeitnehmer beschlossen. Künftig steht auch leiblichen Eltern, die nicht im gemeinsamen Haushalt mit dem Kind leben, pro Jahr eine Woche Pflegeurlaub zu und eine zweite Woche, sofern das Kind unter zwölf Jahren ist. Auch Partner in sogenannten Patchwork-Familien können die Freistellung künftig in Anspruch nehmen – also Partner, die zwar nicht leiblicher Elternteil sind, aber im gemeinsamen Haushalt mit dem Kind leben. Dies gilt auch für gleichgeschlechtliche Paare. Zusätzlich wird das Recht auf Pflegefreistellung für eine Woche auch bei Begleitung ins Krankenhaus für Kinder bis zum zehnten Lebensjahr gesetzlich verankert. Dafür ist keine medizinische Indikation notwendig.

Mit der Pflegefreistellung werden die bezahlten Ausfallstunden ausgeweitet, was indirekt einer Lohnnebenkostenerhöhung gleichkommt und folglich im D A CH-Reformbarometer negativ zu bewerten ist.

Mit dem Sozialrechtsänderungsgesetz 2012 wurde auch die Aliquotierung des Urlaubsanspruchs erweitert. Wird in Betrieben mit Betriebsrat das Urlaubsjahr durch Kollektivvertrag oder Betriebsvereinbarung vom Arbeitsjahr auf das Kalenderjahr umgestellt, kann bei Neueintretenden im ersten Kalenderjahr der Urlaub bei Eintritt am 1. Juni oder später aliquotiert werden. Des Weiteren können Betriebe ohne Betriebsrat ab 2013 mittels schriftlicher Einzelvereinbarung das Urlaubsjahr vom Arbeitsjahr auf das Kalenderjahr umstellen und die Vorzüge einer Aliquotierung des Urlaubs in der zweiten Jahreshälfte in Anspruch nehmen. Unternehmen mit Betriebsrat konnten das schon bisher.

Die durch das Sozialrechtsänderungsgesetz 2012 beschlossene Neuregelung bei der Pflegefreistellung überwiegt die Aliquotierung des Urlaubsanspruchs bei weitem, weshalb die Gesamtbewertung des Sozialrechtsänderungsgesetzes mit –10 Punkten negativ ausfällt.

Seit Januar 2013 ist die Novelle zum Arbeitskräfteüberlassungsgesetz in Kraft getreten, mit der die Leiharbeitsrichtlinie der EU in nationales Recht umgesetzt wird. Die Eckpunkte der neuen Regelung sind ein Sozial- und Weiterbildungsfonds für Leiharbeitskräfte, deren Gleichbehandlung mit Stammarbeitskräften, die erweiterte Informationspflicht gegenüber Mitarbeitern, die Einhaltung der hohen österreichischen arbeits- und sozialrechtlichen Standards – besonders bei grenzüberschreitender Überlassung –, sowie die Sicherstellung der Abfuhr der Dienstgeber- und Dienstnehmerbeiträge zur Sozialversicherung.

Der Sozial- und Weiterbildungsfonds soll die Weiterbildung von Leiharbeitskräften, Arbeitslosen aus der Branche und Unternehmen fördern, die ihre Leiharbeitskräfte während der Überlassungsfreien Zeiten weiterbeschäftigen. Die Novelle zum Arbeitskräfteüberlassungsgesetz bringt zwar gewisse Mehrkosten, die knapp 1 Prozent der Lohnsumme ausmachen, führt aber auch zu mehr Rechtssicherheit bei der Entgeltfindung. Da es sich um die Umsetzung einer EU-Richtlinie handelt, geht diese Maßnahme neutral in das D A CH-Reformbarometer ein.

Mit der Novelle zum Arbeitnehmerschutzgesetz wird der Arbeitnehmerschutz in Sachen psychischer Fehlbelastungen nochmals erweitert. Die Novelle betont die Prävention von psychischen Erkrankungen und ist die Reaktion auf den Umstand, dass die Krankenstandstage infolge von

Arbeitsunfällen seit 1994 zwar um ein Drittel zurückgegangen sind, jene wegen psychischer Erkrankungen aber um 128 Prozent angestiegen sind.

Das Gesetz schreibt nun ausdrücklich eine verpflichtende Evaluierung der psychischen Fehlbelastungen für Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern vor. Das Gesetz verpflichtet Unternehmen aber nicht dazu, Arbeitspsychologen einzusetzen – die bisherigen Experten (Arbeitsmediziner) sind dafür ausreichend. Belastungen können Leistungs- und Konkurrenzdruck, Informationsmängel oder -überflutungen, aber auch sich ständig wiederholende monotone Arbeitsvorgänge, das Verwischen der Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit oder ein isoliertes Arbeiten ohne soziale Kontakte sein. Werden Belastungen entdeckt, müssen (wie bisher) geeignete Maßnahmen dagegen ergriffen werden. Für Arbeitsstätten bis zu 50 Arbeitnehmern bietet die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) in ihren Präventionszentren eine Durchführung der sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Begehungen kostenlos an.

Wenn es tatsächlich gelingt, mithilfe der Novelle zum Arbeitnehmerschutzgesetz die Krankenstandstage aufgrund psychischer Erkrankungen wieder zurückzuschrauben, würden auch Unternehmen davon profitieren, zumal sich der Aufwand für die Wirtschaft in Grenzen hält. Diese Maßnahme wird neutral bewertet.

### ***Bessere Vorbereitung auf das Erwerbsleben durch Bildungsreformen***

Erstmals seit 50 Jahren gibt es in Österreich einen vollkommen neuen Schultyp, die sogenannte Neue Mittelschule (NMS). Die NMS wurde erstmals mit dem Schuljahr 2012/13 flächendeckend ins Regelschulwesen übernommen. Sie ist eine Leistungsschule auf der Sekundarstufe I mit einer neuen Lernkultur. Kernpunkte sind die individuelle Förderung, die Kompetenzentwicklung, eine neue Schulkultur, das Teamteaching, die Öffnung der Schule nach außen und eine fundierte Berufsberatung. Der vollständige Ausbau soll im Schuljahr 2018/19 erreicht werden. Die Unterstufen der allgemeinbildenden höheren Schulen haben die Möglichkeit, sich in einem Schulversuch zu beteiligen. Des Weiteren werden die ganztägigen Schulplätze und schulischen Tagesbetreuungsplätze sukzessive ausgebaut.

Auch bei der Oberstufe gibt es Neuerungen. Bei der Oberstufe Neu stehen individuelle Lernbegleitung und Fördermaßnahmen im Zentrum. Die semesterweise Lehrstoffverteilung in Kompetenzmodulen fördert die schrittweise und kontinuierliche Leistungserbringung der Schüler und bereitet sie besser auf eine universitäre Ausbildung vor. Das Modulsystem der Oberstufe Neu geht auf die Interessen und Begabungen von Schülerinnen und Schülern ein, fördert ihre Selbstständigkeit und Eigenverantwortung und stellt Grundkompetenzen sicher. Um eine möglichst reibungslose Umstellung nach dem beschlossenen Stufenplan zu gewährleisten, werden die Lehrpläne der AHS- und BHS-Schultypen sukzessive in die modulare Form gebracht. Das Ziel besteht darin, bis September 2017 alle Oberstufen für alle Schulen umzustellen.

Diese beiden Reformmaßnahmen sind ein erster Schritt in die richtige Richtung, wenngleich weitere umfassende Reformen im Bildungsbereich unumgänglich sind. Beide Maßnahmen wären einer höheren Bewertung würdig, werden aber dennoch mit nur +10 Punkten bewertet. Der Grund für diese vergleichsweise niedrige Bewertung liegt darin, dass sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz der Bereich Bildung im überwiegenden Kompetenzbereich der Länder und Kantone liegt, die österreichische Bundesregierung damit vergleichsweise mehr Handlungsmöglichkeiten besitzt. Dies muss bei einem Drei-Länder-Vergleich adäquat berücksichtigt werden.

Die Wahl des passenden Berufes oder der optimalen Ausbildung ist eine der wichtigsten Entscheidungen für junge Menschen. Diese soll entlang der Begabungen und Talente und unabhängig von dem familiären, sozialen und regionalen Hintergrund getroffen werden. Eine rechtzeitige Information und Beratung ist deshalb wichtig, um Jugendlichen dabei zu helfen, eine optimale Entscheidung zu treffen.

Ab Herbst 2012 gibt es deshalb auch den Unterrichtsgegenstand Berufsorientierung an allen NMS. Berufsorientierung ist als eigener Unterrichtsgegenstand im Ausmaß von mindestens einer Wochenstunde verpflichtend vorgesehen. Diese Wochenstunde kann in der dritten oder vierten Klasse positioniert oder auf die beiden Schulstufen aufgeteilt werden.

Im Mai 2012 fiel der Startschuss für die Implementierung der Bildungsstandards. Rund 83.500 Schüler der achten Schulstufe in mehr als 4.000 Klassen und über 1.400 Schulen wurden in Mathematik getestet. Damit wird erstmals in der Geschichte des österreichischen Bildungswesens die Qualität des Unterrichts an den Schulen so getestet, dass eine Rückmeldung an Schüler, Pädagogen, Schulen, Schulaufsicht und Unterrichtsministerium systemisch erfolgt und eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung des Bildungssystems ermöglicht wird. Zukünftig wird es auch eine Überprüfung der Bildungsstandards in Englisch und Deutsch geben.

Mit der Einführung der standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung an AHS und Reife- und Diplomprüfung an BHS werden einheitliche Grundkompetenzen, gleiche Rahmenbedingungen für alle Schülerinnen und Schüler sowie Objektivierung geschaffen. Dadurch werden Qualität und Fairness beim Schulabschluss garantiert. Das 3-Säulen-Modell besteht aus der schriftlichen vorwissenschaftlichen Arbeit (AHS) oder Diplomarbeit (BHS), den standardisierten schriftlichen Klausuren und den am Standort entwickelten mündlichen Prüfungen. 2013/14 wird es die neue Reifeprüfung an allen AHS geben, ein Jahr später, 2014/15, dann auch an allen BHS. So werden für alle ca. 45.000 Maturantinnen und Maturanten Qualitätsstandards gesetzt.

Mit dem kostenfreien Nachholen von Bildungsabschlüssen wurde ein wichtiges bildungspolitisches Signal für den Zugang bildungsferner Personen zu lebensbegleitendem Lernen gesetzt. Von 2012 bis 2014 wird es 12.400 Menschen ermöglicht, kostenfrei wieder ins Bildungssystem einzusteigen. Für das Nachholen von Bildungsabschlüssen stellen Bund und Länder gemeinsam 54,6 Millionen Euro zur Verfügung. Insgesamt sollen 6.800 Personen eine Basisbildung (Lesen, Schreiben, Teilkompetenzen) erwerben, 5.600 Personen einen Pflichtschulabschluss nachholen können.

Seit Oktober 2007 wurden Pädagogische Hochschulen eingerichtet, in denen die Studierenden hochschulische Studienbedingungen vorfinden. Damit wurde auch in Österreich eine hochschulmäßige Aus-, Fort- und Weiterbildung für Lehrerinnen und Lehrer nach Bologna-Kriterien umgesetzt. Vor dem Hintergrund der Errichtung Pädagogischer Hochschulen als neue Einrichtungen des tertiären Sektors wurde nun auch das Dienst- und Besoldungsrecht für Lehrkräfte an den Pädagogischen Hochschulen dem Hochschulcharakter der Einrichtungen angepasst.

Das neue Dienstrecht trägt wesentlich dazu bei, dass Pädagogische Hochschulen auf Augenhöhe mit den Universitäten gebracht werden, was eine Voraussetzung für eine Reform der PädagogInnenbildung ist. Dazu wird die Angleichung an das Dienstrecht der Universitätsleh-

renden dazu führen, dass durch die Urlaubsregelung analog zu jener der Universitäten mehr Möglichkeiten für Forschung und für die Lehrerfortbildung in den Sommerferien entstehen.

Sämtliche Maßnahmen tragen dazu bei, das Bildungsniveau von Schulabgängern zu verbessern, den Übergang in das Berufsleben zu erleichtern und schließlich die Chancen für einen Arbeitsplatz zu erhöhen. Darum werden auch diese Maßnahmen pauschal mit +10 Punkten positiv bewertet.

## **6.4 Sozialpolitik – Budgetkonsolidierung hinterlässt Spuren**

Das Sozialsystem in Österreich ist im europäischen Vergleich gut ausgebaut. Entsprechend hoch sind aber auch die Kosten der sozialen Sicherung. Hinzu kommt die demografische Entwicklung, die letztlich dazu führt, dass die Belastungsquote kontinuierlich steigt. Um diese Herausforderungen in der Sozialpolitik zu lösen, wären umfangreiche Reformen, vor allem in den Bereichen Gesundheit und Pension, notwendig. Es sind zwar kleinere Reformansätze erkennbar, ein umfassender Ansatz fehlt aber bisher.

Der Teilindikator Sozialpolitik stieg zwar geringfügig an, blieb aber unter dem Gesamtindikator. Er stieg um 0,8 Prozentpunkte auf 100,8. Zwischen Oktober 2011 und Ende 2012 wurden Maßnahmen umgesetzt, die die folgenden Ziele hatten:

- Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters,
- geringere Pensionserhöhung – einfachere Pensionsberechnung,
- Anhebung der Beiträge in der Sozialversicherung und
- Erhöhung der sozialen Sicherheit für Selbstständige

### ***Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters***

Das im Februar 2012 zur Budgetkonsolidierung verabschiedete Stabilitätsgesetz (s. Kapitel Sozialpolitik) brachte zahlreiche Änderungen im Sozialsystem.

Ab 2013 werden die Anspruchsvoraussetzungen für die Korridorpension verschärft. Die Korridorpension ist eine Variante der vorzeitigen Alterspension, die einen Pensionsantritt zwischen dem 62. und dem 68. Lebensjahr ermöglicht. Bei Pensionsantritt vor dem 65. Lebensjahr werden Abschläge berechnet, danach gibt es Zuschläge. Um sie in Anspruch nehmen zu können, waren nach den alten Bestimmungen am Stichtag mindestens 450 Versicherungsmonate notwendig. Nach der neuen Regelung sind anstelle des Vorliegens von 450 mindestens 480 Versicherungsmonate erforderlich. Damit soll schrittweise ein späterer (faktischer) Pensionsantritt sichergestellt werden.

Ab Januar 2013 erfolgt eine Anhebung des für den Tätigkeitsschutz maßgeblichen Alters in 2-Jahres-Schritten bis zum Jahr 2017 von dem derzeit 57. auf das 60. Lebensjahr. Der Tätigkeitsschutz ist nach der alten Regelung bereits dann gegeben, wenn die versicherte Person das 57. Lebensjahr vollendet hat und jene Erwerbstätigkeit nicht mehr ausgeübt werden kann, die in den letzten 15 Jahren vor dem Stichtag mindestens zehn Jahre hindurch ausgeübt wurde.

Mit den neuen Bestimmungen wird das Alter für den Tätigkeitsschutz sowohl im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz, im Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz und im Bauern-Sozialversicherungsgesetz angehoben. Die Anhebung des Alters sollte sich positiv auf das fak-

tische Pensionsantrittsalter auswirken. Begleitet wird diese Maßnahme mit der Arbeitsmarktoffensive für ältere Arbeitnehmer, um eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Um die mittel- und langfristige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung sicherzustellen, einigte sich die Regierung im Weiteren darauf, den Zugang zur Invaliditätspension zu erschweren. Kernpunkt der neuen gesetzlichen Bestimmungen ist die gänzliche Abschaffung der befristeten Invaliditätspension. Statt einer passiven finanziellen Hilfe erhalten gesundheitlich beeinträchtigte Personen künftig entweder Umschulungs- oder Rehabilitationsgeld. Gleichzeitig müssen sie sich verpflichten, aktiv an der beruflichen und medizinischen Rehabilitation mitzuwirken. Ziel ist es, die Betroffenen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Nur wer dauerhaft invalid ist, hat künftig Anspruch auf eine Invaliditätspension.

Diese Maßnahmen sollen helfen, das faktische Pensionsantrittsalter an das gesetzliche Pensionsantrittsalter anzunähern. Wer länger erwerbstätig ist, zahlt auch länger in die sozialen Sicherungssysteme ein, stärkt ihre Finanzierungskraft und entlastet damit auch künftige Generationen. Nicht zuletzt ist die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters auch eine Maßnahme, die von verschiedensten Organisationen (EU-Kommission oder OECD) in Österreich eingefordert wird, um die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auch in Zukunft zu gewährleisten. Alle Maßnahmen werden pauschal mit +10 Punkten bewertet.

### ***Geringere Pensionserhöhung – einfachere Pensionsberechnung***

Seit Januar 2013 kommt es zu geringeren Pensionsanpassungen. Abweichend von der geltenden Bestimmung werden ab Januar 2013 die Pensionen in den Kalenderjahren 2013 und 2014 derart erhöht, dass der dem jeweiligen Anpassungsfaktor entsprechende Erhöhungsprozentsatz im Kalenderjahr 2013 um 1 Prozentpunkt und im Kalenderjahr 2014 um 0,8 Prozentpunkte vermindert wird.

Mit dem Modell der Kontoerstgutschrift wird durch das Wegfallen der Parallelrechnung die Wirksamkeit des Pensionskontos maßgeblich vereinfacht und verbessert. Zur Ermittlung der Kontoerstgutschrift wird zum Stichtag 1. Januar 2014 eine fiktive Altpension unter Heranziehung aller bis zum Ende des Jahres 2013 erworbenen Versicherungszeiten nach bestimmten Parametern berechnet. Die auf diese Weise ermittelte Kontoerstgutschrift wird dann als Gesamtgutschrift in das Pensionskonto gestellt.

Das Kontogutschriftmodell hat positive Effekte auf die Akzeptanz und Transparenz des Systems und stellt vor allem eine Vereinfachung der Verwaltung dar. Die Pensionsberechnung wird nicht nur wesentlich vereinfacht, sondern es ist darüber hinaus auch eine effektive Vorausberechnung der Pension des Versicherten durch die Pensionsversicherungsanstalt möglich. Dadurch können die bereits im Konto vorliegenden Anreizeffekte für die Versicherten gut sichtbar gemacht werden. Jedes Jahr, das über das Regelpensionsalter hinaus gearbeitet wird, bringt rund 6 Prozent mehr Pension.

Vor allem die geringen Pensionsanpassungen in den Jahren 2013 und 2014 entlasten das allgemeine Budget und damit den Steuerzahler. Beide Maßnahmen gehen mit +10 Punkten positiv in das Reformbarometer ein.

### ***Anhebung der Beiträge in der Sozialversicherung***

Zur Abdeckung des steigenden Finanzierungsbedarfs im Sozialversicherungssystem wurden die Pensionsversicherungs-Beiträge in der Gewerblichen Sozialversicherung (GSVG) und in der Bäuerlichen Sozialversicherung (BSVG) angehoben. Der Eigenbeitragssatz in der Pensionsversicherung nach dem GSVG wurde ab Januar 2013 von 17,5 auf 18,5 Prozent der Beitragsgrundlage erhöht. In der BSVG wird ein ähnliches Ergebnis durch einen Mix an Maßnahmen (z. B. Beitragserhöhung, Erhöhung der Berechnungsbasis) erreicht.

Bis 2012 waren Arbeitnehmer ab dem 60. Lebensjahr und ihre Arbeitgeber von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung ausgenommen, mit dem Ziel, die Lohnkosten für ältere Arbeitnehmer zu senken. Ab Januar 2013 wird diese Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung bis zum 63. Lebensjahr verlängert. Damit steigen die Lohnnebenkosten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, und ein Anreiz, ältere Arbeitnehmer zu beschäftigen, entfällt. Außerdem wird auch das Versicherungsprinzip gestärkt.

Als Beitrag zur Budgetkonsolidierung wird die GSVG-Mindestbeitragsgrundlage vorübergehend nicht weiter abgesenkt, sondern bleibt auf dem Niveau des Jahres 2012. Nach geltendem Recht wurde die GSVG-Mindestbeitragsgrundlage für Pflichtversicherte in der Pensionsversicherung beginnend mit dem Jahr 2006 jährlich abgesenkt. Im Endausbau sollte sie auf diese Weise der auf das Kalenderjahr hochgerechneten Geringfügigkeitsgrenze nach dem ASVG entsprechen. Diese sukzessive Absenkung wurde ab 2013 bis 2017 vorübergehend gestoppt, womit die GSVG mit zusätzlichen Einnahmen rechnen kann, die Wirtschaft aber einer höheren Beitragsbelastung ausgesetzt ist. Ab dem Jahr 2018 bis zum Jahr 2022 erfolgt die weitere Absenkung der Mindestbeitragsgrundlage.

Zur Erhöhung des Deckungsgrades der Aufwendungen des Bundes nach dem Nachtschwerarbeitsgesetz (NSCHG) wird der Beitragssatz von 2 auf 3,7 Prozent erhöht. Der Bund ersetzt den Trägern der Pensionsversicherung Aufwendungen nach dem NSCHG für das Sonderruhegeld. Das Sonderruhegeld ist eine Pensionsart für alle Arbeitnehmer, die innerhalb der letzten 20 Jahre mindestens zehn Jahre Tätigkeiten nach dem NSCHG verrichtet haben.

Zur Deckung des Aufwandes des Bundes müssen die Dienstgeber einen Nachtschwerarbeitsbeitrag entrichten. Der Beitragssatz ist so festzulegen, dass die Beiträge der Arbeitgeber 75 Prozent der Ersatzleistung des Bundes decken. Diese Bestimmung ist bis einschließlich 2012 ausgesetzt. Derzeit beträgt der Beitragssatz 2 Prozent. Der damit erzielte Deckungsgrad belief sich im Jahr 2010 auf rund 36 Prozent. Um einen Deckungsgrad von 75 Prozent zu erreichen, sind Beitragssätze erforderlich, die zwischen 4,5 Prozent und 5 Prozent liegen. Zur Erhöhung des Deckungsgrades wurde das Aussetzen der Neufestsetzung des Beitragssatzes aufgehoben und im Herbst 2012 der neue Beitragssatz der Dienstgeber per Verordnung mit 3,7 Prozent festgesetzt. Der Beitragssatz entspricht dann 75 Prozent des Aufwandes.

Schließlich wurde zur Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Sozialversicherung seit Januar 2013 auch die ASVG-Höchstbeitragsgrundlage – zusätzlich zur jährlichen Aufwertung – um 90 Euro angehoben.

Als einzige positive Maßnahme, wenn auch nur befristet, ist die Senkung der Abgabe der Wirtschaft für den Künstler-Sozialversicherungsfonds zu werten. Seit Januar 2013 wurde diese Abgabe für SAT- und Kabel-Teilnehmer für fünf Jahre um rund 30 Prozent gesenkt. Gleichzeitig wird auch die Abgabe für Kabel-TV-Teilnehmer um 20 Prozent reduziert.

Mit Ausnahme der letztgenannten Maßnahmen, führen alle weiteren Maßnahmen zu einer Steigerung der in Österreich ohnehin bereits hohen Lohnnebenkosten. Wenngleich zum Teil auch das Versicherungsprinzip gestärkt wird, bedeuten diese Maßnahmen auch eine Verteuerung des Faktors Arbeit und damit negative Anreize für die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung. Allein die zusätzliche Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage um 90 Euro spült rund 300 Millionen Euro in die Sozialkassen. Aus diesem Grund werden sämtliche oben aufgezählten Maßnahmen pauschal mit –30 Punkten bewertet.

### ***Neue Wege im Gesundheitssystem***

Die Sozialversicherungsanstalt und die Ärztekammer einigten sich auf ein umfassendes Präventionsprogramm „Selbstständig Gesund“, das die Versicherten mithilfe eines individuellen Gesundheitsprogramms zu einem bewussteren Lebensstil motivieren soll. Das Programm startete im Januar 2012.

Im Rahmen eines Gesundheitschecks wird gemeinsam mit dem Haus- und Vertrauensarzt ein individuelles, auf jeden Einzelnen abgestimmtes Programm erarbeitet, das entweder „Gesundheit beibehalten“ oder „Gesundheit verbessern“ lautet. Zu fünf Gesundheits-Parametern (Blutdruck, Gewicht, Bewegung, Tabak und Alkohol) bespricht der Arzt gemeinsam mit dem Patienten Gesundheitsziele, die auf den Erhalt oder eine Verbesserung der erhobenen Werte innerhalb eines bestimmten Zeitraumes abzielen. Nach Ablauf des vereinbarten Zeitraumes – mindestens sechs Monate – gibt es einen sogenannten Recall-Termin, bei dem überprüft wird, ob die Gesundheitsziele auch erreicht wurden. Wurde das Ziel erreicht, wird der von Selbstständigen zu entrichtende Selbstbehalt halbiert.

Das Ende 2012 beschlossene ELGA-Gesetz (Elektronische Gesundheitsakte) ist ein Informationssystem, das die vorhandenen Befunde patientenbezogen bündelt, unabhängig davon, wo diese in Österreich abgespeichert sind (z. B. Krankenhäuser, Labors). Die E-Card ist dabei der Schlüssel für den Zugriff auf die Daten durch die behandelnden Ärzte. ELGA führt auf der einen Seite zu mehr Datenschutz, denn nur der Vertrauensarzt kann auf die Gesundheitsdaten zugreifen. Auf der anderen Seite wird die Qualität im Gesundheitswesen gestärkt und die Versorgung optimiert.

Die Elektronische Gesundheitsakte ist ein Schritt in Richtung Reform im Gesundheitswesen und wird zusammen mit dem Präventionsprogramm für Selbstständige mit +20 Punkten positiv bewertet.

### ***Erhöhung der sozialen Sicherheit für Selbstständige***

In der Novemberklausur der Bundesregierung wurde die Erhöhung des Wochengeldes für Unternehmerinnen beschlossen. Derzeit bekommen Selbstständige acht Wochen vor und nach der Entbindung ein tägliches Wochengeld von 26,97 Euro, in Form eines Pauschalbetrages, wenn die Pflichtversicherung und die damit verbundene Beitragspflicht in dieser Zeit bestehen bleiben. Zur besseren sozialen Absicherung für den Fall der Mutterschaft wird dieser Pauschalbetrag in Zukunft auf täglich 50 Euro angehoben. Damit entspricht das Wochengeld der selbstständigen Frauen im Schnitt jenem der Arbeitnehmerinnen. Zusätzlich soll die Beitragspflicht für die Dauer des Wochengeldbezuges für den Fall einer Ruhendmeldung der Erwerbstätigkeit entfallen, wobei der Krankenversicherungsschutz trotz ruhender Beitragspflicht in voller Höhe bestehen bleibt. Die aus dem Wochengeld für Unternehmerinnen entstehenden Mehraufwen-

dungen in Höhe von rund 6 Millionen Euro werden über den Familienlastenausgleichsfonds finanziert, der in den letzten Jahren positiv bilanzierte.

Neben dem Wochengeld für Unternehmerinnen wurde als weitere Maßnahme zur besseren sozialen Absicherung das Krankengeld NEU Neu für Selbstständige beschlossen. Anspruchsberechtigt sollen Unternehmer sein, die weniger als 25 Dienstnehmer beschäftigen. Das Krankengeld wird als Pflichtleistung für alle Selbstständigen in Form eines pauschalierten Tagessatzes in der Höhe von 28 Euro nach der sechsten Woche der Arbeitsunfähigkeit bis zur Höchstdauer von insgesamt 20 Wochen ausbezahlt. Die Finanzierung des neuen Krankengeld-Modells in der Höhe von ca. 20 Millionen Euro erfolgt über die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt.

Um Leistungen bereits ab dem vierten Tag der Krankheit zu erhalten, wird es weiterhin die Möglichkeit zum Abschluss der freiwilligen Zusatzversicherung geben. Neu ist hier vor allem eine Erhöhung der Mindestleistung auf knapp 28 Euro pro Tag. Das Gesetzespaket rund um die Neuerungen zum Krankengeld tritt im Januar 2013 in Kraft.

Mehr Rechtssicherheit für Selbstständige: Anlässlich von Betriebsprüfungen durch Gebietskrankenkassen werden immer wieder Selbstständige (Ein-Personen-Unternehmen – EPU) in Dienstnehmer umgewandelt. Die Folge war, dass Auftraggeber der umgewandelten Person bis zu fünf Jahre rückwirkend Dienstgeber- und Dienstnehmer-Beiträge abzuführen hatten. Auch das EPU trägt ein gewisses Risiko, nämlich in Form des Auftragsverlustes.

Diese Rechtsunsicherheit wurde im September 2012 entschärft, indem die Sozialversicherung der gewerblichen Wirtschaft (SVA) zur sogenannten Schlussbesprechung der Betriebsprüfung, bei der über die Einstufung und mögliche Statusänderung von Personen entschieden wird, beigezogen wird. Die SVA kann dabei eine Empfehlung abgeben, ob aus ihrer Sicht eine Umstellung eines Versicherungsverhältnisses nach dem Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz (GSVG) in eines nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) angebracht erscheint. Diese Empfehlung muss auch in der Niederschrift festgehalten werden.

Die Einbeziehung der SVA in die Entscheidung, ob eine selbstständige Tätigkeit oder ein Dienstnehmerverhältnis vorliegt, ist ein erster wichtiger Schritt zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit für Selbstständige und Auftraggeber.

Da sich die Gesamtkosten beider Maßnahmen mit rund 15 Millionen Euro in Grenzen halten, werden sie im D A CH-Reformbarometer neutral bewertet. Hinzu kommt, dass die benötigten finanziellen Mittel aus dem Familienlastenausgleichsfonds entnommen werden, der zum überwiegenden Teil mittels Unternehmensbeiträge finanziert wird und dieser Fonds seit Jahren wieder positiv bilanziert wird. Freilich wäre es aus ordnungspolitischer Sicht besser gewesen, die Beiträge für den Fonds und damit die Lohnnebenkosten zu senken.

## **6.5 Steuer- und Finanzpolitik – Belastungslawine Nr. 2**

Die Steuer- und Abgabenquote in Österreich zählt zu den höchsten in Europa. Dazu trugen nicht nur die beiden Konsolidierungspakete bei, die zu neuen Steuern und der Erhöhung bestehender Steuern führte. Hinzu kommt die Steuerbürokratie, die vor allem für die Wirtschaft eine große bürokratische Belastung bedeutet. Diesbezüglich gibt es zwar bereits eine Zusage seitens der zuständigen Ministerin, die Umsetzung steht aber noch aus.

Der Teilindikator Steuer & Finanzen ist der einzige Indikator, der unter den Ausgangswert von 100 auf 96,9 rutschte, das entspricht einem Minus von 3,1 Prozentpunkten. Wie in der Einleitung bereits erwähnt, sind es vor allem die im Rahmen der Budgetkonsolidierung (Stabilitätsgesetz) neu beschlossenen zusätzlichen Steuerbelastungen, die den Indikatorwert unter 100 drückten. Das Ziel des Stabilitätsgesetzes besteht aber letztlich darin, das Budgetdefizit unter die Maastricht-Grenze von 3 Prozent zu senken bzw. in weiterer Folge ein ausgeglichenes Budget zu erwirtschaften. Dieses Ziel als solches wirkt sich positiv auf den Reformbarometer aus und wurde bereits vor zwei Jahren mit der positiven Bewertung des Finanzrahmengesetzes berücksichtigt. Hinzu kommt mit der diesjährigen Bewertung noch die Verankerung der Schuldenbremse, die ebenfalls positiv in den Indikator einging. Die wichtigsten bis Ende 2012 in Österreich umgesetzten steuer- und finanzpolitischen Maßnahmen, die letztlich zu dieser Negativentwicklung führten, verfolgten schwerpunktmäßig folgende Zielsetzungen:

- Konsolidierung der öffentlichen Haushalte,
- grenzüberschreitende Steuerabkommen und
- mehr Transparenz bei Subventionen und Transferleistungen.

### ***Konsolidierung der öffentlichen Haushalte***

Nach dem ersten Konsolidierungspaket im Dezember 2010 wurde im Februar 2012 das zweite Konsolidierungspaket und das 1. und 2. Stabilitätsgesetz – im Weiteren als Stabilitätsgesetz bezeichnet – beschlossen. Mit den zahlreichen im Stabilitätsgesetz enthaltenen Maßnahmen sollen von 2012 bis 2016 insgesamt rund 28 Milliarden Euro erwirtschaftet werden. Das Verhältnis Einnahmenerhöhungen zu Ausgabeneinsparungen (inkl. Zinsersparnis) beläuft sich unter Einrechnung der Ertragsteile der Länder und der Sozialabgabenerhöhungen auf rund 40 zu 60 Prozent, wobei die erhöhte Steuerbelastung stärker wiegt, als die Ausgabeneinsparungen. 2016 soll das Nulldefizit erreicht werden. Nur die Rückführung der Staatsverschuldung auf unter 60 Prozent des BIP wird noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Den größten Anteil der steuerlichen Einnahmen des Stabilitätsgesetzes stellt mit rund 1 Milliarde Euro das Abgeltungssteuerabkommen mit der Schweiz dar. Bei dieser Maßnahme handelt es sich um eine pauschale Amnestieregelung für in der Schweiz liegendes österreichisches Schwarzgeld nach dem Vorbild des von Deutschland mit der Schweiz bereits im Vorjahr ausverhandelten Abkommens. Das in der Schweiz deponierte Finanzvermögen wird durch eine Einmalabgeltung für die Steuerverkürzungen der Vergangenheit im Jahr 2013 legalisiert. Ab 2014 führen Kapitalerträge von österreichischen Steuerpflichtigen auf Bankkonten und Wertpapierdepots in der Schweiz zu entsprechenden Steuererträgen.

Ab 2013 hat zum Ende jedes arbeitslosenversicherungspflichtigen Dienstverhältnisses oder eines freien Dienstverhältnisses der Dienstgeber eine Auflösungsabgabe von 110 Euro zu entrichten, wenn das Dienstverhältnis nach dem 31. Dezember 2012 endet. Der Betrag wird jährlich aufgewertet und ist auf volle Euro zu runden – erstmals für das Jahr 2013. Demnach beträgt die Auflösungsabgabe für 2013 bereits 113 Euro. Da die Auflösungsabgabe unter anderem auch Saisonbetriebe getroffen hätte, gibt es zahlreiche Ausnahmen. Demnach ist die Abgabe beispielsweise nicht zu entrichten bei befristeten Dienstverhältnissen bis maximal sechs Monaten, bei der Auflösung in der Probezeit oder bei Arbeitnehmerkündigungen.

Sinn der Einführung dieser Abgabe war es, eine neue Finanzierungsquelle für die Agenden der Arbeitsmarktpolitik zu erschließen. Die Einnahmen sind zur einen Hälfte der Arbeitsmarktrücklage zuzuführen, die andere Hälfte wird für Beihilfen an Unternehmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer verwendet. Weitere zusätzliche Steuereinnahmen werden durch folgende Maßnahmen erzielt:

- Abschaffung der zehnjährigen Spekulationsfrist für Grundstücks- und Liegenschaftsgewinne bei Veräußerung – der Einkommensteuersatz beträgt 25 Prozent, wobei Hauptwohnsitze weiterhin steuerbefreit sind;
- Einschränkung bei der ausländischen Verlustabschreibung im Rahmen der Gruppenbesteuerung;
- Mehreinnahmen im Bereich der Umsatzsteuer durch die Einschränkung des Vorsteuerabzugs und durch die Verlängerung der Vorsteuerrückzahlung;
- Abschaffung der Mineralölsteuer-Begünstigung bei Bussen, Schienenfahrzeugen und Agrardiesel;
- Schaffung einer befristeten Solidarabgabe ab 2013 für sehr hohe Einkommen (ab 185.000 Euro brutto), das heißt bei sonstigen, vor allem einmaligen Bezügen (z. B. 13. und 14. Monatsgehalt) steht die begünstigte Besteuerung von 6 Prozent bei hohen Einkünften nicht mehr voll zu;
- korrespondierend zur Änderung bei der Besteuerung sonstiger Bezüge erfolgt für die Jahre 2013 bis 2016 auch beim Gewinnfreibetrag eine Änderung durch eine Staffelung des Prozentausmaßes;
- Halbierung der Prämien für Bausparer und für die begünstigte Zukunftsvorsorge;
- Erweiterung der Körperschaftssteuerpflicht durch Einschränkungen des Verlustausgleichs im Rahmen der Gruppenbesteuerung
- Sonderbeitrag bzw. 25 prozentiger Zuschlag zur Stabilitätsabgabe;
- Vorwegbesteuerung bei Pensionskassen als Alternativmodell zur monatlichen Besteuerung der Pensionsauszahlung;
- Einführung einer Finanztransaktionssteuer ab 2014.

Durch die Maßnahmen des Stabilitätsgesetzes (ohne Finanztransaktionssteuer) werden bereits im Jahr 2013 mehr als 2 Milliarden Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen eingenommen.

Die einzige, im Bewertungszeitraum, steuerliche Entlastungsmaßnahme ist die Senkung der Flugabgabe. Die Flugabgabe wurde mit dem ersten Konsolidierungspaket beschlossen. Nun wird diese Abgabe auf der Kurzstrecke von 8 auf 7 Euro und auf der Mittelstrecke von 20 auf 15 Euro gesenkt. Auf der Langstrecke bleibt sie weiterhin bei 40 Euro. Aufgrund der nur sehr geringen steuerlichen Auswirkung werden diese Maßnahmen neutral bewertet.

Ausgabeneinsparungen werden vor allem durch Reformmaßnahmen im Pensions- und Arbeitsmarktbereich erzielt. Bis 2016 soll so ein Konsolidierungsbeitrag in Höhe von rund 7,1 Milliarden erzielt werden. Dazu zählen vor allem Reformmaßnahmen, die dem Trend zum vorzeitigen Pensionsantritt entgegenwirken und das durchschnittliche Pensionsantrittsalter ansteigen lassen. Insgesamt beinhaltet das Stabilitätsgesetz folgende Maßnahmen:

- Auslaufen der Parallelrechnung zwischen Alt- und Neusystem bereits ab 2014;
- erschwerter Zugang zur Korridorpension und der Pension bei langer Versicherungsdauer (Hacklerpension);

- keine Blockzeitvereinbarung mehr bei der Altersteilzeitregelung ohne Ersatzkraft;
- Eindämmung der hohen Zugänge zur Invaliditätspension;
- Beschleunigung der Wiedereingliederung von arbeitsfähigen Personen in den Arbeitsmarkt durch Umstellung des Bezuges von Pensionsvorschüssen auf einen Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe;
- Abschaffung der befristeten Invaliditätspension für unter 50-Jährige und Umwandlung in ein Rehabilitationsgeld;
- Umsetzung von Maßnahmen des Bad-Ischler-Dialogs, die sich positiv auf das faktische Pensionsantrittsalter auswirken;
- moderate Pensionserhöhungen in den Jahren 2013 und 2014.

Neben den oben aufgezählten Reformmaßnahmen wurden auch Erhöhungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen beschlossen. Nähere Erläuterungen dazu finden sich im Kapitel Sozialpolitik.

Weitere Einsparungen sollen im Gesundheitsbereich, in der öffentlichen Verwaltung und bei den österreichischen Bundesbahnen erzielt werden. Diese Vorhaben werden noch nicht bewertet, da noch unklar ist, wie diese Vorhaben konkret umgesetzt werden.

Um die langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen, wurden zusätzlich die Schuldenbremse auf Bundesebene und der innerösterreichische Stabilitätspakt auf föderaler Ebene beschlossen. Das Ziel dieser Maßnahmen ist es nicht, nur die Budgetkonsolidierung in Österreich auf allen Ebenen voranzutreiben, sondern auch den Verpflichtungen nachzukommen, die sich durch das Inkrafttreten des „Sixpacks“ auf der einen Seite und dem „Fiskalpakt“ (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Governance) auf der anderen Seite ergeben.

Der Nationalrat hat im Dezember 2011 eine Schuldenbremse auf Bundesebene nach dem Vorbild der Schuldenbremse in Deutschland beschlossen. Mit ihr sollen künftig chronische strukturelle Defizite im Bundeshaushalt vermieden werden. Kurzfristig lässt die Schuldenbremse in Rezessionen Defizite zu, fordert aber, diese bei guter Konjunktur abzubauen oder sogar Überschüsse zu erzielen. Mittel- und langfristig bewirkt sie, dass die Verschuldungsquote wieder unter die Referenzgröße von 60 Prozent gesenkt wird. Sie schreibt vor, dass der Bundeshaushalt ab dem Jahr 2017 grundsätzlich strukturell, das heißt von konjunkturellen Einflüssen bereinigt, ausgeglichen sein muss. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn das strukturelle Defizit des Bundes 0,35 Prozent des nominellen BIP nicht überschreitet – das strukturelle Defizit des Gesamtstaates, also inklusive Ländern und Gemeinden, darf 0,45 Prozent des BIP nicht überschreiten (s. unten). Der Bund trägt in diesem Zusammenhang auch die politische Verantwortung für etwaige Defizite in den Haushalten der Sozialversicherung. Dieses Ausgleichsgebot gilt unter der Annahme eines „normalen“ Produktionsniveaus und einer für die österreichische Wirtschaft typischen durchschnittlichen Wachstumsrate. Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt im wirtschaftlichen Auf- und Abschwung entsprechend zu berücksichtigen. Damit können automatische Stabilisatoren wirken wie bisher.

Tatsächliche Abweichungen vom strukturellen Defizit werden auf einem Kontrollkonto erfasst. Abweichungen, die den Schwellenwert von 1,25 Prozent des BIP überschreiten, müssen konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Das bedeutet, dass in den Jahren der Rückführung das strukturelle Defizit unter dem Wert von 0,35 Prozent des BIP liegen muss. Durch die Ausgestal-

tung dieser Regelung wird also gewährleistet, dass die Handlungsfähigkeit des Staates auch in wirtschaftlichen Abschwungphasen gesichert sowie eine aktive und antizyklische Konjunkturpolitik weiterhin möglich bleibt.

Für den Fall von Notsituationen wie Naturkatastrophen, schweren Rezessionen oder anderen Situationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, ist eine Ausnahmeregel vorgesehen. Diese erlaubt vorübergehend ein höheres strukturelles Budgetdefizit. Wird von dieser Ausnahmeregel Gebrauch gemacht, muss gleichzeitig auch der Pfad der Rückführung des ausnahmsweise höheren Defizits aufgezeigt werden. Diese Notfallregelung entspricht dem Unionsrecht. Wenn die Unionsorgane entgegen innerstaatlicher Entscheidungen das Vorliegen von Notsituationen verneinen, muss auch diese Abweichung dem Kontrollkonto angelastet und zurückgeführt werden.

Länder und Gemeinden wurden in die Konsolidierung einbezogen. Sie tragen das Ziel der Bundesregierung voll mit und haben sich bereit erklärt, einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 5,2 Milliarden Euro bis 2016 zu leisten. Der innerösterreichische Stabilitätspakt mit den Finanzgleichspartnern, der derzeit bis 2014 geschlossen wurde, wird angepasst und durch strengere Ziele als bisher ergänzt, um die Umsetzung des neuen Konsolidierungspfades und damit die Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes für ganz Österreich ab 2017 zu gewährleisten. Insgesamt darf der Anteil von Ländern und Gemeinden am strukturellen Defizit insgesamt 0,1 Prozent des BIP nicht übersteigen.

Das Stabilitätsgesetz (bewertet wird an dieser Stelle nur die Erhöhung der Steuereinnahmen) wird aufgrund der zusätzlichen Steuerbelastung mit –40 Punkten bewertet. Positiv bewertet wird hingegen die Einführung der Schuldenbremse und der innerösterreichische Stabilitätspakt (+20 Punkte).

### ***Grenzüberschreitende Steuerabkommen***

Doppelbesteuerungsabkommen verfolgen den Zweck, die Besteuerung von grenzüberschreitenden Geschäften zu vereinfachen, indem Doppelbesteuerung in unterschiedlichen Staaten vermieden wird. Des Weiteren wird einerseits durch den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen die Rechtssicherheit für Unternehmen gestärkt und andererseits das durch die Globalisierung wachsende internationale Netzwerk gegen Steuerbetrug abgedichtet. Dafür sind im Jahr 2012 wieder neue Doppelbesteuerungsabkommen mit Katar und Tadschikistan entsprechend dem neuen OECD-Standard abgeschlossen worden, die erstmals ab dem Jahr 2013 anwendbar sind.

Mit dem Abkommen über die Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten zwischen Österreich und Belarus soll dem gestiegenen Handelsaufkommen und den damit verbundenen organisierten Zollzuwiderhandlungen Rechnung getragen werden. Gleichzeitig wird auch die Erfassung von Waren im grenzüberschreitenden Verkehr und die richtige Erhebung der Zölle verbessert. Damit soll es in Zukunft möglich sein, den organisierten Schmuggel, vor allem von Alkohol, Waffen, gefälschten Produkten, Tabakwaren und Drogen, gezielter zu bekämpfen.

Beide Maßnahmen sind aus ordnungspolitischer Sicht zwar positiv zu beurteilen, werden aber aufgrund der geringen Auswirkungen im D A CH-Reformbarometer neutral bewertet.

### **Mehr Transparenz bei Subventionen und Transferleistungen**

Mit der Einrichtung einer umfassenden Transparenzdatenbank und eines Transparenzportals soll mehr Licht in den Förderdschungel Österreichs gebracht werden. Durch die Transparenzdatenbank soll der Überblick darüber geschärft werden, in welchen Bereichen es zu Überschneidungen – zu sogenannten Doppelförderungen – kommt und welche Bereiche überhaupt nicht oder zu wenig gefördert werden. Damit sollen Förderungen in Zukunft nicht mehr nach dem Gießkannenprinzip vergeben werden. Die Transparenzdatenbank verfolgt drei Zielsetzungen:

- *Nachweiszweck:* Neben dem Informationszweck für die potenziellen Leistungsempfänger erleichtert die Transparenzdatenbank im Zusammenspiel mit dem Transparenzportal auch die Erbringung der geforderten Nachweise bei Amtswegen, zum Beispiel bei der Stellung eines Ansuchens für eine Förderung.
- *Überprüfungszweck:* Als Serviceeinrichtung für die einzelnen Leistungsempfänger kann ein Auszug aus dem Transparenzportal erstellt werden. Zugriff auf personenbezogene, im Transparenzportal abrufbare Daten werden auch bestimmte abfrageberechtigte Stellen haben, wenn die abrufbaren Daten erforderlich sind für die Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Gewährung, die Einstellung oder die Rückforderung einer Leistung.
- *Steuerungszweck:* Für die politischen Entscheidungsträger kann die Bundesanstalt Statistik Österreich Auswertungen durchführen, die jedoch keine Rückschlüsse auf Einzelpersonen ermöglichen. Damit sollen eine bessere Koordination der Förderungen und eine genauere Zielgruppenfokussierung möglich werden. Doppelförderungen können auf anonymisierter Basis analysiert werden.

Langfristig sollen sämtliche Förderungen, Transferzahlungen, Steuerbegünstigungen und Sachleistungen personen- und unternehmensspezifisch abrufbar sein. Ziel des Vorhabens ist es, die einzelnen Leistungsangebote der öffentlichen Hand besser aufeinander abzustimmen. Diese Maßnahme wurde bereits im D A CH-Reformbarometer aus dem Jahr 2010 positiv bewertet.

## **6.6 Wettbewerb und Innovation – der dynamischste Bereich**

Der Bereich Wettbewerbspolitik wird im D A CH-Reformbarometer umfassend betrachtet. Dementsprechend geht es nicht nur um Reformen im Hinblick auf das Wettbewerbs- und Kartellrecht, sondern um alle Maßnahmen, die in der Lage sind, den Wettbewerb zu stärken / zu schwächen, den Anteil des privaten Sektors gegenüber dem öffentlichen Bereich auszuweiten / zu vermindern, allfällige Diskriminierungen des öffentlichen Bereiches gegenüber dem privaten Sektor abzubauen oder aufzubauen. Auch die Effizienz und Effektivität bei der Aufdeckung von Wettbewerbsverstößen wird in diesem Teilindikator analysiert und bewertet.

Der Teilindikator Wettbewerb & Innovation setzt sich aus insgesamt drei Teilbereichen zusammen: der Wettbewerbs-, Infrastruktur- und Innovationspolitik. Dieser neue Indikator ist bei der ersten Bewertung mit plus 4,0 Prozentpunkten der mit Abstand dynamischste und klettert vom Ausgangsniveau 100 auf 104,0. Ausschlaggebend hierfür waren aber nicht nur Verbesserungen im Wettbewerbsrecht wie die Einführung der großen Kronzeugenregelung, sondern auch Maßnahmen im Bereich Infrastruktur- und Innovationspolitik.

Im Bereich Wettbewerbspolitik wurden zwischen Jahresbeginn 2011 und Ende 2012 Maßnahmen mit den folgenden Zielsetzungen umgesetzt:

- Stärkung der Anreize zur Aufklärung von Wettbewerbsverstößen,
- Erhöhung der Markttransparenz,
- Änderungen im Vergabewesen,
- Umsetzung von EU-Richtlinien.

### ***Stärkung der Anreize zur Aufklärung von Wettbewerbsverstößen***

Im österreichischen Kartellrecht gibt es bereits seit 2006 eine Kronzeugenregelung. Für die Wettbewerbsbehörden hat sich die Kronzeugenregelung in der letzten Zeit zu einem bewährten Instrumentarium zur Aufdeckung von Kartellen etabliert. Damit konnten bisher rund 90 Prozent aller Verstöße durch Kronzeugen aufgedeckt werden.

Zeigen Unternehmen Kartellrechtsverstöße bei der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) an und kooperieren sie in weiterer Folge bei der Aufdeckung, wird von der Verhängung einer Geldbuße gegen diese Unternehmen abgesehen. Damit konnte zwar das Unternehmen von den Vorteilen der Kronzeugenregelung profitieren, nicht aber das Management oder die Mitarbeiter, die grundsätzlich einer strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt waren.

Seit Januar 2011 sind Teile des strafrechtlichen Kompetenzpaketes in Kraft getreten, mit dem unter anderem eine große Kronzeugenregelung in das österreichische Strafrecht aufgenommen wurde. Mit dieser Regelung kann nun auch im Bereich des Strafrechts gegenüber Privatpersonen von einer Freiheitsstrafe abgesehen werden, sofern freiwillig beweiserhebliche Informationen zur Verfügung gestellt werden, die noch nicht Gegenstand eines Verfahrens sind. Anwendung findet sie nicht nur bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten, sondern bei allen Delikten mit einem Strafrahmen von über fünf Jahren. Im Zusammenhang mit dem Kartellrecht kommt der großen Kronzeugenregelung dabei vor allem bei wettbewerbsbeschränkenden Absprachen in Vergabeverfahren und auch in Kartellverfahren, die im Rahmen von Betrugsverfahren abgeführt werden, Bedeutung zu. Die große Kronzeugenregelung wird mit +10 Punkten positiv bewertet.

In diesem Zusammenhang kann auch eine weitere institutionelle Änderung erwähnt werden: die Umbenennung der vormaligen Korruptionsstaatsanwaltschaft in die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption. Damit wurde eine Strafverfolgungsbehörde eingerichtet, in der die notwendige Kompetenz und Expertise für eine qualifizierte und effiziente Verfolgung großer Wirtschafts- und Korruptionsdelikte konzentriert ist. Diese Behörde nahm im September 2011 ihre Tätigkeit auf.

Mit der Novelle des Kartellgesetzes 2012 wird eine noch wirksamere und transparentere Aufsicht, mehr Transparenz für Konsumenten und Unternehmen sowie eine bessere Durchsetzbarkeit von Ansprüchen gegen Kartellrechtssünder geschaffen. Bis jetzt wurden Kartelle erst vom Gesetz erfasst, wenn sie einen gewissen Schwellenwert an Marktdominanz erreicht hatten. Beispielsweise konnten Preisabsprachen in einigen Fällen nicht geahndet werden. In Zukunft dürfen Preisabsprachen, die zu einer Einschränkung der Erzeugung oder des Absatzes oder eine Aufteilung der Märkte zur Folge haben, vom Kartellverbot nicht mehr ausgenommen werden. Um mehr Transparenz für Konsumenten und Unternehmen zu schaffen, werden künftig Entscheidungen des Kartellgerichts von Amts wegen und ohne Kostenersatz in einer Ediktsdatei veröffentlicht.

Durch die Novelle des Wettbewerbsgesetzes 2012 wurden die Befugnisse der BWB gestärkt. Sie wird ermächtigt, die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Unterlagen unter Anwendung des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Bescheid anzuordnen und diesen auch zu vollstrecken. Die Verweigerung von Auskünften oder die Erteilung unrichtiger, irreführender oder unvollständiger Auskünfte entgegen einem Bescheid der BWB und unrichtige oder irreführende Angaben aufgrund eines einfachen Auskunftsverlangens ohne Bescheid stellen künftig von der BWB selbst zu verfolgende Verwaltungsübertretungen dar.

Weitere Verbesserungen werden hinsichtlich der Zusammenarbeit der BWB mit den Sicherheitsbehörden eingeführt. So wird eine Datenübermittlung hinsichtlich der Ermittlungsergebnisse, die Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht betreffen, an die BWB ermöglicht. Bislang war diese Datenübermittlung an die BWB mangels expliziter gesetzlicher Ermächtigung nicht möglich.

Beide Novellen sind Anpassungen an das EU-Recht und werden deshalb im D A CH-Reformbarometer neutral bewertet.

### ***Erhöhung der Markttransparenz***

Nach dem Vorbild der Strom-Liberalisierung in Österreich wird es nun auch für Gaskunden aufgrund der Novelle des Gaswirtschaftsgesetzes 2012 leichter, den Anbieter zu wechseln. War bisher ein Wechsel von einem Gaslieferanten zu einem anderen meist erst nach acht Wochen möglich, wird die Frist nun auf maximal drei Wochen verkürzt. Für die Abschaltung und Anschaltung darf der Anbieter Gebühren von maximal 30 Euro verrechnen.

Die Stromversorger sind seit Anfang 2012 durch die Stromkennzeichnungsverordnung der E-Control auf Basis des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes 2010 verpflichtet, auf ihrem Werbe- und Informationsmaterial und auf den Rechnungen die Herkunft des angebotenen Stroms genau auszuweisen. Auf den Stromrechnungen muss nun erscheinen, woher die Energie kommt, das heißt, ob es sich um Strom aus Wasserkraft, aus Wind oder aus kalorischen Kraftwerken handelt. Bei importiertem Strom können die Anbieter einen Strommix angeben, in dem auch Atomstrom enthalten sein kann. Für Strommengen, die nicht durch Herkunftsnachweise belegt werden können, ist eine Ausweisung als „Strom unbekannter Herkunft“ erforderlich, wobei hier der rechnerische Atomstromanteil anzugeben ist. Diese Maßnahme wird neutral bewertet.

Um die Transparenz auf dem Treibstoffmarkt weiter zu erhöhen, betreibt die E-Control seit August 2011 den Spritpreisrechner. Mit dem Spritpreisrechner können Informationen über die fünf günstigsten Super 95- und Dieselpreise in einem Ortsbereich oder für einen Bezirk eingeholt werden. Der Spritpreisrechner soll neben der 2010 verlängerten Verordnung, wonach die Spritpreise nur einmal am Tag zu Mittag erhöht und danach nur noch gesenkt werden dürfen, ein weiterer Schritt sein, um die Transparenz auf dem Treibstoffmarkt zu erhöhen. Um ein Auskundschaften der Mitbewerber zu unterbinden, wurde der Spritpreisrechner so konzipiert, dass nur die günstigsten Preise veröffentlicht werden. Eine Preisanpassung nach oben kann dadurch verhindert werden.

Die oben erwähnten drei Maßnahmen werden zusammen mit +10 Punkten positiv bewertet, da der Wettbewerb belebt und die Markttransparenz erhöht wurde.

### **Änderungen im Vergabewesen**

Im Unterschwellenbereich, der grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich der EU-Richtlinien umfasst wird, wurde aus Gründen der Konjunkturbelebung die sogenannte Schwellenwertverordnung beschlossen. Ursprünglich bis Ende des Jahres 2011 befristet, wurde sie im Dezember 2012 noch einmal um ein Jahr bis Ende 2013 verlängert. Demnach können Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge bis 100.000 Euro sowie Bauaufträge im nicht offenen Verfahren ohne Bekanntmachung bis 1 Million Euro direkt von der öffentlichen Hand vergeben werden. Diese Maßnahme wird neutral bewertet.

### **Umsetzung von EU-Richtlinien**

Im April 2012 ist die Novelle zum Bundesvergabegesetz und das Bundesvergabegesetz im Bereich Verteidigung und Sicherheit in Kraft getreten, womit die Verteidigungs-Richtlinie umgesetzt wurde. Das Bundesvergabegesetz im Bereich Verteidigung und Sicherheit regelt die Beschaffung von Militärausrüstung (Bau-, Liefer- und Dienstleistungen) und sensibler Leistungen im Sicherheitsbereich. Es stellt dafür im Vergleich zum allgemeinen Vergaberegime flexiblere Regelungen zur Verfügung, die auf die Beschaffung sensibler Rüstungsgüter abgestimmt sind und die besonderen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten bei der Abwicklung von Verfahren in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit berücksichtigen.

Mit einer weiteren Novelle zum Bundesvergabegesetz wurde der noch ausstehende Teil der Clean-Car-Richtlinie umgesetzt. Diese Novelle regelt die Vereinfachungen für Vergabeverfahren im Bereich unterhalb der europäischen Schwellenwerte. Damit wird ein neues Verfahren der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung bis zu einem Schwellenwert von 130.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungsaufträge und von 500.000 Euro für Bauaufträge eingeführt. Beide Novellen zum Bundesvergabegesetz werden neutral bewertet.

Am 22. November 2011 wurde die Dienstleistungsrichtlinie (DL-Richtlinie) in Österreich in nationales Recht umgesetzt. Aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung fällt die Zuständigkeit teils dem Bund und teils den Ländern zu, weshalb die DL-Richtlinie durch ein Bundes- und neun Landes-Dienstleistungsgesetze umgesetzt wurde. Auch die Umsetzung der DL-Richtlinie wird neutral bewertet.

Ab Januar 2011 trat das Postmarktgesetz in Kraft, mit dem die dritte EU-Postrichtlinie umgesetzt wird, welche die vollständige Liberalisierung der europäischen Postmärkte vorsieht. Die dritte EU-Postrichtlinie sieht die vollständige Öffnung des Postmarktes ab 2011 beziehungsweise für einige Staaten ab 2013 vor. Bereits der von der europäischen Richtlinie ausgehende Liberalisierungsschub ist verglichen mit anderen Sektoren, zum Beispiel Telekom und Elektrizität, spürbar geringer. Und auch die Umsetzung der EU-Postrichtlinie ist alles andere als ambitioniert, denn das Aufkommen von echtem Wettbewerb vor allem im Briefdienstbereich wurde bislang trotz rechtlicher Möglichkeit nahezu gänzlich verhindert.

Als besonders hinderlich für das Entstehen von Wettbewerb sind unter anderem die mangelhaften Möglichkeiten für alternative Anbieter, Zugang zum Netz des ehemaligen Monopolisten (Inkumbenten) zu erhalten, die enge Universaldienstdefinition und das Erfordernis, eher strenge Vorgaben für das Anbieten von Briefdienstleistungen in dem bis zuletzt reservierten Bereich der Zustellungen bis 50 Gramm (konzessionierter Dienst) einzuhalten. Die Umsetzung der Postmarkt-Richtlinie wird mit –10 Punkten bewertet.

### **Infrastrukturpolitik**

Der Bereich Infrastrukturpolitik im D A CH-Reformbarometer umfasst die gesamte Verkehrsinfrastruktur, das heißt Straße, Schiene, Schiff- und Luftfahrt, die Infrastruktur für Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und die Energieinfrastruktur. Seit 2011 wurden im Infrastrukturbereich folgende Zielsetzungen verfolgt:

- Schließung der digitalen Kluft und
- Forcierung einer verkehrsträgerübergreifenden Mobilität.

### **Schließung der digitalen Kluft**

Im November 2012 wurde die Breitbandstrategie 2020 der Öffentlichkeit vorgestellt. Das Ziel der Breitbandstrategie ist die flächendeckende Versorgung Österreichs mit ultraschnellem Breitband, das heißt mit Übertragungsraten von mindestens 100 Megabit pro Sekunde (MBit/s). Mit der Breitbandstrategie 2020 wurde auch ein Breitbandbüro im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) eingerichtet.

Das Breitbandbüro koordiniert die Umsetzung der Breitbandstrategie und wird die zentrale Anlaufstelle für alle sein, die Breitband ausbauen wollen – für die Gemeinden genauso wie für die Unternehmen. Hier sollen alle relevanten Informationen zusammenkommen, etwa über die tatsächliche Breitband-Versorgungslage in einer Gemeinde, über geplante Bauvorhaben, die für die Mitverlegung von Breitband genutzt werden können, also vor allem alle Arten von Leitungsbauten wie Wasser, Abwasser oder Fernwärme. Der höchste Kostenanteil des Breitbandausbaus sind gewöhnlich die Baukosten, besonders für Grabungsarbeiten. Dieser Aufwand kann durch eine vorausschauende Planung um bis zu 50 Prozent verringert werden. Aus diesem Grund sollen auch Leerverrohrungen massiv forciert werden.

Um das Ziel der flächendeckenden Versorgung mit ultraschnellem Breitband bis 2020 zu erreichen, soll neben den bereits bestehenden Förderprogrammen AT:net und Breitband Austria 2013 die öffentliche Unterstützung, besonders im ländlichen Raum, intensiviert werden. Dafür hat die Regierung bereits 2010 eine zentrale Weichenstellung vorgenommen, indem sie das durch die Digitalisierung des Rundfunks freigewordene 800-MHz-Band (Digitale Dividende) für den Mobilfunk vorgesehen hat. Ein Teil der Erlöse aus der Versteigerung der Digitalen Dividende soll auch für den Breitbandausbau im ländlichen Raum verwendet werden. Außerdem gibt es die Förderprogramme AT:net und Breitband Austria 2013, die sich von 2009 bis 2013 auf knapp 50 Millionen Euro summieren.

Um die Durchdringung der Breitbandnutzung zu forcieren, wurde das Förderprogramm AT:net ins Leben gerufen. Ziel des Förderungsprogramms ist die beschleunigte Einführung von innovativen Online-Diensten und Anwendungen. Indirekt soll AT:net die Errichtung qualitativ hochwertiger, preiswerter und verfügbarer Internet-Zugänge durch die Telekom-Betreiber stimulieren. Das Programmdesign wird an den strategischen Rahmenbedingungen ausgerichtet. Gemäß der Zielsetzungen in der nunmehr dritten Programmphase (2011 bis 2013) sollen 30 Prozent der AT:net-Projekte Anschlussförderungen für F&E-Projekte sein. Die Breitband-Nutzung der Haushalte soll von 57 Prozent auf 70 Prozent steigen.

Breitband Austria 2013 (BBA\_2013) ist ein aus Bundes-, Landes- und EU-Mitteln gespeistes Förderungsprogramm, das den Wettbewerb zum Ausbau von Breitband-Internetinfrastrukturen im ländlichen Raum stimulieren will. Die Schließung der letzten „weißen Flecken“ mit Breitbandinfrastruktur und besonders die Errichtung von NGA-Infrastrukturen (Next Generation Access)

soll die rasche Verbreitung von ultraschnellen Breitbanddiensten ermöglichen, wovon Wachstumsimpulse und Agglomerationseffekte im ländlichen Raum erwartet werden.

Mit der Einrichtung eines Breitbandbüros wird bereits ein Teil der Breitbandstrategie umgesetzt, deshalb geht diese Maßnahme mit +10 Punkten positiv in das D A CH-Reformbarometer ein.

### ***Forcierung einer verkehrsträgerübergreifenden Mobilität***

Im Dezember 2012 wurde der Gesamtverkehrsplan für Österreich der Öffentlichkeit vorgestellt. Darin sind die verkehrspolitischen Leitlinien, Ziele und Maßnahmen festgelegt, wie sich das Verkehrssystem in Österreich bis 2025 entwickeln soll. Demnach soll das heimische Verkehrssystem umweltfreundlicher, sozialer, sicherer und effizienter werden.

Der Schlüssel hierfür liegt im Ausbau des öffentlichen Verkehrs und in der optimalen Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsträger. Des Weiteren ist auch die Einführung eines Taktfahrplans und eine österreichweite, verkehrsträgerübergreifende Verkehrsauskunft geplant. Außerdem soll bis 2025 der CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verkehr auf 13 Millionen Tonnen gesenkt werden, der Ausstoß von Stickoxiden um 70 Prozent und der Feinstaub um 50 Prozent reduziert werden.

Der Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems soll wesentlich dazu beitragen, übergeordnete Zielsetzungen zu erreichen. Da die Umsetzung noch aussteht, wird die Verabschiedung des Gesamtverkehrsplans für Österreich vorerst neutral bewertet.

Die Novelle zur Verkehrs-Umweltverträglichkeitsprüfung bringt für Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Straße, Schiene, Flughäfen und Stromleitungen ab August 2012 wesentliche Erleichterungen und bürokratische Entlastungen, allen voran eine verstärkte Konzentration von Genehmigungsverfahren für den Ausbau des hochrangigen Straßen- und Schienennetzes.

Bisher musste der Projektwerber drei Genehmigungsanträge stellen und drei Verfahren vor drei Behörden durchlaufen. Künftig reichen zwei Verfahren vor zwei Behörden aus. Praktikablere Lösungen bringt die Novelle auch für Starkstromleitungen und Flughäfen. Daraus resultiert eine deutliche Kosten- und Zeitersparnis, eine Win-win-Situation für Investoren, beteiligte Parteien, Behörden und Steuerzahler.

Des Weiteren konnten in der Novelle des Unverbindlichen Verkaufspreises (UVP) eine Vereinfachung und Beschleunigung des Feststellungsverfahrens erzielt werden. Demnach hat sich die Behörde auf eine Grobprüfung zu beschränken und das eigentliche UVP-Verfahren nicht vorwegzunehmen. Damit erhalten Projektwerber künftig rascher Rechtssicherheit darüber, ob für ihr Vorhaben eine UVP erforderlich ist oder nicht.

Durch die im Oktober 2012 beschlossene Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle wurden die Agenden des Umweltsenats zur Gänze an das neue Bundesverwaltungsgericht übertragen. Damit entscheiden nun hauptamtliche Verwaltungsrichter und nicht mehr nebenberuflich tätige Mitglieder des Umweltsenats, was zu einer deutlichen Beschleunigung der Verfahren führen sollte.

Beide Maßnahmen, mit denen eine spürbare Beschleunigung von UVP-Verfahren bei Infrastrukturvorhaben zu erwarten ist, werden im D A CH-Reformbarometer mit +10 Punkten positiv bewertet.

### ***Innovations- und F&E-Politik***

Österreich steht, was die Innovationskraft des Landes betrifft, an der Schwelle zu den führenden Innovationsnationen. Österreich zählt damit heute zu jenen Ländern in der EU, die sich in den letzten zehn Jahren am dynamischsten entwickelt haben und eine realistische Chance haben, sich in Zukunft in der Gruppe der Innovation Leader zu etablieren. Um diesen Schritt dorthin zu vollziehen, sah und sieht sich die österreichische Politik noch mit einigen Herausforderungen konfrontiert. Aus diesem Grund kam es seit 2011 zu einer Neuorientierung in der österreichischen Innovations- und F&E-Politik. Insgesamt wurden ab diesem Zeitpunkt Maßnahmen getroffen, die folgende Zielsetzungen zum Inhalt hatten:

- Neuorientierung in der österreichischen F&E-Politik,
- Ausweitung der steuerlichen Förderung für F&E-Aktivitäten,
- Schaffung neuer Instrumente in neuen Bereichen und
- Verbesserung der Governance der F&E-Förderpolitik.

### ***Neuorientierung in der österreichischen F&E-Politik***

Ein wesentlicher Schritt, um in die Gruppe der Innovation Leader aufzusteigen, war die Konzipierung einer neuen F&E-Politik in Österreich, der österreichischen Forschungs-, Technologie- und Innovationsstrategie, kurz FTI-Strategie, die im März 2011 von der Bundesregierung beschlossen wurde. Sie ist eine breit angelegte Strategie, die insgesamt fünf miteinander vernetzte Bereiche definiert und die Innovationsfähigkeit Österreichs verbessern soll. Zu diesen Bereichen zählen das Bildungssystem, die Grundlagenforschung & Forschungsinfrastruktur, die Unternehmensforschung, die Governance des Forschungs- und Innovationssystems sowie das Fördersystem.

Das neue Förderprogramm Forschungskompetenzen für die Wirtschaft unterstützt vor allem kleinere und mittlere Unternehmen beim systematischen Aufbau und in der Höherqualifizierung ihres vorhandenen Forschungs- und Innovationspersonals. Ein zweiter Schwerpunkt ist die Förderung der Verankerung unternehmensrelevanter Forschungsschwerpunkte an österreichischen Universitäten und Fachhochschulen sowie die Impulssetzung für eine höhere sektorale Mobilität. Als positiver Nebeneffekt wird die Kooperation von Unternehmen mit Lehr- und Forschungseinrichtungen gestärkt.

Die beiden oben genannten Maßnahmen werden im D A CH-Reformbarometer zunächst neutral bewertet, da noch nicht feststeht, ob diese Maßnahmen auch umgesetzt werden. Erst nach der konkreten Umsetzung werden die Maßnahmen entsprechend bewertet.

### ***Ausweitung der steuerlichen Förderung für F&E-Aktivitäten***

Um kleinen und mittleren Unternehmen den Einstieg in die betriebliche Forschung und Entwicklung zu erleichtern, wurde im Januar 2011 ein KMU-Forschungspaket der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) präsentiert, das aus mehreren neuen und / oder verbesserten niederschweligen Förderinstrumenten besteht. Das Forschungspaket besteht im Wesentlichen aus vier Instrumenten:

- der Innovationsscheck, mit dem kleinere Forschungsdienstleistungen zugekauft werden können,
- das Programm Feasibility Studies, mit dem Machbarkeitsstudien von innovativen Vorhaben finanziell unterstützt werden können,
- das Programm Projektstart, mit dem die Projektvorbereitung oder der Projektstart und das F&E-Projektmanagement durch einen Forschungscoach unterstützt werden,
- das Programm Markt.Bonus, mit dem die Marktüberleitung unterstützt wird.

Ziel aller Instrumente des KMU-Forschungspaketes ist es, die Anzahl der F&E- und innovationsaktiven KMUs zu steigern und ihre ersten und systematischen Schritte in forschungsgetriebene Innovationstätigkeiten zu erleichtern.

Unternehmen, die über kein eigenes Forschungspersonal oder keine eigene Forschungsinfrastruktur verfügen, müssen sich der Hilfe externer Forscher oder Forschungsreinrichtungen bedienen. Seit 2005 gibt es dafür auch eine steuerliche Begünstigung. Demnach wurden Forschungsausgaben mit einer Prämie in Höhe von 10 Prozent gefördert. Die maximale Bemessungsgrundlage war aber mit 100.000 Euro gedeckelt, womit die Prämie maximal 10.000 Euro betrug. Diese Deckelung bei der Auftragsforschung wurde ab Januar 2012 auf 1 Million Euro angehoben, um der Realität der Auftragsforschung Rechnung zu tragen und die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen zu verbessern. Das maximale Ausmaß der steuerlichen Begünstigung beträgt damit bis zu 100.000 Euro.

Seit Januar 2011 wurde die Forschungsprämie von bisher 8 auf 10 Prozent der betrieblichen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen angehoben. Die Forschungsprämie wird als steuerliche Gutschrift auf die F&E-Aufwendungen des Unternehmens gewährt und kann für wissenschaftlich-technische F&E in allen Technologiefeldern, Branchen und von Unternehmen jeder Größe in Anspruch genommen werden. Damit stehen der Wirtschaft ab 2011 rund 70 Millionen Euro mehr für F&E-Aufwendungen zur Verfügung.

Alle Unternehmen mit eigenen F&E-Aufwendungen, vor allem auch Unternehmen ohne Gewinn (die mangels steuerlicher Gewinne von einem Freibetrag nicht profitieren können), und Unternehmen, die für ihre Vorhaben keine Direktförderung beantragt oder erhalten haben, können die Prämie auf der Basis ihrer F&E-Aufwendungen geltend machen. Im Gegenzug entfiel der bisherige Forschungsfreibetrag, womit das System der steuerlichen Begünstigung von F&E zudem deutlich einfacher wurde.

Ziel des Programms Intelligente Produktion ist die Steigerung der Innovationsleistung in den Produktionstechnologien der Sachgüterproduktion, der gezielte Aufbau von Forschungskompetenz in Forschungseinrichtungen sowie die Verstärkung europäischer und internationaler Kooperationen und Netzwerke. Dafür werden 14 Millionen Euro eingesetzt.

Insgesamt werden mit den oben aufgezählten Maßnahmen die fiskalischen Anreize verstärkt, weshalb diese Maßnahmen pauschal mit +10 Punkten positiv bewertet werden.

### ***Schaffung neuer Instrumente in neuen Bereichen***

Im Juni 2012 wurden zwei neue Fördermaßnahmen auf Schiene gebracht, mit denen über einen Zeitraum von sechs Jahren insgesamt 110 Millionen Euro zur gezielten Unterstützung für

Jungunternehmer aufgebracht werden. Dabei handelt es sich um den „Gründerfonds“, der mit rund 65 Millionen und den „Business Angels Fund“, der mit 45 Millionen dotiert ist. Aus ordnungspolitischer Sicht ist diese Maßnahme deshalb besonders wichtig, da es in Österreich de facto keinen Markt für Risikokapital gibt, also Marktversagen herrscht.

Im Rahmen eines Pilotprojektes gibt es seit Mitte 2012 für 20 Salzburger KMU die Chance, auf je 5.000 Euro Förderung für die Umsetzung kreativwirtschaftlicher Innovationsprojekte, den sogenannten Kreativwirtschaftsscheck. Die Initiative Vouchers IN Creative Industries (VINCI) ist ein Programm der Europäischen Kommission mit dem Ziel, den Innovationsprozess in bestehenden Klein- und Mittelbetrieben durch die Erleichterung des Zugangs zu kreativwirtschaftlichen Leistungen zu fördern und gleichzeitig Know-how für die Definition und Abwicklung von treffsicheren und pragmatisch abwickelbaren Förderinstrumenten zu gewinnen. Nach der Pilotphase wird auf der Basis dieser Erfahrungen ein Rollout in ganz Österreich erfolgen, wobei die Vergabe von etwa 300 Schecks zu je 5.000 Euro und ein Gesamtfördervolumen von 1,5 Millionen Euro vorgesehen ist.

Die österreichische Bundesregierung hat im September 2012 nach Vorarbeiten der zuständigen Ministerien ein Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich beschlossen. Dieses umfasst alle Ministerien und die ausgelagerten Stellen des Bundes, soll aber auch für alle anderen Gebietskörperschaften gelten. Ziel der IÖB ist einerseits die Deckung des öffentlichen Bedarfs durch bereits entwickelte, aber noch nicht am Markt verfügbare Produkte und Dienstleistungen sowie andererseits die Entwicklung neuartiger Lösungen für den spezifischen Bedarf in der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die öffentlichen Bedarfsträger sollen auch als Referenzkunden dienen, um eine schnellere Marktverbreitung zu ermöglichen. Es handelt sich um eine Maßnahme, die bereits in der FTI-Strategie festgeschrieben wurde und nun in der Umsetzung ist. Die Novelle im Bundesvergabegesetz steht zwar noch aus, wird aber demnächst umgesetzt werden. Beide Maßnahmen werden mit +10 Punkten positiv bewertet.

### ***Verbesserung der Governance der F&E-Förderpolitik***

Neutral bewertet wird die Vereinheitlichung der nationalen Förderinstrumente der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG). Bisher hatte jedes Programm der FFG eigene Förderrichtlinien mit unterschiedlichen Abrechnungskriterien. Mit der Vereinheitlichung der Förderinstrumente reduziert sich der administrative Aufwand für Unternehmen, die mehrere F&E-Vorhaben einreichen können.

## **6.7 Finanzmarkt – Stabilität und Vertrauen wird gestärkt**

Die Bedeutung der Kapitalmarktpolitik für die Standortqualität eines Landes ergibt sich aus der Schlüsselrolle, die der Kapitalmarkt bei der Allokation knapper Ressourcen spielt. Denn über einen effizienten Kapitalmarkt sollen Ersparnisse in die risikobereinigten ertragreichsten Investitionen gelenkt werden, womit die gesamtwirtschaftliche Produktivität gesteigert, der Strukturwandel erleichtert und die Standortqualität verbessert wird.

Die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise hat diesbezüglich einige Schwächen aufgedeckt, die unmittelbar nach dem Krisenmanagement vor allem auf europäischer Ebene in Angriff genommen wurden. Der Spielraum auf nationaler Ebene ist damit sehr eng.

Der Teilindikator Finanzmarkt stieg von 100 auf 100,8, was einem Plus von 0,8 Prozentpunkten entspricht. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die ab 2011 im Bereich Finanzmarkt auf nationaler Ebene ergriffen wurden, haben folgende Zielsetzungen:

- Neuordnung der Finanzmarktaufsicht und
- Stärkung des Verbraucherschutzes.

### ***Neuordnung der Finanzmarktaufsicht***

Die Verbesserung des Aufsichtsrahmens in der EU ist ein Kernelement der Reform der Finanzarchitektur, da die Finanzmarktkrise die Schwächen des bestehenden Aufsichtsregimes in Europa deutlich aufgezeigt hat. Rat und EU-Parlament haben sich auf Basis des Kommissions-Vorschlages im November 2010 auf ein Paket für eine neue Finanzmarktarchitektur in Europa geeinigt.

Im Januar 2011 wurde als erste Säule der Finanzmarktarchitektur ein Europäisches Gremium für systemische Risiken (ESRB) eingerichtet mit der Aufgabe, die Entstehung und Entwicklung systemischer Risiken zu beobachten. Ebenso soll ein Risikowarnsystem sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene geschaffen werden. Dieses Gremium spricht aber nicht nur Warnungen aus, sondern ist auch befugt, entsprechende (rechtlich unverbindliche) Empfehlungen zur Beseitigung der Risiken zu verabschieden.

Als zweite Säule soll das Europäische System der Finanzaufsicht fungieren, das sich aus den drei sektorspezifischen europäischen Aufsichtsbehörden und den nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzt. Bei den drei sektorspezifischen europäischen Aufsichtsbehörden handelt es sich um die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EEBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (EIOPA) sowie um die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA).

Als dezentrales Netzwerk soll es vor allem die Kooperation der nationalen Aufseher bei grenzüberschreitend tätigen Banken verbessern und für die mikroprudentielle Aufsicht zuständig sein. Die drei neuen Europäischen Behörden, die am 1. Januar 2011 ihre Arbeit aufgenommen haben, sollen für eine möglichst konsistente Anwendung der auf EU-Ebene vereinbarten Regeln sorgen. Zu diesem Zweck werden sie gemeinsam mit der Europäischen Kommission EU-weit bindende technische Aufsichtsstandards erlassen und auch verstärkt interpretative Leitlinien erarbeiten. Die konkrete Beaufsichtigung der einzelnen Finanzinstitute bleibt generell weiterhin in der Zuständigkeit der nationalen Behörden. Lediglich bei spezifischen EU-weit tätigen Finanzinstituten erfolgt nunmehr die Aufsicht auf europäischer Ebene.

### ***Stärkung des Vertrauens in den Kapitalmarkt***

Im September 2011 ist das Investmentfondsgesetz 2011 in Kraft getreten. Das neue Gesetz bringt einerseits für Verbraucher mehr Informationen, mehr Rechte und neue Produkte. Das neue Kundeninformationsdokument (KID) löst den bisherigen Vereinfachten Prospekt ab. Das KID ist europaweit standardisiert, hat maximal zwei DIN A 4-Seiten oder drei DIN A 4-Seiten bei komplexen Produkten und enthält alle wesentlichen Eckdaten des Fonds, zum Beispiel Ziele und Anlagepolitik, Risiko- und Ertragsprofil, Kosten und Gebühren oder Wertentwicklung in der Vergangenheit.

Andererseits bringt das neue Gesetz auch für die Anbieter von Investmentfonds wesentliche Erleichterungen. Mit dem neuen europäischen Management Company Passport können Verwaltungsgesellschaften nun direkt im Wege der Dienstleistungsfreiheit in einem anderen Mitgliedstaat einen Fonds nach dortigem Recht auflegen. Grenzüberschreitende Fondszusammenlegungen wurden erleichtert und das Notifikationsverfahren für den Vertrieb in einem anderen Mitgliedstaat wurde gestrafft. Es wurden aber auch die organisatorischen Anforderungen an die Verwaltungsgesellschaften erhöht, vor allem beim Risikomanagement und bei der Regelung von Interessenkonflikten.

Bedingt durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Juni 2010 wurde das Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetz (A-QSG) im Jahr 2011 novelliert. Dadurch soll insbesondere das Vertrauen in Abschlussprüfungen (vor allem börsennotierter Unternehmungen) und deren Qualität erhalten und gestärkt, das Vertrauen der Öffentlichkeit in offengelegte Finanzinformationen gefördert und damit der Schutz für Aktionäre, Investoren, Gläubiger und andere Interessengruppen erhöht werden. Mit dem Regelungs- und Maßnahmenkatalog des A-QSG wird besonders durch Transparenz und Kontrolle der Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften das Vertrauen der Öffentlichkeit in den österreichischen Finanz- und Kapitalmarkt gesichert. Es soll nicht nur das hohe Niveau der Abschlussprüfungsqualität erhalten, sondern vielmehr eine stetige Verbesserung gewährleistet werden.

Die beiden oben genannten Maßnahmen gehen neutral in das Reformbarometer ein, da mit ihnen europäisches Recht umgesetzt wird.

Das Gesellschaftsrechts-Änderungsgesetz 2011 bewirkt eine Reihe von Neuerungen im Gesellschafts- und Unternehmensrecht und soll vor allem die Transparenz bei Aktiengesellschaften verbessern. Einschneidende, praktische Auswirkungen ergeben sich vor allem durch die zwangsweise Umstellung aller nicht börsennotierten Aktiengesellschaften auf Namensaktien. Die betroffenen Gesellschaften müssen Adaptierungen in Form von Satzungsänderungen und den Umtausch von Inhaberaktien in Namensaktien vornehmen. Im Zuge der Novellierung der Bestimmungen über Inhaber- und Namensaktien wurden darüber hinaus die sogenannten Zwischenscheine abgeschafft und neue Dokumentationspflichten im Aktienbuch eingeführt.

Mit dem Gesellschaftsrechts-Änderungsgesetz wird ferner durch Novellierung des Firmenbuchgesetzes allen Rechtsträgern die Eintragung ihrer Internetadresse in das Firmenbuch ermöglicht. Börsennotierte Aktiengesellschaften sind dazu verpflichtet, die übrigen Gesellschaften können bei vorgenommener Eintragung bestimmte Veröffentlichungspflichten über die Internetseite erfüllen. Weitere Novellierungen werden im Umgründungsrecht vorgenommen und sollen vor allem zur Vereinfachung der Berichts- und Dokumentationspflichten beitragen. Diese Maßnahme wird mit +10 Punkten positiv bewertet.

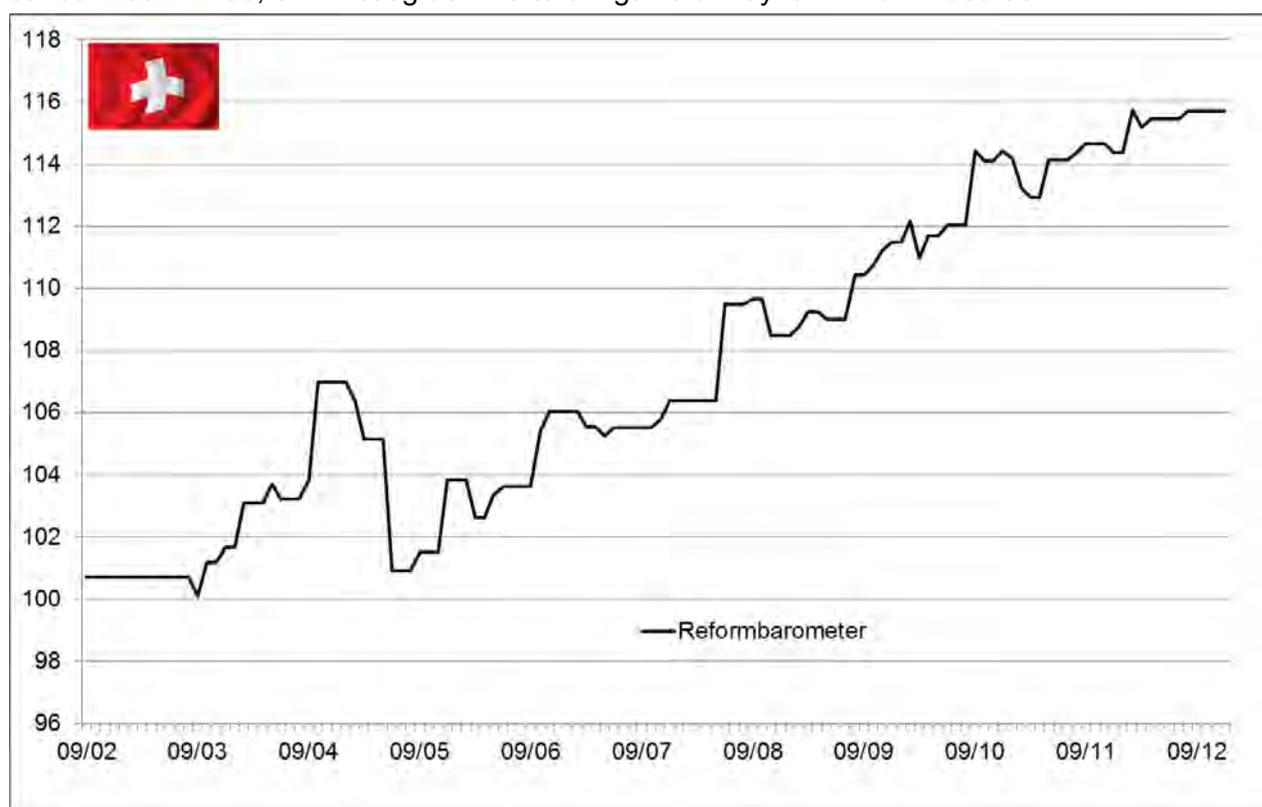
## 7 Schweiz – Abflachende Reformdynamik

### 7.1 Ohne Leidensdruck, keine Reformen?

Im Jahr 2012 bremste das verschlechterte weltwirtschaftliche Umfeld auch in der Schweiz die Konjunktur. Das BIP-Wachstum blieb mit plus 1 Prozent im positiven Bereich, was nicht zuletzt auf die einwanderungsbedingte Zunahme der Beschäftigung (plus 1,3 Prozent) zurückzuführen ist. Die etwas durchwachsende, jedoch im Ländervergleich nach wie vor komfortable Position der Schweizer Volkswirtschaft bildet keine gute Voraussetzung für Reformen – dafür fehlen Leidensdruck und Reformbewusstsein.

Der enttäuschende Verlauf des Schweizer Reformbarometers erstaunt daher nicht. Wird der Index nach der alten Methodik betrachtet (d. h. mit den ursprünglichen drei Teilbereichen Sozial-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, s. Abbildung 7–1) ist festzustellen, dass sich dieser seit Januar 2011 bis einschließlich Dezember 2012 nur geringfügig um 1,3 Punkte von 114,4 auf 115,8 erhöhte.

**Abbildung 7-1: Das Reformbarometer für die Schweiz nach der bisherigen Methodik**  
Januar 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck

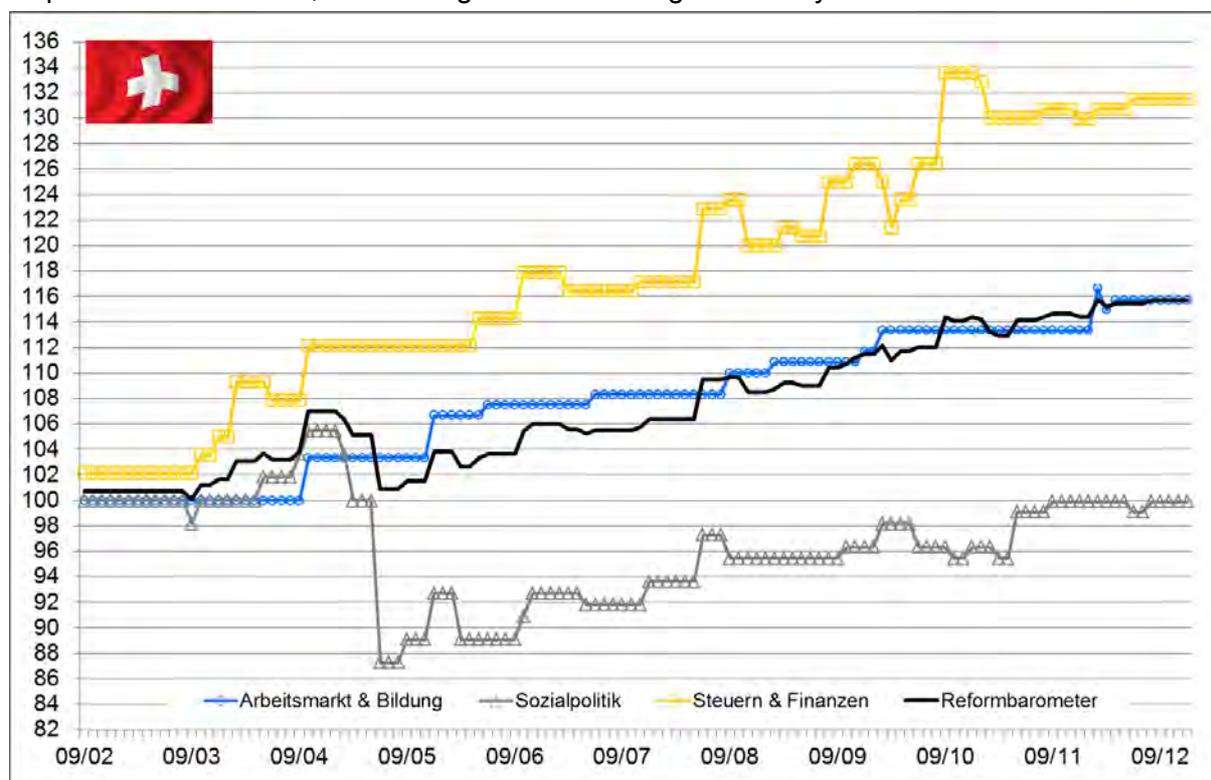


Quelle: Avenir Suisse

Ein Blick auf die Abbildung 6–2 verrät, dass alle drei Teilbereiche zur abflachenden Reformdynamik in der Schweiz beigetragen haben.

## Abbildung 7-2: Die Teilindikatoren für die Schweiz

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



Quelle: Avenir Suisse

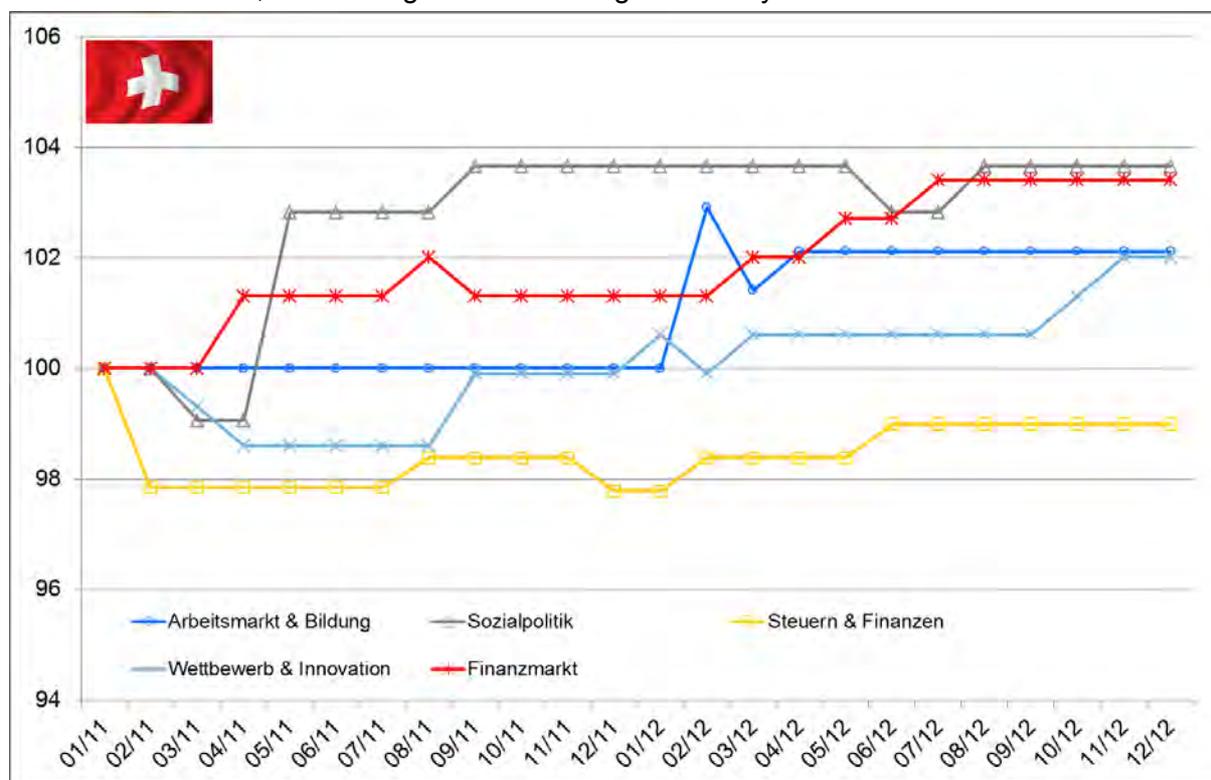
Die Sozialpolitik hat im letzten Jahr die Erwartungen nicht erfüllt. Das Parlament hat die Sparschraube gelockert, wie beispielsweise bei der Invalidenversicherung. Zudem wurden angekündigte Reformen zurückgefahren oder sie scheiterten in Volksabstimmungen (Managed-Care in der Krankenversicherung). Der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik nahm nur dank einer ambitionierten (und entsprechend teuren) Bildungs- und Forschungsoffensive des Bundes zu. Nachdem der Teilindikator Steuer- & Finanzpolitik 2011 erstmals seit Einführung des Reformbarometers eine Verschlechterung verbuchen musste, nahm dieser um 1,2 Prozent wieder leicht zu. Die wichtigsten steuerpolitischen Herausforderungen stehen jedoch erst bevor: Die ökologische Steuerreform, die Revision der Unternehmensbesteuerung und verschiedene Steuerabkommen mit dem Ausland sind noch nicht in die Bewertung eingeflossen.

### **Das Reformbarometer für die Schweiz nach der neuen Methodik**

Mit dieser Ausgabe des D A CH-Reformbarometers werden auch in der Schweiz erstmals zwei neue Politikbereiche beurteilt (Abbildung 7–3). Die Performance des neuen Teilindex Wettbewerbs-, Infrastruktur- und Innovationspolitik war eher glanzlos (plus 2 Prozent gegenüber Januar 2011). Zwar war der Reformelan anfänglich groß. Die Revision des Kartellrechtes entpuppte sich aber als verpasste Chance. Positiv zu erwähnen sind in diesem Bereich die Freihandelsabkommen mit einigen asiatischen Ländern. Wichtige Entscheidungen in der Bankenregulierung („Too big to fail“) führten hingegen zu einer etwas überdurchschnittlichen Entwicklung des Teilindex Finanzmarktpolitik, der seit Januar 2011 um plus 3,4 Prozent gestiegen ist.

### Abbildung 7-3: Die Teilindikatoren des Reformbarometers für die Schweiz

Januar 2011 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Avenir Suisse

#### Der Gesamtindex Schweiz nach der neuen Methodik

Nach der neuen Berechnungsmethodik – das heißt unter Berücksichtigung der Reformanstrengungen in den zwei neuen Teilbereichen – nahm der Gesamtindex etwas stärker als nach der bisherigen Methode zu. Im Zeitraum Januar 2011 bis Dezember 2012 legte das Reformbarometer um 2 Indexpunkte auf 116,4 Punkte zu; 0,7 Punkte mehr als nach alter Methodik. Dennoch kann die Reformdynamik in der Schweiz zurzeit bestenfalls als anämisch bezeichnet werden.

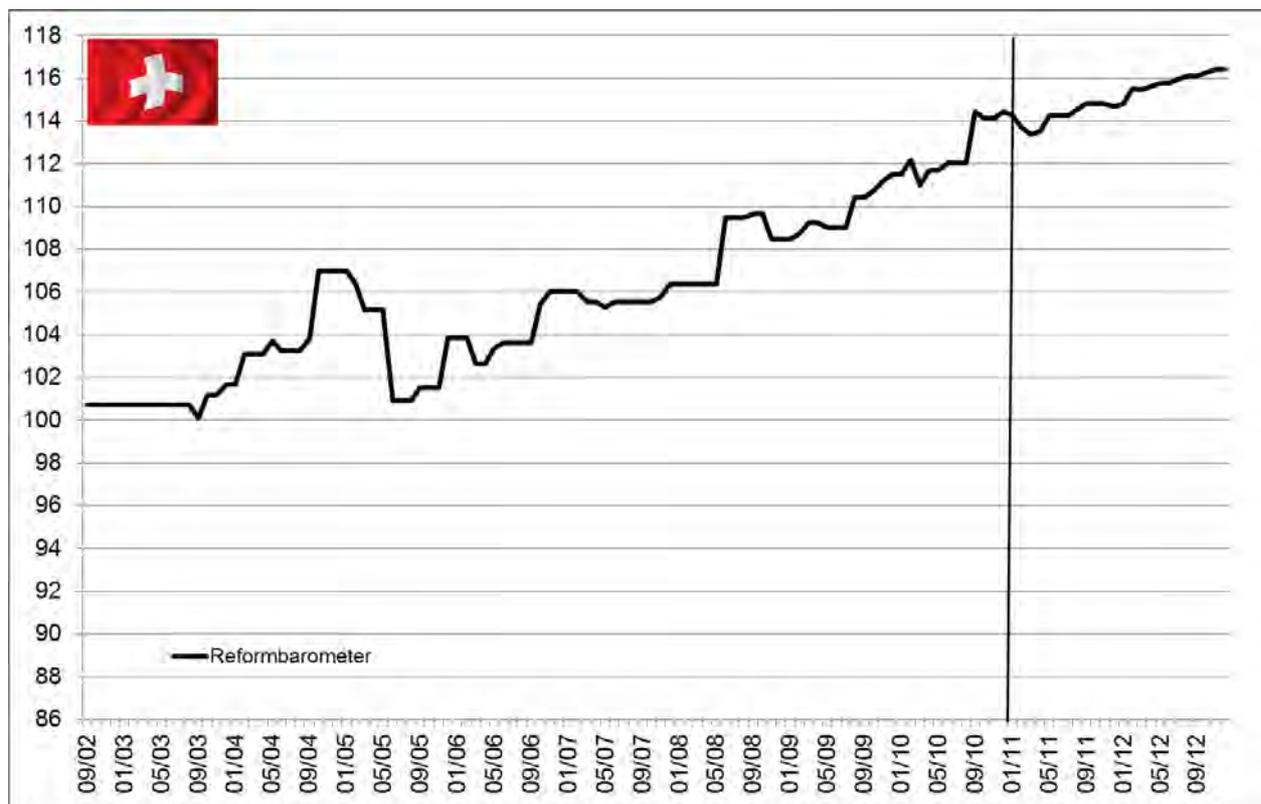
### 7.2 Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik – Die Personenfreizügigkeit auf dem Prüfstand

Im Dezember 2012 erreichte der Teilindikator Arbeitsmarkt- & Bildungspolitik einen Stand von 115,7 Punkten und legte gegenüber dem Vorjahresmonat um 2,4 Punkte zu.

Nach wie vor stellen die Folgen der Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU und die damit verbundenen flankierenden Maßnahmen das wichtigste arbeitspolitische Thema im Schweizer Parlament dar. Die flankierenden Maßnahmen, die am 1. Juni 2004 in Kraft getreten sind, haben zum Ziel, den Schutz der in- und ausländischen Arbeitnehmer vor „missbräuchlichen“ Lohnunterbietungen zu gewährleisten. Anders ausgedrückt: Sie stellen den politischen Preis der Personenfreizügigkeit dar und sorgen für eine breitere Akzeptanz dieser wohl wichtigsten Liberalisierungsmaßnahme des letzten Jahrzehnts in der Schweiz. Vor diesem Hintergrund sind die Anpassungen zu verstehen, die der Bundesrat in der Botschaft vom 2. März 2012 vorgeschlagen hat. Diese verstärkt die Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit, die Durchsetzung von

Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen und die sogenannte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Die Wirkung dieser Maßnahmen auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes sowie auf die Ausgaben von Bund und Kantonen werden im Reformbarometer aber negativ bewertet. Zu denken gibt die erweiterte Solidarhaftung der Erstunternehmer für ihre Subunternehmer. Die Kettenhaftung verursacht einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für Erst- und Subunternehmer. Sie führt möglicherweise zu einer Minderung der Arbeitsteilung und bedroht damit die volkswirtschaftliche Effizienz. Insgesamt werden diese Maßnahmen im Reformbarometer mit minus 20 Punkten verbucht.

**Abbildung 7-4: Das Reformbarometer für die Schweiz nach der neuen Methodik**  
Januar 2002 = 100; ein Anstieg der Werte bringt Reformdynamik zum Ausdruck



Quelle: Avenir Suisse

Weiterentwicklungen im EU-Recht haben den Bundesrat dazu veranlasst, im April 2012 eine zusätzliche Anpassung des Freizügigkeitsabkommens vorzunehmen – diesmal eine positive. Konkret geht es darum, die automatische Anerkennung von Berufen (besonders im Gesundheitsbereich) zu erweitern und den Berufsqualifikationen aus Bulgarien und Rumänien Rechnung zu tragen. Neuerdings können Dienstleistungen bis höchstens 90 Arbeitstage pro Jahr grundsätzlich ohne Anerkennung der Berufsqualifikationen erfolgen. Schließlich soll die Dauer des Anerkennungsverfahrens deutlich verkürzt werden. Falls die Verfahren nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen abgeschlossen werden, sind die Dienstleister auch ohne entsprechende Mitteilung zur Aufnahme der Dienstleistung berechtigt. Diese Aktualisierung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU vereinfacht den Marktzugang und wird mit plus 10 Punkten bewertet.

Allerdings wird diese marginale Harmonisierung in Sachen Freizügigkeit durch die Anwendung der Ventilklausel gegenüber acht osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten wieder neutralisiert. Die im Freizügigkeitsabkommen vorgesehene Ventilklausel erlaubt es der Schweiz, bis ins Jahr 2014 einseitig Kontingente für Personen aus den EU-8-Ländern einzuführen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Anzahl der ausgestellten Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen an Erwerbstätige aus den EU-/EFTA-Staaten in einem Jahr um mindestens 10 Prozent über dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre liegt. Weil diese Bedingungen erfüllt waren, hat der Bundesrat am 1. Mai 2012 (vorerst für zwölf Monate) die Ventilklausel aktiviert. Laut Bundesrat ist der Vollzug der flankierenden Maßnahmen jedoch erfolgreich – somit bestünde kein Bedarf zur weiteren Einschränkung der Personenfreizügigkeit. Die Maßnahme sendet ein negatives Signal aus, das die Verhandlungen mit der EU erschweren könnte. Die Intervention wird mit minus 10 Punkten bewertet.

Zwei Maßnahmen aus dem Bereich Arbeitsmarktpolitik standen nicht im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit. Am Ende der letzten Berichtsperiode hat der Bundesrat mit der Botschaft vom 31. August 2011 eine Teilrevision des Bundespersonalgesetzes (BPG) vorgeschlagen, die eine weitere Annäherung der Arbeitsverhältnisse von Bundesangestellten an das Obligationenrecht (OG) vorsieht. Das Parlament hat in der Wintersession 2012 die Vorlage gutgeheißen. Unter anderem sieht die Revision vor, die Auflösung von Arbeitsverhältnissen flexibler zu regeln. Trotzdem bleiben arbeitsrechtliche Privilegien für Bundesangestellte – gewisse werden sogar ausgebaut. Kündigungen müssen wie zuvor in Form einer Verfügung schriftlich begründet werden, bei unverschuldeten Kündigungen werden neu eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen für das berufliche Fortkommen angeboten und eine gesetzliche Grundlage für den Vaterschafts- und den Adoptionsurlaub geschaffen. Die positiv zu gewichtende Annäherung der Arbeitsverhältnisse an das OG wird durch die neu geschaffenen Privilegien aufgehoben. Die Maßnahme wird im Reformbarometer entsprechend neutral bewertet.

Am 15. Februar 2012 hat der Bundesrat zur parlamentarischen Initiative „Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik“ Stellung genommen. Der Bundesrat beantragt, dass die Bundesverfassung mit einem Artikel zur Familienpolitik ergänzt wird. Einerseits würde diese Ergänzung zur Mobilisierung des brachliegenden Arbeitspotenzials von vielen nichterwerbstätigen Frauen beitragen. Andererseits ebnet dieser Artikel auch den Weg zu einer weiteren Ausdehnung des Sozialstaates. Im Reformbarometer wird er deshalb neutral bewertet.

### **7.3 Sozialpolitik – Ungesunde Entwicklung bei der Krankenversicherung**

Der Teilindex Sozialpolitik legte zwischen Januar 2011 und Dezember 2012 zwar um 2,5 Punkte zu – der Reformindex ist in diesem Bereich aber vergleichsweise gering. In der Schweiz wird der sozialpolitische Diskurs durch die (wahrgenommene) Kostenexplosion im Gesundheitssektor geprägt. Es erstaunt daher nicht, dass viele der in diesem Teilbereich bewerteten Maßnahmen die zwar stark regulierte, jedoch weiterhin privat organisierte obligatorische Krankenversicherung betrafen.

Mit seiner Botschaft vom 15. Februar 2012 machte der Bundesrat einen Vorschlag für ein Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, das größere Befugnisse und Kompetenzen der Aufsichtsbehörde und straffere Sanktionen bei Nicht-Einhaltung der gesetzlichen Vorgabe vorsieht. Das Reformbarometer anerkennt die Bemühungen einer punktuellen Stärkung der Aufsicht, einschließlich der besseren Offenlegung der rechtlichen Organisation einer sozialen Krankenkasse

(und die ihr angeschlossenen Zusatzversicherungen und Finanzanlagen). In diesem Zusammenhang ist die rechtliche Grundlage eines stärkeren Informationsaustauschs mit der Finanzmarktaufsicht (FINMA), der auch die Aufsicht der Zusatzversicherungen untersteht, zu begrüßen (plus 10 Punkte, Effizienz der Krankenversicherung wird gesteigert). Hingegen sind Maßnahmen, die die unmittelbare Geschäftstätigkeit (z. B. im Bereich Prämienbestimmung) und die Organisation von sozialen Krankenversicherungen beeinflussen, abzulehnen. Solche Maßnahmen führen zur Aufhebung des Wettbewerbs und stellen einen schleichenden Übergang zu einer Einheitskasse dar. Sie werden mit minus 10 Punkten bewertet. Insgesamt heben sich die positiven und negativen Komponenten gegeneinander auf. Die Vorlage führt deshalb zu keiner Veränderung des Teilindikators Sozialpolitik.

Im Bereich Krankenversicherung beantragte der Bundesrat am 15. Februar 2012, dass die in den Jahren 1996 bis 2011 falsch berechneten Prämien der obligatorischen Krankenversicherung etwa zur Hälfte ausgeglichen werden. Den Versicherten müsste dabei zusätzlich zu den zu bezahlenden Prämien eine Korrektur der Prämien für die vergangenen finanziellen Ungleichgewichte in Rechnung gestellt oder abgezogen werden. Das Reformbarometer beurteilt diese Vorlage neutral, denn es handelt sich letztlich um ein Nullsummenspiel. Spielfeld der Auseinandersetzungen ist die ohnehin überregulierte obligatorische Krankenversicherung, bei der die Akteure (Kantone, Versicherungen) lediglich über einen sehr eingeschränkten Entscheidungsspielraum verfügen.

Die Volksinitiative „Ja zur Hausarztmedizin“ will den Hausarztberuf in der Verfassung verankern und dabei den Hausärzten eine überragende Position gegenüber den Spezialisten und anderen medizinischen Berufen geben. In der Botschaft vom 16. September 2011 legte der Bundesrat einen Gegenvorschlag vor, der die Qualität der medizinischen Grundversorgung ins Zentrum stellt. Der Gegenvorschlag anerkennt die zentrale Rolle der Hausärzte / Generalisten für die Grundversorgung. Die Berücksichtigung aller medizinischen Berufsgruppen zur Gewährleistung der Grundversorgung ist zu begrüßen, weil dadurch integrierte Versorgungsnetze, in denen die medizinischen Leistungen in gegenseitiger Abstimmung und Vernetzung zwischen Fachpersonen erbracht werden, (weiterhin) gefördert werden können. Der Gegenvorschlag stärkt die Effizienz der medizinischen Grundversorgung und wird mit 10 Punkten positiv bewertet. In der Herbstsession 2012 hat die ständerätliche Gesundheitskommission einen weiteren (indirekten) Gegenvorschlag zur Volksinitiative vorgelegt, welcher im Sinne des Bundesrates die Unterstützung innovativer Versorgungsmodelle in den Mittelpunkt stellt. Die Beratungen hierzu laufen noch.

Nachdem sich die eidgenössischen Räte im Herbst 2011 nach langer Diskussion zur Managed-Care-Vorlage einigen konnten, lehnte das Schweizer Volk die Vorlage in der Abstimmung vom 17. Juni 2012 deutlich ab. Managed-Care hätte zur Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen von integrierten Versorgungsnetzen geführt. Die ursprüngliche Botschaft vom 15. September 2004 war vom Reformbarometer mit plus 10 Punkten bewertet worden. Aufgrund der Ablehnung der Vorlage werden diese 10 Punkte abgezogen, um das Ausgangsniveau wiederherzustellen.

Nach mehrmaliger Verlängerung ist die Begrenzung der Neuzulassungen von Ärzten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung – der Ärztestopp – Ende 2011 ausgelaufen. Da die Managed-Care-Vorlage ebenfalls abgelehnt wurde, können die Kantone das Angebot im ambulanten Bereich nicht mehr steuern, was gemäß Bundesrat zu einem deutlichen Anstieg von Ge-

suchen geführt hat. Mit der Botschaft vom 21. November 2012 möchte der Bundesrat die Zulassungsbeschränkungen wieder einführen. Der Wille des Bundesrates die Kosten im Gesundheitswesen sofort einzuschränken und nicht zu warten, bis eine langfristige Lösung ausgearbeitet ist, ist löblich. Avenir Suisse hat unlängst ein Auktionsverfahren zur Verteilung von Ärztelizenzen vorgeschlagen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung wärmt die alte unbefriedigende Lösung auf. Deshalb werden hier keine Punkte verteilt.

Positiver hat sich die Situation bei der Sozialhilfe entwickelt. Heimatkantone sind verpflichtet, für Sozialhilfeleistungen, die andere Kantone für ihre Bürger leisten, aufzukommen oder diese zurückzuerstatten. Die zuständige Kommission des Ständerats hat am 19. Juni 2012 beantragt, diese Rückerstattungspflicht aufzuheben. In der Stellungnahme vom 15. August 2012 spricht sich der Bundesrat für die Annahme des Antrages aus. Die Aufhebung führt zu einer bedeutenden administrativen Entlastung. Die Maßnahme stärkt die Effizienz des Sozialsystems und wird deshalb mit plus 10 Punkten bewertet.

Eine der großen Baustellen in der Sozialpolitik ist und bleibt schließlich die Invalidenversicherung (IV). In der Wintersession 2012 zeichnete sich in den parlamentarischen Beratungen zur IV-Revision 6b (im D A CH-Reformbarometer 2011 bereits bewertet) ab, dass die Einsparungen deutlich geringer ausfallen werden als ursprünglich geplant. Der Bundesrat hat Einsparungen von jährlich 325 Millionen Franken vorgesehen, die Version des Ständerats sieht 250 Millionen Franken vor, während der Nationalrat auf Einsparungen gänzlich verzichten will. Vor allem lehnt der Nationalrat die Einführung der Schuldenbremse bei der IV-Revision ab. Diese wäre für ihre nachhaltige Finanzierung dringend nötig. Die Vorlage ist nun wieder beim Ständerat. Eine Korrektur der ursprünglich im Barometer sehr positiv bewerteten IV-Revision wird erst bei Abschluss der Beratungen vollzogen.

#### **7.4 Steuer- und Finanzpolitik – Die Großbaustellen stehen uns noch bevor**

In den letzten Jahren wurden in der Schweiz zahlreiche steuerpolitische Großbaustellen eröffnet, darunter die ökologische Steuerreform, die Revision der Unternehmensbesteuerung und verschiedene Steuerabkommen mit dem Ausland. Die geplante dritte Reform der Unternehmensbesteuerung (USTR III) dürfte auch international Konsequenzen haben, da sie die Anpassung der Unternehmenssteuerregimes der Kantone vorsieht. Diese sind besonders der EU seit Längerem ein Dorn im Auge, weil sie die in- und ausländischen Erträge ungleich behandeln. Viele dieser Reformen haben noch nicht ihre endgültige Form angenommen und können vorerst noch nicht im Reformbarometer bewertet werden. Nach einer deutlichen Senkung um 3,7 Punkte im Jahr 2011 nahm der Teilindex letztes Jahr um 1,6 Punkte wieder leicht zu.

In der Wintersession 2011 behandelte das Parlament die Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes (ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für ein gesundes Klima“, die Ende März 2012 zurückgezogen wurde). Danach soll die Schweiz ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoss bis ins Jahr 2020 um 20 Prozent senken, und zwar vollumfänglich mit Maßnahmen im Inland. Dies ungeachtet der globalen Tragweite der Klimafrage und der Tatsache, dass die Kosten einer weiteren Reduktion in der vergleichsweise emissionsarmen Schweiz in der Regel deutlich höher sind als im Ausland. Eine aus der Sicht der Effizienz fragwürdige Ausgangslage wurde im Verlauf der parlamentarischen Beratung etwas verbessert, da aus der EU zugekaufte Emissionsrechte neu als Inlandmaßnahmen anerkannt werden sollen. Neben dem Emissionshandel setzten die Räte jedoch vor allem auf Gebäudesanierungen. Dafür sollen jährlich bis zu 300 Millionen Franken

zur Verfügung stehen, obschon die Gefahr von Mitnahmeeffekten in diesem Bereich besonders groß ist. Von einer CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Benzin und Diesel wollte schließlich die Mehrheit der Räte nichts wissen. Damit wurde allerdings die wichtigste Quelle der CO<sub>2</sub>-Emissionen von der entsprechenden Lenkungsabgabe ausgeschlossen. Insgesamt erhält die als ökonomisch betrachtete diskutable Umsetzung der Lenkungsabgabe durch die eidgenössischen Räte nicht mehr als plus 10 Punkte.

Weiter behandelte der Nationalrat in der Wintersession 2011 erneut das Thema des Kapitaleinlageprinzips (KEP). Bis vor der Unternehmenssteuerreform II (USTR II) war die Rückzahlung von Aktienkapital einkommenssteuerpflichtig, sobald der Wert der zurückbezahlten Anteile den Nennwert überstieg. Die Aufhebung dieser steuertechnischen Absurdität (der Nennwert eines Kapitalanteils steht in keinem direkten Zusammenhang mit seinem ökonomischen Wert) sorgte dennoch für eine hitzige Debatte, weil das KEP angeblich kurzfristig zu schwer quantifizierbaren Steuerausfällen geführt hätte. Allerdings lehnte der Nationalrat zwei Motionen ab, die eine Teilaufhebung der USTR II in Bezug auf das Kapitaleinlagenprinzip bewirkt hätten. Diese ordnungspolitische und steuerökonomisch korrekte Entscheidung des Parlaments wird mit 10 Punkten belohnt.

In der gleichen Wintersession lehnte es dann der Ständerat ab, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative des Hauseigentümerversandes für die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung von Rentnern zu formulieren. Dies führte zu einer Korrekturbuchung von minus 10 Punkten beim Teilindex Steuer- & Finanzpolitik. Im Juni 2012 äußerte sich das Schweizer Volk ebenfalls gegen eine Abschaffung dieser Besonderheit des Schweizer Steuersystems. Im Unterschied zur Schweiz kennen sowohl Deutschland als auch Österreich das „Null-Null“-System, in dem weder die Eigenmiete noch die Hypothekarzinsätze steuerlich relevant sind.

Die Wintersession 2011 war durch eine letzte steuerökonomische Sünde gekennzeichnet: die Ablehnung des Einheitssatzes bei der Mehrwertsteuer durch den Nationalrat. Damit ist der Einheitssatz definitiv vom Tisch. Das Zwei-Satz-Modell, das der Nationalrat anstelle des Einheitssatzes verlangt, wird mit über 25 Ausnahmen das heutige System im Wesentlichen fortführen. Diese nicht gänzlich unerwartete Ablehnung führt zu einer Rückbuchung im Umfang von minus 20 Punkten.

Das Jahr 2012 begann hingegen mit einer positiveren Note: Der Bundesrat kündigte eine Revision der Alkoholsteuer an, die jährlich gut 350 Millionen Franken einnimmt. Die Tragweite der Revision ist nicht groß, dennoch setzt sie ein Zeichen: Sie zeigt, dass das Steuersystem auch vereinfacht werden kann. Die Alkoholverwaltung ist die älteste Anstalt des Bundes – auch schon deshalb ein Symbol. Weiter werden drei historische Monopole aufgehoben und der Staat zieht sich ganz aus dem Ethanolhandel zurück. Die Steuerpflicht wird zudem konsequent an die Herstellung und an den Import von Spirituosen geknüpft. Dadurch lässt sich ohne Abstriche bei der Steuersicherung die Anzahl der Steuerpflichtigen von heute jährlich rund 48.000 auf rund 3.000 reduzieren. Wir stoßen mit plus 10 Punkten darauf an.

Im Juni 2012 versenkte das Parlament die Bonussteuer, die als direkter Gegenentwurf auf Verfassungsebene zur „Abzocker“-Initiative gedacht war (der Gegenvorschlag zur Initiative auf Gesetzesebene mündete in eine Revision des Aktienrechtes). Die Bonussteuer hätte zu einer Zusatzbelastung der Löhne über 3 Millionen Franken geführt. Damit bewies das Parlament eine gewisse Resistenz gegen populistische Vorschläge, die mit plus 10 Punkten bewertet wird.

## 7.5 Wettbewerbs-, Infrastruktur und Innovationspolitik

Die Wettbewerbs-, Infrastruktur- und Innovationspolitik des Bundes wird im Reformbarometer zum ersten Mal beurteilt. Diese Bereiche gewinnen ständig an Bedeutung in der Bundesrechnung. So hat der Bildungsanteil am Bundesbudget zum ersten Mal die 10-Prozent-Marke überschritten, auch wenn in der Schweiz die Kantone nach wie vor die Hauptträger der Bildungsausgaben bleiben. Der Infrastrukturbereich steht ebenfalls vermehrt im Zentrum der Bundespolitik. Damit eine Veränderungsrate berechnet werden kann, wird die Bewertung auf die Jahre 2011 und 2012 erweitert. In diesem Zeitraum legte der Teilindex um 2,3 Punkte zu. Um die Übersicht zu gewähren, werden die drei Unterbereiche im Folgenden separat kommentiert.

### ***Infrastrukturpolitik – Gesetzgeberisches Hyperventilieren nach Fukushima***

Der kurz vor der Wahl des neuen Parlaments beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie hat ein gesetzgeberisches Hyperventilieren eingeleitet, das sich allerdings noch nicht gänzlich im Reformbarometer niedergeschlagen hat. Der Atomausstieg wurde als direkte Folge der Nuklearkatastrophe von Fukushima im März 2011 festgelegt. In der Schweiz gab es keinen zwingenden Grund, einen derart abrupten Ausstieg zu beschließen. Daran zeigt sich, zu welchen kurzfristigen Entscheidungen die Schweizer Politik in einem Wahljahr bereit ist. Das Reformbarometer bewertet den Mangel an Ausgewogenheit dieser Entscheidung mit minus 20 Punkten.

Dieser Entscheidung erfordert im Rahmen der neuen Energiestrategie 2050 eine massive Reduktion des Energieverbrauchs und eine deutliche Erhöhung der Produktion erneuerbarer Energien. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen sind eine Totalrevision des Energiegesetzes und weitere gesetzliche Anpassungen nötig. Der Bundesrat hat am 28. September 2012 dazu die Vernehmlassung eröffnet, das heißt, es wurden alle Parteien und Interessengruppen zur Stellungnahme eingeladen. Bewertet (und detailliert diskutiert) werden diese Vorschläge aber wie üblich erst zum Zeitpunkt der bundesrätlichen Botschaft, welche im Jahr 2013 erwartet wird. Darüber hinaus hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine ökologische Steuerreform vorzubereiten.

Mit einer Änderung im Energiegesetz soll der Bundesrat gemäß der Botschaft vom 4. März 2011 die Möglichkeit erhalten, direkt Verbrauchsvorschriften für Anlagen, Fahrzeuge und Geräte zu erlassen. Er kann gegebenenfalls auf solche Vorschriften verzichten, wenn die Energieeffizienz über freiwillige Vereinbarungen gewährleistet ist. Im Vergleich zum geltenden Recht wurde die Reihenfolge von freiwilligen Vereinbarungen und direkten Vorschriften umgekehrt. Die subsidiäre Rolle des Staates wird damit geschwächt. Die bisherige schweizerische Praxis von freiwilligen Vereinbarungen hatte sich jedoch bewährt (Stichwort: Energie-Agentur der Wirtschaft oder Stiftung Klimarappen). Verbrauchsvorschriften sind zudem ein besonders ineffizientes Instrument für die Lenkung von Externalitäten. Dieser ordnungspolitische Fehlgang wird unter Sonstiges mit minus 10 Punkten bewertet.

Kantone und Gemeinden müssen Konzessionen im Zusammenhang mit dem Stromnetz, vor allem das Recht zur Nutzung des öffentlichen Grund und Bodens sowie zur Wasserkraftnutzung, öffentlich ausschreiben. In seiner Stellungnahme vom 20. April 2011 zur parlamentarischen Initiative „Keine unnötige Bürokratie im Bereich der Stromnetze“ spricht sich der Bundesrat für eine Ergänzung des Stromversorgungsgesetzes aus, welche solche Ausschreibungen nicht mehr vorschreibt. Damit wurde eine als Bürokratieabbau getarnte Erhöhung der Markteintrittsbarrieren durchgesetzt, die das Reformbarometer mit minus 10 Punkten bewertet. Beide Räte haben der Vorlage in der Wintersession 2011 zugestimmt.

Neben dem Stromnetz haben sich Bundesrat und Parlament auch intensiv mit der Bahninfrastruktur auseinandergesetzt. Der Bundesrat hat am 18. Januar 2012 die Botschaft zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) verabschiedet. Die FABI-Vorlage schlägt eine neue Lösung für die Finanzierung des Schienenverkehrs vor. Ein Bahninfrastrukturfonds (BIF) soll für die Finanzierung des Ausbaus und Betriebes aufkommen und den Fonds für Eisenbahngroßprojekte (FinöV) ablösen. Der Ansatz, alle Kosten aus einem Topf zu bezahlen, vereinfacht die Finanzierung und ermöglicht, dass laufende Ausgaben (notfalls auf Kosten von Neuinvestitionen) gedeckt sind. Dass der Bundesrat für den BIF-Fonds die Anwendung einer Schuldenbremse beabsichtigt, ist ebenfalls zu begrüßen. Darüber hinaus sollen die FinöV-Mittel in den neuen Fonds übertragen werden. Die Einnahmen aus der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe (LSVA) und der Mehrwertsteuer sollen unbefristet in die Finanzierung der Bahninfrastruktur fließen; die Quersubventionierung durch die Mineralölsteuer soll hingegen befristet bis 2030 fortgesetzt werden. Die Erhöhung der Nutzerfinanzierung durch neue Finanzierungsinstrumente wie die Erhöhung der Trassenpreise und eine neue Finanzierungslösung mit den Kantonen ist zu begrüßen. Es ist jedoch bedauerlich, dass die Bahninfrastrukturfinanzierung durch Quersubventionierung systemfremder Steuern fortgesetzt wird. Insgesamt wird diese Vorlage unter „Finanzierung wird vereinfacht und transparenter“ mit plus 10 Punkten bewertet.

Mit dem Vorschlag für das strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) führt die gleiche Botschaft eine langfristige Planung (bis 2050) des Ausbaus der Bahninfrastruktur ein. Der erste Ausbausritt im Fern- und Regionalverkehr wird 3,5 Milliarden Franken beanspruchen, welche in der Botschaft mit plausiblen volks- und betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskriterien begründet werden. Das Reformbarometer bewertet die geplanten Vorhaben unter „bedarfsgerechte Infrastrukturinvestitionen steigen“ mit plus 10 Punkten.

Am 2. März 2012 hat der Bundesrat in einer weiteren Botschaft beantragt, die Eisenbahnfinanzierung des Bundes für den Zeitraum 2013 bis 2016 auf über 9,4 Milliarden Franken (rund 70 Prozent für die SBB und 30 Prozent für die Privatbahnen) aufzustocken. Das sind jährlich rund 600 Millionen Franken mehr als die Jahre zuvor. Das Geld ist für den Betrieb, Unterhalt und den Substanzerhalt der Bahninfrastruktur (jedoch nicht für Erweiterungsinvestitionen) vorgesehen. Nach dem Ständerat hat der Nationalrat am 24. September 2012 die Botschaft gutgeheißen. Obwohl die Priorität der staatlichen Finanzierung gerechtfertigt scheint, ist es bedauerlich, dass keine weitsichtigeren Finanzplanung existiert, welche diese Mehrausgaben durch Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert. Der Finanzplan wird mit minus 20 Punkten bewertet (unter der Rubrik „Finanzierung der Infrastrukturen wird erschwert“).

Ebenfalls zu begrüßen im Bereich Schienenverkehr ist die Verabschiedung des zweiten Teilpakets der Bahnreform 2 im März 2012. Besonders hervorzuheben ist dabei die Änderung im Personenbeförderungsgesetz, die einen größeren Tarifgestaltungsspielraum eröffnet. Auch Governance-Probleme wurden angegangen. Die Rollentrennung zwischen den Funktionen des Eigners, Regulators und Betreibers wird geklärt und die guten Erfahrungen bei den Ausschreibungen im regionalen öffentlichen Busverkehr werden gesetzlich besser verankert. Leider wird der gesetzliche Rahmen für Ausschreibungen im Bahnverkehr damit nicht verbessert. Die Vorlage wird insgesamt mit plus 20 Punkten bewertet: 10 Punkte unter „Finanzierung wird vereinfacht und transparenter“ und 10 Punkte unter „Wettbewerbsordnung wird verbessert“.

Am 14. November 2012 hat dann der Bundesrat zum Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates zur Änderung des Umweltgesetzes bezüglich der Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung Stellung genommen. Ausgehend von der parlamentarischen Initiative Fournier vom 23. März 2007, sollen die Kantone neu die Möglichkeit erhalten, die Verursacher / Unternehmen zu verpflichten, für die Kosten der Untersuchung, Überwachung und Sanierung eines belasteten Standorts aufzukommen. Für den Fall, dass ein Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, trägt das zuständige Gemeinwesen den Kostenanteil. Die Änderung folgt dem Verursacherprinzip und führt somit zu weniger Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, die die Umwelt weniger belasten, und jenen, die sie stark belasten. Die Maßnahme wird mit plus 10 Punkten bewertet.

### ***Wettbewerbspolitik – Eine verpasste Reformchance***

Im Bereich Wettbewerbsrecht war der Reformelan in der laufenden Berichtsperiode anfänglich groß. Die Evaluation der letzten Änderung des Kartellgesetzes im Jahr 2003 hatte einen klaren Revisionsbedarf aufgezeigt. Daraufhin wurde vom Bundesrat eine institutionelle Reform vorgeschlagen, die vorsah, dass Verwaltungssanktionen nicht mehr von einem Milizgremium (der Wettbewerbskommission) ausgesprochen werden können, in dem auch Interessenverbände vertreten sind. Der Bundesrat schlug allerdings eine umständliche Regelung vor: eine Wettbewerbsbehörde, welche die Untersuchungen führt und den Antrag stellt, und ein erstinstanzliches Gericht zur Beurteilung der Fälle. Die beabsichtigte bessere Trennung von Untersuchungs- und Entscheidungsinstanz wird dennoch als (geringe) Verbesserung der Wettbewerbsordnung mit plus 10 Punkten bewertet.

Die Revisionsvorschläge des Bundesrates standen unter dem Einfluss der deutlichen Aufwertung des Schweizer Frankens – kein guter Orientierungspunkt für eine auf lange Frist bedachte Kartellrechtsrevision. Das Parlament wollte auf jeden Fall die durch die Aufwertung im Ausland erzielten Einkaufsvorteile den Endkundinnen und -kunden zugutekommen lassen. Es wählte dafür jedoch das falsche Instrument: Ein Verbot der (oftmals wettbewerbsfördernden) vertikalen Preisbindungen und Gebietsabschottungen – immerhin mit dem Ventil der Rechtfertigungsmöglichkeit. Weiterhin sollte die Klagelegitimation auf die Endkunden ausgeweitet werden und nicht mehr auf die Wirtschaftsteilnehmer, die in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbes behindert werden, beschränkt sein. Diese Vorschläge werden insgesamt mit minus 20 Punkten bewertet.

Des Weiteren sollen die Überprüfung von Unternehmenszusammenschlüssen strikter beurteilt werden; das heißt, nicht mehr ausschließlich Fälle von (qualifizierter) Marktbeherrschung, sondern alle Zusammenschlüsse, die den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen. Die Überprüfungsarbeiten sollen zudem besser mit dem Ausland koordiniert werden. Damit würde das Kartellrecht, das aktuell eine weitgehend zahnlose Fusionskontrolle beinhaltet, an Wirksamkeit gewinnen – wir bewerten diesen Schritt mit plus 10 Punkten.

In Folge der Annahme der Motion Schweiger durch die eidgenössischen Räte beantragte der Bundesrat, dass von Unternehmen eingerichtete adäquate Compliance-Programme zur Einhaltung von kartellrechtlichen Bestimmungen zu einer Reduktion von Sanktionen führen können. Grundsätzlich können solche Compliance-Programme bereits heute sanktionsmildernd berücksichtigt werden. Eine gesetzlich verankerte Pflicht, solche Programme sanktionsmildernd zu berücksichtigen, würde somit weit über das Ziel hinausschießen und den Wettbewerbsbehörden die systemfremde Kontrolle der Wirksamkeit von unternehmensinternen Compliance-

Programmen aufbürden. Das Reformbarometer bewertet diese Maßnahme mit minus 10 Punkten.

Schließlich wurde eine Anpassung des sogenannten Widerspruchsverfahrens vorgeschlagen, die den Unternehmen bei drohenden kartellrechtlichen Sanktionen ermöglicht, sich frühzeitig Rechtssicherheit zu verschaffen. Rechtssicherheit ist für Unternehmen ein wichtiges Gut, weshalb das Reformbarometer die vorgeschlagene Gesetzesanpassung mit plus 10 Punkten würdigt. Somit beläuft sich die Punktbilanz dieser umfangreichen Revision auf null Punkte – eine verpasste Chance.

Im Teilbereich Wettbewerbspolitik wird auch die neue Agrarpolitik des Bundes beurteilt. Diese setzt auf die Sicherung der Einkommen für die Bauern und auf eine stärkere Gewichtung gesellschaftlicher Leistungen (z. B. die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft). Obwohl der Vorschlag des Bundesrates vom 1. Februar 2012 die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems vorsieht, was zu begrüßen ist, steht die Besitzstandswahrung in der Landwirtschaftspolitik dennoch einmal mehr im Vordergrund. Der größte Zahlungsposten, die neuen pauschalen Flächenbeiträge, führt zu keiner Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft. Diese Ziele werden in der Botschaft nur am Rande diskutiert, auch wenn deren Erfüllung langfristig der (ohnehin bloß virtuellen) Versorgungssicherheit einen größeren Dienst erweisen würde. Die vorliegende Botschaft stellt insgesamt keine Verschlechterung der vorherigen Agrarpolitik dar; sie verzögert aber dringliche Strukturanpassungen in der Landwirtschaft. Der Vorschlag des Bundesrats wird deshalb unter der Rubrik „Sonstiges“ in der Wettbewerbs- & Innovationspolitik mit minus 10 Punkten verbucht.

Darüber hinaus hat das Parlament im März 2012 mit der Zustimmung zur Motion Darbellay vom Bundesrat verlangt, die Verhandlungen über ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU zu stoppen, solange ein Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) nicht zustande kommt. Da die Doha-Verhandlungen größtenteils gestoppt wurden, entspricht diese Forderung einem eigentlichen Abbruch von Agrarverhandlungen. Dieser weitere protektionistische Schutz der Landwirtschaft geht auf Kosten der Konsumenten (welche weiterhin hohe Preise für Nahrungsmittel bezahlen müssen) und der Nahrungsmittelexporteure, die hohe Rohstoffpreise für Landwirtschaftsprodukte zahlen müssen und im Ausland weniger wettbewerbsfähig sind. Diese bindende Forderung des Parlaments bedeutet, dass im Agrarbereich internationale Wettbewerbsverzerrungen längerfristig hingenommen werden müssen. Das Reformbarometer bewertet die Maßnahme mit minus 10 Punkten.

In den Jahren 2011 und 2012 hat der Bundesrat dem Parlament eine Reihe von Freihandels- oder Investitionsabkommen zwischen der Schweiz (oder EFTA) und Drittstaaten zur Genehmigung vorgelegt. Während der tatsächliche wirtschaftliche Mehrwert der unterbreiteten Abkommen mit weniger wichtigen Handelspartnern der Schweiz wie Tadschikistan, Kosovo oder Montenegro unklar ist und der bürokratische Aufwand für einzelne Verhandlungen mit diesen Ländern den Mehrwert übersteigen könnte, ist das Freihandelsabkommen mit Hongkong, dem drittichtigsten Handelspartner der Schweiz in Asien, eindeutig positiv zu gewichten. Die Botschaft für das Abkommen mit Hongkong wurde am 16. September 2011 vorgelegt und wird bei der Wettbewerbspolitik unter „Marktzugang wird vereinfacht“ mit 10 Punkten positiv bewertet. Für die anderen Abkommen werden keine Punkte vergeben.

Als letzte Maßnahme in diesem Teilbereich sei noch die Ablehnung der Wiedereinführung der Buchpreisbindung erwähnt. Das Parlament hatte im März 2011 beschlossen, die Buchpreisbindung wieder einzuführen, obwohl sich der Bundesrat zuvor negativ dazu geäußert hat. Die Buchpreisbindung verhindert den Wettbewerb im Büchermarkt und führt dazu, dass ausländische Großverlage auf Kosten der Schweizer Konsumenten profitieren, in dem sie höhere Renten durch höhere Preise in der Schweiz abschöpfen können. Gegen die Wiedereinführung der Buchpreisbindung wurde jedoch das Referendum ergriffen und glücklicherweise hat sich das Volk am 11. März 2012 für die Liberalisierung ausgesprochen. Entsprechend fand beim Teilindikator Wettbewerbspolitik keine Veränderung statt.

### ***Bildungspolitik – Prioritäten richtig gesetzt***

Angesichts des stärker werdenden Drucks auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Standortattraktivität der Schweiz (Stichwort: Frankenstärke, Lockerung des Bankgeheimnisses, Besteuerung ausländischer Firmen oder Konkurrenz aufstrebender Märkte) setzt der Bundesrat seine politische Priorität in der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) vom 22. Februar 2012 richtig. Er gesteht den staatlichen Krediten in diesem Bereich eine überdurchschnittliche Wachstumsrate von real ungefähr 4 Prozent (oder insgesamt fast 24 Milliarden Franken für die Periode 2013 bis 2016) zu. Im Bereich Bildung soll die Deckung des Bedarfes an allgemein gebildeten und berufsbezogen qualifizierten Personen verbessert werden. Im Bereich Forschung und Innovation wird eine weitere Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit angestrebt. Das Reformbarometer bewertet die BFI-Botschaft mit plus 10 Punkten für eine Anpassung der Ausbildung an den Marktbedürfnissen (Arbeitsmarkt- & Bildungspolitik) und mit plus 30 Punkten für forschungswirksame Bildung (Wettbewerbs- & Innovationspolitik). Die beiden Kammern haben der Vorlage in der Herbstsession 2012 zugestimmt, wobei der Gesamtkredit für die Periode 2013 bis 2016 noch um rund 2,5 Milliarden Franken auf 26,4 Milliarden Franken aufgestockt wurde.

Für den Energiebereich hat die BFI-Botschaft bereits Mittel vorgesehen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in diesem Bereich zu erhöhen. In seiner Botschaft vom 17. Oktober 2012 zum Aktionsplan „Koordinierte Energieforschung Schweiz“ beantragt der Bundesrat zusätzliche Mittel, um die Energieforschung in allen Bereichen der Wertschöpfungskette von der Grundlagenforschung bis zur produktnahen Entwicklung zu fördern. An den Hochschulen sollen Kompetenzzentren mit neuen Professuren entstehen und Nachwuchsforscher gezielt gefördert werden. Unabhängig davon, ob der Ausstieg aus der Kernenergie sinnvoll für die Schweiz ist, ist zu begrüßen, dass der Bundesrat den Forschungsschwerpunkt auf den Energiebereich setzt. Die beantragten Mehrausgaben von gut 200 Millionen Franken für die Periode 2013 bis 2016 werden deshalb nochmals mit plus 10 Punkten bewertet.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu erwähnen, dass der Bundesrat zuvor (am 9. November 2011) die Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) verabschiedet hat. Der Entwurf stellt keine Änderung zum geltenden Recht dar, klärt aber die Aufgaben und Zuständigkeiten in einigen Bereichen und macht die Planungsverfahren einfacher und effizienter. Das Reformbarometer begrüßt die Revision, vergibt jedoch – aufgrund ihrer geringen Auswirkung auf die Zielgröße – keine Punkte. Das Parlament hat die Totalrevision des FIFG im Dezember 2012 gutgeheißen.

## 7.6 Finanzmarktpolitik – Überdurchschnittliche Reformanstrengungen

Im Reformbarometer wird zum ersten Mal auch die Finanzmarktpolitik des Bundesrates und des Parlaments beurteilt. Es werden also alle Maßnahmen der Jahre 2011 und 2012 bewertet. Wir beschränken uns hier allerdings auf die Beschreibung der Maßnahmen im vergangenen Jahr, da die Finanzmarktregulierung bereits ausführlich in einem Sonderkapitel der Ausgabe 2011 des Reformbarometers behandelt wurde. In den letzten zwei Jahren legte der Teilindex Finanzmarkt um beachtliche 3,9 Punkte zu. Damit waren die Reformanstrengungen in diesem Bereich überdurchschnittlich groß.

Im März 2012 verabschiedete der Bundesrat eine Revision des Kollektivanlagengesetzes, das die Organisation und Aufsicht des Fondsgeschäftes regelt. Diese Revision korrigiert und schließt Regulierungslücken im erst 2007 eingeführten Gesetz. Sie sollte den Zugang zum europäischen Markt erleichtern, auf dem die Schweizer Fondsindustrie eine aktivere Rolle spielen möchte. Gegenüber dem Entwurf des Bundesrates wurden Verbesserungen eingeführt. Deshalb die positive Bewertung (plus 10 Punkte).

Im Mai 2012 wurde eine abgeltende Quellensteuer mit Deutschland, Österreich und Großbritannien vom Parlament angenommen, wobei Deutschland das Abkommen nicht ratifiziert hat. Mit dieser Maßnahme soll die Steuerehrlichkeit von in diesen Ländern ansässigen Kunden schweizerischer Banken gefördert und die damit verbundenen Rechtsrisiken verringert werden. Zudem sollen Marktzugangsbeschränkungen abgebaut werden. Diese Maßnahme wurde im Barometer 2012 erwähnt, jedoch nicht bewertet. Sie wird mit plus 10 Punkten bewertet.

Im Juni verabschiedete der Bundesrat eine weitere Botschaft, die die internationalen Finanzbeziehungen der Schweiz betreffen. Mit einer Revision des Geldwäschereigesetzes soll die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) in die Lage versetzt werden, Finanzinformationen mit anderen FIUs (Financial Intelligence Unit) auszutauschen. Die MROS ist die einzige von 127 FIUs, die keine Finanzinformationen an ihre Partnerbehörden weitergibt, was eine Suspendierung der Schweiz im internationalen Gremium aller FIUs (die Egmont-Gruppe) bedeutet hätte. Eine solche Suspendierung hätte negative Auswirkungen auf die bereits angeschlagene Reputation des schweizerischen Finanzplatzes ausgelöst. Problematisch allerdings ist die Entwicklung, dass in der Liste der Straftaten, die Abklärungen (und Informationsaustausch) zur Geldwäsche auslösen sollen, neu als „tax crimes related to direct taxes and indirect taxes“ aufgeführt werden. Steuerdelikte tauchen mithin international in neues Scheinwerferlicht: als Vortat zur Geldwäscherei. Der Schweizer Finanzplatz zeigte keine Freude an dieser Vermischung von Geldwäschereibekämpfung und Steuereintreibung. Die Gefahr, dass Geldwäschereikontrollstellen in einem Berg von für sie irrelevanten Verdachtsmeldungen über kleine Steuerdelikte ersticken, ist vorhanden, jedoch immerhin begrenzt. Der Schweizer Finanzplatz vermeidet damit auch hier ein Sonderfall zu werden. Deshalb gibt es hier plus 10 Punkte.

Schließlich hat im Juli 2012 das Parlament der Gewährung eines Rahmenkredites von 10 Milliarden Franken zur Weiterführung und Erweiterung der internationalen Währungshilfe über einen Zeitraum von fünf Jahren zugestimmt. Die Schweiz hat ein starkes Interesse daran, sich an dieser multilateralen Aktion zur Sicherung der Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems zu beteiligen. Erstens wären im Fall einer Eskalation der Krise Länder betroffen, mit denen die Schweiz sowohl finanziell als auch wirtschaftlich eng verflochten ist. Zweitens wäre die Schweiz aufgrund ihrer Offenheit, ihres bedeutenden Finanzplatzes und ihrer wichtigen Währung in ausgeprägtem Ausmaß von einer Destabilisierung des internationalen Wäh-

rungs- und Finanzsystems betroffen. Deshalb wird diese Maßnahme ebenfalls mit plus 10 Punkten bewertet.

## 8 Schlussfolgerungen

Mit der Ausgabe 2013 erscheint bereits das zehnte D A CH-Reformbarometer seit Bestehen – ein Grund also zum Feiern. Doch bietet auch die bewertete Reformpolitik der drei deutschsprachigen Länder insgesamt einen Grund dazu? Es trifft zwar zu, dass Deutschland mit der Agenda 2010 bedeutende Reformleistungen erbrachte, während die Schweiz aus der Stagnation der 1990er Jahre Konsequenzen zog und Österreich die Finanz- und Währungskrise überraschend solide überstand. Doch die Eurokrise lauert noch immer im Hintergrund – nach wie vor mit potenziell enormen Konsequenzen, nicht nur für die D A CH-Länder, sondern für den ganzen Kontinent. Die Reformbereitschaft in einigen Krisenländern der EWU wie Portugal, Griechenland und Spanien ist neuerdings besonders groß. Das ist nicht weiter erstaunlich, denn wem das Wasser bis zum Hals steht, der muss strampeln. Anders als in den D A CH-Ländern wurden diese Reformen allerdings nur unter einem enormen Druck, mit Zähneknirschen und gegen den Willen eines Großteils der Bevölkerungen angepackt.

Dennoch verleiht unsere Analyse insgesamt jenen Stimmen Gewicht, die von einer Aufhellung des Horizonts in Europa ausgehen. Noch ist es aber zu früh, „mission accomplished“ auszurufen. Es lauert die Gefahr, dass die ersten Erfolge zum Erlahmen des Reformeifers führen – wie dies in der Schweiz dieses Jahr zu beobachten ist und auch in gewissen Bereichen der deutschen Wirtschaftspolitik. Dies gilt umso mehr, weil die unkonventionelle Geldpolitik der Zentralbanken die Marktsignale nach wie vor verzerrt und die Perspektiven in einem zu günstigen Licht erscheinen lässt, was der Implementierung struktureller Reformen im Weg stehen könnte.

Für die D A CH-Volkswirtschaften ist die Reformagenda deshalb noch lange nicht abgearbeitet. Der Wettbewerbsdruck, der von den aufstrebenden Volkswirtschaften ausgeht, und das rasche Tempo des weltweiten Strukturwandels lassen ein Erlahmen des reformerischen Elans nicht ungestraft zu. „Nicht einfach gut, sondern besser sein“, heißt die Devise. Dazu soll auch das D A CH-Reformbarometer die nötigen Impulse liefern.

## 9 Die Kriterienkatalog des D A CH-Reformbarometers

Im D A CH-Reformbarometer 2013 wird ein neuer Kriterienkatalog zur Anwendung kommen. Er besteht aus fünf Teilbereichen und ist wie folgt untergliedert.

### 1. Wettbewerbs- und Innovationspolitik

#### 1.1 Wettbewerbspolitik

- Marktzugang wird vereinfacht.
- Wettbewerbsordnung wird verbessert.
- Wettbewerbsverzerrungen werden beseitigt.

#### 1.2 Infrastrukturpolitik

- Subsidiäre Rolle des Staates wird verstärkt.
- Finanzierung wird vereinfacht und transparenter.
- Planungsprozesse werden effizienter.
- Bedarfsgerechte Infrastrukturinvestitionen steigen.

#### 1.3 Innovationsklima

- Private Forschungs- und Innovationsfinanzierung wird vereinfacht.
- Forschungswirksame / tertiäre Bildung wird erhöht.
- Fiskalische Anreize und Subventionen für innovative Unternehmen werden verbessert.
- Patentrecht wird zugunsten der Innovation angepasst.

#### 1.4 Sonstiges

### 2. Finanzmarktpolitik

#### 2.1 Kredit- und Kapitalmarktpolitik

- Versorgung der Wirtschaft mit Krediten und Kapital wird verbessert.
- (Verzerrungsneutrale) Ersparnisbildung wird verbessert.
- Risikotransfer durch Versicherungen wird gewährleistet.

#### 2.2 Finanzmarktordnung

- Eigenverantwortung der Akteure wird erhöht.
- Wettbewerb im Finanzsystem wird gestärkt.
- Schutz der Investoren und Kreditnehmer wird verbessert.

#### 2.3 Stabilität

- Resistenz gegenüber externen Schocks wird erhöht.
- Unabhängigkeit und Treffsicherheit der Regulierung wird verbessert.
- Unabhängigkeit der Geldpolitik wird erhöht.

#### 2.4 Sonstiges

### 3. Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik

#### 3.1 Deregulierung des Arbeitsmarktes

- Betriebliche Ebene wird gestärkt.
- Arbeitszeit wird flexibler.
- Marktzugang wird vereinfacht.
- Arbeitsrecht wird vereinfacht.

#### 3.2 Arbeitsmarktpolitik

- Transferhöhe und Bezugsdauer werden effizienter.
- Anreize für die Arbeitsaufnahme werden gestärkt.

- Versicherungsprinzip wird gestärkt.
- 3.3 Bildungspolitik
  - Ausbildung wird den Marktbedürfnissen angepasst.
  - Durchlässigkeit des Bildungssystems wird verbessert.
  - Weiterbildungsmöglichkeiten werden gestärkt.
  - Effizienz des Bildungssystems wird gestärkt.
- 3.4 Sonstiges
- 4. Sozialpolitik
  - 4.1 Gesetzliche Krankenversicherung
    - Effizienz der Versicherung wird gesteigert.
    - Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab.
    - Versicherungsprinzip wird gestärkt.
  - 4.2 Gesetzliche Rentenversicherung
    - Effizienz der Versicherung wird gesteigert.
    - Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab.
    - Versicherungsprinzip wird gestärkt.
  - 4.3 Soziale Pflegeversicherung
    - Effizienz der Versicherung wird gesteigert.
    - Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab.
    - Versicherungsprinzip wird gestärkt.
  - 4.4 Weitere sozialpolitische Bereiche
    - Effizienz des Systems wird gestärkt.
    - Treffsicherheit der Ausgaben wird erhöht.
    - Eigenverantwortung wird gestärkt.
  - 4.5 Sonstiges
- 5. Steuer- und Finanzpolitik
  - 5.1 Unternehmenssteuern
    - Grenzsteuerbelastung von Unternehmen sinkt und / oder reduziert die Unternehmensleistungen nicht.
    - Gesamtsteuerbelastung von Unternehmen sinkt und / oder reduziert die Unternehmensleistungen nicht.
  - 5.2 Personensteuern
    - Grenzsteuerbelastung privater Einkommen sinkt und / oder reduziert das Arbeitsangebot nicht.
    - Gesamtsteuerbelastung der Bürger sinkt und / oder beeinträchtigt die Kapitalbildung nicht.
    - Verbrauchssteuerbelastung sinkt und / oder wird vereinfacht.
  - 5.3 Effizienz des Steuersystems
    - Steuerliche Diskriminierung wird abgebaut.
    - Steuersystem wird einfacher.
    - Steuerstruktur wird wachstumsfreundlicher.
    - Subsidiarität wird gestärkt.
    - Fiskalisierung der Lenkungsabgaben nimmt ab.
  - 5.4 Sonstiges

## 9.1 Wettbewerbs- und Innovationspolitik

Ein wichtiger Bestandteil für den langfristigen Erfolg eines Landes ist seine Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten. Der Teilindikator Wettbewerbs- & Innovationspolitik umfasst alle Maßnahmen, die die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit beeinflussen. Ziel der Politik ist es, wettbewerbliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die langfristig zu einer effizienten Allokation von Ressourcen, zur Verbesserung der Produktivität sowie zu mehr Innovationsaktivität und -fähigkeit führen. Die ökonomische Literatur ist sich weitgehend einig, dass mehr Wettbewerb ein Motor für Wirtschaftswachstum und Innovation ist (s. für einen Überblick der Theorie und Empirie Fingleton/Flitscher/Suarez, 2011). Zum Beispiel fördert mehr Wettbewerb das Wirtschaftswachstum und den Wohlstand, weil Firmen starke Anreize haben, effizienter zu wirtschaften: das heißt Kapital, Arbeit und natürliche Ressourcen besser zu nutzen als ihre Konkurrenten, die Kosten zu reduzieren und stets innovativ zu bleiben. Konsumenten hingegen profitieren von dem Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten durch größere Auswahl, niedrigere Preise und bessere Qualität der Güter und Dienstleistungen. Der Teilindikator ist in die Bereiche Wettbewerbspolitik, Infrastrukturpolitik und Innovationsklima unterteilt.

Der Bereich Wettbewerbspolitik betrifft das generelle Regelwerk auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten und schließt folgende Kriterien ein:

- Der Marktzugang wird vereinfacht.
- Die Wettbewerbsordnung wird verbessert.
- Die Wettbewerbsverzerrungen werden beseitigt.

Entsprechend misst sich die Qualität der Wettbewerbspolitik daran, ob eine Politikmaßnahme den Marktzugang für Investoren und Firmen vereinfacht (z. B. durch den Abbau von bürokratischen Hürden zur Gründung einer Firma), die Wettbewerbsordnung verbessert wird (z. B. durch eine Anpassung des Kartellrechts, die zu mehr Wettbewerb führt, unter der Bedingung, dass die Güter und Dienstleistungen stets angeboten werden können) und Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden (z. B. durch die Beseitigung der Subventionierung einzelner Firmen oder Branchen, Stichwort: Landwirtschaft). Die verwendete Definition von Wettbewerbspolitik geht also über Maßnahmen, die das Wettbewerbs- oder Kartellrecht betreffen, hinaus. Diese sind unter dem Kriterium „Wettbewerbsordnung wird verbessert“ subsumiert. Zusätzlich schließt der Bereich auch handels- oder investitionspolitische Maßnahmen mit ein, die es zum Beispiel ausländischen Firmen erleichtert sich niederzulassen oder den Zugang für ausländische Produkte und Dienstleistungen vereinfacht.

Der zweite Bereich Infrastrukturpolitik umfasst folgende Kriterien:

- Die subsidiäre Rolle des Staates wird verstärkt.
- Die Finanzierung wird vereinfacht und transparenter.
- Planungsprozesse werden effizienter.
- Die bedarfsgerechten Infrastrukturinvestitionen steigen.

Die Infrastrukturpolitik stellt sicher, dass Infrastrukturen und öffentliche Dienstleistungen (z. B. im Bereich Energie, Telekom, Verkehr, Gesundheit, Bildung und Medien) in dem vom Staat gewünschten Maß (einschließlich Inhalt und Qualität) zur Verfügung gestellt werden. Ziel der Politik ist es, dass diese Infrastrukturleistungen mit möglichst vielen Wettbewerbselementen erreicht werden und der Staat als Produzent und Dienstleister zurücktritt (Meister, 2012). Die

Finanzierung soll vereinfacht und transparenter werden. Dies bedeutet weitgehend eine Finanzierung nach dem Verursacher-/Nutzerprinzip. Darüber hinaus soll die Infrastrukturpolitik bedarfsgerechte Infrastrukturinvestitionen tätigen, um optimale Voraussetzungen für die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu schaffen. In Zürich ist beispielsweise ein moderner Flughafen mit einem großen Streckennetz und großer Frequenz dafür Voraussetzung, dass die Stadt weiterhin attraktiv für international tätige Firmen bleibt.

Schließlich ist die Innovationskraft und -fähigkeit entscheidend für die Entwicklung und Wohlstandsmehrung in einem Land (z. B. OECD, 2007). Der dritte Bereich des Teilindikators gibt Aufschluss über Verbesserungen des Innovationsklimas und misst sich an folgenden Kriterien:

- Die private Forschungs- und Innovationsfinanzierung wird vereinfacht.
- Forschungswirksame / tertiäre Bildung wird erhöht.
- Fiskalische Anreize und Subventionen für innovative Unternehmen werden verbessert.
- Das Patentrecht wird zugunsten der Innovation angepasst.

Auch beim Innovationsklima ist es entscheidend, dass der Markt sowohl bei der Finanzierung als auch bei innovativen Firmen selbst wirken kann. Das bedeutet, dass Finanzinstitute ihre Produkte möglichst frei kreieren können, um für die besten innovativen Firmen optimale Finanzierungsbedingungen zu gewährleisten. Darüber hinaus soll jene Bildung stärker unterstützt und gefördert werden, die die künftige Innovationskraft der Bevölkerung stärkt. Die fiskalischen Anreize sollen in der Weise gesetzt werden, dass die Standortattraktivität für innovative Firmen steigt. Subventionen sollen nicht selektiv für einzelne strategische Firmen, sondern potenziell jeder Firma unter den gleichen innovationsfördernden Bedingungen gewährt werden. Ein Maß des Innovationsklimas ist auch, ob der regulatorische und institutionelle Rahmen (inklusive Patentrecht) dem technologischen Fortschritt angepasst wird.

Der Bereich Sonstiges steht für jene Bewertungen der Wettbewerbs- und Innovationspolitik, die keinem anderen Bereich eindeutig zugeteilt werden können, aber dennoch einen prägenden Einfluss auf das Politikfeld ausgeübt haben.

## **9.2 Finanzmarktpolitik**

Im Allgemeinen umfasst der Finanzmarkt die Kapital-, Bank- und Versicherungsmärkte. In den letzten Jahrzehnten haben diese Märkte in vielen Ländern deutlich an Bedeutung gewonnen – so sehr, dass öfters von einer exzessiven „Finanziarisierung“ die Rede ist. Meist verkennt diese Kritik die wichtigen Funktionen, welche die Finanzmärkte in unseren Volkswirtschaften erfüllen, allen voran die Allokation des Kapitals, das heißt das Zuordnen der Ressourcen derjenigen Haushalte oder Unternehmen, die momentan weniger konsumieren als sie einnehmen (Sparer), zu jenen Haushalten, die sich in der gegensätzlichen Situation befinden (Schuldner).

Eine weitere wichtige Funktion des Bankensystems liegt in der Transformation von liquiden Verbindlichkeiten, beispielsweise Spardepositen in relativ illiquide Anlagen (z. B. Hypotheken, Unternehmenskredite). Schließlich trägt der Finanzmarkt, vor allem die Versicherungsbranche, entscheidend zur Verteilung und Diversifikation der Risiken bei.

Dementsprechend werden im ersten Bereich des Teilindikators Finanzmarktpolitik Maßnahmen positiv bewertet, die eine Verbesserung

- der Versorgung der Wirtschaft mit Krediten und Kapital,
- der Ersparnisbildung oder
- des Risikotransfers durch Versicherungen bewirken.

Ferner gelten die Prinzipien einer „guten“ Marktordnung auch auf dem Finanzmarkt, weshalb der zweite Bereich des Teilindikators die anerkannten Grundsätze der

- Eigenverantwortung der Marktteilnehmer und
- des wirksamen Wettbewerbes im Finanzsystem umfasst.

Allerdings sind Finanzmärkte wohl mehr als andere Märkte durch Situationen asymmetrischer Information zwischen Anbietern und Nachfragern oder durch die beschränkte Rationalität gewisser Marktteilnehmer (z. B. Kleinanleger) gekennzeichnet. Auch deshalb gehört der Finanzmarkt heute zu den am engsten regulierten Sektoren. Der Staat mischt sich auf mehreren Ebenen (national, supranational und sektoriell) mit zahlreichen Regulierungsbehörden intensiv in das Finanzmarktgeschehen ein. Dabei lassen sich zwei Arten von Regulierung unterscheiden (Borio, 2003):

- Die mikroprudentielle Regulierung, bei der es um den Schutz der Konsumenten von Finanzdienstleistungen vor „unlauterem“ Gebaren der Finanzintermediäre geht – von der Festlegung von Bilanzierungsvorschriften bis hin zur Vorbeugung bestimmter Delikte, beispielsweise der Geldwäscherei.
- Die makroprudentielle Regulierung, die zur Sicherung der Stabilität des Finanzsektors als Ganzes dient.

Die mikroprudentielle Regulierung gehört im Indikator Finanzmarkt zum Teilbereich Marktordnung, denn sie stellt einen Bestandteil der „Spielregeln“ dar, die die Transaktionen auf diesem Markt ordnen. Daher wird als drittes Kriterium dieses Teilbereiches beurteilt, ob die Maßnahme

- den Schutz von Investoren und Kreditnehmern verbessert.

Die makroprudentielle Regulierung hingegen gehört zum dritten Teilbereich (Stabilität). Ziel dieser Regulierung ist es, dass der Finanzmarkt als Ganzes gegen Schocks resistent wird und sich die Schwierigkeiten eines Finanzinstitutes nicht auf andere übertragen. In allen D A CH-Ländern spielen die Regeln zum Erhalt eines angemessenen Eigenkapitalanteils der Finanzintermediäre eine zentrale Rolle für diese Art der Regulierung. Schließlich gehören auch die Zentralbanken zu den Garanten der Finanzmarktstabilität. Maßnahmen, die die Unabhängigkeit und Organisationsstruktur der jeweiligen Zentralbanken beeinflussen, werden deshalb ebenfalls in diesem Teilbereich benotet. Zusammenfassend wurden in diesem Teilbereich folgende Faktoren berücksichtigt:

- die Resistenz gegenüber externen Schocks,
- die Unabhängigkeit und Treffsicherheit der Regulierung und
- die Unabhängigkeit der Geldpolitik.

### 9.3 Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik

Das Ziel der Arbeitsmarktpolitik liegt darin, Arbeitslosigkeit abzubauen und ihre Entstehung zu vermeiden. Denn Arbeitslosigkeit hat viele negative Auswirkungen für die Betroffenen, zum Beispiel der Verlust von Einkommen, Qualifikation und Selbstwertgefühl, sowie für Wirtschaft und Gesellschaft, etwa in Form der Kosten für die öffentlichen Haushalte, der Belastungen der Sozialversicherungen oder der steigenden Lohnzusatzkosten. Arbeitslosigkeit erzeugt Wohlfahrtsverluste, da Beschäftigungspotenzial ungenutzt bleibt. Auch wird Humankapital entwertet und Ressourcen werden gebunden, die anderweitig sinnvoller eingesetzt werden könnten. Arbeitslosigkeit entsteht dann, wenn bei dem gegebenen Lohnniveau die Nachfrage der Unternehmen und öffentlichen Arbeitgeber nach Arbeitskräften niedriger ist als das Arbeitsangebot der privaten Haushalte. Zudem kann es wegen mangelnder regionaler oder beruflicher Mobilität der Arbeitnehmer und wegen fehlender Übereinstimmung von Qualifikation und Anforderungsprofil zu einem Mismatch auf dem Arbeitsmarkt kommen. Im Ergebnis ist Arbeitslosigkeit ein Indiz dafür, dass sich auf dem Arbeitsmarkt kein markträumender Preis herausbilden kann, der Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zum Ausgleich bringt. Zur Beseitigung solcher Probleme müssen deshalb die Funktionsmängel des Arbeitsmarktes verringert werden (Berchem, 2005, 29).

Bildung und Qualifikation spielen eine immer wichtigere Rolle für den Arbeitsmarkt. Die Deckung des Fachkräftebedarfs wird zunehmend als eine der künftigen Hauptaufgaben der Politik empfunden (Bähr/Puls, 2012, 63). Im Rahmen dieses Teilindikators werden daher auch Maßnahmen bewertet, die geeignet erscheinen, die marktgerechte Aus- und Weiterbildung von Fachkräften zu beeinflussen.

Der Teilindikator Arbeitsmarkt- & Bildungspolitik setzt sich aus drei Einzelindikatoren zusammen. Dies sind die gesetzlichen Regeln des Arbeitsmarktes, die Ausgestaltung von Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit sowie die Beseitigung von Zugangsbarrieren in den Arbeitsmarkt und die Bildungspolitik. Dementsprechend lauten die Einzelindikatoren: Deregulierung des Arbeitsmarktes, Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik.

Ohne verlässliche, staatlich garantierte Rahmenbedingungen funktioniert eine Marktwirtschaft nicht. Daher bedarf es grundsätzlich der Festlegung bestimmter Regeln. Empirische Studien belegen jedoch, dass sich zu viel Regulierung auf die Beschäftigung auswirken kann (Enste/Hardege, 2006, 37 ff.). Ziel der Deregulierung ist es daher, den Arbeitssuchenden einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen und die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber zu erhöhen. Wichtige Andockstellen sind dabei der Arbeits- und Kündigungsschutz, die gesetzlichen Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung und zum Abschluss von Tarifverträgen sowie die gesetzlichen Vorschriften zur Arbeitszeit. Maßnahmen der Politik werden auch daraufhin untersucht, inwieweit sie die tarifliche Normierung vermindern und die Steuerungsmöglichkeiten der Betriebe verbessern, zum Beispiel bei der Lohndifferenzierung, der Anpassung von Arbeitszeiten an die betrieblichen Bedürfnisse oder der Einstellung und Kündigung von Mitarbeitern. Schließlich sind auch Dauer und Lage der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeiten zentrale Wettbewerbsparameter. Maschinenlaufzeiten haben eine große Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Arbeitszeitflexibilisierung und -verlängerung im Lebenszyklus ermöglichen eine bessere Nutzung des Humankapitals und erhöhen die Beschäftigungschancen.

Zusammenfassend lauten daher die Kriterien im Bereich Deregulierung des Arbeitsmarktes, anhand derer die Politik positiv bewertet wird:

- Die betriebliche Ebene wird gestärkt.
- Die Arbeitszeit wird flexibler.
- Der Marktzugang wird vereinfacht.
- Das Arbeitsrecht wird vereinfacht.

Anhand des Indikators Arbeitsmarktpolitik werden die Wirkungen der Änderungen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik und der Fürsorgesysteme auf das Arbeitsangebot bewertet. Hier stehen die Verzerrungen auf die Angebotsentscheidung im Vordergrund, die von den finanziellen Leistungen aus den Transfersystemen ausgehen können. Grundsätzlich dient die Arbeitslosenversicherung der Absicherung des Verdienstausfalls bei zeitlich befristeter Arbeitslosigkeit und ist damit eine Versicherung gegen konjunkturelle Risiken. Einerseits kann sie durch ihren Leistungsumfang (Höhe und Bezugsdauer) die Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer behindern und somit dem strukturellen Wandel im Wege stehen. Andererseits kann eine angemessene Arbeitslosenunterstützung den Arbeitslosen ausreichend Zeit geben, um eine zu ihrer Qualifikation passende Stelle zu finden. Die dadurch ermöglichte bessere Ausnutzung des Humankapitals ist volkswirtschaftlich vorteilhaft, weil die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigt und sich infolgedessen Einkommen und Wohlstand erhöhen (Schäfer, 2003, 17 f.). Für die Verfestigung von Arbeitslosigkeit zur Langzeitarbeitslosigkeit (als langzeitarbeitslos gilt, wer zwölf Monate und länger arbeitslos ist), können außerdem Fehlanreize im Sozialsystem verantwortlich gemacht werden. Dazu zählen vor allem der mangelnde Abstand zwischen der Transferleistung und dem erzielbaren Arbeitseinkommen sowie hohe Transferentzugsraten im Falle der Arbeitsaufnahme. Problematisch ist außerdem eine zu hohe Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Lohnersatzleistung. Denn je weniger von dem Hinzuverdienst übrigbleibt und je niedriger damit das Nettoeinkommen ausfällt, desto geringer ist die Bereitschaft, aus dem Transferbezug in die Erwerbsarbeit zu wechseln. Aufgrund dieser einander widersprüchlichen Eigenschaften der Arbeitslosenunterstützung ist es eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, die Transferhöhe und die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung effizient zu gestalten. Zudem soll die Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag dazu leisten, dass es zu einem besseren Matching von Angebot und Nachfrage und damit zu einer schnelleren Wiederbeschäftigung von Erwerbslosen kommen kann. Dabei bedient sie sich vielfältiger Instrumente und Programme wie Beratung und Vermittlung, Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende, Subventionierung von Arbeitsplätzen durch Lohnkostenzuschüsse, Leistungen zur beruflichen Rehabilitation oder zielgruppenspezifische Eingliederungsmaßnahmen für jüngere, ältere oder gering qualifizierte Arbeitslose. Mithilfe dieser Maßnahmen soll der schnelle und passgenaue Übergang in dauerhafte, nicht geförderte Tätigkeiten unterstützt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die Ressourcen für die Integration in eine ungeforderte Beschäftigung effizient verwendet werden. Schließlich ist in der Arbeitsmarktpolitik das Versicherungs- oder Äquivalenzprinzip stärker zu beachten. Zahlungen der Arbeitslosenversicherung oder die Mindestsicherung bei Nichterwerbstätigkeit sind stärker an Gegenleistungen zu koppeln. Außerdem darf die Arbeitslosenversicherung nicht in den Dienst sozialpolitischer oder gesamtstaatlicher Aufgaben gestellt werden. Denn diese gehen über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus und sind aus Steuermitteln zu finanzieren. Eine Beitragsfinanzierung über die Arbeitslosenversicherung erhöht hingegen die Arbeitskosten und belastet einseitig den Faktor Arbeit.

Die Initiativen der Politik werden im Indikator Arbeitsmarktpolitik daraufhin untersucht, ob sie einen Beitrag zur Erreichung der folgenden Ziele leisten können:

- Die Transferhöhe und Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen werden effizienter.
- Die Anreize für die Arbeitsaufnahme werden gestärkt.
- Das Versicherungsprinzip wird gestärkt.

Das Bildungssystem eines Landes gilt zunehmend als entscheidender Faktor im internationalen Standortwettbewerb. Die Verfügbarkeit von Fachkräften ist aus Unternehmenssicht ein zentraler Standortfaktor und gerade in hochentwickelten Ländern wie Deutschland, Österreich und der Schweiz hat sich mangelnde Qualifikation zu einem der größten Probleme bei der Vermittlung von Arbeitslosen entwickelt. Bildungspolitik ist daher heute ein zentraler Aspekt in der Arbeitsmarktpolitik. Die Aufgabe der Politik ist es, ein Umfeld zu schaffen, das ein möglichst gutes Matching von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen ermöglicht. Das betrifft sowohl die Organisation der staatlichen Ausbildung in Schulen (Stichwort: Ausbildungsfähigkeit) und Universitäten als auch die Rahmenseetzungen für die berufliche Ausbildung. Auch die Durchlässigkeit des Bildungssystems ist ein wichtiger Wettbewerbsvorteil in einer wissensbasierten Ökonomie. Besonders in den deutschsprachigen Ländern werden bereits in einem sehr frühen Stadium die Weichen für die weitere schulische und berufliche Laufbahn gestellt. Dabei ist nicht immer die Leistungsfähigkeit des Kindes, sondern oftmals der Wille der Eltern entscheidend. Hier sollte unbedingt das Leistungsprinzip gestärkt werden. Zudem sollte es selbstverständlich sein, leistungsbereiten Jugendlichen aus unteren Schulformen alle Bildungschancen zu eröffnen. Unter Durchlässigkeit des Bildungswesens wird aber auch die Möglichkeit verstanden, durch lebenslanges Lernen neue Qualifikationen zu erwerben, um den eigenen Wissensstock weiter aufzubauen. Gerade im Hinblick auf die demografische Entwicklung in Europa ist dies ein entscheidender Punkt auf dem Weg zu mehr Wohlstand und Beschäftigung. Generell muss die Effizienz des Bildungssystems weiter verbessert werden, beispielsweise durch Maßnahmen zur Reduktion von Studienabbrecherquoten.

Im Teilindikator Bildungspolitik werden daher die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- Die Ausbildung wird den Marktbedürfnissen angepasst.
- Die Durchlässigkeit des Bildungssystems wird verbessert.
- Die Weiterbildungsmöglichkeiten werden gestärkt.
- Die Effizienz des Bildungssystems wird gestärkt.

Der Bereich Sonstiges steht für jene Bewertungen der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, die keinem anderen Bereich eindeutig zugeteilt werden können, aber dennoch einen prägenden Einfluss auf das Politikfeld ausgeübt haben.

## **9.4 Sozialpolitik**

Der Teilindikator Sozialpolitik umfasst im Wesentlichen die Bereiche der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Ziel der Sozialpolitik ist die Sicherung der wirtschaftlichen Lage der Bürger bei existenzbedrohenden Lebensrisiken. Auf den Gesundheitsbereich übertragen bedeutet dies, dass einkommensschwachen Bevölkerungsschichten der Zugang zu einer grundlegenden medizinischen Versorgung ermöglicht werden soll. Durch die Rentenpolitik soll darüber hinaus den Menschen im Alter ein angemessener Lebensstandard garantiert werden. Die Bürger haben grundsätzlich ein Interesse daran, sich gegen große Risiken abzusichern und für das Alter vorzusorgen, damit sie in Zeiten, in denen die eigene Einkommenserzielung wegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit oder aus Altersgründen nicht mehr möglich ist, finanziell nicht

ins Bodenlose fallen. Auch der Staat hat ein berechtigtes Interesse daran, dass seine Bürger gegen diese Risiken versichert sind. Denn wenn sie einem Einkommenserwerb nicht mehr nachgehen können, müssten sie ohne Versicherungsschutz von der Allgemeinheit finanziert werden.

Die Einzelindikatoren im Bereich Sozialpolitik sind: Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung, Pflegeversicherung und weitere sozialpolitische Bereiche.

In diesen drei Teilindikatoren werden die Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung bewertet. Für Deutschland wird außerdem die soziale Pflegeversicherung und für die Schweiz die Invalidenversicherung in die Betrachtung mit einbezogen. Alle Teilindikatoren werden mit dem gleichen Satz von Kriterien beurteilt:

- Die Effizienz der Versicherung wird gesteigert.
- Die Umverteilung zwischen den Generationen nimmt ab.
- Das Versicherungsprinzip wird gestärkt.

Die Auswahl der Kriterien folgt dabei den folgenden Begründungen. Hohe Sozialbudgets und expansive Sozialleistungen nehmen dem Bürger Entscheidungen ab und beschneiden seine Wahlfreiheit. Ein Zuviel an sozialen Leistungen widerspricht den Präferenzen vieler Bürger und senkt damit das gesamtstaatliche Wohlfahrtsniveau. In dynamischer Sicht hemmen hohe Sozialausgaben außerdem das Wirtschaftswachstum, da Ressourcen in Bereichen gebunden werden, die über wenig Lern- und Wachstumspotenzial verfügen. Daher wird es im Rahmen des Reformbarometers positiv bewertet, wenn die Effizienz der Versicherung gesteigert wird. Die mit sinkenden Ausgaben einhergehenden niedrigeren Beitragslasten führen zu einer finanziellen Entlastung der Haushalte und erhöhen dadurch den Spielraum für eine präferenzgerechte private Vorsorge gegen Alters- und Gesundheitsrisiken. Dabei müssen niedrigere Ausgaben nicht zwangsläufig mit einem schlechteren Leistungsniveau einhergehen. Im Gesundheitswesen können hohe Effizienzreserven über Strukturreformen realisiert werden, wenn sie zu mehr Wettbewerb unter den Leistungsanbietern (Ärzte, Krankenhäuser) und Krankenversicherungen führen und die Bürokratiekosten senken.

Die drei Sozialversicherungen stehen darüber hinaus vor demselben Problem, dass mit zunehmender Alterung der Gesellschaft immer weniger Beitragszahler im Umlageverfahren für immer mehr Leistungsempfänger aufkommen müssen. Anhand des Kriteriums Umverteilung zwischen den Generationen sollen Reformmaßnahmen daraufhin überprüft werden, ob sie dazu beitragen, die Sozialversicherungssysteme resistenter gegen die demografischen Veränderungen zu machen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) für Deutschland erzielt ein männlicher Rentner des Geburtsjahrgangs 1940 eine nominale Beitragsrendite in der Gesetzlichen Rentenversicherung von 3,2 Prozent, eine Rentnerin sogar von 3,9 Prozent. Jüngere Kohorten schneiden deutlich schlechter ab. Die Beitragsrendite des Geburtsjahrgangs 2010 beträgt nur noch 2,2 (Männer) und 2,9 Prozent (Frauen). Eine Reduktion der Umverteilung zwischen den Generationen wird im Reformbarometer positiv bewertet.

Schließlich wird überprüft, inwiefern das Versicherungsprinzip in den drei Sozialversicherungen gewahrt bleibt. Hierbei kommt das (Risiko-)Äquivalenzprinzip zum Tragen, welches verlangt, dass die Versicherungsbeiträge proportional zu den Versicherungsleistungen sind. Vor allem in

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

Der Bereich Sonstiges steht für jene Bewertungen der Sozialpolitik, die keinem anderen Bereich eindeutig zugeteilt werden können, aber dennoch einen prägenden Einfluss auf das Politikfeld ausgeübt haben.

## **9.5 Steuer- und Finanzpolitik**

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

Zunehmende Defizite lassen sich auf sinkende Steuereinnahmen und / oder steigende Staatsausgaben zurückführen. Die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben kann ganz unterschiedliche Gründe haben. Während eines wirtschaftlichen Abschwungs sind steuerliche Mindereinnahmen kaum vermeidbar, da sich die betreffenden Bemessungsgrundlagen (z. B. bei der Mehrwertsteuer oder Einkommensteuer) aufgrund der schwachen Konjunktur deutlich schwächer entwickeln als in konjunkturell normal verlaufenden Zeiten. Eine Erhöhung der Steuersätze mit dem Ziel, das Steueraufkommen zu steigern, würde jedoch die Wirtschaftssubjekte zu einem Ausweichverhalten veranlassen und die Konjunktur zusätzlich belasten. Die steuerlichen Bemessungsgrundlagen und das Steueraufkommen gerieten nur noch mehr unter Druck. Meist kommt somit eine Steuererhöhung nicht infrage, um steigenden Defiziten in rezessiven Phasen etwas entgegenzusetzen. Da aber auch die Staatsausgaben auf die schlechte Wirtschaftsentwicklung reagieren, werden oft sogenannte automatische Konjunktur-stabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung oder eine bewusst antizyklische Ausgabenpolitik eingeleitet, wodurch unweigerlich Mehrausgaben entstehen, die kurzfristig eine kompensatorische Wirkung besitzen und somit zu einer Glättung des Konjunkturzyklus beitragen. Defizite

stellen kein Problem dar, wenn sie nur temporär auftreten, also durch Überschüsse in besseren Zeiten gedeckt werden können. Es kommt dadurch nicht zu einem dauerhaften Anstieg der Staatsverschuldung, mit der eine Verschiebung der Steuerlast auf zukünftige Generationen verbunden wäre. Das ist darauf zurückzuführen, dass die notwendigen Steuern nicht sofort, sondern erst in der Zukunft erhoben würden. Eine solide Finanzpolitik sollte den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen nicht einengen.

Zudem kann die Steuer- und Finanzpolitik eines Landes großen Einfluss auf dessen Standortattraktivität haben. Eine angemessene und verständliche Besteuerungspraxis ist ein wichtiger Faktor bei Investitionsentscheidungen und über die Besteuerung der Einkommen hat die Steuer- und Finanzpolitik auch nachdrücklichen Einfluss auf die Konsumentscheidungen der Haushalte. Das Reformbarometer betrachtet die Auswirkungen von Reformen in der Steuer- und Finanzpolitik deshalb anhand von drei Teilindikatoren, die einen Hinweis darauf geben, in welche Richtung sich die drei Länder bewegen. Auch hier ist festzuhalten, dass einige nationale Besonderheiten aus Systemgründen nur bedingt berücksichtigt werden können. Für die Schweiz muss betont werden, dass das Reformbarometer lediglich die auf die Steuerpolitik bezogenen Reformanstrengungen auf Bundesebene misst, womit eines der wichtigsten Elemente der schweizerischen Steuerreformen, der innovative und zum Teil beträchtliche Steuerwettbewerb auf kantonaler (und auch kommunaler) Ebene, nicht in die Bewertungen einbezogen wird. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

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

Ausgehend von der Annahme, dass sowohl die Staatsquote als auch die dahinter stehenden Steuersätze in den Industrieländern zu hoch sind und eine Verringerung der Steuersätze die Wohlfahrt positiv beeinflussen könnte, bietet es sich für den ersten Teilindikator zusammenfassend an, Reformen positiv zu bewerten, wenn sie beabsichtigen, dass

- die Grenzsteuerbelastung von Unternehmen sinkt und / oder die Unternehmensleistungen nicht reduziert,
- die Gesamtsteuerbelastung von Unternehmen sinkt und / oder die Unternehmensleistungen nicht reduziert.

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

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

Vor diesem Hintergrund werden Reformen dann positiv bewertet, wenn sie zum Ziel haben, dass

- die Grenzsteuerbelastung privater Einkommen sinkt und / oder das Arbeitsangebot nicht reduziert,
- die Gesamtsteuerbelastung der Bürger sinkt und / oder die Kapitalbildung nicht beeinträchtigt und
- die Verbrauchssteuerbelastung sinkt und / oder vereinfacht wird.

Der dritte Teilindikator betrifft Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Steuersystems. Ein Steuersystem gilt als neutral oder effizient, wenn die steuerlichen Regelungen die Entscheidungen der Unternehmen nicht verzerren und dadurch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, bei gegebenen Ressourcen den maximalen Output zu erzielen (SVR, 2003, 324). Wird das Neutralitätsgebot hinsichtlich Rechtsformwahl, Finanzierungs- oder Investitionsentscheidung oder Gewinnverwendung nicht eingehalten, kann dies diskriminierend wirken. Daneben ist auch die Komplexität des Steuerrechts ein wichtiger Faktor zur Beurteilung der Effizienz. Je einfacher das Steuerrecht ausgestaltet wird, desto kleiner sind der Erhebungsaufwand für die Besteuerten und der Kontrollaufwand für den Staat. Ein kompliziertes Steuersystem bietet zugleich stets Interpretations- und Gestaltungsspielraum. Es gilt also, das Steuersystem von bürokratischem Ballast zu befreien, es transparenter zu gestalten und die Erhebung zu vereinfachen, etwa durch die Reduktion der Anzahl der Abzüge, der Sonderregelungen und der verschiedenen Steuerarten. Schließlich spielt mit Blick auf das wirtschaftliche Wachstum auch die Steuerstruktur eine wichtige Rolle. Gemeinhin gilt ein Steuersystem, das stärker auf die Konsumbesteuerung als auf die Einkommensbesteuerung setzt, als wachstumsfreundlicher. Deshalb wird im Reformbarometer auch die Veränderung der Steuerstruktur berücksichtigt. Gleiches gilt für eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips im Steuerbereich.

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

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

- die Subsidiarität gestärkt wird und
- die Fiskalisierung der Lenkungsabgaben abnimmt.

Der Bereich Sonstiges steht für jene Bewertungen der Sozialpolitik, die keinem anderen Bereich eindeutig zugeteilt werden können, aber dennoch einen prägenden Einfluss auf das Politikfeld ausgeübt haben.

## Literatur

**BA** – Bundesagentur für Arbeit, 2012, Monatsbericht Dezember und Jahr 2012, URL: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Generische-Publikationen/Monatsbericht-201212.pdf> [Stand: 2013-02-18]

**Bähr**, Cornelius / **Puls**, Thomas, 2012, Zukunft der Automobilindustrie, Was bringt der Strukturwandel für die Automobilzulieferer, Materialien zur Automobilindustrie, Band 44, Berlin

**Baumberger**, Matthias / **Ingold**, Simon / **Mahlich**, Jörg / **Scharnagel**, Benjamin, 2005, Das D A CH-Reformbarometer: Ein Vergleich der Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Kurzfassung der gemeinsamen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, der Wirtschaftskammer Österreich und Avenir Suisse, Köln / Wien / Zürich

**Berchem**, Sascha von, 2005, Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Markt, Staat und Föderalismus, Hamburg

**Borio**, Claudio, 2003, Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?, BIS Working Papers, Nr. 128, Basel

**BMF** (Österreich) – Bundesministerium der Finanzen, Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016, S. 7

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

**EFD** – Eidgenössisches Finanzdepartement, 2012, Voranschlag Bundesbeschlüsse, URL: [http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzberichterstattung/bundesbeschluss/Bundesbeschlus12\\_d.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzberichterstattung/bundesbeschluss/Bundesbeschlus12_d.pdf) [Stand: 2013-03-04]

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

**Eurostat**, 2012, Online Datenbank, URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national\\_accounts/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/main_tables) [Stand: 2013-03-04]

**Fingleton** John / **Fletscher**, Amelia / **Suarez**, Carmen, 2011, Competition and growth. Office of Fair Trading, URL: [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/economic\\_research/oft1390.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/oft1390.pdf) [Stand: 2013-03-04]

**IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2002, Reformbarometer Oktober/November 2002, Köln

**Jäger-Ambrożewicz**, Manfred / **Puls**, Thomas / **Koza**, Robert / **Walser**, Rudolf / **Wermelinger**, Martin, 2011, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Ausgabe 2011, Köln / Wien / Zürich

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

**Keuschnigg**, Christian, 2006, Exports, Foreign Direct Investment and the Costs of Corporate Taxation, CEPR Discussion Paper, Nr. 5769, London

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

**Meister**, Urs, 2012, Mehr Markt für den Service public. Avenir Suisse, Zürich

**Neubauer**, Günther / **Ujlaky**, Raphael, 2005, Bürgerversicherung, Gesundheitsprämie oder private Versicherungspflicht?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 52. Jg., Nr. 4, S. 429–442

**OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, Innovation and growth: Rationale for an innovation strategy, OECD Publishing, Paris

**OECD**, 2012a, Economic Outlook No. 92, Paris

**OECD**, 2011b, OECD Library, Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD, Paris

**Puls**, Thomas, 2013, Stur in den Stau? Ein Plädoyer für neue Wege in der deutschen Verkehrspolitik, IW-Positionen, Nr. 59, Köln

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

**Scharnagel**, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Beck**, Alex, 2006, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Analysen, Nr. 23, Köln

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

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

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

**VDI** – Verein Deutscher Ingenieure, 2013, Der Arbeitsmarkt für Ingenieure im Januar 2013, URL: [http://www.vdi.de/fileadmin/vdi\\_de/redakteur\\_dateien/dps\\_dateien/SK/Ingenieurmonitor/Ingenieurmonitor\\_2013-02.pdf](http://www.vdi.de/fileadmin/vdi_de/redakteur_dateien/dps_dateien/SK/Ingenieurmonitor/Ingenieurmonitor_2013-02.pdf) [Stand: 2013–02–18]

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen**, 2004, Nachhaltige Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung, Berlin

## **Die beteiligten Institute**

### **Avenir Suisse**

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

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

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

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) ist das führende private Wirtschaftsforschungsinstitut in Deutschland. Es wird von Verbänden und Unternehmen der Wirtschaft getragen und vertritt eine klare marktwirtschaftliche Position. Das IW Köln erarbeitet auf wissenschaftlicher Grundlage Analysen und Stellungnahmen zu Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, des Bildungs- und Ausbildungssystems sowie der gesellschaftlichen Entwicklung und vermittelt die Ergebnisse aktiv in Politik und Öffentlichkeit. Mitglieder sind Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Fach- und Regionalverbände sowie Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungssektor. Die rund 370 Mitarbeiter des IW Köln und seiner Tochtergesellschaften arbeiten an den Standorten Köln (Zentrale), Berlin (Hauptstadtbüro) und in der Verbindungsstelle am Sitz der Europäischen Kommission in Brüssel.

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

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

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) ist die gesetzliche Interessenvertretung aller österreichischen Unternehmen und hat derzeit ca. 440.000 Mitglieder. Die WKÖ ist Teil der Wirtschaftskammerorganisation (WKO), die in jedem Bundesland über eine Landeskammer verfügt. Sie beheimatet 95 Fachverbände. Die Hauptaufgaben sind die Vertretung der Mitgliederinteressen auf allen Ebenen der Gesetzgebung (einschließlich der EU), Servicedienstleistungen für die Mitglieder und die Exportförderung, die von über 100 Auslandsbüros (Außenwirtschaftszentren, Zweigstellen und Marketingbüros) übernommen wird.

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

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

## Die Autoren

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

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

**Marco Salvi**, Dr. sc., ist seit 2011 Projektleiter bei Avenir Suisse, wo er vor allem für die Themen Steuer- und Wohnpolitik verantwortlich ist. Er studierte Volkswirtschaft und Ökonometrie an der Universität Zürich und promovierte an der EPFL in Lausanne. Zuvor arbeitete er in leitender Funktion bei der Zürcher Kantonalbank. Er ist zudem Dozent für Ökonomie an der ETH Zürich und an der Universität Zürich.

**Martin Wermelinger**, Dr., geboren 1983; Doktorat in Volkswirtschaft an der Universität St. Gallen (2012); Masterstudium in Volkswirtschaft an der Universität St Gallen (2007–2009); Bachelorstudium in Volkswirtschaft an der Universität Lausanne (2003–2006). Zwischen Januar 2011 und November 2012 war er Projektmitarbeiter bei Avenir Suisse. Er arbeitet heute bei der OECD in Paris.

Die Autoren bedanken sich bei Petra Dilling, Michael Mandl und Joanna Nobis für die wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieses Berichtes und der Berechnung des Reformbarometers.

'avenir' suisse'

Giessereistrasse 5  
8005 Zürich

T: +41 44 445 90 00

F: +41 44 445 90 01

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)