

Vergleichende 3-Länder-Analyse

DACH-Reformbarometer

Ausgabe 2014

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 und Marco Salvi

Kontaktdaten Ansprechpartner:

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

Avenir Suisse
Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich

Thomas Puls
Telefon: +49 (0)221 4981-766
E-Mail: puls@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
D-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
A-1045 Wien

Zürich, Köln, Wien im März 2014

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, Tel. 044 445 90 00
<http://www.avenir-suisse.ch/36150/dach-reformbarometer-2014/>

Vorwort	IV
1 _ Einleitung und Zusammenfassung	_4
2 _ Bestandsaufnahmen	_7
2.1_ Entwicklung wirtschaftlicher Kennzahlen	7
2.2_ Schuldenbremsen in den D A CH-Ländern	9
3 _ Deutschland – Vollbremsung zum Jahresende	_13
3.1_ Arbeitsmarktpolitik – Homöopathische Reformen	15
3.2_ Sozialpolitik – Fehlstart der Grossen Koalition	15
3.3_ Steuer- und Finanzpolitik – Kein Druck im Reformkessel	17
3.4_ Wettbewerbs- & Innovationspolitik – Eintritt in eine Ruhephase	18
3.5_ Finanzmarktpolitik – Ausbesserungen beflügeln das Reformbarometer	20
4 _ Österreich – Budgetkonsolidierung drückt Reformtempo	_23
4.1_ Arbeitsmarkt & Bildung – Ein Tropfen auf den heissen Stein	25
4.2_ Sozialpolitik – Sozialversicherung im Dienste der Umverteilung anstatt des Risikoausgleichs	26
4.3_ Steuer- und Finanzpolitik – Stillstand im Wahljahr	27
4.4_ Wettbewerb & Innovation – Regierung setzt auf Wachstum mittels Innovation	27
4.5_ Finanzmarkt – Lehren aus der Krise	28
5 _ Schweiz – In Wartestellung	_29
5.1_ Arbeitsmarktpolitik – Im Plus dank Bildung	30
5.2_ Sozialpolitik – Weiterhin Schlusslicht	31
5.3_ Steuer- & Finanzpolitik – Der lange Weg der Unternehmenssteuerreform hat begonnen	32
5.4_ Infrastruktur und Wettbewerbspolitik – Eine Energiewende Richtung Alleingang	33
5.5_ Finanzmarktpolitik – Reaktionen aus der Defensive	34
6 _ Methodik des D A CH-Reformbarometers	_35
6.1_ Kriterienliste	36
Literatur	_40
Die beteiligten Institute	_41
Die Autoren	_42

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 Ländern. Grundlage der Analyse der Reformintensität bilden jene Politikvorschläge auf Bundesebene, von denen man annehmen darf, dass sie auch gesetzeswirksam werden.

Zum ersten Mal seit 2005 liegt das Reformbarometer in der Schweiz am Ende des Berichtsjahrs tiefer als am Jahresanfang. Damit macht es sichtbar und messbar, was bereits diffus wahrgenommen werden konnte: Das Tempo der Liberalisierungen in der Schweiz hat sich verlangsamt. Der Finanzsektor wird an der kurzen Leine geführt, der Service Public ist noch heiliger als früher. Nach der Annahme der Initiative gegen die Masseneinwanderung, die ausserhalb des Berichtszeitraums erfolgte, wird auch der Arbeitsmarkt weiter und massiv bürokratisiert werden. Kontingente einerseits und die verschiedentlich geforderte Vertiefung der flankierenden Massnahmen andererseits drohen einen der grossen Standortvorteile der Schweiz, den flexiblen Arbeitsmarkt, zunichte zu machen. Und diese Tendenzen sind keine Ausreisser: Wer sich sechs Jahre nach Ausbruch der Krise für eine effiziente und offene Marktwirtschaft einsetzt, steht noch mehr unter Begründungszwang, steht noch mehr im Gegenwind als früher.

Noch ist zwar die Position der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern komfortabel. Auch unter den DACH-Volkswirtschaften liegt sie weiterhin vorne, doch wie lange noch? Damit die Schweiz nicht in eine chronische Reformmüdigkeit fällt, braucht es wachsame Beobachter wie das DACH-Reformbarometer, das die Politiker an ihren Taten misst, nicht an ihren Absichten.

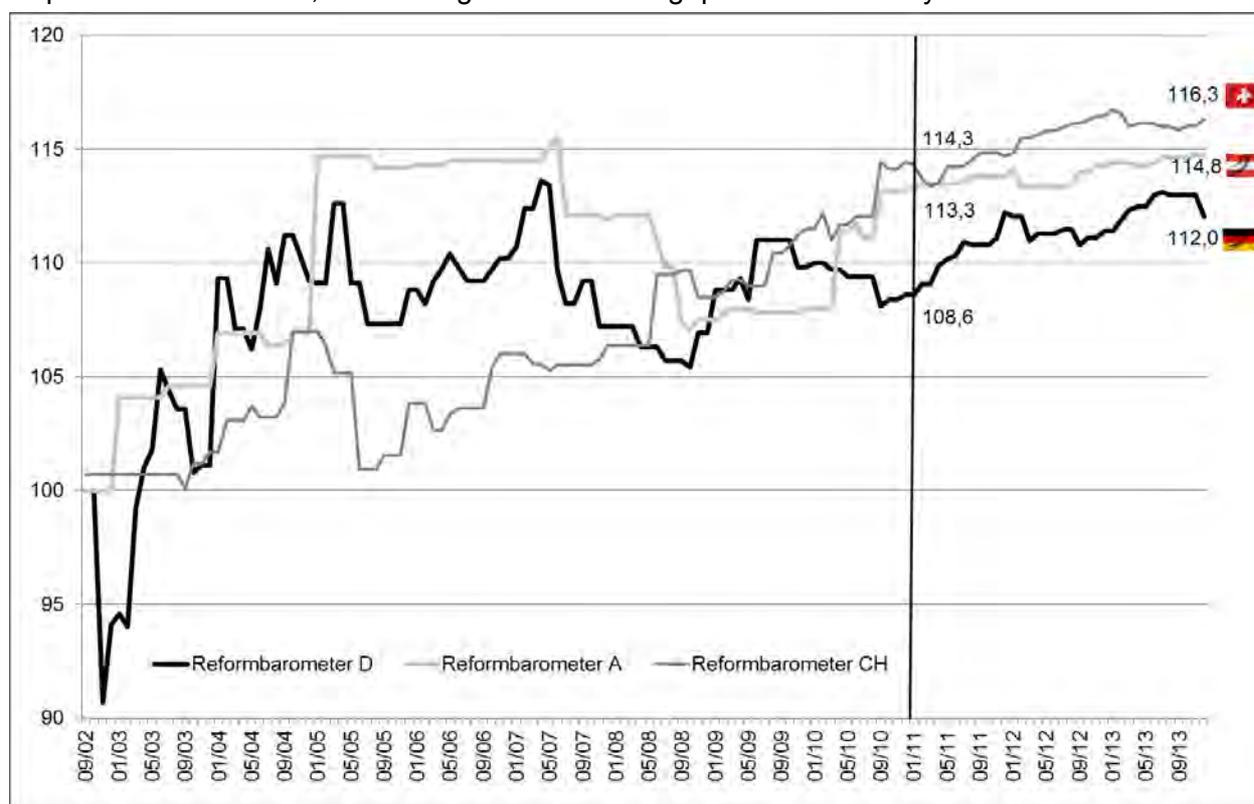
Gerhard Schwarz
Direktor Avenir Suisse

1 Einleitung und Zusammenfassung

Das Jahr 2013 war in den teilnehmenden Ländern von einem weitgehenden reformpolitischen Stillstand geprägt. Deutschland und Österreich waren von den Wahlen und der Regierungsbildung weitgehend lahmgelegt und auch in der Schweiz hielt sich die Regierung im letzten Jahr mit Reformen zurück. Damit gleicht sich die Entwicklung in der Schweiz zunehmend den Trends in den beiden anderen D A CH-Ländern an. Bereits in den letzten Jahren war ein deutliches Abflauen des Reformeifers, der in den ersten Jahren nach Auflage des Reformbarometers in den Regierungen herrschte, zu verzeichnen (Abbildung 1–1).

Abbildung 1-1: Das D A CH-Reformbarometer

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



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

Mit dem D A CH-Reformbarometer messen die beteiligten Institute aus Deutschland, Österreich und der Schweiz seit dem Jahr 2002 die Reformdynamik in ihren Ländern. Die Analyse umfasste zunächst die Regierungsaktivitäten in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik, die anhand eines festen Kriterienkatalogs 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.

Zehn Jahre nach Erscheinen des ersten D A CH-Reformbarometers wurde die Methodik überarbeitet und die Betrachtung auf weitere Politikfelder ausgedehnt, die im Laufe des letzten Jahrzehnts an Bedeutung gewonnen hatten. Seit Januar 2011 wird somit auch Regierungshandeln in den Bereichen Bildungs-, Finanzmarkt-, Wettbewerbs- und Innovationspolitik im Rahmen des D A CH-Reformbarometers bewertet.

Die vorliegende Studie bewertet die Reformpolitik der beteiligten Länder im Kalenderjahr 2013. In diesem Jahr war die Reformdynamik in allen beteiligten Ländern an der Grenze der Wahrnehmbarkeit. Deutschland und Österreich legten jeweils um 0,6 Punkte zu, die Schweiz erreichte mit einem Minus von 0,1 Punkten eine rote Null. Alle Länder verzeichneten zudem einen spürbaren Mangel an Regierungsvorlagen, die im Rahmen des D A CH-Reformbarometers bewertbar waren. Die reformpolitische Inaktivität erreichte 2013 einen Höhepunkt.

In Anbetracht der minimalen Veränderungen in den Länderindizes überrascht es kaum, dass sich an der Reihenfolge der drei Länder im langfristigen Niveau-Ranking in diesem Jahr nichts geändert hat. Deutschland und Österreich konnten zwar den Abstand nach oben verkürzen, aber die Spitzenposition der Eidgenossen im langfristigen Vergleich bleibt unangefochten. Deutschland behält hingegen weiterhin die Rote Laterne im 3-Nationen-Ranking. Ende Dezember 2013 wies das Reformbarometer die folgenden Niveaus aus (September 2002 = 100):

<input type="checkbox"/>	Schweiz	116,3 Punkte
<input type="checkbox"/>	Österreich	114,8 Punkte
<input type="checkbox"/>	Deutschland	112,0 Punkte

Schweiz – In Wartestellung

Im letzten Jahr prägten verschiedene Volksabstimmungen das politische Klima in der Schweiz. Das herausragende politische Ereignis liegt jedoch außerhalb der Berichtsperiode des Reformbarometers. Es handelt sich um die unerwartete Annahme der Volksinitiative „Gegen die Masseneinwanderung“ am 9. Februar 2014, welche die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union (EU) einschränken will und deren Umsetzung künftige Auflagen des D A CH-Reformbarometers beschäftigen wird.

Generell war zu beobachten, dass sich das Tempo der Liberalisierungen in der Schweiz seit dem Anfang der neuen Legislaturperiode im Dezember 2011 verlangsamte. Die Zäsur fiel zudem mit der politischen Verarbeitung der Finanzmarktkrise zusammen. Auch wenn die Schweiz diese Krise unversehrt überstand, hinterließ sie tiefe Spuren im politischen Alltag. Themen wie die (angebliche) Öffnung der Schere zwischen mittleren und hohen Einkommen, die Grenzen der Globalisierung und das Misstrauen gegenüber Marktlösungen haben sich seitdem angehäuft. Wer sich für eine effizientere und offene Marktwirtschaft einsetzt – dazu gehört auch eine erhöhte Mobilität der Arbeitnehmer –, steht seit einiger Zeit unter Rechtfertigungszwang.

Reformmüdigkeit herrschte in allen Teilbereichen des Reformbarometers, wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung. Ein großer, jedoch missratener Wurf stellte die Energiestrategie 2050 dar, die im Teilbereich Wettbewerbs- und Infrastrukturpolitik negativ bewertet wurde. Am positivsten fiel die Entwicklung des Teilindex Finanzmarkt aus, bei dem der starke politische Druck aus dem Ausland zu einem raschen Handeln führte. In den weiteren Teilbereichen war 2013 keine einheitliche Entwicklung erkennbar.

Österreich – Diktat der leeren Kassen

Österreichs Wirtschaftspolitik ist getrieben durch das Diktat der leeren Kassen. Eine der ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen der neuen Regierung war der Beschluss des Abgabenänderungsgesetzes, das Steuererhöhungen anstatt Steuerentlastungen brachte.¹ Gleichzeitig wird eine Lösung für die Hypo Alpe Adria International gesucht. Das Ausmaß der dafür notwendigen öffentlichen Mittel wird erst in einigen Jahren feststehen. Die Ungewissheit hinsichtlich des zukünftigen budgetären Bedarfs belastet den Spielraum der öffentlichen Hand zusätzlich.

Trotz des Drucks, der von den leeren Kassen ausgeht, ist der Reformwille der Regierung nach wie vor ungebrochen schwach. Große Reformen sind nicht in Sicht. Dementsprechend sind die Bewegungen beim Reformbarometer weniger das Ergebnis großartiger Reformen, sondern vielmehr das Resultat von kleinen Schritten. 2013 führte diese Politik der kleinen Schritte mit 114,8 insgesamt zu einer leichten Verbesserung beim Gesamtindikator Österreichs. Das All-Time-High des Reformbarometers von 115,5 konnte damit auch diesmal nicht erreicht werden.

Den Ausschlag für die leichte Verbesserung gaben in erster Linie der Bereich Bildung und in geringerem Maß die Bereiche F&E-Politik und Finanzmarktpolitik. Negativ verbucht wurden Maßnahmen im Bereich Sozialpolitik. Konstant blieb der Punktestand im Bereich Steuerpolitik, wo es im abgelaufenen Jahr – im Gegensatz zu den Vorjahren – überhaupt keine nennenswerten Maßnahmen gab, die in den Teilindikator hätten aufgenommen werden können.

Deutschland – Reformpolitischer Fehlstart zum Jahreswechsel

Deutschland hat in den letzten Jahren völlig zu Recht auf Reformanstrengungen in den europäischen Partnerländern gedrängt. Im eigenen Land wurde eher auf die Reformbremse getreten, obwohl es an Herausforderungen nicht gemangelt hätte. Themen wie die Konsolidierung der Haushalte, eine demografiefeste Rente oder auch die Bekämpfung des immer deutlich sichtbar werdenden Fachkräftemangels sind nach wie vor weitestgehend ungelöst. Für ein zufriedenes Zurücklehnen besteht trotz der nach wie vor positiven Entwicklung von Steuereinnahmen und Arbeitslosenzahlen kein Anlass.

Das Jahr 2013 wurde durch die Bundestagswahl im September und die anschließenden Koalitionsverhandlungen überschattet. Tatsächlich standen die Regierungsgeschäfte ein halbes Jahr lang still und auch in den ersten Monaten des Jahres herrschte die Politik der ruhigen Hand vor. Verschiedene kleine Verbesserungen trieben zwar den Indikator in die Höhe, aber hierbei handelte es sich vor allem um Reparaturarbeiten im Rahmen der Finanzmarktregulierung, deren Mängel in den Vorjahren schonungslos offengelegt worden waren. Umso beunruhigender ist es, dass die neue Bundesregierung noch im Dezember einen reformpolitischen Fehlstart hinlegte. Das zur Vorbereitung von Mütterrente und Rente mit 63 gedachte Beitragsgesetz 2014 fiel im Urteil der Ökonomen durch und schickte den bereits seit mehreren Jahren als Sorgenkind zu betrachtenden Teilindikator Sozialpolitik auf eine rasante Talfahrt.

Bemerkenswert ist an dieser Stelle, wie sehr die Entwicklung des D A CH-Reformbarometers in Deutschland von der Methodenreform profitierte. Eigentlich waren alle Fortschritte in den neuen Politikbereichen zu verzeichnen. Maßnahmen in den Bereichen Finanzmarkt- und Bildungspoli-

¹ Das Abgabenänderungsgesetz wurde Anfang 2014 beschlossen und fließt daher erst in der nächsten Ausgabe des D A CH-Reformbarometers mit ein.

tik trieben das Reformbarometer für Deutschland nach oben. In den seit dem Jahr 2002 bewerteten Teilindikatoren Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik war aufgrund des weiteren Absturzes im Bereich der Sozialpolitik hingegen ein deutlicher Rückgang zu beobachten. Nach der bis 2011 angewandten Methodik wäre für Deutschland ein deutlicher Rückgang des Reformbarometers zu verzeichnen gewesen.

2 Bestandsaufnahmen

2.1 Entwicklung wirtschaftlicher Kennzahlen

In Deutschland ist die harmonisierte Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 mit 5,3 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). Anders sieht die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Österreich und in der Schweiz aus. In Österreich stieg sie nach dem niedrigsten Stand nach der Krise im Jahr 2011 von 4,1 Prozent bis 2013 wieder kontinuierlich auf 4,9 Prozent an. Dasselbe gilt für die Schweiz², wo die Arbeitslosenquote von 4 Prozent im Jahr 2011 auf 4,5 Prozent im Jahr 2013 zwar ebenfalls zulegte, allerdings in geringerem Maß als in Österreich. Damit ist die Arbeitslosenquote in der Schweiz auch die geringste der D A CH-Länder.

Bei der Schuldenquote (Schulden des Gesamtstaates in Prozent des BIP) ist die Schweiz gegenüber Deutschland und Österreich um Längen voraus. Denn die Schweiz baut seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2002 ihre öffentlichen Schulden kontinuierlich ab. An diesem positiven Trend änderte auch die Wirtschaftskrise nichts. Während die Schuldenquote in der Schweiz im Jahr 2002 noch 58,3 Prozent betrug, lag sie 2013 nur noch bei 42,3 Prozent. Davon sind ihre beiden Nachbarländer noch weit entfernt: In Deutschland beträgt die Schuldenquote 86,1 Prozent, in Österreich 87,3 Prozent, das ist mehr als das Doppelte im Vergleich zur Schweiz. Es wird noch einige Zeit dauern, bis die Schuldenquoten in Deutschland und Österreich unter die Maastricht-Grenze von 60 Prozent sinken werden. Auch wird sich zeigen, wie effektiv die Schuldenbremsen in diesen beiden Ländern sein werden (s. Kapitel 2.2).

Entspannter ist die Situation beim jährlichen Budget. Während die Schweiz und Deutschland 2013 mit jeweils +0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bereits Budgetüberschüsse erwirtschafteten, betrug das Defizit in Österreich 2,3 Prozent, lag aber bereits unter der Maastricht-Grenze von 3 Prozent. In Österreich ist der budgetpolitische Handlungsspielraum aber nach wie vor sehr begrenzt. Das zeigt sich auch daran, dass der Großteil der Maßnahmen, die im Regierungsprogramm festgeschrieben sind, unter Budgetvorbehalt steht. Auch die Ungewissheit hinsichtlich des zukünftigen Bedarfs an öffentlichen Mitteln belastet den budgetären Spielraum zusätzlich. Es ist die Kombination aus niedriger Schuldenquote und jährlichen Budgetüberschüssen, die das Fundament für einen stabilen öffentlichen Haushalt und eine effektive Wirtschaftspolitik ausmachen. Derzeit befindet sich nur die Schweiz in dieser günstigen Lage.

² Zumindest vorläufig, da für die Schweiz vorerst nur die ersten drei Quartale vorliegen und der Durchschnitt daraus bei 4,5 Prozent liegt.

Es wird sich zeigen, ob die beiden anderen Länder mit ihren Schuldenbremsen in der Lage sind, dem Beispiel der Schweiz zu folgen.

Abbildung 2-1: Wirtschaftswachstum
Reales BIP in Preisen von 2005, 1991 = 100

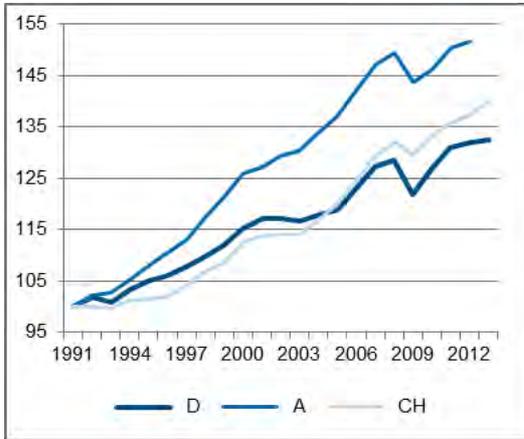


Abbildung 2-2: Arbeitslosigkeit
Erwerbslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen (ILO-Erwerbskonzept)

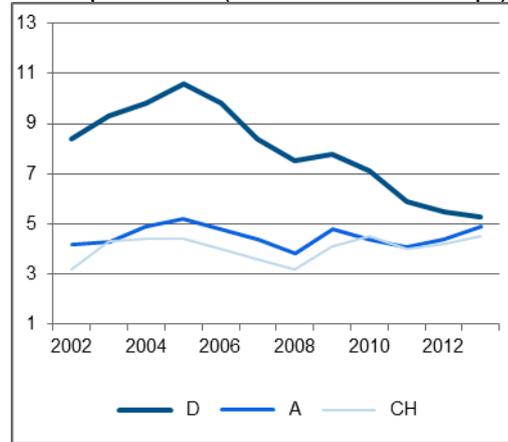


Abbildung 2-3: Kaufkraft je Einwohner
BIP pro Kopf zu jeweiligen Preisen in Euro

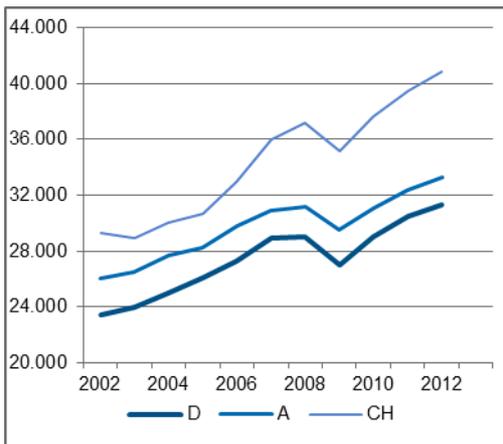


Abbildung 2-4: Verschuldungsquote nach OECD-Abgrenzung
in Prozent des BIP

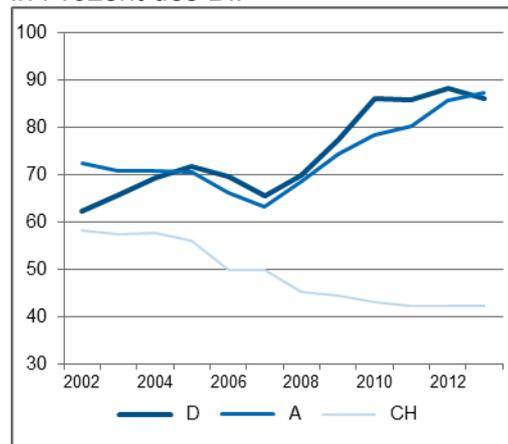


Abbildung 2-5: Finanzierungssaldo
in Prozent des BIP

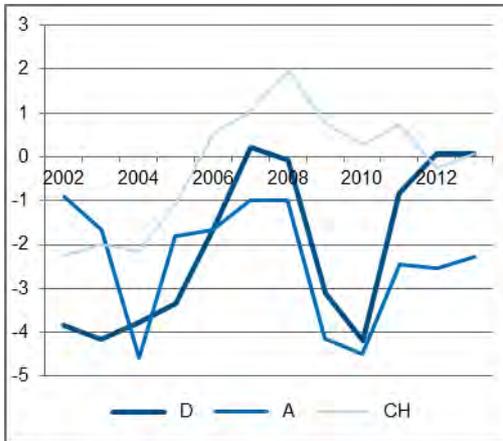
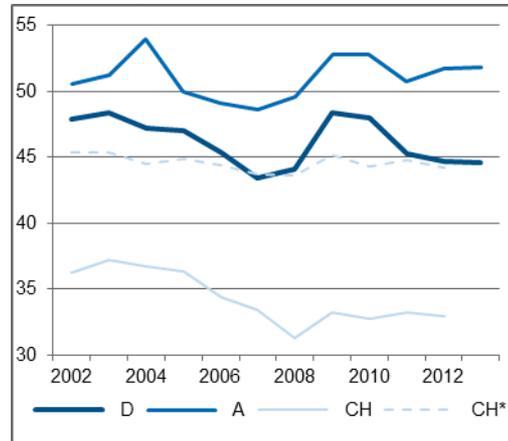


Abbildung 2-6: Staatsausgaben
in Prozent des BIP



* Ohne Ausgaben der obligatorischen Krankenversicherung und betrieblichen Altersvorsorge.

Quellen: Berechnungen Avenir Suisse; Berechnungen Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Eurostat, 2014; OECD, 2013a; 2013b

In Österreich ist die Staatsquote mit 51,8 Prozent am höchsten, Deutschland liegt mit 44,5 Prozent an zweiter Stelle. Am niedrigsten ist der Einfluss des Staates auf die Wirtschaft mit 33,9 Prozent in der Schweiz³. Wie zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, ist die Produktivität staatlicher 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.

2.2 Schuldenbremsen in den D A CH-Ländern

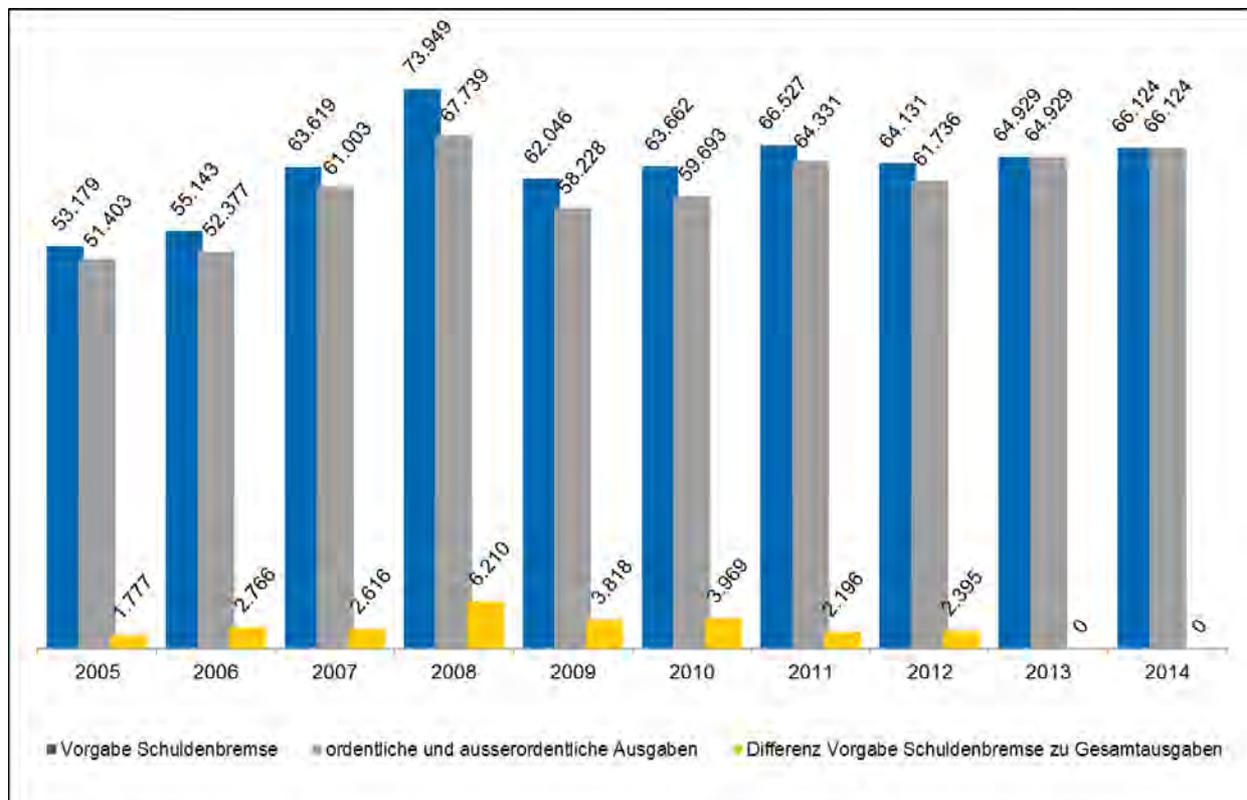
Hohe Staatsschulden wirken wachstumshemmend. Die Erfahrungen der jüngeren Zeit zeigen, dass wirtschaftlich gute Zeiten selten und wenig konsequent für wirksame Reformen zur Konsolidierung des Staatshaushalts genutzt werden (Scharnagel et al., 2008, 42). Die Politik braucht deshalb klare Regeln. Eine 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. In den drei D A CH-Ländern wurden inzwischen Schuldenbremsen installiert. Vorreiter war die Schweiz, die bereits auf über zehn Jahre Erfahrung mit diesem Instrument zurückblicken kann. Deutschland zog im Jahr 2009 nach und kommt jetzt in die heiße Phase der Umsetzung. Österreich führte zu Beginn des Jahres 2012 auch eine Schuldenbremse ein, die aber im Gegensatz zu den Regelungen in Deutschland und der Schweiz nicht in der Verfassung verankert, sondern als einfaches Gesetz verabschiedet wurde.

Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der Schuldenbremse in der Schweiz veröffentlichte der Bundesrat Ende 2013 eine ausführliche Analyse. Das Ziel der Schuldenbremse – die Stabilisierung der Bundesschulden – wurde weitgehend erreicht. Der Bundeshaushalt entwickelte sich unter der Schuldenbremse positiv, was auch äußeren Faktoren zu verdanken war. Die Schuldenquote auf Bundesebene liegt mit 19 Prozent auf dem Niveau von 1994. Die Einsparungen haben somit die antizyklische Finanzpolitik eher gestärkt. Befürchtungen, dass die Schuldenbremse die Entwicklung der Investitionen negativ beeinflusst, haben sich als unbegründet erwiesen: Der Investitionsanteil ist stabil geblieben.

Die Schuldenbremse ist in der Schweiz in der Bundesverfassung verankert. Ihrer Bewährung als effiziente Fiskalregel ist zu verdanken, dass sie nach wie vor eine breite Akzeptanz genießt. Langfristige strukturelle Probleme – wie die Alterung der Gesellschaft – können jedoch nicht durch eine Schuldenbremse gelöst werden. Dafür sind weitere, strukturelle Reformen nach wie vor notwendig.

³ Nicht enthalten in der Quote der Schweiz sind die obligatorischen Beiträge an die betriebliche Altersvorsorge und an die Unfall- und Krankenversicherung, da sie an private Einrichtungen geleistet werden. In den meisten anderen Ländern werden diese Zwangsabgaben an die staatliche Sozialversicherung entrichtet, was sich entsprechend in einer höheren Fiskalquote niederschlägt. Werden diese obligatorischen Abgaben in die Staatsquote mit eingerechnet, ist diese in der Schweiz um rund 10 Prozent höher und erreicht in etwa den Wert von Deutschland.

Abbildung 2-7: Entwicklung der Schweizer Staatsausgaben (nur Bundesebene) im Vergleich mit der Schuldenbremse
in Millionen Franken

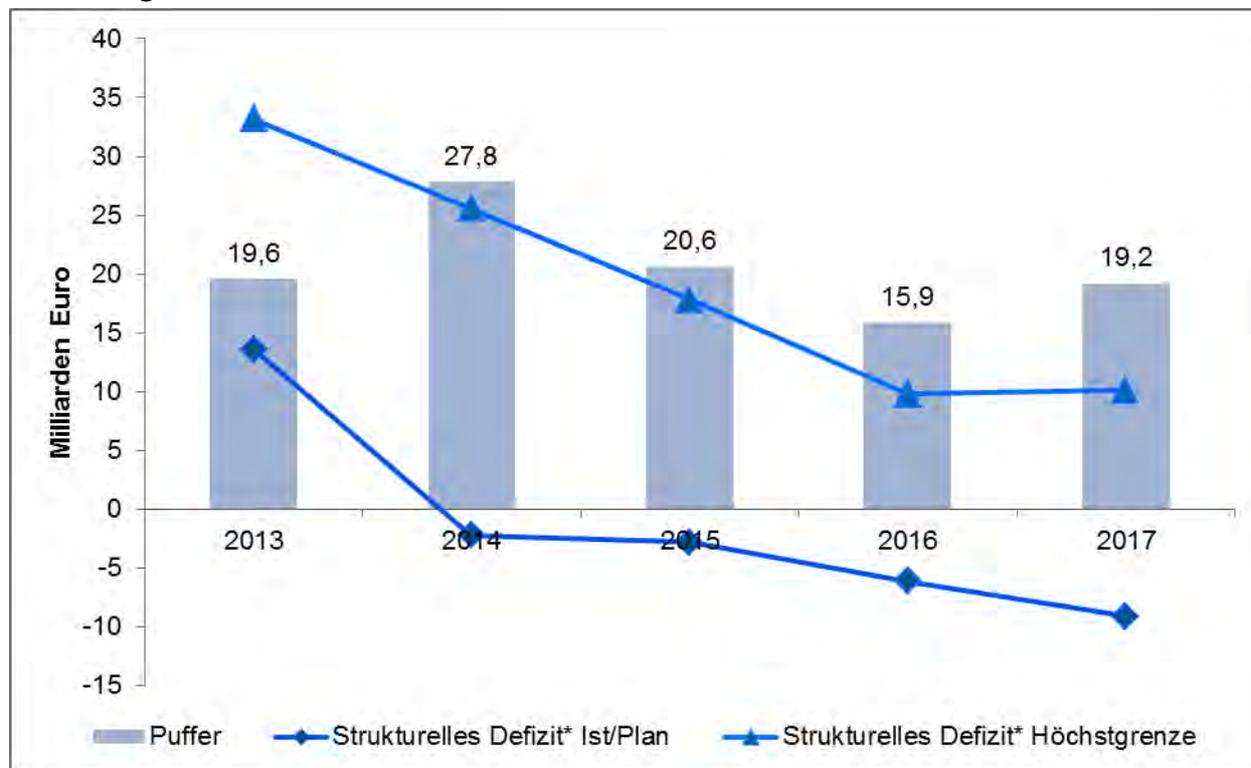


Quelle: EFD, verschiedene Jahrgänge

Seit 2009 gibt es in Deutschland 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 Neuverschuldung⁴ über 0,35 Prozent des BIP generieren. Das strukturelle Defizit des Ausgangsjahres 2010 muss bis dahin in gleichmäßigen Schritten abgebaut werden. Hieraus folgt, dass in Deutschland langsam die heiße Phase bei der Umsetzung der Schuldenbremse beginnt und es deutet einiges auf eine planmäßige Umsetzung hin.

Die Bundesregierung hält die Vorgaben der Schuldenbremse ein und plant, bereits ab 2014 strukturelle Überschüsse zu erzielen. Dadurch entsteht ein Puffer von gut 15 Milliarden Euro im Jahr 2016, ab dem die strukturelle Neuverschuldung des Bundes maximal 0,35 Prozent des BIP betragen darf. Ab 2015 sieht der Finanzplan des Bundes positive Finanzierungssalden vor. Diese Überschüsse sind im Finanzplan zur Tilgung der Fonds, die im Rahmen der Finanzmarktkrise und der Flutopferhilfe im Jahr 2013 gebildet wurden, vorgesehen. Dieses Geld steht demnach nicht zur Finanzierung anderer Vorhaben zur Verfügung.

⁴ Unter dem Begriff Strukturelles Defizit ist derjenige Teil des Staatsdefizits zu verstehen, der nicht auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen ist. Es entsteht zum Beispiel, wenn neue Aufgaben ohne Abbau bestehender Aufgaben zur Überlastung des Staatshaushalts führen. Das strukturelle Defizit ist also das, was im Normalzustand der Wirtschaft (langfristig betrachtet, also, wenn sich Auf- und Abschwünge ausgleichen) dennoch einen unausgeglichene Staatshaushalt verursacht.

Abbildung 2-8: Schuldenbremse in Deutschland: Der Bund ist im Soll

* Negative Werte: Überschuss.

Quelle: BMF, 2013

Auch die Bundesländer müssen die Schuldenbremse einhalten. Dort gilt das Verbot struktureller Neuverschuldung jedoch erst ab dem Jahr 2020. Viele Länder halten bereits diese Vorgabe ein. Die ostdeutschen Bundesländer, die keine oder kaum noch neue Schulden aufnehmen, müssen allerdings bis zum Ende der Dekade mit sinkenden Solidarpaktmitteln auskommen und haben dementsprechend weitere Konsolidierungsanstrengungen zu leisten. Im Westen sind besonders Bremen und das Saarland noch weit davon entfernt, ihre Haushalte ausgleichen zu können. Bei den Flächenländern steht Bayern am besten da, Nordrhein-Westfalen hingegen weist das größte Defizit auf.

Im Dezember 2011 wurde in Österreich, unabhängig von der Entscheidung auf europäischer Ebene, eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild, zwar nicht im Verfassungsrang, zumindest aber auf einfachgesetzlicher Ebene verankert. Zusammen mit dem innerösterreichischen Stabilitätspakt werden die finanzpolitischen Verpflichtungen gegenüber der EU zur Erzielung bestimmter Haushaltsergebnisse, vor allem beim Defizit und beim Schuldenstand, im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden umgesetzt. Der Stabilitätspakt trat mit Jahresbeginn 2012 in Kraft.

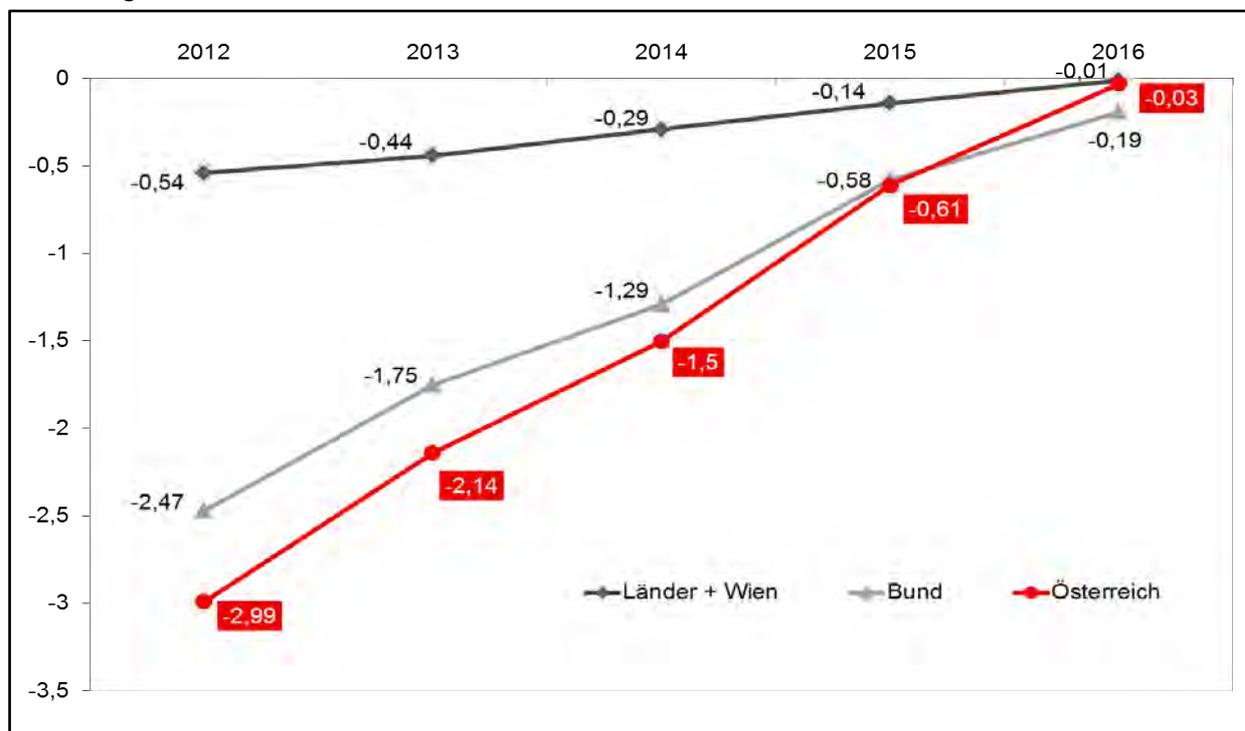
Die Notwendigkeit der Einführung einer Schuldenbremse und des Stabilitätspakts war einerseits durch die europäischen budgetpolitischen Verpflichtungen notwendig, andererseits zeigte sich, dass die rollierende Fortschreibung der Ausgabenobergrenzen nach dem Bundesfinanzrahmengesetz laufend revidiert wurde. Die Abweichungen waren zum Teil erheblich. Beispielsweise betragen sie für das Jahr 2013 bis zu 4 Milliarden Euro. Erst der aktuelle Bundesfinanzrah-

men 2013 bis 2017 stimmt mit den Auszahlungsobergrenzen des letztjährigen Bundesfinanzrahmengesetzes weitestgehend überein. Es ist abzuwarten, ob dieser Trend anhält und ob die durch Schuldenbremse und Stabilitätspakt zusätzlich festgelegten Fiskalregeln zu mehr Budgetverantwortung der Regierung führen.

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 der Sozialversicherung. Zur Einhaltung der Schuldenbremse werden mit dem Stabilitätspakt 2012 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. Die Gemeinden dürfen ein maximales Defizit von $-0,02$ Prozent des nominellen BIP aufweisen. Für den Gesamtstaat gilt somit ein struktureller Saldo von $-0,45$ Prozent des BIP als Untergrenze. Diese Werte können bei Umweltkatastrophen oder Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, überschritten werden. Für die entstandenen Mehrschulden muss aber ein Rückführungsplan vorgelegt werden.

Zur Erreichung des oben genannten Ziels haben Bund, Länder und Gemeinden für die Jahre 2012 bis 2016 die in Abbildung 2-9 abgebildeten maximalen Defizitquoten für den Bund und die Länder und jeweils länderweise ausgeglichene Haushaltsergebnisse der Gemeinden vereinbart.

Abbildung 2-9: Konsolidierungsplan im Hinblick auf die Schuldenbremse in Österreich
Defizitangaben in Prozent des BIP



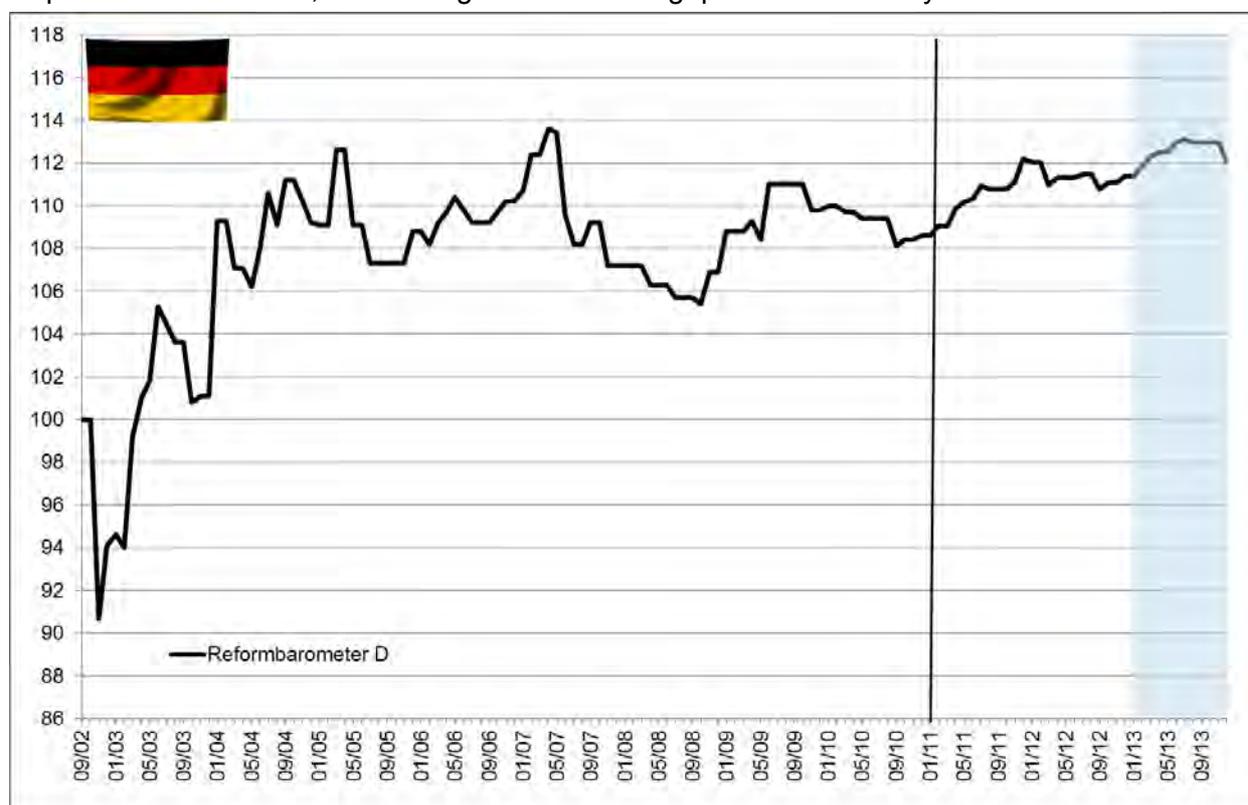
Quelle: BMF

3 Deutschland – Vollbremsung zum Jahresende

Die Bundesregierung hat die europäischen Partnerländer aus gutem Grund zu einem höheren Reformtempo aufgefordert. Sie selbst hat reformpolitisch aber eher einen Gang zurückgeschaltet, wie das D A CH-Reformbarometer für Deutschland unterstreicht. So stieg der Indikator im Verlauf des Jahres 2013 um 0,6 Punkte an und schloss mit 112 Punkten ab (Abbildung 3–1). Reformpolitisch war 2013 ein weitgehend verlorenes Jahr. Die Bundestagswahl im September und die Koalitionsverhandlungen führten im Jahr 2013 zu einer Phase weitgehender reformerischer Untätigkeit, die dann von einem klassischen Fehlstart der Großen Koalition in Form teurer Rentenversprechen auf Kosten der Beitragszahler beendet wurde. Auch die Zukunftsaussichten sind eher düster. Die Pläne zu Mindestlohn und Rente legen nahe, dass im nächsten Jahr eher mit einem reformpolitischen Rückwärtsgang zu rechnen ist. Der im Gesamtindikator dokumentierte Reformelan von vor zehn Jahren scheint hingegen verfolgt zu sein.

Abbildung 3-1: D A CH-Reformbarometer für Deutschland

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



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Der Haupttreiber für den Anstieg lag in der Finanzmarktpolitik und auch die Wettbewerbs- & Innovationspolitik war im Plus. In den seit 2002 bewerteten Teilindikatoren Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik war insgesamt hingegen ein deutlicher Rückgang zu beobachten, da der Teilindikator Sozialpolitik im Dezember abstürzte. Der Indikator im Bereich Steuern- und Finanzen verbesserte sich leicht, während für Arbeitsmarkt- & Bildungspolitik ein differenziertes Bild zu zeichnen ist. In der klassischen Arbeitsmarktpolitik fand sich keine bewertbare Maßnahme, während im Bildungsbereich kleine Fortschritte zu verzeichnen waren. Nach der bis 2011 angewandten Methodik wäre für Deutschland also ein deutlicher Rückgang

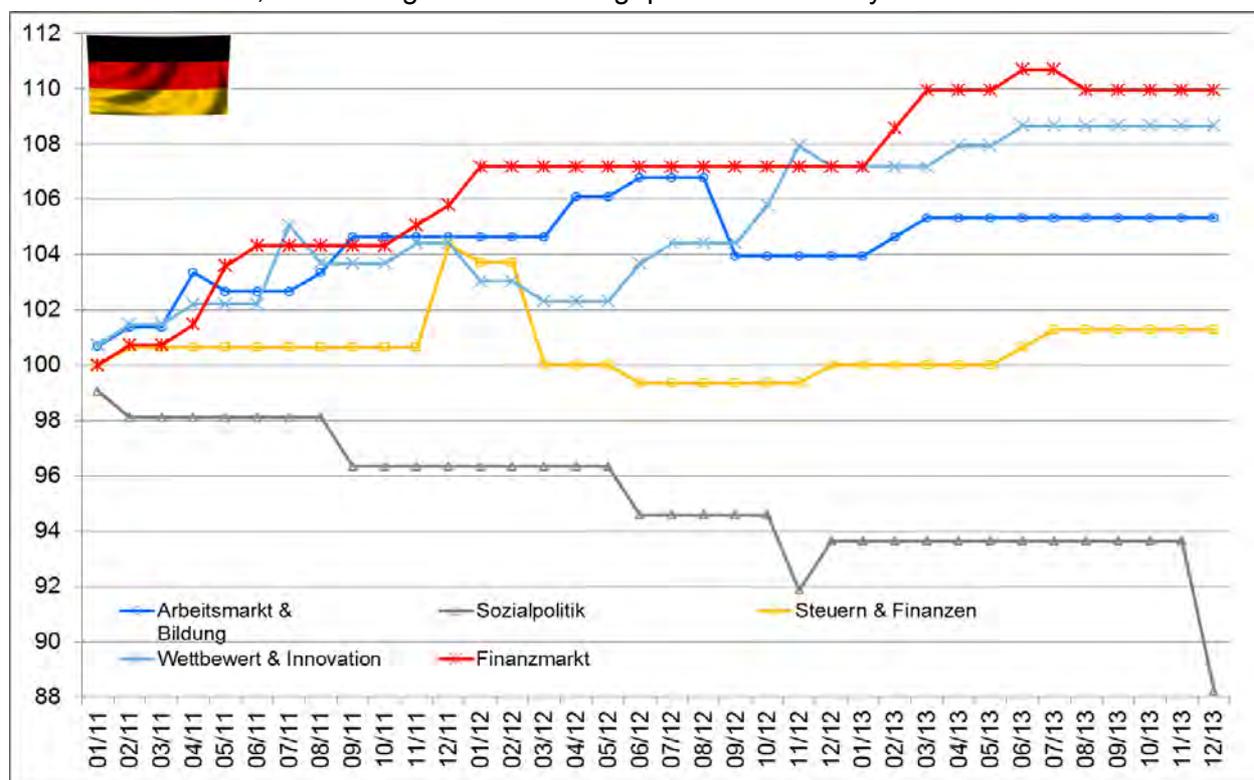
des Reformbarometers zu verzeichnen und nicht der leichte Anstieg, der in Abbildung 3–1 dokumentiert wird. Es ist ferner zu beachten, dass im Rahmen des Reformbarometers nur die Veränderung des Status quo wiedergegeben wird. Es lässt keine Aussage über die Gesamtgüte der einzelnen Regulierungsrahmen zu. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die Verbesserungen in den Bereichen Bildungspolitik, Infrastrukturpolitik oder Finanzmarktregulierung von einem eher bescheidenen Ausgangsniveau erfolgten. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird der Vergleich der Teilindikatoren am 1. Januar 2011 mit dem Wert 100 neu gestartet – die Werte in Klammern stellen die Veränderung im Kalenderjahr 2013 dar:

□	Arbeitsmarktpolitik	105,3 Punkte	(+1,4 Punkte)
□	Sozialpolitik	88,2 Punkte	(–5,4 Punkte)
□	Steuer- & Finanzpolitik	101,3 Punkte	(+1,3 Punkte)
□	Wettbewerb & Innovation	108,7 Punkte	(+1,5 Punkte)
□	Finanzmarkt	109,8 Punkte	(+2,7 Punkte)

In Abbildung 3–2 lässt sich auch der Verlauf der einzelnen Teilindikatoren seit dem 1. Januar 2011 verfolgen. Sie unterstreicht den Entwicklungsunterschied zwischen den klassischen Teilindikatoren und den 2011 neu aufgenommenen Bereichen und legt offen, dass besonders die Entwicklung im Teilindikator Sozialpolitik Grund zur Sorge gibt. Denn hier ist die reformpolitische Stagnation schon in einen regelrechten Absturz übergegangen.

Abbildung 3-2: Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Deutschland

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



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Jene Maßnahmen, die den oben dargestellten Verlauf der Teilindikatoren im Jahr 2013 geprägt haben, werden in den folgenden Abschnitten genauer dargestellt.

3.1 Arbeitsmarktpolitik – Homöopathische Reformen

Der Teilindikator Arbeitsmarkt- & Bildungspolitik legte im Jahr 2013 leicht zu und schloss mit einem Plus von 1,4 Punkten ab. Gegenüber Januar 2011 gibt es damit einen sichtbaren Anstieg um 5,3 Punkte. Gemessen an den Vorjahren blieben die Reformen im Jahr 2013 aber eher im homöopathischen Bereich.

Die Gründe für die kleinen Fortschritte bei diesem Teilindikator sind im Bildungsbereich zu verorten. In der klassischen Arbeitsmarktpolitik ergab sich hingegen eine Flatline. Nicht eine Maßnahme schaffte es hier in die Wertung. Die wenigen Maßnahmen der Bundesregierung in diesem zentralen Politikbereich hatten nicht die notwendige Relevanz für eine Bewertung im Rahmen des D A CH-Reformbarometers. Das galt sowohl für tendenzielle Verbesserungen im Rahmen des Seearbeitsgesetzes wie auch für die Einführung eines Branchenmindestlohns im Steinmetzgewerbe.

Im Bereich der Bildungspolitik gab es im ersten Quartal des Jahres 2013 zwei kleine positive Wertungen für Maßnahmen, die sich mit der Anerkennung und dem Erwerb von Qualifikationen befassen.

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die im Februar erlassene Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts. Mit der Verordnung wird für Personen mit nichtakademischen Berufsabschlüssen der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erleichtert. Die Zuwanderung kann künftig mit Verweis auf eine Positivliste für Mangelberufe oder im Rahmen von Vermittlungsabsprachen erfolgen. Die Voraussetzung hierfür ist, dass eine Vergleichbarkeit mit einem inländischen Abschluss gegeben ist:

- Das für Zuwanderungswillige und Arbeitgeber sehr komplizierte Zuwanderungsrecht wird transparenter und verständlicher. In Anbetracht des sich besonders im Bereich der beruflich Qualifizierten verschärfenden Fachkräftemangels (Bußmann/Seyda, 2014) wird zudem ein problemorientierter Reformansatz gewählt.

In eine ganz ähnliche Richtung geht das im März gewertete Gesetz zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in der Altenpflege. Mit dem Gesetz wurde die berufliche Weiterbildung zum Altenpfleger vereinfacht. So wurden die Möglichkeiten der Ausbildungsverkürzung bei bestehenden Vorkenntnissen ausgebaut und befristet auf drei Jahre wurde eine Vollfinanzierung der Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) und Jobcenter ermöglicht:

- Der Fachkräftemangel bei Altenpflegern ist schon heute eklatant. Auf 100 gemeldete Stellen kommen lediglich 34 Arbeitslose mit der entsprechenden Qualifikation (Bußmann/Seyda, 2014). Die Erleichterung der beruflichen Weiterbildung zum Altenpfleger ist in Anbetracht, dass es sich um eine absolute Mangelqualifikation handelt, folgerichtig.

3.2 Sozialpolitik – Fehlstart der Großen Koalition

Der Teilindikator Sozialpolitik verlor im Jahr 2013 insgesamt 5,4 Punkte und blieb damit wie in den Vorjahren der chronische Problemfall im Rahmen des D A CH-Reformbarometers. Angesichts der bisher bekannt gewordenen Pläne der Bundesregierung für das Jahr 2014 spricht

nichts dafür, dass sich daran etwas ändern wird. Besonders in der Rentenpolitik deuten die Zeichen eher auf einen weiteren Sturzflug des Teilindikators Sozialpolitik hin.

Seit der methodischen Neuaufstellung des D A CH-Reformbarometers zum 1. Januar 2011 verlor der Teilindikator fast 12 Punkte und steht derzeit bei 88,2 Punkten. In der verketteten Betrachtung seit September 2002 liegt die Sozialpolitik bei 74,9 Punkten und damit mehr als 40 Punkte unter dem Höchststand vom Sommer 2006. Diese Entwicklung zeigt recht deutlich, dass lieber von den Reformbemühungen der Vergangenheit gezehrt wird, als die bekannten Probleme anzugehen. Die zu beobachtende Reformverweigerung wird noch dadurch verschärft, dass es angesichts der aktuell guten Einnahmesituation der Sozialkassen eine neue Lust zum Ausgeben ungedeckter Leistungsversprechen gibt, was langfristig erhebliche Belastungen und Probleme nach sich ziehen wird.

Die Sozialpolitik war im Bewertungsjahr 2013 von zwei Aspekten geprägt: Vom Jahresbeginn bis zum Ende der Koalitionsverhandlungen herrschte politische Inaktivität. Dem folgte ein extremer Fehlstart der Großen Koalition, die im Dezember das Beitragssatzgesetz 2014 in den Bundestag brachte, mit dem das bevorstehende Rentenpaket der Großen Koalition finanziell vorbereitet wurde. Dieses Gesetz ist für den Absturz des Teilindikators Sozialpolitik und des Gesamtindikators im Dezember 2013 verantwortlich.

Im Prinzip ist das im D A CH-Reformbarometer 2013 sehr stark negativ bewertete Beitragssatzgesetz 2014 auch als Vorgriff auf die für 2014 geplanten Rentenreformen der neuen Regierung zu sehen. Hintergrund hierfür ist die gesetzliche Vorschrift, dass die Rentenversicherung eine Finanzreserve vorhalten muss. Da im Umlageverfahren aber kein Mandat zur Kapitaldeckung erteilt wird, ist die Höhe dieser Reserve begrenzt. Sie muss mindestens 20 Prozent einer Monatsausgabe betragen, darf aber 150 Prozent nicht überschreiten. Wird die Obergrenze überschritten, schreibt das Rentenrecht eine Beitragssatzsenkung vor. Dieser Fall trat bereits Ende 2013 ein und die Prognosen für 2014 sahen ein weiteres Ansteigen der Reserven voraus. Entsprechend der Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht 2013 hätte der Beitragssatz zum Jahreswechsel von 18,9 auf 18,3 Prozent sinken müssen. Die von der Großen Koalition für 2014 geplanten Leistungsausweitungen (zusätzliche Mütterrente, nach 45 Beitragsjahren abschlagfreier Rentenzugang ab 63 Jahren) werden zu erheblichen Mehrausgaben der Rentenkassen führen. Damit die neuerlichen Leistungsversprechen ohne sichtbare Beitragssatzerhöhung finanziert werden können, wurde die fällige Beitragssatzsenkung zum Jahreswechsel mit dem Beitragssatzgesetz 2014 ausgesetzt. Bei der ökonomischen Bewertung muss zwischen dem Aussetzen der Beitragssatzanpassung und der Finanzierung zusätzlicher Leistungsversprechen unterschieden werden, die wiederum erst noch im Parlament beschlossen werden müssen. Das Aussetzen der Beitragssatzsenkung ist unabhängig von der Bewertung der geplanten zusätzlichen Leistungen negativ zu bewerten, weil:

- die regelgebundene Beitragssatzsenkung nichts anderes als die Gegenbuchung zu früheren Beitragssatzsteigerungen darstellt. Ihre Aussetzung bedeutet eine einseitige Belastung der Beitragszahler zugunsten der Rentenbezieher und verschärft in der Folge die intergenerative Lastverschiebung im Umlageverfahren;
- des Weiteren die Beitragssatzsenkung verhindert, dass in der Folge die Rentenanpassung in dem Folgejahr höher ausfällt. Regelgebunden würde eine Beitragsentlastung der Beschäftigten in der Folgeperiode eine entsprechend kräftigere Rentenerhöhung nach sich ziehen;

- der steuerfinanzierte Bundeszuschuss zur Rentenversicherung mit der Entwicklung des Beitragssatzes fortgeschrieben wird, sodass bei einer Beitragssatzsenkung auf 18,3 Prozent auch der Bundeshaushalt um 1,1 Milliarden Euro entlastet worden wäre;
- unter dem Strich zusätzliche Kosten von anfänglich gut 6,5 Milliarden Euro pro Jahr entstehen, die weit über das Jahr 2020 hinaus die Beitragszahler zusätzlich belasten werden.

Neben dem Beitragssatzgesetz 2014 wurde nur noch das Gesetz zur Beseitigung von Beitrags-schulden in der Krankenversicherung im diesjährigen Teilindikator Sozialpolitik berücksichtigt. Da hier die Wertung neutral ausfiel, kam es aber zu keiner Bewegung im Indikator. Im Prinzip ging es bei dieser Reform darum, die sehr hohen Verzugszinsen auf Beitragsrückstände in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu senken. Diese betragen bis August 2013 stolze 5 Prozent pro Monat. Mit der Erhebung eines abschreckend hohen Verzugszinses versucht der Gesetzgeber bis heute, die Versicherungspflicht auch faktisch durchzusetzen und Freifahrerverhalten zu verhindern. Dennoch nahm in den letzten Jahren die Anzahl der säumigen Zahler immer mehr zu. Betroffen waren vor allem ehemals privat Versicherte, die zumindest vorübergehend wegen der ausbleibenden Prämienzahlung ihren Versicherungsschutz verloren und damit in Konflikt mit der herrschenden Versicherungspflicht kamen. Mit dem Gesetz wurde zum 1. August 2013 nicht nur der Verzugszins auf 1 Prozent pro Monat abgesenkt. Bis zum 31. Dezember 2013 wurde den Krankenkassen/Versicherungen auch die Möglichkeit eingeräumt, auf die Erhebung der fälligen Verzugszinsen zu verzichten. Außerdem wurde für den Bereich der privaten Krankenversicherung ein Notfalltarif eingeführt, der Nichtversicherte gegen Zahlung einer geringen Prämie zumindest die Absicherung der Behandlungskosten im Notfall garantiert:

- Für die Änderungen spricht einiges. Juristisch gesehen wird der hohe Verzugszins zu einem Problem, wenn seine Höhe als sittenwidrig angesehen werden kann. Aus ökonomischer Sicht ist die Zinshöhe kontraproduktiv, wenn aus dem Beitragsrückstand eine prohibitiv hohe Nachzahlungsforderung resultiert. Die Versicherten könnten sich in dem Fall dafür entscheiden, ihrer Versicherungspflicht nicht nachzukommen, weil man im medizinischen Bedarfsfall eher auf die steuerfinanzierte Hilfe im Rahmen der Grundsicherung hofft, als sich der Nachzahlung zu stellen.
- Problematisch ist hingegen, dass mit dem Notfalltarif ein Einfallstor für Freifahrerverhalten eröffnet wird. Denn statt den gesetzlichen Leistungskatalog abzusichern, eröffnet der Gesetzgeber nun eine Möglichkeit, diesen Mindestsicherungsschutz durch den Notfalltarif mit deutlich geringeren Prämien zu unterlaufen. Für jene, die sich mit einem minimalen Versicherungsschutz ausreichend versorgt glauben, zum Beispiel, weil sie bei höheren Behandlungsaufwendungen ohnehin damit rechnen, im Rahmen der dann eintretenden Grundsicherung versorgt zu werden, kann also der Notfalltarif eine lohnende Alternative darstellen.

3.3 Steuer- und Finanzpolitik – Kein Druck im Reformkessel

Wie schon im Vorjahr gab es auch im Jahr 2013 im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik kaum bewertbare Maßnahmen. Zwei kleinere Wertungen im Sommer ermöglichen dennoch ein Plus von 1,3 Punkten. Auch im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik suchte man reformpolitischen Eifer im letzten Jahr vergeblich. Die Einnahmerekorde der letzten Jahre haben hier offensicht-

lich den Druck aus dem Reformkessel gelassen, sodass sich die Bundesregierung mit minimalen Anpassungen begnügte.

In die Wertung kam das im Juli ratifizierte Steuerabkommen mit den USA. Damit wird ein Informationsaustausch über Kapitalerträge deutscher und amerikanischer Staatsbürger im Partnerland etabliert. Die Meldepflichten sind sehr umfassend. Grundsätzlich müssen Name, Anschrift, Steueridentifikationsnummer und Kontonummer gemeldet werden. Die deutschen Steuerbehörden erhalten darüber hinaus auch Informationen über alle Zinserträge, die amerikanischen Dividenden und alle weiteren Einkünfte aus amerikanischen Quellen. Die deutschen Meldepflichten sind ähnlich umfassend. Damit werden in einem bisher nicht gekanntem Ausmaß Daten von Steuerpflichtigen ausgetauscht, was eine Steuerhinterziehung im Heimatland deutlich erschwert. Es wird aber zugleich auch ein hoher bürokratischer Aufwand erzeugt, der hauptsächlich von den Banken zu tragen ist:

- Auch wenn diese zusätzliche Bürokratie einen negativen Begleiteffekt darstellt, ist jede Maßnahme, die zur Verbesserung der Steuerehrlichkeit beiträgt, zu begrüßen. Daher wird das Steuerabkommen mit den USA positiv beurteilt.

Die zweite positive Wertung steht mit der deutschen Schuldenbremse im Zusammenhang. Positiv bewertet wurde die Finanzierung der Aufbauhilfe für die vom Sommerhochwasser 2013 betroffenen Gebiete. Hierzu haben Bund und Länder einen Fonds aufgelegt, der die im Mai und Juni 2013 entstandenen Hochwasserschäden beseitigen soll. Die Bundesregierung stattete den Fonds im Rahmen eines Nachtragshaushalts mit 8 Milliarden Euro aus. Die Finanzierung erfolgte durch Kredite, sodass die Neuverschuldung im Jahr 2013 um 8 Milliarden gestiegen ist. 1,5 Milliarden Euro sind für den Wiederaufbau der zerstörten Bundesinfrastruktur vorgesehen und sie werden allein vom Bund getragen. Die verbleibenden 6,5 Milliarden Euro werden hälftig zwischen Bund und Ländern geteilt, wobei der Bund vorfinanziert und die Länder über 20 Jahre Tilgung und Zinsen erbringen. Für die durch die Flut Geschädigten war schnelle Hilfe und die Zusage finanzieller Unterstützung ein wichtiger Beitrag zum Wiederaufbau. Unter diesen Umständen ist auch eine kreditfinanzierte Hilfe angemessen und die mit der Schuldenbremse zu vereinbarende Finanzierung der Flutopferhilfe rechtfertigt eine positive Wertung:

- Dank unverändert hoher Steuereinnahmen erreicht die Bundesregierung das durch die Schuldenbremse vorgegebene Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts schon vor dem endgültigen Inkrafttreten der neuen Regeln in 2016. Selbst mit dem Nachtragshaushalt bleibt die Bundesregierung bereits in diesem Jahr unter der zulässigen strukturellen Defizitobergrenze von 0,35 Prozent des BIP. Indem sie die zugesagten 8 Milliarden Euro direkt im Haushaltsjahr 2013 verbuchte, gefährdet sie die Einhaltung der Regeln in den kommenden Jahren nicht und entlastet gleichzeitig die Länder, die bis 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen müssen und teilweise noch erhebliche Konsolidierungsanstrengungen zu leisten haben. Auf diese Weise gelingt eine weitgehend reibungslose Abwicklung des Fonds.

3.4 Wettbewerbs- & Innovationspolitik – Eintritt in eine Ruhephase

In den Jahren 2011 und 2012 war für Deutschland die Wettbewerbs- & Innovationspolitik mit einem Plus von 7,8 Punkten der Haupttreiber für die Entwicklung des D A CH-Reformbarometer

meters. Im Jahr 2013 stotterte aber auch in diesem Teilindikator der Reformmotor. Mit zwei Entscheidungen im Bereich der Infrastrukturpolitik konnte aber noch ein leichter Anstieg um 1,5 Punkte verbucht werden.

Eine positive Wertung bekam die im März beschlossene Abschaffung des Schienenbonus. Bis vor kurzem sah das Immissionsschutzgesetz vor, dass auf die Schallpegel an Schienenwegen ein pauschaler Abschlag von 5 dB(A) zu gewähren sei. Dies hat den Schienenbetreiber von Lärmsanierungsverpflichtungen in beachtlicher finanzieller Höhe entlastet, denn immerhin entsprechen die „erlassenen“ 5 dB(A) gut zwei Dritteln des gesamten messbaren Schalls (Puls, 2007, 49). Der Schienenbonus wurde seit seiner Einführung im Jahr 1980 damit begründet, dass Schienenlärm im Vergleich mit dem Straßenverkehr von der Bevölkerung als weniger belastend empfunden wird. Diese Einschätzung basiert auf soziologischen Befragungen, aber nicht auf naturwissenschaftlichen Studien. Der Schienenbonus läuft 2015 endgültig aus:

- Der Schienenbonus stellte eine politisch gewollte Privilegierung der Schiene gegenüber dem Straßenverkehr dar. Leidtragende waren die Anwohner von Schienenwegen, die teilweise mit sehr hohen Lärmbelastungen konfrontiert wurden. Die fehlende naturwissenschaftliche Begründung des Schienenbonus war stets ein Problem, das in den letzten Jahren dadurch verschärft wurde, dass seit der Bahnreform von 1994 die Schienenwege intensiver genutzt werden. Durch diese Entwicklung kamen massive Zweifel an der Rechtmäßigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen unter Berücksichtigung des Schienenbonus auf. Seine Abschaffung war somit folgerichtig.

Die zweite positive Wertung bezieht sich auf den Abschluss einer neuen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund als Eigentümer und der DB Netz AG als Betreiber des deutschen Schienennetzes. Eine LuFV stellt eine vertraglich fixierte mittelfristige Finanzierungszusage des Staates und eine Leistungszusage des Unternehmens dar. Über einen mehrjährigen Zeitraum werden dem Betreiber der Bundesschienenwege bestimmte Finanzierungsbeiträge zugesagt, während der Infrastrukturbetreiber im Gegenzug die Einhaltung bestimmter Qualitätskennzahlen garantiert. Er ist verpflichtet, zu deren Einhaltung die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen zu tätigen. Dieses Instrument wurde 2009 erstmals eingeführt und 2013 verlängert, wobei der Bund zusätzliche Mittel von 250 Millionen Euro pro Jahr für Ersatzinvestitionen zusagte (Puls, 2014, 63 f.):

- Die Verlängerung der LuFV im Schienenverkehr sorgt für einen zuverlässigen Finanzrahmen, der nicht von der jährlichen Haushaltserstellung abhängig ist. Die so geschaffene Möglichkeit zur überjährigen Finanzierung von Bauprojekten ist gerade im Infrastrukturbereich essenziell. Auch die Aufstockung der Mittel ist positiv zu werten. Allerdings bleiben die zugesagten Mittel um gut 1 Milliarde Euro pro Jahr unter den Bedarfsschätzungen der Verkehrsministerkonferenz zurück. Die fortgesetzte Unterfinanzierung der Bundesschienenwege verhindert in diesem Fall eine bessere Bewertung.

Abschließend ging die achte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8.GWB) mit einer neutralen Bewertung in das diesjährige D A CH-Reformbarometer ein. Mit der 8.GWB werden die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften in Deutschland weiter an die EU-Vorgaben angenähert, wobei gerade die Angleichung von kartellrechtlichen Vorschriften zu begrüßen ist, da unterschiedliche Kartellvorschriften zu hohen Kosten bei Unternehmenszusam-

menschlüssen führen. Die Novelle beinhaltet eine Vielzahl von Einzelregelungen, von denen zwei hervorzuheben sind:

- Positiv bewertet wird die Ausweitung des kartellrechtlichen Regelungsbereichs auf die gesetzlichen Krankenkassen, die bis heute einen wettbewerbsrechtlichen Sonderstatus besaßen. Damit werden sie erstmals auch als wirtschaftliche, eigennutzorientiert handelnde Einheiten anerkannt, was eine Voraussetzung für eine stärker marktwirtschaftlich orientierte Ausrichtung des Gesundheitssystems ist.
- Negativ schlug hingegen die Verlängerung der verschärften Preismissbrauchsaufsicht im Energiesektor zu Buche. Damit wird eine ordnungspolitisch kritische Kosten- und Gewinnbeschränkung weitergeführt. Zudem wurde eine Regel verlängert, die im Streitfall eine Beweislastumkehr zuungunsten der Unternehmen vorsieht.

3.5 Finanzmarktpolitik – Ausbesserungen beflügeln das Reformbarometer

Mit einem Gesamtplus von 9,8 Punkten seit der Methodenumstellung zum 1. Januar 2011 stellt die Finanzmarktpolitik den erfolgreichsten Teilbereich im Rahmen des deutschen Reformbarometers dar. Nach dem eher ruhigen Vorjahr war sie im Jahr 2013 wieder der stärkste Treiber für den Gesamtindikator und schloss das Jahr mit einem Anstieg um 2,7 Punkte ab.

Mit insgesamt fünf bewerteten Maßnahmen, war die Finanzmarktpolitik der aktivste Teilbereich des D A CH-Reformbarometers. Es ist allerdings auffällig, dass fast alle bewerteten Gesetze vor allem darauf abzielen, regulatorische Lücken zu schließen, die im Zuge der Finanzmarktkrise der Jahre 2008/2009 sichtbar wurden. Es handelt sich also tendenziell um Ausbesserungsarbeiten an einem System, dessen Installation vor der Aufnahme der Finanzmarktpolitik in das D A CH-Reformbarometer stattfand. Die im Teilindikator Finanzmarktpolitik dokumentierten deutlichen Verbesserungen seit Januar 2011 sind wohl auch darauf zurückzuführen, dass die Regulierung vor diesem Zeitpunkt große Lücken aufwies.

Eine relativ stark positive Wertung erhielt das im Februar beschlossene Ausführungsgesetz zur Verordnung (EU) Nr. 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (EMIR-Ausführungsgesetz). Mit diesem Gesetz wurden neue Regeln für den außerbörslichen Handel mit Zins- und Kreditderivaten eingeführt. Die Regulierung führt eine Clearing-Pflicht, eine Abwicklung über zentrale Kontrahenten und die Meldung der Transaktion an ein Register der europäischen Wertpapieraufsicht ein. Damit sollen systemische Risiken im außerbörslichen Handel reduziert werden, die aus der starken Vernetzung der Banken über deren Derivatepositionen resultierten. Damit wird die Gefahr von Ansteckungseffekten im Fall einer Bankinsolvenz reduziert:

- Die Regulierung will den außerbörslichen Handel näher an Börsenstandards heranbringen. Durch die Einführung von zentralen Kontrahenten, das sind spezialisierte Händler, über die jede Transaktion abgewickelt werden muss, wird das Netzwerk an bilateralen Forderungen und Verbindlichkeiten der Banken reduziert. Dies schafft ebenso wie die nun vorgeschriebene Meldung aller Transaktionen an ein Register der Finanzaufsicht zusätzliche Transparenz für die Finanzaufsicht. Zudem werden Ansteckungseffekte reduziert, da sich Verluste nicht mehr unkontrolliert im Bankensystem ausbreiten können, sondern nur noch bei den auf diesen Markt spezialisierten zentralen Kontrahenten anfallen.

Um die Schließung von bestehenden Aufsichtslücken ging es auch bei dem im März beschlossenen Gesetz zur Vermeidung von Gefahren und Missbräuchen im Hochfrequenzhandel. Diese Form des elektronischen Handels basiert auf Strategien in Form von Computeralgorithmen. Diese generieren Kauf- und Verkaufssignale in Sekundenbruchteilen. Das neue Gesetz sieht eine Erweiterung der Definition des Eigenhandels um den Hochfrequenzhandel vor. Alle Hochfrequenzhändler stehen damit unter der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), wodurch bestehende Aufsichts- und Regulierungslücken geschlossen werden. Die am Handel beteiligten Akteure müssen nun sicherstellen, dass es durch ihre Algorithmen nicht zu Störungen des Marktes kommt. Handelspraktiken ohne Handelsabsicht gelten als Marktmanipulation, beispielsweise dann, wenn Handelsstrategien darauf abzielen, den Börsencomputer zu verlangsamen, sodass die anderen Teilnehmer nur noch ein veraltetes Bild der Orders sehen können. Zudem kann für die exzessive Nutzung der Handelssysteme, die den Handel für die anderen Marktteilnehmer verlangsamt, künftig eine Gebühr erhoben werden:

- Die Schließung der Aufsichtslücken ist positiv zu bewerten. Operationelle Risiken, die durch Softwarefehler beim Betreiben von algorithmischen Handelsstrategien entstehen können, werden verringert, da die Betreiber in diesem Fall schadensersatzpflichtig sind. Durch die Einstufung von Handelspraktiken ohne Handelsabsicht als Marktmanipulation wird ein reibungsloserer Ablauf des Handels gefördert. Eine Gebühr bei exzessiver Nutzung von Handelssystemen gibt den Teilnehmern zusätzlich den Anreiz, solche Praktiken nicht zu verfolgen.

Auch die dritte positiv bewertete Maßnahme zielt auf die Schließung bestehender Aufsichtslücken und auf die Schaffung von mehr Transparenz. Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/89/EU des Europäischen Parlaments hinsichtlich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats schafft neue Regeln für Unternehmen, die sowohl im Kreditgeschäft, im Wertpapiergeschäft und im Versicherungsgeschäft tätig sind. Bislang waren deren Aufsichtsvorschriften im Kreditwesengesetz und im Versicherungsaufsichtsgesetz enthalten. Die Aufsichtsvorschriften für Finanzkonglomerate werden nun in einem Gesetz gebündelt:

- Durch das neue Gesetz werden Aufsichtslücken geschlossen und die Anwendung von Aufsichtsvorschriften vereinfacht. Zudem wird Rechtsklarheit geschaffen. Insgesamt sollte dies die Aufsicht über Finanzkonglomerate effektiver machen.

Neutral wurde das im Juli beschlossene Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bewertet. Die KfW-Bankengruppe unterliegt nicht der Bankenaufsicht, da sie aufgrund ihres besonderen Geschäftsmodells nicht als Kreditinstitut oder Finanzdienstleistungsinstitut gilt. Der Gesetzgeber sah sie bisher nicht als vergleichbar mit privatrechtlichen, genossenschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten. Durch die Gesetzesänderung ist das Bundesministerium für Finanzen (BMF) ermächtigt, per Rechtsverordnung festzusetzen, welche aufsichtsrechtlichen Vorschriften für die KfW gelten sollen.

- Der erfolgte Schritt über den Verordnungsweg war zu schwach. Aufgrund ihrer Größe und Systemrelevanz sollte auch die KfW der Finanzaufsicht unterstellt sein. Um Rechtssicherheit gegenüber den anderen Banken zu schaffen, wären die für die KfW geltenden Aufsichtsnormen gesetzlich geregelt worden.

Zum Ende der Legislaturperiode trat im August das Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen in Kraft, das mit einer negativen Wertung in den Teilindikator Finanzmarktpolitik einging. Das Gesetz schreibt vor, dass die Finanzaufsicht den Abwicklungsfall einer Bank planen und die Abwicklung üben soll, um auf den Insolvenzfall vorbereitet zu sein. Zudem müssen die Banken künftig eigene Sanierungspläne erstellen. Der zweite Teil des Gesetzes sieht eine Abspaltung des Eigenhandels einer Bank vom Kundengeschäft vor, wenn der Eigenhandel mehr als 20 Prozent der Bilanzsumme oder mehr als 100 Milliarden Euro ausmacht. Eigenhandel und Kundengeschäft müssen dann in getrennten Gesellschaften getätigt werden:

- Die Abwicklungsplanung ist positiv zu bewerten, da bei der drohenden Insolvenz einer großen und systemrelevanten Bank eine Gefahr für andere Finanzinstitute und sogar für das gesamte Finanzsystem entsteht. Abwicklungsmaßnahmen müssen dann zügig getroffen werden, um das restliche Finanzsystem vor Verlusten zu schützen.
- Die Abtrennung des Eigenhandels vom Kundengeschäft ist hingegen eher negativ zu bewerten, denn sie stellt einen starken Eingriff in die Eigentumsrechte des Unternehmens noch im Vorfeld einer drohenden Gefahr dar. Zudem muss sie nicht notwendigerweise zu einer Stabilisierung des Finanzsystems führen. Es ist auch der umgekehrte Fall denkbar, weil die Handelsaktivitäten in der abgetrennten Gesellschaft nicht mehr über Kundeneinlagen, sondern nur noch über Interbankenkredite finanziert werden können. Die Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers hatte ein Versiegen der Interbankenkredite zur Folge, da sich die Banken untereinander kein Geld mehr leihen wollten. In einem solchen Fall wäre die abgetrennte Handelsgesellschaft vom Interbankenmarkt abgeschnitten und käme in Liquiditäts- und möglicherweise Solvenzschwierigkeiten, da andere Banken ihr die Refinanzierung verweigern beziehungsweise Gelder abziehen. Eine Universalbank wäre von einem Versiegen des Interbankenmarktes weniger betroffen, da sie sich auch über stabile Kundeneinlagen finanzieren kann, die weniger stark von einem Abzug betroffen sind.

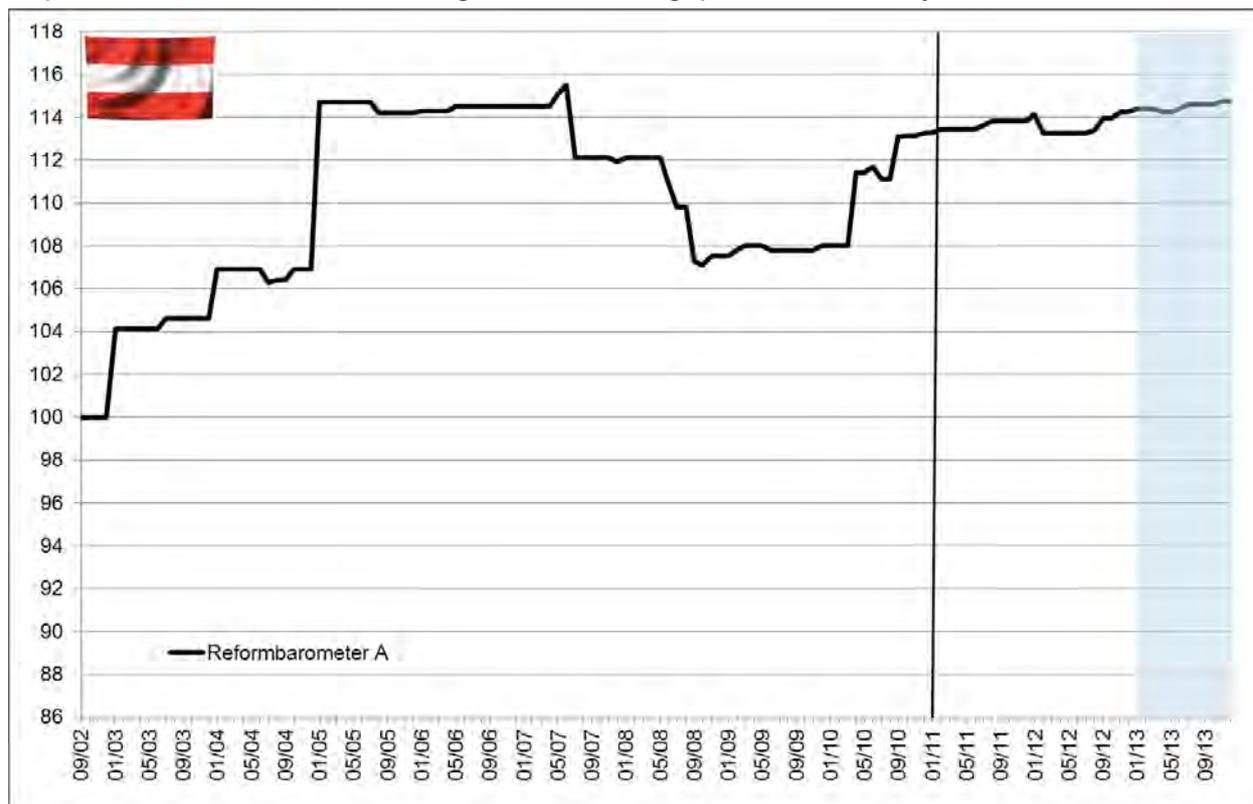
□

4 Österreich – Budgetkonsolidierung drückt Reformtempo

In Österreich stieg der Wert des D A CH-Reformbarometers (verketteter Gesamtindikator) seit dem Letztstand im Dezember 2012 von 114,2 leicht auf 114,8 Punkte oder um 0,6 Prozentpunkte.

Abbildung 4-1: Das Reformbarometer für Österreich

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



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

Die Bilanz der Reformpolitik in Österreich seit dem Bestehen des D A CH-Reformbarometers fällt unter dem Strich zwar positiv aus, allerdings hat das Reformtempo seit der Zusammenarbeit zwischen SPÖ und ÖVP ab 2005 spürbar nachgelassen. Auch in der neuesten Auflage der SPÖ-ÖVP-Koalition sind die im Regierungsprogramm aufgelisteten Reformschritte bescheiden. Bisher fallen folgende Regierungskonstellationen in den Bewertungszeitraum des D A CH-Reformbarometers:

- Regierung Schüssel I – 4. Februar 2000 bis 28. Februar 2003 – ÖVP/FPÖ
- Regierung Schüssel II – 28. Februar 2003 bis 11. Januar 2007 – ÖVP/FPÖ bzw. BZÖ
- Regierung Gusenbauer I – 11. Januar 2007 bis 2. Dezember 2008 – SPÖ/ÖVP
- Regierung Faymann I – 2. Dezember 2008 bis 16. Dezember 2013 – SPÖ/ÖVP
- Regierung Faymann II – ab 16. Dezember 2013 – SPÖ/ÖVP

Der Reformstau, der während der großen Koalitionen im Zeitraum 1986 bis 1999 entstanden war, wurde unter der Regierung Schüssel I und II erfolgreich abgebaut. Dies zeigt sich am steilen Anstieg des D A CH-Reformbarometers, das innerhalb von knapp fünf Jahren vom Ausgangsniveau 100 um über 14,7 Prozentpunkte auf 114,7 nach oben wanderte. Die Senkung der Körperschaftssteuer, die Einführung der Gruppenbesteuerung, die Pensionsreform, die Abfertigung Neu oder die Liberalisierung ehemaliger staatlicher Monopole (Gas, Post, Schiene) sind nur einige Maßnahmen, die maßgeblich zu diesem Höhenflug des Reformbarometers beitragen. Erst ab 2005 kam dieser Reformelan mehr oder weniger zum Stillstand. Nichtsdestotrotz wird die Regierung Schüssel I und II damit zum Maßstab aller Regierungen danach. Aus heutiger Sicht hat es bisher keine einzige Regierung geschafft, in so kurzer Zeit so viele Reformprojekte umzusetzen.

Der bisher höchste Wert des D A CH-Reformbarometers wurde im Juni 2007 mit 115,5 Punkten erreicht. Der Grund für diese geringfügige Erhöhung (von 114,7) war vor allem eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, mit der die Erbschafts- und Schenkungssteuer als verfassungswidrig aufgehoben wurde. Diese Steuerentlastung war grob gesprochen die letzte positive Maßnahme, bevor sich das Reformbarometer in der Ära Gusenbauer in den Sinkflug begab und mit einem Stand von 107,3 einen zwischenzeitlichen Tiefpunkt erreichte.

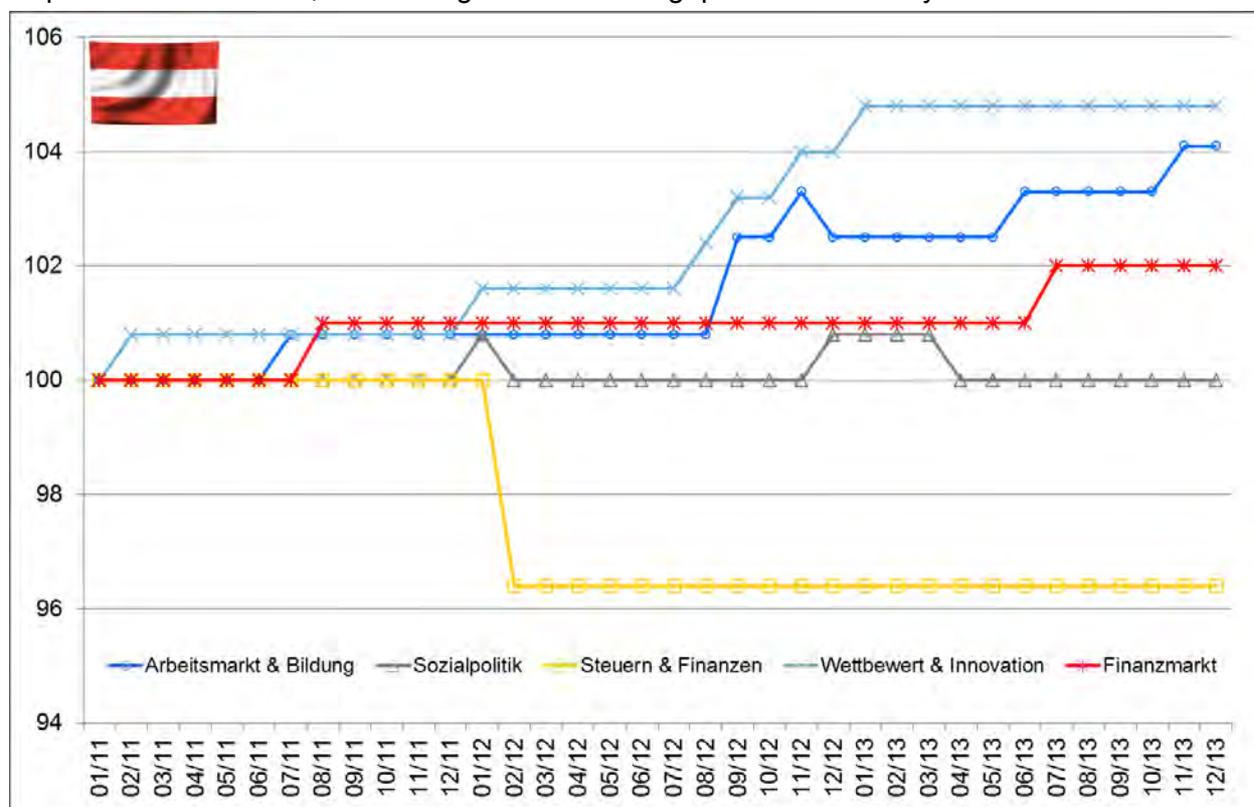
Erst mit der Regierung unter Bundeskanzler Faymann wurde der Abwärtstrend gestoppt. Das D A CH-Reformbarometer erholte sich aber nur langsam nach dem Motto „Politik der kleinen Schritte“. Erst mit Beginn des Jahres 2010 kam etwas Schwung in die Regierungsvorhaben, allerdings sind die ganz großen Reformvorhaben bis heute ausgeblieben. Die Haushaltsreform, die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte, der Beschluss der Schaffung einer Transparenzdatenbank, zahlreiche Modelle zur Eingliederung von arbeitslosen Personen in eine reguläre Beschäftigung sind jene größeren Errungenschaften unter der SPÖ-ÖVP-Koalition, die letztlich dazu führten, den D A CH-Indikator wieder aus dem Tief zu holen. Mit Stand Dezember 2013 erreichte der verkettete Gesamtindikator Österreichs 114,8 Punkte und liegt damit aber noch immer unterhalb der Höchstmarke von 115,5 (Juni 2007) seit Bestehen des Barometers.

Um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die Teilindikatoren mit Beginn des Jahres 2011 mit dem Wert 100 neu gestartet. Ausschlaggebend für die geringfügige Verbesserung im Laufe des Jahres 2013 war in erster Linie der Teilindikator Arbeitsmarkt & Bildung, der um 1,6 Prozentpunkte überdurchschnittlich zulegte. Auch die Teilindikatoren Wettbewerb & Innovation und Kapitalmarkt legten um 0,8 und 1,0 Prozentpunkte zu. Der Teilindikator Sozialpolitik verringerte sich um 0,8 Prozentpunkte. Alle anderen Teilindikatoren blieben gegenüber dem letzten Wert unverändert. Der Stand der Teilindizes stellte sich mit Dezember 2013 wie folgt dar:

Indikator	Dez. 2013	Dez. 2012	Veränderung
Arbeitsmarkt & Bildung	104,1	102,5	(+1,6 Punkte)
Sozialpolitik	100,0	100,8	(-0,8 Punkte)
Steuern & Finanzen	96,4	96,4	(0,0 Punkte)
Wettbewerb & Innovation	104,8	104,0	(+0,8 Punkte)
Finanzmarkt	102,0	101,0	(+1,0 Punkte)
Gesamtindikator	101,5	100,9	(+0,6 Punkte)

Abbildung 4-2: Die Teilindikatoren des Reformbarometers für Österreich

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



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich

4.1 Arbeitsmarkt & Bildung – Ein Tropfen auf den heißen Stein

Der Teilindikator Arbeitsmarkt & Bildung ist der dynamischste aller fünf Teilindikatoren und er stieg vom Ausgangsniveau des letzten Jahres von 102,5 um 1,6 Zähler auf 104,1. Ausschlaggebend dafür waren ausschließlich Maßnahmen im Bildungsbereich. Zwar wurden auch im Bereich Arbeitsmarkt Maßnahmen getroffen, die aber zur Gänze neutral bewertet wurden. Dabei handelt es sich um:

- **Erleichterungen beim Zugang zur Rot-Weiß-Rot-Karte:** Erleichterung beim Verfahren der RWR-Karte, indem die Arbeitgeber stellvertretend für den künftigen Mitarbeiter den Antrag auf Erteilung einer RWR-Karte bei der Behörde im Inland einbringen können. Bisher war das nur durch die Migranten selbst möglich.
- **Adaptierung der Bildungskarenz:** Das Weiterbildungsgeld wird an die erfolgreiche Teilnahme einer Weiterbildung geknüpft, bisher war kein Nachweis notwendig. Damit soll die Bildungskarenz stärker an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes angepasst werden.
- **Erweiterung des Förderkreises bei dem Modell Eingliederungsbeihilfe:** Die Eingliederungsbeihilfe wird für Männer nun bereits ab dem 45. Lebensjahr gewährt und nicht erst

ab dem 50. Lebensjahr. Somit kommen mehr Menschen in den Genuss des Fördermodells.

- **Unbefristete Förderung des ersten Mitarbeiters:** Die Förderung zur Einstellung des ersten Mitarbeiters eines bis dahin als Ein-Personen-Unternehmen geführten Betriebes war bisher als zeitlich befristetes Modell konzipiert. Diese Befristung wurde aufgehoben, sodass die Fördermaßnahme nun unbefristet gilt.
- **Unbefristete Förderung des Kombilohnmodells:** Auch das Kombilohnmodell war eine befristete Fördermaßnahme, die nun in das Dauerrecht überführt wurde.

Da diese Maßnahmen bereits zu einem früheren Zeitpunkt einer Bewertung unterzogen wurden und es sich zum Teil um kleinere Korrekturen handelt, gehen alle oben aufgezählten Maßnahmen neutral in den Indikator ein. Positiv hingegen gehen die folgenden bildungspolitischen Maßnahmen in den Teilindikator ein:

- **Neuregelung der Lehrerausbildung durch die Pädagoginnenbildung Neu:** Die Neuregelung orientiert die Lehrerausbildung an internationale Leistungsstandards. Des Weiteren findet die Kompetenzorientierung im Hinblick auf die Berufspraxis, also der fachlichen wie auch didaktischen und sozialen Kompetenzen, mehr Raum.
- **Schaffung einer Berufsakademie für Lehrabsolventen:** Um besonders weiterbildungsauffähigen und zielstrebigen Lehrabsolventen die Möglichkeit zu eröffnen, sich auf Managementpositionen vorzubereiten und zu einem akademischen Abschluss zu gelangen, wurden die ersten Berufsakademie-Lehrgänge in den Bereichen „Handelsmanagement“ und „Marketing-Management“ geschaffen.

Mit der Reformierung der Lehrerausbildung wurde ein Schritt hin in Richtung Effizienz des Bildungssystems gesetzt. Deshalb wurde diese Maßnahme positiv bewertet. Die Schaffung der Berufsakademie erhöht die Durchlässigkeit des Bildungssystems und wurde ebenfalls positiv bewertet.

4.2 Sozialpolitik – Sozialversicherung im Dienste der Umverteilung anstatt des Risikoausgleichs

Der Teilindikator Sozialpolitik sank geringfügig von 100,8 um 0,8 Punkte auf 100,0. Ausschlaggebend hierfür waren zwei bewertungsrelevante Maßnahmen:

- **Befreiung von der Pflichtversicherung unter Beibehaltung des Versicherungsschutzes:** Bezieher vom Kinderbetreuungsgeld werden bei einer geringfügigen Erwerbstätigkeit von der Pflichtversicherung befreit, der Versicherungsschutz bleibt aber erhalten.
- **Gewährung einer Überbrückungshilfe durch Überbrückungsfonds:** Selbstständigen wird zum Ausgleich ihrer finanziellen Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge ein Zuschuss zu den Pensions- und Krankenversicherungsbeiträgen als Überbrückungshilfe gewährt. Dabei werden Familien-, Einkommens- und Vermögensverhältnisse berücksichtigt.

Durch die beiden oben genannten Maßnahmen wird das Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung geschwächt, was zu einer negativen Bewertung führt. Dies wiegt umso schwerer, als

die finanzielle Situation der Sozialversicherung durch die demografische Entwicklung ohnehin sehr angespannt ist.

4.3 Steuer- und Finanzpolitik – Stillstand im Wahljahr

Die Steuer- und Abgabenquote in Österreich zählt zu den höchsten in Europa. Dazu trugen auch die beiden Konsolidierungspakete der letzten Jahre bei, die zu neuen und der Erhöhung bestehender Steuern führten. Dies ist auch der Grund, warum der Teilindikator unter das Ausgangsniveau im Januar 2011 von 100 auf 96,4 rutschte.

Trotz anstehender Herausforderungen wurde im Wahljahr 2013 keine einzige Maßnahme getroffen, die bewertungsrelevant gewesen wäre. Was die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform betrifft, die mit Januar 2013 in Kraft trat und die zwar grundsätzlich positiv zu bewerten wäre, wurde bereits mit dem Beschluss der gesamten Haushaltsreform im Jahr 2009 berücksichtigt.

Der Teilindikator Steuer & Finanzen ist damit der einzige Indikator, der mit 96,4 Punkten auf dem Niveau des Vorjahres blieb.

4.4 Wettbewerb & Innovation – Regierung setzt auf Wachstum mittels Innovation

Der Teilindikator Wettbewerb & Innovation setzt sich aus insgesamt drei Teilbereichen, Wettbewerbs-, Infrastruktur- und Innovationspolitik, zusammen. Der Teilindikator Wettbewerb & Innovation stieg um 0,8 Prozentpunkte von 104,0 auf 104,8. Ausschlaggebend dafür war die folgende positiv bewertete Maßnahme:

- **Förderung von innovativen Ideen in marktreife Produkte:** Oft besteht bei der Marktüberleitung von innovativen Ideen ein größerer Finanzierungsbedarf, der im aktuellen Marktumfeld von jungen KMU nicht leicht gedeckt werden kann (z. B. für die Entwicklung vom Prototyp zum marktreifen Serienprodukt). Durch das Fördermodell Markt.Start soll im Anschluss an erfolgreiche Entwicklungsprojekte dieser Finanzierungsengpass überwunden werden.

Die Markt.Start-Förderung geht über die eigentliche F&E-Förderung hinaus und korrigiert ein Marktversagen im Hinblick auf die Finanzierung der Marktüberleitung von innovativen Ideen. Damit werden die fiskalischen Anreize für innovative Unternehmen erhöht, weshalb diese Maßnahme positiv in den Teilindikator einfließt:

- **Unterstützung der Frontrunner-Strategie von innovativen Unternehmen:** Frontrunner sind eine volkswirtschaftlich wichtige Gruppe international aktiver und erfolgreicher Unternehmen. Sie sind in ihren Nischen Technologie-, Innovations- oder Kompetenzführer. Ziel der Förderung ist die Eroberung oder die Absicherung dieser führenden Marktposition. Sie ist themenoffen für alle Technologiefelder und Unternehmen, die eine technologische Spitzenposition innehaben oder gerade auf dem Sprung dorthin sind.

- **Förderung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft:** Dazu startet die dritte Ausschreibungsrunde für K1-Zentren. K1-Zentren sind Kompetenzzentren, deren Herzstück ein von Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam definiertes Forschungsprogramm auf hohem Niveau ist. Mit rund 75 Millionen Euro sollen bis zu zehn neue K1-Zentren gefördert werden.

Diese Maßnahmen werden neutral bewertet, da es sich um bereits bestehende Instrumente handelt, die im Jahr 2013 lediglich weitergeführt wurden:

- **Ausbau der Breitspurbahn bis nach Österreich:** Intensivierung der Bemühungen, Wien zur Ost-West-Drehscheibe mit Terminal und Schnittstelle zwischen Breitspur- und Normalbahn zu machen.

Auch die Intensivierung der Bemühungen zum Ausbau der Breitspurbahn nach Österreich ist noch zu wenig konkret und wird vorerst neutral bewertet.

4.5 Finanzmarkt – Lehren aus der Krise

Der Teilindikator Finanzmarkt stieg von 101,0 auf 102,0, was einem Plus von 1 Prozentpunkt entspricht. Verantwortlich dafür war der Beschluss des Bankeninterventions- und Restrukturierungsgesetzes:

- **Bankeninterventions- und Restrukturierungsgesetz:** Mit diesem Gesetz wird der österreichische Finanzmarkt weiter stabilisiert, indem Kreditinstitute verpflichtet werden, organisatorisch für den Krisenfall vorzusorgen. Darüber hinaus sollen zukünftig keine öffentlichen Gelder mehr für die Rettung von Kreditinstituten eingesetzt werden. Der Banken-Aufsichtsbehörde wird ein früheres Einschreiten ermöglicht, noch bevor manifeste Gesetzesverletzungen oder eine Gläubigergefährdung vorliegen.

Diese Maßnahme stärkt die Eigenverantwortung der Kapitalmarktakteure und trägt damit auch zu mehr Resistenz gegenüber externen Schocks bei, weshalb diese Maßnahme positiv bewertet wird.

5 Schweiz – In Wartestellung

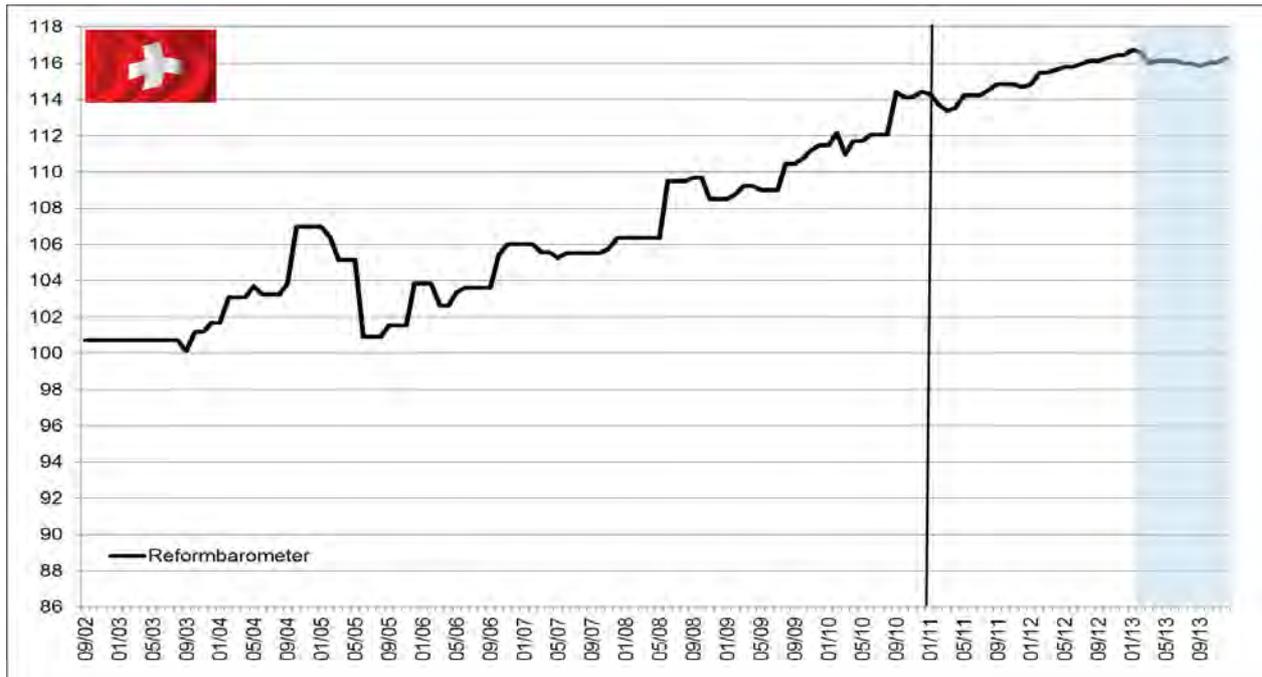
Das herausragende politische Ereignis des laufenden Jahres liegt außerhalb der Berichtsperiode des Reformbarometers. Es handelt sich um die unerwartete Annahme der Volksinitiative „Gegen die Masseneinwanderung“ am 9. Februar 2014, welche die Personenfreizügigkeit mit der EU einschränken will. Die Entscheidung des Souveräns ist umso bemerkenswerter in Anbetracht, dass seit der Unterzeichnung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU im Jahr 1999 zuwanderungsbedingte Probleme auf dem Arbeitsmarkt weitgehend ausgeblieben sind: Es war weder ein Anstieg der Arbeitslosigkeit noch ein Sinken der Löhne zu verzeichnen, sondern es gab mehr Chancen auch für die Schweizer. Was ihnen jedoch Sorge bereitete, war nicht die Zuwanderung an sich, sondern das Wachstumstempo der letzten Jahre.

Das Reformbarometer hatte diese Sorge seit einiger Zeit bereits indirekt registriert. Das Tempo der Liberalisierungen verlangsamte sich seit dem Beginn der neuen Legislaturperiode im Dezember 2011. Die Zäsur fiel zudem mit der politischen Verarbeitung der Finanzmarktkrise zusammen. Auch wenn die Schweiz die Krise unversehrt überstand, hinterließ sie tiefe Spuren im politischen Alltag. Themen wie die (angebliche) Öffnung der Schere zwischen mittleren und hohen Einkommen, die Grenzen der Globalisierung und das Misstrauen gegenüber Marktlösungen haben sich seitdem gehäuft. Wer sich für eine effizientere und offene Marktwirtschaft einsetzt – dazu gehört auch eine erhöhte Mobilität der Arbeitnehmer –, steht seit einiger Zeit unter Rechtfertigungszwang.

In diesem Kontext überrascht es also nicht, dass das D A CH-Reformbarometer für die Schweiz 2013 stagnierte. Der Gesamtindikator schloss Ende 2013 mit 116,3 Punkten ab, nur 0,1 Punkte tiefer als im Vorjahresvergleich (Abbildung 5–1).

Abbildung 5-1: Das Reformbarometer für die Schweiz

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

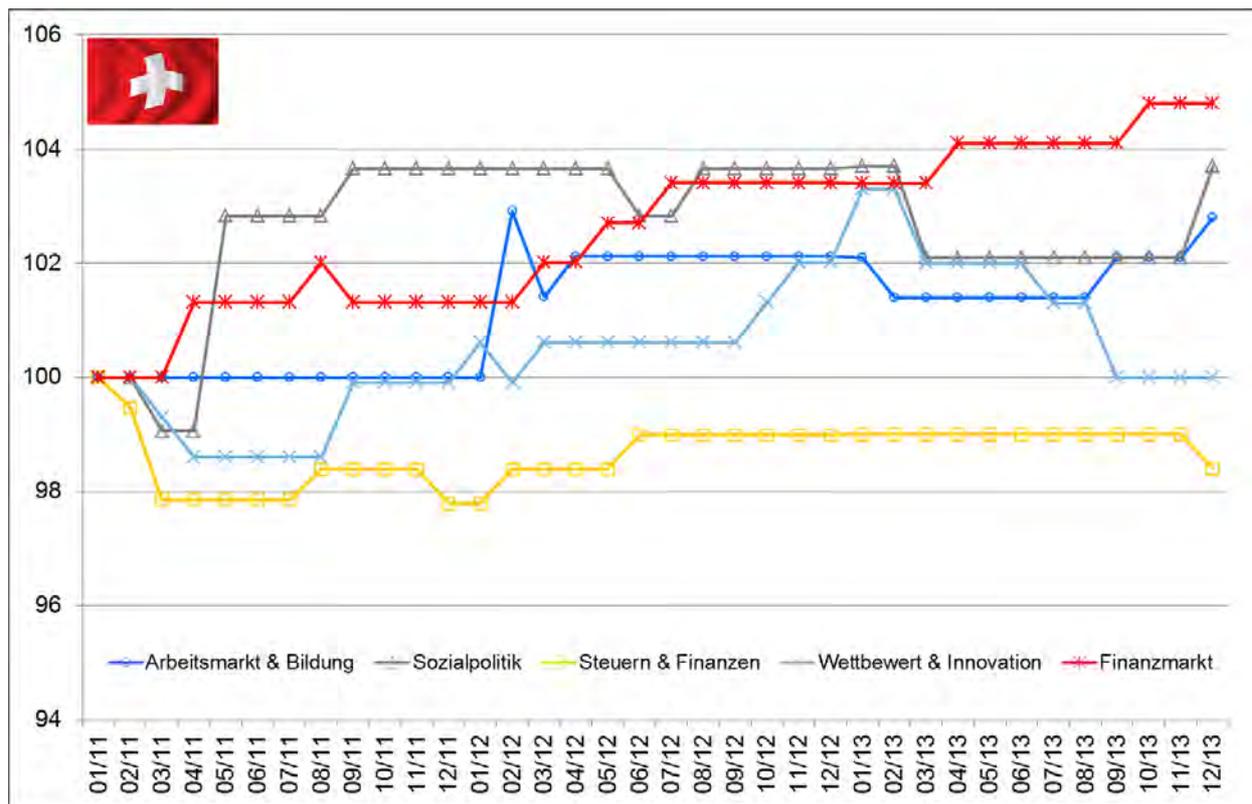


Quelle: Avenir Suisse

Reformmüdigkeit herrschte in allen Teilbereichen, wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung (Abbildung 5–2). Ein großer, jedoch missratener Wurf stellte die Energiestrategie 2050 dar, die im Teilbereich Wettbewerbs- und Infrastrukturpolitik negativ bewertet wurde. Am positivsten fiel die Entwicklung des Teilindex Finanzmarkt aus, bei dem der starke politische Druck aus dem Ausland zum raschen Handeln führte. In den weiteren Teilbereichen war 2013 keine einheitliche Entwicklung erkennbar.

Abbildung 5-2: Die Teilindikatoren des Reformbarometers für die Schweiz

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



Quelle: Avenir Suisse

Die Aussichten für dieses und die kommenden Jahre sind unsicher. Viel wird davon abhängen, wie die Entscheidung des Stimmvolks vom 9. Februar konkret umgesetzt wird.

5.1 Arbeitsmarktpolitik – Im Plus dank Bildung

Im Bereich Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik war 2013 ein ereignisärmeres Jahr. Der Index nahm leicht um 0,8 auf 116,5 Punkte zu (verketteter Index mit Basis 2002).

Mit –10 Punkten schlägt die sogenannte Deplafonierung des Solidaritätsbetrags bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) zu Buche. Seit 2011 ist die revidierte Arbeitslosenversicherung in Kraft. Diese wurde bereits im Reformbarometer 2008 positiv bewertet, da sie insgesamt eine Stärkung des Versicherungsprinzips bewirkt. Zum Zweck der Schuldentilgung wurde ein sogenanntes Solidaritätsprozent auf den Einkommensteil zwischen 126.000 bis 315.000 Franken eingeführt. Neuerdings entfällt diese Höchstgrenze. Diese Änderung, die der ALV pro Jahr rund 90 Millionen Franken mehr zuführt, stellt eine Steuererhöhung bei Top-Einkommen dar. Denn der maximal versicherte Lohn liegt bei 126.000 Franken. Damit wird der Versicherungscharakter der ALV weiter verwässert und die Arbeitsanreize im Toplohnsegment werden geschwächt.

Positiv bewertet (mit je +10 Punkten) werden hingegen zwei bildungspolitische Maßnahmen. Die erste – das Bundesgesetz über die Weiterbildung – setzt den Verfassungsauftrag von 2006 um. Auch mit diesem Gesetz bleibt die Verantwortung für Weiterbildung bei den Privaten: Es wird keine gesetzliche Verpflichtung erlassen. Auch sollen bestehende Quersubventionierungen von Fachhochschulen und Universitäten im Bereich Weiterbildung reduziert werden.

Die zweite bewertete bildungspolitische Maßnahme betrifft die Beteiligung der Schweiz am 8. EU-Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020, das Hauptinstrument der EU für Forschungsfinanzierung. Allerdings befand sich dieses bilaterale Abkommen gerade in der Erneuerungsverhandlung, als das Schweizer Volk am 9. Februar 2014 die Initiative „Gegen die Masseneinwanderung“ annahm. Als Reaktion zur Abstimmung sistierte die EU-Kommission die Verhandlungen. Es wird sich also zeigen, ob hier demnächst eine Gegenbuchung nötig wird.

5.2 Sozialpolitik – Weiterhin Schlusslicht

Ende des Jahres 2012 stellte der Teilindex Sozialpolitik das Schlusslicht des Schweizer Reformbarometers dar. Dabei blieb es auch im Jahr 2013: Der Teilindex schließt das Kalenderjahr unverändert bei 99,9 Punkten.

Zwei gewichtige, jedoch unterschiedlich bewertete Ereignisse sind dafür verantwortlich. Das erste betrifft die 6. Revision der Invalidenversicherung (IV), die das Reformbarometer im Jahr 2011 mit +40 Punkten deutlich positiv bewertet hatte. Im Zuge der parlamentarischen Beratung wurde die ursprüngliche Reform allerdings so stark verwässert, dass eine Korrekturbuchung erforderlich wurde. Konkret lehnte im Juni 2013 das Parlament das zweite Maßnahmenpaket der 6. Revision der Invalidenversicherung ab. Diese IV-Revision 6b hätte unter anderem einen Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherung des finanziellen Gleichgewichts vorgesehen. Damit wäre erstmals für eine Sozialversicherung eine Schuldenbremse eingeführt worden – bisher kennen nur der Bund und eine Mehrheit der Kantone solche Mechanismen. Es handelt sich also um eine wesentliche Absage an das Versicherungsprinzip, die das Reformbarometer mit –20 Punkten bewertet.

Positiv mit 20 Punkten wurde hingegen die zweite gewichtige sozialpolitische Maßnahme im Berichtsjahr bewertet: die beschlossene Verfeinerung des Risikoausgleichs bei der obligatorischen Krankenversicherung. Diese Verfeinerung des Risikoausgleichs zwischen den Kassen war ursprünglich ein Anliegen der Managed-Care-Vorlage, die 2012 in einer Volksabstimmung eindeutig abgelehnt wurde. Heute dürfen die Versicherungen nur nach bestimmten, eingeschränkten Kriterien die Prämien festlegen. Diese Vorlage erweitert die Liste und macht die Jagd nach den „guten“ Risiken schwieriger – eine stete Quelle von Instabilität im heutigen System.

5.3 Steuer- & Finanzpolitik – Der lange Weg der Unternehmenssteuerreform hat begonnen

Steuerthemen bilden in der Schweiz zurzeit einen Hotspot der politischen Aktivitäten. Zwei wichtige Dossiers, die Reform der Unternehmensbesteuerung und der internationale Informationsaustausch von Steuerdaten, dominieren dabei die Debatten. Letzteres ist von großer Bedeutung für den Finanzplatz Schweiz und wird im entsprechenden Abschnitt behandelt (siehe Kap. 5.5). In diesem Kapitel werden die Pläne für die Reform der Unternehmenssteuer (die Unternehmenssteuerreform III) kommentiert.

Das Dossier befindet sich in einem frühen Stadium der Beratungen. Fest steht aber schon, dass unter dem Druck der EU und der G20 die kantonalen Steuerregime für multinationale Unternehmen wegfallen werden. Regime, die seit der Jahrtausendwende maßgeblich zum Erfolg des Unternehmensstandorts Schweiz beigetragen haben. Noch ist unklar, womit diese Steuermodelle ersetzt werden. Bund und Kantone haben erste Pläne präsentiert, die eurokompatiblere Modelle vorsehen wie die Einführung einer Innovationsbox, die unter anderem eine privilegierte Besteuerung von Lizenzeinnahmen vorsieht.

Auch wenn dieser komplexe Reformprozess erst angelaufen ist, ist bereits ein erster Kollateralschaden zu bemerken. So wurde in der Wintersession des Parlaments entschieden, die überfällige Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital (eine obsolet gewordene Abgabe, die die Unternehmen jährlich mit 240 Millionen Franken belastet) auf die lange Bank zu schieben. Konkret soll nach dem Wunsch des Ständerates die Abschaffung erst mit der Unternehmenssteuerreform III vollzogen werden. Diese dürfte jedoch Jahre beanspruchen, was uns dazu bewegen hat, eine Negativbuchung im Umfang von –10 Punkten vorzunehmen.

Vom Reformbarometer ebenfalls mit –10 Punkten negativ bewertet, wird die Rückweisung des Konsolidierungs- und Aufgabenprüfungspakets 14 (KAP 14) durch das Parlament. Das Parlament hatte Mehrausgaben für die Forschung und im Energiebereich (Förderung von Energieforschung) beschlossen, die gemäß Schuldenbremse zu kompensieren sind. Der Bundesrat bereitete ein Sparpaket vor, das Einsparungen von über 700 Millionen Franken vorsah – darunter auch Kürzungen in der Landwirtschaft. Die Rückweisung dieses Geschäfts durch das Parlament an die Exekutive macht deutlich, dass die Agrarpolitik nach wie vor die heilige Kuh der Schweizer Politik bleibt.

Positiv (+10 Punkte) wird hingegen die Entscheidung des Parlaments beurteilt, Aus- und Weiterbildungskosten als allgemeinen Abzug von den Steuern (unbeschränkt) zuzulassen. Damit entfällt auch die (in der Praxis nicht überprüfbare) Unterscheidung zwischen Aus- und Weiterbildungskosten.

Insgesamt nahm der Teilindex Steuern- und Finanzen zwischen Dezember 2012 und 2013 um 0,8 Punkte ab. Der verkettete Teilindex mit Basisjahr 2002 liegt bei 130,7 Punkten.

5.4 Infrastruktur und Wettbewerbspolitik – Eine Energiewende Richtung Alleingang

Der Teilbereich Wettbewerbs- und Innovationspolitik, der auch die Infrastrukturpolitik umfasst, verzeichnete 2013 am meisten Ereignisse. Sieben Maßnahmen wurden durch das Reformbarometer bewertet. Die drei wichtigsten werden hier kommentiert. Insgesamt fällt die Beurteilung negativ aus: Im Berichtsjahr fiel der Index um 2,3 auf 114,4 Punkte.

Am meisten zu dieser deutlich negativen Entwicklung trug die Energiestrategie 2050 des Bundesrates bei, die mit –30 Punkten die am schlechtesten beurteilte Politikmaßnahme des Jahres darstellt. Die Energiestrategie 2050 sieht den Umbau der Energieversorgung des Landes vor. „Erneuerbar statt atomar“ lautet die Devise. Im Nachgang zu Fukushima wird, wie schon in Deutschland, der Ausstieg von der Kernenergie angestrebt. Gleichzeitig soll der Energieverbrauch bis 2035 um 35 Prozent gesenkt werden. Die Stromlücke, die nach der Abschaltung der

fünf Schweizer AKW trotz aller Sparbemühungen bleibt, sollen erneuerbare Energieträger decken – dies alles „ohne die preiswerte Energieversorgung in der Schweiz zu gefährden“, so der Bundesrat. Dabei „übersieht“ sie die internationale Verflechtung des Schweizer Energiemarktes und setzt zu sehr auf Autarkie. Die Schweiz wird in der Energiestrategie 2050 als Insel betrachtet. Im Vordergrund steht nicht die Reduktion von CO₂-Emissionen, sondern die Förderung von bestimmten erneuerbaren Technologien – und somit einer neuen Form von Industriepolitik.

Ein weiterer negativer Punkt der Vorlage bildet die neue Regelung der Kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Hier werden viele der Fehler übernommen, die bereits in Deutschland gemacht worden sind und die dazu geführt haben, dass der Subventionsbedarf, trotz vermeintlich sinkender Kosten bei den erneuerbaren Energien, in den letzten Jahren massiv zugenommen hat. Vor dem Hintergrund wachsender Marktverzerrungen und eines erodierenden Werts der erneuerbaren Energien an der Strombörse bräuchte es konsequentere Reformen. Statt einer festen Vergütung müssten die Betreiber von EE-Anlagen eine Abgeltung erhalten, die sich am Marktpreis orientiert und Knappheit oder Überangebot signalisiert. Ein effizientes Fördersystem sollte die Investitionen in jene Technologien lenken, deren Wert am Markt hoch ist.

Die zwei weiteren gewichtigen Ereignisse in diesem Teilbereich betrafen beide die Wettbewerbspolitik. Bei der sogenannten Swissness-Vorlage geht es sowohl um eine Revision des Markenschutzgesetzes als auch um den Schutz von Zeichen, die die „Marke Schweiz“ symbolisieren. So sollen Lebensmittel künftig nur dann als Schweizer Produkt gelten, wenn mindestens 80 Prozent des Gewichts aus der Schweiz stammen, wobei für Industrieprodukte grundsätzlich 60 Prozent gelten. Im Endeffekt ist dieses Label eher als Protektionismus zu werten, das Monopolstellungen und Abhängigkeiten von Zulieferern fördert. Falls ein solches Label eine tatsächliche Nachfrage der Konsumenten darstellt, hätte dies auch privat organisiert werden können. Das Reformbarometer bewertet deshalb die Vorlage mit –20 Punkten.

Vom Reformbarometer hingegen positiv bewertet (+20 Punkte) wird das Wettbewerbsabkommen mit der EU, das im Mai 2013 vom Bundesrat präsentiert worden ist. Das Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden und trägt so zum Vollzug der jeweiligen nationalen Wettbewerbsgesetze bei. Dank des Abkommens haben die Wettbewerbsbehörden bei grenzüberschreitenden wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen nun leichter Zugang zu Beweismitteln. Aufgrund der zunehmenden Integration der Weltwirtschaft kommen solche Vergehen immer häufiger vor. Angesichts der starken Verflechtung zwischen den Volkswirtschaften der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten wird dieses Zusammenarbeitsabkommen sowohl in der Schweiz als auch in der EU zu einem besseren Schutz des Wettbewerbs beitragen.

5.5 Finanzmarktpolitik – Reaktionen aus der Defensive

Auch fünf Jahre nach der Finanzmarktkrise bleibt der Finanzplatz Schweiz stark unter Druck. Nachdem sich die eidgenössischen Räte in der vergangenen Sommersession intensiv mit der Suche nach einer Lösung für die Regelung der Vergangenheit beim Steuerstreit mit den USA befassten, hat das Parlament im September das FATCA-Abkommen mit den USA angenommen, das die zukünftige Umsetzung der amerikanischen Steuergesetzgebung betrifft. Alle ausländischen Finanzinstitute müssen dem amerikanischen Fiskus periodisch und automatisch die Identität und Vermögenswerte der von ihnen betreuten US-Kunden melden. Um solche Meldungen durchführen zu können, brauchen die Finanzinstitute die Zustimmung ihrer Kunden.

Stimmt ein Kunde dem nicht zu, muss das Finanzinstitut diesem Kunden auf seine sämtlichen aus den USA stammenden Zahlungen eine Quellensteuer von 30 Prozent erheben. Auch wenn das Abkommen aus verständlichen Gründen keine Begeisterung auslöst, bringt es Erleichterungen in der Umsetzung des US-Regelwerks. Auch gewährleisteten das Abkommen und das Bundesgesetz den künftigen Zugang zu internationalen Kapitalmärkten für die gesamte Finanzbranche. Aus diesem Grund wird die Zustimmung des Parlaments mit +10 Punkten bewertet.

Um weitere schmerzhaft Sanktionen und die Schwarze Liste abzuwenden, präsentierte der Bundesrat im Oktober 2013 die Botschaft über die Revision zum Gesetz der internationalen Steueramtshilfe. Damit will er die im Peer-Review-Bericht des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken genannten Empfehlungen umsetzen – es geht also (noch) nicht um den Automatischen Informationsaustausch (AIA). Diese Gesetzesrevision will auch Klarheit hinsichtlich der Übernahme des internationalen Standards bei Gruppenanfragen schaffen. Den erforderlichen Inhalt von Gruppenanfragen kann künftig der Bundesrat festlegen. Das Reformbarometer begrüßt die Bestrebungen des Bundesrats, den Finanzplatz zu entlasten. Dieses Vorhaben ist nicht einfach. Der Vorschlag des Bundesrats stellt einen notwendigen und dadurch unterstützungswürdigen Kompromiss dar, der mit +10 Punkten bewertet wird.

Damit legte der Teilindex Finanzmarkt zwischen Dezember 2012 und 2013 um 1,6 Punkte zu. Der verkettete Teilindex mit Basisjahr 2002 liegt bei 119,9 Punkten.

6 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 systematisch zu erfassen und zu vergleichen. Mithilfe einer fundierten Bewertung werden anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs die qualitativen Konsequenzen von Reformen (Regeländerungen) auf verschiedene Politikbereiche abgeschätzt und in einem Indikator verdichtet. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) führte im September 2002 dieses Instrument der Politikfolgenabschätzung ein (IW Köln, 2002). Ende 2005 präsentierten Avenir Suisse, die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und das IW Köln erstmals einen gemeinsamen Vergleich der Reformpolitik (Baumberger et al., 2005) und legten im Jahr 2006 eine methodische Überarbeitung vor (Scharnagel et al., 2006). Im Jahr 2012 wurde eine erneute Überarbeitung von Kriterienkatalog und Methoden umgesetzt (Puls et al., 2013). Die Grundlage für die Analyse der Reformintensität bilden aktive politische Entscheidungen auf der zentralstaatlichen Ebene (Bundesebene), die in Form von Gesetzen oder Verordnungen wirksam werden. In der Schweiz sind außerdem Volksabstimmungen relevant. 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 monatlich bewerteten Segmenten. 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. 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 Fall der Rücknahme von Maßnahmen, die in einem vorherigen Monat bewertet wurden, wieder der Ausgangswert von 100 erreicht wird.

Mit der Methodenreform von 2013 wurde das Barometer um mehrere Politikfelder erweitert. Neu hinzugekommen sind die Teilindikatoren Wettbewerbs- & Innovationspolitik und die Finanzmarktpolitik. Zudem wurde der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik um Aspekte aus der Bildungspolitik erweitert. Da bei einem kompletten Neustart des Reformbarometers viele Informationen über die Politik der letzten Jahre verloren gegangen wären, wurden die beiden Methoden verkettet. Bis zum 31. Dezember 2010 kommt die alte Methode zur Anwendung, danach die Neufassung. Um Sprungstellen zu vermeiden, starten die neu eingeführten Teilindikatoren 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 D A CH-

Reformbarometers berücksichtigt werden. Es ist zu betonen, dass eine Verbesserung des Index immer auf den nationalen Status quo bezogen ist.

6.1 Kriterienliste

Das D A CH-Reformbarometer 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 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 vermittelt Beschäftigungsfähigkeit.
- 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 sinkt und / oder reduziert die Unternehmensleistungen nicht.
- Gesamtsteuerbelastung sinkt und / oder reduziert die Unternehmensleistungen nicht.

5.2 Personensteuern

- Grenzsteuerbelastung der Einkommen sinkt oder reduziert das Arbeitsangebot nicht.
- Gesamtsteuerbelastung der Bürger sinkt 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

Für genauere Beschreibungen der hier aufgeführten Kriterien des D A CH-Reformbarometers in seiner aktuellen Form siehe Puls et al., 2013, Kapitel 8.1.

Literatur

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

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2013, Finanzbericht 2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzbericht-2014-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [4.2.2014]

Bußmann, Sebastian / **Seyda**, Susanne, 2014, Fachkräfteengpässe in Unternehmen, <http://www.iwkoeln.de/de/studien/gutachten/beitrag/sebastian-bussmann-susanne-seyda-fachkraefteengpaesse-in-unternehmen-144414> [10.2.2014]

Eurostat, 2014, Online Datenbank, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/main_tables [4.3.2013]

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

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013a, Economic Outlook, Nr. 94, Paris

OECD, 2013b, OECD Library, Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD, Paris

Puls, Thomas, 2007, Verkehrslärm in der Diskussion, IW-Analysen, Nr. 31, Köln

Puls, Thomas, 2014, Markt und Staat im Schienenverkehr, http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/144992/storage/master/file/4102446/download/Markt%20und%20Staat%20im%20Schienenverkehr.pdf [11.2.2014]

Puls, Thomas / **Koza**, Robert / **Salvi**, Marco / **Wermelinger**, Martin, 2013, Das D A CH-Reformbarometer 2011/2012, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, <http://www.iwkoeln.de/de/studien/gutachten/beitrag/thomas-puls-robert-koza-marco-salvi-martin-wermelinger-das-d-a-ch-reformbarometer-fuer-2011-2012-107966?highlight=Reformbarometer> [10.2.2014]

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

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. 470.000 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 118 Auslandsbüros (Außenwirtschaftszentren und Außenwirtschaftsbüros) übernommen wird.

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

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.

Dr. sc. **Marco Salvi** 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.

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

'avenir' suisse'

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich

T: +41 44 445 90 00

F: +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch