

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

Kurzfassung der gemeinsamen Studie des
Instituts der deutschen Wirtschaft Köln,
der Wirtschaftskammer Österreich
und Avenir Suisse

Köln, Wien und Zürich im November 2005

Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	5
2 Bestandsaufnahme	8
3 Reformpolitik in den einzelnen Ländern	12
3.1 Deutschland	12
3.2 Österreich	20
3.3 Schweiz	27
4 Reformpolitische Lehren	34
4.1 Deutschland	34
4.2 Österreich	35
4.3 Schweiz	37
5 Methodische Hinweise	38
6 Die beteiligten Institute	41
7 Die Autoren	43

Zusammenfassung

Österreich legt für die letzten drei Jahre die beste Reformbilanz vor. Dies ist das Ergebnis einer vergleichenden Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW), der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und Avenir Suisse, ein unabhängiger, von der Schweizer Wirtschaft finanzierter Think Tank. Die drei Projektpartner haben sämtliche Reformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf den Feldern Arbeitsmarkt, soziale Sicherung, Steuern und Finanzen sowie Wettbewerb, Bildung und Forschung untersucht. Der detaillierte Politik-Tüv knüpft an das Reformbarometer an, mit dem das IW bereits seit September 2002 die Politik der Bundesregierung bewertet.

Im Jahr 2002 standen die Eidgenossen – gemessen an Wirtschaftskraft, Arbeitslosigkeit, Abgabenlast und staatlichem Finanzierungssaldo – im Drei-Länder-Vergleich am günstigsten dar. Deutschland hinkte hingegen in diesem und im europäischen Kontext hinterher. In den Folgejahren haben sich die Schweizer allerdings zu sehr auf dem bisher Erreichten ausgeruht. Österreich und Deutschland haben stattdessen die Rahmenbedingungen für Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb stärker verbessert – allerdings mit unterschiedlichem Erfolg: Österreich erzielt im Herbst dieses Jahres mit 113,7 Punkten das beste Ergebnis für seine Reformpolitik (Ausgangswert September 2002 = 100). Deutschland folgt mit 110,9 Zählern. Die Schweiz konnte sich binnen drei Jahren lediglich auf 105,5 Punkte verbessern.

Auch wenn die Standortbedingungen in allen drei Ländern günstiger geworden sind, bleibt viel zu tun. Denn Globalisierung, Strukturwandel und die alternde Gesellschaft sowie hausgemachte Probleme stellen weiterhin große Herausforderungen für die nationale Politik dar. Doch statt das Rad neu zu erfinden, lohnt sich jeweils ein Blick über die Grenze: Für Deutschland hat der flexible Arbeitsmarkt in den Alpenrepubliken Vorbildcharakter. Auch die Schweizer Prämienfinanzierung bietet eine Orientierung, wie man die Krankenkassenbeiträge vom Arbeitsverhältnis abkoppeln kann. Wien hat Berlin und Bern mit der Reform der Körperschaftsteuer gezeigt, wie auf den internationalen Steuerwettbewerb zu reagieren ist. Von Deutschland können wiederum die beiden anderen Länder lernen, auf demographisch bedingte Probleme in der gesetzlichen Altersvorsorge zu reagieren: Einen Nachhaltigkeitsfaktor kennt man weder östlich noch westlich des Bodensees.

1 Einleitung

Deutschland, Österreich und die Schweiz stehen als entwickelte Volkswirtschaften im Herzen Europas vor denselben Herausforderungen: Die Globalisierung und EU-Osterweiterung, die Alterung der Gesellschaft, Tertiarisierung und Deindustrialisierung sowie der Übergang zur Wissensgesellschaft definieren den wirtschaftlichen Rahmen neu und erfordern ständige Anpassungen. Aber auch spezifische nationale Probleme wie die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland, die fehlende Stärkung der Effizienz des öffentlichen Sektors in Österreich oder die Regulierung des Binnenmarktes in der Schweiz sind Zeichen dafür, dass Regierungen und Parlamente gefordert sind, die Bedingungen für Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb zu verbessern, um den hohen Wohlstand dieser Länder zu sichern.

Vor diesem Hintergrund haben das Institut der deutsche Wirtschaft Köln (IW), die Wirtschaftskammer Österreich und Avenir Suisse, ein unabhängiger, von der Schweizer Wirtschaft finanzierter Think Tank, mit dem D A CH-Reformbarometer untersucht, was die Politik der drei Nachbarstaaten in den letzten drei Jahren unternommen hat, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Das IW analysiert in Kooperation mit der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft bereits seit der damaligen Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung am 22. September 2002 die deutsche Reformpolitik mit diesem neuen Instrument der Politikfolgenabschätzung.

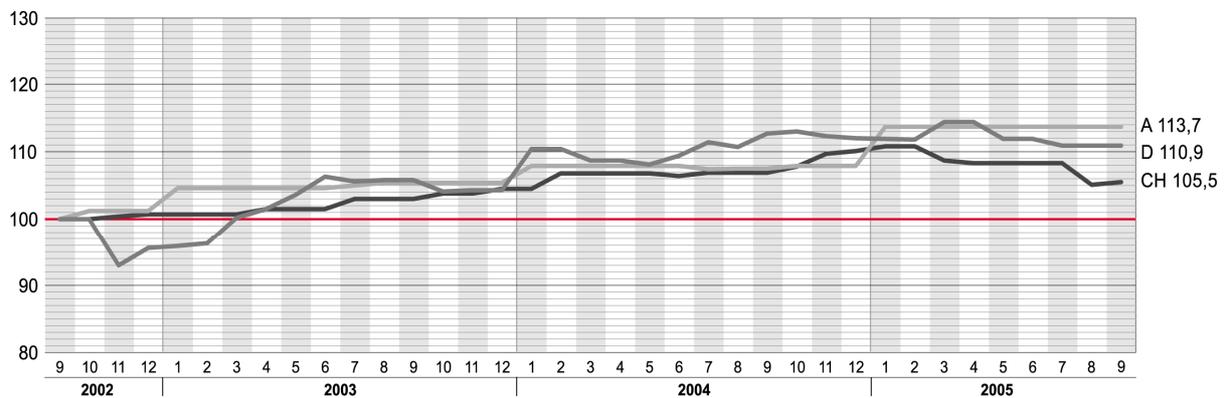
Die gemeinsame Politikbewertung erstreckt sich auf die vier Felder „Arbeitsmarkt“, „Soziale Sicherung“, „Steuern und öffentliche Haushalte“ sowie „Wettbewerb, Bildung und Forschung“. Anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs werden Reforminitiativen, die im Regelfall von der jeweiligen Regierung ausgehen, danach bewertet, ob sie geeignet sind, die Ausgangslage zu verbessern oder nicht. Das Ausgangsniveau des Reformbarometers und seiner vier Teilindikatoren wurde für September 2002 auf 100 Punkte gesetzt. Werte über 100 zeigen eine Verbesserung, Werte unter 100 eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an.

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

formdynamik ist allerdings unterschiedlich ausgefallen, wie der Stand des Reformbarometers (September 2005) für die drei Länder anzeigt:

- Deutschland: 110,9 Punkte
- Österreich: 113,7 Punkte
- Schweiz: 105,5 Punkte

Reformbarometer Deutschland, Österreich, Schweiz



Die Schweiz hat sich seit September 2002 gegenüber dem Ausgangsniveau nur leicht auf insgesamt 105,5 Punkte verbessern können. Dabei fällt auf, dass die Eidgenossen zu Beginn dieses Jahres mit 110,8 Zählern noch deutlich günstiger da standen und sich seit März 2005 der bis dahin positive Trend ins Gegenteil verkehrt hat. Hauptgrund für diese Trendumkehr sind die falschen Weichenstellungen in der Sozialpolitik, die vor allem in der Invalidenversicherung auf Beitragssatz- und Mehrwertsteuererhöhungen setzen statt auf nachhaltige Einsparungen.

Deutschland liegt im Drei-Länder-Vergleich mit zuletzt 110,9 Punkten im Mittelfeld. Für einen deutlichen Schub nach oben sorgte die Agenda 2010. Den höchsten Wert von 114,4 Zählern im März 2005 konnte der deutsche Reformindikator nicht halten, da mit der Neuwahlankündigung die positiven Beschlüsse des Job-Gipfels zur Unternehmensbesteuerung und zu Erleichterungen bei der befristeten Beschäftigung wieder vom Tisch waren. Aufgrund des Bundestagswahlkampfes stagnierte das Reformbarometer in den letzten Monaten nahezu.

Österreich ist mit 113,7 Punkten der Top-Reformer unter den drei Ländern. Bezeichnend ist zudem, dass die Alpenrepublik im Gegensatz zu der Schweiz und Deutschland sowohl in der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialpolitik als auch in der Steuer- und Finanzpolitik sowie der Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik Fortschritte gemacht hat. Allerdings hat auch hier die Reformdynamik seit Beginn dieses Jahres nachgelassen.

2 Bestandsaufnahme

Ausgangspunkt für das D A CH-Reformbarometer ist die Bestandsaufnahme wichtiger volkswirtschaftlicher Kennziffern in Deutschland, Österreich und der Schweiz im Jahr 2002. Neben dem Wohlstandsmaß Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten sind die Arbeitslosenquote, die Sozialabgabenquote, die Steuerquote und das Finanzierungssaldo des Staates zentrale politische Steuerungsvariablen. Welchen Einfluss die Politik in Deutschland, Österreich und die Schweiz in den letzten drei Jahren auf diese Größen genommen hat und inwiefern die Reformen dazu beigetragen haben, die Bedingungen für Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb zu verbessern, beschreibt und bewertet die anschließende Analyse der Reformpolitik. Um den Drei-Länder-Vergleich so objektiv wie möglich zu gestalten, basieren die herangezogenen Daten ausschließlich auf OECD- und IWF-Quellen. Die Übersichten auf nächsten beiden Seiten stellen die Relationen grafisch dar.

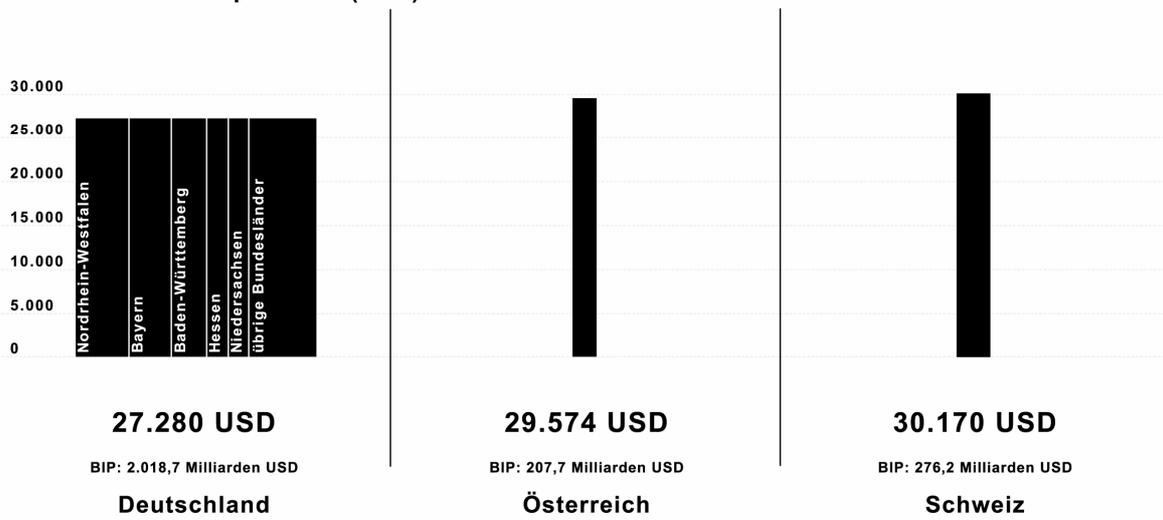
Mit einem kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf von 30.170 US-Dollar lag die Schweiz im Ausgangsjahr 2002 knapp vor Österreich an der Spitze. Der österreichische Wert von 29.574 US-Dollar entsprach aber bereits 98 Prozent des schweizerischen BIP pro Kopf, Deutschland erreichte mit 27.280 US-Dollar gut 90 Prozent des schweizerischen BIP.

In Bezug auf die Beschäftigung schnitt die Schweiz mit einer standardisierten Arbeitslosenquote (Erwerbslosenquote) von 3,0 Prozent am besten ab.¹ Auch Österreich lag mit einer Quote von 4,0 Prozent noch weit unter den Werten der großen kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften. Die Arbeitslosigkeit lag in Deutschland mit 8,6 Prozent gut doppelt so hoch.

Die Sozialabgabenquote misst die Sozialabgaben in Prozent des BIP. Sie beinhaltet alle Pflichtbeiträge zur Sozialen Sicherung auf zentralstaatlicher Ebene (Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Kranken- und Pflegeversicherung, Unfallversicherung, Hinterbliebenenversorgung usw.). Wird die Soziale Sicherung stärker über Steuern finanziert, finden sich diese Steuereinnahmen nicht in der Sozialabgabenquote,

¹ Verwendet wird die standardisierte Arbeitslosenquote bzw. Erwerbslosenquote nach dem für internationale Vergleiche üblichen ILO-Erwerbslosenkonzent als Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen. Dieses unterscheidet sich in Abgrenzung und Erhebung von den jeweils unterschiedlichen nationalen Arbeitslosenstatistiken.

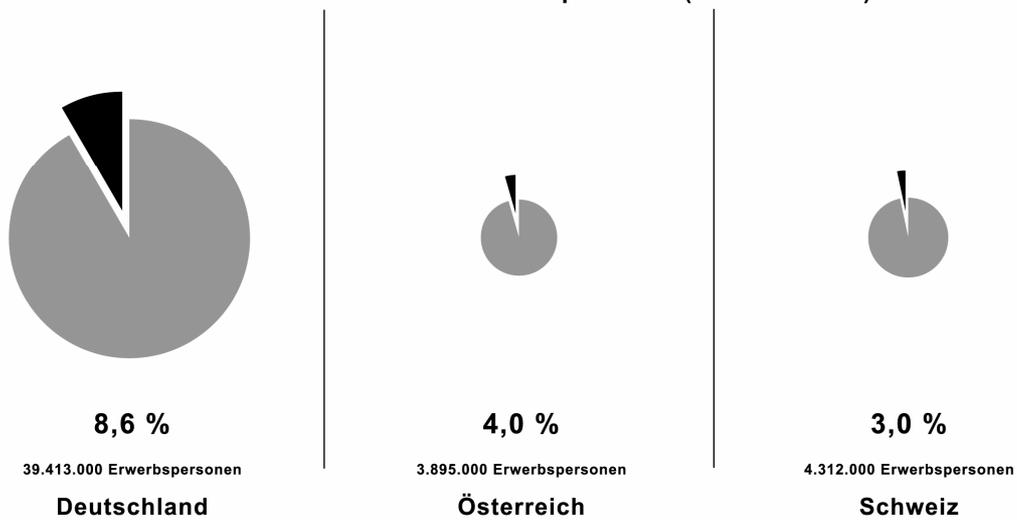
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (2002) in Kaufkraftparitäten (USD)



Quellen: IWF, Berechnungen Avenir Suisse

Standardisierte Arbeitslosenquote (2002)

Erwerbslose in Prozent der zivilen Erwerbspersonen (ILO-Definition)



Quelle: OECD

Sozialabgabenquote (2002)

Sozialabgaben in Prozent des BIP



14,2 %

BIP: 2.018,7 Milliarden USD

Deutschland



14,5 %

BIP: 207,7 Milliarden USD

Österreich



7,7 %*

* +2,9 % Krankenkassenbeiträge

BIP: 276,2 Milliarden USD

Schweiz

Quellen: EFV, OECD, Berechnungen Avenir Suisse

Steuerquote (2002)

Direkte und indirekte Steuern in Prozent des BIP



21,1 %

BIP: 2.018,7 Milliarden USD

Deutschland



29,1 %

BIP: 207,7 Milliarden USD

Österreich



22,4 %

BIP: 276,2 Milliarden USD

Schweiz

Quelle: OECD

Finanzierungssaldo (2002)

in Prozent des BIP (+ Überschuss, - Defizit)

0%



-3,6 %

BIP: 2.018,7 Milliarden USD

Deutschland



-0,4 %

BIP: 207,7 Milliarden USD

Österreich



0,2 %

BIP: 276,2 Milliarden USD

Schweiz

Quelle: OECD

sondern in der allgemeinen Steuerquote wieder. Dies verdeutlicht, dass sich die Finanzierungsformen der Sozialen Sicherung von Land zu Land unterscheiden. In Deutschland betrug die Sozialabgabenquote im Ausgangsjahr 2002 14,2 Prozent, fast gleich viel wie in Österreich mit 14,5 Prozent. In der Schweiz liegt die entsprechende Quote mit 7,7 Prozent nur etwas über der Hälfte. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass Krankenkassenbeiträge von rund 12 Milliarden Schweizer Franken sowie Zwangsbeiträge an die private, betriebliche Vorsorge von 20 Milliarden Schweizer Franken nicht unter die OECD-Definition fallen.

Bei der Steuerquote verzeichneten Deutschland und die Schweiz mit 21,1 bzw. 22,4 Prozent deutlich niedrigere Werte als Österreich mit 29,1 Prozent.

Deutschland hatte im Jahr 2002 eine Defizitquote von 3,6 Prozent und überschritt damit erstmals das Maastrichter Defizitkriterium von 3 Prozent. Mit einem positiven Finanzierungssaldo von 0,2 Prozent befand sich die Schweiz auf Platz eins der drei Länder.² Mit einem bescheidenen negativen Saldo von 0,4 Prozent nimmt Österreich einen Spitzenplatz in der Euro-Region ein.

² Ohne den einmaligen Verkaufserlös für die Swisscom-Aktien (3,7 Milliarden Schweizer Franken) hätte der Finanzierungssaldo bei -0,8 Prozent des BIP gelegen.

3 Reformpolitik in den einzelnen Ländern

3.1 Deutschland

Die Bilanz der Reformpolitik in Deutschland fällt nach drei Jahren der Beobachtung gemischt aus. Zwar sind die Renovierungsarbeiten am Standort Deutschland in der Arbeitsmarktpolitik und dem Bereich „Wettbewerb, Bildung und Forschung“ durchaus vorgekommen. Doch hat es in der Sozialpolitik und vor allem in der Steuer- und Finanzpolitik Rückschläge und Rückschritte gegeben. Seit der Neuwahl-Ankündigung im Mai 2005 hat sich der Reformindikator für Deutschland nur noch kaum verändert. Im September 2005 nahm das Reformbarometer für die einzelnen Teilbereiche die folgenden Werte an (Ausgangswert September 2002 = 100 Punkte):

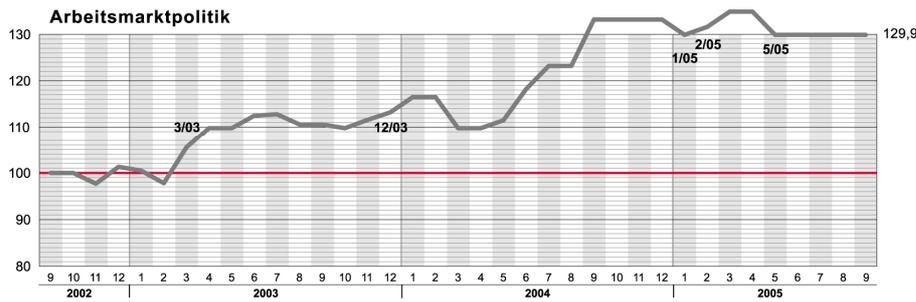
- Arbeitsmarktpolitik: 129,9 Punkte
- Sozialpolitik: 102,1 Punkte
- Steuer- und Finanzpolitik: 90,0 Punkte
- Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik: 121,4 Punkte

Das Reformbarometer weist für Deutschland insgesamt einen Wert von 110,9 Punkten aus (Abbildung siehe nächste Seite). Der Indikator zeigt also, dass sich die Politik in den letzten drei Jahren insgesamt in die richtige Richtung bewegt hat, dies aber – insbesondere in der Sozialpolitik – zu zaghaft geschehen ist. Die Steuer- und Finanzpolitik steht vor allem aufgrund der desolaten Haushaltslage deutlich schlechter dar als zu Beginn der vergangenen Legislaturperiode. Dies verdeutlicht, dass eine der Hauptaufgaben der neuen Bundesregierung darin liegen wird, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren und die sozialen Sicherungssysteme zu sanieren.

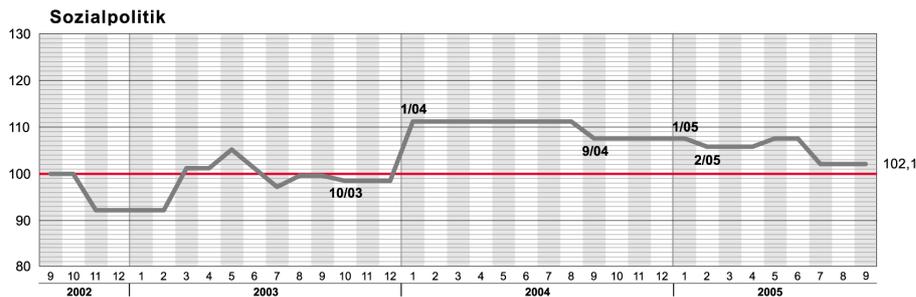
3.1.1 Arbeitsmarktpolitik

Die Reform-Großbaustelle der letzten drei Jahre war der Arbeitsmarkt. Die Hartz-Reformen, die Lockerung des Kündigungsschutzes, die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Novellierung der Handwerksordnung, der Ausbau der Kindertagesbetreuung und das nach mehrjähriger Debatte beschlossene Zuwanderungs-

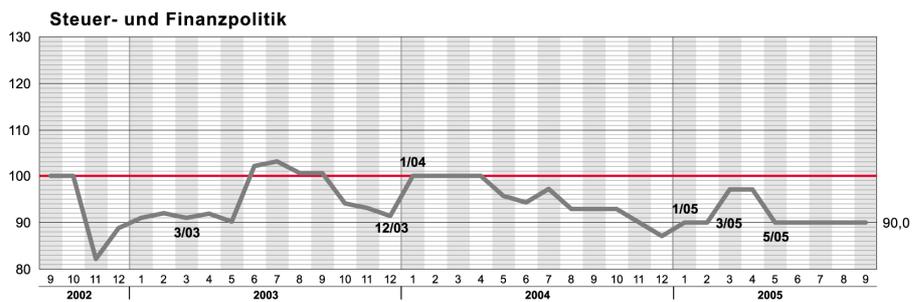
Reformbarometer Deutschland



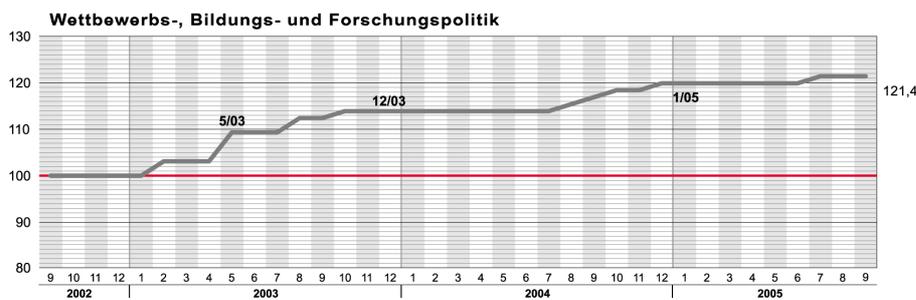
- 3/03** Kanzlerrede zur Agenda 2010
- 12/03** Endgültig verabschiedet: Arbeitsmarktformen (u. a. Hartz IV), Handwerksnovelle
- 1/05** Entwurf: Antidiskriminierungsgesetz
Inkrafttreten, u. a.: Hartz IV, Zuwanderungsgesetz
- 2/05** Endgültig verabschiedet: Berufsbildungsreformgesetz (Inkrafttreten: 1.4.2005)
- 5/05** Ankündigung Neuwahl (Scheitern aller noch offenen Reformvorhaben)



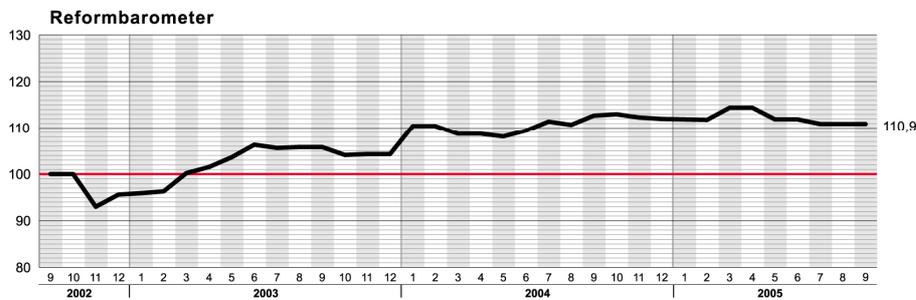
- 3/03** Kanzlerrede zur Agenda 2010
- 10/03** Endgültig verabschiedet: Gesundheitsreform
- 1/04** Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitgesetz
- 9/04** Entwurf: Pflege-Sonderbeitrag für Kinderlose zum 1.1.2005 (endgültig verabschiedet am 26.11.2004), GKV-Sonderbeitrag für Zahnersatz zum 1.7.2005 (endgültig verabschiedet am 26.11.2004)
- 1/05** Inkrafttreten, u. a.: Rentenreform
- 2/05** Entwurf: Präventionsgesetz



- 3/03** Kanzlerrede zur Agenda 2010
- 12/03** Endgültig verabschiedet: vorzeitige Steuerentlastung, Subventionsabbau
- 1/04** Entwurf: Alterseinkünftegesetz
- 1/05** Inkrafttreten, u. a.: Rentenreform
- 3/05** Job-Gipfel, u. a.: Senkung der Körperschaftsteuersätze, Erleichterung bei der Erbschaftsteuer
- 5/05** Ankündigung Neuwahl (Scheitern aller noch offenen Reformvorhaben)



- 5/03** Ganztagschulprogramm
- 12/03** Endgültig verabschiedet: Investmentmodernisierungsgesetz
- 1/05** Inkrafttreten, u. a.: Tagesbetreuungsausbaugesetz
- 7/05** Exzellenzinitiative (Förderung von Wissenschaft und Forschung)



Die genannten Maßnahmen sind eine Auswahl aller bewerteten Neuregelungen.

gesetz haben dazu beigetragen, die Zugangsbedingungen zum deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern. Durch diese Maßnahmen ist der Arbeitsmarktindex um knapp 30 Zähler deutlich und stärker als die anderen Teilindikatoren in die Höhe gestiegen.

Auf die Anzahl der registrierten Arbeitslosen haben sich diese Weichenstellungen jedoch noch nicht positiv ausgewirkt. Im Gegenteil: Die Bundesagentur für Arbeit (BA) registrierte Ende September 2005 knapp 4,7 Millionen Arbeitslose (Arbeitslosenquote: 11,2 Prozent).³ Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings auch ein statistischer Effekt. Seit Jahresanfang zählt die BA auch jene rund 330.000 erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger mit, die sie bis Ende 2004 nicht als arbeitssuchend registriert hat. Unter dem Kompetenzgerangel zwischen Arbeitsagenturen und Gemeinden in den Arbeitsgemeinschaften bzw. zwischen der BA und den 69 optierenden Kommunen, welche die Langzeitarbeitslosen in Eigenregie betreuen, leidet die Förderung der Arbeitslosen und ihre Vermittlung in Arbeit. Hier rächt sich der grundlegende Webfehler der Hartz-IV-Reform, die den Kommunen nicht die alleinige Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen mit entsprechender finanzieller Kompensation übertragen hat. Schließlich ist zu beachten, dass insbesondere Reformen auf dem Arbeitsmarkt Zeit brauchen, um Verhaltensänderungen herbeizuführen und sich positiv auf die Beschäftigung auszuwirken. Ein knappes Jahr nach Inkrafttreten von Hartz IV und knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten der anderen Neuregelungen und angesichts der schlechten konjunkturellen Lage ist es zu früh, den Arbeitsmarktreformen ihren Erfolg abzusprechen.⁴

3.1.2 Sozialpolitik

Weitaus bescheidener als in der Arbeitsmarktpolitik fällt mit einem Barometerwert von 102,1 Punkten die Reformbilanz im Bereich der sozialen Sicherung aus. Trotz Gesund-

³ Die nach dem ILO-Erwerbskonzept vom Statistischen Bundesamt ermittelte Erwerbslosenzahl belief sich in Deutschland für den September 2005 auf 3,56 Millionen. Die Erwerbslosenquote liegt bei 7,9 Prozent. Allerdings ist diese Quote nicht direkt mit dem OECD-Wert von 2002 vergleichbar, da die Erhebung in Deutschland noch mit statistischen Unsicherheiten behaftet ist.

⁴ Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung attestierte der Bundesregierung jüngst Fortschritte in der Arbeitsmarktpolitik. In einem Ranking über die Reformintensität von 1994 bis 2004 auf dem Arbeitsmarkt landete Deutschland hinter Dänemark, den Niederlanden und Finnland auf dem vierten Platz, vgl. Nicola Brandt/Jean-Marc Burniaux/Romain Duval, Assessing the OECD Job Strategy: Past Developments and Reforms, OECD Economics Department Working Paper Nr. 429, OECD, Paris 2005. Österreich belegte den 8. Platz, die Schweiz den 25. Rang von insgesamt 30 untersuchten OECD-Staaten.

heits- und Rentenreform ist der Beitrag der Sozialpolitik zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gering. Denn die Einsparungen, Leistungskürzungen und Notoperationen haben nicht dazu geführt, die gesetzlichen Lohnzusatzkosten auf die angestrebte Marke von unter 40 Prozent zu senken und damit den Faktor Arbeit zu entlasten.

Die Gesundheitsreform hat seit dem Jahr 2004 den durchschnittlichen Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) auf 14,2 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens stabilisiert – das ursprüngliche Ziel der Bundesregierung lag für dieses Jahr bei unter 13 Prozent.⁵ Im zurückliegenden Jahr konnten die gesetzlichen Krankenkassen einen Überschuss von 4 Milliarden Euro erwirtschaften. Sie haben diesen im Wesentlichen dazu verwendet, ihre Schulden zu tilgen.

Die Rentenreform hat zum 1.1.2005 den so genannten Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingeführt. Damit hat die Bundesregierung die Weichen gestellt, um die Beitragszahler angesichts der demografischen Veränderungen auf längere Sicht zu entlasten. Auf eine sukzessive Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre verzichtete sie jedoch entgegen dem Rat der von ihr eingesetzten Rürup-Kommission. Daher wird der Nachhaltigkeitsfaktor lediglich den zukünftigen Anstieg der Beitragssätze bremsen können. Allerdings erwägt die große Koalition, genau diesen Schritt zu gehen und von 2012 an die Regelaltersgrenze schrittweise auf 67 Jahre zu erhöhen. Dies könnte zu geringeren Rentenbeiträgen und damit zu einer Entlastung des Faktors Arbeit führen und mithin die Beschäftigungschancen verbessern.

Da der gesetzlichen Rentenversicherung im nächsten Jahr ein Finanzloch von schätzungsweise 5 Milliarden Euro drohte, beschloss der Bundestag mit Billigung des unionsdominierten Bundesrates noch vor der bereits angesetzten Neuwahl, den Fälligkeitstermin für die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge um durchschnittlich 19 Kalendertage vorzulegen. Die zusätzliche Einmalbelastung der Unternehmen von etwa 20 Milliarden Euro schwächt ihre Investitionskraft und geht auf Kosten der Beschäftigung.

⁵ Nach Einführung des GKV-Sonderbeitrages der Versicherten zum 1. Juli 2005 ist der allgemeine Beitragssatz um 0,9 Prozentpunkte gesunken und liegt damit bei 13,3 Prozent. Entsprechend werden die Unternehmen um 0,45 Beitragssatzpunkte bzw. rund 4,5 Milliarden Euro bei den Arbeitskosten entlastet. Die Versicherten müssen hingegen per Saldo zusätzlich 0,45 Prozent ihres versicherungspflichtigen Einkommens an die GKV abführen.

Insgesamt hat sich die Politik bislang der Aufgabe verschlossen, die Sozialsysteme auf eine nachhaltige Finanzbasis zu stellen. Vor allem die Umlagefinanzierung der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung ist noch gegen die demografischen Veränderungen zu wappnen, um aus dem Teufelskreis von steigenden Sozialbeiträgen, höheren Arbeitskosten, weniger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und geringeren Beitragseinnahmen herauszukommen. Einen nachhaltigen Ausweg liegt nur in der Abkoppelung der Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung vom Arbeitsverhältnis durch eine Gesundheitsprämie mit steuerfinanziertem Sozialausgleich und privater Pflegevorsorge.

3.1.3 Steuer- und Finanzpolitik

Wie der Indikatorwert von 90,0 Punkten signalisiert, haben sich die steuer- und finanzpolitischen Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum seit September 2002 deutlich verschlechtert. Daran ändert auch das Inkrafttreten der letzten beiden Stufen der Steuerreform 2000 nichts, die sowohl Bürger als auch Unternehmen netto entlastet haben. Auch das Alterseinkünftegesetz, das schrittweise die nachgelagerte Besteuerung von Einkommen im Rentenalter einführt und gleichzeitig die Beiträge zur Altersvorsorge steuerfrei stellt, verbessert längerfristig die steuerlichen Rahmenbedingungen. Die dringend benötigte Reform der Gemeindefinanzen, welche die Gewerbesteuer abschafft und den Gemeinden einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer einräumt, ist allerdings gescheitert. Zudem wurden die Unternehmen mit Einführung der Mindestbesteuerung und der Verschärfung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung ab dem Jahr 2004 erheblich belastet. Insgesamt erweist sich das deutsche Steuersystem mit seinen im internationalen Vergleich immer noch hohen nominalen Steuersätzen und seinen vielen Ausnahmen als nicht wettbewerbsfähig, intransparent, leistungs- und investitionshemmend.

Die Lage der öffentlichen Haushalte aller Gebietskörperschaften ist immer desolater geworden. Insbesondere beim Bund hat die Neuverschuldung stark zugenommen, so dass Deutschland in diesem Jahr zum vierten Mal in Folge das Maastrichter Defizitkriterium von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verletzen wird. Der Subventionsabbau ist im Wesentlichen zum Stillstand gekommen, nachdem sich der Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 zur Gegenfinanzierung der vorgezogenen Steuerentlastung darauf ge-

einigt hatte, die Pendlerpauschale und die Eigenheimzulage für Neufälle zu senken sowie weitere 34 Steuervergünstigungen aus der Koch-Steinbrück-Liste nach dem „Rasenmäherprinzip“ pauschal zu kürzen.

Um die Neuverschuldung nicht noch weiter zu erhöhen, setzte die alte Bundesregierung hauptsächlich auf Privatisierung und die Kürzung staatlicher Investitionen. Aus ordnungspolitischer Sicht sind Privatisierungserlöse jedoch nicht dazu geeignet, laufende Staatsausgaben zu finanzieren, sondern sollten zur Schuldentilgung genutzt werden. Und statt weniger wären mehr Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Bildung notwendig, um nachhaltige Wachstumsimpulse zu setzen. Daher führt kein Weg daran vorbei, die Sozial- und Personalausgaben sowie die Finanzhilfen des Staates zu senken, um die öffentlichen Haushalte schuldenfrei zu machen. Hier stehen Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen in der Pflicht.

3.1.4 Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik

Der Reformindikator für den Bereich „Wettbewerb, Bildung und Forschung“ hat im Vergleich zu den anderen untersuchten Politikfeldern mit 121,4 Punkten am zweitbesten abgeschnitten. In der Summe sorgen die Novelle des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, die Umsetzung des 10-Punkte Maßnahmenplans der Bundesregierung zur Stärkung der Unternehmensintegrität und des Anlegerschutzes sowie das neue Telekommunikationsgesetz und die Novelle des Energiewirtschaftsrechts dafür, dass auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, auf dem Kapitalmarkt und im Bereich der Netzinfrastrukturen der Marktzutritt liberalisiert oder das Wettbewerbsrecht gestärkt worden sind.

An dieser Stelle sollen die geänderten Rahmenbedingungen für den Kapitalmarkt hervorgehoben werden. Diese ergeben sich zum einen aus dem bereits erwähnten 10-Punkte-Maßnahmenkatalog, der als Gesamtpaket die Aktionärsrechte stärkt, die Qualität der Informationen für Anleger und Unternehmen erhöhen und die negativen Folgen der Interessenkonflikte von Banken, Analysten, Wirtschaftsprüfern und Management eindämmen kann. Der verbesserte Anlegerschutz könnte das Vertrauen der Anleger in die Kapitalmärkte stärken und es dadurch den Unternehmen erleichtern, sich über den Aktienmarkt zu finanzieren. Zum anderen hat die rot-grüne Bundesregierung mit dem In-

vestmentmodernisierungsgesetz Hedgefonds (Sondervermögen mit zusätzlichen Risiken) in Deutschland eingeführt und den zulässigen Einsatz von Derivaten erweitert.

Im Bereich der Bildungspolitik hat sich trotz des „Pisa-Schocks“ weniger getan, als dies eigentlich wünschenswert wäre. Durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das in den nächsten fünf Jahren ein ausreichendes Betreuungsangebot für Kleinkinder schaffen soll, und das Ganztagschulprogramm der Bundesregierung (Investitionsvolumen: 4 Milliarden Euro bis 2010) verbessert sich das Betreuungs- und Bildungsangebot im vorschulischen und schulischen Bereich. Auf diese Weise können Kinder gezielter nach ihren Fähigkeiten gefördert werden.⁶

Aufgrund des deutschen Bildungsföderalismus ist die Bildungspolitik im Wesentlichen Ländersache (Schulpolitik) bzw. der Bund kann ohne die Kooperation mit den Ländern (Hochschulpolitik) kaum eigene Entscheidungen treffen. Die Länder haben sich im Rahmen der Kultusministerkonferenz in den letzten drei Jahren erstmals darauf geeinigt, Bildungsstandards für bestimmte Fächer und Schulformen einzuführen und das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen zu gründen. Diese Entwicklung ist im Grundsatz zu begrüßen, da der damit initiierte Paradigmenwechsel von der Input- zur Outputsteuerung die Voraussetzungen dafür schafft, die Qualität der schulischen Bildung langfristig zu verbessern. Positiv bewertet wurde schließlich auch die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern, die dazu beiträgt, den Wettbewerb unter den Forschungseinrichtungen und Hochschulen zu erhöhen.

Das Feld der Forschungspolitik ließ die Bundesregierung in den letzten drei Jahren trotz der von ihr angekündigten „Innovationsoffensive“ weitgehend unbestellt. Für ein leichtes Plus sorgte lediglich das Biopatentgesetz, welches die Rechtssicherheit und -klarheit in der biotechnologischen Forschung stärkt, allen forschenden Unternehmen den gleichen Zugang zu Patenten ermöglicht und verhindert, dass sich Firmen Monopole auf Abschnitte des Erbgutes sichern.

⁶ Im Segment „Arbeitsmarktpolitik“ wurde das TAG ebenfalls positiv bewertet, da es die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert.

Reformbarometer für Deutschland

Monat	Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Wettbewerb, Bildung & Forschung	Reformbarometer
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
11/02	97,7	92,2	82,2	100,0	93,0
12/02	101,3	92,2	88,8	100,0	95,6
01/03	100,5	92,2	91,0	100,0	95,9
02/03	97,8	92,2	92,0	103,1	96,3
03/03	105,5	101,2	91,0	103,1	100,2
04/03	109,8	101,2	91,9	103,1	101,5
05/03	109,8	105,2	90,2	109,3	103,6
06/03	112,5	101,2	102,1	109,3	106,3
07/03	112,8	97,2	103,1	109,3	105,6
08/03	110,6	99,6	100,6	112,4	105,8
09/03	110,6	99,6	100,6	112,4	105,8
10/03	109,8	98,5	94,1	113,9	104,1
11/03	111,6	98,5	93,1	113,9	104,3
12/03	113,2	98,5	91,4	113,9	104,3
01/04	116,5	111,2	100,0	113,9	110,4
02/04	116,5	111,2	100,0	113,9	110,4
03/04	109,8	111,2	100,0	113,9	108,7
04/04	109,8	111,2	100,0	113,9	108,7
05/04	111,5	111,2	95,7	113,9	108,1
06/04	118,2	111,2	94,3	113,9	109,4
07/04	123,2	111,2	97,2	113,9	111,4
08/04	123,2	111,2	92,9	115,4	110,7
09/04	133,2	107,6	92,9	116,9	112,7
10/04	133,2	107,6	92,9	118,4	113,0
11/04	133,2	107,6	90,0	118,4	112,3
12/04	133,2	107,6	87,1	119,9	112,0
01/05	129,9	107,6	90,0	119,9	111,9
02/05	131,6	105,8	90,0	119,9	111,8
03/05	134,9	105,8	97,1	119,9	114,4
04/05	134,9	105,8	97,1	119,9	114,4
05/05	129,9	107,6	90,0	119,9	111,9
06/05	129,9	107,6	90,0	119,9	111,9
07/05	129,9	102,1	90,0	121,4	110,9
08/05	129,9	102,1	90,0	121,4	110,9
09/05	129,9	102,1	90,0	121,4	110,9

Ausgangswert (September 2002) = 100

Werte über 100: Verbesserung

Werte unter 100: Verschlechterung

3.2 Österreich

Die Bilanz der Reformpolitik in Österreich fällt unter dem Strich positiv aus. Viele Reformprojekte, die in Zeiten der großen Koalition zwischen 1986 und 1999 nicht angepackt wurden, wurden unter der Regierung Schüssel ab 2000 realisiert. Dementsprechend nimmt das Reformbarometer für die einzelnen Teilbereiche folgende Werte an (Ausgangswert September 2002 = 100 Punkte):

- Arbeitsmarktpolitik: 113,4 Punkte
- Sozialpolitik: 116,4 Punkte
- Steuer- und Finanzpolitik: 112,9 Punkte
- Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik: 112,2 Punkte

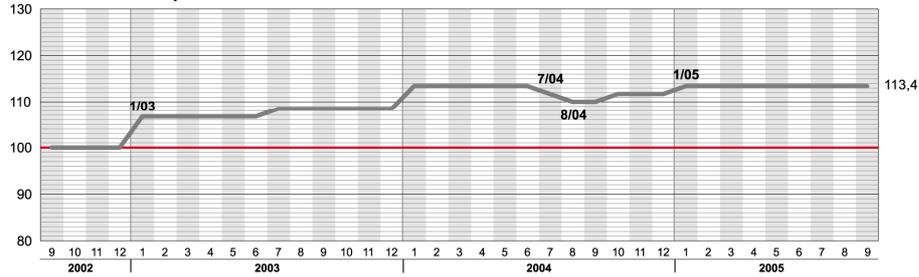
Das Reformbarometer insgesamt weist für September 2005 einen Wert von 113,7 Punkten auf (Abbildung siehe nächste Seite). Es ist bemerkenswert, dass im Gegensatz zu Deutschland und der Schweiz alle beobachteten Politikfelder eine positive Entwicklung aufweisen.

3.2.1 Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarkt ist in Österreich vergleichsweise flexibel und weist daher weniger Reformbedarf auf als in Deutschland. Besonders das relativ liberale Kündigungsrecht ist hervorzuheben, das sicher eine der Gründe dafür ist, dass Österreich auch im internationalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufweist. Trotzdem war der Arbeitsmarkt eine der größten Reformbaustellen. Ein positiv bewertetes Reformprojekt ist hier hervorzuheben. Die im Januar 2003 in Kraft getretene „Abfertigung neu“ hat einen Abfertigungsanspruch (Abfindungsanspruch) im Kündigungsfall in eine „betriebliche Pensionsvorsorge“ umgewandelt und dabei gleich mehrere positive volkswirtschaftliche Wirkungen entfaltet. Arbeitsmarktpolitisch hat sich die Mobilität der Arbeitnehmer erhöht, da sie nunmehr den Arbeitgeber wechseln können, ohne dass sie Abfertigungsansprüche verlieren. Die Unternehmen auf der anderen Seite haben eine deutlich größere Planungssicherheit gewonnen. Mussten vorher Rückstellungen für Abfertigungsansprüche gebildet werden, die im Zweifelsfall vom Arbeitnehmer eingeklagt wurden, verwalten nunmehr neun Vorsorgekassen die eingezahlten Gelder. Auch sozial politisch wurde

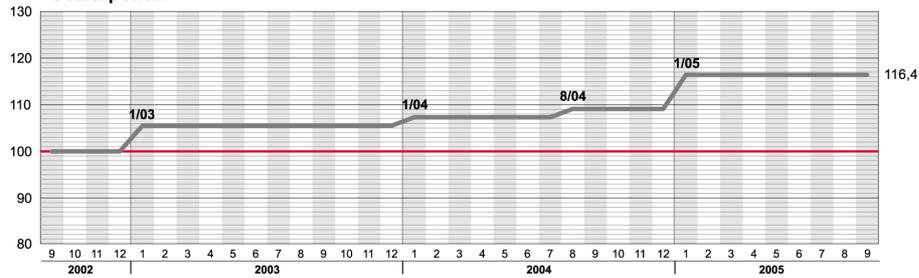
Reformbarometer Österreich

Arbeitsmarktpolitik



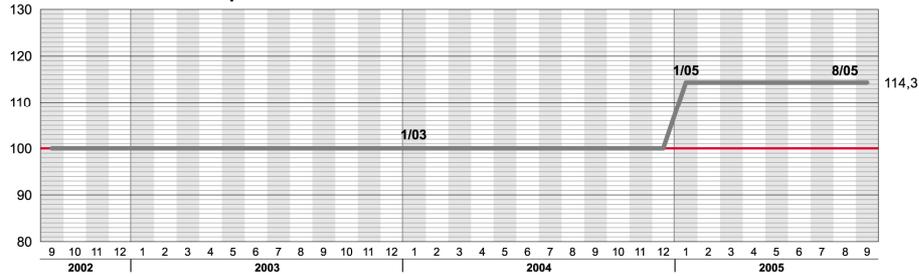
- 1/03 „Abfertigung neu“
- 1/04 Arbeitsmarktreform (I)
- 1/04 ÖBB-Dienstrechtsgesetz, Bundesbahnstrukturgesetz
- 7/04 Elternteilzeit
- 8/04 Arbeitsmarktreform (II)
- 1/05 Arbeitsmarktreform (III)

Sozialpolitik



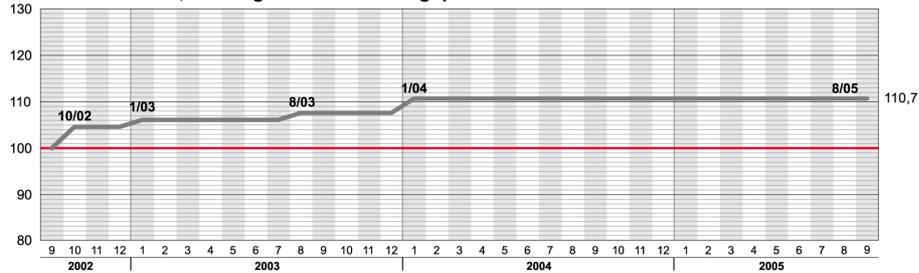
- 1/03 „Abfertigung neu“
- 1/04 Arbeitsmarktreform (I)
- 8/04 Arbeitsmarktreform (II)
- 1/05 Pensionsreform

Steuer- und Finanzpolitik



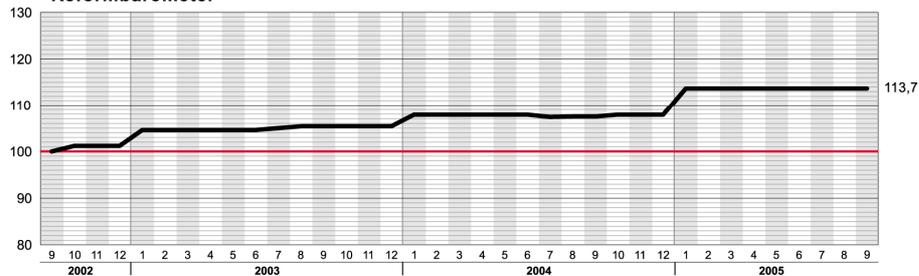
- 1/03 Steuerreform – 1. Etappe
- 1/03 Lehrlingsausbildungsprämie
- 1/05 Steuerreform – 2. Etappe
- 8/05 Forschungsfreibetrag und -prämie

Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik



- 10/02 Liberalisierung Gasmarkt
- 10/02 Vollrechtsfähigkeit der Universitäten
- 1/03 Postliberalisierung
- 08/03 Telekommunikationsgesetz
- 1/04 Arbeitsrechtänderung für Universitätsbedienstete
- 8/05 Forschungsfreibetrag und -prämie

Reformbarometer



Die genannten Maßnahmen sind eine Auswahl aller bewerteten Neuregelungen.

dieser Schritt positiv gewertet, da jetzt eine kapitalgedeckte Säule in der Altersversorgung entstanden ist, die in Österreich bislang deutlich unterentwickelt war.

Der positive Ausschlag des Teilindikators Arbeitsmarktpolitik im Januar 2004 ist auf ein ganzes Paket von Maßnahmen zurückzuführen. Eine Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes trat in Kraft, welches den Zugang von Spitzenkräften aus Wirtschaft und Wissenschaft zum österreichischen Arbeitsmarkt erleichtert. Außerdem sind mit dem ÖBB-Dienstrechtsgesetz arbeitsrechtliche Sonderregelungen für Mitarbeiter der Österreichischen Bundesbahnen abgeschafft worden. Letztlich ist im Rahmen eines Arbeitsmarktreformgesetzes der Kündigungsschutz für ältere Mitarbeiter gelockert worden und die Beiträge älterer Arbeitnehmer zur Sozialversicherung wurden drastisch gesenkt.

Im Januar 2005 löste das zweite Arbeitsmarktreformgesetz den letzten positiven Ausschlag aus, da es die Zumutbarkeitsbestimmungen für Arbeitslose verschärft hat. Negativ wurden die Versuche gewertet, durch Subventionen die Anzahl der Lehrstellen zu erhöhen, indem Firmen, die im Vergleich zum Vorjahr zusätzliche Lehrstellen anbieten, mit 400 Euro pro Monat und zusätzliche Lehrstelle subventioniert werden. Für die Finanzierung dieser so genannten Lehrlingsprämie werden Überschüsse des „Insolvenzgeldsicherungsfonds“ verwendet. Auch unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten sind die Regelungen problematisch: Abgesehen von zu befürchtenden Mitnahmeeffekten wirken die Regelungen prozyklisch und sind nicht nach Branchen differenziert.

Die unter dem Strich positive Entwicklung des Arbeitsmarktpolitikindikators hat sich bisher nicht in einer gesunkenen Arbeitslosigkeit niedergeschlagen. Nach nationaler Berechnung hat sich die Arbeitslosenquote kaum verändert und beträgt derzeit 7,2 Prozent nach 6,9 Prozent im Jahr 2002.⁷ Allerdings sind hier verschiedene Gründe verantwortlich, wie die schlechte Konjunkturlage in Europa. Außerdem brauchen gerade strukturelle Reformen immer eine gewisse Zeit, bis sie zu messbaren Ergebnissen führen.

Der recht guten Entwicklung des Arbeitsmarktindikators zum Trotz bleiben auch in diesem Bereich noch einige Probleme ungelöst. Vor allem die strenge gesetzliche Regulierung der Arbeitszeit ist in Österreich zu bemängeln. Hier besteht dringender Reformbe-

⁷ Aufgrund einer Methodenumstellung während des Beobachtungszeitraums war der Anstieg bei der Arbeitslosenquote laut ILO-Definition etwas größer, nämlich von 4,2 Prozent im Jahr 2002 auf 5,1 Prozent im Jahr 2005.

darf. Wünschenswert wäre außerdem die weitere Lockerung des Kündigungsschutzes für Ältere und die Senkung der Lohnnebenkosten für Arbeitnehmer über 55 Jahre.

3.2.2 Sozialpolitik

Der Bereich Sozialpolitik ist der „star-performer“ unter den vier untersuchten Teilindikatoren. Neben der bereits angesprochenen positiven Bewertung der neuen Abfertigungsregel konnte vor allem die zum 1.1.2005 in Kraft getretene Pensionsreform Punkte sammeln. Hier sind viele wichtige Regelungen implementiert worden, die das Pensionssystem auf ein stabileres Fundament stellen. Während vorher die besten 18 Berufsjahre als Bemessungsgrundlage herangezogen wurden, gibt es von nun an ein Pensionskonto, welches die Leistungen an die eingezahlten Beiträge bindet. Grundsätzlich gilt die Formel 80/65/45, nach der 80 Prozent des Lebensdurchschnittseinkommens bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren nach 45 Beitragsjahren erreicht werden. Negativ in diesem Zusammenhang sind allerdings die langen Übergangszeiten zu sehen, wodurch die Anpassungslast von der aktiven Generation getragen werden muss. Aber eine Politik, die auch die derzeitigen Rentner in die Pflicht nimmt, ist offenbar auch in Österreich nicht mehrheitsfähig, obwohl dies wirtschaftspolitisch geboten wäre. Ebenso hinterlässt die geplante Schwerarbeiterregelung, nach der bestimmten Berufsgruppen nach wie vor die Möglichkeit einer Frühpensionierung offen stehen wird, einen faden Beigeschmack.

Ein leider bisher völlig vernachlässigtes Feld ist die Gesundheitspolitik, wo wir den größten Reformbedarf für die nächsten Jahre orten. Die Gesundheitspolitik ist derzeit ein wettbewerbsfreier Raum, in dem durch entsprechende Strukturreformen große Effizienzgewinne zu realisieren sind. Da das Reformbarometer die ordnungspolitischen Veränderungen gegenüber dem Status quo bewertet, wirkt sich die Untätigkeit der Regierung in diesem Politikfeld nicht negativ auf den Teilindikator Sozialpolitik aus.

3.2.3 Steuer- und Finanzpolitik

Der Indikator für die Steuer- und Finanzpolitik hat vor allem durch die zweite Etappe der Steuerreform 2005 einen großen Sprung nach oben gemacht. Der Körperschaftsteuersatz wurde von 34 auf 25 Prozent gesenkt. Das Wirtschaftsministerium schätzt die damit

verbundene Entlastung für die Unternehmen auf circa 1 Milliarde Euro jährlich. Durch die Einführung einer Gruppenbesteuerung können internationale Konzerne Verluste von ausländischen Tochtergesellschaften teilweise in Österreich steuerlich geltend machen, was die Attraktivität Österreichs als Holdingstandort stark erhöht.

Trotz einer Einkommensteuerreform, die gerade den Beziehern niedriger Einkommen durch einen hohen Freibetrag von 10.900 Euro bzw. 10.000 Euro für Selbständige eine Entlastung von über 1 Milliarde Euro brachte, ist die Steuerbelastung in Österreich nach wie vor zu hoch. Vor allem der hohe Spitzensteuersatz von 50 Prozent, der bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 51.000 Euro einsetzt, sollte dringend gesenkt werden. Problematisch ist auch die hohe Progression ab einem zu versteuernden Einkommen von 10.900 Euro. Personen mit einem elastischen Arbeitsangebot haben daher verstärkt Anreize, lediglich Teilzeit zu arbeiten.

Durch die Steuerreform hat sich die Steuer- und Abgabenquote von 44,3 Prozent des BIP im Jahr 2002 auf derzeit 42,1 Prozent verringert. Dieser Effekt ist ausschließlich auf die etwas geringere Steuerbelastung zurückzuführen, während der Anteil der Sozialabgaben am BIP konstant geblieben ist. Trotz der positiven Entwicklung in diesem Bereich ist in der Zukunft noch ein weiter Weg zu gehen, um den Zugriff des Staates auf das Einkommen seiner Bürger einzuschränken.

Die Bewertung der öffentlichen Haushalte im Reformbarometer ist neutral, da in Österreich im Betrachtungszeitraum keine Gefahr bestand, die Maastricht-Kriterien zu verletzen. Zwar verschlechterte sich die Budgetsituation etwas (Budgetsaldo 2002: -0,2 Prozent des BIP; 2005: -1,9 Prozent), was vor allem auf den Versuch zurückzuführen ist, die schwache Konjunktur nach dem Platzen der New-Economy-Blase durch *deficit spending* zu beleben.⁸ Die Ausgaben dafür blieben aber insbesondere im europäischen Vergleich im vertretbaren Rahmen. Parallel dazu konnte der öffentliche Schuldenstand von 65,8 Prozent des BIP im Jahr 2002 sogar auf 63,7 Prozent im Jahr 2005 gesenkt werden. Es ist zu hoffen, dass die Konsolidierungspolitik auch in Zukunft energisch fortgesetzt wird.

⁸ Die österreichische Bundesregierung legte in den letzten Jahren dazu verschiedene Ausgabenprogramme auf: die Konjunkturpakete I und II, das Wachstums- und Standortpaket, den Reformdialog für Wachstum und Beschäftigung sowie gemeinsam mit den Ländern die regionale Beschäftigungs- und Wachstumsoffensive.

3.2.4 Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik

Vergleichsweise am wenigsten dynamisch zeigt sich der Indikator „Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik“. Den größten Einfluss hatte hier das Universitätsgesetz, welches zum 1. Oktober 2002 die Universitäten aus der Bundesverwaltung entlassen hat. Die Hochschulautonomie ist durch diesen Schritt erheblich gestärkt worden. Außerdem wurde das Arbeitsrecht an den Universitäten an das der Privatwirtschaft angepasst. Verbeamtete Professoren gehören also in Zukunft in Österreich der Vergangenheit an. Dies sollte die Leistungsfähigkeit des universitären Sektors deutlich erhöhen.

Im Bereich der Liberalisierung staatlich regulierter Dienstleistungsmärkte wurden einige ambitionierte Gesetze beschlossen, der durchschlagende Erfolg dieser Bestrebungen blieb bisher aber aus. So wurde im Oktober 2002 der österreichische Gasmarkt vollständig liberalisiert, weite Teile der Postdienstleistungen wurden am 1. Januar 2003 dem freien Markt geöffnet und die Voraussetzungen für den Zugang privater Unternehmen zum Schienennetz wurden zum 1. Januar 2004 geschaffen. In der Praxis ist auf diesen Märkten bisher dennoch kein lebhafter Wettbewerb entstanden; die Marktmacht der ehemaligen staatlichen Monopolisten ist größtenteils ungebrochen.

3.2.5 Reformbarometer für Österreich

Monat	Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Wettbewerb, Bildung & Forschung	Reformbarometer
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10/02	100,0	100,0	100,0	104,6	101,2
11/02	100,0	100,0	100,0	104,6	101,2
12/02	100,0	100,0	100,0	104,6	101,2
01/03	106,7	105,5	100,0	106,1	104,6
02/03	106,7	105,5	100,0	106,1	104,6
03/03	106,7	105,5	100,0	106,1	104,6
04/03	106,7	105,5	100,0	106,1	104,6
05/03	106,7	105,5	100,0	106,1	104,6
06/03	106,7	105,5	100,0	106,1	104,6
07/03	108,4	105,5	100,0	106,1	105,0
08/03	108,4	105,5	100,0	107,6	105,4
09/03	108,4	105,5	100,0	107,6	105,4
10/03	108,4	105,5	100,0	107,6	105,4
11/03	108,4	105,5	100,0	107,6	105,4
12/03	108,4	105,5	100,0	107,6	105,4
01/04	113,4	107,3	100,0	110,7	107,9
02/04	113,4	107,3	100,0	110,7	107,9
03/04	113,4	107,3	100,0	110,7	107,9
04/04	113,4	107,3	100,0	110,7	107,9
05/04	113,4	107,3	100,0	110,7	107,9
06/04	113,4	107,3	100,0	110,7	107,9
07/04	111,7	107,3	100,0	110,7	107,4
08/04	110,0	109,1	100,0	110,7	107,5
09/04	110,0	109,1	100,0	110,7	107,5
10/04	111,7	109,1	100,0	110,7	107,9
11/04	111,7	109,1	100,0	110,7	107,9
12/04	111,7	109,1	100,0	110,7	107,9
01/05	113,4	116,4	114,3	110,7	113,7
02/05	113,4	116,4	114,3	110,7	113,7
03/05	113,4	116,4	114,3	110,7	113,7
04/05	113,4	116,4	114,3	110,7	113,7
05/05	113,4	116,4	114,3	110,7	113,7
06/05	113,4	116,4	114,3	110,7	113,7
07/05	113,4	116,4	114,3	110,7	113,7
08/05	113,4	116,4	112,9	112,2	113,7
09/05	113,4	116,4	112,9	112,2	113,7

Ausgangswert (September 2002) = 100

Werte über 100: Verbesserung

Werte unter 100: Verschlechterung

3.3 Schweiz

Im Jahr 2002, dem Ausgangspunkt des Reformbarometers, jährte sich das „Nein“ zum EWR-Beitritt der Schweiz zum zehnten Mal. Die Dekade 1992 bis 2002 steht für eine stagnierende Schweiz, welche sich durch das niedrigste Wirtschaftswachstum aller OECD-Länder auszeichnete und mit Marktliberalisierungen „aus eigener Kraft“ große Mühe bekundete. Die Indikatoren für die Reformpolitik zeigen nun überwiegend, dass in den letzten drei Jahren fällige Reformen, wenn auch nur langsam, in Angriff genommen worden sind (Ausgangswert September 2002 = 100 Punkte):

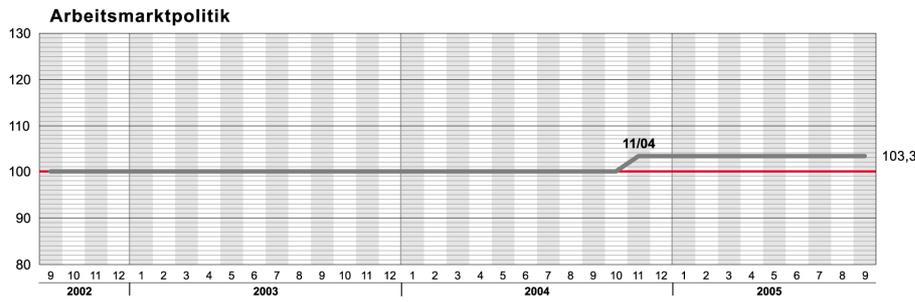
- Arbeitsmarktpolitik: 103,3 Punkte
- Sozialpolitik: 87,3 Punkte
- Steuer- und Finanzpolitik: 111,4 Punkte
- Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik: 120,0 Punkte

Das Reformbarometer steht per Ende September 2005 auf 105,5 Punkten (Abbildung siehe nächste Seite). Diese leicht positive Entwicklung ist vor allem den Anstrengungen in der Steuer- und Finanzpolitik sowie in der Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik zu verdanken. Beide Indikatoren zeigen einen deutlichen langfristigen Aufwärtstrend. Die entsprechenden Werte liegen bei 111,4 und 120,0 Zählern. Die Arbeitsmarktpolitik hat sich seit Ende 2002 zwar leicht positiv entwickelt und steht per Stichtag auf 103,3 Punkten, allerdings werden die positiven Entwicklungen durch regulatorische Rückschläge fast wieder zunichte gemacht. Die Sozialpolitik zeigt seit 2002 eine unstete Entwicklung mit einem deutlichen Einbruch auf 87,3 Punkte gegen Ende der Bemessungsperiode.

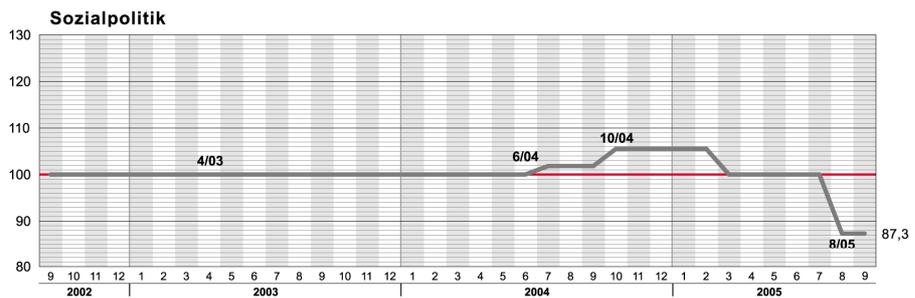
3.3.1 Arbeitsmarktpolitik

Die grundsätzlich liberale Arbeitsmarktpolitik der Schweiz hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Der leichte Aufwärtstrend des Indikators (Schlusswert 103,3 Punkte) geht hauptsächlich auf die Zustimmung der Schweizer zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedsstaaten zurück (Volksabstimmung vom 25. September 2005). Die mit dieser Erweiterung verknüpften flankierenden Maßnahmen, die unter anderem verstärkte Kontrollen von Unternehmen durch kantonale Inspektoren so-

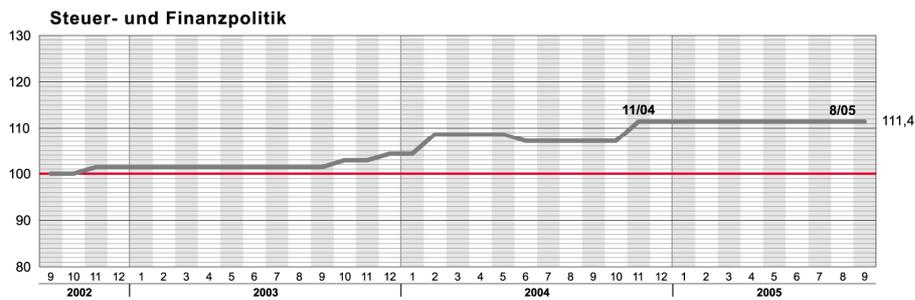
Reformbarometer Schweiz



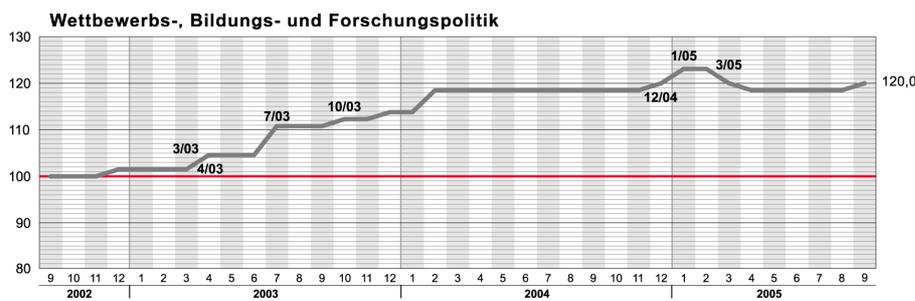
11/04 Botschaft zu „Bilaterale II“



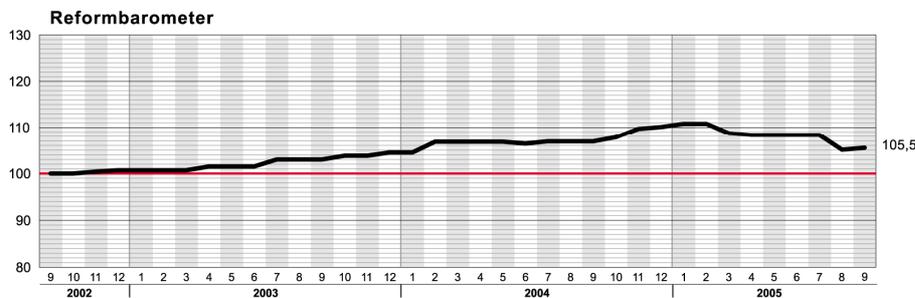
- 4/03 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (4. IV-Revision)
- 6/04 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Berufsvorsorge (BVG)
- 10/04 Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Gesamtstrategie und Risikoausgleich)
- 8/05 Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die IV (5. Revision)
- 8/05 Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze (Entwurf)



- 11/04 Botschaft zu „Bilaterale II“
- 8/05 Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze (Entwurf)
- 8/05 Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II



- 3/03 Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004–2007
- 4/03 ETH-Gesetz
- 7/03 Kartellgesetz (KG)
- 10/03 Forschungsgesetz (FG)
- 12/04 Fachhochschulgesetz (FHSG)
- 1/05 Botschaft über die Änderung des Binnenmarktgesetzes
- 3/05 Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes (EleG) und zum Bundesgesetz über die Stromversorgung (StromVG)



Die genannten Maßnahmen sind eine Auswahl aller bewerteten Neuregelungen.

wie einfachere Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Gesamtarbeitsverträgen vorsehen, könnten allerdings die Flexibilität des Arbeitsmarkts gefährden und schlagen im Indikator negativ zu Buche.

3.3.2 Sozialpolitik

Zum eigentlichen Reform-Sorgenkind entwickelt sich die Sozialpolitik. Sowohl die 11. Revision der AHV (Alters- und Hinterbliebenenversicherung, d. h. Rente nach dem Umlageverfahren) als auch die 4. Revision der Invalidenversicherung (IV) sind in der Volksabstimmung gescheitert. Die Angleichung (und Erhöhung) des gesetzlichen Renteneintrittalters der Frauen auf die 65 Jahre für Männer, welche kostendämpfend gewirkt hätte, konnte ebenso wenig umgesetzt werden wie die Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes in Richtung auf mehr Markt und Eigenverantwortung (Erhöhung der Patientenselbstbehalte, Einfrierung der Pflégetarife und Einführung der Vertragsfreiheit für die Krankenversicherer).

Die nun angekündigte 5. Revision der Invalidenversicherung zielt weniger auf langfristige Einsparungen als auf eine Erhöhung des Beitragssatzes und den Einsatz einer zweckbestimmten Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte, was knapp 2,5 Milliarden Schweizer Franken entspricht. Dies ist auch der Grund für den deutlichen Rückgang des Teilindikators Sozialpolitik auf 87,3 Punkte.

Die gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge können zum großen Teil als reformpolitisch neutral eingestuft werden. Es ist anlagentechnisch sinnvoll, wenn vom Prinzip der jederzeitigen vollständigen Deckung in gewissen Situationen abgewichen werden darf. Umgekehrt entstehen Probleme, wenn im Falle der Sanierung einer Kasse mit Unterdeckung die Arbeitgeberbeiträge auch ohne Zustimmung der Unternehmen erhöht werden können. Zusammenfassend besteht bei den so genannten Sozialwerken (Sozialversicherungen) weiterhin erheblicher Reformbedarf auf der Leistungs- bzw. Ausgabenseite. Ohne entsprechende Gesetzesänderungen droht besonders im Bereich der Invalidenversicherung ein Kollaps.

3.3.3 Steuer- und Finanzpolitik

Bei der Steuer- und Finanzpolitik schneidet die Schweiz im Ländervergleich positiv ab. Der Teilindikator hat sich seit 2002 stets verbessert und liegt nun bei 111,4 Punkten. Diesem guten Resultat liegen vor allem Maßnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes, die Verabschiedung einer neuen Finanzordnung sowie Ansätze für eine Unternehmenssteuerreform zu Grunde. Die Entlastungsprogramme konzentrierten sich vermehrt auf die Ausgabenseite bzw. die Eindämmung des Ausgabenwachstums. Allerdings verloren die Entlastungsprogramme im Trend (2003, 2004) an Gewicht.

Positiv auf den Indikator wirkt sich auch der Vorschlag für eine Unternehmenssteuerreform aus, welche eine Reduktion der steuerlichen Doppelbelastung (Unternehmensgewinne und Dividenden) vorsieht. Nach unten korrigiert wurde der Indikator durch Vorhaben, die Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Invalidenversicherung zu erhöhen.

Die relativ positive Entwicklung des Steuer- und Finanzindikators darf jedoch nicht vergessen lassen, dass angesichts des internationalen Wettbewerbs weiterer Handlungsbedarf besteht. Dies betrifft vor allem die Vereinfachung der Mehrwertsteuer sowie eine wirksamere Reduktion der steuerlichen Doppelbelastung von Unternehmensgewinnen und Dividenden.

3.3.4 Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik

Der vierte Indikator zeigt für die Schweiz mit einem aktuellen Stand von 120,0 Punkten eine sehr positive Entwicklung, wobei allerdings die Kurve zwischen Februar und April 2005 zweimal nach unten korrigiert werden musste. Welche Maßnahmen haben zu diesem guten Wert geführt, und wo gilt es anzusetzen, um die gegen Ende der Beobachtungsperiode negativere Bewertung umzukehren?

Im Bereich Wettbewerbspolitik wurden mehrere Reformprojekte eingeleitet, insbesondere die Novellierung des Kartellgesetzes, welche eine höhere Transparenz und eine Verschärfung der Sanktionen bei Verstößen vorsieht. Die gleiche Stoßrichtung verfolgt die Revision des Binnenmarktgesetzes, welche den innerschweizerischen Marktzugang

nach dem „Cassis-de-Dijon“-Prinzip⁹ vereinfacht, die Anerkennung kantonaler Fähigkeitszeugnisse (Berufsabschlüsse) harmonisiert und das Beschwerderecht für die Wettbewerbskommission einführt. Allerdings enthält diese Vorlage auch Elemente, welche den bürokratisch-administrativen Aufwand erhöhen könnten und deshalb kritisch zu bewerten sind.

Eher negativ ins Gewicht fällt der Teilindikator zur Liberalisierung der Netzinfrastrukturen. Nach der Ablehnung des relativ liberalen Elektrizitätsmarktgesetzes in der Volksabstimmung vom September 2002 wurde in der Beobachtungsperiode eine Reihe von Reformen vorgelegt, die einem vereinfachten Marktzugang für Wettbewerber eher hinderlich sind (Bahnreform 2, Änderung des Elektrizitätsgesetzes, Bundesgesetz über die Stromversorgung). Bei der Bahnreform fehlen vor allem der Kundenfokus und der Liberalisierungswille, der die Konkurrenz beleben würde. Beim Elektrizitäts- und Stromversorgungsgesetz könnte der administrative Mehraufwand zu höheren Kosten führen. Zusätzlich werden aus politischen Opportunitätsgründen sachfremde Subventionierungen für alternative Energien und Kleinkraftwerke eingeführt.

In der Forschungs- und Bildungspolitik wurden in der Beobachtungsperiode kontinuierlich Fortschritte gemacht. Im Bildungsbereich tragen zu dieser Entwicklung insbesondere das ETH-Gesetz (Eidgenössische Technische Hochschule) und das Fachhochschulgesetz bei, welche die Autonomie der Bildungsinstitutionen stärken und die Internationalisierung des Hochschulwesens in der Schweiz vorantreiben. Zusätzlich gestärkt wurde der Forschungsbereich, einerseits durch das erwähnte ETH-Gesetz und andererseits durch das Forschungsgesetz, welches die Zusammenarbeit zwischen Hochschulforschung und Wirtschaft verbessert.

3.3.5 Fazit

Das Reformbarometer verzeichnet für die Schweiz verschiedene positive Reformschritte in der Beobachtungsperiode von September 2002 bis September 2005. Entsprechend

⁹ Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung besagt, dass Waren, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) rechtmäßig hergestellt worden sind, auch in allen andern EU-Staaten verkauft werden dürfen. Grundlage des Prinzips ist ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78.

hat der Gesamtindikator über drei Jahre von 100 auf 105,5 Punkte leicht zugenommen. Von einer entschiedenen Reformdynamik kann aber nicht die Rede sein. Wichtig sind der Beitrag der einzelnen Teilindikatoren sowie auch der Trend.

Der Teilbereich Arbeitsmarktpolitik zeigt nur eine minimale Verbesserung und vermittelt den Eindruck vom Status quo. Jeder bilaterale Integrationsschritt gegenüber der EU musste bisher mit „flankierenden Maßnahmen“ zum Schutz gegen „Lohn- und Sozialdumping“ erkaufte werden, um in den Volksabstimmungen zu bestehen. Besonders problematisch scheint die Situation in der Sozialpolitik, wo seit Anfang 2005 der Reformwille zu fehlen scheint und reformscheue Entscheidungen getroffen wurden oder sich ankündigen, so zum Beispiel bei der geplanten Revision der Invalidenversicherung. Die Entwicklung in der Steuer- und Finanzpolitik ist hingegen erfreulich. Den höchsten Beitrag zum Reformbarometer liefert die Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik, die jedoch in sich selbst ein zwiespältiges Bild hinterlassen. Vor allem im Bereich der Netzinfrastruktur-Liberalisierung stehen noch zahlreiche Arbeiten an.

Eher zur Besorgnis Anlass gibt der Trend des Barometers. Erfreuliche Reformansätze in den Jahren 2003 und 2004, also in der ersten Hälfte der Legislatur, sind in der Folge einer zögerlicheren Politik gewichen. Der Reformindikator zeigt klar auf, dass sich insbesondere die Sozialpolitik in eine falsche Richtung bewegt.

3.3.6 Reformbarometer für die Schweiz

Monat	Arbeitsmarktpolitik	Sozialpolitik	Steuer- und Finanzpolitik	Wettbewerb, Bildung & Forschung	Reformbarometer
09/02	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10/02	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
11/02	100,0	100,0	101,4	100,0	100,4
12/02	100,0	100,0	101,4	101,5	100,7
01/03	100,0	100,0	101,4	101,5	100,7
02/03	100,0	100,0	101,4	101,5	100,7
03/03	100,0	100,0	101,4	101,5	100,7
04/03	100,0	100,0	101,4	104,6	101,5
05/03	100,0	100,0	101,4	104,6	101,5
06/03	100,0	100,0	101,4	104,6	101,5
07/03	100,0	100,0	101,4	110,8	103,0
08/03	100,0	100,0	101,4	110,8	103,0
09/03	100,0	100,0	101,4	110,8	103,0
10/03	100,0	100,0	102,9	112,3	103,8
11/03	100,0	100,0	102,9	112,3	103,8
12/03	100,0	100,0	104,3	113,8	104,5
01/04	100,0	100,0	104,3	113,8	104,5
02/04	100,0	100,0	108,6	118,5	106,8
03/04	100,0	100,0	108,6	118,5	106,8
04/04	100,0	100,0	108,6	118,5	106,8
05/04	100,0	100,0	108,6	118,5	106,8
06/04	100,0	100,0	107,1	118,5	106,4
07/04	100,0	101,8	107,1	118,5	106,9
08/04	100,0	101,8	107,1	118,5	106,9
09/04	100,0	101,8	107,1	118,5	106,9
10/04	100,0	105,5	107,1	118,5	107,8
11/04	103,3	105,5	111,4	118,5	109,7
12/04	103,3	105,5	111,4	120,0	110,1
01/05	103,3	105,5	111,4	123,1	110,8
02/05	103,3	105,5	111,4	123,1	110,8
03/05	103,3	100,0	111,4	120,0	108,7
04/05	103,3	100,0	111,4	118,5	108,3
05/05	103,3	100,0	111,4	118,5	108,3
06/05	103,3	100,0	111,4	118,5	108,3
07/05	103,3	100,0	111,4	118,5	108,3
08/05	103,3	87,3	111,4	118,5	105,1
09/05	103,3	87,3	111,4	120,0	105,5

Ausgangswert (September 2002) = 100

Werte über 100: Verbesserung

Werte unter 100: Verschlechterung

4 Reformpolitische Lehren

4.1 Deutschland

Im Drei-Länder-Vergleich weist Deutschland eine mittlere Reformdynamik aus. Vor allem der Indikator für die **Arbeitsmarktpolitik** liegt deutlich höher als in Österreich und der Schweiz. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Deutschland schon jene Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt erreicht hätte, die bereits seit vielen Jahren in den Alpenrepubliken herrscht. Vielmehr hat Deutschland gerade erst damit begonnen, die starren Strukturen zu lockern; weder die Schweiz noch Österreich verfügen über einen so strengen Kündigungsschutz wie Deutschland. Auch die befristete Beschäftigung von Arbeitskräften ist dort wesentlich leichter möglich als hierzulande. Nicht dennoch, sondern auch deswegen ist die Arbeitslosigkeit in der Schweiz und Österreich nur halb so hoch wie in Deutschland.

Orientierung für die deutsche **Sozialpolitik** bietet das Schweizer Modell zur Gesundheitsfinanzierung. Die Eidgenossen haben bereits 1996 mit dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) die so genannten Einheits- oder Kopfprämien eingeführt, die sich nicht nach dem Krankheitsrisiko oder dem Alter richten. Haushalte mit einem geringen Einkommen erhalten einen staatlichen Zuschuss aus dem Steueraufkommen („individuelle Prämienverbilligung“). Grundsätzlich ist dieses Konzept auch für Deutschland die überlegene Reformoption gegenüber der bisherigen einkommensabhängigen Beitragsfinanzierung und der Bürgerversicherung, denn die Krankenkassenbeiträge werden vom Arbeitsverhältnis entkoppelt. Allerdings sollte man aus jenen Fehlern lernen, die derzeit in der Schweiz für Probleme sorgen. Da sich die im Zeitpunkt der Umstellung festgelegte individuelle Belastungsgrenze nicht genauso erhöht wie die Gesundheitskosten steigen, nehmen die steuerfinanzierten Transfers überproportional zu. Im Jahr 2003 erhielt bereits knapp ein Drittel der Versicherten eine Prämienverbilligung. Auf diese Weise wird anstelle des Beitragssatzes der Zuschuss zur politischen Variable, und die demografisch bedingten Mehrausgaben belasten zukünftig immer stärker die öffentlichen Haushalte. Nachahmenswert ist zudem das System der Selbstbehalte: Die Versicherten können zwischen unterschiedlichen Tarifen und Leistungspaketen wählen und erhalten Prämiennachlässe bei höherer Eigenbeteiligung.

Zielführend ist für Deutschland auch die österreichische und schweizerische **Finanzpolitik**. Österreich konnte seit Beginn dieses Jahrtausends seine ehemals hohen Defizite senken oder Haushaltsüberschüsse erwirtschaften. Ebenso hat die Schweiz über viele Jahre hinweg einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen können und liegt mit ihren Defiziten der letzten Jahre weiterhin deutlich unter dem deutschen Niveau.

In der **Steuerpolitik** hat Österreich mit der Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34 auf 25 Prozent zum 1. Januar 2005 jenen Weg beschritten, zu dem der deutschen Politik zuletzt der Mut fehlte. Die Gewerbesteuer schaffte Österreich bereits 1994 ab.¹⁰ Die Senkung der tariflichen Körperschaftsteuerlast von 25 auf 19 Prozent zum 1. Januar 2006, die mit dem Job-Gipfel bereits beschlossene Sache war, scheiterte infolge des vorgezogenen Bundestagswahlkampfes. Eine Reform der Gewerbesteuer steht auch bei der großen Koalition nicht mehr auf der Tagesordnung. Eine mögliche Reform der Unternehmensbesteuerung will die neue Bundesregierung frühestens 2008 in Kraft treten lassen. Daher wird Deutschland in den nächsten Jahren mit einer tariflichen Belastung der Kapitalgesellschaften von 38,6 Prozent (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag) die negative Spitzenposition im EU-Vergleich behalten. Durch die Senkung der Körperschaftsteuer wäre sie auf 33,4 Prozent und damit auf ein international wettbewerbsfähigeres Niveau zurückgegangen. Zudem hätte die Politik ein Signal an deutsche und internationale Unternehmen senden können, dass sie die Investitionsbedingungen in Deutschland verbessern will.

4.2 Österreich

Auch wenn die Schweiz auf hohem Niveau stagniert, lassen sich einige Lehren aus der Schweiz für Österreich ziehen. Im Bereich **Arbeitsmarkt** ist das völlige Fehlen eines Kündigungsschutzes hervorzuheben. Die Flexibilität des Arbeitsmarktes geht weit über das in Österreich anzutreffende Maß hinaus und ist ohne Zweifel ein Erfolgsmodell. Die niedrige Arbeitslosigkeit und die hohe Erwerbsquote sind nicht zuletzt hierauf zurückzuführen. Schweizer Unternehmen stellen im Vergleich zu deutschen und österreichischen Konkurrenten viel eher neues Personal bei einem Konjunkturaufschwung ein, da sie es

¹⁰ Im Gegenzug wurde allerdings die Körperschaftssteuer von 30 auf 34 Prozent erhöht und die Lohnsummensteuer in eine Kommunalsteuer umgewandelt und ist von 2 auf 3 Prozent gestiegen. Gleichzeitig wurde die Vermögensteuer abgeschafft.

im Zweifel auch schneller wieder abbauen können. In der **Sozialpolitik** wird in den nächsten Jahren auf Österreich viel Reformbedarf im Gesundheitssystem zukommen. Vor diesem Hintergrund lohnt ein Blick in die Schweiz. Die Schweiz hat – allerdings bereits vor dem Beobachtungszeitraum des Reformbarometers – das Gesundheitssystem durch die Umstellung auf Kopfpauschalen sehr mutig reformiert und damit die Beiträge zur Krankenversicherung vom Arbeitseinkommen abgekoppelt. Ein Schritt, der gerade im Hinblick auf den demografischen Wandel auch in Österreich diskutiert werden könnte. Im Bereich **Steuern und Finanzen** ist auf den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen hinzuweisen, der dafür verantwortlich ist, dass die Steuerbelastung in der Schweiz die niedrigste von allen drei untersuchten Ländern ist. Hier ist es notwendig zu betonen, dass die niedrige Steuerquote dabei keineswegs mit schlechteren öffentlichen Leistungen einhergeht.

Auch von Deutschland lässt sich aus österreichischer Sicht etwas lernen. Im Bereich **Arbeitsmarktpolitik** stellt die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe eine positive Maßnahme dar. In Österreich gibt es hingegen weiterhin neben der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld die Notstandshilfe und die Sozialhilfe.¹¹ Deren Zusammenlegung wäre unbedingt zu empfehlen, denn sie würde das ineffiziente Nebeneinander der beiden steuerfinanzierten Transfersysteme beenden. Dies kann die Beschäftigungsanreize verbessern sowie die Verwaltungskosten senken. Im Bereich **Sozialpolitik** ist die Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“ im Rahmen der Rentenreform zu nennen, der die demografische Entwicklung berücksichtigt. Wenn sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verschlechtert, kommt es zu einer automatischen Anpassung, ohne dass neue gesetzliche Maßnahmen notwendig werden. In der **Steuer- und Finanzpolitik** kann die eingeleitete Streichung von Subventionen als nützliches Beispiel dienen: Die Erstellung eines österreichischen Äquivalents zur „Koch-Steinbrück-Liste“¹² wäre eine gute wirtschaftspolitische Maßnahme, da die marktverzerrenden und schädlichen Wirkungen von Subventionen in Österreich leider noch zu wenig thematisiert werden.

¹¹ Die Notstandshilfe ist das österreichische Pendant zur inzwischen abgeschafften Arbeitslosenhilfe in Deutschland. Die Transferhöhe richtet sich nach dem ehemaligen Arbeitseinkommen bzw. dem Arbeitslosengeld und der Bedürftigkeit und ist im Regelfall höher als die bedürftigkeitsorientierte Sozialhilfe.

¹² Der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) und der ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein Westfalen, Peer Steinbrück (SPD), hatten im Jahr 2003 eine umfangreiche Liste mit Subventionen erstellt, die in Deutschland abgebaut werden sollen bzw. schon gesenkt worden sind.

4.3 Schweiz

Der Vergleich der Reformbarometer für Deutschland, Österreich und die Schweiz zeigt interessante Gemeinsamkeiten und Differenzen. In allen drei Ländern entwickeln sich die Reformvorhaben zu Beginn der 3-Jahresperiode positiv, in Deutschland allerdings erst nach einem Einbruch im Spätherbst 2002. Während nun aber das Reformbarometer für Österreich weiterhin nach oben weist und Ende 2004 sogar sprunghaft zulegt, stagnieren die Reforminitiativen in Deutschland, und in der Schweiz zeigt sich gar ab Beginn 2005 eine rückläufige Entwicklung. Die unterschiedlichen Verläufe entsprechen den in der wirtschaftspolitischen Diskussion vielfältig ausgedrückten Befindlichkeiten der drei Länder: Reformstau in Deutschland, konsistenter, mit Optimismus verbundener Reformkurs in Österreich und kleine, von Rückschlägen geprägte Reformschritte in der Schweiz.

Die Entwicklung in der Schweiz muss auf dem Hintergrund einer im Vergleich immer noch sehr starken Ausgangsposition im Ranking von Beständen und Standortvorteilen gesehen werden. So vorteilhaft dies im direkten Vergleich zwischen den Ländern ist, so trügerisch ist die Vorstellung eines „Wohlstands ohne Wachstum“ (Silvio Borner). Wenn die Steigung des Reformbarometers als Geschwindigkeit des Reformprozesses gedeutet werden kann, scheint das Schweizer Tempo – gerade im Vergleich zu Österreich – auch mit dem hohen Ausgangsniveau nicht ausreichend, um die Spitzenposition langfristig zu verteidigen. Die Reform der wichtigsten Sozialwerke (Gesundheitsversicherung, Altersvorsorge) wird – wie in Deutschland – nur sehr zaghaft in Angriff genommen und endet vor jedem ernsthaften Projekt in Verteilungskämpfen. Als Folge nimmt die öffentliche Verschuldung ungebremsst zu. Die positiven Entwicklungen im Bereich Bildung & Forschung und die angestrebten Verbesserungen in der Wettbewerbspolitik vermögen vor allem gegen Ende der Beobachtungsperiode diesen Trend nicht zu kompensieren. Hinzu kommt, dass die angestrebten Steuerreformen aufgrund der politischen Entwicklung nicht realisiert werden konnte. Als Niedrigsteuerland steht die Schweiz nicht mehr alleine. Verschiedene Länder in Mittel- und Osteuropa, und in der Folge auch Österreich haben die Unternehmens-Steuersätze auf Werte gesenkt, die mit den schweizerischen vergleichbar sind. Zusammenfassend kann man sagen, dass nicht die aktuelle wirtschaftliche Verfassung der Schweiz das Problem ist, sondern die Abwesenheit eines klaren Reformwillens, um die Grundlagen für den zukünftigen Wohlstand zu sichern. Österreich und mit Abstrichen auch Deutschland sind da schon mindestens einen Schritt weiter.

5 Methodische Hinweise

Das D A CH-Reformbarometer beurteilt, inwiefern Reformen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit September 2002 monatlich verändert haben. Nach dem Wiederantritt der rot-grünen Bundesregierung am 22. September 2002 in Deutschland führte das Institut der deutschen Wirtschaft Köln in Kooperation mit der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft dieses neuartige Instrument der Politikfolgenabschätzung in Deutschland ein.

Als Bewertungsgrundlage dienen Kabinettsbeschlüsse, Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter oder Regierungserklärungen, Gesetzentwürfe und endgültig verabschiedete Gesetze. In der Schweiz sind außerdem Volksabstimmungen relevant. Die Bewertung richtet sich nach den wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielen: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Senkung der Abgabenlast, Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Verbesserung des Wettbewerbs und der Innovationsfähigkeit. Alle Reformvorhaben werden danach bewertet, ob sie zur Erreichung dieser Ziele beitragen oder ob sie Wachstum und Beschäftigung eher behindern.

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

Das Reformbarometer besteht aus den vier Segmenten Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik, Steuer- und Finanzpolitik sowie Wettbewerbs-, Bildungs-, und Forschungspolitik. Diese Teilindikatoren gehen zu je einem Viertel in den Gesamtindikator ein. Für jeden Segmentindikator wurden elf bis 14 Kriterien identifiziert, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil eröffnen. Für jedes dieser Kriterien gibt es eine Bewertungsskala in 20er-Schritten von 0 bis 200 Punkten, wobei der Ausgangszustand mit 100 Punkten festgesetzt worden ist. Werte über 100 stehen für einen Fortschritt, Werte unter 100 für einen Rückschritt.

Die Teilindikatoren im Einzelnen:

Arbeitsmarktpolitik. Die grundlegende Richtung arbeitsmarktpolitischer Reformen besteht darin, Arbeit im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren zu verbilligen und flexibler einzusetzen. Das in der regulären Wirtschaft geleistete Arbeitsvolumen soll steigen, um eine höhere Wertschöpfung und mehr Wachstum zu ermöglichen. Daher richtet sich bei diesem Teilindikator der Blick auf die folgenden Aspekte:

- Deregulierung des Arbeitsmarktes (Werden staatlich verursachte Marktzutrittsbarrieren abgebaut? Wird die betriebliche Ebene gestärkt?)
- Abbau von Verzerrungen bei Transferleistungen (Gibt es eine sinkende Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen, eine niedrigere Transferhöhe und Abgabenlast niedriger Einkommen? Wird der Vorruhestand seltener beansprucht?)
- Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Nehmen die Laufzeit offener Stellen und die Dauer der Arbeitslosigkeit ab? Steigen Eingliederungsquote und Reichweite aktiver Maßnahmen?)

Sozialpolitik. Die umlagefinanzierten Sozialversicherungen haben alle mit den gleichen Problemen zu kämpfen: Ausgabenbelastung, demografische Veränderungen und Aushöhlung des Versicherungsprinzips. Entsprechend lauten die Kriterien der drei Teilindikatoren Rentenversicherung, Krankenversicherung und Pflegeversicherung (Deutschland) bzw. Invalidenversicherung (Schweiz) einheitlich:

- die Ausgaben je Versicherten sinken,
- die intergenerative Lastverschiebung nimmt ab und
- das Versicherungsprinzip wird gestärkt.

Als eigenständiger, vierter Teilindikator dienen zudem die **Lohnzusatzkosten** mit den Kriterien:

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

Steuer- und Finanzpolitik. Dieser Teilindikator überprüft, welche Antworten die Politik auf die folgenden Fragen bietet:

- Hat sich die Grenz- und Gesamtsteuerlast für Unternehmen verändert?

- Hat sich die Steuerlast der Bürger verändert – beim Eingangs- und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer sowie bei Verbrauchssteuern?
- Sind Steuerstruktur und -system wachstumsfreundlicher und einfacher geworden?
- Wie kommt die Haushaltskonsolidierung voran (Entwicklung der Staatsausgaben und des Finanzierungssaldos, Volumen der öffentlichen Investitionen und der Subventionen)?

Wettbewerbs-, Bildungs- und Forschungspolitik. Dieser Teilindikator stellt auf die Wettbewerbsbedingungen und die Innovationsfähigkeit eines Landes ab. Bei der Wettbewerbspolitik wird die Rahmenordnung auf Güter- und Dienstleistungsmärkten, auf den Kapitalmärkten und im Bereich der Netzinfrastrukturen untersucht. Entscheidend für einen funktionsfähigen Wettbewerb, der für niedrige Preise und leistungsgerechte Einkommen sorgt, ist der ungehinderte Marktzugang. Um die Vermachtung der Märkte zu verhindern, bedarf es zudem einer wirksamen Wettbewerbskontrolle und Missbrauchsaufsicht. Diese beiden Aspekte erfasst das Reformbarometer anhand der folgenden Kriterien:

- Marktzugang wird liberalisiert und
- Wettbewerbsrecht wird gestärkt.

Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes wird nicht nur über die physische Ausstattung mit Kapital und Infrastruktur bestimmt, sondern zunehmend auch über die Verfügbarkeit von Wissen. Bestehendes Wissen wird über Bildung vermittelt, neues Wissen entsteht durch Forschung. Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz, die arm an natürlichen Ressourcen sind, können ihren Wohlstand langfristig vor allem dadurch sichern, indem sie mehr Humankapital bilden. Der Bereich Bildung berücksichtigt daher die Kriterien:

- Die Durchlässigkeit des Bildungssystems wird gestärkt
- Der Wettbewerb unter den Hochschulen wird gestärkt.

6 Die beteiligten Institute

Avenir Suisse

Avenir Suisse wurde 1999 von 14 internationalen Schweizer Firmen ins Leben gerufen. 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 e. V. (IW) ist das führende private Wirtschaftsforschungsinstitut in Deutschland. Es wird von Verbänden und Unternehmen der Wirtschaft getragen und vertritt eine klare marktwirtschaftliche Position. Das IW erarbeitet auf wissenschaftlicher Grundlage Analysen und Stellungnahmen zu Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, des Bildungs- und Ausbildungssystems sowie der gesellschaftlichen Entwicklung und vermittelt die Ergebnisse aktiv in Politik und Öffentlichkeit. Mitglieder sind Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Fach- und Regionalverbände sowie Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungssektor. Die rund 300 Mitarbeiter des IW und seiner Tochtergesellschaften arbeiten an den Standorten Köln (Zentrale), Berlin (Hauptstadtbüro) und in der Verbindungsstelle am Sitz der Europäischen Kommission in Brüssel.

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

Wirtschaftskammer Österreich / Stabsabteilung Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) ist die gesetzliche Interessenvertretung aller österreichischen Unternehmen und hat derzeit ca. 350.000 Mitglieder. Die WKÖ (Bundeskammer) ist Teil der Wirtschaftskammerorganisation, die in jedem Bundesland über eine Landeskammer und 128 Fachorganisationen verfügt. Die Hauptaufgaben sind die Vertretung der Mitgliederinteressen auf allen Ebenen der Gesetzgebung (einschließlich

der Europäischen Union), Servicedienstleistungen für die Mitglieder sowie die Exportförderung, die von über 100 Auslandsbüros (Außenhandelsstellen) übernommen wird.

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

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

7 Die Autoren

Matthias Baumberger, BA, MIA, Diplôme (MA), geboren 1978 in Winterthur; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaften an der Loyola University Chicago, Columbia University New York und Sciences-Po Paris, seit 2005 Projektmitarbeiter bei Avenir Suisse.

Simon Ingold, BA, geboren 1980 in Kilchberg; Studium der Internationalen Beziehungen an der Universität St. Gallen, von März bis August 2005 Projektmitarbeiter bei Avenir Suisse.

Dr. rer. soc. oec. Jörg Mahlich, geboren 1968 und aufgewachsen in Düsseldorf; Ökonomiestudium in Köln, Los Angeles, Wien und Kiel. Nach zweijährigem Japanaufenthalt Dissertation am Austrian Research Center Seibersdorf über Innovationsdeterminanten in der Pharmaindustrie und Promotion an der Uni Wien. Danach Berater bei der UNIDO und bei einer privaten Politikberatungsfirma; seit 2004 Ökonom bei der Wirtschaftskammer Österreich, Stabsabteilung Wirtschaftspolitik.

Dr. rer. pol. Benjamin Scharnagel, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand und Promotion in Köln über internationale Nichtregierungsorganisationen, seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Allgemeine Wirtschaftspolitik“.