

Benjamin Scharnagel / Jörg Mahlich / Alex Beck

# Das D A CH- Reformbarometer

Reformpolitik in Deutschland, Österreich  
und der Schweiz

# Analysen

Forschungsberichte  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Benjamin Scharnagel / Jörg Mahlich / Alex Beck

## Das D A CH- Reformbarometer

Reformpolitik in Deutschland, Österreich  
und der Schweiz

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

ISBN 3-602-14747-9

978-3-602-14747-2

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

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

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# Inhalt

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

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

## 1.1 Ausgangslage in Deutschland, Österreich und der Schweiz

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Das Reformbarometer

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

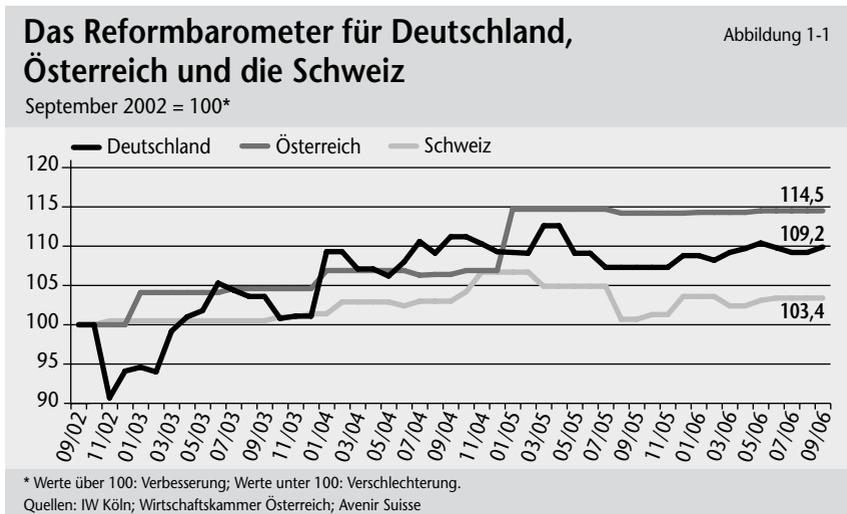
Insgesamt haben sich die Voraussetzungen für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland, Österreich und der Schweiz in den letzten vier Jahren verbessert.

---

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

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

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



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

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

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

### 1.3 Aufbau der Studie

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

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

## 2

## Die Methodik des Reformbarometers

### 2.1 Einleitung

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Das Reformbarometer besteht aus den drei Segmenten Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik, die monatlich bewertet werden. Diese Teilindikatoren gehen zu je einem Drittel in den Gesamtindikator ein (Abbildung 2-1). Ihnen liegen 11 bis 14 Kriterien zugrunde,<sup>4</sup> die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil über ein Reformvorhaben eröffnen. Der Wert eines Teilindikators ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der Einzelbewertungen dieser Prüfsteine. Die Ausgangswerte aller Kriterien und damit der Teilindikatoren und des Reformbarometers insgesamt wurden für September 2002 auf 100 Punkte gesetzt. Änderungen gegenüber dem Status quo werden positiv oder negativ in Zehner-Schritten bewertet. Werte über 100 signalisieren, dass die Politik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an.

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

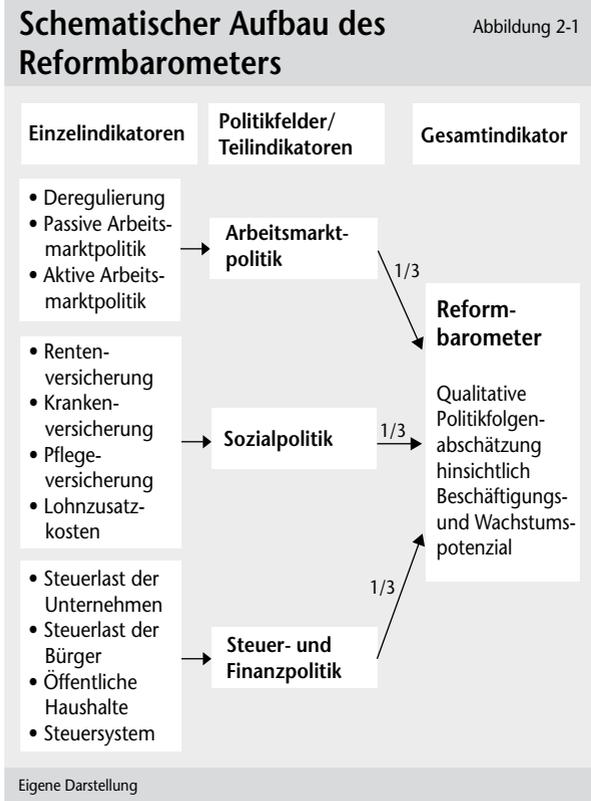
---

<sup>4</sup> Siehe im Überblick Anhang 1.

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

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

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



## 2.2 Die Teilindikatoren und ihre Kriterien

### 2.2.1 Arbeitsmarktpolitik

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