

Zur Methodik des „Merkelmeters“

**Hintergrundpapier zur Studie im Auftrag
der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
und der WirtschaftsWoche**

Köln, 4. Januar 2006

**Dr. Benjamin Scharnagel, IW Köln, 0221 4981-787
Carsten Seim, INSM, 0221 4981-403**

1. Allgemeine Hinweise

Das Merkelmeter von Wirtschaftswoche und INSM beurteilt, ob und wie die Politik auf Bundesebene die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert. Es schätzt die Folgen des politischen Handelns ex ante ab. Dazu liefert das IW Köln die wissenschaftliche Expertise.

Als Bewertungsgrundlage dienen Kabinettsbeschlüsse und Regierungserklärungen – sofern sie hinreichend genau sind – Gesetzentwürfe und endgültig verabschiedete Gesetze. Aus dem Zusammenspiel von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat ergibt sich, dass die politische Verantwortung für Reformen nicht allein der Bundesregierung zuzurechnen ist. Denn ihre ursprünglichen Ziele können während des Gesetzgebungsprozesses verwässert, aber auch besser umgesetzt werden. Als wichtigster Impulsgeber trägt sie jedoch die Hauptverantwortung für Reformen in Deutschland.

Die Bewertung richtet sich nach den wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielen: mehr Beschäftigung, niedrigere Sozialabgaben und Steuern, geringere öffentliche Schulden, weniger Bürokratie und klare politische Entscheidungsstrukturen im föderalen Gefüge. 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 seiner Nähe zur Gesetzeswirksamkeit beurteilt. Aus diesem Grund wird der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD noch nicht im Einzelnen bewertet, sondern lediglich jene (geplanten) Änderungen, für die bereits ein Gesetzentwurf vorliegt bzw. das entsprechende Gesetz schon verabschiedet worden ist.

2. Die Bewertung

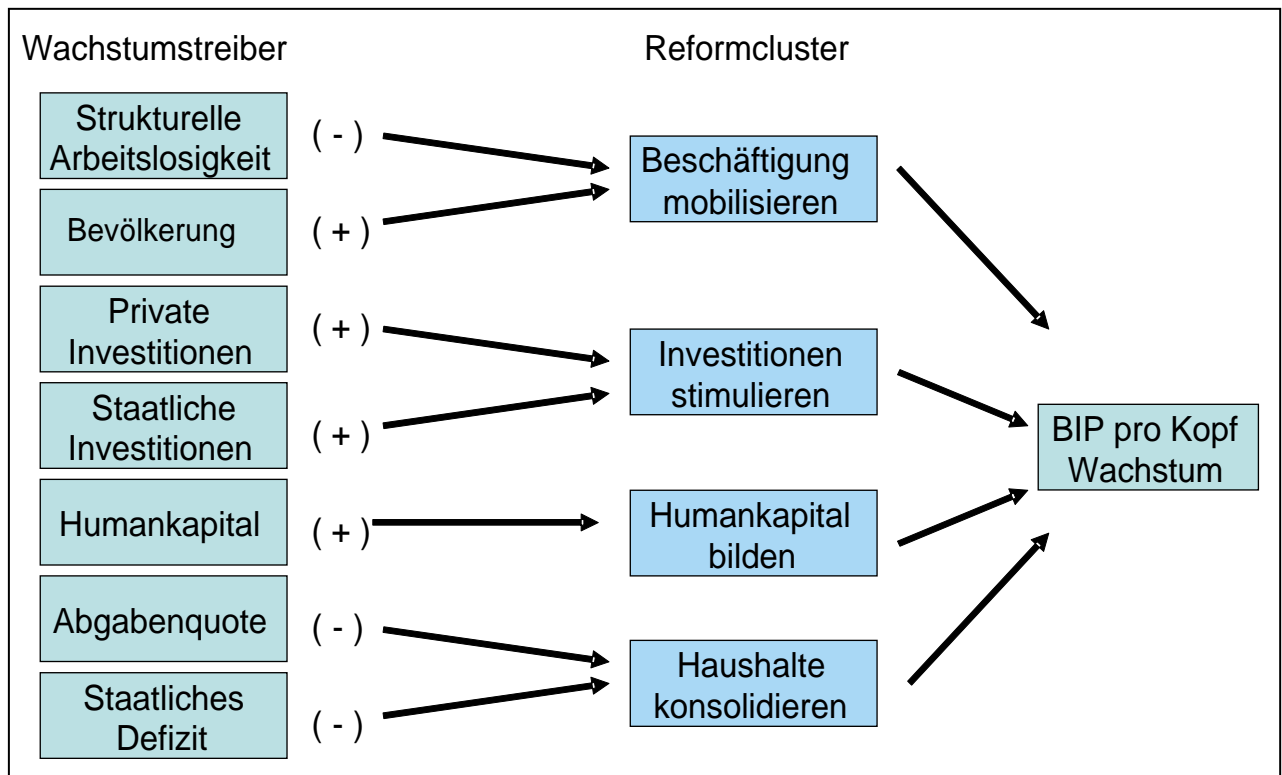
Das Merkelmeter betrachtet die vier Bereiche Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung (Gesetzliche Rentenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung, soziale Pflegeversicherung), Steuern und Finanzen sowie Governance (Bürokratie, Föderalismus). Für jedes dieser Segmente wurden neun bis 14 Kriterien identifiziert, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil eröffnen (siehe Anhang, S. 24 ff.).

Die politischen Initiativen der Bundesregierung bzw. der sie tragenden Bundestagsfraktionen werden nicht danach bewertet, ob sie den gegenwärtigen Status quo des Ordnungsrahmens verbessern oder verschlechtern. Vielmehr werden sie in Beziehung gesetzt zu den wesentlichen Bestandteilen des Reformkonzepts, welches das IW Köln unmittelbar nach der Bundestagswahl der Öffentlichkeit vorgestellt hat.

Dieses Maßnahmenpaket stützt sich auf die „Vision Deutschland“¹ und auf ein Wachstumsmodell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahresgutachten 2002/2003). Danach bestimmen im Wesentlichen die Veränderungen von sieben Wachstumstreibern das Wirtschaftswachstum. Die sieben Wachstumstreiber lassen sich zu vier Reformclustern zusammenfassen (siehe Abbildung 1).

¹ Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Vision Deutschland – Der Wohlstand hat Zukunft, Köln 2005.

Abbildung 1



Hohe Arbeitskosten, Verkrustungen bei der Sozialen Sicherung und beim Arbeitsrecht belasten den deutschen Arbeitsmarkt. Die strukturelle Arbeitslosenquote ist in den letzten zehn Jahren deutlich gestiegen, so dass aus dem Produktionsfaktor Arbeit in Deutschland kaum Wachstumsimpulse generiert werden konnten. Ziel muss es daher sein, Beschäftigung in den kommenden Jahren zu mobilisieren. Die Reformen müssen sich also daran messen lassen, ob sie zu einer Senkung der Lohnnebenkosten, einer Modernisierung des Arbeitsrechts und zu einer nachhaltig demographiefesten Finanzierung der Sozialen Sicherung beitragen.

Neben den Belastungen durch Arbeitskosten ließen die ausufernde Bürokratie und das ineffiziente Steuersystem die private Investitionsquote in den letzten Jahren sinken. Darüber hinaus hat die öffentliche Hand ihre Investitionsbudgets zusammengestrichen. Die Investitionen konnten damit keine nennenswerten Wachstumseffekte nach sich ziehen. Ziel der Reformen muss es daher sein, Investitionen zu stimulieren, indem Bürokratie abgebaut und ein effizientes, leistungsgerechtes Steuersystem geschaffen wird und der Staat seine Haushalte neu ausrichtet.

Ebenso konnte Deutschland keine wesentlichen Wachstumsimpulse aus dem Humankapital generieren. Ziel der Reformen muss es daher sein, die Bedingungen für eine Höherqualifizierung zu verbessern. Hierzu muss bereits bei der frühkindlichen Bildung angesetzt werden, um gerade nicht genutzte Bildungspotenziale von Kindern aus sozial schwachem Umfeld zu erschließen. Daneben müssen die Bildungschancen im Schulbereich durch einen Übergang zu einer output-orientierten Steuerung verbessert und die Studienfinanzierung zielsicherer gestaltet werden.

Als Basisstrategie sind die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Dies ist möglich, indem Finanzhilfen abgebaut, die föderale Ordnung reformiert und die Ausgaben bis zur Erreichung des Haushaltsausgleichs eingefroren werden (Ausnahme: Investitionen, Forschung und Bildung). Wichtig ist es dabei, die sich aus dem steigenden Wachstum ergebenden Handlungsspielräume nicht zu „verfrühstücken“, sondern einen Vertrauen schaffenden Konsolidierungskurs einzuschla-

gen und die Mittel zur Senkung der Abgabenbelastung sowie zur Finanzierung staatlicher Investitionen und Ausgaben für Forschung und Bildung einzusetzen.

Das vom IW Köln erarbeitete Reformkonzept orientiert sich an den folgenden Leitlinien:

- Die Fokussierung auf das Oberziel Wachstum garantiert am ehesten die Ableitung eines in sich konsistenten und kohärenten Reformpaketes.
- Ein Reformkonzept aus einem Guss stärkt den Wachstumsfaktor Vertrauen und stabilisiert die Erwartungen von Unternehmen und Bürgern.
- Die Verantwortung des Einzelnen ist zu stärken. Der Staat nimmt sich zurück und gibt dem Einzelnen mehr Entscheidungsfreiheit.
- Funktionierender Wettbewerb ist die Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand.

Auf instrumenteller Ebene bedeutet dies u. a.:

- Die Sozialbeiträge müssen sinken und da, wo es sinnvoll ist, vom Faktor Arbeit abgekoppelt werden.
- Die Einkommensentstehung soll weniger, die Einkommensverwendung soll stärker besteuert werden.
- Die Staatsquote muss sinken. Dabei ist das strukturelle Defizit abzubauen.

Das IW-Reformkonzept gliedert sich in drei aufeinander aufbauende Teile: „Initialzündung“ (Sofortprogramm), „100-Tage-Programm“ und „1000-Tage-Programm“.² Die Chiffren 100- und 1000-Tage-Programm stehen für kurzfristig und mittelfristig einzuleitende Reformen. Die zeitliche Abfolge ergibt sich aus der politischen Umsetzbarkeit und der ökonomischen Wirksamkeit der vorgestellten Reformen. Um direkt nach der Bundestagswahl das Vertrauen in den wirtschaftspolitischen Kurswechsel zu fördern, Aufbruchstimmung zu erzeugen und die Reformbereitschaft der Bevölkerung zu stärken, bedarf es einer positiven und leicht umsetzbaren Initialzündung für Beschäftigung und Wachstum.

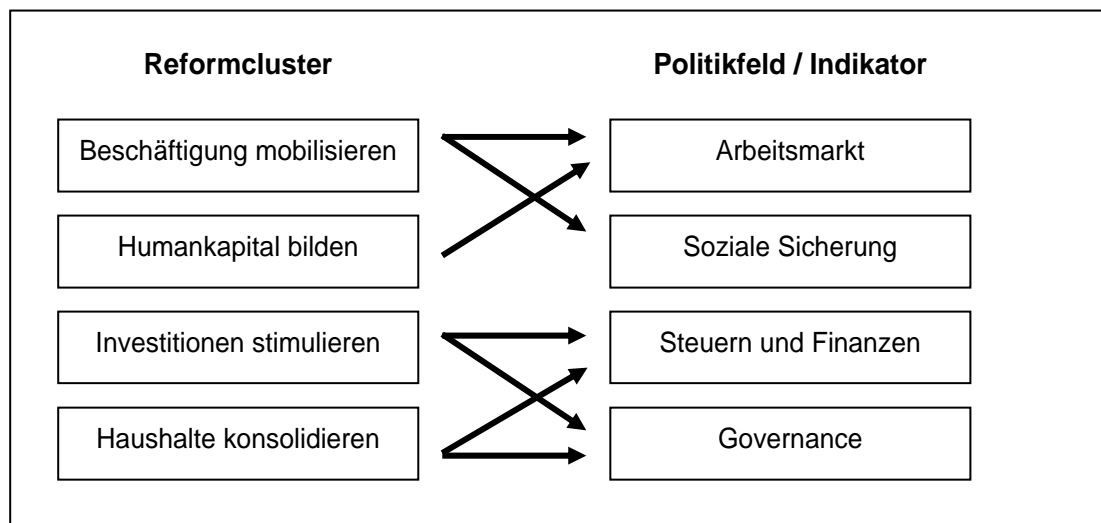
Auch das 100-Tage-Programm sieht Veränderungen *im* bestehenden System vor. Die Bundesregierung sollte die darin enthaltenen Maßnahmen im Laufe des Jahres 2006 bzw. zum 1.1.2007 in Kraft treten lassen.

Die Reformvorschläge des 1000-Tage-Programms befassen sich im Wesentlichen mit der Veränderung *des* Systems, die erst später wirksam wird. Bei dieser gesamtstaatlichen Aufgabe müssen Bund, Länder und Gemeinden zusammenarbeiten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind bis 2009 umzusetzen.

Für das Merkelmeter werden die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen aus den vier Reformclustern „Beschäftigung mobilisieren“, „Humankapital bilden“, „Investitionen stimulieren“ und „Haushalte konsolidieren“ den einzelnen Politikfeldern Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, Steuern und Finanzen sowie Governance zugeordnet (siehe Abbildung 2):

² Zu den Maßnahmen im Einzelnen siehe: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, S. 7 ff.

Abbildung 2



Einige bildungspolitische Empfehlungen aus dem Reformcluster „Humankapital bilden“ für das Schul- und Hochschulwesen werden nicht berücksichtigt, weil sie nicht von der Bundesregierung, sondern von den Ländern umzusetzen sind. Da diese Maßnahmen erst langfristig, d. h. nach Ende der laufenden Legislaturperiode, einen Effekt haben werden, wirkt sich dies nicht auf die mittelfristige Projektion des Rückgangs der Arbeitslosigkeit und des Wachstumspotenzials aus.

Jede Maßnahme des IW-Konzepts wird anhand des Kriterienrasters in Punkten bewertet. Dies erfolgt in 10er-Schritten auf einer nach oben und unten offenen Skala. Werte über Null zeigen eine Verbesserung, negative Werte zeigen eine Verschlechterung gegenüber den nach der letzten Bundestagswahl bestehenden Rahmenbedingungen an (Ausgangswert = 0). Der Gesamtwert eines Teilindikators ergibt sich als arithmetisches Mittel der Punktebewertungen der jedem Politikfeld jeweils zugeordneten Reformvorschläge (gerundet auf eine Nachkommastelle). Er dient als Referenz (100 Prozent) für die aktuelle Politik, die am Ende der Wahlperiode erreicht sein sollte.

Die Bundespolitik wird auf dieselbe Weise bewertet. Der ermittelte Punktwert für eine vorgeschlagene Reformmaßnahme wird in Relation zu dem jeweiligen Referenzwert gesetzt und als Prozentzahl ausgedrückt. Auf diese Weise lässt sich ablesen, wie viel Prozent die Politik (schon) von den Reformen umgesetzt hat, die in dieser Legislaturperiode erforderlich sind. Ergreift die Politik Maßnahmen, die nicht im Reformkonzept des IW Köln enthalten sind, werden diese ebenfalls danach bewertet, ob sie dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel förderlich sind oder nicht. Technisch gesprochen werden sie als funktionale Äquivalente behandelt.

Die Teilindikatoren Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, Steuern und Finanzen sowie Governance gehen zu jeweils einem Viertel in die Gesamtbewertung ein. Bei Regierungsantritt Ende November 2005 lag diese bei 0 Prozent („Stunde Null“). Die Referenz von 100 Prozent stellt sich im Idealfall am Ende der Legislaturperiode ein. Es kann der Politik also nicht angelastet werden, wenn sie die dazu erforderlichen Maßnahmen nicht bereits nach kurzer Zeit eingeleitet hat. Im Durchschnitt liegt die Zielmarke für ein Jahr bei 25 Prozent.

Reformintensität einerseits sowie Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum andererseits stehen nicht in einem linearen Verhältnis zueinander. Daher kann aus einem Merkelmeter-Wert von z. B. 20 Prozent nicht direkt geschlossen werden, dass die Politik sich um 20 Prozent den Projektionsgrößen von Beschäftigung und Wachstum nähert. Zudem ist zu bedenken, dass die tatsächlichen wirtschaftlichen Ergebnisse von einer Vielzahl von Einflussfaktoren abhängen, sich nicht einzelnen Maßnahmen unmittelbar zurechnen lassen und teilweise erst zeitverzögert einstellen.

3. Die Teilindikatoren im Einzelnen

3.1 Arbeitsmarkt

Die grundlegende Aufgabe 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? Steigt die Lebensarbeitszeit? Wird die Arbeitszeit flexibler?)
- 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?)

3.2 Soziale Sicherung

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 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.

3.3 Steuern und Finanzen

Dieser Teilindikator überprüft, mit welchen Antworten die Politik auf die folgenden Fragen im Bereich der Unternehmens-, Einkommens- und Verbrauchsbesteuerung sowie in Hinblick auf die öffentlichen Haushalte aufwartet:

- 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)?

3.4 Governance

Der englische Begriff „Governance“ steht für das Steuerungs- und Regelungssystem eines Staates. Für ihn hat sich noch keine deutschsprachige Bezeichnung durchgesetzt. Während die drei zuvor betrachteten Teilindikatoren erfassen, wie der Staat die Anreize für mehr Beschäftigung und Wachstum auf dem Arbeitsmarkt, der Sozialen Sicherung und bei den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben setzt, bewertet der Teilindikator Governance die Effizienz und die Ordnung staatlichen Handelns. Betrachtet werden die Regelungsdichte (Bürokratie) und die Verteilung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzmitteln zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen (Föderalismus).

Mit Blick auf den Bürokratieabbau geht es um die folgenden Fragen:

- Sinkt die Bürokratieintensität durch effizientere Verfahren und mehr Pauschalierungen?
- Nimmt sich der Staat selbst mehr in die Pflicht (etwa durch eine institutionalisierte Gesetzesfolgendschätzung, durch die Befristung von Gesetzes- und Verwaltungsakten oder die Einführung fester Fristen für Genehmigungsverfahren)?
- Wird das Verwaltungshandeln modernisiert und entschlackt (Abbau von Doppelbürokratie, E-Administration, leistungsorientierte Vergütung, Privatisierung nicht hoheitlicher Aufgaben)?

Bei der Organisation des staatlichen Handelns geht es um die Entflechtung der politischen Willensbildung im föderalen System. Beurteilt wird hier, inwiefern es gelingt, den korporativen Föderalismus zugunsten von mehr Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften und effizienterer Entscheidungsmechanismen zu reformieren. Dazu werden die folgenden Kriterien herangezogen:

Föderalismus i. e. S. (Aufgabenerfüllung)

- Entscheidungsmechanismen werden gestärkt
- Kompetenzen werden eindeutig zugeordnet
- Konnexität wird gestärkt

Fiskalföderalismus (Einnahmen und Ausgaben)

- Steuerautonomie wird gestärkt
- Einnahmen-/Ausgabenhaftung wird gestärkt
- Grenzabschöpfungen werden reduziert

4. Die Kriterien im Einzelnen

Arbeitsmarkt

1 Deregulierung des Arbeitsmarktes

- 1.1 Betriebliche Ebene wird gestärkt
- 1.2 Arbeitszeit wird flexibler
- 1.3 Marktzugang wird vereinfacht
- 1.4 Arbeitsrecht wird vereinfacht

2 Abbau von Verzerrungen bei den Transferleistungen

- 2.1 Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen sinkt
- 2.2 Transferhöhe sinkt
- 2.3 Abgabenbelastung niedriger Einkommen sinkt
- 2.4 Versicherungsprinzip wird gestärkt

3 Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- 3.1 Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt
- 3.2 Laufzeit der offenen Stellen sinkt
- 3.3 Eingliederungsquote steigt
- 3.4 Reichweite aktiver Maßnahmen steigt

Soziale Sicherung

1 Gesetzliche Rentenversicherung

- 1.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 1.2 Reduktion intergenerativer Lastverschiebung
- 1.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

2 Gesetzliche Krankenversicherung

- 2.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 2.2 Reduktion intergenerativer Lastverschiebung
- 2.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

3 Soziale Pflegeversicherung

- 3.1 Ausgaben (je Versicherten) sinken
- 3.2 Reduktion intergenerativer Lastverschiebung
- 3.3 Versicherungsprinzip wird gestärkt

4 Lohnzusatzkosten

- 4.1 Beitragssätze der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sinken
- 4.2 Beitragsbemessungsgrenzen steigen langsamer als versicherungspflichtige Einkommen

Steuern und Finanzen

1 Reduzierung der Steuerbelastung der Unternehmen

- 1.1 Grenzbelastung gewerblicher Einkommen sinkt
- 1.2 Grenzbelastung von Kapitalgesellschaften sinkt
- 1.3 Gesamtsteuerlast von Personenunternehmen sinkt
- 1.4 Gesamtsteuerlast von Kapitalgesellschaften sinkt

2 Reduzierung der Steuerbelastung der Bürger

- 2.1 Grenzbelastung privater Einkommen sinkt
- 2.2 Gesamtsteuerlast privater Einkommen u. Vermögen sinkt
- 2.3 Verbrauchsteuerbelastung sinkt

3 Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

- 3.1 Staatsausgaben sinken
- 3.2 Staatsdefizit sinkt
- 3.3 Öffentliche Investitionen steigen
- 3.4 Subventionen sinken

4 Effizienz des Steuersystems

- 4.1 Steuerliche Diskriminierung wird abgebaut
- 4.2 Steuersystem wird einfacher
- 4.3 Steuerstruktur wird wachstumsfreundlicher

Governance

1 Bürokratieabbau

- 1.1 Bürokratieintensität wird verringert
- 1.2 Selbstbindung des Staates nimmt zu
- 1.3 Verwaltung wird modernisiert/entschlackt

2 Föderalismus (Aufgabenerfüllung)

- 2.1 Entscheidungsmechanismen werden gestärkt
- 2.2 Kompetenzen werden eindeutig zugeordnet
- 2.3 Konnexität wird gestärkt

3 Fiskalföderalismus (Einnahmen und Ausgaben)

- 3.1 Steuerautonomie wird gestärkt
- 3.2 Einnahmen-/Ausgabenhaftung wird gestärkt
- 3.3 Grenzabschöpfungen werden reduziert