FES–Analyse

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Modell Neuseeland ?

Michael Dauderstädt

Januar 1997

* **Nach zehn Jahren radikaler Reformen ist der neuseeländische Wohlfahrtsstaat hart und schlank geworden. Trotz positiver Ergebnisse bei Wachstum, Beschäftigung, Preisstabilität und Haushaltsüberschüssen haben die Wähler am 12. Oktober 1996 den Reformern in Neuseeland die gelbe Karte gezeigt.**

* **Der in der Presse oft marktschreierisch gepriesene Modellcharakter Neuseelands für Deutschland ist aber mit Vorsicht zu sehen. In vielen Bereichen bestand oder besteht kein entsprechender Bedarf, da Neuseelands System noch viel verkrusteter als das Deutschlands war. Die Reformen waren nur in Neuseelands "gewählter Diktatur" und relativ isolierter Lage so schnell und radikal durchsetzbar. Beide Voraussetzungen treffen in einem föderal und konstitutionell aufgebauten EU–Mitgliedsstaat nicht zu.**

* **Aber die Grundphilosophie der Reformen, Klarheit und Verantwortlichkeit für Individuen und Institutionen herzustellen, kann Denkanstöße für die Reform vieler Politikbereiche, insbesondere der Steuer– und Finanzpolitik sowie der öffentlichen Verwaltung in Europa und Deutschland geben.**

Die wirtschaftspolitischen Reformen in Neuseeland werden in letzter Zeit als ein Modell für Industrieländer dargestellt, mit dem Standortprobleme, Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit und Haushaltsdefizite zu bekämpfen wären. In der deutschen Presse erschienen mehrfach größere Artikel in diesem Sinn. In der Tat hat Neuseeland seit 1984 umfangreiche Reformen durchgeführt, zunächst unter einer sozialdemokratischen, dann unter einer konservativen Regierung. Die folgenden Analyse konzentriert sich auf die erste Phase unter der Labour–Regierung, versucht aber auch eine Gesamtbewertung der Reformen.

Stabsabteilung der Friedrich–Ebert–Stiftung
Redaktion: Albrecht Koschützke, 53170 Bonn, Tel.: 0228–883376, Fax: 883538

1. Krise und Reformnotwendigkeit

Seit dem Zweiten Weltkrieg fiel Neuseeland in der Rangliste der reichsten Länder immer weiter zurück - vom dritten Platz 1955 auf den 16. Rang 1984. Diese relative Schwäche ging aber bis zur Ölkrise von 1973 noch mit einer insgesamt befriedigenden Entwicklung (mäßiges Wachstum, kaum Arbeitslosigkeit, keine großen Ungleichgewichte) einher, obwohl auch in dieser Zeit Neuseeland schon eine hoch regulierte und geschützte Wirtschaft aufwies. Die anschließende Periode von 1973 bis 1984 brachte jedoch eine massive Zuspitzung der Krise. Das Wachstum ging stark zurück, die Inflation erreichte zweistellige Höhen, die Arbeitslosigkeit wuchs auf von unter 1% (bis 1977) auf 5% (1984), die Defizite im Staatshaushalt und in der Zahlungsbilanz erreichten kaum mehr finanzierbare Ausmaße.

Äußere Schocks lösten die Krise aus: die Ölkrise und der zunehmende Verlust des britischen Markts für die existentiellen Agrarexporte nach dem EU-Beitritt Großbritanniens 1973. Aber diese Schocks enthüllten nur die innere Schwäche und Anpassungsunfähigkeit der neuseeländischen Wirtschaft. Die Wirtschaft litt schon lange unter einer sehr niedrigen Produktivität, die für das schwache Wachstum trotz hoher Investitionen verantwortlich war. Offensichtlich konnte die regulierte und geschützte Wirtschaft ihr Kapital nicht effizient einsetzen.

Die Wirtschaftspolitik der neuseeländischen Regierungen verschärfte die Krise erheblich. Die 1972 gewählte Labourregierung verlor 1975 angesichts der Rezession die Macht. Die sie ablösende Regierung der konservativen National Party unter Premierminister Muldoon, die mit abnehmenden Mehrheiten bis 1984 regierte, setzte auf eine keynesianisch inspirierte, interventionistische Politik schuldenfinanzierter Großprojekte zur Wiederherstellung von Wachstum und Beschäftigung. Diese Projekte stießen auch auf den Widerstand von Gruppen, die die Interessen der Maori-Bevölkerung und des Umweltschutzes vertraten. Die Regierung Muldoon behielt dabei den Protektionismus bei, der die neuseeländische Wirtschaft relativ isoliert hatte. Diese Strategie führte zu immer höheren Schulden, Importen und Preissteigerungen, ohne die erstrebten Wirkungen zu erzielen. Zuletzt versuchte Muldoon, der gleichzeitig auch Finanzminister war, mit Lohn- und Preiskontrollen die Inflation in den Griff zu bekommen.

Am Vorabend der Wahlen von 1984 steckte das Land in einer Sackgasse: **Das Zahlungsbilanzdefizit hatte 10% des BSP erreicht; die Währung mußte immer wieder abgewertet werden; das Haushaltsdefizit betrug über 8% des BSP; die Staatsschulden waren auf über 60% des BSP angewachsen, davon etwa ein Drittel**

Auslandsschulden; die Arbeitslosigkeit war auf 5% gestiegen; die Inflation war nur künstlich unter 10% gedrückt. Die bisherige Politik hatte versagt und war an ihre Grenzen gekommen.

2. Der marktwirtschaftliche Siegeszug der Labourparty

Dieses Desaster fand die neue Labourregierung nach ihrem erdrutschartigen Wahlsieg (56 Sitze Labour zu 34 Sitzen National Party) im Juli 1984 vor. Der neue Premierminister Lange, selbst an Wirtschaftspolitik weniger interessiert, überließ die Sanierungsaufgabe seinem Finanzminister Roger Douglas. Douglas stammte aus einer traditionell links stehenden Familie (sein Großvater war Minister in der ersten neuseeländischen Labourregierung gewesen, sein Vater Gewerkschafter), hatte aber schon 1980 ein programmatisches Buch mit dem Titel "*There's got to be a better way*" veröffentlicht, in dem er für eine marktwirtschaftliche Strategie zur Lösung der Probleme Neuseelands eintrat. Diese Haltung hatte ihn 1981 zeitweilig in Konflikt mit der Partei gebracht.

Aber er sah in den Reformen den einzigen Weg aus einem Modell, das auch den Armen mehr schadete als nutzte. Seine Wahl zum Schattenfinanzminister und später zum Finanzminister zeigte zudem, daß die Labour-Party keine Alternativen zu einer marktwirtschaftlichen Reform sah und bewußt diesen Weg einschlug. Ihr standen auch sonst kaum unverbrauchte Optionen offen, da die konservative Vorgängerregierung unter Muldoon die typisch "linke", d.h. keynesianisch-interventionistische Strategie schon erfolglos verfolgt und damit diskreditiert hatte.

Douglas und der rechte Labourflügel sahen kaum Konflikte zwischen traditionellen sozialdemokratischen Werten und ihren strategischen Konzepten. Viele erwarteten, daß die Reformen weitgehend letztlich verteilungsneutral bleiben würden. 1993 erklärte Douglas, der dann allerdings die Labourparty schon verlassen hatte, das Wesen struktureller Reformen bestehe in der Abschaffung von Privilegien ("The abolition of privilege is the essence of structural reform").

Bis 1988 führte die Regierung unter seiner wirtschaftspolitischen Führung eine Reihe tiefgreifender Reformen in allen Bereichen (Währungspolitik, Handelspolitik, Subventionen, Besteuerung, Geldpolitik, Privatisierung, Verwaltung) durch, die unten (Abschnitt 4) im einzeln nachzulesen sind. **Im wesentlichen liberalisierte Douglas damit die Kapital- und Gütermärkte Neuseelands, gefolgt von einer Reform des Staatssektors. Diese Liberalisierung setzte die Unternehmen unter harten Anpassungs- und Wettbewerbsdruck; gleich-**

zeitig räumte ihnen aber die Deregulierung größere Handlungsspielräume und die Steuerreform bessere Gewinnchancen ein.

Mehrere Faktoren erleichterten der Labour-Regierung die Durchsetzung einer derartig weitreichenden und radikalen Reformstrategie:

Neuseelands politisches System verfügt über extrem wenig "checks and balances" und wird gelegentlich als "gewählte Diktatur" gekennzeichnet. Die Legislative kennt nur eine Kammer. Das Mehrheitswahlrecht erleichtert dort klare Mehrheiten. Eine sehr kleine Gruppe von Abgeordneten, die selbst meist der Regierung angehören oder ihr sehr nahe stehen, dominiert dank straffer Fraktionsführung im Westminsterstil ("whips") die kaum größere Regierungsfraktion in dem kleinen Parlament (99 Sitze). **Das Gesetzgebungsverfahren ist mangels einer schriftlichen Verfassung rasch. So kann die Exekutive zwischen den Wahlen fast ungehemmt und ohne Rücksicht schalten. Es gibt auch keine Länder oder größeren Gebietskörperschaften mit weitreichenden eigenen Kompetenzen.**

Die Wähler waren 1984 von der Notwendigkeit harter Maßnahmen überzeugt und zu Opfern bereit. Eine von der Regierung 1984 einberufene Konferenz der Sozialpartner unterstützte die Politik.

Politische Alternativen boten sich bis 1990 kaum an. Da Labours Reformprogramm die marktwirtschaftlichen Werte und Ziele besetzte, sah sich die oppositionelle konservative National Party ohne klares Gegenmodell. Bei den Wahlen 1987 hatte sie viele ihrer traditionellen Wähler an Labour verloren, ohne die Stimmen der Reformverlierer an sich zu ziehen.

Labour verband eine - ihr programmatisch traditionell eher fremde - marktorientierte Wirtschaftspolitik mit einer "linken" Politik in anderen Bereichen, vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik. Premierminister Lange profilierte sich hier u.a. mit einer harten Haltung gegenüber den USA und Frankreich, indem er gegen Flottenbesuche amerikanischer Schiffe mit Atomwaffen und gegen französische Atomtests im Pazifik eintrat. In diese Zeit fiel auch die Affäre der Versenkung eines Greenpeace-Schiffes im Hafen von Auckland durch französische Agenten. Gesellschaftspolitisch richtete die Regierung z.B. ein Ministerium für Frauenfragen ein und entkriminalisierte die Homosexualität. Damit sicherte er sich die Loyalität traditioneller Wählergruppen trotz deren Bedenken gegenüber der Reformpolitik

Die problematische Sozialpolitik klammerte Lange aus den Reformen aus, indem er eine "Royal Commission" bildete und beauftragte, Optionen zu ihrer Reform zu untersuchen. Diese legte ihren Bericht erst 1988 vor. Bis dahin gab es keine wesentlichen Einschnitte in

den neuseeländischen Wohlfahrtsstaat.

Die nächsten Wahlen 1987 konnte Labour wieder mit großer Mehrheit gewinnen - dank der Verunsicherung der Opposition und der Unterstützung durch neue Wählergruppen aus den Reihen der Reformgewinner. Bis 1987 erreichte die Börse Rekordhöhen, die Wirtschaft wuchs, und die Arbeitslosigkeit stieg kaum weiter an. Allerdings wies das Land weiter eine hohe Inflation und ein enormes Zinsniveau auf . Die Defizite im Staatshaushalt und im Außenhandel sanken nur wenig, da die Regierung die Staatsausgaben nicht senkte.

3. Reformmüdigkeit und Labour's Niedergang

Im Gefolge des Börsenkrachs in New York von 1987 brachen auch die neuseeländischen Aktienmärkte massiv ein. Die Inflation sank zwar deutlich von ca. 15% in den Jahren 1985-87 auf etwa 6% 1988-90, aber um den Preis einer Rezession mit steigender Arbeitslosigkeit (von 4% 1987 auf 9% 1990). Im Gegensatz zu den meisten Reformregierungen hatte Labour das Glück, zuerst - also bis 1987 - die Erfolge der Reform ernten zu können. Aber ab 1987 traten die negativen Wirkungen in den Vordergrund.

Vor diesem Hintergrund war die zweite Legislaturperiode der Labourregierung durch innere Zerstrittenheit und Schwäche gekennzeichnet. Die traditionelle Labouranhängerschaft artikulierte ihren Unmut immer stärker. Die Mitgliedschaft in der Partei sank rasch. Der frühere Parteivorsitzende Anderton verließ 1989 die Partei und gründete eine eigene, neue linke Partei (New Labour Party, später Teil der Alliance).

Schon Ende 1988 kam es zum Bruch zwischen Lange und Douglas und zur Ablösung des Finanzministers, als er eine radikale Einkommenssteuerreform und weitere Maßnahmen vorschlug. Im August 1989 wählte der liberale Labourflügel Douglas zurück ins Kabinett (allerdings nicht als Finanzminister), worauf Lange zurücktrat und durch Palmer ersetzt wurde. Die Regierungen Lange und Palmer hielten zwar an ihrem bisherigen Reformkurs fest, erzielten aber kaum Fortschritte in den kritischen Bereichen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik. Statt dessen konzentrierten sie sich auf die Reform des Staates selbst und insbesondere der Verwaltung (Vgl. unten 4.).

Im Oktober 1990 verlor Labour die Wahlen und die National Party kehrte mit außerordentlicher Mehrheit (67 von 97 Sitzen) an die Macht zurück. Mitverantwortlich für die Höhe der Niederlage war die Abwanderung der linken Wähler, die von den Reformen genug hatten, zu den Grünen und "New Labour" und gleichzeitig der bürgerlich-liberalen Wähler, die noch nicht ge-

nug Reformen sahen, zur National Party, die damit die liberale Agenda erneut besetzte.

Mit der Wahlniederlage 1990 endet die Reformpolitik unter der Führung der Labourparty. Allerdings hat die Partei auch später ihren Reformkurs und seine Fortsetzung und Erweiterung durch die beiden Regierungen der National Party bis 1996 unterstützt oder toleriert. Dies hat die Kräfte links von Labour gestärkt, die bei den Wahlen 1993 als "Alliance" 18,2% der Stimmen gewannen. Die Wahlen brachten einen äußerst knappen Sieg der National Party und in einem gleichzeitigen Referendum die Einführung des Verhältniswahlrechts. Dies wurde erstmals bei den Wahlen am 12. Oktober 1996 angewandt, in die Labour unter der Führung der 1993 zur Vorsitzenden gewählten Politologin Helen Clark mit einem Programm der Erhöhung der Sozialausgaben ging. Aber die Partei rühmt sich wieter, die Reformen in Gang gebracht zu haben, was angesichts des seit 1992 beobachtbaren Aufschwungs kaum verwundert.

Bei den Wahlen am 12. Oktober 1996 wurde Labour mit 37 der 120 Sitze zweitstärkste Partei. Sie hätte nun mit der Alliance (13 Sitze) und der populistischen "New Zealand First" (17 Sitze) eine Regierung bilden können, da auch die bisher regierende National Party die absolute Mehrheit verfehlte. Aber "New Zealand First" wählte Anfang Dezember 1996 die sehr knappe Koalition mit der National Party (44 Sitze), die somit weiter unter Premier Bolger an der Regierung bleibt. Aber auch eine Labour-Regierung hätte die Reformen nicht deutlich revidiert, sondern nur kleinere soziale Korrekturen angebracht, wie sie jetzt auch die neue Mitte-Rechts-Regierung vorsieht.

4. Die Reformen unter den Labour-Regierungen 1984-1990

Unmittelbar nach ihrem Regierungsantritt begann die Labour-Regierung mit den ersten Reformen, deren Grundlagen schon in den Vorjahren eine parteinahe Arbeitsgruppe ("Opposition Research Unit") unter Beteiligung von Mitarbeitern des Finanzministeriums (Treasury) unter Leitung von Roger Douglas erarbeitet hatte.

Zwei Reformphasen lassen sich unterscheiden:

1. Die Liberalisierung während der ersten Legislaturperiode (1984-87) konzentrierte sich auf die Deregulierung und die Rücknahme staatlichen Einflusses mit dem Ziel, die Marktkräfte zu entfalten und geschützte und privilegierte Marktpositionen aufzubrechen.

2. Die Reform des Staatssektors bildete den Schwerpunkt in der zweiten Legislaturperiode (1987-90). Sie versuchte, bisherige

Staatsunternehmen zu privatisieren und betriebswirtschaftliche Prinzipien in die Verwaltung einzuführen.

Die Regierung ergriff dabei folgende Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen:

Währungspolitik: Die Regierung wertete den Kurs des neuseeländischen Dollar zunächst um 20% ab und gab ihn später (1985) frei. Dabei entschied sie sich für die radikale Variante des *"clean floating"* mit flexiblen Wechselkursen ohne Zentralbankinterventionen statt gemischter Former wie etwa *"dirty floating"* (mit beschränkten Interventionen) oder *"crawling peg"* (stufenweise kontrollierte Abwertung in Abhängigkeit von Inflationsdifferenzen zu wichtigen Handelspartnern). Entgegen den Erwartungen der Regierung stieg der Kurs des neuseeländischen Dollar bis 1988 stark an. Das neue Vertrauen internationaler Investoren und die hohen Zinsen führten zu einer realen Aufwertung aufgrund der starken Devisenzuströme, wodurch aber die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der neuseeländischen Exporteure beeinträchtigt wurde.

Handelspolitik: Die Regierung hob Importkontrollen schrittweise auf und senkte die Zölle. Neuseeland hatte als einziges Industrieland noch quantitative Importbeschränkungen und ein System der Vergabe von Importlizenzen. Die Regierung beseitigte bis 1989 diese Handelshindernisse mit Ausnahme der Branchen mit Umstrukturierungsplänen (ca. ein Drittel der Industrie, darunter Schuhe, Bekleidung, Textil), in denen erst die konservative Regierung 1991/92 die Kontrollen aufhob. Sie senkte zwar alle Zölle über 25%, aber auch 1990 zählten die neuseeländischen Zölle zu den höchsten in der OECD. Erst 1990 verkündete die Regierung einseitige Senkungen der Zollsätze auf maximal 20% bis 1992 und maximal 10% bis 1996. Sie reduzierte die Exportsubventionen. Besonders wichtig war die Freihandelszone mit Australien (*Closer Economic Relations Act*), die eine Reihe von Liberalisierungsmaßnahmen bilateral durchführte, bevor sie multilateral angewandt wurden.

Subventionen: Die Regierung baute die Subventionen für die Landwirtschaft und die Industrie ab. Diese Subventionen waren ursprünglich eingeführt worden, um die Produzenten für die zollbedingt hohen Kosten der Importe zu entschädigen. In einigen Fällen hatten sie Ausmaße erreicht, bei denen der Wert der Endprodukte zu Weltmarktpreisen unter denen der Vorprodukte zu Weltmarktpreisen lag, die Verarbeitung in Neuseeland also eine negative Wertschöpfung darstellte, so z.B. bei Lammfleisch und in der Milchverarbeitung. Bis 1988 baute die Regierung diese Subventionen auf Null ab. In der Industrie erfolgte der Abbau langsamer.

Preis- und Wettbewerbspolitik: Die Regierung schaffte die Lohn- und Preiskontrollen weitgehend ab. Sie erhöhte die Preise für Energie und Straßenbenutzung auf ein kostendeckendes

Niveau. Die seit den 30er Jahren bestehenden Mindestpreise für Benzin und für einige landwirtschaftliche Produkte wurden aufgehoben. Der *Commerce Act* von 1986 ersetzte Preiskontrollen durch eine allgemeine Preisüberwachung, die effektiv kaum genutzt wurde. Das Gesetz sah außerdem eine strengere Kontrolle von wettbewerbsgefährdenden Unternehmenszusammenschlüssen vor.

Deregulierung: Staatlich regulierte Märkte wurden liberalisiert, z.B. die Finanzmärkte: Die Regierung gab den Kapitalverkehr mit dem Ausland frei, wodurch Neuseeländer im Ausland anlegen und dort Kredite aufnehmen konnten. Umgekehrt erhielten ausländische Investoren die gleichen Rechte wie Inländer. Eine Fülle neuer Finanzmarktinstrumente wurde zugelassen. Liberalisiert wurden auch Ladenöffnungszeiten, Luftverkehr, Güterferntransport (Ende des vorher dafür gültigen Bahnmonopols), Taxis, Häfen etc.. Ab 1989 konnten z.B. alle nicht vorbestraften Personen eine Taxigenehmigung beantragen. In der Folge sanken die Gebühren und der Service verbesserte sich erheblich. Bahnfrachttarife fielen real um 40% zwischen 1983 und 1988, während die Straßenfrachtkosten gleich blieben. Im einheimischen Luftverkehr sanken nach der Zulassung weiterer Anbieter die Gebühren um 21%, und der Reiseverkehr nahm um 20% zu.

Geldpolitik: Die Regierung verfolgte eine restriktive Geldpolitik bei gleichzeitiger Liberalisierung der Zinsen, die vor allem 1987/88 zu einem sehr hohen Niveau von über 20% führte. Der *Reserve Bank Act* von 1989 gab der Zentralbank weitgehende Unabhängigkeit und setzte die Inflationsbekämpfung als Zielvorgabe. Die genauen Ziele regeln Abkommen zwischen dem Gouverneur der Zentralbank und dem Finanzminister. Da das Abkommen Teil des Arbeitsvertrags des Gouverneurs ist, droht ihm bei Nichterfüllung die Entlassung. Das erste Abkommen gab eine Inflationsrate von 0–2% vor, die bis 1992 zu erreichen sei, wenn nicht besondere Umstände wie Änderungen der indirekten Besteuerung, der *terms of trade* oder Naturkatastrophen einträten. Trotz großer operativer Unabhängigkeit ist die Zentralbank damit nicht so unabhängig wie etwa die Deutsche Bundesbank, da die Regierung prinzipiell auch eine lockere Geldpolitik vorgeben könnte.

Steuerreform: Die Regierung vereinfachte die Einkommenssteuer und führte eine Mehrwertsteuer ein (*goods and sales tax - GST*). Die Einkommenssteuer für Personen wies 1982 noch fünf Gruppen mit Steuersätzen zwischen 20% und 66% auf. Ab 1988 gab es nur noch zwei Sätze von 24% und 33%. Der Steuersatz für Unternehmen sank von 45%auf 28%. Im Zuge der Reform reduzierte die Regierung Abzugsmöglichkeiten und besteuerte Zusatzleistungen neben dem Lohn ("*fringe benefits*", z.B. Dienstwagen oder Billigdarlehen). Die Steuerhinterziehung ging darauf deutlich zurück und die Steuereinnahmen stiegen um 22%, obwohl das Finanzministerium nur einen Anstieg um 13%

erwartet hatte. Der Mehrwertsteuersatz betrug zunächst 10% für fast ausnahmslos alle Güter und Dienstleistungen. Er wurde später auf 12,5% erhöht.

Privatisierung: Die Regierung trennte die wirtschaftlichen Tätigkeiten des Staates (z.B. Forstverwaltung, Kohlenbergbau, Luftverkehr etc.) von Politik und Verwaltung und wandelte sie zunächst in Staatsunternehmen um. Der Staat blieb also in der ersten Phase Eigentümer, aber die Tätigkeit wurde nach privatwirtschaftlichen und unternehmerischen Gesichtspunkten reorganisiert. Vorstände und Aufsichtsräte wurden eingerichtet, das Management ausgewechselt, Personal reduziert und Modernisierungsinvestitionen durchgeführt. Diese Staatsunternehmen wurden dann in einer zweiten Phase privatisiert (z.B. New Zealand Steel, Petro Corp, Development Finance Corporation, Post Bank, Air New Zealand, Government Printing Office, Telecom). Von 1988 bis 1992 verkaufte die Regierung 22 Unternehmen für 12 Mrd. neuseeländische Dollar.

Verwaltungsreform: Angesichts der Schwierigkeiten, die Leistung öffentlicher Verwaltung zu messen, kontrollierte auch die neuseeländische Regierung ihre Bürokratie traditionell über den Verbrauch von Inputs. Ab 1987 (vor allem *State Sector Act* 1988) versuchte sie mit einer Reihe von Reformen, den Output der Staatstätigkeit zu optimieren. Alle höheren Beamten (ab Abteilungsleiter) erhalten nur noch Fünfjahresverträge. Eine Staatsdienst-Kommission (SSC) überprüft jährlich ihre Leistung. Die Arbeitsverträge sehen Strafen und Belohnungen in Abhängigkeit von der erbrachten Leistung vor. Leitungsstellen werden öffentlich ausgeschrieben. Ernennt die Regierung einen anderen Kandidaten als die SSC vorschlägt, muß sie das öffentlich begründen. Andererseits haben die Leiter nicht nur die Verantwortung, sondern auch eine relativ hohe Autonomie in der Führung ihrer Abteilungen und bei der Auswahl der Maßnahmen zur Erreichung der vereinbarten Ziele.

Reform der Kommunalverwaltung: Mit dem *Local Government Amendment Act* von 1988 reduzierte die Regierung die Anzahl der Gebietskörperschaften von 219 auf 74 (14 Städte und 60 Kreise). Sie führte außerdem 14 Regionalräte ein, die die Aufgaben von vorher mehreren hundert Einzelbehörden übernahmen. Sie entscheiden vor allem über Fragen der Landnutzung, die einerseits liberalisiert und marktmäßigen Verfahren, andererseits aber auch strengeren ökologischen Auflagen unterworfen wurde.

Haushaltsrecht: Der Staatshaushalt rechnet nicht mehr mit Ausgaben und Einnahmen, sondern mit Aufwand und Ertrag, wodurch die Effizienz klarer gemessen werden kann (*Public Finance Act* von 1989). Wo möglich werden Abteilungen wie *profit centers* behandelt. Profitabilität gilt als Effizienzkriterium, das die Nutzung des (staatlichen) Kapitals berücksichtigt.

Die Abteilungen müssen sogar Steuern auf die erzielten Gewinne abführen. Alle Abteilungen müssen eine Vermögensrechnung aufstellen, aus der die Abschreibung des Kapitals während eines Jahres hervorgeht. Eine Kostenrechnung dient letztlich auch dazu, den wahren Kostpreis staatlicher Leistungen festzustellen und ihn dann privaten Abnehmern in Rechnung zu stellen.

Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt blieben von Reformen weitgehend ausgenommen. Der Anteil der Sozialausgaben am Staatshaushalt stieg von 1984 bis 1988 von 54,3% auf 60,1% (und bis 1992 auf 65,5%), während die Ausgaben für Industrieförderung von 13,6% auf 5,7% (und weiter auf 3,3%) sanken. Der Anstieg der Sozialleistungen hing auch mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit zusammen. Das neue Gesetz über Arbeitsbeziehungen (*Labour Relations Act*) von 1987 brachte nur geringfügige Änderungen gegenüber der vorherigen Version von 1973. Sie betreffen vor allem die Regeln für Streitschlichtung zwischen den Sozialpartnern. Während das vorherige Gesetz eine starke Rolle des Staates und der Schiedsgerichtbarkeit vorsah, unterstrich das neue Gesetz die Autonomie der Tarifpartner. Es setzte auch in dieser Hinsicht die Strategie eines Rückzugs des Staates aus der Wirtschaft fort.

5. Die Reformen der National Party 1990 – 1996

Die National Party setzte nach ihrem triumphalen Wahlsieg 1990 einerseits die Reformpolitik der Labourregierung fort, weitete sie aber andererseits auf die Sozialpolitik und den Arbeitsmarkt aus. Eines der wichtigsten Ziele der neuen Regierung war die Senkung der Staatsausgaben. Zu diesem Zweck formulierte sie ein Wirtschafts- und Sozialprogramm mit folgenden Elementen:

Senkung der Sozialleistungen: Die Regierung kürzte die Sozialhilfe um bis zu 25% und vereinheitlichte das Arbeitslosengeld. Gleichzeitig verschärfte sie die Berechtigungsbedingungen. So wird Arbeitslosen, die zwei Arbeitsangebote abgelehnt haben, die Arbeitslosenunterstützung gesperrt. Das Rentenalter wurde von 60 auf 65 erhöht.

Gesundheitsreform: Auch im Gesundheitssektor wandte Neuseeland die Reformprinzipien an, die schon für die allgemeine Staatsverwaltung galten: weniger Inputorientierung, dafür Wettbewerb und Outputvorgaben. So richtete die Regierung regionale Gesundheitsgremien (*health boards*) ein, die unter bestimmten Haushaltsvorgaben bestimmte Leistungen für die in ihrer Region lebenden Anspruchsberechtigten anbieten mußten. Diese Leistungen konnten sie am Markt ausschreiben, wodurch eine Konkur-

renz zwischen öffentlichen und privaten Anbietern von Gesundheitsdienstleistungen entstand. Die Regierung führte außerdem einkommensabhängige Gebühren für diese Leistungen ein. Die von der Accident Compensation Commission geregelte Unfallversicherung wird mit Hilfe zusätzlicher Steuern auf Löhne, Treibstoff, Alkohol und Tabak umstrukturiert

Erziehungsreform: Das Bildungswesen wurde ähnlich umstrukturiert. Entscheidungszentrum wurden von den Eltern gewählte Schulgremien (*school boards*), die über die Höhe und Struktur der Ausgaben (Lehrerentlohnung oder Investitionen) bestimmen. Schulleiter erhalten Zeitverträge. Die Schulen erhalten ein Budget, das von der Anzahl der eingeschriebenen Schüler abhängt. Im Universitätsbereich führte die Regierung Studiengebühren ein. Studenten können Stipendien erhalten, aber nur als Kredit.

Reform der Wohnungspolitik: Ab 1993 wurden die Mieten für Mieter der Housing Corporation auf Marktniveau angehoben.

Arbeitsmarktreform: Das Gesetz über Arbeitsverträge (*Employment Contracts Bill*) von 1991 gab die Verhandlung von Arbeits- und Tarifverträgen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf kollektiver und/oder individueller Basis frei. Es untersagte jede Form von Zwangsmitgliedschaft und unterstrich die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in Gewerkschaften. Damit beendete sie die Monopolstellung der Gewerkschaften im Vergleich zu einzelnen Arbeitnehmern und Vereinigungen und eröffnete eine Konkurrenz unter den Gewerkschaften. Das Streikrecht wurde restriktiver geregelt. Streiks waren nur noch auf Unternehmensebene nach Ablauf des jeweils gültigen Tarifvertrages und einer Abstimmung im zu bestreikenden Unternehmen zulässig. Beibehalten wurden der Mindestlohn, Teile des Kündigungsschutzes und die besondere Arbeitsgerichtsbarkeit. Die Anzahl der durch Streiks verlorenen Arbeitstage ging ab 1992 deutlich zurück. Der von den Gewerkschaften befürchtete Reallohneinbruch blieb aus. Befragte Arbeitgeber unterstrichen als Haupteffekt der neuen Gesetzgebung die höhere Flexibilität.

Die Regierung setzte das **Privatisierungsprogramm** energisch fort und verkaufte u.a. die Eisenbahn (New Zealand Rail), Export Guarantee Ltd., Bank of New Zealand sowie Holzfällrechte. Sie reformierte das Haushaltsrecht des Staates und ergänzte den bisher üblichen Haushalt durch eine Vermögensbilanz, die auch Verbindlichkeiten wie Renten- und Pensionszahlungsverpflichtungen erfaßte.

1994 verabschiedete das Parlament das Gesetz zur Finanzverantwortung (*Fiscal Responsibility Act*), das die Regierung u.a. zur Einhaltung der folgenden Prinzipien verpflichtet:

Der Haushalt soll so lange Überschüsse aufweisen, bis die Staatsverschuldung auf ein akzepta-

bles Niveau gefallen ist. Dieses Niveau ist dadurch zu halten, daß der Haushalt langfristig ausgeglichen ist.

Das Nettostaatsvermögen sollte einen Umfang erreichen und beibehalten, der einen gewissen Puffer gegen negative Schocks bietet.

Die Regierung sollte ihre Politik so gestalten, daß sie mit den zu erwartenden Steuereinkünften im Einklang ist.

Motor der Reformen innerhalb der Regierung war wiederum das Finanzministerium, zunächst unter Ruth Richardson. Sie teilte Roger Douglas' Schicksal. Da die Wirtschaft in der ersten Legislaturperiode 1990–93 weitgehend in der Rezession verblieb, löste Premierminister Bolger sie nach der Wahlschlappe 1993 ab.

In die Zeit der konservativen Regierung fällt eine weitere Reform, die allerdings das Volk gegen den Willen der Regierungspartei durchsetzte: die **Wahlrechtsreform**. Bei den Wahlen 1993 sprach sich eine Mehrheit in einem Referendum für den Übergang zum Verhältniswahlrecht aus, das bei den Wahlen am 12. Oktober 1996 zum ersten Mal angewandt wurde. Bei diesen Wahlen wurde die National Party zwar mit 44 von 120 Sitzen wieder stärkste Partei, konnte aber ohne Koalitionspartner nicht regieren. Sie hat sich nach langen Verhandlungen zu einer Koalition mit der populistischen Partei "New Zealand First" von Winston Peters entschlossen, mit der zusammen sie gerade mal über 61 der 120 Parlamentssitze verfügt. Sie kann aber auf gelegentliche Unterstützung durch kleinere Parteien wie die von den alten Reformpolitikern Douglas und Prebble geführte Assoziation der Konsumenten und Steuerzahler (ACT) zählen. National mußte sie allerdings an Peters Zugeständnisse bei der Stabilitäts- und Sozialpolitik machen

6. Die Ergebnisse der Reformen

Der Reformprozeß dauerte im Kern von 1984 bis mindestens 1993 und setzt sich in einigen Bereichen weiter fort. Die Zuordnung von Ursachen (Reformmaßnahmen) und Folgen über den Zeitraum ist daher nicht immer klar und eindeutig.

Die volkswirtschaftlichen Ergebnisse der Reformen sind recht überzeugend. Die Inflation ist nach einem starken Anstieg bis 1986 ständig gefallen und liegt seit 1992 bei unter 2%. Das Wachstum blieb lange bescheiden (Ausnahme 1985) und schwankte stark zwischen Rezession und kurzen Erholungen. Erst 1993 setzte ein deutlicher Aufschwung ein: 1993: 3%; 1994: über 5%; 1995: über 6%. Die Prognosen für 1996 und die Folgejahre

liegen niedriger, aber um die 3%. Die Arbeitslosigkeit stieg bis 1993, also über die gesamte Reformperiode, fast kontinuierlich an. Allein im Staatsdienst fiel die Anzahl der Beschäftigten von 88.000 auf 36.000. Das Verkehrsministerium hatte statt ursprünglich 4000 nach den Reformen nur noch 60 Beamte und Angestellte. Die privatisierte Bahn entließ 16.000 von 21.000 Arbeitnehmer. Die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie fiel von 330.000 auf 240.000 zwischen 1986 und 1991. Die Baubranche, die bis 1987 noch eine hohe Nachfrage hatte, verlor bis 1990 40% ihrer Arbeitskräfte.

Die Arbeitslosigkeit erreichte ihren Höchststand 1992 mit über 10% und ist seitdem deutlich auf 6% zurückgegangen. **Zwischen 1991 und 1995 entstanden 150.000 neue Arbeitsplätze. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ging deutlich zurück** (um 35% von 1994 bis 1995). Die Jugendarbeitslosigkeit liegt zwar höher als der Durchschnitt, sinkt aber ebenfalls. Die meisten Arbeitnehmer investieren stärker in ihre Qualifikation, die insgesamt spürbar zugenommen hat. Die Prognosen sehen weitere Beschäftigungszuwächse voraus.

Die Zahlungsbilanz blieb wegen der steigenden Importe negativ, aber finanzierbar. Das Haushaltsdefizit überschritt seit 1987 kaum je 3% des BSP. Seit 1993 weist der Staatshaushalt einen Überschuß aus, der 1994 und 1995 über 2% des BSP betrug.

Die Verbesserung der entscheidenden Indikatoren, Wachstum und Beschäftigung, ist also jüngeren Datums und könnte eher konjunktureller als struktureller Art sein. Nur wenn die günstigen Prognosen bis 1998 zutreffen, kann man von einem wirklichen Erfolg der Reformen sprechen. Für eine optimistische Interpretation sprechen einige Faktoren. **Die Exportstruktur hat sich deutlich diversifiziert, vor allem in der Güterzusammensetzung. Der Ausfuhranteil der klassischen Agrarprodukte ging zugunsten von Fertigwaren und Dienstleistungen zurück. Zu den Erfolgsstories gehören der Sportbootebau und die Software-Industrie. Ausländische Direktinvestitionen nahmen zu. Neuseeland hat eine inzwischen international anerkannt hohe Standortqualität, die ihm in der Rangliste des Davoser World Econmic Forum den dritten Platz hinter Singapur und Hongkong bescherte.**

Obwohl die Privatwirtschaft im allgemeinen die Reformen unterstützte, war sie doch von der Härte des Anpassungsdruck überrascht und brauchte Jahre zur Umstellung. Der Boom der ersten Jahre bis 1984-87 verschleierte die Probleme noch, aber danach begannen die Firmen mit massiven Anstrengungen zu Produktivitätssteigerungen, die sich zunächst in Entlassungen ausdrückten. Einige Sektoren wie z.B. Haushaltselektronik verschwanden völlig, da sie nur dank der hohen Protektion existiert hatten. Al-

lerdings wuchs die Beschäftigung im Dienstleistungssektor während der ganzen Zeit. Die übrige Wirtschaft begann nach Jahren des Beschäftigungsabbaus erst ab 1993 wieder mit Neueinstellungen.

Die Haushalte litten zwischen 1987 und 1992 unter Einkommensstagnation und Verschuldungsproblemen. Ihnen standen aber Liberalisierungsnutzen gegenüber, in Form größerer Auswahl an importierten Gütern, Preisstabilität und besserem Service. Die Lohnquote sank von 55% 1983 auf 43% 1993. Die Lohnspreizung nahm ebenso zu wie die Ungleichheit der Einkommensverteilung.

Die Reform der Arbeitsgesetzgebung und die Entlassungswelle schwächten die Gewerkschaften erheblich. Aufgrund der Abschaffung der Zwangsmitgliedschaft sank der Organisationsgrad um mindestens die Hälfte. Allein in der Zeit nach der Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzes (ECA) 1991 sank er von vorher 65% in sechs Monaten auf 56% und bis 1993 auf 43%. Die Anzahl der Gewerkschaften ging von 259 im Jahr 1985 auf 67 – allerdings größere – Gewerkschaften 1993 zurück.

Die politische Landschaft Neuseelands veränderte sich ebenfalls radikal. Die Labourparty verlor in den ersten Jahren der Reform fast 90% ihrer etwa 100.000 Mitglieder (gewann aber trotzdem die Wahlen 1987). Die Wähler wechselten stärker, da die Parteien nicht mehr die traditionellen Werte und Interessen ihrer jeweiligen Klientel zu verkörpern schienen. Die Bevölkerung gab den beiden großen Parteien, Labour und National, einen deutlichen Rüffel mit der Volksabstimmung zum Verhältniswahlrecht. Obwohl beide Parteien sich überwiegend dagegen aussprachen, stimmten 53% der Wähler dafür. **Die Wahlen am 12. Oktober führten zur relativen Entmachtung der großen Parteien. Dies dürfte das Ende des neuseeländischen Systems der "gewählten Diktatur" einläuten und künftige radikale Reformen spürbar erschweren.**

Schon die Regierungsbildung nach dem 12. Oktober 1996 dauerte mit zwei Monaten für neuseeländische Verhältnisse, die seit Jahrzehnten keine Koalitionsregierung gekannt hatten, extrem lange. Die schließlich gebildete Koalition von National Party und der populistischen "New Zealand First" verfügt nur über einen Sitz Mehrheit und ist angesichts der problematischen Loyalitäten der Populisten, die vor allem Maori und weiße Pensionäre vertreten, wahrscheinlich auf gelegentliche Unterstützung anderer Parteien angewiesen. **Der Reformeifer ist erst einmal gebrochen. Die neue Mitte-Rechts-Regierung hat höhere Sozialausgaben und eine schwächere Stabilitätsvorgabe (0-3% statt vorher 0-2% Inflationsziel) an die Zentralbank angekündigt.** Eine von der National Party im Wahlkampf versprochene Steuersenkung wird zugunsten einer Steuerentlastung von Pensionären verschoben. Über eine von Peters, dem

Vorsitzenden von "New Zealand First" und neuen Finanzminister, angestrebte Zwangsrentenversicherung findet ein Referendum statt, dem man aber kaum Erfolgsaussichten zuspricht.

7. Neuseeland hat das Reformpferd vom Schwanz aufgezäumt

Offensichtlich hat die Reform eine Reihe erheblicher Übergangsprobleme verursacht. In den ersten Jahren blieben Inflation, Zinsen und die Defizite im Haushalt und im Außenhandel sehr hoch. Dann stieg mit der Rezession, die die vorherigen Probleme "löste", die Arbeitslosigkeit massiv an. Erst nach etwa zehn Jahren bewegten sich alle Indikatoren in eine positive Richtung.

Diese Kosten entstanden durch eine unglückliche Bestimmung der Reihenfolge (*sequencing*) der Reformschritte. Diese Bestimmung erfolgte weniger nach einem Konzept als nach einer politischen Logik. Trotz allen Reformeifers verzögerte die Labourparty harte Eingriffe bei den Staatsausgaben, also in den Sozialstaat und in den Arbeitsmarkt. Damit verursachte sie eine Reihe von Folgeproblemen wie die überbewertete Währung, die ihrerseits die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der neuseeländischen Industrie untergrub und die Gewichtung von Export- und Binnenmarktorientierung verzerrte.

Der schwerste Fehler war, die Stabilisierung zu verschieben. Die vorzeitige Liberalisierung der Kapitalmärkte bei weiter hoher Kreditnachfrage des Staates und restriktiver Geldpolitik mußte die Zinsen erhöhen und den Zustrom ausländischen Kapitals verstärken. Damit stieg der frei gegebene Kurs des neuseeländischen Dollars. Die fast gleichzeitige und nur wenig langsamere Liberalisierung des Außenhandels setzte die einheimische Industrie unter zusätzlichen Konkurrenzdruck. Auf den mußte sie mit Produktivitätssteigerungen und Personalabbau reagieren. Unter den Bedingungen eines immer noch relativ regulierten Arbeitsmarktes führte das zu einer hohen Arbeitslosigkeit, da die für eine alternative Beschäftigung notwendigen Absenkungen der Arbeitskosten (Transaktionskosten auf dem Arbeitsmarkt, Reallöhne) nur langsam, wenn überhaupt eintraten.

Das neuseeländische Vorgehen läßt sich besser aus politischen Faktoren und dem Diskurs erklären, in dem das Reformkonzept entwickelt wurde. Die richtige Reihenfolge von Reformschritten war und ist in der Wirtschaftswissenschaft umstritten. Anfang der 80er Jahre gab es gewisse Erfahrungen aus den Anpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, die sich meist auf hoch verschuldete Entwicklungsländer mit Zahlungsbi-

lanzproblemen bezogen. Die gesamte Debatte über umfassende Systemreformen nahm erst 1989 mit dem Zusammenbruch des Kommunismus einen größeren Aufschwung, allerdings mehr als Kontroverse zwischen Schocktherapie und gradualistischer Reform.

Die neuseeländische Reformdebatte war dagegen stärker von wirtschaftstheoretischen Überlegungen geprägt. In den 70er und 80er Jahren fanden in der Ökonomie neben einer immer stärkeren monetaristischen Kritik am Keynesianismus eine Reihe von Ansätzen (*public choice, principal-agent*, etc.) zunehmende Beachtung, die das Handeln des Staates und anderer kollektiver Akteure kritisch analysierten. Sie stellten dabei häufig ein relatives Versagen im Vergleich zur marktmäßigen Steuerung fest. Dieser theoretische Diskurs verband sich mit den Wahlerfolgen konservativer und neoliberaler Politiker (Reagan, Thatcher) Anfang der 80er Jahre.

In der neuseeländischen Labourparty standen sich bis 1984 zwei Reformströmungen gegenüber: die letztlich tonangebenden Umstrukturierer um Douglas und die Korporatisten, die eine gesellschaftlich gesteuerte, stärker interventionistische Politik befürworteten. Bis 1983 vertrat auch Douglas zwar marktwirtschaftliche, aber noch relativ gemäßigte Reformen, die sich vor allem auf die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen konzentrierten und etwa in der Währungspolitik für feste Wechselkurse eintraten.

Ab Mitte 1983 machte sich zunehmend der Einfluß der Experten des Schatzministeriums (Treasury) geltend, die stark von der internationalen neoliberalen Strömung beeinflußt waren. Die Treasury verfügte über die höchste Konzentration ökonomischen Sachverstands in Neuseeland. Traditionell ordnete sie immer einen Ökonomen ab, um im Büro des Oppositionsführers zu arbeiten. 1983/84 arbeitete dort Doug Andrew, der offensichtlich Douglas überzeugen konnte.

Daß Douglas sich in der Partei und in der 1984 gewählten Labourregierung durchsetzte, war eher eine Folge der Panik, die nach den überraschend angesetzten Wahlen, dem ebenfalls überraschenden Wahlsieg von Labour und der daraus resultierenden Krise mit massiven Druck auf den neuseeländischen Dollar und der 20%igen Abwertung entstand. Die wirtschaftspolitischen Papiere der Labour Party vor der Wahl spiegelten zwar schon viele Konzepte von Douglas wider, unterstrichen aber immer noch ein gradualistisches und konsensuales Vorgehen. Genau diese Aspekte fielen dann dem Handlungsdruck zum Opfer.

Die rasche Folge drastischer Reformmaßnahmen raubte der innerparteilichen Opposition weitgehend den Atem – eine Nebeneffekt, der den

Reformern wohl nicht entging. Sie behielten diesen Stil bei und wurden bis 1988 auch durch Erfolge belohnt, die die Opposition weiter schwächten. Erst danach kam es zu den oben erwähnten tiefen Auseinandersetzungen innerhalb der Labourparty, die schließlich zur Abschwächung des Reformprozesses und zum Sieg der National Party 1991 führten.

Erst die National Party griff die bis dahin vernachlässigten Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf und vollendete damit das gesamte Reformpaket. Aber für diese politisch bestimmte Reihenfolge bezahlte Neuseeland mit deutlichen Einbußen bei Wachstum und Beschäftigung durch eine Verlängerung der Rezession zur Halbzeit des Reformprozesses.

8. Neuseeland als Modell: Die deutsche Rezeption sieht nur die halbe Wahrheit

Die deutsche Presse widmete Neuseeland 1996 drei größere Artikel: In der 11. Ausgabe (März) der *Wirtschaftswoche*, im *Spiegel* Nr. 36 (September) und im *Stern* Nr. 38 (September).

Die *Wirtschaftswoche* stellt zwar in der Überschrift noch ein Fragezeichen hinter das "Vorbild für Europa", spricht aber im Text dann offen affirmativ vom "Musterland Neuseeland, Vorbild für ein erstarrtes Europa". Die Gesamtdarstellung ist ausgewogen. Trotz Betonung und plastischer Beschreibung der positiven Errungenschaften kommen auch die Kritiker, vor allem aus Neuseeland, zu Wort. Es fehlt aber eine Analyse, inwieweit die Erfolge der letzten Jahre struktureller oder konjunktureller Natur sind.

Der *Spiegel* sieht in Neuseeland ein Experiment und hält sich mit dem eigenen Urteil relativ zurück. Das Urteilen überläßt er den vielen von ihm zitierten Bewunderern, die die Reformen des Landes zur Nachahmung empfehlen. Seine Darstellung folgt weitgehend der historischen Entwicklung, in deren Rahmen auch gelegentlich deutlich wird, daß viele Neuseeländer mit der Reformpolitik unzufrieden waren.

Im Vergleich zu den ersten beiden Blättern preist der *Stern* Neuseeland fast marktschreierisch als Wirtschaftswunderland an, in das Bundesfinanzminister Waigel rasch fahren sollte. Der historische und politische Hintergrund und Zusammenhang der Reformen bleibt weitgehend ausgeblendet. Bestimmte Politiken werden mit der deutschen Praxis kontrastiert und ihre Überlegenheit unterstellt. Die im Artikel erwähnten Neuseeländer sind alle mit den Reformen zufrieden und haben von ihnen profitiert. Die politischen Reformen (Wahlrecht) tauchen nicht auf, und die im nächsten Monat anstehenden Wahlen mit der absehbaren Teilniederlage der Regierungspartei werden verschwiegen.

Mit dieser Sichtweise ordnen sich die Blätter in eine Gesamtlinie der Darstellung der neuseeländischen Reformen in Europa (und auch USA)

ein, die den Modellcharakter mehr oder weniger stark herausstreicht. Dies trifft vor allem für die konservativ-liberale Presse wie *Economist, Financial Times, Neue Züricher Zeitung* etc. zu.

Im Oktober 1996 gaben drei deutsche Stiftungen (Bertelsmann-, Nixdorf- und Ludwig-Erhard-Stiftung) im Rahmen ihres gemeinsamen Forschungsprogramms "Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft" ein Büchlein des australischen Professors Wolfgang Kasper mit dem Titel "*Die Befreiung des Arbeitsmarkts. Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung*" heraus. Die Vorsitzenden der drei Stiftungen preisen in ihrem Vorwort Neuseeland als Erfolgsbeispiel für die deutsche "Misere", auch wenn sie vorsichtshalber noch anfügen, es könne nicht als "Blaupause für die Lösung der hiesigen Probleme" dienen.

Kasper gibt einen knappen, aber umfassenden und soliden Überblick über den gesamten Reformprozeß. Er widmet sich dann besonders dem Arbeitsvertragsgesetz von 1991 und seinen Folgen und seiner Beurteilung durch die Tarifparteien in Neuseeland. Kasper beurteilt die Reformen abgesehen von den oben unter 7. erwähnten Inkonsistenzen sehr positiv. Er geht davon aus, daß sich der Erfolgskurs aufgrund der hohen Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit Neuseelands langfristig weiter fortsetzen wird.

Das größte Defizit der Arbeit von Kasper ist die kaum ausgeprägte Analyse der Bedingungen der neuseeländischen Reformen, die auch für die Frage der Übertragbarkeit entscheidend sind. Nach Kaspers idealistischer Darstellung gab es einen breiten Reformkonsens in der Bevölkerung, den eine umsichtige Regierung pflegte. Er verliert kein Wort über das spezifische politische System ("gewählte Diktatur") oder andere strukturelle Faktoren wie etwa seine geringe internationale politische Einbindung. Auch fällt seine Begründung relativ mager aus, warum sich Neuseelands Aufschwung langfristig fortsetzen wird. Damit reiht sich Kasper letztlich doch in die Reihe der übrigen Veröffentlichungen ein, mit denen das deutsche Publikum in der aktuellen Standort- und Globalisierungsdebatte für die Reformen gewonnen werden soll.

Der Fall Neuseeland belegt allerdings, daß ein in der Standort- und Globalisierungsdebatte oft vertretenes Vorurteil nicht zutrifft: Die nationale Politik hat keineswegs ihr Handlungsspielräume an den Weltmarkt verloren, sondern es ist möglich, durch innere Reformen die Leistung der eigenen Wirtschaft erheblich zu beeinflussen. Die gesamte Berichterstattung blendet aber einen entscheidenden Aspekt aus. Auch wenn man – was viele Neuseeländer nicht tun – die Reformen als klaren Erfolg bewertet, inwieweit sind sie auf Europa und insbesondere Deutschland übertragbar ?

9. Die Übertragbarkeit: Nicht immer nötig, oft unmöglich, aber trotzdem bedenkenswert

Prüft man die Übertragbarkeit auf Deutschland, so ist es sinnvoll, zunächst die Notwendigkeit zu untersuchen, indem man die neuseeländische Krise mit der deutschen vergleicht. Als zweites stellt sich die Frage, inwieweit sich die neuseeländischen Reformpolitiken in Deutschland überhaupt durchführen lassen und hier ähnliche Effekte zeigen würden. Schließlich sind die Aspekte herauszuarbeiten, die sowohl sinnvoll als auch machbar erscheinen.

a) Vergleichbarkeit des Reformbedarfs

Das Ausmaß der Probleme Neuseelands zu Beginn des Reformprozesses 1984 waren in wichtigen Bereichen erheblich größer als etwa in Deutschland 1996: das Zahlungsbilanzdefizit betrug 10% des BSP, das Haushaltsdefizit 8%, die Inflation trotz Kontrollen fast 10%, die Währung stand unter dauerndem Abwertungsdruck, die Zahl der Arbeitslosen hatte sich innerhalb von drei Jahren auf eine Rate von 4-5% verdoppelt. All dies trifft auf Deutschland trotz allen Standortgeunkes nicht zu. Nur die Arbeitslosigkeit liegt mit 10% in Deutschland erheblich höher. Dieses Niveau erreichte Neuseeland erst 1991.

In anderen Bereichen weist Deutschland kaum Reformbedarf auf, z.B. in der Preisstabilität. Die Bundesbank ist immer noch unabhängiger als die neuseeländische Zentralbank. In der Privatisierung liegt Deutschland inzwischen nicht mehr weit hinter Neuseeland zurück. Die in Neuseeland abgeschaffte Zwangsmitgliedschaft in Gewerkschaften gab es in Deutschland nicht. Selbst beim Beschäftigungswachstum schneidet Deutschland zwischen 1985 und 1995 mit einer jährlichen Zuwachsrate von 0,8% im Durchschnitt doppelt so gut ab wie Neuseeland (BIZ-Jahresbericht 1996, S.22). **Die handelspolitische Protektion lag in Deutschland seit langem niedriger als in Neuseeland 1984. Im Wahlrecht ist Neuseeland dem deutschen Vorbild gefolgt - ob zu seinem Nutzen oder Schaden, sei dahingestellt.**

Aber die Erfolge Neuseelands sind als solche vorbildlich, worauf sich auch die Presseberichte konzentrieren. Der Abbau der Arbeitslosigkeit um 40%, der Umschwung im Staatshaushalt zu einem Überschuß und die jüngsten Wachstumsraten von über 5% sind alles wünschenswerte Ziele auch der deutschen Wirtschaftspolitik.

b) Vergleich der Reformfähigkeit:

Neuseeland konnte seine Reformen in dieser Härte und Geschwindigkeit nur aufgrund der spezifischen politischen Bedingungen der "gewählten Diktatur" durchführen. Eine deut-

sche Bundesregierung verfügt weder nach innen noch nach außen über die entsprechenden Kompetenzen. Nach innen müßte sie über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament verfügen, um alle verfassungsrechtlichen Hürden für radikale Reformen überwinden zu können. Der Widerstand allein der Länder, der Gemeinden und des Bundesverfassungsgerichts, ganz zu schweigen von Interessenverbänden, wäre trotzdem erheblich, und politisch wäre daher in der Mediendemokratie mit ihren häufigen Umfragen das Reformmomentum kaum durchzuhalten. Nach außen müßte sie vielleicht sogar bereit sein, die EU zu verlassen, um notfalls auch ohne Zustimmung der EU-Organe entsprechende Reformen (z.B. in der Agrarpolitik) durchzusetzen.

Den formell-rechtlichen Unterschieden entsprechen eine Reihe ebenso schwerwiegender realer Unterschiede. Deutschlands Bevölkerung ist 20mal größer, und die Bunderepublik ist nach außen erheblich verflochtener als Neuseeland. Schon geographisch liegt es in der Mitte eines Kontinents und ist keine sehr abgelegene Insel. **Mit über 12% der Weltexporte kann Deutschlands Exportstrategie keine Nischenstrategie sein. Auch beim Arbeitsmarkt ist Vorsicht geboten. Entstünden in Deutschland entsprechend viele neue Arbeitsplätze wie in Neuseeland zwischen 1993 und 1996, also für etwa 10% der Beschäftigten, so kann das trotzdem dazu führen, daß die Arbeitslosigkeit nur wenig zurückgeht. So wurden in Westdeutschland zwischen 1984 und 1992 3-4 Millionen neuer Arbeitsplätze geschaffen, ohne daß die Arbeitslosenrate massiv absank,** da neue Arbeitskräfte, darunter viele aus dem Ausland, auf den Markt strömten.

c) Bewertung der Reformpolitiken

Aus den beiden vorhergehenden Punkten ergibt sich, daß in einigen Bereichen entweder kaum Reformbedarf besteht und/oder die Voraussetzungen für eine nationale deutsche Reformpolitik fehlen. **Trotzdem verbleiben eine Reihe von Politikfeldern, auf denen die neuseeländischen Reformen Anregungen für Verbesserungen in Deutschland geben können. Dazu zählt insbesondere die Steuer- und Haushaltspolitik, die Neuseeland erheblich klarer und freier von Verzerrungen gestaltet hat. Die Steuersätze sind beschränkt und einheitlich ohne große Abschreibungsmöglichkeiten. Der Staatshaushalt unterliegt buchhalterischen Grundsätzen, die keine Verschleierung von Defiziten durch Nebenhaushalte ermöglichen. Die Einführung betriebswirtschaftlicher Organisations- und Managementverfahren könnte auch in Deutschland die Effizienz der öffentlichen Verwaltung verbessern, allerdings bei absehbaren Konflikten, vor allem mit dem Berufsbeamtentum. Der Abbau von Subventionen entlastet nicht nur den Staatshaushalt, sondern enthüllt auch die wirkliche Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen.**

Insgesamt liegt der Wert der neuseeländi-

schen Reformen für die europäische und deutsche Politik mehr in ihrer grundsätzlichen Philosophie der Verantwortlichkeit und Klarheit. Personen und Institutionen erhalten fest umrissene Aufgaben, deren Erledigung honoriert und deren Vernachlässigung bestraft wird. Im Privatsektor übernimmt der Markt diese Aufgabe weitgehend, ohne daß ihn der Staat daran hindert. Im Staatssektor gelingt es durch ein System klarer Regeln. Die Armen erhalten eine soziale Grundsicherung, die aber keine Entschuldigung für das Unterlassen weiterer Anstrengungen darstellt.