

Neuseeland

Kritische Bestandsaufnahme eines Modells

Michael Dauderstädt

Mai 1998

Neuseeland gilt als Musterbeispiel für erfolgreiche radikal marktorientierte Reformen. Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und die gestiegene Attraktivität des Standorts Neuseeland, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Abbau von Staatsdefizit und Staatsverschuldung sowie die Preisstabilität seien durch eine mutige Politik erreicht worden, die auch für Deutschland vorbildlich sein könnte. Die wirkliche Situation Neuseelands heute stimmt jedoch eher nachdenklich.

1997 erreichte das Defizit der Zahlungsbilanz gefährliche 7,7% des BIP und damit fast schon wieder das Ausmaß von 1984, das Anlaß des Reformprozesses war. Auch für die nächsten Jahre sagen Beobachter weiter hohe Defizite voraus. Neuseelands Nettoauslandsverschuldung ist mit 80% des BIP die höchste unter allen reichen Ländern.

Die Kapitalimporte dienen zum Teil der Finanzierung eines Spekulationsbooms im Immobiliensektor und dem privaten Konsum. Die private Verschuldung stieg - gemessen am verfügbaren Einkommen - von 42% 1990 auf fast 90% 1997. Eine solche schuldenfinanzierte Seifenblase ist nicht stabil, sondern muß früher oder später in schmerzhaften Anpassungsprozessen platzen.

Neuseeland müßte mehr sparen. Die Zinsen liegen mit 7% für zehnjährige Staatsanleihen auch relativ hoch. Aber die Sparquote der privaten Haushalte ist mit 3% des verfügbaren Einkommens sehr niedrig, und auch der Staat spart wieder weniger.

Das Produktivitätswachstum fällt relativ bescheiden aus und stieg 1992-97 jährlich nur um 0,3%, während es 1978-92 um 1,7% zunahm. Die OECD sieht daher mit Sorge, daß das Wachstum des Produktionspotentials der neuseeländischen Wirtschaft hauptsächlich vom erhöhten Einsatz von (zunehmend importierten) Kapital und Arbeit herrührt statt von einer strukturellen Verbesserung des Arbeitsangebots.

Die immer wieder zitierten Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind durchaus relativ: Die absoluten Arbeitslosenzahlen zeigen ein ernüchterndes Bild. Sie fielen zwar von über 170.000 1992 auf ca. 110.000 1995/96. Aber 1997 lagen sie mit 120.000 wieder über dem Niveau von 1991, und im Januar 1998 gab es sogar 187.000 registrierte Arbeitslose.

Zwischen 1991 und 1996 nahm zwar die Zahl der Bezieher von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung um 12% ab, dafür stiegen die Zahlen der Bezieher anderer Sozialhilfen massiv: Insgesamt waren 1996 schon 21% der arbeitsfähigen Bevölkerung von Sozialleistungen abhängig im Vergleich zu 8% im Jahr 1985 bei Beginn der berühmten Reformen

Kaum Vorbildcharakter für Deutschland besitzt Neuseeland bei der Inflationsbekämpfung: Die Bundesbank ist immer noch unabhängiger, und die Preissteigerung liegt in Deutschland unter der von Neuseeland.

Anders sieht es in der Steuer- und Haushaltspolitik aus, 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. Betriebswirtschaftliche Organisations- und Managementverfahren könnten auch in Deutschland die Effizienz der öffentlichen Verwaltung verbessern. Der Abbau von Subventionen entlastet nicht nur den Staatshaushalt, sondern enthüllt auch die wirkliche Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen.

Neuseeland, das 1996 noch viel gepriesene Musterland der marktwirtschaftlichen Reformen, hat Probleme, nicht nur bei der Stromversorgung. Ein Immobilienboom mit importiertem Kapital schafft unhaltbare Zahlungsbilanzdefizite und erhöht die Auslandsschulden. Ohne Gegenmaßnahmen droht Neuseeland ein Krisenszenario nach asiatischem Vorbild. Die Krise der Region schmälert die Einnahmen aus Exporten und Tourismus. Die Geschäftswelt rechnet mit einem Konjunkturunbruch. Das Beschäftigungswunder beruht vor allem auf einem Anstieg von Teilzeitarbeitsplätzen und dem (statistischen) Ausstieg von Arbeitslosen in die Sozialhilfe. Zwar sind andere Reformenerfolge unbestreitbar (Preisstabilität, Haushaltskonsolidierung, Transparenz der Verwaltung etc.), aber unter den neuseeländischen Wählern wächst die Unzufriedenheit.¹

1. Geht im Musterland das Licht aus ?

Der Stromausfall im zentralen Geschäftsviertel (Central Business District) der neuseeländischen Wirtschaftsmetropole Auckland im neuseeländischen Spätsommer (hiesiger Spätwinter) 1998 hat den Ruf des Landes als effizientes Vorbild marktwirtschaftlicher Reformen angegriffen. Die Elektrizitätsversorgung war während der viel gepriesenen Reformen teilweise privatisiert worden. Nun traf das Versagen der schlecht gepflegten Stromleitungen ausgerechnet die Zentrale des neuseeländischen Finanzkapitals. Im betroffenen Stadtteil sind 3% aller Geschäftsstandorte in Neuseeland und 9% der von Auckland angesiedelt, in denen über 70.000 Beschäftigte arbeiten.²

Ein Stromausfall diskreditiert sicher nicht das gesamte Reformpaket, das immerhin einige beachtliche Erfolge hervorgebracht hat. Trotzdem ist es Anlaß, nochmals einen Blick auf das „Modell Neuseeland“ zu werfen, der auch andere, fundamentalere Probleme enthüllt. Befürworter liberaler und marktwirtschaftlicher Reformen haben vor allem 1996 Neuseeland als Modell vorgestellt. Deutschland und andere europäische Länder gelten in den Augen der radikaleren Befürworter einer freien Marktwirtschaft als verkrustete, überregulierte, geschützte Volkswirtschaften, die zwangsläufig immer mehr Arbeitslosigkeit und immer weniger Wachstum produzieren und im internationalen Wettbewerb zurückfallen. Sie empfehlen diesen Ländern ähnlich radikale Reformen (Steuer- und Subventionsabbau, Arbeitsmarktliberalisierung, etc.)³, um ihre Probleme zu lösen.

So widmete die deutsche Presse 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* stellte 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“. Der *Stern* pries Neuseeland fast marktschreierisch als Wirtschaftswunderland an. Mit dieser Sichtweise ordneten 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 traf 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*“ heraus⁴. Die Vorsitzenden der drei Stiftungen priesen in ihrem Vorwort Neuseeland als Erfolgsbeispiel für die deutsche „Misere“, auch wenn sie vorsichtshalber noch anfügten, es könne nicht als „Blaupause für die Lösung der hiesigen Probleme“ dienen. Das Davoser *World Economic Forum* hat Neuseeland 1996 wegen seiner inzwischen international anerkannt hohen Standortqualität auf den dritten Platz hinter Singapur und Hongkong in seiner Rangliste gesetzt. Der 1998 von der Bertelsmannstiftung herausgegebene Band zur Beschäftigungspolitik beurteilt das neuseeländische Beispiel schon differenzierter und weist auf die sozialen und politischen Kosten hin.⁵

Besonders hoben die Marktwirtschaftler an Neuseeland hervor:

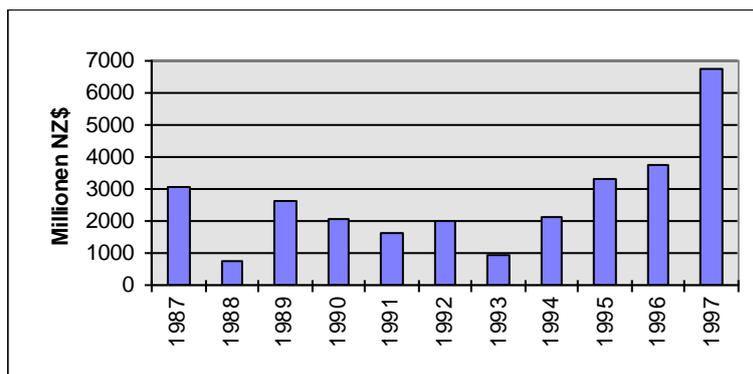
- **die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Standorts Neuseeland.**
- **die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,**
- **den Abbau der Staatsdefizite und Staatsverschuldung,**
- **die Preisstabilität.**

Seit 1996 ist es um das Modell Neuseeland ruhiger geworden, sieht man einmal von der schadenfreudigen Berichterstattung zum Stromausfall in Auckland ab. Was ist aus dem Musterland geworden ? Haben sich die Prognosen und Erwartungen erfüllt ?

2. Ist Neuseeland der letzte Tiger vor der Krise ?

Ausgangspunkt der neuseeländischen Reformen 1984 war vor allem eine **Zahlungsbilanzkrise**. Das Zahlungsbilanzdefizit hatte 10% des BIP erreicht, die Staatsschulden lagen bei 60% des BIP, davon ein Drittel als Auslandsverschuldung. Die hoch geschützte und regulierte Wirtschaft galt als nicht mehr wettbewerbsfähig. Nach massiven Abwertungen und 10 Jahren marktwirtschaftlicher Reformen konnte das Zahlungsbilanzdefizit halbwegs unter Kontrolle gebracht werden. 1988-1994 lag es immer unter 3% des BIP.

Zahlungsbilanzdefizit 1987-97



Quelle: OECD, Economic Survey New Zealand, Paris 1998, S.27

Danach verschlechterte sich die Lage allerdings. **1997 erreichte das Defizit gefährliche 7,7% des BIP.⁶ Damit hat es fast das Ausmaß von 1984 wieder erreicht, das Anlaß des Reformprozesses war. Auch für die nächsten Jahre sagen Beobachter weiter hohe Defizite voraus. Neuseelands Nettoauslandsverschuldung ist mit 80% des BIP die höchste unter allen reichen Ländern.** Vergleicht man dieses Defizit mit den Defiziten der Leistungsbilanz anderer Krisenländer wie dem Mexikos 1994 oder der asiatischen Tiger Indonesien, Südkorea, Malaysia oder Thailand im Vorkrisenjahr 1996, so schneidet von diesen Ländern nur Thailand knapp schlechter ab. **Droht Neuseeland nun das Schicksal dieser Schwellenländer?⁷**

Dagegen spricht, daß Neuseeland eine Politik flexibler Wechselkurse verfolgt (floating) und seine Währung nicht an andere Währungen gebunden hat. In der Tat wertete der neuseeländische Dollar 1997 durchschnittlich um 15% ab. Bankensektor und Regierung sind im Gegensatz zu den asiatischen Ländern transparent und gut reguliert. Die Kapitalimporte, die das Leistungsbilanzdefizit finanzieren, sind keine Staatsanleihen, sondern Kreditaufnahmen des Privatsektors bzw. Investitionen ausländischer Kapitalgeber im Privatsektor.

Aber bei näherer Betrachtung enthüllen sich andere Probleme. Leistungsbilanzdefizite sind bei hohem Wachstum eine eher normale, wenn nicht notwendige Begleiterscheinung und unbedenklich, wenn sie einem Investitionsboom dienen, der mittelfristig Exportkapazitäten schafft. **Die Kapitalimporte Neuseelands dienen aber zu großen Teilen der Finanzierung eines Spekulationsbooms im Immobiliensektor und dem privaten Konsum. Die Verschuldung der privaten Haushalte stieg - gemessen am verfügbaren Einkommen - von 42% 1990 auf fast 90% 1997. Eine solche schuldenfinanzierte Seifenblase ist nicht stabil, sondern muß früher oder später in schmerzhaften Anpassungsprozessen platzen. Die Mehrzahl der Geschäftsleute in Neuseeland befürchten im Frühjahr 1998 einen Konjunkturreinbruch.⁸**

Neuseeland müßte mehr sparen. Die Zinsen liegen mit 7% für zehnjährige Staatsanleihen auch relativ hoch. Aber die Sparquote der privaten Haushalte ist mit 3% des verfügbaren Einkommen sehr niedrig und der Staat spart nach Jahren kräftiger Überschüsse auch weniger. Ein Versuch, das private Sparen in der Rentenversicherung gesetzlich verbindlich zu machen, lehnten die Wähler 1997 mit 92% (!) der Stimmen in einem Referendum ab.

Diese Probleme verschärfen sich noch durch die Krise in Asien, einem der wichtigsten Exportmärkte Neuseelands. Japan nahm fast 15%, Südkorea 4,7%, Hongkong 2,7% der

Ausfuhren ab. Indonesien, China und Thailand zählten außerdem zu den am schnellsten wachsenden Exportmärkten. Ähnliches gilt für den Tourismus (Japan 10,5%, Südkorea 8,4%, Taiwan 3,3%; asiatische Besucher machten über ein Drittel aller internationalen Übernachtungen aus). Exporte nach Asien gingen zwischen den drei Monaten vor Januar 1997 und dem Vierteljahr vor Januar 1998 um 2,2% zurück und die Touristenzahlen fielen um 23%. Einzelne Länder zeigten noch katastrophalere Entwicklungen: Indonesiens Importe aus Neuseeland fielen um 48%, Südkoreas um 20%. Der Tourismus ging entsprechend um ein bzw. über zwei Drittel zurück.⁹

Man mag darauf hinweisen, daß diese Probleme nicht alle Neuseeland zuzurechnen sind. Dies stimmt. Aber ebenso gilt, daß Neuseelands Erfolge bis 1996 auch Folge seiner günstigen Position in einer Zone hohen Wachstums war, von dem seine Wirtschaft profitiert hat, so lange es gut ging.

Neuseeland war ursprünglich alles andere als eine Tigerökonomie. Seit den 50er Jahren fiel es - gemessen im Pro-Kopf-Einkommen - innerhalb der OECD-Länder ständig zurück. Während es noch Anfang der 60er Jahre bei ca. 120% des OECD-Durchschnitts lag, sank das Einkommen in den 80er Jahren auf nahezu 80% des OECD-Niveaus. Nach den Reformen trat Neuseeland gern als Tiger auf. Das hohe reale Wachstum Anfang der 90er Jahre 1993: 4,8%; 1994: 6,1%) und die Aufwertung des NZ\$ schienen dieses Bild zu bestätigen.

Inzwischen ist das Wachstum wieder abgeschwächt und der NZ\$ mußte eine Abwertung hinnehmen. Beides zusammen führte wieder zu einem Abrutschen Neuseelands relativ zum OECD-Durchschnitt. Damit stellt sich erneut die Frage: Kann Neuseeland den säkularen Abstieg wirklich umkehren? Von der Antwort darauf hängt letztlich auch die Bewertung des Reformprozesses ab. Konjunkturell droht nun ein Einbruch. Aber auch strukturell sehen Beobachter wie die OECD¹⁰ noch Probleme. **Das Produktivitätswachstum, das jeden langfristigen Aufholprozeß begleiten muß, fällt immer noch zu niedrig aus.**

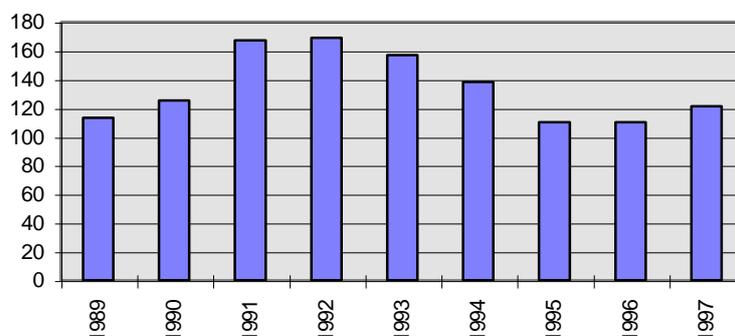
3. Das neuseeländische „Beschäftigungswunder“: Teilzeitjobs und Sozialhilfe

1996 konnten die Kiwi-Enthusiasten stolz darauf verweisen, daß zwischen 1990/91 und 1995 die Beschäftigung um 15% gestiegen und die Arbeitslosenrate von fast 11% auf gut 6% gefallen war¹¹. In der Tat durchlief Neuseelands Wirtschaft in den meist gewählten Basisjahren 1990-92 eine tiefe Rezession mit negativen Wachstumsraten. Sie war das Resultat der ersten Reformphase von 1984-1990, die sich vor allem auf den Außenhandel, die Subventionen, Privatisierung und Geldpolitik konzentriert hatte, also die Güter- und Kapitalmärkte liberalisiert hatte. Die für diese Reformen verantwortliche Labourregierung erlitt angesichts steigender Arbeitslosigkeit und abnehmenden Wachstums 1990 eine schwere Wahlniederlage.

Mit der Wahl eines absoluten Krisentiefpunkts als Referenzzeitraum läßt sich trefflich ein Wunder herbeizaubern. Hätten die Apologeten des neuseeländischen Modells 1987, das beste Jahr der Regierungszeit von Labour, als Basisjahr gewählt, so hätte sich gezeigt, daß damals die Arbeitslosenquote bei 4-5% lag. Diese niedrige Arbeitslosenquote wurde bis heute nicht wieder erreicht. Seit 1995 stagniert die Quote mit geringen Schwankungen bei etwa 6%. Vorhersagen erwarten allerdings einen erneuten Anstieg auf über 7%.¹²

Auch die absoluten Arbeitslosenzahlen zeigen ein ernüchterndes Bild. Sie fielen zwar von über 170.000 1992 auf ca. 110.000 1995/96. Aber 1997 erreichte die Zahl der Arbeitslosen einen Stand von 120.000 und lag damit wieder über dem Niveau von 1991. Der neuseeländische Employment Service gibt sogar noch höhere Zahlen an, die sich für Januar 1998 auf 187.000 belaufen¹³. Dabei handelt es sich nur um die registrierten Arbeitslosen.

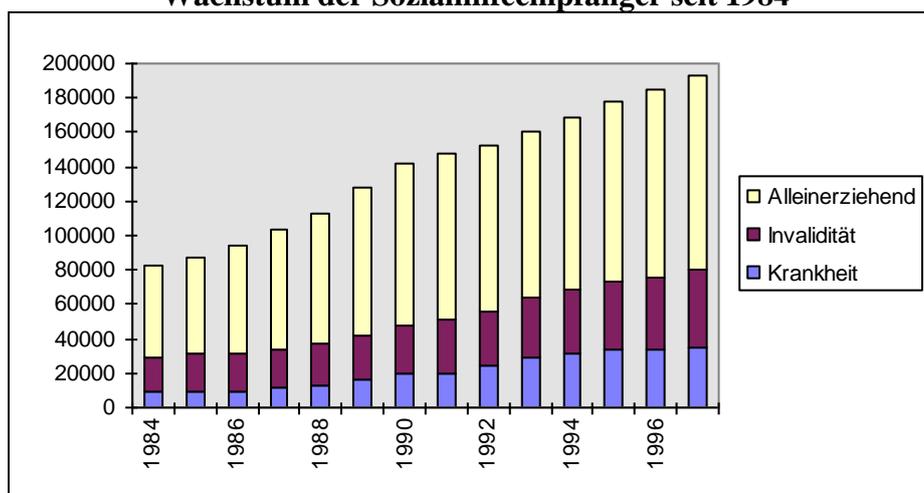
Zahl der Arbeitslosen (in Tausend)



Quelle: OECD, a.a.O., S.179

Diese Zahlen geben nicht die früh verrenteten und anderen Teile der arbeitsfähigen Bevölkerung (15-64) an, die eine Suche nach Arbeit aufgegeben haben. **So nahm zwischen 1991 und 1996 zwar die Zahl der Bezieher von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung um 12% ab. Aber die Zahl der Bezieher anderer Sozialhilfen nahm unterdessen erheblich zu, so wegen „domestic purposes“ (Hilfe für Alleinerziehende) um 11%, wegen Krankheit um 68%, wegen Invalidität um 44%. Insgesamt waren 1996 schon 21% der arbeitsfähigen Bevölkerung von Sozialleistungen abhängig im Vergleich zu 8% im Jahr 1985 bei Beginn der berühmten Reformen.**¹⁴

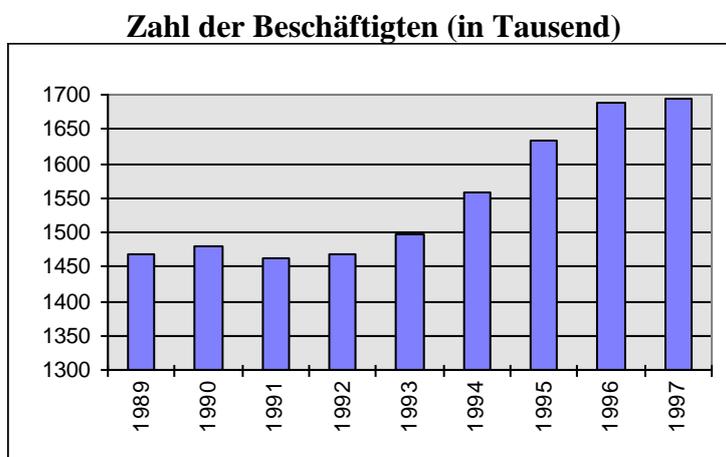
Wachstum der Sozialhilfeempfänger seit 1984



Quelle: Department of Social Welfare, Statistics Report 1997

Dabei soll nicht verschwiegen werden, daß in der gleichen Zeit von 1991-97 zahlreiche Arbeitsplätze entstanden. Die neuseeländische Regierung spricht von 250.000 Jobs. Nach anderen Angaben waren es immer noch 234.000 Arbeitsplätze, davon aber ein Viertel Teilzeitarbeitsplätze.¹⁵ Die Bertelsmannstudie vergleicht 1987 mit 1995 und sieht in diesem Zeit-

raum nur einen - allerdings erheblichen - Zuwachs bei Teilzeitkräften (um 76.000 auf 341.000), während die Zahl der Vollzeitbeschäftigten sogar geringfügig um 46.000 (3,6%) zurückging.¹⁶ Von insgesamt erfaßten 1.558.000 Jobs im November 1997 waren 460.000, also ca. 30%, Teilzeitjobs.¹⁷ Der größte Teil des Zuwachses entfiel auf den Dienstleistungssektor.



Quelle: OECD, a.a.O., S.179

Deutschland könnte zwar eine Arbeitslosenquote wie in Neuseeland (ca. 6%) gut gebrauchen. Aber generell ist der deutsche Arbeitsmarkt weniger verkrustet als manche Kritiker es im Vergleich mit Neuseeland hinstellen. Die in Neuseeland abgeschaffte Zwangsmemberschaft in Gewerkschaften gab es in Deutschland nie. Selbst beim Beschäftigungswachstum schneidet Deutschland zwischen 1985 und 1995 mit einer jährlichen Zuwachsrate von 0,8% im Durchschnitt doppelt so gut ab wie Neuseeland¹⁸.

In manchen Aspekten ist die Arbeitsmarktpolitik Neuseelands trotz aller marktwirtschaftlicher Reformen auch durchaus noch sozialer und regulierter als die deutsche staatliche Politik (wenn auch vielleicht nicht als die tarifpolitische Realität). So kennt das Land immer noch einen gesetzlichen Mindestlohn, der auch immer wieder angehoben wurde und derzeit mit 7.00 NZ\$ ca. 40% des Durchschnittslohns ausmacht (wie schon 1990). Seit März 1994 gibt es auch einen Mindestlohn für Jugendliche, der 60% des Erwachsenensatzes beträgt.¹⁹

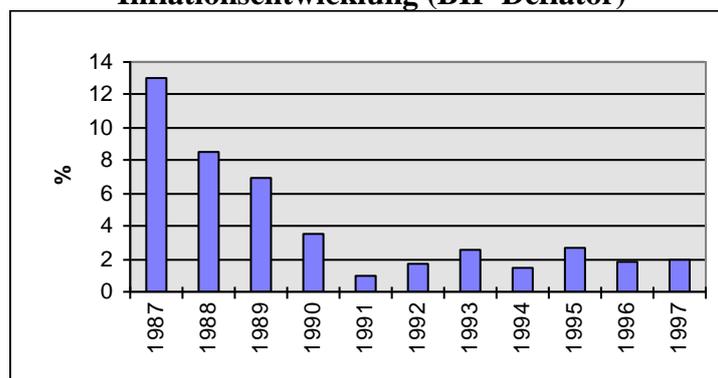
Schließlich bewegt sich Neuseeland in dem gleichen Dilemma wie viele andere Industrieländer: Niedrige Löhne erhöhen die Beschäftigung auch dadurch, daß weniger produktive Unternehmen im Markt bleiben. **Das Produktivitätswachstum fällt also relativ bescheiden aus. Nach einigen Schätzungen stieg die Arbeitsproduktivität 1992-97 jährlich nur um 0,3%, während der entsprechende Wert 1978-92 bei 1,7% lag²⁰.** Der gern gemachte Vergleich²¹ mit Australien, das schneller wächst, aber weniger Beschäftigung schafft, vergißt oft dieses Problem. Daher ist die entscheidende, oft gelobte Arbeitsmarktliberalisierung durch den *Employment Contracts Act* von 1991 eher zwiespältig in ihrer Wirkung²². Ein höherer Produktivitätszuwachs ist aber gerade auch eine Bedingung für den Aufholprozeß. **Die OECD sieht daher mit Sorge, daß das Wachstum des Produktionspotentials der neuseeländischen Wirtschaft hauptsächlich vom erhöhten Einsatz von (zunehmend importierten) Kapital und Arbeit herrührt statt von einer strukturellen Verbesserung des Arbeitsangebots.**²³

4. Die wahren Triumphe: Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung

Außenwirtschaftliche Stabilität und Beschäftigungspolitik können also nur bedingt zu den Glanzergebnissen der neuseeländischen Reformpolitik der Jahre 1984-96 gezählt werden. In beiden Bereichen steht das Land nicht viel besser da als vor Beginn der Reformen, wenn auch mit sicher günstigeren Fundamentalbedingungen. Schließlich weiß keiner, wie Neuseeland heute ohne die Reformen aussähe. Aber die eigentlichen Erfolge der neuseeländischen Reformen liegen auf anderen Gebieten:

- Zuerst ist da die **Inflationsbekämpfung** zu nennen. Die jährlichen Preissteigerungsraten hatten Anfang der 80er Jahre teilweise über 20% gelegen. Nur direkte Kontrollen hatten die Rate auf unter 10% zurückgedrängt. Der Reserve Bank Act von 1989 gilt als eines der Herzstücke der neuseeländischen Reformen. Er 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. So hat die Regierung 1996 das Zielband auf 0-3% erweitert.

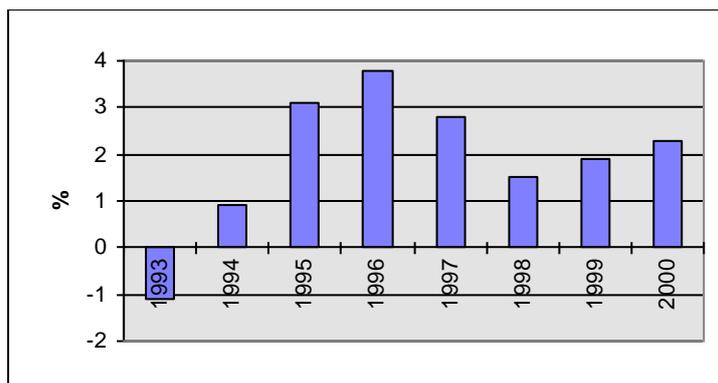
Inflationsentwicklung (BIP-Deflator)



Quelle: Frauke Mester und Ulrich van Suntum, a.a.O., S.34

- Der zweite große Erfolg ist die **Haushaltskonsolidierung**. Die letzte Regierung vor dem Beginn der Reformen, das konservative Kabinett von Muldoon, hatte noch versucht, das Land mit schuldenfinanzierten Großprojekten aus der Krise zu führen. Das Haushaltsdefizit erreichte 1985 8,5% des BIP (zum Vergleich: die Maastrichtgrenze liegt bei 3%). Die Reformregierungen erreichten, daß das Haushaltsdefizit seit 1987 kaum je 3% des BIP überschritt. Seit 1993 weist der Staatshaushalt einen Überschuß aus, der 1995 bis 1997 über 2% des BIP betrug. 1998 wird der Überschuß voraussichtlich nur 1,5% betragen; der Finanzminister plant aber eine erneute Zunahme bis 2000. Entsprechend wurde die Staatsverschuldung von 52% des BIP im Jahr 1992 auf 25,5% heute abgebaut. Die Bruttoverschuldung sank von 62,8% des BIP 1992 auf 37,5% 1997.²⁴ Bis zum Jahr 2000 soll sie auf 20,5% sinken. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP sank von 42% Anfang der 90er Jahre auf etwa ein Drittel.²⁵

Defizit bzw. Überschuß des Staatshaushalts (in % des BIP)



Quelle: Finanzministerium, Finance Focus, September 1997

Dahinter verbergen sich eine radikale **Steuerreform**, die bei Senkung der Steuersätze zu deutlich gestiegenen Steuereinnahmen führte, deren Zuwachs sogar die Reformer überrascht hatte. Die staatliche Rechnungslegung wurde betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unterworfen. Die Beschäftigung im Staatssektor ging zurück. Die Regierungen privatisierten zahlreiche Staatsunternehmen. **Während die erste, von Labour geführte Reformregierung vor allem die Subventionen für Industrie und Landwirtschaft gekürzt hatte, beschnitt die konservative Reformregierung ab 1990 vor allem die Sozialausgaben.**

Einen Vorbildcharakter für Deutschland kann Neuseeland kaum bei der Inflationsbekämpfung aufweisen. Die Bundesbank ist immer noch unabhängiger und die Preissteigerung liegt in Deutschland unter der von Neuseeland. Anders sieht es beim Haushaltsdefizit aus. Zwar haben viele europäische Nachbarländer im Zuge der Qualifizierung für die Währungsunion noch beeindruckendere Konsolidierungsleistungen als Neuseeland vollbracht, aber die Bundesrepublik weist hier eher wachsende Probleme auf, die auch relativ sinkenden Steuereinkünften geschuldet sind. Hier scheint eine Steuerreform und eine Durchforstung des Subventionswesens angezeigt zu sein, wobei das Beispiel Neuseeland hilfreich sein könnte.

5. Wer muß, will und kann eine Roßkur machen ?²⁶

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 die neuseeländischen Reformpolitiken in Deutschland überhaupt durchführen lassen und hier ähnliche Effekte zeigen würden. Drittens sind die Aspekte herauszuarbeiten, die sowohl sinnvoll als auch machbar erscheinen. Schließlich ist unklar, inwieweit das deutsche Wahlvolk, aber auch das neuseeländische harte Reformen mittragen.

Das Ausmaß der Probleme Neuseelands am Beginn des Reformprozesses 1984 waren in wichtigen Bereichen erheblich größer als etwa in Deutschland 1996: das Zahlungsbilanzdefizit betrug 10% des BIP, 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 Standortgejammers nicht zu. Auf viele Unterschiede wurde schon oben hingewiesen. Nur die Arbeitslosigkeit liegt mit 11% in Deutschland erheblich höher. Dieses Niveau erreichte Neuseeland nicht einmal 1991, als sie dort auf 10,3%

stieg. In anderen Bereichen weist Deutschland kaum Reformbedarf auf, z.B. in der Preisstabilität. In der Privatisierung liegt Deutschland inzwischen nicht mehr weit hinter Neuseeland zurück. 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.

Neuseeland konnte seine Reformen in dieser Härte und Geschwindigkeit nur aufgrund der spezifischen politischen Bedingungen der „gewählten Diktatur“ durchführen. Eine deutsche 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-Organen entsprechende Reformen (z.B. in der Agrarpolitik) durchzusetzen.

Den formell-rechtlichen Unterschieden entsprechen eine Reihe ebenso schwer wiegender realer **Unterschiede: Deutschlands Bevölkerung ist 20mal größer, und es 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.**

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 neuseeländischen Reformen für die europäische und deutsche Politik mehr in ihrer grundsätzlichen Philosophie der Verantwortlichkeit und Klarheit.**

Aber auch das Wünschbare ist in der Politik nur umzusetzen, wenn sich dafür eine Mehrheit mobilisieren läßt. Die neuseeländischen Reformer können - trotz aller Freiräume, die ihnen die Verfassung - zumindest bis zur Wahlrechtsreform - gegeben hat, ein Lied davon singen. Die Wähler haben sie abgestraft, als sie die härteren Konsequenzen der Reformen zu spüren bekamen. Unter dem Verhältniswahlrecht kamen die Populisten zum Zuge, und im Referendum zur Rentenreform im September 1997 erteilten die Wähler den Plänen der Regierung eine klare Absage. Die gegenwärtige Koalition sank in den Meinungsumfragen tief ab. Im November 1997 erzielte die oppositionelle Labourparty bei Meinungsumfragen um die 50%. Darauf stürzte die National Party ihren eigenen Premierminister Jim Bolger, einen der prominentesten Reformer, während einer Auslandsreise. Neue Parteivorsitzende und Premierminis-

terin ist Jenny Shipley, von einigen Kritikern als „armoured personnel carrier“ (gepanzertes Schützenwagen) bezeichnet²⁷. Ihr traut die Partei offensichtlich eher zu, die oppositionelle Labourparty unter der Führung von Helen Clark zu schlagen. Tatsächlich liegt in den neuesten Umfragen die Regierung wieder vorn. Aber die nächsten Wahlen sind erst 1999.

¹ Der Autor dankt Manuel Berger für wichtiges Material und Hinweise.

² Vgl. „Power Cuts Affect Thousands (Auckland CBD)“ (<http://www.stats.govt.nz/statsweb.nsf>)

³ Einen Überblick über die Reformen gibt Dauderstädt, Michael: „Modell Neuseeland“, Bonn FES 1996

⁴ Wolfgang Kasper: „Die Befreiung des Arbeitsmarkts. Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung“ Gütersloh 1996

⁵ Frauke Mester und Ulrich van Sentum: „Weichenstellungen für eine stabilitätsorientierte Beschäftigungspolitik. Die Beispiele Neuseeland, Österreich und USA“ Gütersloh 1998, vor allem das Vorwort, das sich auch mit der Übertragbarkeit beschäftigt.

⁶ Vgl. Economist v. 2.5.1998, S. 86 („A kiwi conundrum“), worauf sich auch die weiteren Ausführungen stützen.

⁷ Diese Frage stellt sich auch Gordon Campbell „The Economy. A Special Report“ in: Listener April 18 1998, S. 18 ff..

⁸ Vgl. Dean Bedford „Business confidence slipping - survey“ in der neuseeländischen Evening Post v. 31.3.1998, S.18 f., der eine Umfrage der National Bank zitiert, die den schlimmsten Einbruch im Geschäftsklima seit 10 Jahren berichtet.

⁹ Vgl. „Impact on New Zealand of Asian Economic Downturn“ (<http://www.stats.govt.nz/statsweb.nsf/>)

¹⁰ Vgl. OECD Economic Surveys „New Zealand“ April 1998, S.11

¹¹ Vgl. Wolfgang Kasper, a.a.O., S.86

¹² Vgl. Gordon Campbell, a.a.O., S. 20.

¹³ Vgl. „Registered Unemployed Quick Summary“ (<http://www.nzes.govt.nz/statistics/>)

¹⁴ Vgl. den neuseeländischen Minister für Soziales, Roger Sowry, in seiner Rede zur Eröffnung der Beyond Dependency - Konferenz in Auckland am 16.3.1997. (<http://www.executive.govt.nz/minister/sowry/rss1603.htm>)

¹⁵ Vgl. Münch, Peter Ludwig: „Neuseeland: Privatisierungsrisiko. Die neuseeländische Sozialpolitik und das Rentenversicherungsmodell“ in Soziale Sicherheit 12/97, S. 429.

¹⁶ Vgl. Frauke Mester und Ulrich van Sentum, a.a.O., S. 52.

¹⁷ Vgl. Quarterly Employment Survey (<http://www.stats.govt.nz/statsweb.nsf/>)

¹⁸ Vgl. BIZ-Jahresbericht 1996, S.22

¹⁹ Vgl. OECD Economic Surveys „New Zealand“ April 1998, S.67 f.

²⁰ Vgl. Bryan Philpott „Reply to Peter Keenan on Productivity Trends“ in *Management Magazine* February 1997. Für die gesamte Faktorproduktivität sieht es mit 0,7% im Vergleich zu 1,0% günstiger aus, da der Kapitaleinsatz pro Beschäftigten 1992-97 jährlich um 1,3% zurückging.

²¹ Vgl. Frauke Mester und Ulrich van Sentum, a.a.O., S.45 f. oder Wolfgang Kasper, a.a.O., S.83 ff.

²² Vgl. Brian Easton „The Economic Impact of the Employment Contracts Act“ in *California Western International Law Journal*, Fall 1997, Vol.28, Nr.1, S. 209 ff., der sich sehr kritisch mit der Kasper-Studie auseinandersetzt.

²³ Vgl. OECD Economic Surveys „New Zealand“ April 1998, S.58.

²⁴ Vgl. OECD Economic Surveys „New Zealand“ April 1998, S.188

²⁵ Vgl. Finanzministerium „Finance Focus“ (<http://www.executive.govt.nz/minister/birch/finfocus/sep97/>)

²⁶ Vgl. Michael Dauderstädt, a.a.O., S.15 f.

²⁷ Vgl. Economist v. 8.11.97, S. 71