
No future im Paradies Neuseeland?

Rezension von: Andreas Knorr, Das
ordnungspolitische Modell Neuseelands
– ein Vorbild für Deutschland?, Mohr
Siebeck, Tübingen 1997, 192 Seiten,
öS 715,-.

Anfang der neunziger Jahre wurde Mexiko (1) als das neue Wirtschaftswunderland und als Musterschüler des Neoliberalismus gefeiert. Die Katastrophe des Jahres 1994 enthüllte jedoch die Mängel der neoliberalen wirtschaftspolitischen Rezepte. Seine Stelle hat nunmehr Neuseeland, der einstige Wohlfahrtsstaat am Südpazifik, eingenommen. "Angesichts der großen Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Inflation bei einer zugleich deutlichen und anhaltenden Belebung des Wirtschaftswachstums gilt das Land inzwischen als nachahmenswertes Vorbild für die Bewältigung der gravierenden ökonomischen Probleme erstarrter Volkswirtschaften...." (S. 1). Grund genug also, die neuseeländischen Reformen etwas näher zu untersuchen und nach der Übertragbarkeit auf andere Länder zu fragen. Das ist das Ziel der vorliegenden Arbeit.

Die Untersuchung gliedert sich in fünf Abschnitte. Der erste Teil ist der Hintergrundinformation gewidmet. Er gibt einen kurzen Überblick über das politische System des Landes sowie die Parteienlandschaft, beschreibt den Weg Neuseelands in die Krise und analysiert die zugrundeliegenden Ursachen. Knorr führt dafür insbesondere die zunehmenden lenkenden staatlichen Eingriffe in Marktprozesse sowie im Bereich der Makrosteuerung eine expansive Geld- und Fiskalpolitik an.

Diese Interventionsspirale, mehrere exogene Schocks sowie eine protektionistische Agrarpolitik führten – begleitet von einer verfehlten Sozialpolitik – Mitte der achtziger Jahre zu einer katastrophalen ökonomischen Lage. Besonders kritisiert wird die Wiedereinführung einer steuerfinanzierten Altersrente, die unabhängig von der individuellen Bedürftigkeit jedem/r Neuseeländer/in zu steht. Zu dieser Zeit hatte Neuseeland ein im internationalen Vergleich großzügiges Sozialleistungssystem. Die Zahlungsbilanzkrise des Jahres 1984 wurde allgemein als Beleg für das Scheitern dieses Kurses gesehen.

Die wirtschaftliche Lage Neuseelands Mitte der neunziger Jahre – gemessen an gängigen Kriterien wie BIP-Wachstum, Arbeitslosigkeit, Preise, Leistungsbilanz und Budgetdefizit – wird sehr positiv dargestellt. Die jüngste wirtschaftliche Entwicklung stellt sich allerdings nicht mehr so günstig dar, das BIP-Wachstum lag 1997 unter dem OECD-Durchschnitt. Auch in der längerfristigen Entwicklung stellt sich heraus, daß das Wirtschaftswachstum seit 1984 unter dem Durchschnitt der OECD-Länder liegt. Die Arbeitslosenquote, die übrigens über der österreichischen liegt, ist zwar in den letzten Jahren gesunken, stieg aber 1997 wieder an, das Beschäftigungswachstum ist ebenfalls deutlich zurückgegangen. Erwähnen muß man in diesem Zusammenhang freilich auch, daß in Neuseeland jemand als beschäftigt gilt, der in der Woche vor der Datenerhebung eine einzige Stunde gearbeitet hat. Das Leistungsbilanzdefizit hat sich inzwischen wieder enorm stark erhöht und ist 1998 mit 6,9% des BIP fast so hoch wie 1984. Auch die Budgetüberschüsse reduzierten sich zuletzt deutlich. Die jüngsten Makrodaten zeigen somit keineswegs so klar, daß das neuseeländische Modell als das Erfolgsmodell bezeichnet werden kann, da die Dauerhaftigkeit des Erfolgs noch nicht ausrei-

chend beurteilt werden kann. Und es stellt sich die Frage, wie ein so "erfolgreiches" Land wie Neuseeland ein so hohes Leistungsbilanzdefizit haben kann (2).

Im zweiten Abschnitt werden die Reformen der öffentlichen Finanzwirtschaft dargestellt. Neuseeland gehört zu jenen Staaten, die im öffentlichen Sektor die radikalsten Reformen durchgeführt haben. Hinsichtlich der Rolle des Staates vollzog sich ein ordnungspolitischer Paradigmawechsel, der sich in der ausdrücklichen Abkehr vom Leitbild des universalistischen Wohlfahrtsstaates, einem weitgehenden Verzicht auf eine erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand (vor allem in Konkurrenz zu privaten Anbietern) sowie in einer Einschränkung des fiskalpolitischen Handlungsspielraums manifestierte. Auch der öffentliche Sektor im engeren Sinn wurde nach diesen Grundprinzipien umstrukturiert. Die Reformprinzipien waren sehr stark getragen von zentralen Erkenntnissen der Institutionenökonomie, der Kontrakttheorie, der Transaktionskostenökonomie, der Principal-Agent-Theorie, der Public-Choice-Theorie sowie von Ansätzen des New Public Management:

- Staatliche Eingriffe in Marktprozesse werden restriktiv gehandhabt und sind begründungspflichtige Ausnahmen.
- Anreize für effizienzminderndes Verhalten sollten minimiert werden; Trennung von Verantwortlichkeiten für Politikberatung, Leistungsangebot, -erstellung und Wahrnehmung von Eigentümerinteressen sowie hoheitlichen Aufgaben.
- Vorrang für das Prinzip der Wettbewerbsneutralität; Gleichstellung von öffentlichen Bediensteten mit Beschäftigten in der Privatwirtschaft.
- Minister und das Management der öffentlichen Verwaltung werden stärker für Effizienz und Effektivität ihres Handels verantwortlich gemacht; das

wird angestrebt durch Outputorientierung und Transparenz bezüglich der Zielerreichung, eine leistungsfähigere Kontrolle sowie Sanktionen für die Verantwortlichen.

- Optimierung des Angebots an öffentlichen Leistungen zur Erhöhung der Zielgenauigkeit mit dem Ziel der Durchsetzung des "User-pays-Prinzips"; dadurch Verminderung von Fehlallokationen; Einschränkungen des pauschalen Anspruchs auf staatliche Leistungen.

Ausführlich dargestellt werden das Korporatisierungsmodell sowie das nachfolgende Privatisierungsprogramm im Bereich der öffentlichen Unternehmen. Diese werden aus den Fachministerien ausgegliedert und als "State-owned enterprises" weitergeführt. Als wesentlich wird dabei die Stärkung des Wettbewerbsprinzips und die grundsätzlich vorgesehene Finanzierung von noch verbleibenden "non-commercial activities" (also die Steuerfinanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen) gesehen, wenngleich die tatsächliche Anwendung dieses Prinzips in der Praxis schwierig ist. Dennoch sei sie aus Transparenzgründen einer pauschalen Verlustabdeckung aus Monopolgewinnen vorzuziehen. Ein weiterer Schwachpunkt wird in der mangelnden Robustheit dieses Modells gegenüber politischer Einflußnahme gesehen.

Der State Sector Act 1988 und der Public Finance Act 1989 bilden die Grundlage für die Verwaltungsreorganisation der Hoheitsverwaltung. Ersterer bildet die Rechtsgrundlage, mit dem das als tradiert empfundene öffentliche Dienstrecht dem in der Privatwirtschaft geltenden Arbeits- und Tarifvertragsrecht weitgehend angepaßt werden soll - allerdings beschränkt auf Beamte in höherer und höchster Verwendung. Alte Prinzipien wie Unkündbarkeit und die Entlohnung auf der Grundlage des Senioritätsprinzips werden über Bord ge-

worfen und ersetzt durch öffentliche Ausschreibung freier Dienstposten, auf fünf Jahre befristete Arbeitsverträge, die Vorgabe konkreter Leistungsziele, für deren Erreichung die Manager im öffentlichen Dienst den Ministern gegenüber persönlich haften, etc. Letzteres ist aber nur dann sinnvoll, wenn die Beamten über die erforderlichen Inputs und deren Finanzierung selbst entscheiden können. Ebenso entscheiden sie die Frage, ob eine Leistung intern oder extern produziert werden soll. Die dafür notwendigen, teilweise sehr weitgehenden Änderungen des Haushaltsrechts sind Gegenstand des Public Finance Act 1989.

Das Kernelement des Public Finance Act besteht in der Abkehr von der Inputorientierung bei der Zuweisung von Budgetmitteln. Statt dessen werden für jeden Politikbereich "*outcomes*" beschlossen, und im nächsten Schritt wird dann festgelegt, mit welchen konkreten "*outputs*" einer bestimmten staatlichen Stelle (oder privaten Produzenten) versucht werden soll, die definierten "*outcomes*" zu erreichen. Schließlich wird im Kabinett und im Parlament noch der Finanzmittelbetrag fixiert. Weiters verlangt der Gesetzgeber, daß von der Mehrzahl der staatlichen Stellen ein Teil (etwa 25%) ihres Budgets über Nutzergebühren selbst erwirtschaftet wird. Ein funktionierendes Rechnungswesen ist Voraussetzung für die Umsetzung dieser Bestimmungen.

In einer kritischen Würdigung wird ausgeführt, daß die Ziele der Verwaltungsreform weitgehend erreicht wurden. Insbesondere Phänomene wie das "Dezemberfieber" konnten dank des neuen, flexibleren Haushaltsrechts merklich gebremst werden. Die klare Trennung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hat zum Abbau von Ineffizienzen infolge von Koordinierungsmängeln beigetragen. Als Grundprobleme bestehen bleiben die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von "*out-*

comes" (=Endziel) und "*outputs*" (=Miteinsatz) sowie Probleme bei der Identifikation eindeutiger Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen konkreten "*outputs*" und bestimmten "*outcomes*". Das positive Gesamturteil, das in der Untersuchung gefällt wird, basiert allerdings nicht auf Evaluationen. Wenngleich Teilerfolge unbestreitbar sind, so bleibt doch das Grundproblem des New Public Management - Ansatzes bestehen. Er beruht auf den zweifelhaften Annahmen, daß einzelne Leistungen sowohl voneinander (horizontal) als auch vom politischen Prozeß (vertikal) isoliert werden können, daß die Leistungen dann besser erfüllt werden, wenn sie von professionellen Managern wahrgenommen werden, und daß die Performance durch "objektive" Maße bewertet werden kann (3). Auf die fließenden Probleme zwischen Politik und Verwaltung und auf die Meßprobleme öffentlicher Leistungen wird in der Untersuchung nicht eingegangen.

Bei der Reform der Fiskalpolitik lassen sich drei Schwerpunkte erkennen. Auf der Einnahmenseite ist der grundlegende Umbau des Steuersystems (Verbreiterung der Steuerbasis und Tarifsenkung) sowie die Umstellung der Handelspolitik zu erwähnen. Die allumfassende Importlizenzierung wurde abgeschafft, an deren Stelle traten Einfuhrzölle, die schrittweise abgesenkt wurden. Auf der Ausgabenseite kam es zu einem massiven Abbau von Subventionen (vor allem in der Landwirtschaft), insbesondere kam es zu spürbaren Kürzungen und zu einer Erhöhung der Treffsicherheit von Sozialleistungen (Ausnahme Gesundheitswesen), die ohne massive Widerstände der Bevölkerung vermutlich noch stärker ausgefallen wären. Wesentlich erweitert wurden drittens die Rechenschaftspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

Nur am Rande erwähnt wird die (mit den fiskalischen Reformen verbunde-

ne) Erhöhung der Ungleichverteilung der Einkommen und Vermögen und damit zusammenhängend die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Reformen. Kritik werde zwar von Intellektuellen vorgebracht, aber von der Bevölkerung nicht wirklich geteilt. Sogar der *Economist* stellte 1994 fest, daß Neuseeland zusammen mit Großbritannien und den USA zu den Ländern gehört, in denen die größte Zunahme der Einkommensungleichheit während der vergangenen Jahre stattgefunden hat. Aus dem Weltentwicklungsbericht der UNO 1994 geht hervor, daß Neuseeland auf der Rangliste der Wohlfahrt unter 18 Industriestaaten den letzten Platz einnahm. Gleichzeitig hat Neuseeland auch die höchste Selbstmordrate unter Jugendlichen in der westlichen Welt (4) - eine Konsequenz der Perspektivlosigkeit und des Abbaus von staatlichen Leistungen, Bildung miteingeschlossen. "Neuseeland hat ebenfalls eine der höchsten Raten der Jugendkriminalität, die Hälfte der Einbrüche werden von Minderjährigen begangen. Die Zahl der Inhaftierten schießt in Rekordhöhen und die Straßen der Städte wimmeln von schwerbewaffneten Polizisten. Innerhalb der Staatsausgaben wurde massiv zu den Bereichen Justiz und Sicherheit umverteilt. Ebenso eskalieren die ethnischen Konflikte." (5) Die Opfer der neuen Armut in Neuseeland sind Frauen, ältere Menschen, chronisch Kranke, Maoris und Familien mit Kindern - ein Drittel der 600.000 Armen des Landes (Bevölkerung 3,5 Millionen) sind Minderjährige. Es stellt sich somit die Frage, worin der große Erfolg liegt und was da noch Vorbildcharakter haben soll.

Abschnitt drei ist der Deregulierung des Arbeitsmarkts gewidmet. Neben einem m. E. zu ausführlich gehaltenen historischen Überblick werden die wichtigsten Deregulierungsmaßnahmen erläutert und die ökonomischen Ergebnisse der Arbeitsmarktreform diskutiert.

Kernstück der Reform ist der inzwischen weltweit berühmte Employment Contracts Act 1991. Mit diesem Gesetz wurde der Arbeitsmarkt weitestgehend dereguliert, es wurden Flächentarifverträge abgeschafft und die Gewerkschaften weiter aus den Betrieben hinausgedrängt. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist von 43,5% auf 21,7% zurückgegangen. Hinsichtlich der Vertragsgegenstände und -inhalte dominiert das Prinzip der Wahlfreiheit auf beiden Seiten. Ein erheblicher Teil der positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt läßt sich nach Knorr auf die institutionellen Reformen der Arbeitsmarktverfassung zurückführen. In der Einschränkung des traditionell sehr umfassenden, staatlich garantierten Schutzes des Faktors Arbeit sieht Knorr einen bedeutenden Erfolg der Regierung. Die Rede ist von einer neuen Qualität.

Teil vier analysiert die politischen, institutionellen und ökonomischen Determinanten des wirtschaftspolitischen Paradigmawechsels. Hinsichtlich der Zukunft des Reformprozesses wird davon auszugehen sein, daß mit einer grundsätzlichen Kehrtwende nicht zu rechnen ist. Knorr begründet das vor allem mit zwei Argumenten: Ironischerweise dürfte einer Wende gerade die von den Reformgegnern erfolgreich betriebene Änderung des Wahlrechts entscheidend entgegenstehen. Das Verhältniswahlrecht begünstigt eher die Bewahrer des Status quo. Zum zweiten hat der Reformprozeß selbst inzwischen eine Reihe von Gewinnern hervorgebracht, deren ökonomisches Eigeninteresse auf die Erhaltung des Status quo gerichtet ist. Irrelevant ist für den Autor die Frage, ob angesichts der oben aufgezeigten Armutsprobleme der Status quo gesellschaftspolitisch stabil ist.

Abschließend wird in Abschnitt fünf ein Resümee gezogen. Aus den Reformen lassen sich - so Knorr - eine Reihe

von Beweisen ableiten. Zunächst beweist das Modell Neuseeland, daß eine durchgreifende Sanierung der Staatsfinanzen verbunden mit einer nachhaltigen Steigerung der Effizienz öffentlicher Unternehmen und der Hoheitsverwaltung möglich ist. Evaluationen werden allerdings nicht vorgelegt, und die fatalen verteilungs- und gesellschaftspolitischen Auswirkungen werden verschwiegen. Vor diesem Hintergrund ist es auch wenig überzeugend, wenn der Autor "... ein beträchtliches Potential für die Entfaltung wohlfahrts- und wohlstandsmehrender wettbewerblicher Marktprozesse..." (S. 165) sieht. Auch werden in einer "Big-bang"-Strategie Vorzüge gegenüber einer gradualistischen Vorgangsweise gesehen. Wieder erwähnt er als Beispiel die Reorganisation des öffentlichen Sektors. In diesem Zusammenhang weist er auch auf die Gefahren einer exzessiven wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung, wie sie vor 1984 stattgefunden hat, hin. Diesbezügliche Warnungen ordoliberaler Ökonomen sind hinlänglich bekannt. Daß eine Umverteilungspolitik nicht die Grundfeste marktwirtschaftlicher Ordnungen zerstören muß, ist aber ebenso bekannt. Dänemark ist ein Beispiel dafür, daß man gesunde Staatsfinanzen mit einer Umverteilungspolitik erfolgreich vereinen kann.

Hinsichtlich der Übertragbarkeit wird nicht danach gefragt, was andere Volkswirtschaften aus diesen Radikalreformen lernen können, es wird lediglich bedauert, daß es Deutschland bisher nicht geschafft hat, einen ähnlich durchgreifenden ordnungspolitischen Kurswechsel durchzuführen, obwohl inzwischen erkannt worden sei, daß die

Notwendigkeit und Unausweichlichkeit derart radikaler Reformen gegeben sei. Aber man solle die Hoffnung auf grundlegende Reformen nicht aufgeben, meint Knorr abschließend.

Insgesamt ist das Buch ein stark ideologisch gefärbter Beitrag zur Diskussion über das neuseeländische Erfolgsmodell. Hier steht Knorr allerdings nicht alleine da. Der Leser gewinnt den Eindruck, daß die Zurückdrängung des Staates und eine exzessive Deregulierungspolitik per se etwas Positives an sich haben. Es werden vorwiegend theoretische Erkenntnisse der Institutionenökonomie strapaziert. Empirische Belege für den großen Erfolg des neuseeländischen Modells erschöpfen sich im Hinweis auf die Entwicklung einiger Makrodaten. Evaluierungen werden weder vorgelegt noch zitiert, die fatalen verteilungspolitischen Folgen, das Entstehen von Armut in hohem Ausmaß und die Perspektivlosigkeit für Jugendliche werden zur Gänze verschwiegen.

Bruno Rossmann

Anmerkungen

- (1) Siehe z.B. "Mexico, The new model debtor", in: Economist (6. Oktober 1992).
- (2) Eine mögliche Erklärung dafür ist die niedrige Sparquote (3%). Siehe dazu "A kiwi conundrum", in: Economist (2. Mai 1998).
- (3) Rossmann, B., Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor, in: Wirtschaft und Gesellschaft 23/2 (1997).
- (4) Siehe dazu "No future im Paradies", in: Die Zeit, Magazin (16. Juli 1998).
- (5) Godoy, Julio, Modell Neuseeland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7 (1997).