

Petersen, Hans-Georg

Working Paper

Das Neuseeland-Experiment: ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 14

Provided in Cooperation with:

Chair of Public Finance, University of Potsdam

Suggested Citation: Petersen, Hans-Georg (1997) : Das Neuseeland-Experiment: ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 14, Universität Potsdam, Lehrstuhl Finanzwissenschaft, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-8519>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/30767>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

FINANZWISSENSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Das Neuseeland-Experiment:
Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?

von

Hans-Georg Petersen



Diskussionsbeitrag Nr. 14
Potsdam 1997

Herausgeber der Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge:
Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, Universität Potsdam, Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät, PF 900327, D-14439 Potsdam. Tel.: +49-331-977-3394;
Fax: +49-331-977-3392; Email: lsfiwi@rz.uni-potsdam.de

Das Neuseeland-Experiment:
Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?

von

Hans-Georg Petersen

Manuskript zweier Vorträge gehalten anlässlich der Tagung
"Wirtschaft im Wandel - Sozialstaat im Umbruch"
am Zentrum für Arbeit und Soziales (ZENTRAS) der Universität Trier
24. Februar 1997, Schloß Quint

und

vor der Enquete-Kommission "Demographischer Wandel"
des Deutschen Bundestages
26. Februar 1997, Bonn

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Verfasser zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit mit ihm abzustimmen. Alle Rechte liegen bei dem Verfasser.

ISSN 0948 - 7549

I. Einleitung

Betrachtet man die wirtschaftliche Entwicklung Neuseelands in der Zeit nach dem II. Weltkrieg, so hat dieses Land wohl alle möglichen Extreme des wirtschaftlichen Erfolgs und Mißerfolgs durchlaufen. Von einem der wohlhabendsten OECD-Länder noch zu Beginn der 70er Jahre, oft verglichen mit der Schweiz,¹ erfolgte in knapp einem Jahrzehnt ein jäher Absturz, der das Land im Jahr 1983 vor dem Staatsbankrott stehen ließ.² Bei relativ geringer Arbeitslosigkeit und moderater Staatsverschuldungsquote hatten zweistellige Inflationsraten und ein explodierendes Leistungsbilanzdefizit das interne und externe Vertrauen aufgebraucht.

Die vergleichsweise günstige Beschäftigungssituation mit einer Arbeitslosenquote von 2,5 bis 5 % zu Beginn der 80er Jahre war teuer erkaufte worden. Mit dem gesamten zur Verfügung stehenden Instrumentarium des staatlichen Interventionismus hatte sich Neuseeland von der Außenwelt abgeschirmt. Begonnen hatte diese Entwicklung mit der Schaffung eines Wohlfahrtsstaats nach britischem Vorbild zum Ende des letzten Jahrhunderts, den man in der Folge der Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren noch wesentlich ausbaute. Flankiert wurde die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung vor allem durch einen drastischen Handelsprotektionismus und eine intensive Subventionierung des immer stärker schrumpfenden privaten Sektors, vor allem der Landwirtschaft. So lange der britische Markt einen gesicherten Absatz für die neuseeländischen Agrarprodukte gewährleistete, funktionierte dieses geschlossene System leidlich; der Beitritt Großbritanniens zur EG im Jahre 1973 sowie der drastische Anstieg der Energiekosten infolge der beiden Ölpreisschocks führte zu einer dramatischen Veränderung der äußeren Rahmenbedingungen.

Das rigide und inflexible politische und ökonomische System reagierte insgesamt hilflos; massive Auslandsverschuldung und große Energieprojekte sollten die sich abzeichnende Misere verhindern und führten dennoch tiefer in die Krise. Die „Think Big“-Strategie des Premiers Robert Muldoon scheiterte und wurde populär in eine „Sink Big“-Strategie umgetauft. Die protektionierte, und zum großen Teil verstaatlichte Industrie beschäftigte zu viele Arbeitskräfte, deren Produktivität zugleich einem dramatischen Verfallsprozeß unterlag. Die galoppierende Inflation sollte durch einen Lohn- und Preisstopp zum Stillstand gebracht werden. „Neuseeland hatte zu dieser Zeit eine der interventionistischsten Wirtschaften außerhalb der kommunistischen Welt“³. Vermeidung von Wettbewerb und überzogenes Sicherheitsdenken erzeugten eine Anspruchsmentalität gegenüber dem Staat, die zunächst jeden politischen Kurswechsel aufgrund der drohenden Stimmenverluste blockierte. Erst als Neuseeland eines der Schlußlichter in der Rangfolge der OECD-Länder übernommen hatte und zugleich von einigen asiatischen Staaten der Region überholt wurde, begann sich - zunächst abgeschirmt von der politischen Öffentlichkeit - eine Gegenrevolution zu formieren.

¹Vgl. Kasper, W. (1996, S. 6).

²Vgl. Prebble, R. (1996).

³Thompson, G.F. (1997, S. 1). Weitaus drastischer wird dieser Tatbestand von B. Jones (1996, S. 13) beschrieben: „By 1981, ..., New Zealand had become a near-complete socialist command economy, with nearly all of its large industries owned but predictably moribund through inefficiency and gross overstaffing while a non-competitive environment ordained by government prescription prevailed.“

So vollzog sich - weitgehend unbemerkt von der Fachwelt und Weltöffentlichkeit - bereits fünf Jahre vor dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch des osteuropäischen Sozialismus ein erster Transformationsprozeß, dessen zeitige Analyse den heutigen Transformationsstaaten hätte beispielgebend sein können. Die makroökonomische Stabilisierung wurde durch monetäre Reformen (u.a. Freigabe des Kapitalverkehrs, Konvertibilität der Währung, Liberalisierung des Finanzsektors und vor allem Unabhängigkeit der Notenbank mit Verpflichtung auf die Geldwertstabilität) sowie eine strikte Ausgabenkontrolle im Staatssektor (vor allem Reduktion der staatlichen Aufgaben) eingeleitet und mit gewisser zeitlicher Verzögerung auch erreicht. Die mikroökonomische Liberalisierung (oder Liberalisierung der Produktmärkte) ähnelt in vielen Details den Schritten, wie sie einst Ludwig Erhard - dem im übrigen in Neuseeland ungebrochen viel Sympathie zuteil wird - im Zusammenhang mit der Währungsreform des Jahres 1948 vollzogen hat: Beendigung des Lohn-Preis-Stopps, Abschaffung von Preiskontrollen in der Industrie sowie der Mindestpreise für landwirtschaftliche Produkte, Beseitigung von Mengenlizenzen, Freigabe der Ladenschlußzeiten, Deregulierung des Dienstleistungssektors, Abschaffung nahezu aller staatlichen Monopole und volle oder teilweise Privatisierung der staatlichen Unternehmen.

Im Rahmen der Themenstellung dieses Beitrags ist es nicht möglich, allen Teilaspekten der Restrukturierung in Neuseeland gerecht zu werden.¹ Vielmehr sollen hier die Veränderungen, die im System der sozialen Sicherung vollzogen worden sind, im Mittelpunkt der weiteren Betrachtungen stehen. Dabei sind sowohl die Reformen des Arbeitsmarktes als auch die sozialpolitisch wichtigen Veränderungen im Staatssektor einzubeziehen.² Im II. Kapitel werden die Reformkomponenten und -sequenzen im einzelnen dargestellt, während das III. Kapitel sich mit den zugrunde liegenden Ideen, der Durchsetzung und Akzeptanz des Reformprozesses auseinandersetzt, wobei auch auf die Wählerreaktionen eingegangen werden soll. Dieser Diskussion schließt sich im IV. Kapitel eine Darstellung der weiteren Reformperspektiven an, bevor im V. Kapitel der Frage nach Übertragbarkeit, Durchsetzbarkeit und Akzeptanz auf das deutsche Sozialsystem nachgegangen wird. Im übrigen wird fallweise auch auf Erfahrungen in Australien hingewiesen, da dort ähnliche Entwicklungstendenzen beobachtet werden können, die in ihren Ausprägungen insgesamt allerdings als weniger drastisch zu bezeichnen sind.³

II. Reformsequenzen und -komponenten

Bevor die Reformvorhaben im einzelnen kurz dargestellt werden, ist es notwendig, den groben Ablauf des Reformprozesses im Zusammenhang mit den politischen Umwälzungen darzustellen.

¹Zu einer ausführlichen Darstellung vgl. OECD (1994 und 1996) und Evans, L. et. al. (1996).

²Zu einer überblicksmäßigen Darstellung vgl. Kasper, W. (1996, S. 91 ff.) und Sachverständigenrat (1996, 36 ff.).

³Vgl. Mulgan, R. (1997).

2.1. Reformsequenzen

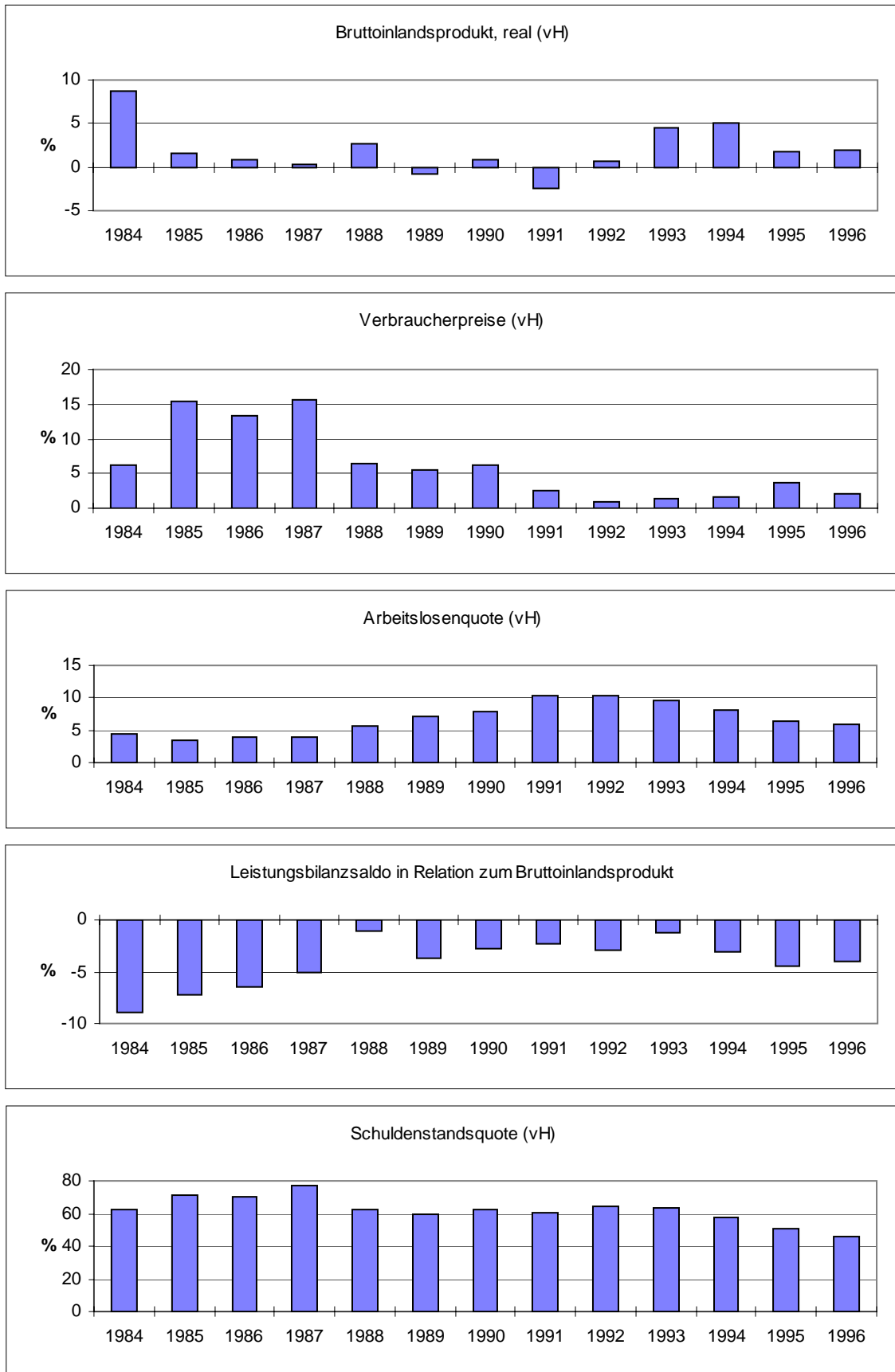
Wie einleitend erwähnt, stand die konservative Regierung Mitte 1984 vor dem Staatsbankrott, was den Premier Muldoon veranlaßte, Neuwahlen anzusetzen. Der anschließende Wahlkampf verlief in den bekannten Argumentationsmustern sowohl auf Seiten der bisherigen Regierungs- als auch Oppositionsparteien. „Labour went to the electorate in 1984 with ist standard platitudinous, cliché-ridden and meaningless ‘fair-go-for-all’ economic policy, without a hint of what was to come:“¹ Labour gewann die Wahl, und damit kam die erste Regierung Lange (Premierminister)/Douglas (Finanzminister) an die Macht (1984 - 1987). Eine der ersten politischen Taten von Roger Douglas lag darin, die wesentlichen interventionistischen Barrieren niederzureißen. Damit waren - ähnlich wie in Großbritannien der Thatcherismus - die Rogernomics geboren. Mit diesem Vorgehen wurden zwar alle Wahlversprechen gebrochen, was Douglas auch von Seiten der Zustimmenden den Vorwurf des undemokratischen Verhaltens eintrug,² aber unter Ausnutzung des Überraschungseffektes konnten diese durchgreifenden Reformen ohne wesentlichen Widerstand des linken Labour-Flügels und der Gewerkschaften durchgesetzt werden. Die Einleitung der Transformationsphase entsprach der Schocktherapie (oder dem Big-Bang-Approach), wie sie wenige Jahre später auch in vielen ehemals zum sozialistischen Block gehörenden Ländern vollzogen wurde. Neuseeland wurde somit zum ersten empirischen Beleg dafür, daß der Big Bang dem Gradualismus überlegen zu sein scheint.

Im Jahre 1987 wurde die Lange/Douglas-Regierung in der Wahl bestätigt; im Mittelpunkt der politischen Aktivitäten stand nun die Restrukturierung des öffentlichen Sektors und des staatlichen Erziehungswesens (State Sector Act 1988 und Public Finance Act 1989). Mit dem Reserve Bank Act von 1989 wurde die neuseeländische Zentralbank auch formal unabhängig gemacht und allein auf das Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet (mit einer Inflationsrate zwischen 0 - 2 %; 1996 erweitert auf 0 - 3 %). Nach einem starken Einbruch an der noch jungen und instabilen Börse in 1987 zeichnete sich im Jahr 1989 trotz eingetretener Preisstabilisierung eine Transformationskrise mit sinkendem Wirtschaftswachstum und stark steigender Arbeitslosigkeit ab (siehe Abbildung 1), die letztendlich Lange eine „Teepause bei den Reformen“ fordern ließ und damit zum Rücktritt von Roger Douglas führte. Zwischenzeitlich hatten sich allerdings genügend Reformer in der Administration festgesetzt (u.a. Richard Prebble, David Caygill und David Butcher), so daß die Rogernomics sich weiter entwickeln konnten. Nicht zu unterschätzen ist dabei die intellektuelle Hilfestellung, die vom New Zealand Business Roundtable. (hier insbesondere von Roger Kerr) geleistet wurde, einem lockeren Zusammenschluß neuseeländischer Geschäftsleute, die insgesamt ein neo-liberales Ideengut vertraten und es in der Öffentlichkeit auch verbreiten halfen.

¹Jones, B. (1996, S. 17).

²Vgl. ebenda, S. 17 und 52 ff.

Abbildung 1: Makroökonomische Entwicklung in Neuseeland seit 1984



Quelle: Sachverständigenrat (1996, S. 42), eigene Berechnungen.

Die sich in 1990 weiter verschärfende Transformationskrise kostete Labour schließlich die Macht und brachte die Konservativen wieder an die Regierung (Bolger National Government), die nun gar nicht mehr an eine Reformpause dachten. Unter Reformdruck gerieten nunmehr diejenigen Systemkomponenten, an die sich Douglas aus Rücksichtnahme auf seine Wählerklientel nicht herangewagt hatte, die Reform des Arbeitsmarktes und des Wohlfahrtsstaats.¹ Außer Frage steht, daß der neuseeländische Reformprozeß zum einen durch die klaren Mehrheiten infolge des Mehrheitswahlrechts und zum anderen durch den zentralistischen Staatsaufbau, in dem nicht allzu viele Rücksichten auf Wahlen in untergeordneten Gebietskörperschaften genommen werden müssen, begünstigt worden ist.² Allerdings ist die Reformabfolge, wie sie sich in Neuseeland vollzogen hat, nicht gleichermaßen in einem „blue print“ entworfen worden, sondern im wesentlichen ein Resultat dessen, was gerade als politisch durchsetzbar erschien,³ wobei vor dem Hintergrund politischer und ökonomischer Krisen immer wieder gegebene Wahlversprechen ad absurdum geführt worden sind. „Thus, the actual structure of the present system owes as much to subsequent evolution and pragmatic adjustment as to the principles proclaimed in the initial revolution.“⁴ Diese Einschränkung ändert allerdings nichts an dem insgesamt beeindruckenden und wahrlich revolutionären Charakter des Neuseeland-Experiments, ohne daß dieses heute bereits völlig abgeschlossen ist.

2.2. Reformkomponenten

Bei der Darstellung der Reformkomponenten muß eine Konzentration auf die Bereiche öffentlicher Sektor, Steuersystem, Arbeitsmarkt, die soziale Sicherung und das Bildungswesen erfolgen.

2.2.1. Öffentlicher Sektor

Wie bereits erwähnt, wurden die Staatsaufgaben auf ihre Kernbereiche zurückgeführt und diese zugleich einem Reformprozeß unterworfen. Insbesondere wurden die Prinzipien des New Public Management (NPM) eingeführt, wobei die Output-Orientierung der öffentlichen Haushalte im Vordergrund steht. Wichtig ist hierbei insbesondere die institutionelle Trennung des Erwerbs, des Angebots und der Regulierung öffentlicher Dienstleistungen; alles Tätigkeiten, die im klassischen Verwaltungssystem auf der Ebene einer Behörde angesiedelt sind. Hinzu kommen neue Methoden der Budgetierung, des Rechnungswesens und des Controllings (accrual accounting, staatliche Vermögensrechnung u.ä.). In jährlichen Übereinkünften einigen sich die Minister und die Leiter der Departments über spezifische Outputs, die der Minister zu einem vereinbarten Preis bezieht. Darüber hinaus liegt die Verantwortlichkeit für die Festsetzung der Bezahlung und der sonstigen Arbeitsbedingungen auf der Ebene der Leiter der einzelnen Departments. Dabei werden Lebenszeitkontrakte zunehmend durch meist fünfjährige Arbeitsverträge ersetzt. In der Folge ist die Bezahlung der

¹Während sich die Labour-Reformen auf die Produktmärkte und den Kapitalmarkt bezogen, konzentriert sich National auf den Arbeitsmarkt.

²Vgl. Mulgan, R. (1997, S. 11 f.).

³Vgl. Jones, B. (1996, S. 52 ff.).

⁴Mulgan, R. (1997, S. 9).

öffentlich Bediensteten weitaus leistungsorientierter geworden, ohne daß allerdings der Austausch von Arbeitskräften zwischen öffentlichem und privatem Sektor wesentlich intensiviert worden ist. Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich im übrigen in Australien.¹

Ergänzt wurden diese Reformmaßnahmen um den Fiscal Responsibility Act im Jahre 1994, mit der die Transparenz und Konsistenz der Finanzpolitik erhöht werden soll. Kern ist der jährliche Fiscal Strategy Report, in dem vor allen Dingen der gesamtwirtschaftliche Vermögensstatus und die Staatsverschuldung kritisch zu analysieren und im Lichte der Zielsetzungen der Regierung zu beurteilen sind. Bemerkenswert ist dabei, daß eine „prudent financial position“ einen Überschuß im Staatshaushalt verlangt.² Die Reformen haben nicht nur die Funktion und Rolle des öffentlichen Sektors wesentlich verändert, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung erheblich reduziert. So ist beispielsweise der Anteil der im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer deutlich gefallen (von 27 % im Jahre 1987 auf 20 % im Jahre 1995);³ parallel zur Abnahme in der Beschäftigung sank der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von maximal 43 % in 1990 auf 35 % im Jahre 1995, wobei mittelfristig eine Quote von unter 30 % angestrebt wird.

2.2.2. Steuersystem

Bis zur politischen Wende des Jahres 1984 galt Neuseeland als ein Hochsteuerland im Rahmen der OECD-Länder, wobei das Steuersystem - wie auch in Australien - in vielen Komponenten dem britischen System vor Beitritt in die EG sehr ähnlich war. Als typisch galt vor allem das vom Steuertarif her hoch progressive Einkommensteuersystem, das zugleich durch viele Ausnahmetatbestände (sprich: Steuervergünstigungen) gekennzeichnet war. Der tarifliche Grenzsteuersatz reichte zwar bis zu 66 %, wurde allerdings aufgrund der steuerlichen Vergünstigungen häufig nicht effektiv. Gleichwohl führte die insgesamt hohe gesamtwirtschaftliche Steuerquote zu nachhaltigen negativen Anreizwirkungen mit entsprechenden Migrationswirkungen auf Kapital und schließlich sogar Arbeit. Vordringlich war daher eine Reform des Einkommensteuersystems und der Unternehmensbesteuerung sowie eine Verlagerung der Steuerlasten von den direkten auf die indirekten Steuern.

So wurden 1985/86 neben einer Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung insbesondere Reformen in der Einkommensbesteuerung durchgeführt, die sich in einer Verminderung der Tarifprogression und einer wesentlichen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (in Richtung einer comprehensive tax base) äußerten. Dabei erfolgten die Anpassungen schrittweise bis 1989. Nach der Einführung einer Nettoumsatzsteuer (Goods and Services Tax: GST) im Jahr 1986 mit einem Steuersatz von 10 % schaffte man nahezu alle anderen indirekten Steuern ab. Die Körperschaftsteuer wurde von 48 % auf 28 % gesenkt. Mit der

¹Siehe hierzu vor allem das Diskussionspapier des australischen Minister for Industrial Relation and Minister Assisting the Prime Minister for the Public Service Peter Reith (1996) mit dem Titel „Towards a Best Practice Australian Public Service“, daß in einer solchen Klarheit und Deutlichkeit sicherlich von keinem deutschen Minister verfaßt worden wäre. Hinsichtlich der Unterschiede in den Reformprozessen Australiens und Neuseelands sei R. Mulgan (1997, S. 13) zitiert: „Thus the political history of the last decade both helps to explain New Zealand’s earlier burst of radicalism and also lends support to the view that the gap between the two countries is one of timing rather than fundamental policy direction.“

²Vgl. beispielsweise den Budget & Fiscal Strategy Report 1996 (1996).

³Als besonderes Beispiel wird das Transportministerium hervorgehoben, in dem der Mitarbeiterstab von 5.000 Mitarbeiter im Jahr 1986 auf 50 Mitarbeiter im Jahr 1995 gefallen ist; vgl. Evans. L. et.al. (1996, S. 1876).

Ausdehnung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer schuf man ein so einfaches Einkommensteuersystem, das bei nicht-selbständig Beschäftigten auf Quellenabzug und bei selbständig Beschäftigten weitgehend auf Selbstveranlagung beruht, verbunden mit einer Erklärung, bei der die meiste Arbeit im Ausfüllen der eigenen Adresse gesehen werden kann.¹ Es bestehen allerdings keinerlei Abzugsmöglichkeiten, auch nicht die Gewährung eines steuerfreien Existenzminimums. Der Einkommensteuertarif besteht gegenwärtig aus zwei Tarifstufen mit Grenzsteuersätzen von 24 % in der ersten und 33 % in der zweiten Tarifstufe.² Die Tarifstruktur ähnelt damit den flat-rate Vorschlägen, wobei in der ersten Stufe ein proportionaler, in der zweiten Stufe ein indirekt progressiver Tarifverlauf vorliegt.

Infolge der Senkung der Einkommensteuersätze erfolgte 1989 eine Anhebung der Nettoumsatzsteuer von 10 auf 12,5 %, wobei auch hier eine umfassende Bemessungsgrundlage ohne große Ausnahmetatbestände angewendet wird. Das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen verteilt sich nach diesen Reformen zu 63 % auf die direkten (im wesentlichen Einkommensteuer) und zu 37 % auf die indirekten Steuern.³ Die Einkommensteuer ist damit deutlich die aufkommenstärkste Steuer. Zwischenzeitlich wurde die Einkommensteuer durch Ausdehnung der Stufenbreite gesenkt.

2.2.3. Arbeitsmarkt

Nachdem im Oktober 1990 die National Party unter Jim Bolger an die Macht gekommen war, wurde in einem zweiten Big Bang das Arbeitsrecht reformiert. Während schon mit dem Labour Relation Act von 1987 vor allem dezentrale Lohnverhandlungen gefördert wurden, hebt der Employment Contract Act (ECA) von 1991 die im Jahre 1935 eingeführte Zwangsmitgliedschaft in Gewerkschaften⁴ auf. Damit wurden die Gewerkschaften in rein private Vereinigungen ohne besondere Privilegien überführt und die Lohnverhandlungen drastisch reformiert. Folglich verloren die Gewerkschaften faktisch ihr Monopol, Lohnverhandlungen für die Arbeitnehmer zu führen und branchenbezogene Flächentarifverträge durchzusetzen. An die Stelle der Flächentarifverträge traten betriebsbezogene, individuelle Vereinbarungen.

Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen können im Rahmen der gesetzlichen Regulierungen (ECA und Holidays Act) durch den Arbeitnehmer frei ausgehandelt werden; er kann sich in diesen Verhandlungen von einem selbstgewählten Vertreter, faktisch auch einem Gewerkschaftsvertreter, unterstützen lassen. In jedem Falle müssen diese jedoch vom Arbeitnehmer getrennt für jeden einzelnen Vertrag zur Verhandlung beauftragt werden. Die Gewerkschaften konkurrieren nunmehr mit privaten Verhandlungsagenturen, die teilweise von ehemaligen Gewerkschaftsvertretern gegründet worden sind. Dabei existiert ein - von vielen Seiten heftig kritisiertes - Mindestlohn von 6,13 \$ pro Stunde; neben 11 Feiertagen pro

¹Vgl. KPMG (1994)

²Die erste Stufe gilt bis 30.875 \$, die zweite für darüber hinaus gehende Einkünfte. Vgl. ebenda, S. 53.

³Vgl. KPMG (1994, S. 42). Gegenwärtig verteilt sich das Steueraufkommen in Deutschland etwa je zur Hälfte auf indirekte und direkte Steuern.

⁴Vgl. Kasper, W. (1996, S. 33). Zur kurzen Kennzeichnung der Situation nur ein weiteres Zitat: „Die Entlohnung stand kaum mit der Leistung in Beziehung. Unter den Arbeitnehmern herrschte weithin die Auffassung, sie würden für ihre bloße Anwesenheit am Arbeitsplatz bezahlt“ (ebenda, S. 35). Die neuseeländischen Verhältnisse entsprachen damit im wesentlichen denen in der Schlußphase der DDR, die ja auch einem Staatsbankrott erlegen ist.

Jahr beträgt der Urlaub mindestens drei Wochen pro Jahr. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit beläuft sich auf 40 Stunden,¹ wobei auch weitaus höhere Wochenarbeitszeiten vereinbart werden können.

Die Arbeitnehmer haben allerdings das Recht auf Vereinigungsfreiheit, so daß sie sich freiwillig zusammenschließen können, um mit Verträgen Unternehmen bzw. Gruppen von Unternehmen abdecken zu können. Ferner erklärt der ECA einen gewerkschaftlich organisierten Streik gegen die Tarifverträge mehrerer Unternehmen für ungesetzlich. Das Streikrecht der Arbeitnehmer bleibt erhalten, wobei allerdings über Streiks auf der Unternehmensebene entschieden werden muß. Gestützt werden die Arbeitnehmerrechte durch ein freiwilliges Schiedsgerichtsverfahren, wobei Arbeitstribunale und -gerichte sowie das zivile Rechtssystem zuständig sind. „Freiheit, Wahlmöglichkeit, Verantwortlichkeit und Flexibilität im Geben und Nehmen bei Lohnverhandlungen haben die Verhaltensweisen der Arbeitnehmer und Manager stark verändert.“² Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß die Lohnstruktur sich regional ausdifferenziert hat; Unterschiede in der Lohnhöhe ergaben sich vor allem zwischen städtischen und rückständigen ländlichen Regionen. Aber auch die relative Lohnstruktur hat sich stärker differenziert, so daß eine leistungsorientierte Entlohnung zu einem erheblichen Anstieg der Arbeitsproduktivität beigetragen hat.³

Parallel zum Anstieg der Arbeitsproduktivität sank die Zahl der Arbeitslosen (siehe Abbildung 1); Von 1991 bis 1995 wurden 202.900 neue Arbeitsplätze geschaffen, davon alleine 65.600 im Jahr 1995.⁴ Die meisten neuen Arbeitsplätze entstanden im Dienstleistungssektor, wobei es sich bei mehr als zweidrittel um Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse handelt. Nicht zu übersehen ist allerdings, daß gegenüber 1991 der Anteil der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse zugenommen hat: so standen im Jahr 1995 von den weiblichen Beschäftigten 37 % in einer Teilzeitbeschäftigung, von den männlichen Beschäftigten 10 %.⁵ Die sinkende Arbeitslosigkeit und die steigende Arbeitsproduktivität waren damit ursächlich für das reale Wirtschaftswachstum, das seit 1991 im Durchschnitt 4 % pro Jahr betragen hat, während es im Durchschnitt der Jahre 1976 - 1990 nur bei 1,4 % gelegen hat.⁶

Es sei nur am Rande vermerkt, daß der neuseeländische Gewerkschaftsbund gegen bestimmte Aspekte des Employment Contract Act bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Genf Klage gegen die eigene Regierung erhob. Dieser Klage wurde zum Teil stattgegeben, ohne daß die neuseeländische Regierung sich allerdings von ihrem einschneidenden Kurswechsel abbringen ließ. „Die neuseeländische Regierung und die IAO stimmten darin

¹Vgl. KPMG (1994, S. 30).

²Kasper, W. (1996, S. 41).

³Vgl. OECD (1996, S. 57 ff.) und Färe, R., Grosskopf, S., Margaritis, D. (1996, S. 73 ff.).

⁴Vgl. Budget & Fiscal Strategy Report 1996 (1996, S. 8).

⁵Vgl. OECD (1996, S. 50). Ähnliche Entwicklungen zur Teilzeitbeschäftigung haben sich auch in Australien gezeigt, wo allerdings der Arbeitsmarkt wesentlich geringer dereguliert worden ist; zu einem Vergleich der Reformen vgl. Dawkins, P. (1997). Als Fazit hält Dawkins (ebenda, S. 13) fest: „On the basis at face value, at least, it appears that New Zealand's more radical reforms may have been more successful than Australia's gradual reform.“

⁶Vgl. Budget & Fiscal Strategy Report 1996 (1996, S. 7).

überein, hinsichtlich der grundlegenden philosophischen Fragen über individuelle Freiheit und korporatistischen Kollektivismus verschiedener Meinung zu bleiben.“¹

2.2.4. Soziale Sicherung

Die grundlegend neue individualistische Philosophie der neuseeländischen Regierung drückte sich dann auch in den Reformen des Wohlfahrtsstaats aus, der nach britischem Vorbild weitgehend auf dem Modell eines Versorgungssystems aufgebaut war und noch ist. Damit werden die wesentlichen Komponenten der sozialen Sicherung - Arbeitslosenunterstützung, Gesundheitsversorgung, Familienlastenausgleich und Alterssicherung - nach dem Umlageverfahren aus dem laufenden Steueraufkommen finanziert. Parallel zur Reform des Arbeitsmarktes wurden die Leistungen des sozialen Sicherungssystems um ca. 9 % verringert;² noch einschneidender wirkten allerdings die wesentliche Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen aus,³ die nahezu alle dem Finalprinzip entsprechend mit einer individuellen Überprüfung der Einkommenssituation verbunden sind, so daß i.d.R. ein entsprechender Abbau mit steigendem Markteinkommen erfolgt. Im folgenden werden die grundlegenden Bestimmungen umrissen, wobei auf Einzelheiten und die Regelungen hinsichtlich der Wohnungsunterstützung und der Berufsunfallfolgen⁴ nicht eingegangen werden kann.⁵

Arbeitslosenunterstützung

Das neuseeländische soziale Sicherungssystem unterscheidet nicht - wie z.B. das deutsche System - zwischen Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, was die Konsequenz des dominierenden Versorgungsdenkens ist. Die Arbeitslosenunterstützung wird berechnet als fester Prozentsatz von dem durchschnittlichen Verdienst eines männlichen Arbeitnehmers und differenziert nach dem Familienstand. Für ein Ehepaar mit zwei Kindern betrug dieser Prozentsatz bis 1991 66 % und wurde dann auf 60 % abgesenkt; für Ledige erfolgte eine Absenkung von 57 % auf 50 %.⁶ Die Bezugsdauer ist zeitlich nicht begrenzt.⁷ Für Alleinstehende und Familien mit gleicher Zahl von Familienangehörigen ergibt sich somit ein identisches Arbeitslosengeld, daß man auch als Grundsicherung im Sinne eines Existenzminimums verstehen kann. Das wird insbesondere an der Tatsache deutlich, daß - entsprechend der Finalorientierung - die Arbeitslosenunterstützung dann stark abgebaut wird,

¹Kasper, W. (1996, S. 60).

²Vgl. Evans, L. et. al. (1996, S. 1878).

³Vgl. Stephens, R. (1996, S. 452).

⁴Hier existiert eine Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Corporation, die über Arbeitgeberbeiträge finanziert wird; im Jahre 1994 betragen diese etwa 2 % der Lohnsumme. Vgl. OECD (1996, S. 64).

⁵Vgl. hierzu OECD (1996) und Stephens, R. (1996, S. 451 ff.).

⁶Vgl. Stephens, R. (1996, S. 466).

⁷Vgl. OECD (1996, S. 65).

wenn nur einer der Ehegatten einer Beschäftigung nachgeht, der andere aber in der Arbeitslosigkeit verbleibt.¹

Neben der Arbeitslosenunterstützung gibt es noch weitere Unterstützungen in Form des Krankengeldes, Invalidengeldes und Alleinerziehendengeldes, die vom Versorgungsniveau her um etwa 14 % bis 25 % (in Abhängigkeit vom Alter und Familienstand) großzügiger ausgestaltet sind als das Arbeitslosengeld. Infolge der Kürzungen sind die Ansprüche an diese Versorgungssysteme gewachsen, so daß eine Substitutionsbeziehung zwischen diesen Versorgungssystemen zu bestehen scheint. Gewisse Arbeitsanreizprobleme bleiben also auch nach den Reformen bestehen.²

Neben der allgemeinen Leistungsabsenkung wurden die Anspruchsvoraussetzungen wesentlich enger gefaßt; Zumutbarkeitsregelungen sind weitgehend entfallen und auch von Alleinerziehenden wird - je nach Alter der Kinder - die Aufnahme eines Teilzeit- oder Vollzeitverhältnisses gefordert. In jüngster Zeit wurde ein Modell vorgestellt, mit dem die Arbeitslosen vor allem zu kommunalen Arbeiten herangezogen werden sollen; vorgesehen sind zwei Arbeitstage pro Woche, wobei ein geringfügiger Stundenlohn bezahlt werden soll. Wird die Arbeitsaufnahme verweigert, ist der Unterstützungsanspruch verwirkt. Der „work-for-the dole“-Plan wird vom neuseeländischen Arbeitsminister McCradle wie folgt begründet: „... there is no sense in paying people a benefit to do nothing. There must be a more constructive use of \$1 billion a year than putting it into the unemployment benefit and just leaving them to it.“³

Gesundheitsversorgung

Das Gesundheitsversorgungssystem ist in seinen Grundelementen weitgehend bestehen geblieben, obwohl viel weitgehendere Reformvorschläge unterbreitet worden sind. Dabei ging es vor allem um die Unterscheidung von „core services“ und „non-core services“, wobei letztere aus dem health care system ausgegliedert und über risikoorientierte Versicherungsprämien finanziert werden sollten. Dieser grundlegende Systemwechsel konnte nicht vollzogen werden,⁴ so daß sich die Reformen vor allem auf eine Dezentralisierung des Gesundheitssystems (Schaffung von vier Regional Health Authorities - RHA - und 23 Crown Health Enterprises - CHE) und eine Trennung zwischen Abnehmer- und Anbieterseite konzentrierte.⁵ Das neue „contract system of health care“ soll insbesondere das Management, das betriebswirtschaftliche Controlling, die wirtschaftliche Effizienz und die Effektivität verbessern. Da diese Regelungen erst 1993 eingeführt worden sind, lassen sich heute noch keine klaren Entwicklungen erkennen.

¹Unter den OECD-Ländern besteht eine solche Regelung außer in Neuseeland nur noch in Australien; vgl. OECD (1996, S. 67).

²Vgl. ebenda, S. 66.

³The Dominion, Wellington, February 5, 1997, S. 10. Ein entsprechendes „work-for-the-dole-scheme“ wird in Australien diskutiert; vgl. The Canberra Times, February 10, 1997, S. 1 und The Australian, February 12, 1997, S. 1.

⁴Vgl. Stephens, R. (1996, S. 464).

⁵Zu Einzelheiten vgl. OECD (1996, S. 114 ff.).

Parallel zur Organisationsreform wurden Selbstbeteiligungsmodelle implementiert; unbegrenzter Zugang zu den ambulanten Gesundheitsdiensten ist nur noch den Inhabern einer Community Service Card möglich; zu diesen zählen die Bezieher sozialer Unterstützungsleistungen, chronisch Kranke, Familien mit geringem Einkommen, die family support erhalten, Studenten und Bezieher von Renten, die nicht der besonderen „surcharge“ im Rahmen der Einkommensteuer unterliegen. Alle anderen haben wesentliche Teile der ambulanten Arztkosten und der Kosten für Medikamente selbst zu tragen. Auch hierin kommt die Orientierung an einem Grundsicherungsmodell zum Ausdruck. Entsprechendes läßt sich auch über das Krankengeld sagen; es wird in Form einer „flat rate“ gezahlt, ohne zeitliche Limitierung und ohne jeglichen Bezug zum vorherigen Einkommen. Auch hier greift ein „income test“, wobei entsprechend dem Familienstand Arbeits- und Vermögenseinkommen angerechnet werden.¹

Familienlastenausgleich und Alterssicherung

Für Familien mit geringem bis mittlerem Einkommen existiert ein Family Support Tax Credit, der zu den Kosten des Aufziehens und Erziehens von Kindern beitragen soll. Im untersten Einkommensbereich wird dabei nicht ausreichendes Arbeitseinkommen auf ein „Guaranteed Minimum Family Income (GMFI)“ aufgestockt (auf 60 % des Durchschnittseinkommens). Der Betrag pro Kind variiert nach Anzahl und Alter der Kinder. Der tax credit wird mit einem Satz von 18 % abgebaut, wenn das Familieneinkommen 20.000 \$ erreicht; für Einkommen über 27.000 \$ beträgt der marginale Transferabbausatz 30 %. Das Auslaufen der Familienförderung hängt wiederum von der Familienstruktur ab; bei einer Familie mit zwei Kindern endet die Förderung bei einem Einkommen von ca. 35.000 \$.²

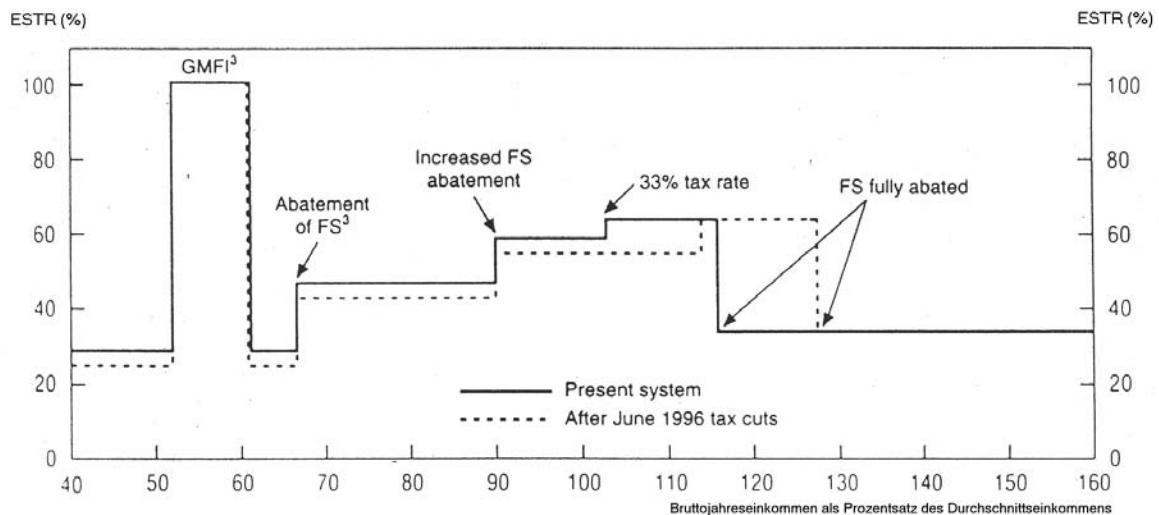
Zusammen mit der Einkommensteuer, die - wie bereits erwähnt - kein steuerliches Existenzminimum aufweist, führt der Familienlastenausgleich vor allem im unteren Einkommensbereich zu hohen effektiven marginalen Steuer-/Transfersätzen, die im Bereich des GMFI 100 % und darüber hinaus zwischen 42 bis zu 63 % (bei dem höchsten Grenzsteuersatz der Einkommensteuer) betragen (siehe Abbildung 2). Auch wenn diese marginalen Steuer-/Transfersätze deutlich niedriger als in vielen OECD-Staaten (einschließlich Deutschlands) sind, verbleibt dennoch das Problem negativer Anreize, verbunden mit einer Armutsfalle, die für viele Familien ein Verharren unterhalb der entsprechenden Einkommensgrenzen attraktiv erscheinen läßt.³

Abbildung 2: Die effektiven Steuer/Transfersätze (ESTR) für eine Arbeitnehmerfamilie mit zwei Kindern

¹Vgl. Stephens, R. (1996, S. 464 f.)

²Zur Problematik bei den Alleinerziehenden vgl. OECD (1996, S. 85 ff.).

³Das gilt insbesondere dann, wenn ein Ausgleich über Nicht-Markteinkommen (in der Schattenwirtschaft) geschaffen werden kann.



1. Der ESTR wird berechnet auf der Basis des Bruttojahreseinkommens zusätzlich zu den empfangenen Transfers.
2. Das durchschnittliche Bruttojahreseinkommen wird mit 30000 \$NZ angenommen.
3. GMFI bedeutet „Guaranteed Minimum Family Income“, FS bedeutet „Family Support“.

Quelle: OECD (1996, S. 70).

Der Alterslastenausgleich wird in Neuseeland über ein Rentensystem organisiert, daß eine für alle Altersrentner gleiche Grundrente garantiert. Das System ist nach dem Umlageverfahren - wie auch die anderen Versorgungssysteme - steuerfinanziert. Zusammen mit der schrittweisen Anhebung der Altersgrenze von generell 60 auf 65 Jahre und weiteren Einschnitten in das Rentenrecht ist die Superannuation gegenüber 1985 bezogen auf die Rentenlaufzeit um etwa 40 % gekürzt worden.¹ In einer überparteilichen Vereinbarung haben vier neuseeländische Parteien² vor der letzten Wahl die Grundlinien (The Accord) für die Superannuation festgelegt, um auch längerfristig eine sichere und stabile Perspektive zu vermitteln. Dabei wird die Höhe der Superannuationzahlung fixiert in Anlehnung an das durchschnittliche wöchentliche Arbeitseinkommen (bei normaler Arbeitszeit ohne Überstunden) nach Steuern. Im Accord wurde für ein Rentnerehepaar ein Versorgungsniveau zwischen 65 % und 72,5 % des wöchentlichen verfügbaren Durchschnittsverdienstes festgelegt. Gegenwärtig ist die wöchentliche Rente für ein Ehepaar auf 313 \$ (ca 1.356 \$ monatlich) festgelegt, was etwa einem Versorgungsniveau von 70 % entspricht.³

Die wöchentliche Rente für einen ledigen Rentner beläuft sich derzeit auf 204 \$ (monatlich ca. 884 \$);⁴ das entspricht 65 % der Rentenzahlung an ein Rentnerehepaar bzw. einem Versorgungsniveau gemessen am a.o. Durchschnittseinkommen von ca. 45 %. Eine Anpassung der Renten ist nicht verbindlich vorgeschrieben; nach überwiegender Meinung sollte die Entwicklung der Renten dem des Durchschnittsarbeitsinkommens folgen. Gegenwärtig zeichnet sich aber eher die Tendenz ab, daß das Versorgungsniveau sinkt.

¹Vgl. Sage, T. (1996, S. 12 und S. 22).

²National, Labour, Alliance (NewLabour, Green party, Maori Nationalist Party, Democrats, und Liberal), und United.

³Vgl. Bayliss, L. (1996, S. 18).

⁴Vgl. ebenda, S. 8.

Die Rentenzahlung unterliegt in voller Höhe der Einkommensbesteuerung, wobei allerdings für geringfügige Zusatzeinkommen (Ledige 36 \$ wöchentlich, Verheiratete 56 \$ wöchentlich) eine Freigrenze existiert. Für Rentner, die als Alleinstehende ein zusätzliches Einkommen von über 4.160 \$ jährlich bzw. als Verheiratete von über 6.240 \$ jährlich beziehen, wird eine „surcharge“ (Aufschlag auf den Grenzsteuersatz der Einkommensteuer) von 25 % auf das zusätzliche Einkommen erhoben. Damit wird das Einkommen der Rentner je nach Einkommenshöhe mit Grenzsteuersätzen von 24 % (ausschließlich Renteneinkommen), bzw. 49 % oder 58 % (bei zusätzlichen Einkünften) belastet.¹ Als Realtransfers erhalten die Rentner (mit Einkommen unter 26.000 \$) eine Community Service Card, die die Krankheitskosten subventioniert, einen einkommensgebundenen Wohnungszuschuß (im Falle einer Mietwohnung) bei ausschließlichen Rentenbezug sowie Unterstützungszahlungen in persönlichen Notlagen. Insgesamt kann man wohl zu der Einschätzung gelangen, „that NZ Superannuation is currently closer to a ‘subsistence or prevention of poverty’ objective than to the ‘participation and belonging’ objective written into the Accord.“²

2.2.5. Bildungswesen

Ähnlich wie im öffentlichen Sektor und im Gesundheitswesen sind auch im Bildungswesen einschneidende organisatorische Reformen vorgenommen worden, die ebenfalls in einer Dezentralisierung und Verbesserung der Entscheidungsprozesse mündeten. Auf der Schulebene wurden insbesondere die Elternrechte gestärkt, während im Vorschulbereich insbesondere private Anbieter zum Zuge gekommen sind. Universitäten und ähnliche Einrichtungen werden entsprechend der Zahl der Vollzeit-Studentenäquivalente gefördert, wobei Gewichtungen nach der Art der von den Studenten gewählten Kurse vorgenommen werden. 1995 wurden von der Regierung 80 % der durchschnittlichen Kosten dieser Kurse gezahlt. Dieser Satz soll bis zum Jahr 2000 schrittweise auf 75 % reduziert werden. Dabei legt die Regierung jedes Jahr die Vollzeit-Studentenäquivalente fest, die sie bereit ist zu subventionieren und die anschließend auf die Hochschulen aufgeteilt werden. Die Hochschulen legen selbst die Zahl der Studenten fest, die sich bei ihnen einschreiben können; es ist ihnen erlaubt, entsprechend kostendeckende Studiengebühren zu nehmen. Dabei ist zu beobachten, daß eine Quersubventionierung zugunsten sogenannter „nicht-subventionierter Studenten“ erfolgt.³ Im übrigen sei darauf hingewiesen, das mit den Reformen die Finanzierung der studentischen Lebenshaltungskosten in gewissen Einkommensgrenzen den Familien überantwortet bzw. auf Darlehensfinanzierung umgestellt worden ist. Außerdem sind auch gewisse Verschlechterungen der Lehrer-/Schülerrelationen zu beobachten, die allerdings im Vergleich zu dem, was hier in Deutschland üblich geworden ist, eher moderat ausgefallen sind.⁴

¹Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Zahlungen aus privaten Superannuation Fonds und privaten Lebensversicherungen zum Teil von der surcharge befreit sind. Vgl. Bayliss, L. (1996, S. 27).

²Ebenda, S. 21.

³Vgl. OECD (1996, S. 123).

⁴So hat sich beispielsweise an den Hochschulen die „Staff/student ratio“ von 1:12 im Jahr 1986 auf 1:18 im Jahre 1992 verschlechtert; vgl. Stephens, R. (1996, S. 461).

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, daß vor allem in bezug auf die Universitätsausbildung Australien wesentlich mutigere Reformschritte vollzogen hat, wobei dort die Bildungspolitik Aufgabe der Einzelstaaten ist. Neben kostenorientierten Studentenbeiträgen von 3.300 \$ bis 5.500 \$ p.a. im Jahr 1997 sind außerdem kostendeckende Studiengebühren bei postgradualen Studiengängen und ausländischen Studenten zwingend vorgeschrieben. Trotzdem attrahiert Australien eine große Zahl asiatischer Studenten. Zusammen mit weiteren, vor allem privatwirtschaftlichen Einnahmen - erzielt insbesondere durch Outsourcing-Strategien - sind damit die australischen Universitäten in der Lage 40 bis 60 % ihrer Gesamthaushalte aus eigenen Einnahmen zu finanzieren.

III. Grundlegende Ideen, Durchsetzbarkeit und Akzeptanz

Die überblicksmäßige Darstellung im vorangehenden Kapitel macht deutlich, wie tiefgreifend die neuseeländischen Reformen angelegt worden sind. Nach der Transformationkrise hat sich Neuseeland von einem Schlußlicht im OECD-Ranking auf einen der Spitzenplätze zurück katapultiert. Neuseelands Wirtschaft zählt damit zu den wettbewerbsfähigsten der Welt. Der grundlegende Paradigmenwechsel in der neuseeländischen Wirtschafts- und Sozialpolitik - weg vom Keynesianischen Interventionismus, hin zum von Hayekschen Liberalismus - war insbesondere einigen pragmatischen Labour-Politikern zu verdanken, die zunächst nur Krisenmanagement betrieben, dabei - ob bewußt oder nicht, sei dahingestellt - zugleich die Weichenstellung für einen tatsächlich revolutionären Prozeß vollzogen. Begleitet wurde dieser Prozeß vor allem von den Mitgliedern des New Zealand Business Roundtable, denen es gelang, die heute häufig dominierende „political correctness“ beiseite zu legen und in klarer Sprache breiten Wählerschichten zu verdeutlichen, was in der Modernen Politischen Ökonomie schon seit geraumer Zeit gelehrt wird.

Interne Widerstände der Interessengruppen konnten dadurch aufgefangen werden, daß die Interessenverflechtungen mit Politik und Bürokratie offen diskutiert wurden. Bestehende Illusionen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der zahllosen Lobbyisten wurden so ausgeräumt. Wenn darüber hinaus nahezu jeder Bürger am Tropf der staatlichen Fürsorge hängt, wird allmählich jedem klar, daß die sprudelnden Wohltaten ihre Quellen lediglich in den eigenen Taschen der Bürger haben können. Das in den repräsentativen Demokratien involvierte mehrstufige Principal-Agent-Problem hatte dazu beigetragen, daß sich die politischen Einstellungen von Politik und Wählern zunehmend voneinander entfernten. Zweifellos gibt es in breiten Wählerschichten einen inhärenten Wunsch nach sozialer Sicherheit;¹ der in Neuseeland offenkundig soweit ging, sich in einer nahezu geschlossenen Gesellschaft abzuschirmen. Die wesentliche Verbindung zur Außenwelt lag in einer ständig steigenden Auslandsverschuldung, die aber allein schon dadurch begrenzt ist, daß das Ausland nur bereit ist, einem Schuldner mit Bonität das Kapital zur Verfügung zu stellen.

¹Vgl. hierzu vor allem Jones, B. (1996).

Zugleich nutzten die Bürger im Sinne des moral hazard die generösen sozialen Sicherungsinstrumente weidlich aus. Die zunehmenden Interessenwidersprüche zwischen Agenten und Prinzipal zwangen dann die Politiker, die Wählerinteressen zurückzustellen, und eine zwangsweise und radikale Öffnung des Gesellschaftssystems zu vollziehen. Neben den internen Problemen wuchs zugleich auch der externe Druck. Neuseeland hatte nicht nur mit dem Beitritt Großbritanniens zur EG seinen größten europäischen Absatzmarkt verloren, sondern geriet mit dem Aufstieg vor allem der vier kleinen Tigerstaaten (Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur) auch auf den asiatischen Märkten unter Druck. Bezogen auf das Pro-Kopf-Einkommen wurde Neuseeland in den 80er Jahren von Singapur überholt.¹

Zweifellos erweckte diese Tatsache alte Tugenden wieder zum Leben. Die asiatischen Staaten mit ihren rudimentären sozialen Sicherungssystemen dürften den Neuseeländern verdeutlicht haben, daß für ihren Rückfall in bezug auf die materiellen Wohlstandposition gerade die überzogenen Sicherungsstandards, aber insbesondere die Überregulierung des Arbeitsmarktes mit verantwortlich waren. Während die europäischen Staaten seit dem Ende des letzten Jahrhunderts insbesondere die kollektiven Sicherungseinrichtungen präferiert haben, sind die asiatischen Staaten - insbesondere nach dem Niedergang des kommunistischen Ideenguts - diesem Beispiel überwiegend nicht gefolgt. Die Sicherungssysteme basieren - dem Neokonfuzianismus folgend² - überwiegend auf dem Familienverband und, sofern dieser versagt, auf freiwilliger, individueller Vorsorge in Form von Ersparnisbildung und/oder Individualversicherung. Außer dem temporären komparativen Vorteil niedrigerer Löhne weisen diese Staaten damit auch nur geringe Lohnnebenkosten auf, was ihnen erhebliche Wettbewerbsvorteile verschafft. Zugleich haben intrafamiliäre Transfers keine oder bei weitem geringere negative Anreizwirkungen als staatliche Zwangsabgaben und Transfers, so daß die Leistungsbereitschaft und damit die Arbeitsproduktivität weitgehend unberührt bleibt. Darüber hinaus beruhen auch die steuerlichen Belastungen in erster Linie auf indirekten Steuern, die geringere Wohlfahrtsverluste als progressive direkte Steuern nachsichziehen.³

Mit der asiatischen Konkurrenz vor der Haustür mußte man sich schließlich öffnen, um überleben zu können. Da diese Öffnung von einigen paternalistischen Politikern gleichermaßen verordnet worden ist, wollte man diese Politiker für dieses Verhalten abstrafen. Damit durch das Mehrheitswahlrecht begünstigte radikale Kurswechsel in Zukunft ausgeschlossen werden sollten, stimmte eine deutliche Mehrheit der Neuseeländer im Jahre 1993 einer grundlegenden Änderung des Wahlrechts zu. Seit 1996 wird ein Mixed Member Proportional System angewendet, das dem deutschen teilpersonalisierten Verhältniswahlssystem einschließlich der 5 %-Hürde entspricht. Damit sind große Mehrheiten für einzelnen Parteien nahezu ausgeschlossen und Koalitionen vorprogrammiert.

In der Folge dieser Wahlrechtsänderungen hat sich auch die Parteienlandschaft nachhaltig verändert; entsprechendes gilt für die ideologischen Positionierungen und das Wählerverhalten. Zu den etablierten Parteien traten neue Gruppierungen hinzu. Zu nennen ist hier

¹Im Jahr 1993 liegt das Pro-Kopf-Einkommen Singapurs um ca. 58 % über dem Neuseelands; vgl. New Zealand Business Roundtable (1996, S. 2).

²Vgl. dazu Bürklin (1994, S. 80 f.).

³Ein besonders schönes Beispiel für (populistisch) deutliche Sprache bietet Jones, B. (1996, S. 91), der bei progressiven Steuern von einem „Robin Hood-style tax system“ spricht.

insbesondere die Association of Consumers and Tax Payers (ACT), eine Gründung des Reform-Finanzministers Roger Douglas, dann geführt von seinem Mitstreiter Richard Prebble. Diese Partei fordert eine Fortführung der neoliberalen Revolution, vor allem eine weitere Reduktion der Einkommensteuer und ein vollständiges Gutscheinsystem im Erziehungswesen; sie konnte in der Oktoberwahl 1996 immerhin 6 % der Wählerstimmen erringen. Auf der anderen Seite formierte sich schon in der Phase der zweiten Lange/Douglas Regierung die bereits erwähnte Alliance, die für eine Rückkehr zum alten System eintritt, insbesondere die Aufhebung der Reserve Bank Act, der Einführung von protektionistischen Vorkehrungen zum Schutz der verarbeitenden Industrien sowie einer Abschaffung der Studiengebühren.

Nimmt man das Wahlergebnis des Oktobers 1996 als Maß für die Akzeptanz des Reformprozesses, dann kann man wahrlich von einem eindrucksvollen Wählervotum zugunsten der Liberalisierung sprechen. Die einzige Gruppierung, die sich für eine klare Rückkehr zum geschlossenen Gesellschaftssystem bekannt hat, die Alliance, verlor gegenüber der Wahl im Jahr 1993 acht Prozentpunkte und erreichte nur noch 10 % der Wählerstimmen. Die seit 1990 regierende National Party blieb mit 38 % die populärste Partei. Sowohl die Labour Party als auch die von einem Dissidenten der National Party (Winston Peters) gegründete New Zealand First Partei akzeptierten im wesentlichen das Reformwerk und beabsichtigten lediglich Änderungen bei der Gesundheitsvorsorge (Labour) bzw. Beschränkungen bei ausländischen Direktinvestitionen und der Zuwanderungsgesetzgebung (New Zealand First). Labour konnte 28 % und New Zealand First 13 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen.

Setzt man die Einzelergebnisse in Beziehung zum Reformwerk, dann wird deutlich, daß nur 10 % der Wähler den eingeschlagenen Reformkurs vollkommen ablehnen (die Wähler der Alliance). Sowohl Labour als auch New Zealand First lehnen einige Details ab, so daß insgesamt 51 % der Wähler zumindest Einzelmaßnahmen der Reformwerkes nicht akzeptieren, während 49 % diesem uneingeschränkt zugestimmt haben. Im Dezember wurde dann eine Koalitionsregierung aus National und New Zealand First vereinbart, die fallweise von den Abgeordneten der ACT und der United New Zealand unterstützt wird. Zugunsten der Zielsetzungen von New Zealand First zeichnen sich einige Konzessionen ab, die sich insbesondere auf die Gesundheitsversorgung und den Mindestlohn beziehen.¹

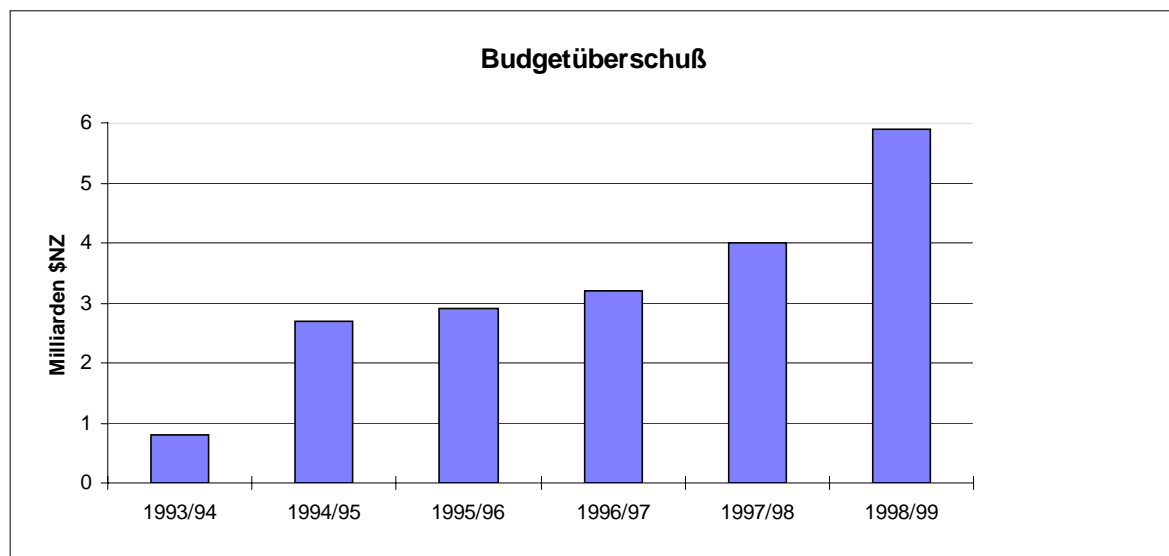
IV. Weitere Reformperspektiven

Wie bereits im Zusammenhang mit den Änderungen im Bereich der Gesundheitsversorgung erwähnt, gibt es durchaus Bestrebungen, insbesondere Gesundheitsleistungen, die über „core services“ hinausgehen, einem privaten Versicherungssystem zu überantworten. Darüber hinaus werden zunehmend Stimmen laut, die eine zur Superannuation zusätzliche Alterssicherung fordern. Unumstritten ist dabei, daß diese zusätzliche Sicherung entweder

¹Vgl. Mulgan, R.(1997, S. 20 ff.)

über private Ersparnisbildung und/oder in einem nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden Lebensversicherungssystem erfolgen sollte. Umstritten ist allerdings, ob diese zusätzliche Sicherung auf freiwilliger Basis¹ oder aber einem staatlichen Versicherungszwang² beruhen sollte. Die Befürworter einer weitgehend privaten Versicherung von gesundheitlichen Zusatzleistungen und die Grundsicherung ergänzenden Zusatzrentnen sehen vor allem die notwendigen finanziellen Spielräume in der Tatsache, daß der Haushalt Neuseelands seit dem Haushaltsjahr 1993/94 einen beständig steigenden Haushaltsüberschuß (siehe die Abbildung 3) aufweist, der bereits zu einem nachhaltigen Abbau des Schuldenstandes beigetragen hat.

Abbildung 3: Budgetüberschuß und Verschuldungsquote



Quelle: Economic and Fiscal Update (1995, S. 15).

Während der Finanzminister die Mittel weiter in der öffentlichen Hand belassen möchte und damit gleichermaßen ein „prefunding the cost of superannuation, health care and social welfare by accumulating financial assets and maintaining constant tax rates over time“³ anstrebt, sehen die Befürworter von Versicherungslösungen hierin eher eine längerfristige Gefährdung, zumindest keine hinreichende Absicherung, wie sie über privatrechtliche Verträge geschaffen werden kann. Bestimmend bleibt also das Mißtrauen gegen Regierung und Politiker, die sich in der Vergangenheit nur allzu oft und für fragwürdige Vorhaben bestehender Überschüsse angenommen haben.

¹Ein solcher Ansatz wird u.a. von Bayliss, L. (1996) gefordert.

²Mit vor allem meritorischer Argumentation fordert Sage, T. (1996) demgegenüber einen Versicherungszwang, wobei aber eindeutiges privatrechtliches Eigentum an den erworbenen Ansprüchen bestehen soll. Zu Einzelheiten vgl. ebenda, S. 57 ff.

³Budget & Fiscal Strategy Report 1996 (1996, S. 31).

Angesichts der neuen und für Neuseeland noch völlig ungewohnten Koalitionsregierung ist noch nicht deutlich erkennbar, welche politischen Motivationen sich durchsetzen werden. Jedenfalls zeichnet sich eine gewisse Verlangsamung des Reformprozesses ab, was - insbesondere unterstützt von New Zealand First - auch dadurch unterstrichen wird, daß die Regierung vor erneuten Steuersenkungen neben dem weiteren, aber bereits etwas verlangsamten Abbau der Staatsverschuldung Verbesserungen im Bereich des Gesundheitswesens (Investitionen für Krankenhäuser sowie Aufwendungen für den Abbau von Warteschlangen), der Family Assistance und des Erziehungswesens vorsieht.¹ Mit diesen Maßnahmen sollen vor allem Bezieher unterer und mittlerer Einkommen begünstigt werden.

Diese Absicht muß auch vor dem Hintergrund gesehen werden, daß in einigen wissenschaftlichen Publikationen auf den Tatbestand hingewiesen wird, daß die Einkommensverteilung in Neuseeland infolge des Reformprozesses und vor allem durch den Abbau der Steuerprogression deutlich ungleichmäßiger geworden ist,² obwohl die OECD bezüglich dieser Einschätzung wesentlich zurückhaltender ist.³ Zweifellos wird es bei sozialen Reformprozessen immer Gewinner und Verlierer geben, eine Sozialpolitik, die dem Pareto-Kriterium entspricht, wohl immer theoretisches Wunschdenken bleiben wird. Richtig ist darüber hinaus, daß „most of the advice ... comes from people and institutions who have personally benefited from the reforms and can therefore be expected to be in favour.“⁴ Dennoch bleibt die Tatsache, daß das „widening of the income distribution has been accompanied by increased employment opportunities for the low-skilled; it may also enhance the incentives for people to upgrade and develop their qualifications.“⁵ Das Phänomen, zu den Verlierern zu gehören, dürfte demzufolge eher kurzfristig sein, während langfristig die verbesserten Beschäftigungschancen zum Tragen kommen werden.

Das neuseeländische Wahlergebnis deutet darauf hin, das die herkömmliche Argumentation mit wachsender Verteilungsungerechtigkeit politisch nicht mehr verfängt, zumal die Verteilungspolitik in aller Regel dazu führt, daß es nicht einigen besser, sondern überwiegend allen schlechter geht. Der Hinweis auf wachsende Armut rechtfertigt keinesfalls, Instrumente anzuwenden, die aufgrund ihrer Anreizwirkungen auch die Wohlhabenden ärmer erscheinen lassen. Die Verteilung des Periodeneinkommens ist darüber hinaus ein denkbar schlechtes Verteilungsmaß; denn Lebenseinkommen, aber insbesondere Periodenkonsum und Lebenskonsum sind in aller Regel - nicht zuletzt aufgrund der intrafamiliären Transfers - deutlich gleichmäßiger verteilt.⁶ Damit verliert staatliche Intervention zur Verwirklichung der Verteilungszielsetzung deutlich an Gewicht.

Die Chancen, das Neuseeland eher dem Hongkong-Modell einer wettbewerbsorientierten laissez-faire Gesellschaft folgt als zu einer „easy-going social democracy“ zurückzukehren, stehen insgesamt gut. Natürlich gibt es noch die Kräfte, die aufgrund der neuen Offenheit

¹Vgl. Economic and Fiscal Update (1995).

²Vgl. z.B. Stephens, R. (1996, S. 488 f.) und Mulgan, R. (1997, S. 15).

³Vgl. OECD (1996, S. 70 und insbesondere die Fußnote 30).

⁴Mulgan R. (1997, S. 18).

⁵OECD (1996; S. 70).

⁶Vgl. Petersen, H.-G. (1996).

einen Verlust der neuseeländischen Autonomie und die gesichtslose Gewalt des internationalen Finanzkapitals befürchten; während die einen die säkularen Ängste schüren und ein System von Sicherheit und Stabilität fordern, betonen die anderen die Offenheit und Anpassungsfähigkeit als Wohlstandsvoraussetzungen. Die alte Auseinandersetzung zwischen den Modellentwürfen der offenen und geschlossenen Gesellschaft wird also fortgeführt.¹

Infolge dessen haben sich die nachdrücklichsten Befürworter des neuseeländischen Reformprozesses - die Mitglieder des New Zealand Business Roundtable - bereits wieder auf die Überholspur begeben, indem sie das intellektuelle Klima schaffen, um in einem dritten Big Bang die Reste der geschlossenen Gesellschaft zu schleifen. Dabei geht es vor allem um noch vorhandene Ineffizienzen auf dem Arbeitsmarkt (insbesondere die Mindestlohn- und Urlaubsregelung), aber auch um die Überregulierung in der Elektrizitäts- und Versorgungswirtschaft, im Verkehrswesen, Gesundheits- sowie Schul- und Hochschulwesen. All diese Regulierung sollen durch Kosten/Nutzenanalysen überprüft werden, die von unabhängigen Gremien durchzuführen sind.² Vor allem im Gesundheitswesen wird die Definition eines „basic level of health care“ angemahnt, der eine Komponente eines verbesserten Grundsicherungssystems darstellen soll.³ Daneben sollten vor allem private Versicherungssysteme installiert werden, die Teilaufgaben des derzeitigen health care systems übernehmen, wobei zur Vermeidung der Trittbrettfahrerproblematik in bestimmten Bereichen auch an eine Versicherungspflicht gedacht wird.

Darüber hinaus hält der New Zealand Business Roundtable das Superannuation System für immer noch zu großzügig! Insbesondere schlägt er vor, angesichts der steigenden Lebenserwartung und der damit verbundenen demographischen Probleme das Renteneintrittsalter schrittweise von 65 auf 68 bis 70 Jahre zu erhöhen. Im übrigen würde das staatliche Rentensystem die individuelle Vorsorge beeinträchtigen. „Retirement is a highly predictable event and there are no compelling grounds for government support in the medium term beyond the provision of a modest safety net.“⁴

Auch die Vorstellung, daß es gleichermaßen eine natürliche Unterbeschäftigungsrate gibt, wird mit Nachdruck abgelehnt; es herrscht die Überzeugung vor, daß über kurz oder lang eine Vollbeschäftigungssituation wieder hergestellt werden kann, in der es keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit mehr gibt. Um das zu erreichen, sollte der immer noch zu kleine Abstand zwischen der Arbeitslosenunterstützung und den Arbeitseinkünften vergrößert werden, was nicht durch eine Kürzung der Arbeitslosenunterstützung, sondern durch ihre Konstanz bei steigenden Löhnen erreicht werden soll. Auch hier wird zumindest zum Teil an private Versicherungslösungen gedacht. Ferner soll der bestehende „work test“ in verschärfter Weise zur Anwendung kommen.⁵ Das es sich hierbei nicht nur im Wunschvorstellungen handelt, beweist die oben bereits erwähnte Tatsache, daß ein „work-for-the-dole-scheme“ vor der Einführung steht.

¹Vgl. hierzu Petersen, H.-G. (1993).

²Vgl. New Zealand Business Roundtable (1996, S. 6).

³Vgl. ebenda, S. 53.

⁴New Zealand Business Roundtable (1996, S. 68).

⁵Vgl. ebenda, S. 69.

Nochmals sei der New Zealand Roundtable zitiert: „A fast-growing economy, coupled with a return to full employment, is the only sustainable way of increasing the welfare of people on low incomes. An extended period in the fast lane would create a more vibrant and diverse society.“¹ Der Premierminister Bolger hat den reformierten neuseeländischen Wohlfahrtsstaat gekennzeichnet mit einem System der Fairness, Selbstverantwortlichkeit, Effizienz und größerer individueller Wahlfreiheit.² Selbstverständlich werden die Ergebnisse dieses Reformprozesses nicht einhellig begrüßt. Kritiker weisen auf vermeintliche oder auch tatsächliche Verteilungsprobleme hin, scheinen aber dennoch nicht unbeeindruckt zu sein: „The welfare state in New Zealand has been reformed and would certainly now be called a residual, or liberal model.“³

V. Neuseeland - ein Beispiel für Deutschland?

Das Fragezeichen hinter der Kapitelüberschrift deutet bereits auf eine nicht ganz einfache Antwort bzw. gar einen Katalog nicht immer ganz widerspruchsfreier Antworten hin. Zunächst einmal sei vorgebracht, was gewissermaßen zum Standardantwortrepertoire gehört:

- a) Neuseeland ist ein vergleichsweise kleines Land mit nur 3,5 Millionen Einwohner, einer Landfläche allerdings, die der alten Bundesrepublik entspricht.
- b) Neuseeland ist ein zentralistischer Einheitsstaat mit einem Einkammerparlament. Die Probleme der Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften von föderalen Staaten entfallen.⁴
- c) Neuseeland hatte bis zur Wahl 1996 ein einfaches Mehrheitswahlrecht; so erzielte beispielsweise die Labour Party im Jahre 1984 mit 43 % der Stimmen 59 % der Mandate. Starke Regierungsparteien mögen also den Reformprozeß begünstigt haben, obwohl bekanntlich eine große Mehrheit das Regieren nicht immer erleichtern muß (wegen erhöhter innerparteilicher Auseinandersetzungen).
- d) Wie in Großbritannien verfügt Neuseeland über keine geschriebene Verfassung; das mag die Handlungsspielräume von Regierungen wesentlich erhöhen.⁵
- e) Neuseeland war so tief gefallen, daß es das Ende beinahe aller internationalen Rankings bildete.

¹Ebenda, S. 8.

²Vgl. Stephens, R. (1996, S. 488).

³Ebenda, S. 490.

⁴Dieser Grund wird vor allem von australischer Seite angeführt, um den in Australien eher moderaten Reformprozeß zu erklären; vgl. Mulgan, R. (1996, S. 11 f.). Australien ist ähnlich föderal strukturiert wie die Bundesrepublik Deutschland.

⁵Vgl. Arndt, J.-H. (1996, S. 58).

- f) Neuseeland hat ein weitgehend steuerfinanziertes Versorgungssystem, in das sich wesentlich leichter eingreifen läßt als in ein gegliedertes und jedenfalls verwaltungsautonomes Sozialversicherungssystem.

Können wir mit der Aufzählung dieser sechs Punkte, die alle nicht auf die Bundesrepublik Deutschland zutreffen, das Neuseeland-Modell zu den Akten legen? Die Frage wäre vielleicht mit einem einfach „ja“ zu beantworten, wenn es dieses Modell nicht in ähnlichen Ausführungen in vielen anderen Staaten gäbe, und daß nicht nur in Asien. Auch wenn die deutsche Gesellschaftsstruktur völlig anders, vor allem wesentlich komplexer ist, werden wir an einer genauen Analyse dieser Modelle nicht mehr vorbeikommen. Und es ist nur zu hoffen, daß im Anschluß an diese Analyse mehr herauskommt als das, womit die Deutschen seit geraumer Zeit internationales Aufsehen erregen: „much talk, no action“. Aufgrund der politischen Perspektivlosigkeit und des jahrelangen politischen Stillstands sind wir vom Schulmeister zum Schüler geworden, was durchaus vorteilhaft sein kann. Von Erfahrungen anderer zu lernen, erspart oft eigene Fehler.

Selbstverständlich ist in einem großen Föderalstaat, der immer noch zu den führenden Industrienationen zählt und dessen vermeintliche Effizienz immer noch Bewunderung findet, der Reformdruck nicht so gewaltig, wie er in Neuseeland war. Aber auch das kleine Neuseeland hat nach seinem Schlüsselerlebnis - dem Beitritt Großbritanniens zur EG und damit den Verlust des angestammten Absatzmarktes - mehr als ein Jahrzehnt benötigt, um zunächst seinen Entwicklungsvorsprung zu verspielen und an den Rand des Staatsbankrotts zu kommen. Ein ähnliches Schlüsselerlebnis für die Bundesrepublik Deutschland war der Fall der Mauer; zunächst herrschte zwar die Euphorie der Öffnung und die Schaffung neuer Absatzmärkte vor. Nachdem aber die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas ihre Transformationskrisen in den Griff bekommen haben, erwächst neue Konkurrenz, die als Wettbewerbsvorteil vor allem über niedrige Löhne verfügt. Ob in Deutschland das hohe Wohlstandsniveau angesichts von Niedriglohnkonkurrenz und Globalisierung der Märkte gehalten werden kann, hängt davon ab, wie auf diese neuen Herausforderungen reagiert wird.

Das Augenfälligste an dem Neuseeland-Modell ist die Tatsache, daß infolge der Ausrichtung des Systems der sozialen Sicherung an einem Grundsicherungsmodell mit der Ausnahme der Berufsunfallversicherung keine weiteren staatlichen Lohnnebenkosten existieren,¹ die den Faktor Arbeit in Deutschland so sehr verteuert haben. Die Finanzierung erfolgt über das allgemeine Steueraufkommen, das sich auf alle Bürger (gemäß deren Konsum und Gesamteinkommen) verteilt. Sowohl in Neuseeland als auch in Australien gilt die Maxime, möglichst hohe Nettolöhne zu zahlen, aus denen dann der einzelne Arbeitnehmer das Sicherungsniveau seiner persönlichen Wahl finanzieren kann. Es werden also verstärkt die Präferenzen des einzelnen Bürgers akzeptiert, während in Deutschland noch immer das Bild des paternalistisch-meritorischen Politikers dominant ist, der den wenig gebildeten und folglich unwissenden Bürger gleichermaßen zu seinem Glück zwingen muß. Das ein solches Zwangssystem nicht nur teuer ist, sondern zunehmende negative Anreize auslöst, dürfte - zumindest außerhalb der Region der EU - zum Bestandteil des Allgemeinwissens geworden sein.

¹Ähnliches gilt für Australien, obwohl es dort noch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Superannuation gibt, die je nach betrieblicher Ausgestaltung zwischen 6 % bis 10 % der Löhne betragen.

Das Neuseeland-Modell könnte also sehr wohl ein Beispiel sein, das allerdings in wesentlichen Komponenten noch verbesserungsfähig ist; das betrifft vor allem die hohen marginalen Steuer/Transfersätze in den unteren Einkommensbereichen. Hier könnte durch eine negative Einkommensteuer Abhilfe geschaffen werden.¹ Ein System freiwilliger Höherversicherung gäbe dem Bürger die notwendigen Wahlrechte zurück, über sein eigenes Leben und sein Lebenseinkommen letztlich selbstverantwortlich bestimmen zu können, ohne das negative Leistungsanreizwirkungen auftreten. Ist ein solcher Ansatz in Deutschland durchsetzbar, würde er auf politische Akzeptanz stoßen? Die Antwort fällt alles andere als leicht.

Der deutsche Standortnachteil liegt nicht nur in den Steuer- und Soziallasten, sondern er liegt in den Köpfen vieler Politiker, aber auch Bürger begründet.² Solange die Kritik am deutschen Steuer- und Sozialstaat sofort als Sozialabbau diffamiert wird, der zu einer Entsolidarisierung der Gesellschaft beiträgt und den Köpfen offenkundig geistig minderbemittelter Neo-Konservativen oder - vielleicht noch schlimmer - Neoliberaler entsprungen ist, bleibt dieser Standortnachteil uns erhalten. Haben diese Kritiker jemals den Versuch gemacht, sich über die fragwürdige Solidarität des gegenwärtigen Sozialsystems ernsthafte Informationen zu verschaffen? Natürlich ist es schwierig für Politiker, ausreichendes Expertenwissen zu haben, um die „richtigen“ Experten auszuwählen. Wie auch immer das Wissen sein mag, ist dennoch die Tatsache zu konstatieren, dass Politiker eine besondere Präferenz für diejenigen Experten haben, die ihre eigenen Annahmen, Meinungen und (Vor-)Urteile bestätigen. Wenn politisches Handeln völlig unvermeidlich erscheint, wird eine Expertengruppe oder ein „passendes“ Forschungsinstitut gesucht, um die anstehenden Probleme zu analysieren (obwohl alles in der Vergangenheit schon mehrfach begutachtet worden ist). Das dauert einige Monate, oder besser Jahre, was den Politiker ein willkommenes Alibi für ihre Untätigkeit liefert. In Deutschland ist eine politische Abstinenz hinsichtlich grundlegender Reformen zu beobachten, so daß sich das Verfassungsgericht wiederholt gezwungen sah, Teile des Steuer- und Sozialrechts für verfassungswidrig zu erklären - ein weiterer Beweis für den Mangel an Perspektiven und Mut seitens der Steuer- und Sozialpolitiker.

Gerade die Moderne Politische Ökonomie kann mit ihren Erkenntnissen zu einem besseren Verständnis demokratischer Systeme beitragen; allerdings wurden diese Erkenntnisse erst einer, bestenfalls zwei Studentengenerationen mit auf ihren Weg gegeben. Die Wirtschaftswissenschaft hat hier noch einen großen Wissenstransfer zu leisten, der ihr - natürlich von den Betroffenen - extrem schwer gemacht wird. Politische und gesellschaftliche Illusionen können nur durch Sachinformation zerstört werden. Eine ganz entscheidende Aufgabe kommt hier den Bildungsinstitutionen zu. In Schule und Hochschule erhält also die Vermittlung von Wertesystemen, insbesondere das Wertesystem der offenen Gesellschaft, wieder eine ganz erhebliche Bedeutung.

Neben die Ordnungs-, Informations- und Bildungspolitik kann noch eine weitere Strategie treten, die wieder bezeichnet werden kann mit dem Schlagwort "mehr Demokratie wagen". Anders als in der ersten Regierungserklärung von Willi Brandt angekündigt Versuch soll ein solch neuer nicht in einer überbordenden Staatstätigkeit enden, sondern mit einer Entpolitisierungsstrategie über die Einführung verstärkter direkt demokratischer Elemente in

¹Vgl. Petersen, H.-G. (1997).

²Zu den folgenden Ausführungen vgl. Petersen, H.-G. (1996a) und die dort angegebene Literatur.

die repräsentative Demokratie verbunden werden. Das Thema ist vielschichtig, aber der schlichte Hinweis auf Weimar seitens der Gegner, die um ihre Repräsentativprivilegien fürchten, dürfte nicht mehr allzu lange verfangen. Entpolitisierung bedeutet also, die Eigenverantwortlichkeit der Bürger erneut und stärker zu betonen. Einhundertzehn Jahre Wirtschaftswachstum haben trotz zweier Weltkriege die sozialen Bedingungen grundlegend gewandelt, die politische Anpassung der staatlichen Systeme ist aufgrund bisher unüberwindlicher Widerstände der Interessengruppen jedoch unterblieben.

Könnte sich an der mangelnden Durchsetzbarkeit von Entpolitisierungsstrategien etwas ändern? Ja, die Zeichen scheinen günstig zu stehen - die Politiker erkennen zunehmend, daß sie zu viele Aufgabenfelder in ihren Verantwortungsbereich hineingezogen haben, und sie den ungeheuren Problemkomplexen immer weniger gewachsen sind. Wie Goethes Zauberlehrling wünschen sie sich die Geister, die sie riefen, nun vom Halse und gewinnen erneutes Vertrauen in den alten Meister: den Markt! Die Privatisierung ehemals "natürlicher" Monopole - wie Bahn, Post, Lufthansa etc. - sind ermutigende Beispiele. Gewinnt das liberal-demokratische Leitbild der offenen Gesellschaft mehr Anhänger, dann wird in der nächsten Dekade auch der Monolith der sozialen Sicherungsinstitutionen aufgebrochen werden können. Wähler und Politiker werden dann erkennen, daß dasjenige Regierungssystem am effizientesten funktioniert, dessen Akteure man am wenigsten zur Kenntnis nehmen muß. Permanenter und überwiegend blinder Aktionismus ist jedenfalls kein charakterlicher und politischer Qualitätsbeweis für demokratische Führungspersönlichkeiten. Was dringend benötigt wird, ist ein anderes Selbstverständnis der Politiker und ein verändertes Politikerbild: statt Interventionist ein vertrauensvoller Mittler der Bürgerinteressen, der ständig darauf bedacht sein muß, nicht partikulären Gruppeninteressen zum Opfer zu fallen.¹

Angesichts sich kumulierender Zukunftsprobleme steht der Standort Deutschland vor großen Herausforderungen. Und gerade in föderal/demokratischen Rechtsstaaten gewinnt das Adjektiv "notwendig" eine besondere Bedeutung: Eingetretene politische Pfade werden erst dann verlassen, wenn die "Not" die "Wende" erzwingt. Auch das liegt an den strukturellen Erstarrungen des politischen Systems. Verschärfen wir durch einen offenen Diskurs über die Wertgrundlagen unserer Gesellschaft den politischen Wettbewerb, dann regen sich die "notwendigen" Kräfte; die deutsche Konsensgesellschaft muß dem heilsamen Druck einer selbstbewußten und wehrhaften demokratischen Bürgergesellschaft geopfert werden, um den Konkurrenzkampf mit den jungen Wachstumsgesellschaften bestehen zu können. Nur die selbstbewußte Annahme dieser Konkurrenz wird die Wohlstandsposition auch in Zukunft sichern können, die in der Vergangenheit für uns zur Selbstverständlichkeit geworden war. Demokratisch-marktwirtschaftliche Gesellschaftssysteme sind also alles andere als bequeme Gesellschaften nach dem früheren schwedischen Motto einer „behüteten Heimstatt“. Soll das Marktsystem als Anreizsystem seine volle Leistungsfähigkeit entfalten und bewahren können, benötigt es Anreize eines reichen materiellen und immateriellen Güterangebots, die leistungsorientierte Entlohnung von Arbeit, Kapital, Boden und Umwelt, die individualistische Eigentumsordnung und die Ungleichheit der Bürger - alles Fakten, bei denen viele in West wie Ost noch erhebliche Akzeptanzprobleme haben. Ansprüche an vermeintliche „soziale Gerechtigkeiten“ der Vergangenheit helfen niemandem; Wohlstand muß in einer globalen Konkurrenz immer wieder neu erworben werden, um letztlich auch denen helfen zu können, die national oder global nicht in der Lage sind, in einer Leistungsgesellschaft eigenverantwortlich zu überleben.

¹Zu Einzelheiten hinsichtlich des eigennutzorientierten Politikerverhaltens vgl. Petersen (1996a).

Literaturverzeichnis

- Arndt, J.-H. (1996): Neuseeland - Reform einer Volkswirtschaft. Kehrtwende von der Krise zum vorbildlichen Reformstaat. *VOP - Verwaltung-Organisation-Personal*, Heft 12, 1996, S. 55 - 58.
- Bayliss, L. (1996): Saving and Superannuation. A New Zealand View. Wellington/New Zealand 1996.
- Budget & Fiscal Strategy Report 1996 (1996): Rt Hon Bill Birch, Minister of Finance. New Zealand's Treasury, Wellington 1996.
- Bürklin, W. (1994): Die vier kleinen Tiger. Die pazifische Herausforderung. Frankfurt/.M., Berlin 1994.
- Dawkins, P. (1997): Labour Market Reform in Australia and New Zealand. Paper for Australian-Japan Economic and Public Sector Restructuring Conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne, 6-7 February 1997. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, The University of Melbourne, Melbourne 1997.
- Douglas, R. (1982): Toward Prosperity. Auckland 1982.
- Economic and Fiscal Update (1995): New Zealand Economy to 1998/99. Tax and Social Policy Package - Size and Timing. Rt Hon Bill Birch, Minister of Finance. New Zealand's Treasury, Wellington, 13 December 1995.
- Evans, L., Grimes, A., Wilkinson, B. und D. Teece (1996): Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (December 1996), S. 1856 - 1902.
- Färe, R., Grosskopf, S. und D. Margaritis (1996): Productivity Growth. In: Silverstone, B. et al., Eds. (1996), S. 73 - 100.
- Harris, R.I.D. und B.M. Daldy (1994): Labour Market Adjustments in New Zealand. Aldershot et. al. 1994.
- Jones, B. (1996): Prosperity Denied. How the Reserve Bank Harms New Zealand. Christchurch/New Zealand 1996.
- Kasper, W. (1995): Fahrt in die Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der neuseeländischen Employment Contract Act. *Neue Züricher Zeitung*, 21./22. Oktober 1995, S. 12.
- Kasper, W. (1996): Die Befreiung des Arbeitsmarktes - Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung. *Kieler Arbeitspapier Nr. 773*; Kiel, Oktober 1996.
- Kasper, W. (1997): Wellington zieht mit Erfolg in die Leistungsklasse ein. *Handelsblatt*, 6. Januar 1997, S. 6.
- KPMG (1996): Investment in New Zealand. Auckland, September 1994.
- Mulgan, R. (1997): Restructuring - The New Zealand Experience. Paper for Australian-Japan Economic and Public Sector Restructuring Conference, Centre for Public

- Policy, University of Melbourne, 6-7 February 1997. Public Policy Program, Australian National University, Canberra 1997.
- New Zealand Business Roundtable (1996): Moving into the Fast Lane. Wellington/New Zealand 1996.
- OECD (1993): Private Pensions in OECD Countries. New Zealand. *Social Policy Studies No. 11*. Paris 1993.
- OECD (1994): OECD Economic Surveys. New Zealand 1994. Paris 1994.
- OECD (1996): OECD Economic Surveys. New Zealand 1996. Paris 1996.
- Petersen, H.-G. (1993): Ökonomik, Ethik und Demokratie. Zu einer Theorie der Effizienz und Gerechtigkeit offener Gesellschaften. Baden Baden 1993.
- Petersen, H.-G. (1996): Besprechung von Slemrod, J.B. (Ed.): Tax Progressivity and Income Inequality. Cambridge 1994, *Weltwirtschaftliches Archiv/ Review of World Economics*, Band 132 (1996), S. 399 - 402.
- Petersen, H.-G. (1996a): Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland. *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 10*, Potsdam 1996.
- Petersen, H.-G. (1997): Pros and Cons of Negative Income Taxation. In: H. Giersch (Ed.): *Reforming the Welfare State*. Berlin et. al. (im Druck).
- Prebble, R. (1996): I' ve been thinking. Auckland 1996.
- Reith, P. (1996): Towards a Best Practice Australian Public Service. *Discussion Paper*, Department for Industrial Relations, Canberra, November 1996.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97. Wiesbaden, November 1996.
- Sage, T. (1996): The Budget Surplus. Saving for Retirement from Greater Tax Cuts. Auckland 1996.
- Silverstone, B., Bollard, A. und R. Lattimore, Eds., (1996): A Study of Economic Reform. The Case of New Zealand. Amsterdam et. al. 1996.
- Stephens, R. (1996): Social Services: In: Silverstone, B. et. al., Eds. (1996), S. 451 - 501.
- Thompsen, G.F. (1997): Die wirtschaftlichen Reformen Neuseelands. Rede zu 100. Geburtstag von Ludwig Erhard, Neuseeländische Botschaft, Bonn 1997.

Bisher erschienene
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 1	07/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	07/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	07/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	08/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
Nr. 7	01/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozeß am Beispiel Polens
Nr. 8	04/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
Nr. 9	06/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
Nr. 10	09/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
Nr. 11	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept

Nr. 12	01/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
Nr. 13	01/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung