

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Kasper, Wolfgang E.

Working Paper

Die Befreiung des Arbeitsmarktes: Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung

Kiel Working Papers, No. 773

Provided in cooperation with:
Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Kasper, Wolfgang E. (1996) : Die Befreiung des Arbeitsmarktes:
Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung, Kiel Working Papers, No. 773, <http://hdl.handle.net/10419/47262>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 773

Die Befreiung des Arbeitsmarktes

Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung

von

Wolfgang Kasper

Oktober 1996



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 773

Die Befreiung des Arbeitsmarktes

Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung

von

Wolfgang Kasper

Oktober 1996

2M855

Dieser Beitrag von Prof. Dr. Wolfgang Kasper, Department of Economics and Management, University College (ADFA campus), University of New South Wales, Cambell, Australia, entstand im Rahmen des Forschungsprogramms „Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft“, das von der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung gefördert wird. Er wird von den drei Stiftungen unter gleichem Titel auch im Verlag Bertelsmann Stiftung veröffentlicht.

Die englische Originalfassung ist als Kieler Arbeitspapier Nr. 694 erschienen. Hermann Bruns, Büro für Wirtschaftsforschung Trier, hat die aktualisierte Fassung ins Deutsche übersetzt.

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

Gliederung

Ergebnisse im Überblick	1
1. Die Befreiung des Arbeitsmarktes – Vorbemerkungen.....	4
2. Hintergrund: wirtschaftliche Mißerfolge lösen umfassende Reformen aus	6
»God’s Own Country«	6
Die Vertreibung aus dem Paradies	8
Zwei Wellen wirtschaftlicher Reformen.....	13
Erste Früchte der Reformen	17
Vorläufige Schlußfolgerungen	24
3. Reformen des Arbeitsmarktes.....	32
Vorgeschichte: 1890-1991.....	32
Das Arbeitsvertragsgesetz	37
Vorhersagen und Ergebnisse.....	41
Erhebungen und Fallstudien.....	46
Verhaltens- und Regeländerungen	54
Die Klage vor der IAO	59
Verbleibende Marktunvollkommenheiten	60
4. Allgemeine Lehren?.....	64
Bisherige wirtschaftliche Ergebnisse.....	64
Beurteilung der Entwicklung.....	70
Fortsetzung Abbildung 3.....	76
Zusammenfassende Bewertung.....	77
Zukunftsperspektiven	78
Literaturverzeichnis	81
Anhang.....	90
Neuseeland – grundlegende Daten.....	90
Wichtige Reformen in Neuseeland 1980–1996	91

Ergebnisse im Überblick

- Von 1984 bis 1991 hat Neuseeland sein Wirtschaftssystem von dem am stärksten zu dem am schwächsten reglementierten innerhalb der OECD umgeformt. Durch eine Umstrukturierung des öffentlichen Sektors wurden die Kernfunktionen der Administration von den staatseigenen Produktionsbetrieben getrennt. Letztere wurden in eigenständige Kapitalgesellschaften umgewandelt, viele wurden privatisiert. Produktmärkte wurden dereguliert und für den internationalen Wettbewerb geöffnet. Praktisch alle Subventionen an Produzenten wurden gestrichen. Der Außenhandel wurde liberalisiert, ebenso die Geld- und Kapitalmärkte. Ausländische Investitionen und Einwanderung wurden erleichtert. Arbeitsmarktkontrollen wurden weitgehend abgeschafft, und die Arbeitnehmer bekamen das Recht, sich ungehindert zusammenzuschließen. Durch diese Maßnahmen wurde eine zuvor binnenmarktorientierte, sklerotische Volkswirtschaft mit steigender Arbeitslosigkeit in eine flexible, international wettbewerbsfähige, schnell wachsende Volkswirtschaft mit Preisstabilität, überdurchschnittlichem Zuwachs an neuen Arbeitsplätzen und einem kleinen, effizienten Regierungsapparat verwandelt.
- Lange Zeit war Neuseeland für sein System der zentralen Lohnfestlegung und sein Schiedsgerichtsverfahren für Arbeitskonflikte international bekannt. Seit 1991 ist es jedoch gleichermaßen durch das neue Arbeitsvertragsgesetz (Employment Contracts Act — ECA) bekannt geworden, welches den Schlußstein des umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Reformprogramms darstellt. Das Arbeitsvertragsgesetz hat ein zentralisiertes, korporatistisches Tariflohnsystem durch dezentrale, marktwirtschaftliche Lohnfindung abgelöst. Heute sind frei ausgehandelte Arbeitsverträge die Grundlage für flexible Arbeitsmärkte. Das Gesetz vervollständigte einen achtjährigen Prozeß der Liberalisierung und der gründlichen Neukonzeptionierung des gesamten Staatsapparates in Neuseeland.

- Bis dahin antagonistische Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen wurden ersetzt durch Kooperation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, flexible Anpassung an die Bedingungen des Wettbewerbs sowie eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit neuseeländischer Arbeitsplätze und Unternehmen in einer sich schnell verändernden, weltweiten Volkswirtschaft. Die Neuregelung der Arbeitsverhältnisse hat zu grundlegenden Verhaltensänderungen geführt, einerseits hervorgerufen durch die disziplinierende Wirkung der Konkurrenz auf den Produktmärkten, andererseits durch den Wegfall einiger Anreize zur Nicht-Arbeit in Form staatlicher Sozialleistungen wurde. Die Arbeitsmarktreformen haben einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, die Angebotsseite der neuseeländischen Wirtschaft weitgehend preiselastisch zu machen. Dies wurde auch durch die Ausrichtung einer unabhängigen Geldpolitik am Ziel der Preisstabilität, durch Verkleinerung des staatlichen Sektors, Privatisierungen und die Reduzierung der öffentlichen Verschuldung unterstützt.
- Die Arbeitgeber wie auch die meisten Arbeitnehmer haben die Freiheiten des neuen Vertragssystems begrüßt. In vielen Sektoren ist die Produktivität deutlich angestiegen, was auf rationalere Arbeitstechnik und -organisation zurückzuführen ist. Die Manager sind jetzt in der Lage, die in den Firmen beschäftigten Arbeitskräfte effektiv einzusetzen. Die Reallöhne sind aufgrund der Produktivitätssteigerungen gestiegen, wenn auch langsam. Die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder und -funktionäre ist gesunken, da viele Arbeitnehmer jetzt über Agenten ihre Arbeitsverträge aushandeln lassen. Die Häufigkeit von Streiks und Aussperrungen ist dramatisch gesunken.

Das Arbeitsvertragsgesetz und die übrigen Reformen haben eine »Kiwi-Arbeitsplatzschaffungsmaschine« entstehen lassen, die während des langen Aufschwungs von 1991 bis 1995 die Beschäftigung insgesamt um über 10 Prozent gesteigert hat. Sie hat — im Gegensatz zu früheren konjunkturellen Aufschwungsphasen in Neuseeland und zu der Entwicklung in Australien — die

Arbeitslosenquote innerhalb von zwei Jahren annähernd halbiert. Da im Rahmen des gegenwärtigen Konjunkturaufschwunges örtlich sogar Arbeitskräftemangel besteht, werden viele Langzeitarbeitslose, Jugendliche und Maoris wieder in den Arbeitsmarkt integriert. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes hat auch Lohnzuschläge für berufliche Qualifikationen verbessert und die Transaktionskosten verringert.

- Die meisten Beobachter sagen eine Periode nachhaltigen, inflationsfreien Wachstums sowie ein weiteres Absinken der Arbeitslosigkeit voraus (Arbeitslosenquote im Juni 1995: 6,1 Prozent), weil Neuseeland trotz seiner stärker werdenden Währung jetzt als ein international überaus wettbewerbsfähiges Exportland und als ein attraktiver Standort für international mobiles Kapital und Unternehmertum gilt.

1. Die Befreiung des Arbeitsmarktes – Vorbemerkungen*

Wir haben diese wirtschaftlich schwierige Zeit überlebt ... es war eine Zeit gewaltiger Anpassungen. Wenn die Zeiten hart sind, versuchen die Menschen Neues und ziehen sich damit an ihren eigenen Haaren aus dem Sumpf, um wieder Erfolg zu haben.

Wir haben nicht nur sämtliche Subventionen abgeschafft, es gab auch große Veränderungen hinsichtlich der Macht der Gewerkschaften. Um in der Welt zu überleben, mußten wir diversifizieren, und diese Entwicklung trägt nun Früchte.

Sir Edmund Hillary, Neuseeland, erster Bezwingler des Mount Everest

(in: The Australian, 10./11. Juni 1995, S. 4)

Am 15. Mai 1991 ist das Arbeitsvertragsgesetz in Neuseeland in Kraft getreten. Es war der krönende Abschluß eines siebenjährigen Programms umfassender Liberalisierung. Das Gesetz legte den Grundstein für eine radikale Umorientierung weg von einem traditionellen System der kollektiven Tarifverhandlungen, der zentralen Festsetzung von Löhnen und der Kontrolle des Arbeitslebens durch Bürokratie und Lobbyisten. Arbeit wird heute als eine handelbare Dienstleistung betrachtet, und der Lohn ist der Marktpreis, der zwischen Arbeitgebern und Individuen oder Gruppen in dezentralisierten Vertragsverhandlungen frei ausgehandelt wird. Das Arbeitsvertragsgesetz hat die Rolle der Regierung und der Gewerkschaften bei der Lohnfestsetzung und am Arbeitsplatz erheblich eingeschränkt.

* Zu dieser Expertise haben viele Experten und Sachkenner beigetragen. Der Dank des Autors Professor Dr. Wolfgang Kasper gilt insbesondere Rosemary Banks, (New Zealand High Commission), Julie Fry und Dr. Jim Hagan (The Treasury, Neuseeland), Dr. Viv Hall und Professor Kevin Hince (Victoria University, Wellington, Neuseeland), Alan Jones (Fletcher Challenge Ltd. Auckland, Neuseeland), Dr. Peter Kenyon (Melbourne University, Australien), Roger Kerr (New Zealand Business Round Table, Wellington, Neuseeland), Dr. Tim Maloney (Auckland University, Neuseeland), Steve Marshall und John Pask (NZ Employer's Federation Inc., Wellington, Neuseeland) sowie Greg Williamson (Saunders Unsworth and NZ Centre for Independent Studies, Wellington, Neuseeland).

Dieser Aufsatz untersucht den Hintergrund, die Zusammenhänge und die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen.

Wir werden versuchen, Lehren aus den zum Zeitpunkt der Erstellung noch unvollständigen Reaktionen des neuseeländischen Arbeitsmarktes auf die grundlegende Umgestaltung seiner institutionellen Grundlagen zu ziehen. Die zentralen Fragestellungen dieser Studie sind:

- Was war das Ziel der neuseeländischen Arbeitsmarktreformen und welche unmittelbaren Auswirkungen hatten sie?
- Welche möglicherweise gemeingültigen Schlüsse kann man für Volkswirtschaften mit erstarrten Arbeitsmärkten ziehen, in denen eine hohe und dauerhafte Arbeitslosigkeit mit einem offensichtlichen Arbeitskräftemangel einhergeht?

Das Arbeitsvertragsgesetz von 1991 und damit zusammenhängende Arbeitsmarktreformen können ohne den größeren ökonomischen und politischen Zusammenhang nicht richtig verstanden werden. Daher beginnt die Studie mit einem Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung Neuseelands in den letzten Jahrzehnten und die fiskalischen, die mikroökonomischen und sozialpolitischen Reformen seit 1984. Diese wurden von einer Labour-Regierung begonnen und später von der konservativen Regierung zu Beginn der neunziger Jahre erweitert und vervollständigt.

2. Hintergrund: wirtschaftliche Mißerfolge lösen umfassende Reformen aus

»God's Own Country«

Neuseeland teilt mit anderen »Gesellschaften des südlichen Polarkreises« (Australien, Südafrika, Argentinien, Chile) einige charakteristische Gemeinsamkeiten: (a) eine relativ späte und dünne Besiedlung durch Einwanderer europäischer Abstammung, (b) nahezu spontanen, hohen Wohlstand dank einer schnellen Erschließung des Landes und seiner reichen Ressourcen, (c) ein historisches Verlangen, die neuen, reichen »Gesellschaften des südlichen Polarkreises« vor unerwünschter Konkurrenz zu schützen und (d) ein starkes Vertrauen in Schutz und Umverteilung durch die Regierung. Darüber hinaus ist die kurze Geschichte Neuseelands seit dem Beginn der europäischen Besiedlung im 19. Jahrhundert von dem starken, fast schon utopischen Verlangen charakterisiert, ein besseres »Britain Downunder« zu schaffen. (Hawke 1985:4). Dazu kommen der aus dem späten 19. Jahrhundert herrührende Glaube an die Perfektionierbarkeit des Menschen, Vertrauen in die Machbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse durch staatliche Eingriffe und der reformerische Eifer, eine materiell abgesicherte, egalitäre Gesellschaft aufzubauen.

Gegen Ende des letzten Jahrhunderts unterwarf Neuseeland den Arbeitsmarkt und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern starken zentralistischen Kontrollen. Seit den frühen zwanziger Jahren wurden auch der Außenhandel und die einheimischen Produktmärkte streng kontrolliert.

Nach dem Zweiten Weltkrieg lag der Lebensstandard Neuseelands nicht weit unter dem der Schweiz; es war eines der wohlhabendsten Länder der Welt. Der Wohlstand gründete sich auf Weidewirtschaft und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen und profitierte von hohen Weltmarktpreisen für Nahrungsmittel und Rohmaterialien. Neuseelands Wohlstand war zum großen Teil auch der innovati-

ven Nutzung von Technologien zu verdanken, insbesondere solcher, die einen Beitrag zur Überwindung eines dauerhaften Arbeitskräftemangels leisteten.¹

Als Reaktion auf den Schock der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren galten die politischen Prioritäten seit 1938 der Vollbeschäftigung und dem Aufbau eines Wohlfahrtsstaates. Der Wohlstand nach dem Krieg machte es möglich, eine umfassende soziale Sicherung zu versprechen und allgemeine Zuwendungen für Familien, staatliche Unterstützung für Kleinkinder, Bildung, Gesundheitsfürsorge sowie eine umfassende staatliche Rentenversicherung anzubieten. Diese Leistungen wurden vom Staat direkt gestellt und verteilt. Ebenso wurden viele Infrastrukturbereiche, das Verkehrswesen, der Energiesektor und Finanzdienstleistungen verstaatlicht. Diese Politik war die Antwort auf eine starke Präferenz der Bevölkerung für Sicherheit und Vorhersehbarkeit. Sie basierte auch auf der Motivation und der Selbstdisziplin einer überwiegend homogenen Bevölkerung, die sich zum größten Teil aus einer englischstämmigen, unteren Mittelschicht zusammensetzte.² Das Verlangen nach Sicherheit wurde auch durch politische und militärische Bündnisse sowie enge kulturelle Bindungen mit dem fernen England befriedigt. In den fünfziger Jahren waren die Neuseeländer recht selbstzufrieden, nach innen gerichtet, und sie sahen ihr Land als »Paradies«.

Kollektive Maßnahmen und staatliche Eingriffe dominierten das Wirtschaftsleben nach dem Krieg. Importe waren lizenziert, ausländische Devisen rationiert. Viele Arten von Investitionen bedurften der vorherigen Zustimmung der Regierung. Der Staat griff in viele Märkte direkt ein, um Preise zu garantieren; er subventionierte Zinsen für viele Arten der Kreditaufnahme und gewährte der Landwirtschaft steuerliche Vergünstigungen. Die Beschäftigungsverhältnisse waren in

¹ Dieser Teil stützt sich insbesondere auf eine bisher unveröffentlichte Untersuchung von Kieran Murray (1994) und die Arbeit von Alan Bollard (1991), die beide in den Quellenangaben verzeichnet sind.

² 1951 waren 92 Prozent aller Neuseeländer britischer Abstammung, 7 Prozent waren Maori.

starkem Maße reglementiert und kollektiv organisiert: So war die Fünftageweche vorgeschrieben, und die meisten Arbeitnehmer wurden gesetzlich zur Mitgliedschaft in einer der berufsspezifischen, staatlich registrierten Gewerkschaften verpflichtet (closed shop). Die Löhne wurden in aus Steuern finanzierten Schlichtungsverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern zentral festgesetzt und waren den quasi rechtsverbindlichen Entscheidungen des staatlichen Schiedsgerichts unterworfen. Nach dem Egalitätsprinzip wurden die Löhne gleichmäßig angehoben, ohne daß sich die Lohnrelationen wesentlich veränderten. Lohnzuschläge für berufliche Qualifikationen waren gering, wenn sie überhaupt existierten. Die politische Kultur betonte Gleichheit und »soziale Gerechtigkeit« (Hawke 1985). Nur 10 Prozent aller Arbeitskräfte verfügten über formale Qualifikationen. Wenn in bestimmten Berufen Engpässe auftraten, wurden diese ohne Mühe mit staatlich geförderter Immigration hauptsächlich aus England ausgeglichen. Man nahm an, wirtschaftliches Wachstum käme von selbst. Die Unternehmen arbeiteten auf der Basis einer Zuschlagskalkulation in geschützten Märkten. Nach weitverbreiteter Meinung war der hohe Lebensstandard garantiert, da das Land über reichhaltige natürliche Ressourcen und einen bevorzugten Zugang zu den britischen Märkten verfügte.

Die Vertreibung aus dem Paradies

In den sechziger und siebziger Jahren entdeckten die Neuseeländer schrittweise und oft widerwillig, daß sie nicht mehr wirklich in einem »Paradies auf Erden« lebten, sondern daß sie mit ihrer Produktivität und ihrem Lebensstandard ins Hintertreffen gerieten (Tabelle 1). Die Macht Großbritanniens — von den Neuseeländern immer noch als »Heimat« angesehen — und Europas verblaßte, und Ostasien begann seinen Aufstieg. Als Großbritannien 1973 der EG beitrug, verlor Neuseeland mehr und mehr seinen bevorzugten Zugang zu traditionellen Märkten, insbesondere für Agrarprodukte. Die neuseeländischen Exporteure litten

in zunehmendem Maße unter dem Dumping subventionierter Überschüsse der EG auf Märkten in Drittländern, wie auch unter der Politisierung des Zugangs zu den amerikanischen Märkten.

Normalerweise war die Suche nach neuen Märkten Aufgabe der staatlichen Vermarktungsorganisationen — die nach dem Gesetz oft die einzigen Abnehmer für die neuseeländischen Agrarproduzenten waren. Ihre Bemühungen waren nicht besonders erfolgreich. Die Ölpreisschocks von 1973/74 und 1979/80 verursachten zusätzliche Probleme und Unsicherheiten.

Tabelle 1 – Entwicklung des Produktivitätszuwachses

	Jährliche prozentuale Steigerung des BIP je Arbeitnehmer				
	1961-1973	1974-1979	1980-1986	1987-1992	1993-1995 ^a
Neuseeland	1,2	0,2	1,1	1,1	1,9
OECD-Durchschnitt ^b	4,0	1,9	1,6	1,6	1,4

^aAggregiert mit den BIP-Gewichtungsfaktoren von 1990. – ^bEigene Schätzung für 1993-95.

Quelle: OECD, Economic Survey; Australia (Paris: OECD 1994); OECD, World Economic Outlook (Dec.) 1994.

Eine weitere Bedrohung für Neuseelands sichere, hergebrachte Ordnung resultierte aus dem schnellen Wachstum der Maori-Bevölkerung und starker Immigration von den pazifischen Inseln. Der nichteuropäische Anteil an der Bevölkerung stieg (1981: 14 Prozent). Viele Maoris stellten das Konzept der Integration in die vorherrschende, britisch bestimmte Kultur in Frage. Auch die Partizipation der Frauen am Erwerbsleben nahm zu, eine weitere, tiefgreifende soziale Veränderung.

Der Schutz vor Importen reichte nicht mehr länger aus, Neuseelands teure inländische Industrien zu sichern. Staatlich geschützte Manager und Arbeitskräfte hatten sich wenig für Produktivität und Arbeitsorganisation auf höchstem internationalen Niveau interessiert. Die Industrie war sklerotisch. Neuseelands internationale Wettbewerbsfähigkeit nahm rapide ab, während zugleich die Preise für

traditionelle Exporte von Rohmaterialien fielen. Zwischen Mitte der sechziger Jahre und Mitte der siebziger Jahre verschlechterten sich die Terms of trade um 30 Prozent. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wurde darüber hinaus durch starke Lohnerhöhungen geschwächt, die von dem quasi-gesetzlichen, gewerkschaftlich dominierten, zentralisierten Schiedsgerichtssystem beschlossen wurden. 1971 brach das allgemeine Lohnsystem zusammen, was eine Erhöhung der Löhne um 25 Prozent zur Folge hatte. Während der gesamten siebziger Jahre überstiegen die nominalen Lohnerhöhungen sowohl den Produktivitätsfortschritt als auch die Inflationsraten. Trotz alledem blieben die Investitionen recht hoch, aber das weitverbreitete System der Industrieregulierung wirkte gegen den effizienten Kapitaleinsatz, denn es führte zu einer geringen Kapazitätsauslastung und unflexiblen Arbeitspraktiken. Ein renommierter Wirtschaftshistoriker kam zu dem Schluß, »Neuseeland habe ein besonderes Talent, Kapital zu verschwenden« (Gould 1985:65).

Die Leistungsbilanz wies in den siebziger Jahren zunehmend größere Defizite auf, die durch die Ölpreisschocks noch vergrößert wurden. Anfangs war es einfach, sich in Übersee Geld zu leihen, aber als sich hohe Auslandsschulden anhäuferten, stiegen auch die Zinszahlungen, und Neuseelands internationale Kreditwürdigkeit nahm stark ab. Die gesamte öffentliche Verschuldung stieg trotz Erhöhungen der Einkommensteuersätze von 4 Mrd. NZ\$ im Jahre 1975 auf 28 Mrd. NZ\$ zehn Jahre später.

Die bestehenden sozialen Vereinbarungen und wirtschaftlichen Institutionen bewirkten ein schwaches und tendenziell abnehmendes wirtschaftliches Wachstum (Tabelle 1). Zwischen 1975 und 1982 lag die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate bei gerade noch 0,4 Prozent.

Zu Beginn der achtziger Jahre begann die Masse der Neuseeländer wahrzunehmen, was gut informierte Kreise schon seit über einer Dekade erkannt hatten, daß nämlich ihre Produktivität die niedrigste aller OECD-Länder war. Eine zunehmende Zahl von Experten kam zu dem Schluß, daß dies mit der Wirtschafts-

ordnung Neuseelands, die mehr als sonstwo innerhalb der OECD reglementiert war, in engem Zusammenhang stand (James 1992).

Viele kritische Experten wiesen darauf hin, daß insbesondere die zunehmend allumfassende und großzügige Versorgung mit staatlichen Leistungen »von der Wiege bis zur Bahre« und die in hohem Maße politisch gelenkten Tarifabschlüsse am Arbeitsmarkt das Wachstum der Wirtschaft behinderten. Diese Institutionen hatten den Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik mehr und mehr von der Effizienz hin zur Absicherung verlagert. Allerdings erhielten sie bei Wahlen breite Zustimmung seitens der Bevölkerung. Schlechte wirtschaftliche Aussichten und die Sterilität eines größtenteils regulierten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens zu Hause führten in Verbindung mit besseren Informationen über den Rest der Welt dazu, daß viele junge Neuseeländer auswanderten, vor allem nach Australien³ (Kasper 1990). Viele Familien mußten sehr direkt erfahren, daß im »Paradies« einiges nicht in Ordnung war.

Von den fünfziger bis in die siebziger Jahre hatte in Neuseeland Vollbeschäftigung bestanden. Dieser Grundpfeiler privaten Wohlstands und materieller Sicherheit begann jedoch zu bröckeln, als von Mitte der siebziger Jahre an die Arbeitslosigkeit rapide anstieg, was teilweise die niedrigen Anreize zur Arbeit widerspiegelte. Die grundlegenden Bedingungen für die soziale Stabilität und den sozialen Zusammenhalt verschlechterten sich. Die Zahl schwerer Verbrechen verdreifachte sich zwischen den fünfziger Jahren und dem Beginn der achtziger Jahre; außereheliche Geburten stiegen von 4 Prozent in den vierziger Jahren auf

³ Australien und Neuseeland hatten immer einen integrierten Arbeitsmarkt mit ungehinderter Mobilität über die Tasmanische See (keine Beschränkungen für die Ansiedlung von Betrieben oder Personen im jeweils anderen Land), aber die Produktmärkte waren durch Zölle und Quoten abgegrenzt, nachdem sich Neuseeland im Jahr 1901 geweigert hatte, dem austral-asiatischen Bündnis beizutreten. Erst mit der Einführung eines Freihandelsabkommens zwischen Neuseeland und Australien Ende der achtziger Jahre wurden die Produktmärkte in gleicher Weise integriert wie der Arbeitsmarkt.

38 Prozent zu Beginn der achtziger Jahre, und auch die Scheidungsrate erhöhte sich enorm.

Obwohl diese Entwicklungen auch in anderen westlichen Gesellschaften auftraten, bedeuteten sie für die Neuseeländer, die mit Stolz geglaubt hatten, für den Durchschnittsbürger ein perfekteres und sichereres Leben schaffen zu können, eine schwere Ernüchterung.

Die makroökonomischen Bedingungen haben sich von Mitte der siebziger Jahre bis in die frühen achtziger Jahre verschlechtert. Wie bereits erwähnt, rutschte die Leistungsbilanz von 1974 an in ein nachhaltiges Defizit. Die Kosten staatlicher Sozialleistungen stiegen auf über 25 Prozent des BIP und trugen 1984 dazu bei, das Defizit des Staates auf 7 Prozent des BIP 1984 zu erhöhen. Inflation und neue Gesetze drückten die Einkommensteuern nach oben, so daß der durchschnittliche Arbeitnehmer zu Beginn der achtziger Jahre 24 Prozent seines Bruttoeinkommens als Steuern und Sozialbeiträge abgeben mußte (1950/51 waren es noch 14 Prozent gewesen). Die Inflation wurde hauptsächlich durch die quasi-automatische Indexierung der Löhne angeheizt. Direkte Interventionen in die Finanzmärkte brachten keine bleibenden Stabilisierungsgewinne.

Die konservative Regierung unter Ministerpräsident Robert Muldoon (*National Party*) sah den Weg aus der wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Krise oftmals in einer noch stärker zentralisierten Interventionspolitik, die 1983/84 in einem Lohn- und Preisstopp gipfelte. Ihre »Think Big«-Strategie zielte darauf ab, einige neue, kapitalintensive Industrien entweder durch direkte staatliche Investitionen oder durch staatliche Risikoübernahme bei Privatinvestitionen zu entwickeln. Diese Expansionspolitik konnte das Sozialprodukt zeitweise erhöhen, insbesondere im Wahljahr 1984, aber sie steigerte ebenfalls das staatliche Defizit (9,5 Prozent des BIP 1985/86), das Leistungsbilanzdefizit und die Auslandsverschuldung (1985: 70 Prozent des BIP).

Die Bonität neuseeländischer Kredite sackte noch weiter ab. Zu dieser Zeit diagnostizierte die OECD, daß Neuseeland »es riskiere, in einen Teufelskreis unkontrollierbarer Defizite und Verschuldung zu geraten« (OECD 1989:11); in der Tat geriet Neuseeland an den Rand des Staatsbankrotts (Prebble 1996).

Zwar unternahm die konservative Regierung einige halbherzige Schritte in Richtung einer Deregulierung, so beispielsweise in den Bereichen Verkehr, Importquoten, Zinsen und im internationalen Zahlungsverkehr, aber sie tat dies nur zaghaf und verspätet und gab allzu oft den Interessengruppen nach. Da diese Maßnahmen nichts als Stückwerk waren und keiner klaren Strategie folgten, trafen sie auf politischen Widerstand und wurden oft als viel zu geringfügig erachtet, als daß sie vermocht hätten, die allgemeinen wirtschaftlichen Verhaltensweisen zu beeinflussen.

Zwei Wellen wirtschaftlicher Reformen

Im Jahre 1984 fand vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden wirtschaftlichen Krise eine Parlamentswahl statt. Der Eindruck, daß sich das Land in einer Krise befand, wurde noch dadurch bestärkt, daß der neuseeländische Dollar direkt nach dem Wahlsieg der *Labour Party* um 20 Prozent abgewertet wurde (siehe Anhang »Wichtige Reformen 1980–1995«). Die neue Regierung nutzte die Währungskrise, um die Dringlichkeit ihres Programms einschneidender und grundlegender wirtschaftlicher Reformen zu betonen.

Die Reformen basierten auf einer neuen wirtschaftlichen Konzeption, welche das Ergebnis einer kritischen Analyse des Finanzministeriums war. Dieses neue Denken erzwang die Einführung einer von Grund auf neuen ökonomischen Philosophie (siehe unten). Der neue, dynamische *Labour*-Finanzminister Roger Douglas setzte ein Reformprogramm durch (Douglas 1982). Dieses Paket energischer, schneller Reformen sah die Deregulierung vieler Bereiche der privaten Wirtschaft vor, öffnete die Märkte für freieren Handel und liberalisierte Investitionen, schaffte Subventionen für Produzenten ab und reformierte oder privati-

sierte Teile des öffentlichen Sektors. Gleichzeitig wurde eine restriktive Geldpolitik eingeführt (Douglas 1990; Walker 1989; James 1992). Die Reformen beruhten auf einer neuen, kritischen Einstellung gegenüber kollektiven Regierungsmaßnahmen und gründeten sich in hohem Maße auf die Marktkräfte. Das Reformprogramm verdankte vieles der starken Durchsetzungskraft einiger Minister und ihrer Berater.

Die Reformen wurden von maßgeblichen Teilen der Unternehmerschaft mitgetragen, insbesondere nach der Gründung des *New Zealand Business Roundtable* (Zirkel resoluter, marktwirtschaftlich denkender Großunternehmer). Sie wurden von den Mitgliedern des *Labour*-Kabinetts toleriert, von denen viele ganz gegensätzliche Philosophien zu dem vertraten, was als »Rogernomics« bekannt wurde. Viele Labour-Politiker waren schlichtweg verblüfft darüber, daß sich die neue Regierung gegenüber den herkömmlichen Interessengruppen nicht verpflichtet fühlte. So duldeten sie den Reformeifer von Roger Douglas und seinen Verbündeten.

Die Unterstützung der *Labour Party* konnte dadurch gewonnen werden, daß große Teile des staatlichen Wohlfahrtssystems von Reformen verschont blieben, daß der Arbeitsmarkt nicht den umfassenden Wirkungen konkurrierender Marktkräfte ausgesetzt wurde und daß bei Kürzungen öffentlicher Ausgaben sehr vorsichtig vorgegangen wurde. Die Wirtschaftsreformer in der *Labour*-Regierung schirmten ihr radikales Programm auch durch ihre Unterstützung der außenpolitischen Ambitionen des Premierministers David Lange ab, der für die Wirtschaftspolitik recht wenig Interesse zeigte. Dennoch bröckelte die Allianz, als die Kosten der Reformen spürbar wurden. Lange und seine Anhänger entzogen Roger Douglas 1988 ihre Unterstützung. Er konnte seine Position nicht mehr halten und trat als Finanzminister zurück. Allerdings waren zu dieser Zeit viele der grundlegenden Reformen bereits in Kraft (siehe Anhang a.a.O.), und wichtige Befürworter von »Rogernomics« hatten zentrale Positionen in politischen Entscheidungsgremien besetzt. Douglas Nachfolger, David Caygill, brachte die Reformen des

öffentlichen Sektors voran und setzte den *Reserve Bank Act* durch, der die Zentralbank unabhängig machte und zur Sicherung der Geldwertstabilität verpflichtete. Unter Richard Prebble konnten schließlich viele Staatsbetriebe rationalisiert werden (Prebble 1996).

Unter dem Einfluß der Wahlniederlagen von 1984 und 1987 fand bei der Opposition, der *National Party*, eine grundlegende Umorientierung von einem kollektivistischen Staatsverständnis hin zu liberalen, marktwirtschaftlichen Prinzipien statt. Der Ideologie- und Generationswechsel war sogar noch deutlicher als in der regierenden *Labour Party*. Bei der folgenden Wahl, 1990, startete die konservative Partei eine selbstbewußte Kampagne für noch durchgreifendere Deregulierungen. Sie stellte von Anfang an klar, daß sie die Reformen auf die Sozialleistungen ausdehnen und auch den Arbeitsmarkt liberalisieren würde. Das Programm der *National Party* war deutlich darauf ausgerichtet, den Staat aus dem Arbeitsmarkt herauszuhalten und alle Privilegien der Gewerkschaften abzubauen. Diese Programmpunkte spielten im Wahlkampf 1990 eine zentrale Rolle.

Die Wahl brachte den Konservativen einen überwältigenden Sieg. Die Regierung der *National Party* fand eine schlimme fiskalische Situation vor, nachdem die *Labour Party* im Wahljahr hohe Ausgaben initiiert hatte und die Wirtschaft durch die einseitige Reformpolitik geschwächt war. So begann die neue Regierung eine zweite Runde schneller wirtschaftlicher Reformen, von denen viele von der neuen, sehr energischen Finanzministerin Ruth Richardson vorangetrieben wurden (siehe Anhang a.a.O.). Sozialausgaben wurden rationalisiert; Arbeitslosengelder wurden nicht mehr nach dem letzten Lohn berechnet, sondern auf einen für das Existenzminimum notwendigen Satz festgelegt.

Als Ergebnis der tiefgreifenden Neuerungen im öffentlichen Sektor wurde nun der Staatshaushalt praktisch nach den gleichen Grundsätzen wie die Buchhaltung eines Unternehmens geführt; nicht nur mit Aufstellungen der jährlichen Budgeteinnahmen und -ausgaben, sondern auch mit einer Bilanz über alle staatlichen

Vermögenswerte und Verbindlichkeiten (Richardson 1995). Eine solche aussagekräftige Vermögensrechnung machte deutlich, daß die neuseeländische Regierung mit beträchtlichen, nicht gedeckten Nettoverbindlichkeiten belastet war (mit anderen Worten: Sie war pleite). Sozialleistungen wurden nun daraufhin ausgerichtet, die persönliche Selbstverantwortung, insbesondere bei alleinstehenden Arbeitslosen, wiederherzustellen. Wo es möglich war, wurde die Bereitstellung von Sozialleistungen auf private, konkurrierende Anbieter im Wettbewerb übertragen. Die Kombination eines eng auf die Bekämpfung von Armut ausgerichteten Sozialsystems und flacherer Einkommensteuerprogression konnte allerdings die negativen Wirkungen der hohen Eingangssteuersätze beim Einstieg in eine Beschäftigung nicht überwinden. Unter bestimmten Umständen wurden die negativen Anreize, Arbeit zu suchen, sogar noch verstärkt. (St. John 1993; siehe auch Boston 1992).

Obwohl diese Politik nicht immer unumstritten war, folgte sie doch einer umfassenden, konsistenten, schlüssigen und transparenten Strategie (Richardson 1995). Die staatlichen Handelsunternehmen entließen von 1987 bis 1995 insgesamt 30 000 Arbeitskräfte, die Verwaltungsbehörden weitere 4 000. Von 1990/91 bis 1994/95 wurde der reale staatliche Konsum in jedem Jahr um durchschnittlich 0,5 Prozent gesenkt. Der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt wurde verringert und Staatsschulden zurückgezahlt, was zu einer Verbesserung der Kreditwürdigkeit geführt hat. Seit 1993/94 erwirtschaftete der Staat einen Haushaltsüberschuß (der seither noch gewachsen ist). Die Summe der Nettoverbindlichkeiten (»Crown Balance«) ist stetig verringert worden, zum Teil als eine Folge der Privatisierungen. Mit dem Staatshaushalt von 1995 wurde die Vermögensbilanz der neuseeländischen Regierung erstmalig positiv bewertet, und im Budget 1995/96 konnte die Regierung dank stark gesunkener Zinsleistungen nicht nur erhebliche Einkommens- und Körperschaftssteuerkürzungen einführen, son-

dem auch Erziehungs- und Gesundheitsleistungen verbessern (siehe Anhang a.a.O.).⁴

Ruth Richardson verlor nach der Wahl von 1993 das Finanzressort. Die *National Party* war zwar wiedergewählt worden, allerdings mit einer deutlich geschrumpften Mehrheit. Es sieht so aus, als müßten die wichtigsten Reformer in Neuseeland einen politischen Preis bezahlen und als würden nach anfänglicher Euphorie Premierminister und Kabinettsmehrheiten das Interesse an Reformen schnell verlieren.

Bei der Wahl im Jahre 1993 entschied die neuseeländische Wählerschaft in einer Volksabstimmung auch über das Wahlsystem. Das alte, britische System der direkten Abgeordnetenwahl nach dem System einfacher Mehrheiten, das deutlich entscheidungsfähige Mehrheiten erzeugt, wurde durch eine Kombination von direkten Kandidaten und Parteilisten (ähnlich wie in Deutschland) ersetzt. Diese Entscheidung wurde allgemein als ein Protest sowohl gegen die radikalen Reformen durch die beiden großen Parteien als auch gegen die kurzfristigen, durch Reformen hervorgerufenen Anpassungslasten interpretiert. Trotzdem erheben selbst die erbittertesten Gegner der Reformen (unter ihnen die linken Intellektuellen, das alte Establishment der Gewerkschaften und Repräsentanten der Kirchen) nicht mehr die Forderung, die alte wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung wiederherzustellen. Ihre Kritik richtet sich gegen spezifische Elemente und nachgeordnete Aspekte des neuen institutionellen Regelwerks.

Erste Früchte der Reformen

Aufgrund der zwei Deregulierungswellen in der Dekade von 1984 bis 1994 hat sich Neuseeland von der am meisten zu der am wenigsten reglementierten

⁴ In vielerlei Hinsicht ist die »Wiedererfindung der Regierung« das interessanteste und innovativste Element der Reformen. Nach meiner Information ist sie auch die am wenigsten untersuchte und dokumentierte Komponente

Volkswirtschaft innerhalb der OECD entwickelt. Der Staatssektor wurde radikal umgestaltet und zurückgeschnitten. Die Regierung konzentriert sich jetzt auf den Schutz der öffentlichen Ordnung und beschränkt ihr soziales Engagement auf die Bereitstellung einer minimalen Grundabsicherung. Subventionen für Exporteure und Bauern wurden eingestellt. Die Zinsen und die Wechselkurse unterliegen keiner staatlichen Kontrolle mehr (Abbildung 1). Der Zollschutz wurde deutlich verringert und wird später praktisch ganz aufgehoben werden. Die Industrie hat einen tiefgreifenden strukturellen Anpassungsprozeß durchgemacht und ist weltmarktorientiert und wettbewerbsfähig geworden (Savage-Bollard 1990). Auch das Steuersystem wurde reformiert, von progressiven Einkommensteuern hin zu flacheren und niedrigeren Sätzen und einer Umverlagerung auf direkte Steuern in Verbindung mit einer umfassenden Verbrauchsteuer auf Güter und Dienstleistungen (GST). Viele staatliche Unternehmen wurden verkauft und die Erlöse zur Tilgung von Staatsschulden verwendet. Bei den meisten anderen Staatsbetrieben wurde ein ergebnisorientiertes Management eingeführt wie auch bei der staatlichen Verwaltung, die jetzt klar vorgegebene Leistungskriterien erfüllen muß. Die öffentlichen Finanzen wurden transparent ausgestaltet.

Nicht alle Reformen von 1984 bis 1994 folgten einer vorher festgelegten Reihenfolge. Dadurch kam es vielfach zu einer Verzerrung der relativen Preise — unter anderem der Reallöhne, Zinsen und Wechselkurse — während der Umstellungszeit. Insbesondere die Ausklammerung des Arbeitsmarktes und der Sozialleistungen in der ersten Reformphase unter *Labour* hatte zur Folge, daß die Lohnkosten relativ zu den Güterpreisen anstiegen und die Arbeitsproduktivität litt, was zu einem Druck auf die Gewinne führte. Für viele Arbeitnehmer schwächten sich damit die Anreize, nach einer neuen Stelle zu suchen. Der Abbau der Schutzzölle und der Steuervergünstigungen traf vorher geschützte Industriezweige härter als andere Branchen. Andererseits wurden die Produktionskosten sowohl durch Reformen der Infrastruktur — Bahn, Post, Telekommunikation — und die Liberalisierung der Importe als auch durch die glaubwürdige Ver-

pflichtung zur Preisstabilität während der zweiten Reformwelle reduziert. Beispielsweise fielen die Kosten für Bahnfracht real um 48 Prozent (was durch einen Abbau des Bahnpersonals von 21 000 auf 5 000 bis 1995 ermöglicht wurde), und die Produktivität der Bahn verbesserte sich nach ihrer Privatisierung 1993 um nicht weniger als 35 Prozent. In vielen Fällen konnten staatliche Unternehmen ihre Produktivität verdoppeln und ihre Gebühren senken (Prebble 1996).

Während der ersten Welle der Deregulierungen fiel die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate, was größtenteils auf die »kreative Zerstörung« vorher privilegierter Industrien und Arbeitsplätze zurückzuführen war (Abbildung 1). Die Zahl der Beschäftigten in der Industrie fiel von 328 000 Personen im Jahre 1986 auf 243 000 Personen im Jahre 1991, die Bauindustrie verlor 40 Prozent ihrer Arbeitskräfte (Bollard 1992: 36 f.). Weil die Reformstrategie der Labour-Regierung mit der Wiedereinführung der zwangsweisen Gewerkschaftsmitgliedschaft ein widersprüchliches Element enthielt, und weil der Arbeitsmarkt nicht dem Druck der Reformen ausgesetzt war, stiegen die Lohn- und Gehaltszahlungen allein 1984 um 18 Prozent (Abbildung 1). So wurde der Wettbewerbsvorteil aus der Abwertung des neuseeländischen Dollars schnell wieder zunichte gemacht und die Inflation beschleunigt. Mit einer zeitlichen Verzögerung sackte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre das Beschäftigungswachstum ab, und die Arbeitslosigkeit nahm zu. Der weltweite Börsenzusammenbruch im Jahre 1987 stellte eine zusätzliche Belastung dar.

In der Folge der ersten Reformwelle und des Rückgangs der Zahl der Industriearbeitsplätze stieg die Arbeitsproduktivität schneller als zuvor. Von 1984/85 bis 1990/91 wuchs sie um etwa 3 Prozent jährlich. Die Industrie war gezwungen, sich wegen der Konkurrenz billigerer Importe zu spezialisieren und durch die Erschließung von Exportmärkten, dank der neuen, engeren wirtschaftlichen Beziehungen vor allem mit Australien, Skaleneffekte zu realisieren (siehe Anhang a.a.O.).

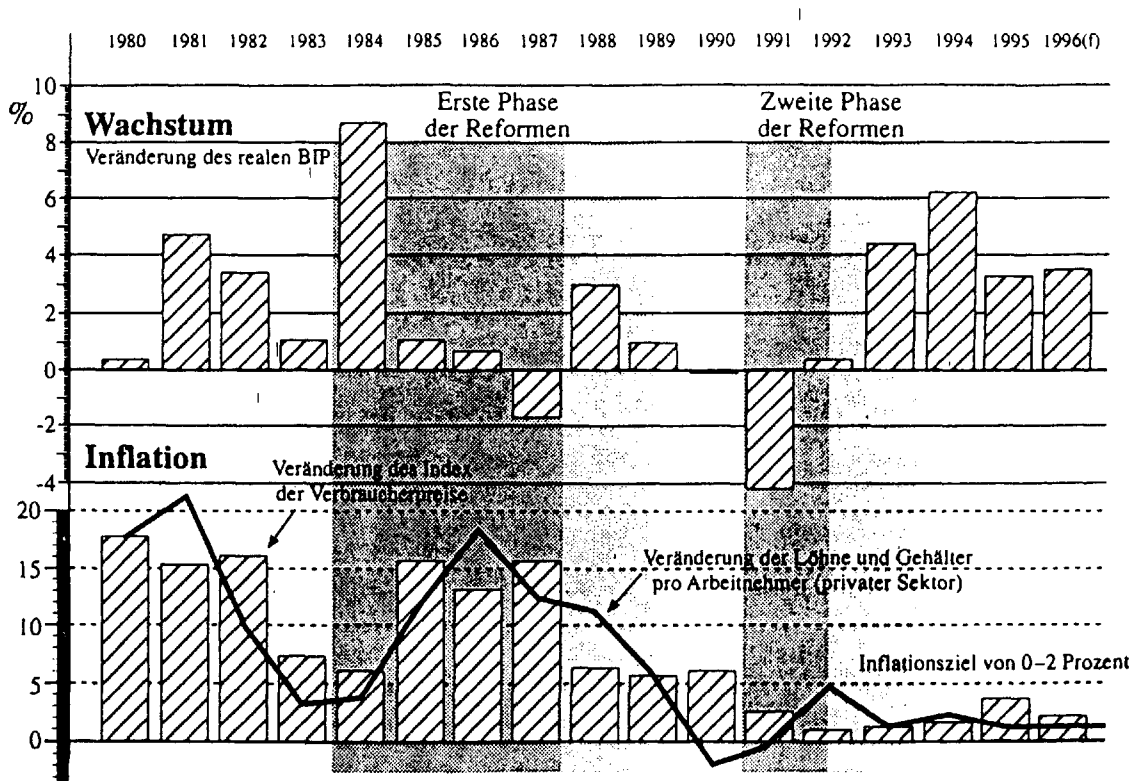
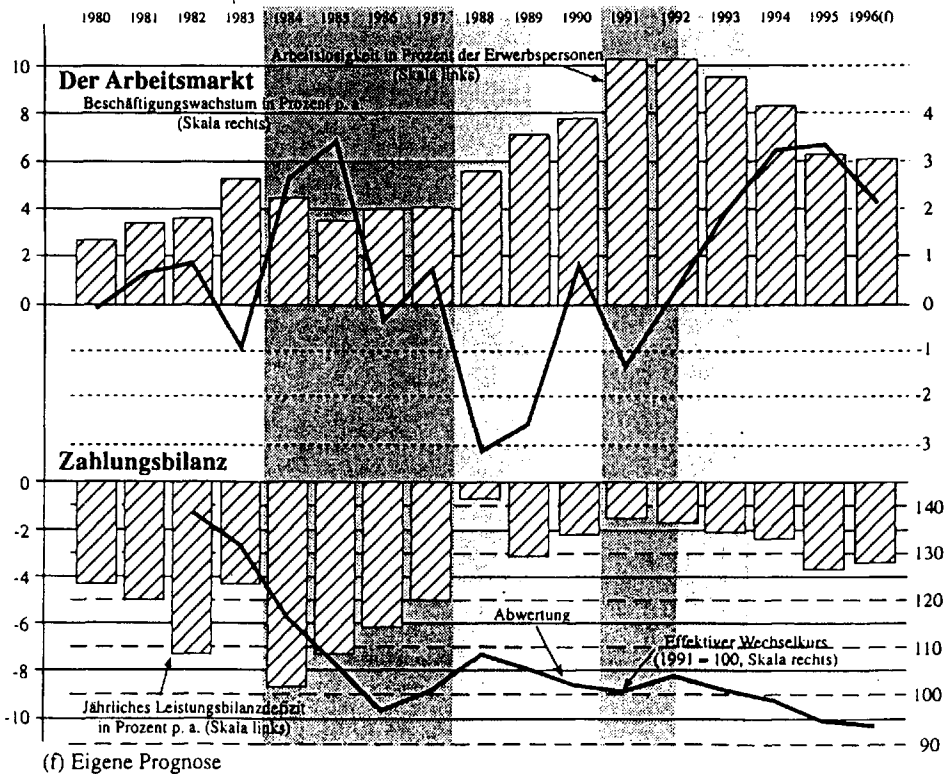


Abbildung 1 — Neuseeland — Reformen und wirtschaftliche Entwicklung, 1980–1996



Übersicht zu Abbildung 1 – Neuseeland — Reformen und wirtschaftliche Entwicklung, 1980–1996

	Reformereignisse	Reformprozess
1982		bis 1984: Privatisierung des Verkehrsgewerbes
1984	Wiedereinführung von Zwangsmitgliedschaft in Gewerkschaften Wahl der Labour-Regierung Liberalisierung des Währungsmarktes und ausländischer Investitionen Beseitigung von Zutrittsbarrieren in den Banksektor, Ende der Kontrollen	bis 1988: Abschaffung der Subventionen für Landwirtschaft und Industrie
1985	Floating des NZ\$-Kurses	
1986	Ende der Preis- und Mengenkontrollen Steuerreform (Verbrauchssteuer GST)	bis 1992: Schrittweise Reduzierung der Zölle
1988	niedrige und flachere Einkommensteuersätze staatliche Betriebsvermögensrechnung	
1989	Reserve Bank Act, Inflationsziel 0–2 Prozent	bis 1991: Höhepunkte der Privatisierungswelle
1991	Wahl der konservativen Regierung Kürzung bei den Sozialausgaben Umstrukturierung von Gesundheits- und Bildungswesen Arbeitsvertragsgesetz	
1992	staatliche Ausgabenkürzungen	
1994	Fiscal Responsibility Act erstmaliger Haushaltsüberschuß	

Die zweite Reformwelle 1991/92 begann vor dem Hintergrund negativen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit, aber auch niedriger Inflation und schwacher Wechselkurse (Abbildung 1). Etwa Mitte 1991 begann die neuseeländische Wirtschaft, die Schockwirkungen der zahlreichen institutionellen Veränderungen zu überwinden; eine optimistische Grundstimmung breitete sich aus. Im September 1993 lag das reale BIP saisonbereinigt etwa 10 Prozentpunkte über dem Wert während des Konjunkturtiefs von Juni 1991. Seit 1991 hat Neuseeland in den Bereichen Arbeitsplatzschaffung, Produktivität, Wachstum und aggregierte Produktion regelmäßig bessere Ergebnisse als der OECD-Durchschnitt (Tabelle 1:20).

Aus heutiger Sicht (Mitte 1996) hat die Volkswirtschaft eine solide Erholungsphase mit niedriger Inflation hinter sich gebracht. Die Konjunkturabschwächung von 1996 wird dabei als ein rein temporäres Phänomen angesehen. Die reale Wachstumsrate lag 1994/95 bei 6 Prozent; für 1995/96 werden etwa 3 Prozent vorhergesagt, wobei der mittelfristige Wachstumspfad auf mindestens 4 Prozent angesetzt wird.⁵ Das Vertrauen ist groß, was sich auch an den hohen Investitionen ablesen läßt. Die Arbeitslosenquote ist gesunken; für weiße, männliche Arbeitnehmer liegt sie unter 5 Prozent (siehe Teil 3). Die Zinsen entsprechen denen in den USA (für zehnjährige Staatsanleihen etwa 7 Prozent).

Neuseelands internationale Wettbewerbsfähigkeit hat sich dramatisch verbessert (Enderwick 1992). Betrachtet man beispielsweise die Daten, die jährlich vom World Economic Forum und der Lausanner Wirtschaftsakademie IMD veröffentlicht werden, erkennt man deutlich die positiven Wohlfahrtseffekte des Reformprogramms, das Anfang der neunziger Jahre komplettiert wurde:

a) 1989 lag der Index der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Neuseelands auf einem mehr als mediokren 18. Platz innerhalb der OECD-Länder

⁵ Der Haushalt 1995/96 basiert auf einer Schätzung von 3 Prozent Wachstum in 1995, dies wird allgemein als übervorsichtig bewertet.

(IMEDE/WEF 1989:1) und auf dem 22. Platz unter den 33 untersuchten Ländern (Kasper 1991:39).

b) 1994 war Neuseeland auf Rang 9 von 41 Ländern aufgestiegen (IMD-WEF, 1994:17), und in der Kategorie »Regierungsqualität« erreichte es den Spitzenplatz unter allen OECD-Ländern. 1996 hatte Neuseeland nach dem »Global Competitiveness Report« des Genfer World Economic Forum sogar, nach Singapur und Hongkong, den dritten Platz auf der Skala der Wettbewerbsfähigkeit erreicht (World Economic Forum 1996).

Solche dramatischen Veränderungen in der Rangordnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind selten.

Vorläufige Schlußfolgerungen

Im nachhinein betrachtet, machen die Reformen den Eindruck eines geplanten, zusammenhängenden Programms. Dies war nicht der Fall. Trotzdem passen die Elemente der neuseeländischen Reformpolitik in einen systematischen Rahmen:

- eine glaubwürdige, gesetzlich abgesicherte Verpflichtung zu monetärer und fiskalischer Zurückhaltung und Stabilität, gestützt auf den *Reserve Bank Act* von 1989 und den *Fiscal Responsibility Act* von 1994;
- ein fast völliger Verzicht auf direkte staatliche Eingriffe in die einzelnen Produktmärkte, dessen Wirkung durch die Öffnung der Volkswirtschaft für den internationalen Wettbewerb noch verstärkt wurde;
- eine Liberalisierung der Faktormärkte zuerst für Kapital, nach 1991 auch für Arbeit (gestützt durch das Arbeitsvertragsgesetz von 1991) und durch die Beschneidung verzerrender Sozialleistungen.

Die Reformen wurden durch zwei Gruppen vorangetrieben: zum einen von Politikern, Beamten und Führungskräften der Wirtschaft, die den großen Zusammenhang sahen und denen klar war, in welche Richtung Neuseeland sich entwickeln sollte, und zum anderen von der kleinen Zahl energischer Politiker, die pragma-

tisch und resolut das durchsetzten, was möglich war (Douglas 1990; Richardson 1995). In der ersten Reformphase billigte oder tolerierte zumindest die *Labour Party* eine beträchtliche Zahl von Veränderungen der grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung, glaubte dabei aber, daß ihre Wählerschaft, (organisierte) Arbeitnehmer und Empfänger von Sozialleistungen, von den Veränderungen verschont bleiben sollte und auch könnte.

Die Reformen von Douglas wirkten als schneller, tatkräftiger Angriff auf Neuseelands traditionelle wirtschaftliche Ordnung ein. Unter den gegebenen politischen Restriktionen erneuerten die Douglas'schen Maßnahmen bewußt die Institutionen in den Produkt- und Faktormärkten sowie in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, wo dies machbar war. Die Kernbereiche »harten« Widerstandes wurden umgangen (Douglas 1990). Diese pragmatische Reformstrategie führte unvermeidbar zu Ungereimtheiten, Verzerrungen der relativen Preise und Verzögerungen im Reformprozeß, und sie brachte, was Walter Eucken, der Vertreter der konsistenten Ordnungspolitik, stets betont hatte, Effizienzeinbußen und Unterauslastung von Ressourcen, einschließlich der Arbeit. Als die künstlichen Schutzmechanismen gegen Weltmarktkonkurrenten abgebaut worden waren und sich eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung in komplementären Wirtschaftsbereichen ausbreitete, wurden die verbleibenden kollektivistischen Markteingriffe natürlich als besondere Belastung empfunden. Folglich wurden die Inkonsistenzen zwischen den einzelnen Teilbereichen der Wirtschaftsordnung auf lange Sicht abgebaut, weil sie offensichtliche Kosten verursachten. Nach dem Regierungswechsel wurden auch der Arbeitsmarkt, die Bereitstellung sozialer Leistungen und die Finanzpolitik in einen mehr wettbewerbsorientierten institutionellen Rahmen eingefügt. Aus der Abrundung der neuseeländischen Reformprogramme erwachsen spontane Wachstumskräfte, ähnlich der Reaktion der westdeutschen Wirtschaft auf die Reformen von Ludwig Erhard in den fünfziger und frühen sechziger Jahren.

Im nachhinein ist es leicht, die Kosten eines so ungleichmäßigen Reformprozesses zu kritisieren (Anstieg der Arbeitslosigkeit von 3–4 Prozent auf 11 Prozent, hohe Zinsen und ein starker Rückgang der Gewinne und der Investitionen). Aber unter den politischen Rahmenbedingungen in Neuseeland wäre eine andere Abfolge der Reformen kaum möglich gewesen. Douglas' Reformen führten letztendlich zum Kollaps des staatlichen Interventionismus. In der praktischen Politik ist es eben oft müßig, über optimale Liberalisierungsstrategien zu philosophieren. Man muß reformieren, wo die Chance dazu besteht (Douglas 1990).

Zwei Regierungen und praktisch ein Generationswechsel waren nötig, um die Reformprogramme abzuschließen und die institutionellen Bedingungen zu schaffen, die die Marktwirtschaft effizient und für die Mehrheit der Neuseeländer erstrebenswert machten. In diesem Zusammenhang muß die Reform des Arbeitsmarktes durch das Arbeitsvertragsgesetz gesehen werden.

Wie jedes tiefgreifende Reformprogramm, das die institutionellen Grundlagen einer Gesellschaft verändert, beruhte auch das neuseeländische Experiment auf einem Bündel neuer philosophischer Ideen. Die Reformen bauten auf einem neuen sozioökonomischen Paradigma auf, das von einer kleinen Gruppe von Führungskräften verfochten wurde. Das wirtschaftliche Paradigma, welches in Neuseeland für lange Zeit dominiert hatte, war keynesianisch-etatistisch geprägt, mit der Idee der Stabilisierung der aggregierten Nachfrage und der Auffassung, daß nur kollektive Maßnahmen weitverbreitetes Marktversagen korrigieren können und daß Kollektivgüter mit sozialisierten Produktionsmitteln hergestellt werden sollen. So wurden soziale Probleme mit einer mechanistischen, kollektivistischen Machbarkeits-Einstellung angegangen. Beeinflußt durch wachsenden wirtschaftlichen Mißerfolg im eigenen Land und einen Wandel des weltweiten intellektuellen Klimas (Reagan-Ära, Thatcherismus, Reformvorschläge aus Australien) wandte eine Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern aus dem Umfeld des Finanzministeriums ein neues evolutivisch-marktwirtschaftliches Paradigma an, das

- das Machbarkeits-Postulat anzweifelte,
- auf angebotsseitiger Wirtschaftspolitik basierte,
- auf den Erkenntnissen der Principal-Agent-Theorie und des Staatsversagens sowie
- auf dem Transaktionskostenansatz und auf dem Wissen um die Wirkungen des Wettbewerbs auf Innovationen und Effizienz auf freien Märkten aufbaute (Bollard 1992:7–11).

Der zentrale Punkt der Reformen war die Infragestellung der Rolle des Staates. Es galt, ihn vom allgegenwärtigen Löser aller Probleme zu einer Regeln setzenden Institution umzuwandeln, die nur die Rahmenbedingungen vorgibt und private, spontane Initiativen schützt. Bei der intellektuellen Überzeugungsarbeit, die den Reformen zugrunde lag, spielte der New Zealand Business Roundtable eine zentrale Rolle. Dieser war eine aus eigenem Antrieb entstandene Gruppe von etwa 60 Führungskräften der Wirtschaft, die lediglich mit einem kleinen Sekretariat ausgestattet war. Seit seiner formalen Gründung 1986 hat der New Zealand Business Roundtable eine logische, konsistente Position vertreten ohne Respekt für Privilegien, auch nicht für diejenigen des Big Business. Geduldig hat er über Veröffentlichungen und Reden von Managern, Forschern und Gastdozenten für den Schutz des freien Wettbewerbs und des Privateigentums plädiert (New Zealand Business Roundtable 1986; 1987; 1988; 1990; 1991; 1992; 1993; 1994). Sowohl die »Douglas-Welle« als auch die »Richardson-Welle« der Reformen waren von einer mittelfristigen, marktorientierten, politökonomischen Grundhaltung geprägt und wurden von einem immer zahlreicheren »intellektuellen Fußvolk« unterstützt.

Die neuseeländischen Reformen entsprechen eher dem »Big Bang«-Ansatz als dem einer langsamen, schrittweisen Reform. Weil politische Zwänge jede Annäherung an ein Idealmodell einer Reformstrategie verhindert haben, waren die Kosten hoch. Man kann rückblickend leicht darüber spekulieren, ob eine Umkeh-

nung der Reihenfolge der Liberalisierung (mit der Stabilisierung der Preise, Kürzungen öffentlicher Ausgaben und Liberalisierung des Arbeitsmarktes als erste Schritte) weniger Opfer verlangt hätte. 1984 gab es diese Alternative jedoch nicht. Gemäß Euckens Theorie der Konsistenz von Wirtschaftsordnungen könnte man sagen, daß die Reformer zuerst diejenigen Teilbereiche veränderten, die in ihrer Macht lagen, und daß sie dann warteten, bis die restlichen komplementären Teilbereiche für eine Reform reif wurden oder sich von selbst anpaßten. Im Ergebnis erfolgte ein zweifacher »Big Bang«, bevor ein Pfad selbsttragenden Wachstums erreicht war.

Die Reformaufgabe war nicht leicht zu bewältigen. Roger Kerr, der einflußreiche geschäftsführende Direktor des New Zealand Business Council, hat es wie folgt zusammengefaßt: »Die Aufgabe, eine inflationsanfällige, hochverschuldete, hyperregulierte und binnenorientierte Volkswirtschaft zu reformieren, mußte immer äußerst schwierig sein. Sie wurde durch Fehler der Politik, wie etwa durch das Versäumnis, den Arbeitsmarkt zu liberalisieren und die Staatsausgaben scharf einzustutzen, noch verschlimmert. Gleiches gilt für den Zusammenbruch der Weltaktienmärkte und die darauffolgende internationale Rezession sowie die Zerfallerscheinungen der Labour-Regierung nach 1988.« (Kerr 1994: 4)

Nicht übersehen werden darf, daß die Reformen für die Neuseeländer gegen Ende der achtziger Jahre erhebliche Anpassungsprobleme mit sich brachten. Die Beschäftigung in staatlichen Betrieben wurde abgebaut und fiel ebenfalls in der privaten Produktion, als der Anstieg der Reallöhne und die restriktive Geldpolitik das Land zu einem Zeitpunkt traf, da weltweite Entwicklungen (insbesondere die Konkurrenz billiger Arbeitskräfte in Asien) einen erheblichen Einfluß auf die lange abgeschirmte neuseeländische Wirtschaft hatten. Viel physisches und humanes Kapital, speziell das in ehemals geschützten Produktionszweigen, mußte abgeschrieben werden. Eine Reihe großer Unternehmen ging bankrott, andere mußten schwere Verluste hinnehmen und mit sinkenden Vermögenswerten fertig werden. Der Effekt auf die Gesamtbeschäftigung wurde allerdings gemildert, weil

die gerade deregulierten Industriezweige Tourismus, Finanzen und Einzelhandel schnell expandierten.

Ein wichtiger Grund, warum die meisten Neuseeländer die Roßkur der Reformen akzeptierten und für reformorientierte Regierungen stimmten, war, daß die Gesellschaft Neuseelands im internationalen Vergleich recht homogen ist und einen grundlegenden sozialen Konsens teilt, so wie ihn Hayek als für eine funktionsfähige, freie Gesellschaft unbedingt notwendig identifiziert hat (Hayek 1960). Ein weiterer Grund war eine umsichtige politische Führung, die die öffentliche Meinung mitformte und populistischen Versuchungen widerstand. Führungspersönlichkeiten in beiden großen Parteien sahen die wirtschaftliche Misere als ein Trauma und als eine Gefahr, der man nur mit grundlegenden politischen Maßnahmen und einem historischen Bruch begegnen konnte. Andere, eher oberflächlichere Gründe waren, daß viele Konsumgüter plötzlich billig importiert werden konnten, daß die Deregulierung eine Verbreiterung der Auswahl und eine Steigerung der Qualität der Güter und Dienstleistungen weit über das hinaus ermöglichte, was aggregierte Statistiken erfassen können, und daß das Preisniveau von der neuerdings unabhängigen *Reserve Bank of New Zealand* stabilisiert wurde (siehe Anhang). Seit 1992, als man das Inflationsziel auf 0 bis 2 Prozent gesetzlich verbindlich festlegte, blieb die Inflationsrate fast ausnahmslos unter 2 Prozent, meistens sogar recht deutlich (verglichen mit 12,3 Prozent p.a. zwischen 1975 und 1990, siehe Abbildung 1).⁶ Durch den Boom von 1995 gibt es einigen Druck auf das Preisniveau, aber eine stärkere Währung, effektive monetäre Kontrollen und fiskalische Disziplin sind in der Lage, die Kaufkraft des »Kiwi-Dollars« wirksam zu verteidigen. Mit der Wachstumsverlangsamung von 1996 sind die Inflationstendenzen rasch wieder geschwunden.

⁶ Genauer gesagt besteht in Neuseeland Konsens darüber, daß das Inflationsziel als »allgemeine Inflation« interpretiert wird, d. h. Veränderungen der Verbraucherpreise, die um Bewegungen der Zinsen (Hypothekenzinsen sind Teil des Warenkorb), einiger noch fixierter Preise und einiger anderer Faktoren ergänzt werden.

Vom Zeitpunkt Mitte 1996 aus betrachtet, waren die wichtigsten makroökonomischen Auswirkungen der gesamten Reformfolge:

- Die Wirtschaft hat den Schock der ersten Reformphase (1984–1988) überwunden und wächst mit niedriger Inflation, was auf eine stark verbesserte Elastizität des Angebots und stark verbesserte Produktionsstrukturen hindeutet. Dies wird voraussichtlich auch mittelfristig so bleiben.
- Die Wirtschaft hat auf die wachsende Nachfrage mit beispiellosen Produktivitätssteigerungen reagiert. Löhne und Gehälter sind moderat angestiegen, ohne die Lohnstückkosten in die Höhe zu treiben.
- Als Reaktion auf größere institutionelle Stabilität und höhere Gewinne tätigen die Unternehmen hohe Investitionen.
- Die während der ersten Reformphase (1984–1988) sehr niedrige inländische Ersparnis legte etwas zu, aber nicht genügend, um das enorme Wachstum der Investitionen zu finanzieren. Das Leistungsbilanzdefizit beträgt mehr als 2 Prozent des BIP. Dies ist zwar mit einer beträchtlichen Aufwertung des NZ\$ verbunden, stellt jedoch kein Grund zur Besorgnis dar.
- Die Staatsausgaben sind zusammengestrichen worden. Seit zwei Jahren erwirtschaftet der Staat ein positives Haushaltsergebnis. Dies hat nicht nur eine Rückzahlung von Staatsschulden und höhere Ausgaben für Gesundheit und Bildung ermöglicht, sondern läßt auch (von der Warte von 1995 aus gesehen) Steuererleichterungen um mindestens 2 Prozent des Sozialprodukts für den Rest der Dekade erwarten (*Australian Financial Review*, 2. Juni 1995: 8).

Einer der bemerkenswertesten Aspekte dieser dramatischen wirtschaftlichen Erholung war, daß sie zu einer Zeit weltweit schwacher Nachfrage begann. Die Neuseeländer konnten wachsende Weltmarktanteile gewinnen. Obwohl ein Teil des Erfolges einem langen konjunkturellen Aufschwung von 1991 bis 1995 zugerechnet werden kann, so handelt es sich doch im wesentlichen um eine strukturelle Verbesserung, die ohne die umfassenden und energischen Reformen nicht

vorstellbar wäre. Niemand erwartet eine Rückkehr zu der langsam wachsenden, inflationären Wirtschaft der vorangegangenen zwei Jahrzehnte.

3. Reformen des Arbeitsmarktes

Vorgeschichte: 1890-1991

Die vorherrschende, traditionelle Regierungsphilosophie in praktisch allen westlichen, »gemischten Volkswirtschaften« hat lange behauptet, daß die Arbeitsmärkte sich von den Märkten anderer Produktionsfaktoren und Produkte darin unterscheiden, daß die Preise (Löhne) große soziale Auswirkungen haben.⁷ Daraus wurde geschlossen, daß man die Arbeitsmärkte nicht den »Unsicherheiten des Marktprozesses« überlassen kann, und daß Arbeit nicht als Ware behandelt werden soll. Die Regierungen, aber auch die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in vielen westlichen Staaten übten somit einen starken, direkten Einfluß auf alle Bereiche der Arbeitswelt aus, was oft zu Lasten der individuellen Kommunikation zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ging und geht.

Neuseeland hat diese philosophische Tradition nicht nur geteilt, es übernahm oft die Führung und ordnete Effizienzüberlegungen den Forderungen nach Sicherheit und Gleichverteilung unter. Nachdem im späten 19. Jahrhundert die neue Schiffskühlungstechnik der Fleisch- und Milchwirtschaft Neuseelands profitable neue Märkte geöffnet hatte, und die maritimen Wirtschaftszweige durch heftige Streiks über die Anteile am Gewinn aus dem neuen Handel stark in Mitleidenschaft gezogen worden waren, erließ die erste liberale Regierung Neuseelands im Jahr 1894 ein allgemeines Streikverbot. Maßgeblichen Einfluß darauf hatte William Pember Reeves, ein Sozialist fabianischer Prägung, der das

⁷ In dieser Hinsicht unterscheiden sich die alten Industrieländer des Westens fundamental von den neuen Industrieländern in Ostasien, wo die Regierungen bei Arbeitsmärkten, Steuerpolitik und Sozialsystem im großen und ganzen keine »Eingriffe für soziale Gerechtigkeit« vorgenommen haben. Es ist wahrscheinlich kein Zufall, daß Neuseeland, das im Wettbewerb mit Asien an der vordersten Front steht, eine der ersten entwickelten westlichen Gesellschaften ist, die die fundamentale, dem Begriff der westlichen »gemischten Volkswirtschaft« bzw. der »Sozialen Marktwirtschaft« zugrundeliegende Überzeugung in Frage stellt, daß Regierungen das Marktergebnis aus Gerechtigkeitserwägungen korrigieren sollten.

»Wirtschaftsschlichtungs- und Schiedsgerichtsgesetz« von 1894 entwarf. Es gab den Gewerkschaften im Gegenzug für ihr Versprechen, das Recht auf Streiks aufzugeben, besondere Privilegien und staatlichen Schutz. Das Gesetz etablierte ein Schlichtungs- und Schiedsgerichtsverfahren durch ein besonderes Arbeitsgericht (Hawke 1985). Dies hatte zur Folge, daß die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und die Vorgänge an den Arbeitsstätten nicht mehr allgemeinem Recht unterworfen waren.

Von Beginn an war der Trade-off zwischen dem Recht zu streiken und der Kontrolle durch ein offizielles Schiedsgerichtsverfahren in der organisierten Arbeitnehmerschaft Gegenstand von Kontroversen. Die stärkeren Gewerkschaften ignorierten einfach das Streikverbot, besonders in Fällen, in denen sie aufgrund hoher Kapitalintensität »am langen Hebel saßen« (Williamson 1985), und Zölle ihre Arbeitsplätze vom internationalen Wettbewerb abschirmten. Das Rechtssystem ließ diese Gewerkschaften gewähren (Jones 1993:2). Die Gewerkschaften schufen ihre eigene Partei (die 1916 gegründete *New Zealand Labour Party*). Als diese gegen Ende der Weltwirtschaftskrise im Jahr 1935 an die Regierung kam, führte sie die Pflichtmitgliedschaft in Gewerkschaften ein, was der Arbeiterbewegung ein sicheres Einkommen aus Mitgliedsbeiträgen garantierte.

In der Nachkriegszeit bis zu den achtziger Jahren genossen die Gewerkschaften vier durch Gesetz festgelegte und von der Regierung durchgesetzte Sonderprivilegien (die weiter reichend waren als die gesetzlichen Privilegien der Gewerkschaften irgendwo in Europa):

- a) Die Mitgliedschaft in Gewerkschaften war für alle verpflichtend, die in definierten gewerblichen Bereichen arbeiten wollten. Falls keine andere Gewerkschaft Anspruch auf einen Typ Arbeit oder Beruf erhob, konnten wenige Personen eine Gewerkschaft bilden und sich ins offizielle Gewerkschaftsregister eintragen lassen. Die jeweilige Gewerkschaft erwarb damit das monopolistische Recht auf alle Arbeitnehmer mit dem registrierten Beruf oder Gewerbe.

Die Arbeitnehmer konnten nicht zwischen Gewerkschaften wählen, außer bei Berufswechsel.

- b) Einmal registrierte Gewerkschaften hatten ein unantastbares Monopol auf alle Arbeitnehmer in »ihrem« Beruf oder Gewerbe.
- c) Die Gewerkschaft konnte eine »repräsentative Auswahl« der Arbeitgeber eines neuen Bereichs bestimmen und nur mit diesen verhandeln. Nach gesetzlicher Regelung galt der ausgehandelte Vertrag dann für alle Arbeitgeber des betreffenden Berufes oder Gewerbes. Dies wurde »Blankotarifvertrag« genannt. In der Praxis bedeutete das oft, daß Arbeitgeber, die nicht um Löhne oder andere Bedingungen verhandelt hatten, ja, die sich nicht einmal der Tatsache bewußt waren, daß Verhandlungen stattfanden, höhere Löhne zahlen und die Verhandlungsergebnisse in die Tat umsetzen mußten (Jones 1993; Brook 1990). »Blankotarifverträge« wurden freilich von den Unternehmen unterstützt, die den Komfort wünschten, daß für jeden Wettbewerber die gleichen Lohnkosten galten, und die den Monopolbedingungen der bequemen geschlossenen Märkte den Vorzug gaben.
- d) Wenn Konflikte auftraten, waren Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu einem Schiedsgerichtsverfahren vor dem *Arbitration Court* der Regierung verpflichtet (später *Labour Court* genannt, heute *Employment Court*). Der Zwang, sich Schiedsverfahren zu unterwerfen, hatte oft den Effekt, daß direkte Konfliktlösungen durch gesetzgeberisch-politisierte Konfrontation ersetzt wurden. Hierdurch wurden historische Lohnrelationen eingefroren (Lohnrigidität) und besondere technische, regionale oder branchenspezifische Umstände fast überhaupt nicht mehr in den Lohnverhandlungen berücksichtigt, da die Löhne ja auf aggregierter Wirtschaftsebene festgelegt wurden. Komplexe, auf die Besonderheiten von Ort und Zeit zurückzuführende Bedingungen für Arbeitsorganisation, Produktivität und spezielle Bedingungen für einzelne Arbeitsplätze wurden der Bequemlichkeit zentral festgelegter nationaler Löhne wegen vernachlässigt.

Die ökonomische, oft persönliche Arbeitsbeziehung wurde in einen abstrakten gesetzlichen Gegensatz transformiert und durch Mittelsmänner und -organisationen vor Gericht verhandelt – wie eine gescheiterte Ehe, in der die Partner nur noch über Rechtsanwälte kommunizieren. Das System gab häufig dem Arbeitsfrieden den Vorzug, auf Kosten ökonomischer Notwendigkeiten, kreativer Kooperation am Arbeitsplatz, Innovation und flexibler Anpassung. Ein Mangel an spezifischen Fachkenntnissen ging mit einem allgemeinen Arbeitsüberangebot einher, entweder in Form unausgelasteter Arbeitnehmer oder, besonders seit 1985, in Form steigender Arbeitslosigkeit. 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.

Das System konnte für eine lange Zeit Bestand haben, weil es durch die offizielle Abschottung vieler Produkte, Dienstleistungen und Berufe vom Wettbewerb und den von wenigen geteilten großen nationalen Reichtum an natürlichen Ressourcen gestützt wurde. Wie wir gesehen haben, wurde das gesamte Wirtschaftssystem in den siebziger und achtziger Jahren immer unhaltbarer (siehe Kapitel 1).

Im Jahr 1983 schaffte die *National Party*-Regierung unter der Führung des damaligen Arbeitsministers und jetzigen Premierministers Jim Bolger die gewerkschaftliche Pflichtmitgliedschaft ab. Nach der Wahl der *Labour*-Regierung 1984 wurde die Pflichtmitgliedschaft jedoch wieder eingeführt, um die Arbeitsmärkte – aus Gründen der »sozialen Gerechtigkeit« – vor den dramatischen Reformen der Kapital- und Produktmärkte sowie der Staatstätigkeit abzuschirmen.

Als die Douglas-Reformen in Kraft traten, wurde die Widersprüchlichkeit zwischen der neuen Ordnung und der fortbestehenden Unterordnung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen deutlich (siehe Kapitel 2). Die Regierung verabschiedete im Jahr 1987 ein neues *Labour Relations Act*, das viele Elemente der alten korporatistischen Ordnung beibehielt, aber die Zwangsrolle der Regierung

bei Tarifschlichtungen aufgab. Dies war von nun an ausschließlich die Aufgabe der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen. Wenn Tarifkonflikte ausbrachen, blieb die Regierung außerhalb des Kampfschauplatzes. Zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern entstand ein neues Klima, was Arbeitgeber und Gewerkschaften dazu zwang, verantwortlicher zu handeln. Darüber hinaus begann der Arbeitsminister, die vielen, oft kleinen Gewerkschaften zu Gewerkschaften von mindestens 1 000 Mitgliedern zusammenzufassen. Im Rahmen ihrer Bemühungen um die Reform der sich in einer fortdauernden Krise befindlichen und ineffizienten Häfen annullierte die *Labour*-Regierung 1989 die offiziell gebilligten Lohn- und Beschäftigungsverträge für Hafentarbeiter und überließ die Häfen sich selbst. In einem der Häfen handelten die Arbeitgeber und Arbeitnehmer ohne Hilfe eines staatlichen Vermittlers einen funktionsfähigen Vertrag zur Verbesserung der Arbeitsorganisation und Arbeitsproduktivität aus, die es dem Hafen ermöglichte, besser zu konkurrieren. Dieses Verfahren einer freien Verhandlung wurde in anderen Häfen imitiert und erwies sich als praktikabel. In einem der zuvor streitsüchtigsten Wirtschaftszweige Neuseelands verbesserten sich damit die Arbeitsbeziehungen. Diese Entwicklung wurde zum Vorbild für die Arbeitsmarktreformen der frühen neunziger Jahre.

Im Wahlkampf von 1990 nutzte die nunmehr marktwirtschaftlich orientierte *National Party* die Reform der korporatistischen, regulierten Arbeitsmärkte, um sich vom Programm der *Labour Party* abzusetzen. Dies geschah angesichts des wachsenden Bewußtseins in den kürzlich deregulierten Industrien, so daß Arbeitsmarktrigiditäten jetzt die Achillesferse der neuseeländischen Wirtschaft waren. In dieser Situation sprach sich die *Employers' Federation* – ein integraler Teil des etablierten Tarifsystems – für eine stufenweise Reform aus. Aber das gesamte Klima, das die Arbeitswelt umgibt, hatte sich gewandelt. Der *New Zealand Business Roundtable*, ein damals neu gegründeter Club ausgewählter Unternehmensführer, forderte von 1986 an unbeirrbar einen schnellen, radikalen Wandel: Arbeitsleistung sollte, wie jede andere Ware oder Dienstleistung, Gegenstand frei

ausgehandelter Verträge nach allgemeinem Privatrecht sein (New Zealand Business Roundtable 1986; Brook 1990). Unbeirrbar vertraten sie eine klare First-best-Position, die auf einem einfachen, einige Seiten langen Gesetzentwurf basierte, die spontane Variationen in Arbeitsverträgen erlauben und sich von der bestehenden, obrigkeitstaatlichen Tradition grundlegend unterscheiden sollte.

Das Arbeitsvertragsgesetz

In den Jahren von 1988 bis 1990 erhielt dieser Reformansatz die politische Unterstützung der National Party unter dem damaligen Oppositionsführer und heutigen Premierminister, Jim Bolger, dem Sprecher für beschäftigungspolitische Fragen, Bill Birch sowie der Schatten-Finanzministerin Ruth Richardson (Richardson 1995). Die OECD und andere internationale Beobachter signalisierten, daß das gesamte neuseeländische Reformprogramm durch die Weigerung sabotiert zu werden drohte, die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen zu liberalisieren (OECD 1989). Die *National Party* kam im Oktober 1990 an die Regierung und war auf die Arbeitsmarktreform gut vorbereitet. Ihr Arbeitsvertragsgesetz wurde als Vorlage um Weihnachten ins Parlament eingebracht und im folgenden Mai als Gesetz verabschiedet. Dieser Prozeß hatte eine Geschwindigkeit und Energie, die an den Reformschub von Roger Douglas Mitte der achtziger Jahre erinnerte.

Das Hauptziel des Gesetzentwurfs bestand in der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit privater Unternehmen, so daß sie effektiver am globalen Wettbewerb teilnehmen konnten. Seine Hauptmerkmale waren:

- die Wiedereinführung der freiwilligen Mitgliedschaft in Gewerkschaften, wodurch die Gewerkschaften in strikt private Vereinigungen ohne besondere gesetzlichen Privilegien umgewandelt wurden (der Gesetzentwurf erwähnte das Wort »Gewerkschaft« nicht ein einziges Mal), und
- eine dramatische Reform der Regeln für Lohnverhandlungen.

Wie bei größeren Gesetzgebungen in Neuseeland üblich, war die Vorlage zum Arbeitsvertragsgesetz Gegenstand von Hearings vor einem parlamentarischen Sonderausschuß (*»Select Committee«*), um die öffentlichen Reaktionen zu sammeln und zu bewerten sowie die Gesetzgebung zu überprüfen. Das *»Select Committee«* bearbeitete Hunderte von Stellungnahmen, davon viele von den Gewerkschaften.

Zur selben Zeit beschnitt die Regierung die Sozialausgaben, ein Umstand, der zu öffentlicher Agitation und Straßendemonstrationen führte, bei denen sich die Empfänger von Sozialleistungen mit den Gewerkschaften gegen die neuen konservativen Reformen verbündeten. Die Presse und Wissenschaftler mit beruflichen Interessen an dem Spezialgebiet der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen beteiligten sich an dem Protest. Viele Arbeitgeber waren nervös und verunsichert.

In dieser Atmosphäre verabschiedete das Parlament das Gesetz, an dem Beamte stark beteiligt waren, die dem alten System verhaftet waren (Jones 1992: 8; Richardson 1995). Doch trotz einiger Verwässerungen und der Angriffe der Interessengruppen blieb der Gesetzentwurf intakt und wurde am 15. Mai 1991 als Gesetz verabschiedet.

Die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzes (91 Seiten Umfang) waren klar und deutlich formuliert ([NZ] Parlament 1991):

- Teil I des Gesetzes legt in einfacher Sprache das Prinzip der Vereinigungsfreiheit für Arbeitsverträge fest. Es ist wert, zitiert zu werden: »Arbeitnehmer haben die Freiheit zu wählen, ob sie sich mit anderen Arbeitnehmern zusammenschließen wollen oder nicht, um die gemeinsamen Arbeitsplatzinteressen der Arbeitnehmer zu vertreten ... keine Person darf aufgrund der Mitgliedschaft oder Nichtmitgliedschaft in einer Organisation irgendwelche Vorzüge genießen ... keine darf unzulässigen Einfluß ausüben ...«
- In Teil II wird allen Bürgern die Freiheit gewährt, gesetzlich einklagbare Be-

schäftigungsverträge einer bestimmten Dauer auszuhandeln, mit oder ohne Hilfe frei gewählter Agenten oder Mittelsmänner.

- In Teil III werden Zugeständnisse an »individuelle Mißstände« gemacht, wie etwa strittige Kündigungen, Diskriminierung, Belästigung und Nötigung. Diesbezüglich kommt nicht das allgemeine Privatrecht zur Anwendung, sondern einige Regelungen des herkömmlichen speziellen Arbeitsrechts, die im ursprünglichen Gesetzentwurf gestrichen gewesen waren: Verfahrensfehler bei Kündigungen werden durch das neue Gesetz weiterhin geahndet, wodurch Entlassungen aus wichtigen Gründen erschwert werden; das Vorliegen von Verfahrensfehlern kann jedoch außer acht gelassen werden, wenn wichtige Gründe vorliegen. Dies stellte eine bedeutende Änderung gegenüber der Vergangenheit dar, in der Entlassungen gesetzlich sehr erschwert waren.
- Teil IV des Gesetzes besagt, daß »Arbeitsverträge einklagbare Rechte und Verpflichtungen begründen«. Tribunale⁸ und das Arbeitsrecht bleiben erhalten, um Konflikte zu schlichten, vorbehaltlich der Revision durch die allgemeinen Gerichte des Landes.
- Teil V anerkennt das Recht auf Streik und Aussperrung, aber erst nach Ablauf des Arbeitsvertrages und nach einer Abstimmung auf Unternehmensebene (nicht Branchenebene). Der Rest des Gesetzes behandelt die Einrichtung von Tribunalen und des Arbeitsgerichtswesens sowie Übergangs- und sonstige Bestimmungen. Vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes fixierte Arbeits- und Lohnregelungen bleiben solange gültig, bis sie durch ausgehandelte neue Verträge ersetzt werden.

Die wichtigsten innovativen Merkmale des Arbeitsvertragsgesetzes waren:

⁸ Die Arbeitstribunale sind die Nachfolger des Vermittlungs- und Schlichtungsdienstes. Sie werden durch Steuern finanziert, stellen Vermittlungsdienste bereit und _entscheiden Streitigkeiten über Auslegungen von Vertragsklauseln. Gegen Entscheidungen des Tribunals kann beim Arbeitsgericht Widerspruch eingelegt werden.

- Der Komplex »Beschäftigung« wurde grundsätzlich zu einer Sache frei handelnder, vertragschließender Individuen, nicht, wie zuvor, die von kollektiven Tarifparteien wie ganzen Unternehmensgruppen oder Industriebranchen. Wenn sich jedoch Personen vereinigen, können Verträge abgeschlossen werden, die ganze Unternehmen oder Gruppen mehrerer Unternehmen abdecken (Vereinigungsfreiheit).
- Das Gesetz macht keine Bestimmungen hinsichtlich des sachlichen Inhalts von Arbeitsverträgen. Nur für die Lohnhöhe gibt es Bestimmungen über Mindestlöhne.
- Das Arbeitsvertragsgesetz schafft die Pflichtmitgliedschaft und die Monopolmacht der Gewerkschaften ab. Kein Arbeitsbereich darf von einer Gruppe oder Organisation monopolisiert werden.
- Das Arbeitsvertragsgesetz erklärt es für ungesetzlich, daß Gewerkschaften gegen Tarifverträge mehrerer Unternehmen (z.B. eines Industriezweigs) streiken. Über einen Streik muß auf Unternehmensebene entschieden werden.
- Der Rückgriff auf das offizielle Schiedsgerichtsverfahren ist freiwillig. Arbeitstribunale, der Arbeitsgerichtshof und das zivile Rechtssystem werden auf kollektiven Wunsch berufen, um Arbeitsverträge durchzusetzen, zu interpretieren und Auslegungen der Vereinbarungen zu schlichten. Diese Organisationen, die mit denselben Personen besetzt sind, die das alte System in Gang hielten, haben etliche Male versucht, von dem Geist der neuen, freien Vertragsphilosophie abzuweichen. Die Zivilgerichte und der Wettbewerbsdruck auf den Produktmärkten bieten allerdings einigen Schutz gegen einen Rückfall in alte Routine, doch der Arbeitsgerichtshof hat wiederholt das Arbeitsvertragsgesetz auf eine Weise interpretiert, die sich mehr auf die kollektivistische Vergangenheit stützt und weniger auf den privatrechtlichen Geist der neuen Arbeitsgesetzgebung.

- Die Institution der ›Blankotarifverträge‹ ist abgeschafft. Jetzt sind alle Betroffenen an dem Aushandeln neuer Löhne und Arbeitspraktiken beteiligt.
- Der neuseeländische Steuerzahler, der zuvor die Transaktionskosten von Lohnverhandlungen finanzierte, hat nicht mehr länger für die Kosten der Vertragsverhandlungen aufzukommen. Die Vertragsverhandlungen sind nunmehr recht geradlinig und einfach. Dadurch sind die Transaktionskosten des Arbeitsmarktes insgesamt gesunken.
- Weder registriert die Regierung Gewerkschaften noch sammelt sie detaillierte Informationen über die Arbeitsverträge⁹, ebensowenig wie sie ja auch nicht viele Informationen über Kreditverträge oder Garagenverkäufe sammelt.
- Freiheit, Wahlmöglichkeit, Verantwortlichkeit und Flexibilität im Geben und Nehmen bei Lohnverhandlungen haben die Verhaltensweisen der Arbeitnehmer und Manager stark verändert.

Vorhersagen und Ergebnisse

Das *Arbeitsvertragsgesetz* leitete eine echte Revolution ein. Alte Institutionen, die sich im Laufe von über 100 Jahren entwickelt hatten — Verlaß auf organisierte Interessengruppen, Politisierung, Tarifverhandlungen, Verpflichtung zum Schiedsgerichtsverfahren —, wurden ersetzt durch eine komplett neue Arbeitsmarktordnung, die auf entpersonalisierte, dezentrale Marktprozesse vertraut und auf viel älteren britischen Traditionen der Vertragsfreiheit und der Rechtsstaatlichkeit fußt. Das Gesetz vervollständigt den Wandel der verschiedenen, sich gegenseitig unterstützenden Ebenen des Wirtschaftslebens, die Neuseeland jetzt

⁹ Statistische Untersuchungen der zahlreichen, diffusen Arbeitsmärkte werden vom Industrial Relations Centre an der Victoria Universität, Wellington (zum Beispiel: Harbridge, Honeybone, Kiely, 1994; Hince, Harbridge, 1994) und in Form von gelegentlichen statistischen Erhebungen des Department of Labour unternommen ([NZ] Department of Labour 1994). Aus statistischen Gründen muß der Arbeitsminister über kollektive Verträge für mehr als 20 Arbeitnehmer informiert werden, doch da es für Nichtmeldungen keine Sanktionen gibt, betrachten etliche Arbeitgeber Arbeitsverträge als Privatsache und erstatten keinen Bericht.

einen konsistenten institutionellen Rahmen von freien Märkten geben. Dies ist individuellen Initiativen, der Selbstverantwortung und flexiblen Anpassung sowie dem Wettbewerb förderlich. Dies wurde durch ein minimales Sicherheitsnetz von öffentlichen Sozialleistungen ergänzt.

Daraus läßt sich schließen, daß Neuseelands Betriebe nun in größerem Maße die Voraussetzungen für flexibles Marktverhalten erfüllen, welche die *OECD Job Study* 1994 zur Lösung der OECD-weiten Beschäftigungsprobleme vorschlug – auch wenn Neuseeland die Vorstellungen der OECD von »aktiven Arbeitsmarktpolitiken« nicht angenommen hat (OECD, 1994).

Während der Kontroverse über den Entwurf des Arbeitsvertragsgesetzes im Jahr 1990, im Frühjahr 1991 und nach der Verabschiedung des Gesetzes machten viele gegnerische Beobachter Vorhersagen über die Wirkungen dieser Reform, um öffentlichen Widerstand zu mobilisieren:

- Die Reallöhne würden fallen, wodurch nur »minderwertige Arbeitsplätze« geschaffen würden (NZ Council of Trade Unions, 1991).
- »Anarchie« und »Kämpferverhalten« würde ausbrechen (Ken Douglas, des Vorsitzende des *Council of Trade Unions*); Streiks und Konfrontationen würden um sich greifen.
- »Gangstergewerkschaftler« würden an Einfluß gewinnen (Prof. R. Harbridge, *Dominion*, 4. April 1991).
- Nationale Tarifabkommen würden unmöglich sein, die Arbeitgeber würden ihre Kosten nicht kalkulieren können, und die Arbeitslosigkeit würde auf einem hohen Niveau zementiert werden (*Dominion Sunday Times*, 19. Mai 1991).

Einige Unternehmen orientierten sich an der öffentlichen Meinung und verließen ihrer Angst vor Diskontinuität im institutionellen Rahmen des Arbeitsverhältnisses Ausdruck (Jones 1992). Der *New Zealand Business Roundtable* sprach sich jedoch weiterhin für eine umfassende, grundsätzliche Reform aus. Der Primus der

katholischen Kirche in Neuseeland nannte das Gesetz sogar »sündhaft« (zitiert nach D. Myers, in: *Business Review Weekly*, 8. Mai 1992). Die *Labour Party* kündigte im Falle einer Wiederwahl die Abschaffung des Arbeitsvertragsgesetzes an.

Als das Arbeitsvertragsgesetz in Kraft trat, richtete der *neuseeländische Gewerkschaftsbund* ein »Sorgentelefon« ein, damit die vorhergesagten Verletzungen der Arbeitnehmerrechte berichtet werden konnten. Es gab jedoch relativ wenige Klagen, und die Gewerkschaften wußten in den meisten Fällen nicht, wie sie diese behandeln sollten. Im großen und ganzen verlief sich die Initiative alsbald im Sande (*The Dominion*, 2. Mai 1992).

Im nachhinein haben sich alle geäußerten Befürchtungen, die 1991 die Öffentlichkeit mobilisieren sollten, als grundlos erwiesen. Die Taktik der Regierung, sich ruhig zu verhalten, auf die überwältigende Mehrheit ihres Wahlmandats zu vertrauen und an der Strategie festzuhalten, kostete sie bei der folgenden Wahl 1993 (Neuseeland hat eine kurze Legislaturperiode) einige Unterstützung, als die Wirtschaft unter der andauernden, langen Rezession, der Umstellung in den Institutionen und hoher Arbeitslosigkeit litt. Dies führte zu Protesten gegen weitere Reformen in Form einer Volksabstimmung zur Änderung des Wahlsystems, nach dem eindeutige Mehrheiten weniger wahrscheinlich und Mehrparteienkoalitionen so wahrscheinlich wie in Deutschland wurden (vergleiche Kapitel 2).

Vor dem Hintergrund der Rezession der Jahre 1991/92 und der anhaltenden Preisstabilität stiegen die Löhne und Gehälter pro Arbeitnehmer im privatwirtschaftlichen Bereich nach Einführung des neuen Gesetzes nur langsam (vergleiche Abbildung 1). Wo die Löhne stiegen, wurden sie meistens im Gegenzug für gesteigerte Produktivität erhöht. Die Vorhersage vermehrter Streiks erwies sich als ganz und gar falsch. Die Streikaktivität fiel stark. In den ersten zehn Monaten nach der Verabschiedung des Arbeitsvertragsgesetzes gingen 90 Prozent weniger Arbeitstage verloren als in den zehn Monaten von Mai 1990 bis

März 1991 (*New Zealand Herald*, 23. Juli 1992). Der Verlust an Arbeitstagen im nichtöffentlichen Bereich, der sich im Zeitraum 1987 bis 1990 durchschnittlich auf mehrere hunderttausend Tage pro Jahr belief, betrug

1991	99 023
1992	113 742 ¹⁰
1993	23 770
1994	49 744

(Quelle: *Statistics New Zealand*)

Die Gewerkschaften, die sich vorher ihrer privilegierten Position sicher sein konnten, müssen nunmehr ihren Mitgliedern ihren Nutzen beweisen. Sie begannen mit der Bereitstellung nützlicher Informationen und Dienstleistungen. Einige gewannen an Profil und verzeichneten steigende Mitgliederzahlen, andere verloren Mitglieder und mußten die Zahl der angestellten Gewerkschaftsfunktionäre verringern. Insgesamt sank die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder von 675 000 im Jahre 1990 auf 345 000 Mitte 1995 (*The Australian Financial Review*, 5. Juni 1995:14). Die (in der Vergangenheit oft aggressive) Metallarbeitergewerkschaft erlitt einen Rückgang ihrer Mitgliedschaft von 60 000 Mitgliedern im Jahre 1980 auf 36 000 im Jahr 1992 (*Australian Financial Review*, 3. Juli 1992). Seitdem hat sich die Gewerkschaft in einen Anbieter von Dienstleistungen für ihre »Kunden« gewandelt. Zum Beispiel bietet sie für ihre Mitglieder Managementkurse an. Fälle wie der pauschale Gewerkschaftsaustritt von 2 00 Arbeitern in der Aluminiumhütte von Comalco waren freilich selten (Jones 1994).

¹⁰ Der Wert für 1992 ist aufgrund eines langen Produktionsstops in einer Fabrik mit einer großen Belegschaft, der auf einem lange schwelenden Konflikt aus der Zeit vor dem ECA beruht, überzeichnet.

Nach Tim Maloney, Professor an der Universität Auckland, fiel die allgemeine Gewerkschaftsmitgliedschaft insgesamt — und in Übereinstimmung mit dem OECD-weiten Trend — auf 30 Prozent der Erwerbstätigen im Jahr 1994 (Maloney 1994c: 340). Maloney ermittelte, daß »die Wachstumsraten sowohl der Beschäftigung als auch der Gesamtarbeitszeit ... in den Wirtschaftszweigen größer war, die einen starken Rückgang in der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder verzeichneten.« Angesichts des Mangels an verlässlichen Statistiken schätzen andere Arbeitsmarktbeobachter, daß die Gewerkschaftsbeteiligung noch niedriger liegt, wahrscheinlich nahe der in den USA bestehenden 16–17 Prozent-Marke (private Mitteilung von Alan Jones, Juni 1994).

Die Zahl der Gewerkschaften fiel von 80 vor dem Arbeitsvertragsgesetz bis Ende 1992 auf 66. Viele Gewerkschaften behielten jedoch eine einflußreiche Position, besonders in kapitalintensiven Industrien, in denen sie durch das Bestreiken von Betrieben mit hohen Kapitalbeständen Einfluß ausüben können, sowie im öffentlichen Sektor (Hince und Harbridge 1994: 4). Andere Gewerkschaften formten sich in innovative Dienstleistungsanbieter um. Viele Gewerkschaften wurden umstrukturiert und befinden sich jetzt in einem wettbewerbsfähigeren Zustand. Viele Gesellschafter arbeiten jetzt als »Lohnverhandlungsanwälte« für Arbeitergruppen oder Firmen.

Im Unterschied zu manchen Vorhersagen hat der Rückgang der Gewerkschaftsbeteiligung (und der Streikaktivität) weder die Reallöhne verringert noch im Bereich der abhängigen Beschäftigung zu großen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten geführt.

Der Arbeitgeberverband (*Employers' Federation*) mußte sich ebenfalls anpassen. Während er zuvor zahlreiche Schiedssprüche für die Arbeitgeber in den verschiedenen Industriezweigen aushandelte, die in jeder Lohnrunde zu allgemeinen Lohnsteigerungen praktisch um die gleiche Rate führten, ist die zentrale Arbeitgeberorganisation nun nicht mehr an Lohnverhandlungen beteiligt. Die regio-

nenalen Organisationen bieten sich zahlenden Mitgliedern zwar als Verhandlungsvertreter auf der Arbeitgeberseite an, aber viele Firmen handeln nun im eigenen Namen oder beschäftigen unabhängige Verhandlungsvertreter. Der nationale Arbeitgeberverband bietet zahlenden Mitgliedern generelle Arbeitsmarktinformationen an. Wenige andere Wirtschaftsverbände sahen eine Notwendigkeit, bei den Verhandlungen der Arbeitgeber als kollektive Koordinatoren zu fungieren. Die Folge war die »Dekollektivierung« der Lohnverhandlungen sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nachfragerseite.

Erhebungen und Fallstudien

Die unmittelbaren Auswirkungen des neuen Gesetzes auf Arbeitnehmer und Unternehmen wurden in einigen Meinungsumfragen ermittelt, weil zum Teil die bestehenden Statistiken nicht dafür geschaffen waren, um derartig fundamentale Änderungen zu beschreiben:

- Eine Erhebung des *Arbeitsministeriums* über 190 Tarifverträge im Jahr 1992 ergab, daß die meisten neuen Verträge unternehmensweit gelten (nicht branchenweit), daß die Gewerkschaften in 45 Prozent der Fälle als Verhandlungsvertreter auftraten, daß 5 Prozent der Löhne fielen, 23 Prozent sich nicht änderten und 65 Prozent anstiegen und daß die Arbeitszeiten flexibler wurden.¹¹
- Eine detaillierte Erhebung unter Arbeitgebern im März 1993 ergab, daß sich das Arbeitsvertragsgesetz in einer starken Verbesserung der unternehmerischen Flexibilität, der Arbeitsproduktivität, der Ausbildung der Belegschaft und einer Verringerung der Kosten bei Einstellungen und Entlassungen auswirkte (Tabelle 2).

¹¹ Diese Zahlen stimmen nicht mit den Ergebnissen einer Erhebung des Industrial Relations Centre der Victoria Universität überein, die im Auftrag von den Gewerkschaften durchgeführt und von diesen finanziert wurde (Harbridge 1993a; 1993b).

Tabelle 2 – Auswirkungen des Arbeitsgesetzes: Umfrage unter Unternehmensführern — Prozentwerte der Antworten, März 1993

	Verglichen mit dem, was ohne das Arbeitsvertragsgesetz eingetreten wäre				
	Niedriger	Gleich	Höher	k.A.	Netto ^a
Lohnhöhe (normale Arbeitszeit)	12	63	21	4	9
Beschäftigungsniveau	11	69	16	4	5
Wachstum der Arbeitsproduktivität	1	47	45	6	47
Überstunden	20	55	14	11	-7
Teilzeitarbeit	6	51	26	17	24
Einstellungskosten	28	54	3	15	-29
Entlassungskosten	19	55	4	22	-19
Qualifikationsniveau	1	59	30	10	32
Handlungsflexibilität	1	31	63	6	66
Qualität des Managements	1	55	37	8	39

^aNetto = (Prozentwert der „Niedriger“-Antworten minus Prozentsatz der „Höher“-Antworten) als Prozent der Antworten anders als „keine Angabe“ (k.A.).

Quelle: New Zealand Institute of Economic Research (zitiert nach: Marshall, 1994:3)

- Eine detaillierte Erhebung unter Arbeitgebern im März 1993 ergab, daß sich das Arbeitsvertragsgesetz in einer starken Verbesserung der unternehmerischen Flexibilität, der Arbeitsproduktivität, der Ausbildung der Belegschaft und einer Verringerung der Kosten bei Einstellungen und Entlassungen auswirkte (Tabelle 2).
- Eine im September 1993, 15 Monate nach der Gesetzesnovellierung für das Arbeitsministerium durchgeführte Folgerhebung bei 1 000 Arbeitnehmern und

500 Unternehmensführern ergab, daß Arbeitnehmer mit neuen Verträgen das neue Lohnsystem eher guthießen als Arbeitnehmer, die sich noch in Beschäftigungsverhältnissen auf der alten Grundlage befanden. 42 Prozent berichteten über Steigerungen ihres Lohnes oder Gehaltes und 39 Prozent über keinerlei Änderungen des Einkommens ([NZ] Department of Labour, 1994). Die normalen Arbeitszeiten variierten nunmehr viel stärker als im alten System. 50 Prozent der Unternehmen schrieben die Produktivitätserhöhungen dem neuen Gesetz zu, und über die Hälfte des höheren Managements stimmte der Aussage zu, daß das alte zentrale Tarifverfahren Produktivitätssteigerungen verhindert habe. Die Arbeitgeber standen dem Arbeitsvertragsgesetz weit positiver gegenüber als die Arbeitnehmer. 73 Prozent der Arbeitnehmer meinten, ihre Beschäftigungssicherheit sei vermindert. Ein interessanter Gegensatz bestand zwischen a) einer allgemeinen Frage zu der grundsätzlichen Einstellung der Arbeitnehmer zum Arbeitsvertragsgesetz, die in 36 Prozent der Fälle positiv beantwortet wurde, aber in 43 Prozent der Fälle negativ, und b) einer speziellen Frage nach der Zufriedenheit mit den Umständen und Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses: Hier zeigten sich 73 Prozent aller Befragten zufrieden und nur 15 Prozent unzufrieden. Die persönliche Zufriedenheit hatte offensichtlich keinen Einfluß auf die allgemeine politische Meinung über das Gesetz.

- Eine entsprechende Meinungsumfrage von Heylen (September 1993) ergab, daß 46 Prozent der privaten Unternehmen dem neuen Gesetz direkt Produktivitätssteigerungen zuschrieben, wobei ein Fünftel aussagte, daß es eine wichtige Ursache für das Produktivitätswachstum gewesen sei. 40 Prozent der Unternehmen im öffentlichen Sektor gaben ebenfalls an, daß Produktivitätssteigerungen in den vergangenen Jahren auch auf das Arbeitsvertragsgesetz zurückzuführen seien (Marshall 1994: 3).

Im Februar 1996 — fünf Jahre nach Ratifizierung des Arbeitsvertragsgesetzes — veröffentlichte die MRL Research Group die Ergebnisse einer neuen umfangrei-

chen Befragung von Arbeitnehmern zu den Auswirkungen des neuen Arbeitmarktsystems. Die Ergebnisse zeigen eine wachsende Akzeptanz der Liberalisierung der Arbeitsmärkte und eine außerordentlich hohe Rate der Zufriedenheit mit dem eigenen Arbeitsleben jetzt, da sich Verhaltensweisen und der betriebliche Managementstil an die neuen Gegebenheiten angepaßt haben:

- 41 Prozent aller befragten Arbeitnehmer befürworten das neue System, nur 24 Prozent sprachen sich dagegen aus;
- 54 Prozent meinen, die neue Arbeitsmarktordnung ermögliche es neuseeländischen Firmen, bessere Wettbewerbserfolge zu erzielen, 52 Prozent sehen einen direkten Zusammenhang zwischen Wettbewerbsfähigkeit und flexibleren Arbeitspraktiken;
- 46 Prozent meinen, daß das Gesetz zu Produktivitätssteigerungen geführt habe und 54 Prozent, daß es für die Wirtschaft von Nutzen gewesen sei;
- 76 Prozent aller Befragten sagen jetzt, sie seien mit ihren eigenen Arbeitsbedingungen zufrieden oder sehr zufrieden, 78 Prozent sagen dies über ihre Bosse, 85 Prozent über den Inhalt ihrer Arbeit und 76 Prozent über ihre eigene Sicherheit ihres Arbeitsplatzes.

Es ist bemerkenswert, daß jetzt 77 Prozent nur direkt mit ihrem Arbeitgeber über ihre Arbeitsverträge verhandeln wollen, und nur 21 Prozent eine Mitwirkung von Gewerkschaftsvertretern oder anderen Drittparteien an Lohnverhandlungen wünschen (*National Business Review*, 16. Februar 1996: 22–23).

Diese Umfrageergebnisse bestätigen den Eindruck, daß sich die Arbeitnehmer und die Firmenmanager erfolgreich an die freie Arbeitsmarktordnung gewöhnt haben und daß die Menschen jetzt bei ihrer Tätigkeit am Arbeitsplatz ein außerordentlich hohes Maß an Befriedigung empfinden. Aber die neuesten Umfrageergebnisse zeigen immer noch einen Zwiespalt, der schon in früheren Umfragen zum Ausdruck kam: Im Prinzip, und was die Gesamtwirtschaft angeht, ist

man unsicherer als im unmittelbaren persönlichen Erfahrungsbereich. Es wird wohl dauern, bis die guten persönlichen Erfahrungen mit freien Märkten die Menschen auch in ihrer Ideologie zum Umdenken bewegen.

Der allgemeine Eindruck der Meinungsumfragen wird gestützt und ergänzt durch eine sorgfältige Fallstudie einer Gipsplattenfirma mit zwei Produktionsstätten, die bei den Lohnverhandlungen verschiedene Wege gingen, aber zu ähnlich positiven Ergebnissen kamen (siehe Kasten »Zwei Wege zum selben Ziel«). Positive Ergebnisse wurden auch von zahlreichen anderen Unternehmen berichtet. So meldete das Aluminiumunternehmen Comalco eine Verringerung der Bruttoarbeitskosten um 17 Prozent und eine Beschleunigung der Produktionszeit um 31 Prozent in seiner Aluminiumhütte, nachdem der erste Arbeitsvertrag in Kraft getreten war, und die chemische Industrie bot bei ihren ersten Vertragsverhandlungen im Gegenzug für neue Formen der Arbeitsorganisation Lohnerhöhungen zwischen 2,5 Prozent und 8 Prozent an (Jones 1993:12).

In der Praxis übernahmen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer das Vertragssystem relativ reibungslos. Im Februar 1993 gab es nur noch wenige Arbeitsplätze nach dem alten zentralen Tarifvertragssystem. 23,7 Prozent der Erwerbstätigen im privaten Sektor bewahrten jedoch in ihren Verträgen die herkömmlichen Tarifbedingungen. Ein Drittel aller Verträge war individuell durch die Arbeitnehmer ausgehandelt worden, 43,2 Prozent in Form von Unternehmenslohnverträgen. 9 Prozent hatten neue Mehrunternehmensverträge unterschrieben (Informationen aus der regelmäßigen »Haushalte-Arbeits-Erhebung« von Statistics New Zealand). Die meisten Streiks wurden rasch durch direkte Verhandlungen und ohne Rückgriff auf außenstehende Vermittler beendet

Zwei Wege zum selben Ziel

Die Revolution am Arbeitsplatz aus mikroökonomischer Sicht

Statistisches und anderes zusammenfassendes Material ist oft weniger gut zur Erklärung der wahren ökonomischen und sozialen Ursachen des Produktivitätswachstums geeignet als Fallstudien. Wir beziehen uns deshalb auf eine sorgfältig dokumentierte Fallstudie, um Licht auf die Effekte des Arbeitsvertragsgesetzes in zwei Betrieben zu werfen (McMorland et al. 1993). Die Fallstudie über die Änderungen an den Arbeitsplätzen in den frühen neunziger Jahren wurden in zwei Betrieben durchgeführt – einer in Christchurch und einer in Auckland –, die beide zu der Fletcher Challenge Group gehören. Beide produzieren Gipsplatten und ähnliches Baumaterial. Die Fallstudie illustriert den grundlegenden Wandel der Regeln und der institutionellen Ordnung sowie der Abläufe, der festgelegten Verantwortlichkeiten und der Ergebnisse der industriellen Arbeit.

Die Firma Winstone Wallboards Ltd (WWL) war alteingesessen und wie das gesamte neuseeländische produzierende Gewerbe von den Gewerkschaften stark dominiert; die verschiedenen Berufe waren strikt nach Gewerkschaften gegliedert. Die Firma erfreute sich außerdem eines Monopols auf dem nationalen Markt. Während des Aussiebeprozesses im produzierenden Gewerbe in den achtziger Jahren schloß sie einen Betrieb in Wellington. Die Firma, die lange ein Familienbetrieb gewesen war, wurde von Fletcher Challenge, einem größeren Konzern, übernommen.

Die Arbeiter verhielten sich der WWL gegenüber loyal, aber diese Loyalität äußerte sich nicht in gutem Arbeitsverhalten und hoher Produktivität. Arbeiter und Vorarbeiter weigerten sich, Verantwortung zu übernehmen (McMorland et al. 1993: 9), und angesichts des Fehlens von Wettbewerbsdruck wurde der Weiterbildung, Qualitätskontrolle und Sicherheit wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Arbeiter leisteten lange Schichten, um Überstundenzahlungen zu erhalten und hatte keine Anreize, die Produktion zu erhöhen.

Als das Arbeitsvertragsgesetz im Mai 1991 verabschiedet wurde, mußten in beiden Betrieben neue Lohnvereinbarungen getroffen werden. In Christchurch übernahm ein tatkräftiger Manager, der aus der Produktion aufgestiegen war, den Betrieb und bewies Autorität, indem er einen unkooperativen Vorarbeiter entließ und indem er direkt mit den Arbeitern kommunizierte. Die Arbeitnehmer verstanden, ihr Betrieb könnte geschlossen werden, und aus Thailand würden billigere Gipsplatten eingeführt. Nach der Gesetzesänderung wurde partizipativ die Vereinbarung getroffen, den alten zentral fixierten Arbeitsvertrag ein weiteres Jahr gelten zu lassen, um Zeit zum Atmen zu gewinnen. Auf beiden Seiten herrschte große Unsicherheit über die neue Herausforderung, aber das Management sah dies als eine Chance, die Produktivität zu steigern und tief verwurzelte, kontraproduktive Arbeitspraktiken auszumerzen. In einem frühen Stadium wurde darüber hinaus in Übereinkunft mit den Betriebsangehörigen entschieden, statt individueller Verträge einen Werksvertrag abzuschließen.

Die Arbeiter entschieden bald, daß sie die Vertragsverhandlungen nicht ihrer alten Gewerkschaft, der Holzarbeitergewerkschaft, überlassen wollten. Auch nahmen sie das Angebot der Metallarbeitergewerkschaft nicht an, die Verhandlungen für sie zu übernehmen (McMorland et al. 1993: 16), teils weil sie die Pflichtmitgliedschaft in Gewerkschaften ablehnten, teils weil sie die Trennung in Berufsgruppen ablehnten, die ihnen durch die Gewerkschaften auferlegt war. Die Arbeiter gründeten einen eigenen, firmeninternen Beratungsausschuß, der die Aufgabe hatte, einen neuen Lohnvertrag auszuhandeln, über den jedoch eine abschließende Abstimmung durch alle Arbeiter stattfinden sollte. Die Arbeiter aus der Produktion hielten klugerweise alle Optionen offen und hätten zur Gewerkschaft als Verhandlungsvertreter zurückkehren können. Die Verhandlungen ergaben schließlich einen Grundlohn, klar definierte Prämien für Qualifikationen und ein »Gewinnbeteiligungskonzept«, nach dem Produktivitätssteigerungen in-

nerhalb von Arbeitsteams geteilt wurden. Dieser Vertrag wurde angenommen. Die Arbeiter zeigten sogleich ein direktes Interesse an Produktivitätssteigerungen. Sie wurden nicht länger für die Anwesenheit am Arbeitsplatz bezahlt (und maximierten folglich nicht mehr die Zahl der eingesetzten Arbeitsstunden), sondern wurden für das Produktionsergebnis bezahlt, was sie zu einer Leistungsorientierung verpflichtete. Alle hatten bald das Gefühl, an einem »Win-Win-Prozeß« beteiligt zu sein (McMorland et al. 1993: 18).

Die Produktion stieg, die Fertigungsgeschwindigkeit der Herstellung erhöhte sich (41 Produktionsmeter pro Minute 1991, 43 Meter 1992, 49 Meter, Anstieg um 15 Prozent, 1993, eine weitere Steigerung um 6 Prozent 1994; McMorland et al. 1993: 34). Die Qualität der Produktion verbesserte sich, so daß die Firma dazu überging, nur »Klasse A«-Gipsplatten zu verkaufen. Die Arbeiter nahmen auch an einem Rotationssystem teil, und Mehrfachqualifikation wurde die Regel, was die Arbeit interessanter machte. Die Notwendigkeit von Qualitäts- und Leistungskontrollen nahm ab, und die Arbeitnehmer erwarben neue Qualifikationen und Fachkenntnisse. Im Juli 1993 wurde ein neuer Arbeitsvertrag innerhalb eines Tages abgeschlossen.

In dem Betrieb in Auckland verlief der Änderungsprozeß anders. Die Arbeiter sprachen sich für Gewerkschaftsverhandlungen aus, doch es wurde ebenfalls ein innerbetrieblicher Beratungsausschuß eingerichtet. Es gab während der Verhandlungen große Verwirrungen und Konflikte zwischen den zwei Gewerkschaften, die im Werk Auckland Mitglieder vertraten, was die Arbeiter mißbilligten. Die Manager taten nicht viel, um die Kommunikation zu verbessern; das Management führte ohne Konsultation der Belegschaft einen Dreischichtbetrieb ein, was viele Arbeiter des Einkommens aus den Überstunden beraubte. Die Verhandlungen befanden sich in einer Sackgasse. Das Beispiel des Erfolges in Christchurch beeinflusste jedoch die Verhandlungen, und die Grundzüge des Vertrags für das Werk in Christchurch wurden schließlich übernommen. Erst im

nachhinein erkannten die Arbeiter, daß sie Einkommenszuwächse verzeichnen würden. Die Arbeitsmoral der Belegschaft verbesserte sich, und die Produktivität stieg. Nachdem der Wirkungskreislauf von Produktivitätszuwächsen und höheren Löhnen einmal in Gang gesetzt war, überflügelte das Werk Auckland sogar den Betrieb in Christchurch in Produktivität und Produktqualität.

Verhaltens- und Regeländerungen

Meinungsumfragen, Fallstudien, Zeitungsberichte und verstreute Hinweise untermauern die Schlußfolgerungen, die man auch auf der Basis einfacher ökonomischer Theorie über die Funktionsweise weniger stark regulierter Arbeitsmärkte hätte vorhersagen können:

- Die Manager erhielten neue Möglichkeiten beim Einsatz der Humanressourcen in ihren Unternehmen. Für produktivere Arbeitsorganisation und Innovationen konnten sie Lohnanreize anbieten. Die Kommunikation zwischen Arbeitnehmern und Managern ist nun direkt und intensiver. Die Arbeitnehmer haben darüber hinaus weit größeren Einfluß darauf, wie ihr Arbeitsplatz organisiert wird. Sowohl Arbeitnehmer als auch Manager machten von dieser neuen Unabhängigkeit von zentralisierten Tarifregelungen für die Arbeitsplätze aktiven Gebrauch und veränderten die Organisation der Arbeitsabläufe und Betriebspraktiken, um sie den besonderen Umständen von Zeit und Ort anzupassen.
- Die Entlassung von Belegschaftsmitgliedern, die nicht effizient arbeiten oder gegen die Unternehmensinteressen handeln, ist einfacher geworden. Vor Inkrafttreten des Arbeitsvertragsgesetzes konnten etwa wegen unentschuldigter Abwesenheit oder Alkoholkonsums am Arbeitsplatz entlassene neuseeländische Arbeitnehmer das öffentlichen Schlichtungsverfahren oder den Arbeitsgerichtshof anrufen und behaupten, daß beim Entlassungsvorgang Verfahrensvorschriften verletzt worden seien.

Da die meisten Manager nicht in allen Verfahrensvorschriften geschult waren, und da das öffentliche Schlichtungsverfahren oder der Arbeitsgerichtshof dazu tendierten, bei der Dokumentation und den Verfahren nach Fehlern zu suchen, waren Kündigungen de facto sehr schwierig. Damit war die Schaffung neuer Arbeitsplätze weniger attraktiv, und viele Manager hatten es aufgegeben, ihr Personal wirkungsvoll zu managen. Nach dem ursprünglichen Entwurf des Arbeitsvertragsgesetzes hätten Verfahrensfehler keine Gründe für die Widerrufung von Kündigungen geliefert; aber das letztlich verabschiedete Gesetz behielt Verfahrensmängel bei und legte damit die Grundlage dafür, daß das Arbeitsgericht Regeln schuf, die Kündigungen teuer und kompliziert machen.

- Gewerkschaften haben nicht mehr automatisch das Lohnverhandlungsrecht. Sie müssen von jedem Arbeitnehmer zur Handlung beauftragt werden, getrennt für jeden einzelnen Vertrag. Sie müssen deshalb zum einen mit anderen »Verhandlungsvertretern« konkurrieren. Einige von diesen sind ehemalige Gewerkschaftsfunktionäre, die private Verhandlungsagenturen gründeten. Zum anderen müssen Gewerkschaftsfunktionäre jetzt mit den einzelnen Arbeitnehmern konkurrieren, die ihre eigenen Verträge selbst aushandeln. Nach drei Jahren unter dem neuen Gesetz ergab die Untersuchung einer Stichprobe von Verträgen, daß die Vertretung durch Gewerkschaften immer noch die verbreitetste Verhandlungsart ist; etwa 85 Prozent der Arbeitnehmer nutzten Gewerkschaftsvertreter, die in ihrem Auftrag verhandelten (Herbringer et al. 1994: 25). Andere Zahlen und spätere Umfragen, wie die oben zitierte Befragung von 1996, lassen darauf schließen, daß dies eine relativ hoch angesetzte Schätzung ist. Doch wie groß der Anteil an gewerkschaftlich ausgehandelten Verträgen auch immer sein mag, die Arbeitnehmer haben jetzt die Kontrolle über die Gewerkschaftsfunktionäre, wenn sie diese in ihrem Auftrag handeln lassen. Sie können ihnen Handlungsanweisungen geben.

- In einem Fall, kurz nach der Verabschiedung des Arbeitsvertragsgesetzes, machte eine Baustofffirma den Vorschlag, unterschiedliche Verträge für die an unterschiedlichen Orten gelegenen Steinbrüche zu schließen. Die an nationale Verträge gewöhnte Gewerkschaft forderte einen einheitlichen Branchentarifvertrag. Doch die Arbeitnehmer wiesen ihre Gewerkschaft an, die unterschiedlichen Verträge zu akzeptieren, die ihre Unternehmen anboten, was wiederum regionale Unterschiede zur Folge hatte (Jones 1991: 17). Es gibt zahlreiche ähnliche Beispiele, die zeigen, wie bereitwillig Arbeitnehmer ihre Arbeitsbedingungen und ihr Geschick in die eigene Hand nahmen.
- In vielen Firmen ermöglichten die ausgehandelten, das Management des Arbeitsablaufes betreffenden Änderungen eine viel bessere Nutzung des Kapitalbestandes. Wie bereits erwähnt, war Neuseeland ein Meister der Kapitalverschwendung gewesen, nicht zuletzt aufgrund der Rigiditäten des alten Beschäftigungssystems. Die Freiheit der Arbeitsverträge und die globale Liberalisierung des Wirtschaftslebens erlaubten den Unternehmen nunmehr, in mehreren Schichten zu arbeiten und dafür Sorge zu tragen, daß die Arbeitspläne die stetige Nutzung des Kapitalbestandes nicht behinderten. Die vorhersehbare Reaktion der Unternehmen auf die durch das neue System ermöglichte höhere Kapitalproduktivität war ein sprunghafter Anstieg der Investitionen.
- Nach dem alten System wurde der Lohn oft für die bloße Anwesenheit am Arbeitsplatz gezahlt, nicht für die produzierten Stücke oder ihre Qualität. Die neuseeländischen Arbeitnehmer pfl egten ihre Einkommen durch Überstunden zu maximieren. In vielen Wirtschaftszweigen gab es lange Arbeitszeiten. Nach dem neuen System gibt die Leistung den Ausschlag für den Inhalt der Lohnhöhe, und die Arbeit in mehreren Schichten hat oft die effektive Arbeitszeit reduziert. Die Leistungsmessung im Rahmen neuer Arbeitsverträge stellte häufig neue Anforderungen an das Management und veränderte das Arbeitsverhalten aller Beteiligten. Die Verbesserungen wurden am schnellsten dort übernommen, wo man partizipativ das neue System erlernte, und wo Manager und Ar-

beitnehmer intensiv über die Möglichkeiten der neuen Freiheit kommunizierten.

- Die Lohnraten wurden differenzierter, es kam zu vielen Bewegungen bei den relativen Lohnsätzen und regionalen Unterschieden der Lohnhöhe, ein Umstand, der Investitionen stärker als zuvor in rückständige ländliche Regionen und auf die ärmere Südinsel zieht. Die größten Änderungen bei den relativen Löhnen fanden in den ersten zwei Jahren des neuen Systems statt. Seitdem sind die Lohnrelationen relativ stabil (Jones 1991).
- Die Lohnkalkulation wurde oft vereinfacht; eine Unzahl von »Straflöhnen«, z.B. für Wochenendarbeit, Arbeit bei Lärm oder Schlechtwetterzuschläge wurden in eine einheitliche, transparentere Lohnskala integriert. Hohe »Zuschläge« für Überstunden (doppelte oder höhere Sätze) wurden seltener. Die Vereinfachung der Lohnkalkulation ersparte den Unternehmen und Arbeitnehmern beträchtliche Transaktionskosten. Demgegenüber kommen jetzt Produktivitätsklauseln sehr häufig vor. Im Jahr 1994 enthielten 15 Prozent aller Verträge solche Klauseln, und der Prozentsatz von Verträgen mit flexiblen Arbeitszeiten stieg auf 38 Prozent aller Verträge (Jones 1991: 10).
- Anfänglich veränderte sich das Reallohniveau aufgrund der Rezession und des hohen Grades an Preisstabilität nur wenig, aber die Grundlöhne wuchsen in den Jahren 1992/93 und 1993/94 durchschnittlich jeweils um über einen Prozentpunkt (Harbridge et al. 1994:4).
- Das neue Vertragssystem führte zu den Qualifikationen angepaßten, differenzierten Löhnen. Das alte zentralisierte System hatte recht egalitäre Lohnsätze für alle zur Folge, so daß es für hochqualifizierte Werkzeugmacher oft einträglicher war, als Taxifahrer oder Hafendarbeiter zu arbeiten. Im Vertragssystem haben Personen mit hohen Qualifikationen jetzt einen Anreiz, ihre wertvollen Fachkenntnisse auf dem Markt anzubieten, und es gibt Hinweise darauf, daß benötigtes Fachwissen tatsächlich dort eingesetzt wird, wo es die höchste Pro-

duktivität erzielt. Umgekehrt erzielen wenig qualifizierte Personen geringere Lohnanstiege. Dies ist keine Überraschung, da sich der neuseeländische Arbeitsmarkt internationalisiert, und geringqualifizierte Neuseeländer auf direkte Weise mit dem großen Arbeitsangebot in Asien konkurrieren.

- In den ersten drei Jahren unter dem Arbeitsvertragsgesetz erzielte das private Gewerbe höhere Lohnzuwächse als der staatliche Bereich und die öffentlichen Dienstleistungsbetriebe (Harbridge et al. 1994: 6).
- Ein möglicherweise nicht erwartetes Ergebnis war das Verschwinden der historischen Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern in vielen Betrieben. An die Stelle von Klassenunterschieden ist Teamgeist getreten. Das Erbe der langwährenden Wirtschaftskonflikte im weit entfernten Großbritannien wurde abgeworfen, und in den gut geführten Unternehmen entwickelt sich ein Sinn für Kooperation und Partnerschaft.
- Der traditionelle politisierte »öffentliche Zirkus« mit Lohnrunden hat Platz gemacht für Verträge auf zahlreichen, differenzierten Arbeitsmärkten, die wenig öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Oft sind emotionale Konflikte von Interessengruppen über vermeintliche Grundsätze in zahlreichen dezentralisierten Vertragsverhandlungen aufgelöst worden. Mögliche Konflikte werden jetzt entsprechend den spezifischen Umständen von Zeit und Ort gelöst. Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und Streiks, zuvor ein häufiges Thema in den neuseeländischen Medien, sind aus den Schlagzeilen praktisch verschwunden.

Als Folge des Arbeitsvertragsgesetzes sind die Arbeitsverträge leistungsorientierter geworden und reagieren flexibler auf sich wandelnde Rahmenbedingungen, während sich insgesamt die Arbeit, die Bezahlung und andere Vertragsbedingungen nicht dramatisch verändert haben. Nur wenige Arbeitnehmer oder Unternehmen verloren durch den Systemwandel die Orientierung, und Informationen über

die allgemeinen Arbeitsmarktkonditionen standen den Parteien in den verschiedenen Lohnverhandlungen offensichtlich problemlos zur Verfügung.

Die Klage vor der IAO

Als die öffentliche Meinung dem neuen Gesetz gegenüber positiver eingestellt war, startete der »neuseeländische Gewerkschaftsbund« im Februar 1993 einen Angriff auf bestimmte Aspekte des Arbeitsvertragsgesetzes bei der Internationalen Arbeitsorganisation IAO. Durch internationale Abkommen versuchten die Gewerkschaften umzustürzen, was Neuseelands gewähltes Parlament beschlossen hatte. Der Gewerkschaftsbund führte Klage über Verletzungen der Vereinigungsfreiheit durch die neuseeländische Regierung und behauptete, daß die fehlende ausdrückliche Anerkennung der Gewerkschaften durch das Arbeitsvertragsgesetz die UN-Konvention zur Vereinigungsfreiheit von 1948 und die Konvention zum Recht auf Organisation und Tarifverhandlungen von 1949 verletze. Die Regierung wies das vorläufige Urteil der IAO zurück und betonte: »Das Arbeitsvertragsgesetz sei ein wichtiges Element der Regierungsstrategie zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums, für höhere Beschäftigung sowie den Aufbau eines starken Gemeinwesens und einer zusammenhängenden Gesellschaft« (NZ Government, 1994:29).

Nach einer detaillierten Analyse dieser Stellungnahme der Regierung ließ die IAO die meisten ihrer vorläufigen Ergebnisse im Endbericht fallen. Die neuseeländische Regierung, die diese UN- und IAO-Konventionen sowieso nicht ratifiziert hatte (International Labour Organisation 1994: 40), bekräftigte von Beginn an, daß sie daß Gesetz nicht verändern werde. Dies sicherte das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Stabilität der neuen Institutionen.

Anfang 1994 hatte der Ausschuß des IAO nach ausführlichen Untersuchungen (Gerichtsfall Nr. 1698) keine größeren Bedenken gegen das Arbeitsvertragsgesetz mehr, bestätigte aber »die etablierten Prinzipien der Tarifverhandlung« und

gab der Hoffnung Ausdruck, daß es parteiübergreifende Diskussionen geben werde. Er wiederholte, daß »Arbeitnehmer und Gewerkschaften in der Lage sein sollten, zur Unterstützung von Tarifverträgen mit mehreren Unternehmen zum Streik aufzurufen, was in Paragraph 63 (e) des *Arbeitsvertragsgesetzes* gegenwärtig explizit als ungesetzlich bezeichnet wird« (International Labour Organisation, 1994:85 f.). Die neuseeländische Regierung und die IAO stimmten darin überein, hinsichtlich der grundlegenden philosophischen Fragen über individuelle Freiheit und korporatistischen Kollektivismus verschiedener Meinung zu bleiben. Die Zurückweisung kollektiver Sozialvereinbarungen, wie sie von der IAO bevorzugt werden, ist die logische Fortsetzung der individualistischen Philosophie, die das Leitbild der gesamten neuseeländischen Wirtschaftsreformen darstellt (Rasmussen et al. 1995: 25–28).

Verbleibende Marktunvollkommenheiten

Obwohl weithin anerkannt wird, daß das Arbeitsvertragsgesetz der gesamten Arbeitswelt eine völlig andere institutionelle Grundlage gegeben hat, sind die Reformen als »unvollendete Revolution« bezeichnet worden (Brook 1991). Verschiedene Reste des alten traditionellen Systems wurden von einigen Arbeitgebern kritisiert:

- Der *New Zealand Business Roundtable* steht – in Anlehnung an Stiglers Argumentation hat – der fortdauernden Existenz eines gesetzlich festgelegten Mindestlohns kritisch gegenüber (Stigler 1946; siehe auch Cumming, 1988; Gorman 1993; Minford 1993). Das hat nicht zuletzt den Grund darin, daß auf diese Weise der Eintritt in den Arbeitsmarkt für wenig produktive Arbeitnehmer erschwert wird (ACIL Economics and Policy 1994 und Sloan 1994, beide für den *Business Roundtable*, siehe auch Brosnan-Rea 1991; Hartley 1992). Die verlässlichsten verfügbaren Werte, aufgegliedert nach Teenagern und Erwachsenen, zeigen, daß der Mindestlohn einige Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hat: Sorgfältige ökonometrische Analyse führt zu dem

Schluß, daß ein zehnprozentiger Anstieg des Mindestlohnes die Beschäftigung aller jungen Erwachsenen (im Alter 20–24 Jahre) um etwa 1,4–1,8 Prozent verringern würde und bei jungen Erwachsenen ohne Schulbildung oder weiterführende Qualifikationen um etwa 3,4–3,8 Prozent. Durch eine Verringerung des Mindestlohnes würde die Beschäftigungsrate junger Erwachsener steigen (Maloney 1994b).

- Beobachter auf Arbeitgeberseite äußern sich kritisch über den Fortbestand des *Arbeitsgerichts* und seiner Rechtsprechung, die häufig zugunsten der Arbeitnehmer ausfällt. Die Tatsache zum Beispiel, daß Arbeitgeber bei Entlassungen nicht die vorgeschriebenen Verfahrensvorschriften befolgen, führt noch immer zu Urteilen, die eine Wiedereinstellung entlassener Arbeitnehmer zur Folge haben, selbst wenn triftige Entlassungsgründe vorliegen. Mit anderen Worten, es werden alte Gewohnheiten beibehalten, obwohl sie im Gegensatz zum Geist der Arbeitsmarktreformen stehen (NZ Business Roundtable/NZ Employers' Federation 1993; Sloan 1994). Es gab Forderungen nach Abschaffung dieses speziellen Gerichts für Arbeitsangelegenheiten und stattdessen die Rechtsprechung über Arbeitsverträge direkt an die Zivilgerichte weiterzuleiten, die in wirtschaftlichen Dingen größere Erfahrung haben (Alan Jones in *The Dominion*, 12. August 1993: 8).

Das *Arbeitsvertragsgesetz* dehnte den Schutz vor individuellen Mißständen auf Nichtgewerkschaftler aus, einschließlich der Angestellten, und öffnete die Tür für eine größere Zahl von Rechtsstreitigkeiten und eine Verlagerung von Verfahrensstreitigkeiten (Howard 1995). Standardrechtsvorschriften und die Zuständigkeit des allgemeinen Rechts scheinen sich jedoch allmählich durchzusetzen. Der (allgemeine) *Appellationsgerichtshof* hat weniger als die Hälfte der Entscheidungen des *Arbeitsgerichts*, die von 1987 bis 1993 verhandelt wurden (23 von insgesamt 48 Fällen), aufrechterhalten. Dennoch würden die Kosten des Beschäftigungssystems des Landes wahrscheinlich gesenkt, wenn alle Ar-

beitsvertragsangelegenheiten zum allgemeinen Recht gehören und allgemeinen Gerichten überlassen würden (Howard 1995).

- Obwohl die Sozialleistungen gekürzt und rationalisiert wurden (St. John 1993; Sloan 1994), werden sie von einigen Beobachtern immer noch als Schwächung der materiellen Anreize zur Arbeitsuche angeprangert. Wie bereits erwähnt, führt die Kombination eines Sicherheitsnetzes von Sozialleistungen mit einer relativ flachen Einkommenssteuerprogression zu hohen Grenzsteuersätzen bei der Aufnahme einer Beschäftigung. Dies kann sich daher bei der Arbeitsuche als negativer Anreiz auswirken. Anlaß zu Bedenken gibt, daß viele Personen vom Erhalt von Arbeitslosenbeihilfen zu Leistungen aufgrund von Krankheit, Unfall oder anderen Sozialleistungen übergegangen sind. Doch mit zunehmender Beschäftigung hat sich diese Entwicklung inzwischen abgeschwächt.
- Die dauerhaftesten Einwände gegen das Arbeitsvertragsgesetz kommen von den Gewerkschaften, sowohl von den organisierten Arbeitnehmern als auch vom politischen Flügel, der *Labour Party*, die nach einem Linksruck versprochen hat, Schlüsselbestimmungen des Gesetzes wieder abzuschaffen. Die Gründe für ihre Einwände sind offensichtlich: der Verlust beitragszahlender Mitglieder und der Verlust der Monopolkontrolle. Die *Labour*-Politiker können sich auf die öffentliche Unterstützung durch die Teile der Wählerschaft verlassen, die weniger an ökonomischer Effizienz als an Gleichheit und nicht-materiellen Zielen orientiert sind. Allerdings zeigen Meinungsfragen, daß die *Labour Party* sehr wenige Anhänger hat.

Eine von der Regierung beauftragte Kommissiongruppe, die Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit entwickeln sollte, lieferte ihren Bericht Ende des Jahres 1994 ab (Prime Ministerial Taskforce, 1994). Ihr Bericht enthielt eine ausführliche Sammlung von detaillierten, oft interventionistischen Vorschlägen, stieß jedoch nur auf geringe positive Resonanz. Das lag zum Teil daran, so kann angenommen werden, daß die Regierung Neuseelands sich vom Selbstver-

ständnis des ›Alleskönners‹ weit entfernt hat, und daß sich das Regieren jetzt mehr auf einen Rahmen von Grundregeln verläßt, innerhalb dessen es spontanen Marktkräften überlassen wird, die erwünschten Resultate zu erzielen. Teilweise war die Ablehnung des Berichtes auch darauf zurückzuführen, daß der marktwirtschaftliche Ansatz zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichtes bereits zu beträchtlichen Rückgängen der Arbeitslosigkeit geführt hatte (siehe nächstes Kapitel 4).

4. Allgemeine Lehren?

Bisherige wirtschaftliche Ergebnisse

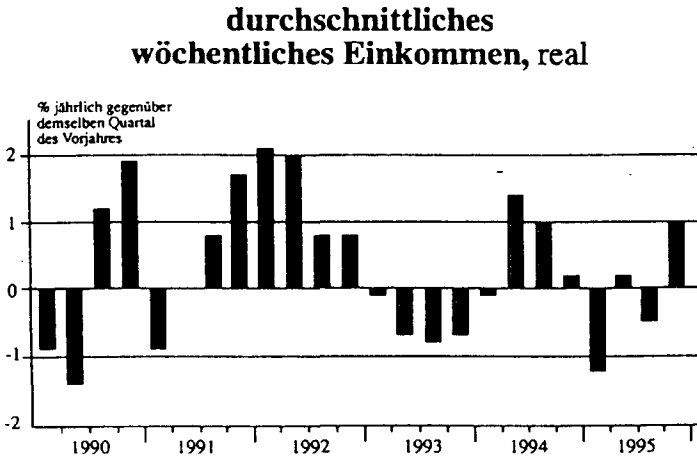
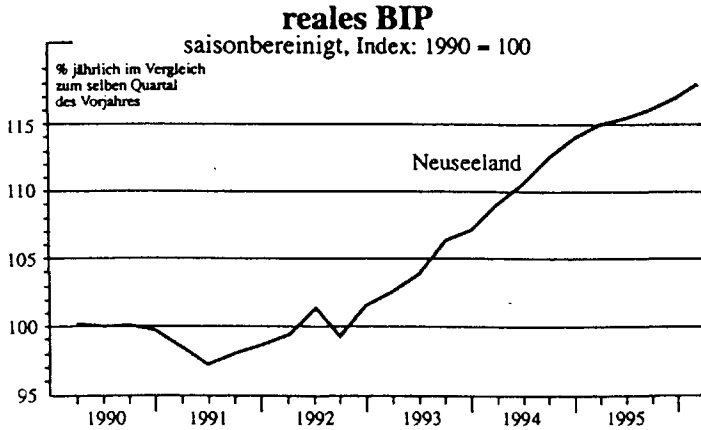
In der ersten Hälfte des Jahres 1991 ging die Rezession, die 1989 begonnen hatte, zu Ende. In den drei Jahren bis 1995 wuchs die Produktion um insgesamt 15 Prozent, so viel wie während des ganzen Jahrzehnts von 1974 bis 1984, während eines Zeitraums also, den die Neuseeländer als die »gute alte Zeit« betrachten. Seit Anfang 1991 erfuhren Nachfrage und Produktion einen beständigen Aufschwung, der von moderaten Steigerungen der Realeinkommen begleitet war (durchschnittliche jährliche Rate seit Inkrafttreten des Arbeitsvertragsgesetzes bis Ende 1994: 0,4 Prozent). Diese Form des Aufschwunges unterschied sich von früheren Konjunkturaufschwüngen, als von gesteigerter Nachfrage sofort globale Lohnsteigerungen ausgelöst wurden. So führte der Aufschwung in den Jahren 1984/85, als die Labour-Regierung mit dem Reformprogramm begonnen hatte, aber die Arbeitsmärkte re-reguliert hatte, sofort zu einer Lohnexplosion, die von wachsender Inflation und Arbeitslosigkeit gefolgt wurde (vergleiche Abbildung 1: 25).

Unter dem neuen Lohnfindungssystem war das Profil des Aufschwungs deutlich anders. Trotz nach oben gerichteter Lohnanpassungen in der Folge des neuen Gesetzes (Abbildung 2), führte der Aufschwung zur Schaffung von sicheren Arbeitsplätzen und einer spektakulären Verringerung der Arbeitslosigkeit. Die wirtschaftliche Erholung schuf besonders im produzierenden Gewerbe und in den Exportbranchen zahlreiche neue Arbeitsplätze. Vom Inkrafttreten des Arbeitsvertragsgesetzes bis Mitte 1995 wurden über 150 000 neue Arbeitsplätze geschaffen, was der Größe der gesamten Erwerbsbevölkerung von Christchurch oder Wellington entsprach (und 10,3 Prozent der Zahl der Beschäftigten am Tiefpunkt der Rezession). Im März 1995 gab es 5 Prozent mehr Arbeitsplätze als ein Jahr zuvor. Die Regierung prognostiziert heute weitere 135 000 neue Arbeitsplätze bis

1998 (Myers 1995: 2), und das Beschäftigungswachstum hat sich während der konjunkturellen Abschwächung von 1995/96 weiter fortgesetzt.

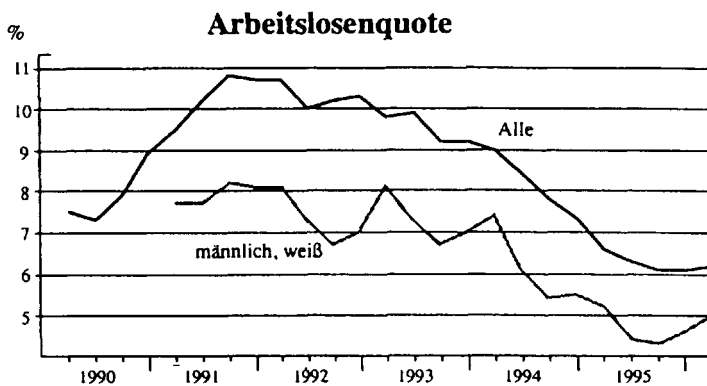
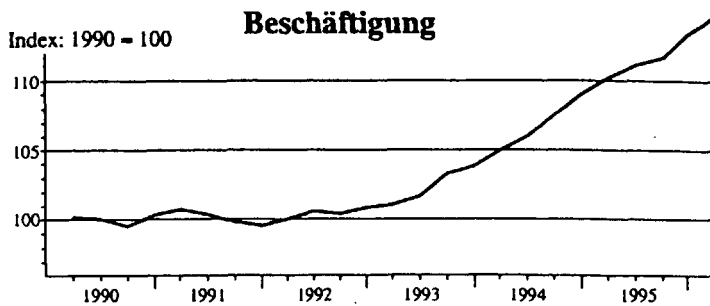
Im Gefolge des Arbeitsvertragsgesetzes gab es viele Anzeichen dafür, daß die Erwerbsbevölkerung ein höheres Qualifikationsniveau erstrebt. Das Wachstum der Beschäftigtenzahl mit tertiärer Ausbildung ist weit größer als das Wachstum der Gesamtbeschäftigung, und der Anteil der hochqualifizierten Arbeitsplätze an der Gesamtproduktion steigt schnell an. Das spiegelt die zunehmende Arbeitsteilung mit den neu industrialisierten Ländern Ostasiens wider, in denen gering qualifizierte Arbeit relativ billig ist. Als Folge der Internationalisierung des neuseeländischen Arbeitsmarktes und der Lohnflexibilität unter dem neuen Gesetz sind die Qualifikationsprämien gestiegen. Die Erwerbsbevölkerung Neuseelands hat auf die Marktsignale konstruktiv reagiert: Menschen mit Qualifikationen, die Arbeitsplätze hatten, für die diese Qualifikationen nicht benötigt wurden, gingen nun dorthin, wo ihre Qualifikationen ein zusätzliches Einkommen einbringen; und viele junge Arbeitnehmer erwerben und nutzen nunmehr nachschulische Ausbildungsmöglichkeiten (von nur 12 Prozent der 20–24jährigen im Jahr 1966 bis auf 43 Prozent im Jahr 1994). Mit Ausnahme der Maoris und der Einwanderer von den pazifischen Inseln gibt es unter den jungen Menschen heute wenige ohne jegliche Berufsausbildung.

Abbildung 2 – Wachstum und Arbeitsmärkte, 1990–1996



Quelle: Statistics New Zealand, »Hot off the Press«, passim

Fortsetzung Abbildung 2



Quelle: Statistics New Zealand, »Hot off the Press«, passim

Die Ergebnisse der Arbeitsmarktreformen wurden von der wachsenden Offenheit der Volkswirtschaft und dem Wettbewerb auf den Produktmärkten beeinflusst, was zum Wettbewerb auf dem neuseeländischen Arbeitsmarkt beiträgt. Dies brachte Rex Jones, der Führer der Metallarbeitergewerkschaft kürzlich, in einem Interview deutlich zum Ausdruck, als er sagte: »Die Arbeitnehmer und Arbeitgeber Neuseelands haben sich verbündet, um es mit den Exportmärkten der Welt aufzunehmen« (*Australian Financial Review*, 5. Juni 1995: 14). Die neuseeländische Erwerbsbevölkerung wird international wettbewerbsfähiger. Der bereits erwähnte »Weltwettbewerbsbericht« konstatierte eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des »Humanfaktors Mensch«: Während Neuseelands »Humanressourcen« im Jahr 1989 unter 33 alten und neuen Industrieländern den 22. Platz einnahmen (Kasper 1991: 39), lagen sie 1994 unter 41 Ländern auf Platz 13 (IMD-WEF 1994: 44). Es dürfte schwierig sein, den größten Anteil an dieser Steigerung nicht den verbesserten institutionellen Rahmenbedingungen für die Arbeitsmärkte zuzuschreiben. Im Jahr 1993 hatten neuseeländische Produktionsstätten 25–50 Prozent Lohnkostenvorteile gegenüber Australien (Jones 1993: 12); und die Hafengebühren lagen 20–25 Prozent unter denen in australischen Häfen. Eine steigende Anzahl von Produktionsstätten wurde von Hochlohnländern wie Hong Kong und Australien nach Neuseeland verlagert. Außer Vorteilen aufgrund der natürlichen Ressourcen werden flexible Arbeitsverhältnisse, die die Nutzung des Kapitalbestandes in mehreren Schichten erlauben, und niedrige Lohnraten als Ursachen für die Standortinnovation genannt.

Die verbesserte Leistungsfähigkeit der liberalisierten Arbeitsmärkte hatte dramatische Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit:

- Von einem Höchststand von fast 11 Prozent im September 1991 fiel die Gesamtarbeitslosenquote beständig (auf 6,1 Prozent im März 1996, Abbildung 2). Die Arbeitslosenquote der männlichen Pakehas (Neuseeländer europäischer Abstammung) lag im März 1996 bei 4,3 Prozent.

- Viele Langzeitarbeitslose nahmen wieder eine Beschäftigung auf. Die Wiederbeschäftigung von Menschen mit geringeren Arbeitsqualifikationen hat wohl die Zuwachsrate des durchschnittlichen Wocheneinkommens im Jahr 1993 etwas reduziert (Abbildung 2). Aber dadurch trat eine willkommene Verringerung der Kernarbeitslosigkeit ein. Im März 1995 war die Zahl der Langzeitarbeitslosen nicht weniger als 36,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr gefallen.
- Der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt hat auch die Maori und die Einwanderer von den pazifischen Inseln erfaßt, typischerweise Bevölkerungsgruppen mit hoher Arbeitslosigkeit, hoher Abhängigkeit von Sozialleistungen und ernsthaften sozialen Problemen. Im März 1996 lag die Arbeitslosenquote bei den Maori bei 19 Prozent (gesunken von 27,3 Prozent fünf Jahre früher). Im dem Jahr bis September 1994 betrug das Beschäftigungswachstum bei den Maori 16,4 Prozent, das war eine zweimal so hohe Rate wie die bei den Pakehas (*The Australian*, 18. November 1994: 5).
- Die Jugendarbeitslosigkeit ist größer als die durchschnittliche, sinkt aber gemeinsam mit der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Viele Arbeitsverträge mit jungen Menschen beinhalten bescheidene Löhne, aber diese Lohnflexibilität erlaubt es jungen Menschen, »ihren Fuß auf die unterste Stufe der Arbeitsleiter zu setzen« und so Praxiserfahrungen zu sammeln. Junge Menschen haben jetzt Zugang zur besten Berufsausbildung, die es gibt, nämlich als Mitglieder von Teams am Arbeitsplatz.
- Es gibt erste Berichte über Knappheiten an qualifizierten Arbeitskräften. Die Zahl der offenen Stellen weist einen (leichten) Aufwärtstrend auf.

Während einige der makroökonomischen Werte konjunkturell beeinflußt und teilweise durch die lange Rezession vor dem Aufschwung bedingt sind, wäre es unserer Meinung nach unmöglich, den größten Anteil an der inflationsfreien Expansion seit 1991 nicht auf die vorhergehenden institutionellen Reformen zurückzuführen.

Beurteilung der Entwicklung

Es ist klar, daß die Vervollständigung des Reformplans durch das Arbeitsvertragsgesetz eine wichtige Rolle beim Produktions- und Beschäftigungswachstum sowie bei der Erzielung von Verbesserungen bei den Realeinkommen spielte. Es ist ebenso offensichtlich, daß die abgestufte Reform Neuseelands — Deregulierung der Kapital- und Produktmärkte vor der Liberalisierung der Arbeitsmärkte, makroökonomische Stabilisierung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen (Kapitel 2) – der Erwerbsbevölkerung große Lasten auferlegte – genau die Umstände, vor denen sie die schlecht beratene Labour-Regierung schützen wollte.

Wissenschaftler und Beobachter in internationalen Organisationen (OECD, 1991) hätten wahrscheinlich eine andere Abfolge der Reformen vorgezogen. Aber politische Beschränkungen machten eine Reform »von hinten nach vorne«, verglichen mit den idealen Entwürfen der Wirtschaftstheoretiker, unausweichlich. Beschäftigungsprobleme und Schwierigkeiten im Sozialsystem haben in Wahl-demokratien wahrscheinlich die größte Öffentlichkeitswirkung, so daß es so gut wie unmöglich ist, diese Bereiche zu Vorreitern einer umfassenden institutionellen Reform zu machen, auch wenn dies die Sachlogik so anraten würde. Erst als alle Stützpfiler des alten Interventionssystems am Arbeitsmarkt beseitigt und die Kosten der traditionellen Arbeitsmarktordnung deutlich geworden waren, war die Arbeitsreform politisch durchsetzbar.

Es gab große Debatten darüber, ob die Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten und bei der Arbeitslosigkeit auf den Konjunkturaufschwung oder auf die Reform der institutionellen Ordnung durch das Arbeitsvertragsgesetz zurückzuführen seien. Die sorgfältigste ökonomische Analyse wurde von Tim Maloney durchgeführt (1994 a; c). Auf der Grundlage vierteljährlicher Daten auf Branchenebene vom zweiten Quartal 1986 bis zum vierten Quartal 1993 kommt er zu dem Ergebnis, daß »mindestens ein Prozentpunkt des Beschäftigungswachstums [in Höhe von 4,4 Prozent Wachstum seit dem Arbeitsvertragsgesetz] direkt auf dieses Gesetz zurückgeführt werden könne« (Maloney 1994a: 20). Er stellt je-

doch die Vermutung an, daß das Arbeitsvertragsgesetz teilweise auch für den Konjunkturaufschwung verantwortlich war, so daß dem Gesetz begründeterweise ein größerer Anteil am Beschäftigungswachstum zugeschrieben werden könne. Maloneys Datengrundlage enthält nicht den fortgesetzten Aufschwung während der Jahre 1994 und 1995, als die internen Arbeits- und Produktivitätsreserven in den Betrieben ausgeschöpft wurden und die anhaltende Nachfragesteigerung zur Schaffung von noch mehr Arbeitsplätzen führte.

Es ist möglich, daß eine neue Schätzung einen noch stärkeren Einfluß des institutionell-rechtlichen Wandels auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Arbeitslosigkeit ergeben würde. Daneben stellt Maloney (1994a) fest, daß die durchschnittlichen Reallöhne vom dritten Quartal 1991 bis zum vierten Quartal 1993 um 0,5 Prozent fielen, was er allein auf das Gesetz zurückführt. Doch das neuerliche Wachstum des Lohneinkommens in den Jahren 1994 und 1995 (Abbildung 2) könnte auch dieses Ergebnis ändern.¹²

Eine andere ökonomische Studie über die jüngsten Entwicklungen der neuseeländischen Wirtschaft beschäftigte sich ebenfalls mit den Reaktionen des Arbeitsmarktes auf das Arbeitsvertragsgesetz (Hall, im Erscheinen:19–21). Sie zitiert Quellen zur Stützung der These, daß »das Arbeitsvertragsgesetz ein Schlüsselfaktor bei der folgenden Produktivitätssteigerung sowie dem verringerten Druck auf Arbeits- und Einstellungskosten war. Wenn dies zutrifft, dann könnte gefolgert werden, daß die Kosten des neuseeländischen Deinflationsprozesses etwas geringer wären, wenn das Arbeitsvertragsgesetz zu einem deutlich früheren Termin eingeführt worden wäre.«

Zur Erläuterung dieses Arguments präsentierte Hall ein anschauliches makroökonomisches Simulationsmodell, das die Wettbewerbswirkung des Arbeitsvertragsgesetzes argumentationshalber auf das Frühjahr 1986 vorverlegte. Er

¹² Ein Band über die neuseeländische Reform soll 1996 veröffentlicht werden; er wird neue ökonomischen Schätzungen enthalten (Bollard, Latimore, Silverstone, im Erscheinen).

nahm eine fünfprozentige Verbesserung der Arbeitsproduktivität für den Zeitraum von zweieinhalb Jahren an sowie einen anfänglichen Lohnrückgang um 2,5 Prozent (relativ zum Wachstum des Basislohnes) für zwei aufeinanderfolgende Quartale, der danach für zwei Jahre Bestand haben würde; für die Zeit danach ging er von einer allmählichen Rückkehr zum tatsächlichen Basislohn aus. Die angenommene Kombination eines permanenten Produktivitätszuwachses und eines zeitweiligen Lohnrückgangs hätte die reale Produktion nach Hall im folgenden Jahrzehnt beträchtlich erhöht. Hall stellt darüber hinaus fest: »Ein Ergebnis [der Simulation] bestand darin, daß die Beschäftigungsgewinne beträchtlich und dauerhaft waren... Die Arbeitslosenquoten wären ebenfalls wesentlich niedriger gewesen« (S. 21). Dieses ökonomische Denkeperiment gibt nicht nur einer (politisch kurzsichtigen) Kritik an der Abfolge der Reformen Nahrung, es zeigt auch den beträchtlichen positiven Effekt des Arbeitsvertragsgesetzes auf Beschäftigung und Wachstum auf.

Eine andere, wenn auch weniger exakte Methode, um eine quantitative Schätzung der Effekte des Arbeitsvertragsgesetzes fünf Jahre nach seiner Einführung zu erhalten, besteht in einem Vergleich des neuseeländischen Aufschwungs mit dem australischen:

- Beide Länder führten in den achtziger Jahren umfassende mikroökonomische Reformen durch, aber mit einem wichtigen Unterschied: Während Neuseeland die Reformen in den frühen neunziger Jahren vervollständigte, nahm Australien den Arbeitsmarkt und in einem hohem Ausmaß den öffentlichen Sektor sowie das Sozialsystem von der Reform aus.¹³ Mit einigem Vorbehalt können die

¹³ Die offensichtlichsten Unterschiede zwischen den beiden Ländern bestehen natürlich hinsichtlich der Größe (Bevölkerung: Neuseeland: 3,5 Millionen, Australien: 17,7 Millionen) und des Lebensstandards (zur Kaufkraftparität, Neuseeland hatte 1993 ein Pro-Kopf-Einkommen von 15 390 \$ (US) und Australien von 18 490 \$, was etwa dem in Deutschland entspricht). (Quelle: World Bank World Tables 1995).

Unterschiede der wirtschaftlichen Gesamtleistung daher der unterschiedlichen Breite der beiden Reformprogramme zugeschrieben werden.

- Beide Länder haben eine ähnliche Geschichte und ähnliche wirtschaftliche Strukturen, im großen und ganzen gleich verlaufende Konjunkturzyklen. Beide stehen als alte Industrieländer an der Front des Wettbewerbs mit Ostasien und sind einem ähnlichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt.
- Das wirtschaftliche Wachstum erreichte in beiden Ländern in der ersten Hälfte des Jahres 1991 einen Tiefpunkt, und beide erfreuten sich seitdem einer langen, stetigen Erholungsphase. In Neuseeland war diese jedoch wesentlich ausgeprägter (Abbildung 3).
- Das zentralistische australische System der Tariflohnfestsetzung, Gegenstand eines »Abkommens« zur Lohnkontrolle zwischen dem zentralen Gewerkschaftsgremium und der Labour-Bundesregierung (eine Art Einkommenspolitik), bewirkte besonders während der ersten Phase des Aufschwungs höhere durchschnittliche Lohnzuwächse als im dezentralen neuseeländischen Vertragssystem. Der durchschnittliche Reallohn stieg von 1990 bis zum Frühjahr 1995 um 0,8 Prozent in Australien, aber nur um 0,4 Prozent auf den liberalisierten neuseeländischen Arbeitsmärkten.
- Dies hängt mit dramatischen Unterschieden bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verringerung der Arbeitslosigkeit zusammen (Abbildung 3). Das australische System reagierte mit einer langen Verzögerung der Beschäftigungseffekte: Die private Beschäftigung nahm erst neun Quartale nach dem Umschwung der Produktion wieder zu. Seit dem Tiefpunkt der Rezession und dem Arbeitsvertragsgesetz hat die neuseeländische Wirtschaft dagegen 10 Prozent neue Arbeitsplätze geschaffen¹⁴, die australische Wirtschaft keine. Tat-

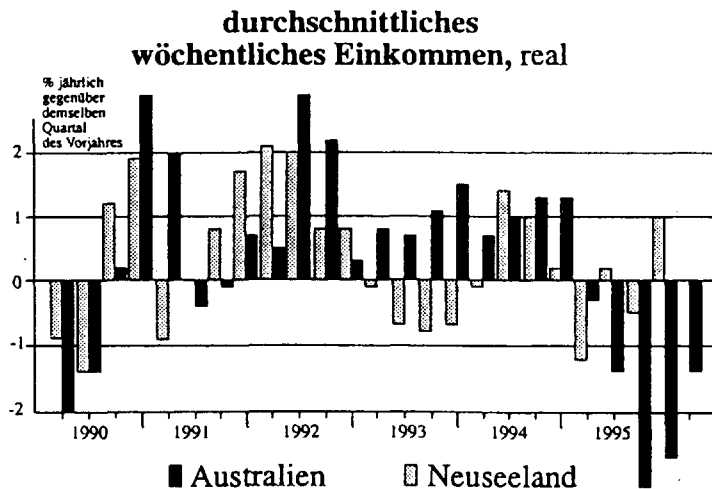
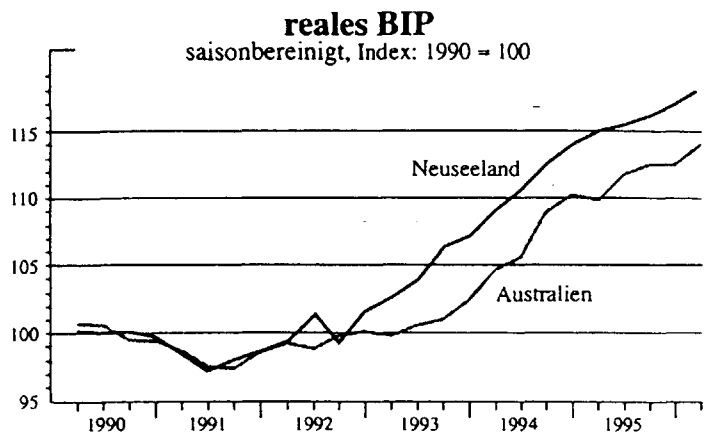
¹⁴ Einige Beobachter glauben, daß die Beschäftigungsstatistiken das Beschäftigungswachstum seit dem Arbeitsvertragsgesetz unterschätzen (Maloney 1994c: 340).

sächlich gab es nach 15 Quartalen des wirtschaftlichen Aufschwungs immer noch 1,2 Prozent weniger zivile Arbeitsplätze in Australien als in dem Rezessionsjahr 1990. Dagegen ist die »Kiwi-Arbeitsplatzschaffungsmaschine« unerreich.

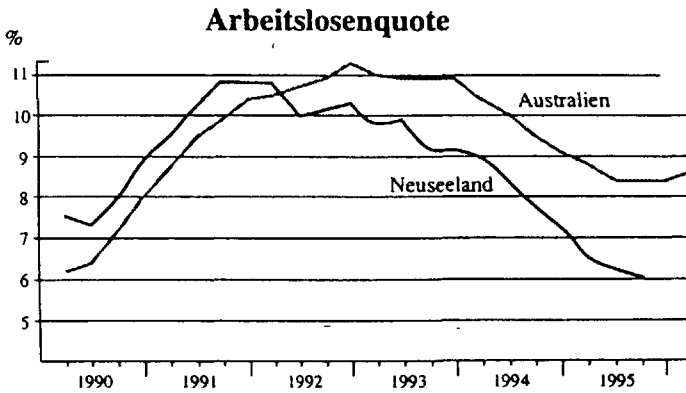
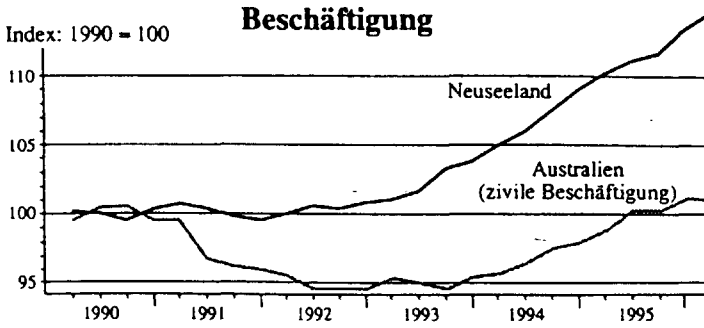
- Vom Beginn des Aufschwungs sank die neuseeländische Arbeitslosenquote bis März 1996 auf 6,1 Prozent. In Australien, wo die bis 1996 größtenteils unreformierte Arbeitsmarktordnung dem alten neuseeländischen System gleicht, sank die Arbeitslosenquote später und weit weniger stark (um 2,9 Prozentpunkte vom Höhepunkt der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu Neuseelands 4,7 Prozentpunkten).

Dieser Vergleich liefert überzeugende Hinweise darauf, daß dezentralisierte Arbeitsmärkte zu mehr Beschäftigung, Wachstum und Lohnneinkommen führen als regulierte, zentral koordinierte Arbeitsmarktordnungen. Es widerlegt darüber hinaus die Auffassung, daß der Marktwettbewerb ungerechte Ergebnisse produziert und durch kollektive Eingriffe korrigiert werden muß. Im Gegenteil, freie Arbeitsmärkte akzeptierten einen »Arbeitslosigkeitsabschlag« in Form moderater Lohnsteigerungen und verteilten dadurch Arbeitsplätze auch auf die weniger wettbewerbsfähigen Arbeitnehmer. Verglichen mit den Australiern haben Neuseeländer heute gerechteren Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten (zum Vergleich siehe auch Kerr 1995).

Abbildung 3 – Ergebnisse des Arbeitsmarktes — Vergleich Neuseeland/
Australien



Fortsetzung Abbildung 3



Quellen: Statistics New Zealand; Australian Bureau of Statistics

Zusammenfassende Bewertung

Das bis heute vorliegende Zahlenmaterial steht in Übereinstimmung mit der A-priori-Theorie, nämlich daß das freie Spiel der Marktkräfte die Märkte von Arbeitsmarktungleichgewichten befreit und dynamisches Wachstum sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert.

Wir können schlußfolgern, daß das Arbeitsvertragsgesetz

- a) die Produktivität von Arbeit und Kapital, Produktion und Beschäftigung beträchtlich gesteigert hat, weil es ein wesentliches Element der Transformation der institutionellen Ordnung Neuseelands zu größerer Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit war, und
- b) das Klima am Arbeitsplatz verbessert hat, indem die Arbeit zu einer stärker befriedigenden, herausfordernden Erfahrung gemacht wurde, die direkte Kommunikation zwischen den Partnern im Arbeitsleben verbessert wurde, und mehr Menschen gleiche Möglichkeiten gegeben wurden, sich um sich selbst zu kümmern.

Argumente, die einen Rückgang der Reallöhne vorhersagten, haben sich trotz ursprünglich hoher Arbeitslosigkeit und Nachfragemangels bei Inkrafttreten des Arbeitsvertragsgesetzes nicht bewahrheitet. Auch sind nicht, wie von einigen prophezeit, umfangreiche Arbeitskonflikte ausgebrochen. Das Argument hart gesotener Kritiker des Gesetzes lautet heute, es sei ein »Gesetz, das nur für Rezessionen gut ist«. Der lange Aufschwung von 1991 bis 1995 und darüber hinaus hat aber gezeigt, daß das Gesetz für ein dauerhaftes inflationsfreies Wachstum unabdingbar ist.

Das *Arbeitsvertragsgesetz*, das hinsichtlich der Verbesserung der Effizienz, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Chancengleichheit ein Erfolg ist, paßt nahtlos in die neue allgemeine Wirtschaftsordnung Neuseelands. Es ist folglich effizient, nachdem sich Verhaltensweisen, Erwartungen, der Managementstil und

die Organisation von Arbeitsabläufen an die neue Rahmenordnung angepaßt haben.

Der einzige Nachteil der Reform besteht darin, daß es zuvor festverwurzelten, einflußreichen Interessengruppen geschadet hat. Die organisierte Arbeiterbewegung hat den Kampf für eine zumindest partielle Rückkehr zum status quo ante, dessen sie sich nahezu ein Jahrhundert lang erfreute, noch nicht aufgegeben. Gemäß den Umfrageergebnissen zu den Wählerabsichten, ist es immer noch möglich, daß populistische Parteien zusammen bei der ersten Wahl nach dem neuen, für 1996 erwarteten Vielparteien-Wahlsystem eine parlamentarische Mehrheit gewinnen. Das könnte für Neuseeland eine Koalitionsregierung bedeuten, die danach streben würde, die gegenwärtige Freiheit wieder zu beschneiden und branchenweite Tarifverhandlungen wieder einzuführen.

Der amerikanische Nationalökonom Arnold Harberger bemerkte, daß »die wirtschaftliche Liberalisierung fast in jedem Winkel der Welt triumphiert hat. Aber es war meistens kein unbesorgter Sieg« (in seiner Einführung zu Bollard 1992: ix). Das galt lange Zeit auch für Neuseeland. Doch im Jahre 1996, nach Beendigung der Reformen aller relevanten Produkt- und Faktormärkte wie auch der gesamten Staatsphilosophie, und nachdem die Reformen »verdaut« werden konnten, kann man das Fazit ziehen, daß die neue sozioökonomische Ordnung als ein ungewöhnlich ermutigender Sieg für den marktwirtschaftlichen Ansatz anzusehen ist.

Zukunftsperspektiven

Die meisten Beobachter sagen für den Rest dieses Jahrzehnts relativ hohe Wachstumsraten voraus und erwarten eine geringe Inflation und einen hohen Beschäftigungsstand. Wenige würden die zentralen Bausteine der Reformen wieder rückgängig machen, die während des langen Konjunkturaufschwunges von 1991 bis 1995 zu einem Anstieg des realen Nationalproduktes um über 15 Prozent, zur Schaffung von etwa 150• 000 neuen nichtöffentlichen Arbeitsplätzen (10,3 Pro-

zent über dem Rezessionsniveau von 1993) und einer durchschnittlichen Inflationsrate von nur 1,6 Prozent jährlich führte. Die Wachstumspause von 1996 blieb nur ein kurzes, vorübergehendes Phänomen.

Angesichts der festverwurzelten, aber schwindenden politischen Opposition gegen einige Merkmale des Arbeitsvertragsgesetzes und der Möglichkeit, daß die allgemeine politische Meinung nicht gänzlich von den persönlichen Erfahrungen der meisten Arbeitnehmer an ihren Arbeitsplätzen bestimmt wird, müssen für die Zukunft jedoch zwei Szenarien durchdacht werden:

- a) Es ist möglich, daß politische Intervention das Arbeitsvertragsgesetz wieder abschafft oder abschwächt und Widersprüche in die gegenwärtige Wirtschaftsordnung wieder eingeführt werden. Dies würde den mittelfristigen Nutzen des »beschwerlichen Jahrzehnts der Reform«, das 1984 begann, untergraben, aber es würde — im Laufe der Zeit und nach Reibungsverlusten auf den Arbeits- und anderen Märkten — wahrscheinlich doch zu einem Arbeitsverhalten führen, das mit den Grundsätzen des nationalen und internationalen Marktwettbewerbs kompatibel ist. Es gibt keinen Zweifel daran, daß keine politische Gruppierung jemals die Unzahl an Kontrollen wieder einführen würde, die für ein zentralistisches Tarifsysteem benötigt werden, das zu der früher, durch und durch politisierten Wirtschaft passen würde. Folglich kann erwartet werden, daß die Wettbewerbsregeln der neuen Ordnung auf den Produkt- und Kapitalmärkten die Arbeitsmarktinstitutionen und -verhaltensweisen letztendlich wieder in Einklang bringen würden, natürlich nicht ohne Reibungskosten.
- b) Die Alternative besteht darin, daß, wie in den fünfziger Jahren in Westdeutschland, die Ordnung der freien Marktwirtschaft fortbesteht, so daß sie sich einspielen kann und Wohlstand und Freiheit für alle produziert. Dann kann eine weitverbreitete und dauerhafte Unterstützung der Wähler für freie Märkte überall ausreichend heranwachsen. In diesem Fall wird die Re-Regulierung der Arbeitsmärkte unmöglich. Dann würden politische Parteien, die sich kollekti-

ven Arbeitsmärkten verschreiben, bei den Wahlen wiederholt geschlagen werden und schließlich das politische Ziel, freie Verträge abzuschaffen, unter dem schieren Gewicht des langfristigen Erfolgs aufgeben. Eine derartige ideologische Konversion geschah beispielsweise, als die westdeutschen Sozialdemokraten dem dauerhaften Erfolg der Erhard-Reformen in ihrem »Godesberger Programm« von 1957 Rechnung trugen, und als vor kurzem die britische *Labour Party* den dauerhaften Erfolg von Thatchers Privatisierungspolitik würdigte, indem sie die Verstaatlichung der Produktionsmittel aus ihrem Parteiprogramm strich.

Es ist nicht klar, welches Szenario in den verbleibenden Jahren des Jahrhunderts durchgespielt werden wird, ob in Neuseeland der politische oder der ökonomische Imperativ die Oberhand gewinnen wird. Der Kampf für die Konsistenz der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Ordnung ist in Neuseeland noch nicht ganz gewonnen. Es ist der Kampf um das Herz und den Verstand der Wählerschaft, der in allen Wahldemokratien zwischen den oberflächlich einleuchtenden Lösungen eines populistischen Kollektivismus und der weniger einfachen Strategie der Kultivierung der spontanen Kräfte echten Wettbewerbs stattfindet. Deshalb wird die neuseeländische Entwicklung auch in Zukunft von Interesse sein.

Literaturverzeichnis

- ACIL Economics & Policy (for New Zealand Business Roundtable) (1994). *What Future for New Zealand's Minimum Wage Law?* Canberra. July, mimeo.
- Bascand, P., und S. Frawley (1991). Possible Consequences of the Employment Contracts Act for People with Disabilities. *New Zealand Journal of Industrial Relations* 16 (4): 309–315.
- Bollard, A. (1992). *New Zealand 1984–1991*. San Francisco.
- Bollard, A., und R. Buckle. (Hrsg.) (1987). *Economic Liberalisation in New Zealand*. Wellington.
- Bollard, A., und D. Mayes (1991). Corporatisation and Privatisation in New Zealand. Working Paper 91/16. NZ Institute of Economic Research, Wellington.
- Bollard, A., R. Lattimore und B. Silverstone. (Hrsg.) (in Druck). *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*. Amsterdam.
- Boston, J. (1992). Redesigning New Zealand's Welfare State. In J. Boston und P. Dalziel (Hrsg.), *The Decent Society? Essays in Response to National's Economic and Social Policies*. Auckland.
- Boxall, P. (1991). New Zealand's Employment Contracts Act 1991: An Analysis of Background, Provisions and Implications. *Australian Bulletin of Labour* 17 (4): 284–309.
- (Hrsg.) (1995). *The Challenge of Human Resource Management*. Auckland.
- Brook, P. (1989). Reform of the Labour Market. In S. Walker (Hrsg.), *Rogernomics: Reshaping New Zealand's Economy*. Auckland.
- (1990). *Freedom at Work – The Case for Reforming Labour Law in New Zealand*. Auckland.

- Brook, P. (1991). New Zealand's Employment Contracts Act. An Incomplete Revolution. *Policy* (Spring): 6–11.
- Brosnan, P., und D. Rea (1991). An Adequate Minimum Code: A Basis for Freedom, Justice and Efficiency in the Labour Market. *New Zealand Journal of Industrial Relations* 16 (3): 143-158.
- Brown, C., C. Gilroy und A. Kohen. (1982). The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment. *Journal of Economic Literature* 20: 487–528.
- Crocombe, G.T., M.J. Enright und M.E. Porter (1991). *Upgrading New Zealand's Competitive Advantage*. Auckland.
- Cumming, J.M. (1988). A Theoretical and Empirical Analysis of Minimum Wage Legislation and Its Impact on Low Pay: A New Zealand Perspective. Masters thesis, Februar, University of Auckland, mimeo.
- (NZ) Department of Labour (1994). *Contract: The Report on Current Industrial Relations in New Zealand*. Volume 8. Wellington.
- Deane, R. (1991). *Reflections on Privatisation*. Sydney.
- Deeks, J., J. Parker und R. Ryan (1994). *Labour and Employment Relations in New Zealand*. Auckland.
- Douglas, R. (1982). *Toward Prosperity*. Auckland.
- (1990). Ten Principles of Successful Structural Reform. *Policy* (Autumn): 2–6.
- Easton, B. (Hrsg.) (1989). *The Making of Rogernomics*. Auckland.
- Enderwick, P. (1992). Workplace Reform and International Competitiveness: The Case of New Zealand. *New Zealand Journal of Industrial Relations* 17 (2): 185–206.
- Epstein, R.A. (1992). *Forbidden Grounds: The Case Against Employment Discrimination Laws*. London.

- Garvey, G. (1994). *The Market for Employment*. CIS Policy Monographs 27. Sydney.
- Geare, A.J. (1989). New Directions in New Zealand Labour Legislation. *International Labour Review* 128 (2): 213–228.
- Gibbs, A. (1990). Obstacles to Progress in New Zealand. *Policy* (Summer): 13–17.
- Gorman, L. (1993). Minimum Wages. In D.R. Henderson (Hrsg.), *The Fortune Encyclopedia of Economics*. New York.
- Gould, J. (1985). *The Muldoon Years. An Essay on New Zealand's Recent Economic Growth*. Auckland.
- Hall, V. (in Druck). Economic Growth. In A. Bollard, R. Lattimore und B. Silverstone (Hrsg.), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*. Amsterdam.
- Hawke, G.R. (1985). *The Making of New Zealand. An Economic History*. Cambridge.
- Hansen, E., und D. Margaritis (1993). Financial Liberalisation and Monetary Policy in New Zealand. *The Australian Economic Review* 4: 28–36.
- Harbridge, R. (1991). Collective Bargaining Coverage in New Zealand: The Impact of the Employment Contracts Bill. *Australian Bulletin of Labour* 17 (4) 310–324.
- (Hrsg.) (1993). *Employment Contracts: New Zealand Experiences*. Wellington.
- Harbridge, R., A. Honeybone und P. Kiely (1994). *Employment Contracts: Bargaining Trends & Employment Law Update: 1993/94*. Wellington.

- Harding, D., P. Kenyon, R. Blandy und V. Hall. (1994). Unemployment in the Short and Long Run. Report prepared for the NZ Treasury, Institute for Economic and Social Research, November, Melbourne, mimeo.
- Hartley, P. (1992). The Effects of Minimum Wage Laws on Labour Markets. In H.R. Nicholls, *Society, The New Province of Law and Order*. Melbourne.
- Hayek, F.A. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago.
- Hince, K., und R. Harbridge. (1994). The Employment Contracts Act: An Interim Assessment. Industrial Relations Centre, Victoria University, Wellington, mimeo.
- Howard, C. (1995). *Interpretation of the Employment + Contracts Act 1991*. NZ Business Roundtable/NZ Employers Federation, Wellington.
- IMEDE-World Economic Forum (1989). *The World Competitiveness Report 1989*. Genf.
- IMD-World Economic Forum (1994). *The World Competitiveness Report 1994*. Genf.
- International Labour Organisation (ILO) (1994). *Case No. 1698, Complaint against the Government of New Zealand presented by the New Zealand Council of Trade Unions (NZCTU)*. Genf, April.
- James, C. (1992). *New Territory: The Transformation of New Zealand 1984–92*. Wellington.
- Jones, A. (1991). Transition: Labour Relations in New Zealand in the 1980s and 1990s. Paper delivered to the H. R. Nicholls Society, 21 Sept., Adelaide, mimeo.
- (1992). What are We Afraid of? The Employment Contracts Act – A Personal View. July, mimeo.
- Jones, A. (1993a). The New Zealand Experience. Paper delivered at the AIC Conference on Australian Industrial Relations. 17. Februar, Sydney, mimeo.

- (1993b). The Overturning of Employment Court Decisions. *The Dominion* 12. August: 8.
- Jones, A. (1994). New Zealand Labour Market. *Benefits and Compensation International* 24 (1).
- Kasper, W. (1985). *The Destruction and Creation of Jobs*. Policy Paper 4. Australian Institute of Public Policy, Perth.
- (1990). *Populate or Languish? Rethinking New Zealand's Immigration Policy*. NZ Business Roundtable, Wellington.
- (1991). *Globalization, Locational Innovation and East Asian Development*. Federal Reserve Bank, PB 91-024, San Francisco.
- (1991). *Globalization, Locational Innovation and East-Asian Development*. Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Federal Reserve Bank, PB91-02, San Francisco.
- Kenyon, P. (1993). The New Zealand Experiment: Introduction. *The Australian Economic Review* 4: 5-10.
- Kerr, R. (1994). Looking Back Together. Speech at Tasman Institute, 22. November, NZ Business Roundtable, Wellington, mimeo.
- (1995). A Job Half Done, Economic Reform in Australia and New Zealand. Address to the Australian Stock Exchange's Annual Dinner. 26 Juni, mimeo.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford.
- Maloney, T. (1993). *Estimating the Effects of the Employment Contracts Act on Aggregate Employment and Average Wages in New Zealand*. Department of Economics, University of Auckland, mimeo.

- Maloney, T. (1994a). Has New Zealand's Employment Contracts Act Increased Employment and Reduced Wages? Working Papers in Economics 135. Department of Economics, University of Auckland, mimeo.
- (1994b). Estimating the Effects of the Employment Contracts Act on Employment and Wages in New Zealand. *Australian Bulletin of Labour* 20 (4): 320–343.
- (1994c). Does the Adult Minimum Wage Affect Employment and Unemployment in New Zealand. Working Papers in Economics 137. Department of Economics, University of Auckland, mimeo.
- Marshall, S. (1994). The Impact of the Employment Contracts Act. *Economic Alert* 5 (6): 1–4.
- McKenzie, R. (1988). *The American Job Machine*. New York.
- McMillan, J. (1994). Report on New Zealand: Kiwis Can Fly – Reforming New Zealand's Economy. *International Economic Insights* (5): 39–41.
- McMorland, J., I. Hunter und B. Woodcock (1993). *Enterprising Change, Changes in Work Practices Following the Employment Contracts Act 1991 a Winstone Wallboards Limited*. Auckland.
- Minford, P. (1993). Review Article: Has Labour Market Economics Achieved a Synthesis? *Economic Journal* 1050–1060.
- Murray, K. (1994). Evolution of Economic and Social Policy Environment and Consequences for Employment and Unemployment: 1950–1994. Paper submitted to the Prime Ministerial Taskforce on Employment. Wellington, mimeo.
- Myers, D. (1990). Reforming New Zealand's Labour Market. *Policy* (Spring): 6–11.
- (1995). Moving Into the Fast Lane. Address to the Auckland Chambers of Commerce. NZ Business Roundtable, Wellington, mimeo.

- New Zealand Council of Trade Unions (1991). *Labour Market Reform and Economic Recovery: Impact of the Employment Contracts Bill*. Wellington, mimeo.
- New Zealand Business Roundtable (1986). *New Zealand Labour Market Reform*. Wellington.
- (1987). *Why New Zealand Needs a Flexible, Decentralised Labour Market*. Wellington.
- (1988). *Employment Equity: Issues of Competition and Regulation*. Wellington.
- (1990). *Choice in the Workplace: A Better Framework for Labour Law*. Wellington.
- (1991). *Building a Competitive Economy*. Wellington.
- (1992). *From Accession to Recovery*. Wellington.
- (1993). *Towards an Enterprise Culture*. Wellington.
- (1994). *The Next Decade of Change*. Wellington.
- New Zealand Business Roundtable und Employers' Federation (1992). *A Study of the Labour/Employment Court*. Wellington.
- New Zealand Government (1994). *New Zealand Government's Response to the Interim Conclusions of the Freedom of Associations Committee*. Wellington, mimeo.
- OECD (1989). *Economic Survey of New Zealand 1988/89*. Paris.
- (1991). *Economic Survey of New Zealand 1990/91*. Paris.
- (1994). *The Job Report*. Paris.
- (NZ) Parliament (1991). *Employment Contracts Act*. Published under the authority of the New Zealand Government, Wellington.

- Prebble, M., und P. Rebstock (1992). *Incentives and Labour Supply: Modelling Taxes and Benefits*. Wellington.
- Prebble, R. (1996). *I've been thinking*. Auckland.
- (NZ) Prime Ministerial Taskforce on Employment (1994). *Employment: The Issues*. 2 volumes. Prime Ministerial Taskforce on Employment, Nov., Wellington.
- Rasmussen, E., et al. (1995). Industrial Relations and Labour Market Reforms in New Zealand. Paper prepared for the PECC-HRD Task Force Meeting, 21–23 June, Taipei, mimeo.
- Richardson, R. (1995). *Making a Differenz*. Christchurch.
- Savage, J., und A. Bollard. (Hrsg.) (1990). *Turning it Around: Closure and Revitalisation of New Zealand Industry*. Auckland.
- Silverstone, B., und B. Daldy (1993). Recent Labour Market and Industrial Relations Experience in New Zealand. *The Australian Economic Review* 4: 17–22.
- Sloan, J. (1994). *Towards Full Employment in New Zealand*. Wellington, mimeo.
- Stigler, G. (1946). The Economics of Minimum Wage Legislation. *The American Economic Review* 36 (3): 358–365.
- St John, S. (1993). Tax and Welfare Reforms in New Zealand. *The Australian Economic Review* (4): 37–42.
- Treasury (NZ) (1990). *Briefing the Incoming Government 1990*. Wellington.
- Trotter, Sir R. (1989). Making Individuals Count. *Policy* (Summer): 54–58.
- Walker, S. (Hrsg.) (1989). *Rogernomics: Reshaping New Zealand's Economy*. Wellington.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York.

Woodfield, A., und D. Smyth (1991). How to Reduce New Zealand's Unemployment. *Policy* (Spring): 11–13.

World Economic Forum (1996). *Global Competitiveness Report*. Genf.

Anhang

Neuseeland – grundlegende Daten

Fläche	268 676 km ² (Ausdehnung in Nord-Süd-Richtung über beide Inseln: ca. 1•500 km)
Bevölkerung (Mitte 1995)	3,5 Millionen (Wachstumsrate über die letzten 30 Jahre: 0,93 Prozent p.a.)
Erwerbsbevölkerung (Mitte 1995)	1,7 Millionen
BIP pro Kopf (1995)	14•550 US \$ (Wachstumsrate des BIP pro Kopf 1970–1995: 2,1 Prozent p.a.) 62 Prozent des BIP pro Kopf der USA unter Anwendung von Kaufkraftparitäten
Exporte (1994)	31 Prozent des BIP
staatlicher Verbrauch (1995)	15 Prozent des BIP
Auslandsverschuldung (1995)	75 Prozent des BIP
Staatsverschuldung (1995)	38 Prozent des BIP
Inflation (1991–1995)	1,8 Prozent p.a. (Index der Verbraucherpreise)

Wichtige Reformen in Neuseeland 1980–1996

- 1982–1984 Umwandlung der staatseigenen Transportbetriebe in eigenständige Kapitalgesellschaften.
- 1983 Beginn einer engeren wirtschaftlichen Verflechtung mit Australien, um beide Volkswirtschaften für den freien Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu öffnen.
- 1983–1989 Auslaufen sämtlicher Importlizenzenbestimmungen.
- Juli 1984 Reformierte, ökonomisch orientierte Labour-Regierung wird gewählt.
- 1984 Abwertung des NZ \$ um 20 Prozent, sofortige Liberalisierung des Devisenmarktes und des internationalen Kapitalverkehrs.
- 1984 Abschaffung der Kontrollen inländischer Kredite und Wegfall aller Zinskontrollen.
- 1984 Ende des allgemeinen Preis- und Lohnstops.
- 1984 Wiedereinführung der Zwangsmitgliedschaft in Gewerkschaften (closed shop).
- 1984 Abschaffung staatlich garantierter Mindestpreise für Agrarprodukte.
- 1984–1988 Abschaffung fast aller Lohn- und Preiskontrollen. Abschaffung einer Reihe von monopolistischen Vermarktungsorganisationen für Agrarprodukte, aber Beibehaltung von Vermarktungsorganisationen mit Exportmonopol.
- 1984 Rückzug der Regierung aus der direkten Teilnahme an Lohnverhandlungen.

- 1984 ff. Umwandlung staatlicher Einrichtungen in eigenständige Kapitalgesellschaften. Hinwendung zur Erstellung öffentlicher Leistungen auf kommerzieller Basis (mit Kostendeckung). Messung des Outputs im öffentlichen Sektor. Öffnung des staatlichen Beschaffungswesens für private, konkurrierende Anbieter. Lokale Autonomie für Krankenhäuser und Schulen. Die Regierung geht zu »betrieblicher Vermögensrechnung« über, um Nettovermögenseffekte ihrer Maßnahmen offenzulegen.
- 1984–1989 Alle staatlich reglementierten Monopole müssen sich der Konkurrenz von außen stellen.
- 1985 Deregulierung des Bankensektors (Ende aller Mengenbeschränkungen bei Kreditvergabe), Beseitigung von Zutrittsbarrieren zum Bankensektor.
- 1985 Freigabe der Wechselkurse.
- 1985 Vereinfachung des Systems der Unternehmens-_steuern.
- 1985 ff. Auslaufen aller Subventionen für Landwirtschaft und Industrie.
- 1985–1988 Deregulierung der Mieten und Energiepreise.
- 1986 Gründung des *New Zealand Business Roundtable*; wird zu einem wichtigen Forum für neue Ideen zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformen.
- 1986 Einleitung der Steuerreformen mit Einführung einer umfassenden, einheitlichen, einstufigen Steuer auf Waren und Dienstleistungen (*General Goods and Service Tax GST*, momentan bei 12,5 Prozent). Abschaffung der meisten übrigen indirekten Steuern.
- 1986 Der *Commerce Act* erleichtert betriebliche Fusionen und Übernahmen, betont Effizienz und baut auf internationalen Wettbewerb. Er schafft eine liberale Grundlage für den Handel.

- 1986–1991 Umwandlung und Umstrukturierung der staats-eigenen Elektrizitätsversorgung in eigenständige, privatrechtliche Gesellschaften.
- 1986–1992 Vorher angekündigte, schrittweise allgemeine Reduzierung der Importzölle (Ausnahmen für Kraftfahrzeuge und Textilien/Bekleidung/Schuhe).
- 1987 Wiederwahl der *Labour-Party*. Spannungen zwischen Wirtschaftsreformern und den Linken innerhalb der Partei.
- 1987 Die Einkommensteuersätze werden gesenkt und abgeflacht. Ziel: Beseitigung von »Armutfallen« im Sozialhilfe-/Steuersystem.
- 1987 Deregulierung der Inlandsfluggesellschaften.
- 1987–1989 Deregulierung der Telekommunikation. Ankündigung der Privatisierung dieses Sektors.
- 1987 Der *Labour Relations Act* erleichtert dezentrale Lohnverhandlungen und das Zusammenlegen von Gewerkschaften. Zwangsgliederschaft in Gewerkschaften wird erneut bekräftigt.
- 1988 Roger Douglas verliert seinen Posten als Finanzminister.
- 1988–1992 Privatisierung von Gas-, anderen Energie-Holdings und der neuseeländischen Telecom wird angekündigt und eingeleitet.
- 1988–1990 Auslaufen aller Importquoten und -lizenzen (Protektion) für die meisten Industrien. Der Zollschutz für Autos, Bekleidung und Schuhe bleibt bei 25–35 Prozent.
- 1988 Der *State Sector Act* stellt die Beschäftigung im öffentlichen Sektor auf eine ähnliche Grundlage wie in der Privatwirtschaft (Aufhebung des Beamtenstatus). Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens.

- 1988–1989 Dezentralisierung des Bildungswesens, Einführung gewählter lokaler Vertrauensausschüsse, die die Schulpolitik bestimmen.
- 1989 Der *Public Finance Act* reformiert das Management der Regierungsbehörden. Ergebnisorientierte Bewertung der Leistungen. Ernennung von Behördenleitern auf Zeit.
- 1989 Der *Reserve Bank Act* macht die Zentralbank Neuseelands von der Regierung unabhängig und schreibt ein Inflationsziel von 0–2 Prozent vor.
- 1989 Umwandlung aller Häfen in eigenständige Kapitalgesellschaften.
- 1989 Beseitigung aller Beschränkungen der Ladenöffnungszeiten.
- 1989 David Lange tritt als Premierminister zurück.
- 1989–1991 Höhepunkt der Privatisierungswelle: Postbank, Landwirtschaftsbank, Bank of New Zealand, Air New Zealand, Telecom, Versicherungen.
- 1989–1993 Schrittweise Liberalisierung der Immigration. Werbung für Unternehmensmigration.
- 1990 Deregulierung des Taxigewerbes.
- 1990 Alle bilateralen Zölle mit Australien werden unter dem *Common Economic Relations* (CER) Vertrag schnell abgebaut. Einseitige, gestaffelte Zollreduzierungen gegenüber anderen Ländern werden bestätigt (Rate der effektiven Protektion 1989/90: 19 Prozent, gegenüber 37 Prozent 1985/86). Ankündigung, daß die Zölle für die meisten Güter bis 1996 auf 10 Prozent gesenkt werden.
- 1990 Einrichtung eines wettbewerbsorientierten Pools öffentlicher Mittel für Forschung und Entwicklung ersetzt direkte Finanzierung von Forschungsinstituten.

- Oktober 1990 Die Wahl der konservativ-reformistischen Regierung der *National Party* führt zu konsequenter Finanzpolitik und Arbeitsmarktreformen. Einschneidende Ausgabenkürzungen.
- 1991 Umfassende Umstellung der staatlichen Sozialleistungen mit dem Ziel, Abhängigkeit vom Staat durch Eigenverantwortung und Versorgung über Märkte zu ersetzen.
- Mai 1991 Das *Employment Contracts Act* tritt in Kraft. Völlige Liberalisierung des Arbeitsmarktes (freiwillige Mitgliedschaft in Gewerkschaften, konkurrierende Gewerkschaften ohne Größenbeschränkung, Freiheit für Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf individueller oder gemeinschaftlicher Ebene).
- 1991 Abschaffung der Kobotage in der Küstenschifffahrt.
- 1992 Umwandlung staatlicher Forschungseinrichtungen in eigenständige Kapitalgesellschaften.
- 1993 Die Regierung der *National Party* wird wiedergewählt. Eine Volksabstimmung über das Wahlsystem wird als Protest der Wähler gegen die von politischen und wirtschaftlichen Eliten durchgesetzten Reformen gewertet.
- 1993 Verkauf der Eisenbahngesellschaft Neuseelands (führt zu einem Anstieg der Produktivität um 350 Prozent in den nächsten zwei Jahren).
- 1994 Die reformorientierte Finanzministerin Ruth Richardson scheidet aus dem Parlament aus.
- 1994 Der *Fiscal Responsibility Act* verpflichtet die Regierung zu transparenter Buchführung und zur Anwendung derselben Bilanzgrundsätze wie in privaten Unternehmen. Von Haushaltsüberschüssen müssen die Kosten des Schuldendienstes abgezogen werden.

- 1994 Die Regierung erzielt den ersten Haushaltsüberschuß seit 17 Jahren.
- 1994 Die Regierung beginnt, alle verbleibenden Zölle abzuschaffen. Bis zum Jahr 2000 sollen die höchsten Zölle 15 Prozent nicht übersteigen.
- 1994 Roger Douglas gründet mit Unterstützung von Geschäftsleuten eine radikal reformistische Partei (ACT), die das Ziel hat, die Reformen des Steuersystems und der Wirtschaft abzuschließen und die Einkommensteuer ganz abzuschaffen.
- 1995 Senkung der Staatsquote auf 35 Prozent des BIP (von 41 Prozent im Jahre 1990/91). Ein Haushaltsüberschuß von fast 4 Prozent des BIP (für 1997/98 werden sogar 7,3 Prozent erwartet) sorgt für ein positives Nettokapitalvermögen des Staates und führt zu einer Senkung der Einkommensteuer (der mittlere Einkommenssteuersatz wird von 33 Prozent schrittweise auf 21 Prozent gesenkt).
- 1996 Haushaltsüberschuß, Staatsverschuldung auf 29 Prozent des BSP gesunken (von 52 Prozent 1991–1992), Abbau der Einkommensteuer um mehr als 3 Mrd. NZ\$. Dank niedriger Tilgungs- und Zinslasten konnten die öffentliche Gesundheitsversorgung und das Bildungswesen gestärkt werden.