

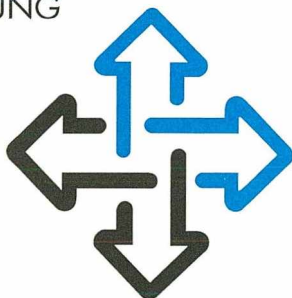
Ordnungspolitik

New Switzerland

«Die Reform New Zealands –
ein Modell für die Schweiz!»

Veranstaltung vom 20. Oktober 1998

AARGAUISCHE STIFTUNG



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

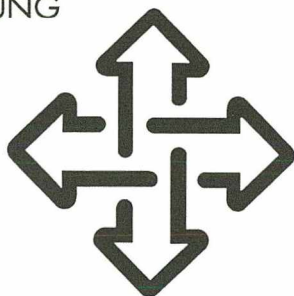
Ordnungspolitik

New Switzerland

«Die Reform New Zealands –
ein Modell für die Schweiz!»

Veranstaltung vom 20. Oktober 1998

AARGAUISCHE STIFTUNG



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|---|-------|
| Vorwort | |
| von Dr. Markus Letsch, Präsident des Stiftungsrates Baar | 3 |
| Einleitung | |
| von Dr. Jürg Schärer, VR-Präsident AZ Medien AG, Aarau | 6 |
| Economic Reform New Zealand Style | |
| von Sir Roger Douglas, Finanzminister Neuseeland 1984 – 1988 | 13 |
| Die Schweiz vor grossen Entscheiden | |
| von Dr. Konrad Hummler, Vizepräsident Stiftung Liber'all, St. Gallen | 52 |
| Presseberichte | 61 |
| Die Publikationen der Stiftung zur Ordnungspolitik | 72 |

Vorwort

von Dr. Markus Letsch, Präsident des Stiftungsrates, Baar

Es freut mich, Sie im Namen der Aargauischen Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft hier in Suhr zu unserer Veranstaltung «New Switzerland: Die Reform New Zealands - ein Modell für die Schweiz!» begrüßen zu dürfen. Die grosse Präsenz zeigt, dass es uns gelungen ist, mit hochkarätigen Referenten ein äusserst aktuelles Thema zu behandeln. Der heutigen Veranstaltung kommt in zweierlei Hinsicht eine besondere Bedeutung zu. Zum einen ist es unsere Jubiläumsveranstaltung und zum andern kommt einer unserer Referenten, Sir Roger Douglas aus dem fernen Neuseeland. Das Referat von Sir Douglas wird simultan übersetzt.

Unsere Stiftung wurde 1988 gegründet. Dieses Jahr feiern wir das 10-jährige Jubiläum. Aus diesem Anlass haben wir eine Jubiläumsbroschüre herausgegeben. Die Broschüre enthält einen Aufsatz über «Freiheit und Verantwortung - ein Kompass im Labyrinth politischen und wirtschaftlichen Wunschenkens» sowie verschiedene Informationen über unsere Stiftung. Die Broschüre liegt im Foyer auf. Bitte bedienen Sie sich nach der Veranstaltung.

In den vergangenen Jahren gelang es der Stiftung immer wieder, mit hochkarätigen Referenten, klaren Forderungen aus ordnungspolitischer Sicht und konstruktiven Vorschlägen bei wichtigen Themen kantonaler Politik zu einem frühen Zeitpunkt, meinungsbildende Veranstaltungen durchzuführen. Beispiele sind das Schulleitbild, die Privatisierungsdiskussion und die Steuergesetzrevision. Unser Schulungskurs zur Kommunalpolitik, in dem bisher über 400 Absolventen in je 8 Halbtagen das Rüstzeug für Aemter auf Gemeindeebene vermittelt wurde, erfreut sich einer steigenden Beliebtheit.

Die Stiftung beschränkt sich in ihren Aktivitäten nicht ausschliesslich auf die kantonale Politik. Verschiedene Publikationen widmen sich auch Aspekten der nationalen Politik. 1996 wurden unter dem Titel «Standort Schweiz am

Wendepunkt: Postulate zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit» konkrete Massnahmen in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Sozialpolitik und Bildungspolitik vorgeschlagen. Im gleichen Jahr konnte das Buch «Stoppt den Staat - er ist zu teuer!» erfolgreich herausgegeben werden.

Damit möchte ich zur heutigen Veranstaltung überleiten. «New Switzerland: Die Reform New Zealands - ein Modell für die Schweiz!» was soll dieser Titel? Was kann denn die grosse Schweiz vom kleinen Neuseeland lernen? Sie alle kennen die Entwicklung der Schweiz vom ordnungspolitischen Vorbild mit einer prosperierenden Wirtschaft und einem Staat, der sich auf das Wesentliche beschränkte zu einem Land, das seine Wettbewerbsvorteile weitgehend eingebüsst hat und dessen Wirtschaftswachstum inzwischen von den meisten Ländern Europas übertroffen wird. Die Staatsverschuldung liegt im Bereich von 100 Mia. Fr. Die Einnahmen des Bundes nehmen laufend zu. Trotzdem gelingt es aufgrund der fehlenden Ausgabendisziplin nicht, die Defizite zu beseitigen. Der Haushaltsausgleich müsste bis 2001 realisiert sein. Der Verfassungsauftrag ist aber bereits erfüllt, wenn das Defizit 1 Mia. Fr. beträgt. Wo gibts in der Privatwirtschaft den Break even bei einem Verlust von 2 % des Umsatzes? Zudem kann der Zeitpunkt je nach konjunktureller Lage verschoben werden. Die Ergebnisse des runden Tisches haben mit Haushaltssanierung von der Ausgabenseite her nichts zu tun.

In Bern werden laufend neue unnötige Ausgaben beschlossen. Ein aktuelles Beispiel sind Subventionen in Höhe von 60 Mio. Fr. für die Sanierung von desolaten Sportanlagen. Bei der Mutterschaftsversicherung zeichnet sich eine Lösung ab, bei der das Volk erst einige Jahre nach der Einführung über die dannzumal nötige Finanzierung abstimmen kann. Ob ein Referendum gegen die geplante Lösung ergriffen wird, ist fraglich.

Ein Trauerspiel folgt dem anderen. Es bleibt zu hoffen, dass der Bürger die Neat-Finanzierung ablehnt und endlich ein klares Zeichen setzt. Es ist unverständlich und erschreckend zugleich, dass in einer derart unbekümmerten Weise weiter gewurstelt wird. Die nächsten Wahlen lassen grüssen. Offenbar ist der Leidensdruck für radikale Schritte immer noch zu gering.

Heute verdient das, was Abraham Lincoln, der Präsident der Vereinigten Staaten von 1861 - 1865, vor mehr als hundert Jahren gesagt hat, mehr denn je Beachtung: «Ihr werdet die Schwachen nicht stärken, indem ihr die Starken schwächt; ihr werdet denen, die ihren Lebensunterhalt verdienen müssen, nicht helfen, indem ihr die ruiniert, die sie bezahlen; ihr werdet den Armen nicht helfen, indem ihr die Reichen ausmerzt; ihr könnt den Menschen nie auf die Dauer helfen, wenn ihr für sie tut, was sie selber für sich tun sollten und könnten.»

Mit entsprechenden Massnahmen wäre es möglich, die Position der Schweiz im internationalen Umfeld nachhaltig zu verbessern. Dabei sind schmerzhaft eingriffe unumgänglich. Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass Veränderungen möglich sind. Das wohl bekannteste und eindrucklichste Beispiel ist Neuseeland. Anfang der 80-Jahre war bei der Mehrheit der Neuseeländer die Schmerzgrenze erreicht und die Bereitschaft zu grundlegenden Reformen reifte. 1984 löste eine Labourregierung die bis anhin regierenden Konservativen ab und setzte schnell ein umfassendes Deregulierungs- und Reformprogramm in Kraft.

Es freut uns besonders, dass Sir Roger Douglas, ehemaliger Finanzminister Neuseelands auf Einladung unserer Stiftung in die Schweiz gereist ist. Das Interesse an seiner Person ist derart, dass er während seinem Aufenthalt in der Schweiz ein volles Programm von Veranstaltungen und Interviews hat.

Einleitend habe ich die Frage gestellt, was denn die grosse Schweiz vom kleinen Neuseeland lernen kann. In den folgenden Ausführungen hören wir, was die kleine Schweiz vom grossen Neuseeland lernen soll.

Einleitung

Dr. Jürg Schärer, VR-Präsident AZ Medien AG, Aarau

In der NZZ vom vergangenen Donnerstag konnte man über ein «Abenteuer der bequemen Art» lesen: «Auf Schienen durch Neuseelands Südinsel» - einen Bericht über eine Bahnreise von Graymouth an der Westküste der Südinsel hinüber nach Christchurch an der Ostküste, quer durch die Südalpen. Unwillkürlich wird man an die immer wieder begeisternde Bahnfahrt durch den Gotthard erinnert - oder, um kurz vor der Neat-Abstimmung auf alle Fälle politisch korrekt zu sein, an die Fahrt durch den Lötschberg ins Wallis.

Bahnfahrten quer durch das Land und durch die Alpen sind aber nicht die einzigen Gemeinsamkeiten, die die Schweiz und Neuseeland verbinden. Dem CIA factbook auf dem Internet über die beiden Länder (die Zahlen stammen allerdings von Ende 1996) lässt sich unter anderem entnehmen,

- dass Neuseeland ungefähr gleich viele Breitengrade südlich des Äquators liegt wie die Schweiz nördlich
- dass beide Länder von Bergen dominiert und von Gletschern geschmückt sind
- dass Neuseeland mit 268'680 m² zwar etwa 4,5 Mal grösser ist als die Schweiz
- dafür aber mit 3,6 Mio. nur halb so viele Einwohner zählt.

Es liessen sich noch viele solcher Aehnlichkeiten aufzählen, doch ist uns heute Abend das wichtiger, was die beiden Länder diametral unterscheidet. Liest man unter dem Stichwort «Wirtschaft» über die

- SCHWEIZ

- obwohl es sich bei ihr um ein fundamental prosperierendes Land mit einer stabilen, modernen Wirtschaft und mit einem 10% über demjenigen anderer europäischer Volkswirtschaften liegenden Bruttoinlandprodukt pro Kopf handle
- begegne sie neuerdings zunehmenden, konstanten wirtschaftlichen Schwierigkeiten
- So sei das Bruttosozialprodukt in 5 aufeinanderfolgenden Quartalen gesunken
- habe die Arbeitslosigkeit Rekordhöhen erreicht
- und liege das Budgetdefizit erneut 3% über dem Bruttosozialprodukt.
- Für 1997 rechne man mit einem Wachstum von kaum 0,6% und mit einer Erholung sei nicht vor Mitte oder sogar Ende 1997 zu rechnen
- was auch mit den sinkenden realen Einkommen der Bevölkerung und der mit Rücksicht auf eine unsichere Zukunft hohen Sparquote zusammenhänge

Demgegenüber liest man über die Wirtschaft von

- NEUSEELAND

- es sei der Regierung seit 1984 gelungen, die Wirtschaft von einer weitgehend vom britischen Markt abhängigen Agrarwirtschaft in eine industrialisierte, offene, auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen beruhende Wirtschaft zu restrukturieren, die weltweit konkurrenzfähig sei
- dieses dynamische Wachstum habe die Realeinkommen erheblich ansteigen lassen
- die technologischen Fähigkeiten der Industrie verbreitert und vertieft
- 1994 sei des Bruttoinlandprodukt um 6,2% gewachsen und dieses Wachstum habe sich 1995 fortgesetzt und erst 1996 verflacht

- die Inflationsrate gehöre zu den tiefsten in der industriellen Welt und das Bruttoinlandprodukt pro Kopf halte Schritt mit demjenigen der grossen europäischen Volkswirtschaften.

Um die Bedeutung dieser Beschreibung der aktuellen Situation der neuseeländischen Volkswirtschaft ermessen zu können, muss man sich vor Augen halten,

- dass der Lebensstandard Neuseelands als Folge abgeschotteter Wirtschaftsbeziehungen mit Grossbritannien in den 50-er Jahren zwar Weltspitze war
- die Volkswirtschaft nach dem Beitritt Englands zur EU aber in eine schwere Krise stürzte und die Staatsverschuldung Neuseelands anfangs der 80-er Jahre Rekordhöhen erreichte
- dass die Wirtschaft als Folge eines undurchsichtigen Systems von Subventionen und Handelshemmnissen stagnierte
- dass die Inflationsrate 50% höher lag als der Durchschnitt der OECD-Länder
- ja dass generell alles höher war als der OECD-Durchschnitt, wie
 - die Staatsverschuldung
 - das Handelsbilanzdefizit
 - die Regulierungsdichte
 - die Steuern

alles - mit Ausnahme der Qualität der Produkte!

(Der Premierminister bezeichnete damals die Effizienz der neuseeländischen Wirtschaft als vergleichbar mit derjenigen einer polnischen Werft...).

In dieser Situation gewann Labour 1984 die Parlamentswahlen und damit nahm ein beispielloses Reform- und Deregulierungsprogramm seinen Anfang, das Neuseeland - eben noch vor dem wirtschaftlichen Kollaps stehend - zurück zur Prosperität brachte: Nach 17 Jahren mit negativen Rechnungsabschlüssen präsentiert Neuseeland wieder ausgeglichene Budgets und hat seine Staatsverschuldung, die vor 10 Jahren noch bei 80% des Bruttosozialprodukts gelegen hatte, mehr als halbiert - die Differenzen zur Entwicklung in der Schweiz im gleichen Zeitraum springen in die Augen!

Es bedeutet für die Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft eine grosse Ehre, dass

Sir Roger Douglas

sich bereit erklärt hat, uns zu erläutern, welcher Schritte und einschneidender Massnahmen es bedurfte, um diese Trendwende in Neuseeland herbeizuführen. Sir Roger Douglas ist Inhaber und Direktor der Roger Douglas Associates Ltd., einer international tätigen Beratungsfirma, die zu ihren Klienten so illustre Namen wie den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank und Regierungen von Staaten rund um den Erdball zählt.

Sir Roger Douglas spricht aber - anders als viele Consultants - nicht als «Lehnstuhl-Theoretiker» zu uns, sondern als einer, der die Probleme aus der Praxis kennt:

- Nach einigen Jahren als Mitglied des Parlaments
- bekleidete er in der 3. Labourregierung von 1973 - 1975 verschiedene Ministerämter
- war dann von 1975 - 1984 Sprecher der Opposition in den Bereichen Wohnwirtschaft, Handel und Industrie und Finanzen
- um dann, nach dem Wahlsieg von Labour im Jahre 1984, Finanzminister und damit eigentlicher Architekt der Wirtschaftsreform Neuseelands zu werden.

Nach 20-jähriger politischer Tätigkeit schied Sir Roger Douglas anfangs 1990 aus der Politik aus, um seither seiner Tätigkeit als Delegierter der Roger Douglas Associates Ltd. nachzugehen.

Sir Roger Douglas

- wurde 1991 geadelt
- erhielt 1996 den Max Schmidheiny-Freiheitspreis für seinen Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung einer freien und sozialen Marktwirtschaft
- und wurde 1997 mit dem Ludwig Erhard-Preis für seine wirtschaftsjournalistische Arbeit geehrt.

Es ist zweifellos die Erkenntnis der völlig unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Entwicklungen in Neuseeland und der Schweiz, die Herrn

Dr. Konrad Hummler

dazu bewegten, sein anschliessendes Referat unter den Titel

«Die Schweiz vor grossen Entscheiden»

zu stellen.

Herr Dr. Hummler, geb. 1953, studierte an der Universität Zürich Jurisprudenz und anschliessend in Rochester, NY, Ökonomie. Nach seiner Dissertation über 'Die Automatisierbarkeit von Rechtsnormen' war er lange Jahre als persönlicher Referent des damaligen VR-Präsidenten der SBG, Dr. Robert Holzach, tätig. Seit 1991 ist Herr Dr. Hummler unbeschränkt haftender und **geschäftsführender Teilhaber von Wegelin & Co, Privatbankiers, St. Gallen**. Neben seiner anspruchsvollen beruflichen Tätigkeit

- übernahm Herr Dr. Hummler auch militärische Führungsverantwortung, zur Zeit als Oberst i GSt der Schweizerischen Luftwaffe

- engagierte er sich seit Jahren auch in Politik und Wirtschaft, so als ehemaliger Präsident des «Trumpf Buur» und nun als Vizepräsident der Stiftung Liber'all, sowie als Inhaber verschiedener VR-Mandate
- und entfaltete er in den vergangenen 2 Jahrzehnten eine intensive publizistische Tätigkeit.

Wir freuen uns, wenn Herr Dr. Hummler vor dem Hintergrund der neuseeländischen Erfahrungen für uns die zutreffenden Schlüsse zieht - im Einklang mit dem Motto unserer Veranstaltung:

New Switzerland

«Die Reform New Zealands - ein Modell für die Schweiz!»

THE HONOURABLE SIR ROGER DOUGLAS

ECONOMIC REFORM NEW ZEALAND STYLE

ZURICH, 1998

The transition of New Zealand from an economy in the 1980s which the Australian Government security advisers told Prime Minister Malcolm Fraser in the late 1970s was headed into decline and therefore a security risk to Australia to one today where New Zealand is enjoying its most sustained economic recovery and makes New Zealand one of the highest performing economies in the OECD, is an interesting story.

Prime Minister David Lange in the mid 1980s described the economic policy regime New Zealand had been following as comparable to the management of a Polish shipyard at the time.

Past economic problems in a nutshell -

In the decade to 1984:

- New Zealand's economic growth rate had averaged half the OECD average.
- Our inflation rate was 1½ times the OECD average rate.
- Government expenditure rose from 28% of GDP to 39% with additional costs hidden in various Government business agencies.
- Net public debt multiplied six times over and debt servicing mushroomed from 6½% to 19½% of total Government spending.
- Unemployment rose from 5,000 to 132,000 with no sign of stopping there.

In the 25 years to 1984:

- New Zealand's average annual increase in productivity was the lowest in the OECD.
- New Zealand's relative standard of living fell from third highest in the world to a mid-twenties ranking. To put it another way, had New Zealand succeeded in growing at the OECD **average** rate, the standard of living of New Zealanders by 1990 would have been double what it, in fact, was.

Main elements of regime of economic controls as at 1984

- Regulations freezing all wages, prices, dividends, rents, interest
- All prices and charges for Government supplied services frozen
- Exchange controls restricting all foreign exchange transactions to items approved by the Reserve Bank - the criteria largely prohibited capital transactions, restricted remittances for current transactions and ensured export earnings were repatriated
- Quantitative licensing of imports to preserve the domestic market for local manufacturers
- Extensive subsidies for all major export sectors
- Tariffs that were very high on items for which there were domestic substitutes and low or zero for intermediate inputs to industry
- Requirements on financial institutions to hold Government bonds at below-market interest rates
- Prohibitions in public sector pension funds investing other than in Government stock
- Extensive regulatory protection and/or Government ownership of the non-tradeable sectors - transport, energy, communications, finance, construction and others.

How New Zealand drifted into structural imbalance

After the 1930s depression, New Zealand aimed to insulate itself from international economic shocks and boost urban employment by raising substantial barriers to international competition.

Manufacturing subsequently developed a high cost structure which precluded it, in large degree, from export activity. The costs thus imposed on the economy, over time, reduced the competitiveness of our agricultural exporters.

Those problems were intensified by British entry into the EC and the oil shocks of the 1970s. Balance of payments problems became endemic. Instead of facing the real problems, the Government began to subsidise farmers to compensate for those costs, and subsidised uncompetitive manufacturers into the export business.

Public money was used to underwrite multi-billion-dollar energy projects which the private sector had correctly rejected as bad commercial risks. Returns proved to be zero or negative.

In 1982, as the imbalances worsened, prices, wages, interest rates and rents were all subjected to direct controls by a conservative Government, in a vain attempt to tell the tide to turn back.

The distortions in New Zealand's resource allocation, which had caused our problems in the first place, were thus compounded. By 1984, the situation was no longer sustainable, and a run on the New Zealand dollar brought it to crisis point.

To put it in economic terms -

- Government policies distorted price signals from the world economy about the best use of resources - particularly tariffs and imports controls
- Macroeconomic policies focused on stability at the expense of growth through efficient resource use
- Regulatory policies (labour, trade and commercial laws) biased against efficiency and innovation and used for protection and stabilisation.
- Inflation and tax policies channelled resources into risky and low productivity activities.
- Financial controls brought about an inefficient capital market.
- Social policies resulted in high marginal tax rates and unaffordable universal benefits - still a major problem for New Zealand.
- Government businesses were badly managed, protected, subsidised and influenced a large share of the country's resources

- Government administrative activities were unresponsive to changing priorities and performing inadequately in terms of effectiveness and efficiency
- Low skill levels in the workforce and poor management

New Zealand's approach to structural change

New Zealand is a trading nation. We earn our living standard by selling for commercial profit against competition on the world market.

To achieve that, our producers had to be just as efficient and innovative as their competitors. New Zealand needed economy wide reforms designed to:

- Take short term adjustment costs on the chin for the sake of medium term benefits for all New Zealanders
- Institute a firm anti-inflationary monetary policy
- Deregulate the finance sector
- Open over protected industries to international competition
- Improve the quality of Government spending, thereby reducing the cost burden placed on private sector initiative
- Increase the transparency of Government decisions so that the real costs were available to the community
- Remove subsidies, incentives and concessions so that exporters were forced to live or die in the market place
- Make our labour market more responsive to market opportunity
- Lower marginal tax rates across the board to provide all our citizens with more effective incentives
- Improve resource allocation by creating a level playing field for everyone, so that resources would flow into the areas offering the best returns to investors and the nation

Policies implemented in New Zealand to achieve these ends

- Devaluation followed by floating the exchange rate
- Remove regulations on financial markets
- Remove subsidies to industry
- Tax reform to lower rates and broaden tax base
- Cut fiscal deficit by both revenue and expenditure measures
- Raise Government revenue through user-pays
- Remove regulations on prices and incomes
- Remove quantitative restrictions on imports
- Cut tariffs and even up the levels
- Reform commercial regulations and laws to promote efficiency and innovation
- Corporatise and privatise Government businesses
- Guaranteed minimum incomes for the poor
- Training schemes for unemployed
- Target welfare State support on those in need
- Reform social service delivery by Government agencies in a search for greater equity and efficiency
- Labour market reform
- Reform commercial regulations and laws to promote efficiency and innovation

- Reform Government management to achieve greater effectiveness and efficiency
- Firm monetary policy focused on a medium term inflation target by creating an independent central bank

RESULTS

Fiscal policy

- Government expenditure ratio to GDP peaked in 1991-92 at 44% and is now 33% and Government plans to reduce it to 20-30%
- The Government ran its first surplus for 17 years in 1995
- Net public debt 30% GDP after peaking at 51% in 1992 (40% at the beginning of the reform period)
- Ratio of debt service to Government revenue 11% down from 20%
- Surpluses to be used to lower public debt from 42% GDP to half that
- The net worth in the Government balance sheet is now positive
- Interest rates peaked in 1987 (90 day 25%, 5 year 18%) and reached a trough in 1992-3 (90 day 7%, 5 year 6%)

The country risk premium in interest rates has fallen.

The OECD says the tax system is the least distortionary in the OECD

Infrastructure

- Costs are down for key infrastructure as a result of reform:

Port handling charges down 60%

Rail freight down 50%

- Government businesses contribute 5% of GDP down from 12% and the remainder are very much more efficient and profitable
- Government administration is smaller (staff numbers down from 88,000 to 34,000) and more effective.

Let me now turn to some of the lessons that can be learnt from New Zealand's experience

Lesson

Any major programme of economic reform has to be comprehensive. There is little point playing around with some areas while leaving other areas largely untouched.

Clearly, for example, the results of the goods market depend on the performance of the capital and labour markets. They also depend on the efficiency of Government management.

It simply makes no sense at all to construct an efficient economic system if the largest player, the Government is inefficient.

In New Zealand, Government took close to 40% of GDP in the 1980s - if the Government services exporters need are provided inefficiently, then that is a tax on exporters.

Lesson

It is the interaction of policies one to another that matters rather than any one policy.

There is no one magical policy change that is capable of turning an economy around, rather it takes a large number of comprehensive and often complex changes to do it. In other words, it is the interaction of policy one to another that matters. No one policy on its own.

This needs to be not only understood but also practised if a country is to be successful with its reform programme.

E.g. Many people will say that New Zealand's much better labour market today is entirely due to the employment contracts act of 1991.

Not so - the employment contracts act of 1991 was a major achievement and changed industrial relations for ever in New Zealand - but the fact is that there have been a large number of economic and social policy changes that affected the working of the labour market in New Zealand.

- Changes in border protection have affected employment and manufacturing.
- Changes in monetary policy altered traditional pay fixing.
- Changes in Government management practices changed dramatically employment conditions in that sector.
- Changes to taxes and benefits dramatically altered the incentives to take on various jobs.
- A flatter tax scale dropping the top rate from 66c in the dollar to 33c in the dollar impacted on people's willingness to work longer hours.
- Reduced welfare benefits increased the gap between those in work and those on welfare, encouraging people to take jobs that they would not have looked at before.
- Tighter eligibility rules for social welfare also had an impact.
- Education and training programmes were also designed to help.

Lesson

Policies must encourage efficiency i.e. The production and use of goods and services should be maximised, with the least use of resources.

Lesson

Policies need to be practical.

It is not enough to follow a particular ideology, the policies must relate to a real world context taking account of the goal, aspirations and incentives facing individuals.

Lesson

The changes need to be dynamic in the sense that they are ongoing.

This does not imply a continuous revolution, but it does mean that there is a steady focus on changing circumstances and a willingness to adapt policy to meet new opportunities and threats as they arise.

Lesson

Policies need to create an appropriate incentive structure. The question needs to be asked - what incentives does this policy create?

E.g. Income Support policies have as their objective, the redistribution of income fairly and efficiently, yet they often take from the responsible poor and give it to the least industrious, least responsible poor.

Lesson

Quality decisions are the key to structural reform and to political success in Government.

A fundamental choice is always there: you can take the costs up front for larger medium term gains, or focus on short run satisfaction and be sandbagged later by the accumulated costs.

The problem with compromise policies is simple. They do not produce the right outcome for the public at the end of the day so they come back to haunt the politicians responsible for them.

Going for quality means choosing the actions that deliver most benefits to the nation in the medium term instead of choosing more now for supposed political gain, at the cost of less later.

New Zealand's response to quality policies

Wherever the New Zealand Government implemented uncompromised quality policies since 1984, the opinion polls show that voters today give a satisfactory rating to the Government's performance.

Wherever they did not go the whole way for quality decisions during that period, they trail behind the opposition.

To illustrate the point, let me give three different kinds of examples drawn from local experience in the past ten years, and look at what can be learned from those events.

Quality in taxation reform

Many countries have introduced their VAT type taxes with a wide range of exemptions dictated by political fear. They saw that as the easiest way to take the sting out of public criticism.

In New Zealand, we took that criticism on the chin up front, in order to introduce a flat 10% GST without exemptions, to avoid distortions and keep compliance costs to an absolute minimum.

Some people argued bitterly that it was regressive to impose a flat rate. They wanted either no GST at all, or exemptions for goods that are essentials of life to people on low incomes. It took courage up front.

95% of New Zealanders opposed GST on doctors' fees, to take one example. Before implementation, public support averaged only 30% in the polls.

We argued that high income people benefit most from exemptions. In New Zealand they spend twice as much as low income people, on food, and nearly 8 times more than the poor on clothing.

Clearly, it did not matter if GST was regressive, provided that the tax/benefit system, taken as a whole, was not regressive. By thinking laterally, we produced a package with that outcome.

Income tax rates were reduced substantially the day GST was introduced, and family support programmes were redesigned to ensure that low and middle income families emerged net winners.

Within a fortnight of its introduction, GST's poll rating had risen by one third. The tax was accepted as a fact of life, and it has never been a political issue at any stage since then.

The opposition had tried to make capital out of GST by promising to repeal it and replace it with "ex tax" - a retail sales tax with exemptions. They fell flat on their face, and had to back away from the promise.

Quality decisions, instead of treating problems separately, recognise and exploit economic and social linkages, so that every action improves the working of the system as a whole.

Quality in finance sector deregulation

The July 1984 devaluation, necessitated by the run on the New Zealand dollar, was followed by the abolition of interest rate controls as a precondition for an effective disinflationary monetary policy.

Foreign exchange controls were abolished. So were reserve ratio requirements on financial institutions and lending growth guidelines. New Zealand moved to a clean float of the dollar.

The previous monopoly held by 4 trading banks was opened up - 12 new banks had registered by the end of last year - and a modern system of prudential supervision was set in place.

A Reserve Bank amendment bill requires the Government to give public notice to the Reserve Bank if it wishes to change the priority placed by the Bank on price stability.

Systematic financial deregulation greatly increased the sector's efficiency, encouraged rationalisation and innovation, cleaned up the price signals, and placed a key role on reducing inflation.

Those changes, which many would have regarded as highly controversial and politically impossible 15 years ago, were very rapidly accepted as an integral part of our way of life.

Quality in public sector reform

Successive New Zealand Governments have carried out substantial reform and restructuring of the State Sector since the mid 1980s.

Key principles of reform

- The State should not be involved in any activities that would be more efficiently and effectively performed by the private sector or community
- Trade enterprises should be structured along private sector lines, i.e. corporatisation
- State departments need clearly specified and unambiguous functions
- Departmental managers should be made fully accountable, without central control
- State activities should operate on market prices

Key legislation

- State Owned Enterprises Act 1987 : provided the basis for converting the old trading departments and State corporations into businesses along private sector lines e.g. the electricity and mines divisions of the old Ministry of Energy became Electricorp and Coalcorp; the postal division and telecommunications divisions of the old NZ Post Office became NZ Post and Telecom.
- State Sector Act 1988 : made department CEOs fully accountable for managing their organisations efficiently and effectively. The State Services Commission changed from being employer and manager of the public service to employer of the CEOs.
- Public Finance Act 1989 : changed the basis of state sector financial management from a focus on inputs (the costs of production) to focus on outputs (relevance and value of what each department produced) and on outcomes (the overall results of these outputs from the Government's point of view).

Privatisation

- Government policy has been to sell state assets that it lacks reason to retain.
- Also came in form of doing away with departmental monopoly rights.

Social policy

The Government has developed a number of goals for social policy

- An integrated approach to achieve consistency in housing, welfare, health, accident compensation and education
- Social assistance is focused on those in genuine need
- Providers of social services should be more responsive to the needs of individuals and their families

- The Government should provide services that the country can afford

The New Public Sector

The new public service is characterised by small departments, with sharply defined policy advice, regulatory and sectoral funding functions. The number of public service employees has fallen from 88,000 in 1984 to 34,000 in 1994.

Many old departments have disappeared, been restructured or corporatised e.g.

- The Ministry of Transport kept its policy role but shed its provision of services and regulatory functions which were established in new agencies: Airways Corporation, Civil Aviation Authority, Land Transport Safety Authority, Maritime Safety Authority, Transport Accident Investigation Commission, Transit NZ (funding and management of roads) and Railways Corporation (since privatised).

Core State Departments which remain include:

- The Treasury (Finance Ministry), Inland Revenue Department (taxation), Customs
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, Ministry of Commerce
- Ministry of Education and Ministry of Health (both now exist as policy advisors and regulators rather than providers of educational or health services, which have now been contracted out to school boards and area health boards)
- Departments which provide advice and provide services e.g. Social Welfare, Conservation, Internal affairs, New Zealand Police
- Policy ministries such as Ministries of Defence, Environment, Women's Affairs, Consumer Affairs, Youth Affairs, Fishing, Forestry, Justice, Labour, Maori Development, Pacific Island Affairs, Prime Minister and Cabinet.

Independent audit and oversight agencies have evolved e.g..

- Ombudsman, Human Rights Commission, Privacy Commissioner, Police Complaints Authority, Serious Fraud Office, Parliamentary Commission for the environment
- The Official Information Act 1982 is based on the principle that information shall be made available unless there is good reason to withhold it

Results of Reform

- Public sector percentage of GDP has fallen
- Government has moved from persistent budget deficits to budget surplus
- Public sector debt has decreased: public foreign sector debt will be eliminated within a year.
- Many Government organisations previously subsidised by the taxpayer are now profitable: some have been sold, e.g. Telecom NZ (telecommunications), Tranzrail (railways), Bank of New Zealand (largest commercial bank), Coalcorp (coal mines)

Lessons of New Zealand Experience

These experiences in New Zealand provide an important insight into the nature of political consensus, which is widely misunderstood by politicians in New Zealand and around the world.

The conventional view is that consensus support must exist for detailed reform before you start, otherwise the actions taken will not prove to be politically sustainable at election time.

The tendency is to seek consensus in advance by compromising the quality of the decisions to bring the benefits up front, and either ignore any costs, or push them further down the track.

But when the Government compromises its decisions for immediate advantage at the expense of the medium term outcome, the dissatisfaction of the public will intensify over time.

The fact of the matter is that the interests of the various groups are complex and diverse. None of them welcome the idea that their traditional privileges may be removed.

Consensus for quality decisions does not arise before they are made and implemented. It develops progressively after they are taken, as they deliver satisfactory outcomes to the public.

To win elections, Governments need the guts to implement quality decisions, take the pain up front instead of postponing it, and be judged on the basis of the good outcomes they deliver.

Lesson

Policy starts with people. It emerges from the quality of the observation, knowledge, analysis, imagination, and ability to think laterally to develop a wider range of options.

The success of Public Sector reform in New Zealand since 1984 depended on people as much as policy. Replacing people who cannot or will not adapt to the new environment is pivotally important.

But getting the incentives and the structure right can also transform the performance of many dynamic and capable people who were not able to achieve the right result under the old system.

The head of one of our old trading departments for example was told he would not be needed in the new corporation because under him, the outfit had been spending millions more than its income.

So what he retorted - those were the rules then - these are the rules now, I have no problem with that! The stunned chairman saw the point, gave him the job and he did it very well indeed.

Lesson

Do not try to advance a step at a time. Define your objectives clearly and move towards them by quantum leaps. Otherwise the interest groups will have time to mobilise and drag you down.

The political problems involved in making a conventional attack on protection are well understood. The benefits of protection are substantial in the hands of the favoured few who receive them.

Such groups are usually well organised. They tend to scream blue murder if anyone threatens to remove their privileges. They are capable of mobilising quite powerful opposition against reform.

The cost of protection, however large in aggregate, is relatively small per person per item, widely dispersed across the rest of the economy, and often invisible to the people paying the bill.

At best, they are weak and disorganised allies of reform. At worst, the campaigns of the interest groups may exploit their ignorance to persuade them that reform will damage the nation.

Here and worldwide, the conventional perception is that reformers are playing against a stacked deck of cards. Genuine structural reform is portrayed as equivalent to wilful political suicide.

That rule holds good where privileges are removed one at a time in a step-by-step programme. Paradoxically, it ceases to apply when the privileges of many groups are removed in one package.

In that case, individual groups lose their own privileges, but simultaneously, the aggregate cost of paying for the privileges of all of the other groups in the economy is removed from them.

Paradoxically, it is harder to complain about damage to your own group, when everyone else is suffering at least as much - and you benefit from their loss, in the medium term.

Packaging reforms up into large bundles is not just a gimmick. Its political and economic efficiency rests on fundamental considerations which are the essence of good structural reform :

The economy operates as an organic whole, not an unrelated collection of bits and pieces. Structural reform aims to improve the quality of the interactions within the whole.

When reform is packaged in large bundles, the linkages in the system can be used that each action effectively enhances every other action - and also improves its selling potential.

Winning public acceptance depends crucially on demonstrating that you are improving the opportunities for people as a whole, while protecting the most vulnerable groups in the community.

Large packages provide the flexibility needed to demonstrate that the losses suffered by a group of people are offset by fundamental gains for the same group in some other area.

The public will take short term pain on the chin, if the gains are spelt out convincingly, and the costs and benefits have been shared with visible fairness across the community as a whole.

Obviously fairness does not include compensation for those who are losing their past privilege, but even they make genuine fundamental gains after they have come through the adjustment.

If insufficient consideration is given to these balances, the reactions of aggrieved people forced to take more than their share of the costs will end up tearing the reform process apart.

Lesson

Speed is essential, once a programme is worked out, it is impossible to go too fast. Even at maximum speed, the total programme will take years to implement. The short term trade off costs start from day one.

When reform has been delayed for many years, the trade off costs are inevitably considerable. Tangible benefits take time to become visible, because of the lags built into the system.

If action is not taken fast enough, the general consensus that supports reform can collapse before the results become evident, while the government is still only part way through its reform programme.

There are serious inherent dangers in seeking to hold down the pace of change in order to satisfy groups that claim a slower pace would give the community more time to adjust with less pain.

If an attempt is made to do so, it takes only a modest error or a miscalculation of external circumstances to end up going backwards instead of forwards, and destroying your credibility.

Vested interests seeking to preserve past privileges will always argue strongly for a slower pace of change. It gives them more time to mobilise public opinion against the reforms.

On the other hand, vested interests cannot obtain the pay off from change until the government has moved far enough to reduce the costs imposed on them by the privileges of other interests.

The vested interests continuously underestimate their own ability to adjust successfully in an environment where the Government is rapidly removing privilege across a wide front.

In 1984, the Chairman of the New Zealand Dairy Board told me that farmers could not survive an exchange rate above 44c to the us dollar without going broke. At that time, the rate stood at 50c.

When the New Zealand dollar had risen to 55c, farmers argued that anything higher than 50c would put farming out of business, and said that 55c was driving the whole industry into bankruptcy.

When the exchange rate reached 70c to the us dollar, they started telling me that, at 62c or 63c they would probably be all right.

They were focused on symptoms, not fundamentals, at every stage.

It is uncertainty, not speed, that endangers the success of structural reform programmes. Speed is an essential ingredient in keeping uncertainty down to the lowest achievable level.

A great deal of technical debate has been aired worldwide about the optimum sequencing of structural reform, and the alleged sequencing errors of Governments, both here and elsewhere.

Those armchair theorists postulate the desirability of tackling the labour market or the tradeable goods market before embarking, for example, on the deregulation of sectors such as finance.

At a purely analytic level, that debate is entertaining, but no clear-cut answers emerge. Moreover, from my point of view as a practitioner, the question is fundamentally irrelevant.

Before you can plan your perfect move in the perfect way, at the perfect time, the situation has already changed anyway. Instead of a perfect result, you wind up with a missed opportunity.

Some decisions take full effect the day they are made. Others take 2-5 years of hard work before they can be fully implemented. Perfect sequencing, even if it existed, would not be achievable.

If a window of opportunity opens up for a decision or action that makes sense in the medium term, use it before the window closes.

When an economy has been driven down a blind alley and ends up facing a brick wall, what matters is to back it out as soon as possible, and get it back on the high road to a better future.

Lesson

Once you start the momentum rolling, never let it stop until you have completed the total programme. The fire of the opponents is much less accurate if they have to shoot at a rapidly moving target.

If you take your next decision while they are still struggling to mobilise against the last one, you will continually capture the high ground of national interest and force them to fight uphill.

The Government can develop public awareness of the key issues by structuring the content and sequence of its packages to dramatise the relevance of the fundamental economic linkages.

By the end of 1985, for example, the adjustment costs were biting quite deeply into pastoral farming, which had lost some large subsidies and was also facing low international commodity prices.

Land values were tumbling back from the inflated levels stimulated by the previous Government's assistance measures, and equity problems of considerable magnitude had begun to emerge.

Nevertheless, resource allocation in farming and forestry was still being distorted by large concessions that let people write off livestock and development costs against other taxable income.

People buying livestock were happy to bid prices up to two or three times the value justified by market returns, because they knew that the taxpayer was covering two-thirds of their costs.

Tax write-offs had led the wine industry to plant twice the acreage needed to satisfy the market, and boosted wine stocks to three years' supply, against an international norm of half that.

The Government decided that, despite the adverse climate and the increased cost for those concerned, all such concessions had to be removed to promote the medium term health of their industries.

To combat the inevitable outraged reaction, we moved the whole reform programme into a higher gear. In the same package, we announced an unprecedented onslaught on public sector waste.

The underlying process is very important. **Before** you remove the privileges of a protected sector, it will tend to see structural change as a threat which has to be opposed at all costs.

After you remove its privileges and demonstrate that the clock cannot be turned back, the group starts to focus on removing the privileges of other groups that still boost its own costs.

On the other hand, exactly the opposite process occurs wherever some favoured group is allowed to retain its privileges, and given on going protection from the broad thrust of the reforms.

Anxiety levels in protected groups rise steadily as reform progresses in the rest of the economy. They fear their turn may come next. Their internal organisation improves dramatically.

They boost their public profile. They entrench their opposition. To conceal their vested interest in exemption from reform, they will aim to dictate the rhetoric that governs all public debate.

The strategy of this rhetoric is to obliterate public awareness of all medium term benefits, exaggerate the short term costs, and portray those costs as the objective and sole outcome of reform.

Those groups end up making strenuous efforts to gain control of the political process in the reforming party, to stalemate any threat to themselves by terminating the total reform programme.

The answer is : stop the rot before it begins. Remove privilege even-handedly across the board and give such groups, along with everyone else, a more constructive role in a better society.

Lesson

Continuous credibility is essential to maintain public confidence in structural reform and minimise the costs. The key to credibility is consistency of policy and communications.

Take the first step early, and make it a big one. You have to break the pattern of the past dramatically enough to convince the community that, this time, somebody really does mean business.

When the Government lacks credibility, people refuse to change until the clash between their old behaviour and the new policy imperatives has imposed large, avoidable costs on the economy.

As the reform programme rolls forward, a lot of people start hurting. Their confidence depends on maintaining the conviction that the Government will drive reform to a successful conclusion.

Speed, momentum, the avoidance of ad hoc decisions, and an unwavering consistency in serving medium term objectives are the crucial ingredients in establishing the Government's credibility.

Resolution is particularly important when, notwithstanding the best of intentions on the Government's part, the community remains sceptical and refuses to learn before it gets hurt.

You know when you start to win the credibility battle : the media begin to put every Government statement under a microscope, looking for inconsistent decisions and lapses of principle.

People begin to grasp the idea that wherever a group manages to hold on to privilege and protection, an avoidable cost is imposed on those who are facing up to the adjustment process. The message from the voting public changes.

It now reads: "keep the reform process going - drive it to a successful conclusion, or your are dead in the water at the next election."

Structural reform has its own internal logic, based on the linkages within the economy. One step inevitably requires and leads to another, to extract benefit for the nation as a whole.

Abolishing export assistance is fruitless unless the costs of exporters are also reduced by lowering tariffs, deregulating internal transport and reforming ports and shipping services.

The fiscal gains from corporatisation or privatisation will vanish without trace if expenditure in an unreformed social services sector is left to rise without regard for efficiency.

The redundancies created as production is rationalised to improve efficiency may turn into more or less permanent unemployment if an inflexible labour market protects insiders against outsiders.

Where the logic of reform is not followed closely enough, the confidence of investors will be impaired, and the ultimate sustainable growth rate achieved may be less than optimal.

The battle for consistency and credibility is always ongoing, and never finally won. It remains permanently central to every decision that comes before the Government for consideration.

Winning back lost credibility can take longer than winning it did in the first place. If confidence starts to waver, push the reform programme forward a big new step - and take it quickly.

Lesson

Let the dog see the rabbit. People cannot co-operate with the reform process unless they know where you are heading.

Go as fast as you can but, where practicable, give them notice by spelling out your objectives and intentions in advance.

Where programmes can or will be implemented in stages over time, publish the timetable up front.

Those strategies are particularly important in areas such as the removal of import licensing and reductions in tariffs, which impose major changes in the way firms go about their business.

Obviously, major reductions in protection could impose an unmanageable burden on high cost industries if other simultaneous reforms were not occurring elsewhere in the system.

Decision makers must be able to see as much as possible of the total pattern of change affecting their businesses in the period ahead of them, in order to plan an effective adjustment.

The release of information also places professional analysts throughout the community in a position to make their own independent evaluation of progress and Government performance.

They understand the importance of quality in decision making, and the benefits available via consistent medium term policies. They are often trusted advisors of the interest groups.

Over time, their objectivity, combined with their increasing good will towards the reform programme, becomes one of the major factors in creating a favourable climate of public opinion.

The confidence of the community is further increased if private sector people respected for their experience and capability are involved in helping to fine-tune policies and improve management.

Expert panels appointed from the private sector, for example, received the public submissions on our major tax initiatives, to help remove any administrative bugs from the new systems.

Lesson

Never fall into the trap of selling the public short

Do not mistake the fears of the politicians for ignorance, lack of guts or lack of realism on the part of the voting public.

The people out there in the community trade off short term costs for long term benefits every day of their life. They take out mortgages and bring up children.

Nobody stops to think that what people may really want is politicians with the vision and the guts to help them to create a better country for their children in the year 2000 and beyond it.

Successful structural reform does not become possible until you trust, respect and inform the electors. You have to put them in a position to make sound judgements about what is going on.

Tell the public, and never stop telling them, right up front:

- What the problem is and how it arose;
- What damage it is doing to their own personal interests;
- What your own objectives are in tackling it;
- How you intend to achieve those objectives;
- What the costs and the benefits of that action will be;
- Why your approach will work better than the other options.

Ordinary people may not understand the situation in all its technical detail, but they have a lifetime of experience at work and at home to help them sift the wheat from the chaff.

They know when key questions are being evaded. They can sense when they are being patronised or conned, and do not like it. They respect people who front up honestly to their questions.

Lesson

Don't blink: public confidence rests on your composure

Structural reform in new Zealand involved ministers in making some of the most radical decisions announced to the public for 50 years or so.

Relaxed, matter of fact composure is essential every time you face the public. Their confidence is always based on yours.

As the pressure of change comes on to the economy, the whole community starts watching every television appearance like a hawk, looking for the least twitch of Government nervousness.

Their confidence in, and co-operation with, the reform programme can be undermined by the least blink. Visible uncertainty among key Ministers spreads like a plague throughout the community.

Structural reform demands a major change in the ideas and attitudes which ordinary people grew up with. Such demands inevitably cause discomfort and uncertainty in many people.

Our qualitative research showed that, in the process, people become hypersensitive to any signs of similar anxiety in the politicians who are responsible for the reform programme.

They attend meetings and watch the TV news not just to find out what is happening and understand the ideas behind it, but also to probe the feelings and emotions of the people at the helm.

When they cannot understand the technical detail of the argument, they rely on their own assessment of the speaker's mental and emotional condition to provide them with a basis for judgement.

That is another reason why it pays to make decisions of the finest quality. When you know you got it right and know the policies are on course, that comes out through their TV sets.

Knowing or believing that you have got it right provides a firm foundation for dealing with people in a relaxed, confident way when you are face to face with them, even at large meetings of quite angry people.

These remarks are not a recipe for arrogance. Listening to arguments from sources of every kind is fundamentally important to policy making, as well as to selling policies successfully.

But all of that advice has to be measured against the Government's medium term goals. It is not arrogance to hold a sound course towards objectives that benefit the country.

Lesson

Incentives, choice, monopoly: get the fundamentals right

A sick economy cannot be regulated back into health. Economic dynamism is the liberated energy of people at every level personally choosing and using opportunities that benefit them.

Government's role is to create a framework that widens their opportunities for choice, improves the incentives to productive activity and sees that their gain benefits society as a whole.

In other words, **remember whose side you are on.** Interest groups, whether of farmers, manufacturers, teachers or health workers - exist to serve the interests and improve the lives of consumers.

The purpose of economic activity is to satisfy the needs of consumers. Government is not there to protect vested interests at the expense of the consuming public.

Its role is to ensure that vested interests cannot thrive except by serving the general public effectively.

In command economies, the theory was that such problems would disappear if Governments took the power to make all the important decisions on behalf of the general public, to protect people.

Since 1917, that theory has been tested to extinction. The power they used was taken away from the people themselves. Government became the most oppressive vested interest of all.

Here in New Zealand, the Government, by its past domination of areas like coal mining, electricity, education, health and welfare has often gone quite a long way in that direction.

Monopoly versus choice in the social sector

Opinion polls leave no doubt, in all the areas in New Zealand where reform has been implemented that the voting public endorses the extensive action taken to reform and restructure those huge areas of the economy.

On the other hand, wherever our policies have gone only part of the way towards reforms of uncompromising medium-term quality, the Government is equally clearly in trouble now with the public.

Public discontent with the Government's performance is most intense in social policy areas such as health, education, welfare and race.

Successive Governments have, in fact, been very determined to achieve major improvements in quantity and quality of health and education services. They were given special status and top priority.

By deliberate decision however, the social services sector was exempted from the pressures of restructuring which the Government imposed on most of the rest of the economy.

While many other departments were facing expenditure cuts, health and education budgets were boosted 20% in real terms in that period - a very large increase indeed.

In the event, demand for funds in both areas has increased at an even faster rate, with little evidence that the extra money improved either the quality or quantity of service.

Evidence is not available to be definitive about the levels of waste and inefficiency in the social services sector as a result of perverse incentives and inadequate accountability.

Nothing, however, suggests that it is likely to be any lower than the levels we found in state trading enterprises.

In New Zealand, the Government has traditionally been, and continues to remain, by far the dominant supplier of health and education services. Contestability is relatively minimal.

The Government view has been that access to health and education could be guaranteed only if the state continued to provide the service.

The view has been that providing low-income consumers with the money to buy such services from competing suppliers was not an option because a future Government could alter that the stroke of a pen.

The evidence of New Zealand experience, in fact, is that the best protection is a system that delivers a satisfactory outcome and gains, for that reason, the support of a sustainable consensus.

Given the basic policy stance adopted, the key problem facing the Government in these areas has been :

- **“how do you subject providers to the discipline of consumer choice in a system dominated by one monopoly state supplier?”**
- **“how do you attack waste effectively when contestability and competition are outlawed by the rules of a monopoly state supplier?”**

At the end of the day, there is only one test that really matters when it comes to determining the level of Government activity that is appropriate i.e. the Government should only tax its citizens when it can spend the money to better advantage than it would have been spent had it remained with its citizens in terms of economic and social benefit.

My experience leads me to the view that this situation occurs but rarely.

THANK YOU FOR THIS OPPORTUNITY TO TALK TO YOU TODAY ABOUT -

Competitiveness and jobs - lessons from New Zealand

By way of background, can I start with a few comments about structural change.

OECD studies show that politicians tend worldwide to avoid structural reform until it is forced on them by economic stagnation, a collapse of the currency, or some other equally costly economic or social disaster.

Obviously there are a large number of up-front political and economic costs involved in structural reform. That includes changes to labour market arrangements.

If we focus primarily on the problems, the prospect can seem so daunting that we never get started.

But if we stand back from the problems and focus instead on the political opportunities opened up by structural reform, the view is 100% positive.

A non-reforming government has no remedy for the structural problems under its management: those problems slowly get worse. Ministers end up misrepresenting or suppressing vital economic information.

Events continuously gnaw away the credibility of the government. One compromised policy is announced after another. None of them ever deliver the satisfaction the public really wants. The situation worsens further. Ultimately the economy and the government both collapse together.

On the other hand, as soon as a government commits itself to reform, it is freed of responsibility for the mistakes of the past. It can talk to the public in an honest, up-front way about the real problems: the damage to growth, incomes and employment. People understand and respect this approach.

Public demand for reform is built on a sense of outrage over the mistakes of the past and the people responsible for them.

You lay out the facts, and ask your audience: where does this road end? How long do we wait before we do something about it?

It is important to understand the fundamental positioning involved in making a political success of structural reform.

Politics has very often been seen basically as a system of horse-trading: the government grants privileges, protection and profits to favoured groups at the expense of the taxpayer or the consumer, in the belief that this will somehow win them more votes from the consumer and the taxpayer.

That view of politics is a perversion. It is directly responsible for the mess that many countries are now trying to clean up.

The purpose of economic activity is to serve the needs of consumers. Government is not there to protect vested interests at the expense of the consuming public. Its responsibility is to ensure that vested interests cannot thrive except by serving consumers well.

Vested interests may hold a favoured position in their own area at present through monopoly, privilege or protection. They pay a price for that position.

The price is their share of the aggregated costs of all other monopolies, privileges and protection granted to the rest of the interest groups across the length and breadth of the total economic system.

So essentially the deal always is: take the cost of losing your own privilege on the chin, in order to be quit of paying for the privileges of all the other interest groups in the system.

The result is a dramatic improvement in costs, efficiency and productivity right across the whole of the system. All of the players are faced with a major adjustment task to get their own house in order.

But they are greatly assisted by the major improvements in cost, efficiency and productivity which others are achieving.

The system's implications have to be spelt out continuously because most people are not used to thinking that way.

People tend to think of railways, for example, as a thing that exists in and for itself. They judge it on the size of its staff, engines, stations and so on. If several thousand staff are made redundant, as they were in New Zealand (22,000 down to 4,500) the general public will tend to think that you are -

One: being cruel to the people involved

And two: wrecking the whole railway system.

They need help to understand that, when inefficiency makes freight charges twice as high as they should be, a major penalty is placed on everyone who has to use or pay for the gross stupidity and waste throughout the system.

That impacts not merely on the firms shipping and receiving goods by rail throughout the country, it also reduces the wages, promotion opportunities and job security of every person who works for one of those firms.

Waste of that kind, cumulatively across a whole range of inefficient institutions, puts a penalty amounting to billions of dollars a year on the performance of export industries. It reduces the standard of living of every household in the country.

The basics are often not understood by the general public because politicians have generally conspired to conceal them.

Turning more directly to the lessons one might take from New Zealand's programme of reform as they affect the labour market in particular, I would highlight the following -

- It is the interaction between policies that matters rather than any particular policy. Clearly, results in the labour market depend on the success of the capital market and the goods market, as well as the efficiency of government management.

- No one policy dominated changes to the labour market in New Zealand. The changes we made to monetary policy affected pay fixing. Changes in border protection affected employment and manufacturing. Changes in government management affected both the conditions of work and numbers employed in the sectors (core public sector numbers down from 86,000 in 1984 to 36,000 in 1996).
- A clear set of criteria by which one can judge the success or failure of policy is important.

Goals such as -

- Incentives - are there rewards for production and rewards for skills?
- Productivity - are there rewards for using more productive technologies and more efficient work arrangements?
- Flexibility - is there a new readiness to consider new methods of work, and new forms of payment for work?
- Employment - are as many jobs as possible being created at pay rates in line with the value of production from those jobs? (unemployment peaked at around 11% in New Zealand in 1992 down to 6% in 1996).

Policies adopted to achieve these goals included -

Taxes and benefits

- **Flatter tax scale** - two step scale with the maximum marginal tax rate dropping from 66c to 33c in the dollar.
- **Reduced welfare benefits** - incentive to those on benefits to re-enter the work force wherever possible.
- **Tighter eligibility rules for benefits**
- **Reform of education and training**
- **Industrial relations law**

- **voluntary unionism**
- **enterprise bargaining**
- **fixed term contracts**

■ **Competitiveness**

- Keeping people in unproductive jobs in industries such as railways, electricity, telecommunication or the ports did nothing for overall employment in New Zealand. The high costs resulting from over-staffing meant higher prices had to be paid by other industries which, as a result, were less competitive and employed fewer people. The huge efficiency improvements in rail transport and the ports have improved the profitability of our agricultural, forestry and manufacturing export industries. They are now expanding rapidly and substituting real productive jobs for the artificial jobs in the former government departments.
- Jobs are not lost because of technology. The reason for this is clear. Advances in technology increase productivity, which means the price of goods and services fall, real incomes increase and consumers have more to spend on these and other goods. To meet their demand, new jobs are created. In other words, technology does not displace employment overall.

In fact, if we fail to adopt modern technology, we simply lose jobs to more efficient competitors in world markets.

- For similar reasons, the fact that some industries have become more capital intensive is not a threat to overall employment.

- Economic growth alone will not solve the problem of unemployment, although it obviously makes it easier to create jobs in a growing economy than in a static one. In New Zealand, like the USA and Japan, the first dividends of higher productivity have been taken out in employment growth - not so in Europe where they have been largely taken out in the form of higher wages for those in work.
- In New Zealand, rapid change to work place practices, and working conditions followed the passing of the industrial relations act. These changes were largely implemented within 6 months against the widespread expectation of anything up to 18 months.

Changes included -

- Occupational and multi-employer awards became obsolete
- Elimination of penal and overtime rates
- Changed hours of work
- Performance related pay
- Big swing to individual contracts
- Union membership fell rapidly
- Industrial disruption, strikes at an all-time low
- Few alleged cases of 'exploitation'
- The end result was to shift the focus of decision making to the local levels
- Spectacular improvement in output and performance resulting in higher wages and profits

- Productivity growth is fastest in an environment that encourages entrepreneurial skill, innovation, and rewards performance.

Any labour market which creates this environment will be good for employment. How do you know the environment is right? The following features will be evident - openness, flexibility, competitiveness and a willingness to 'have a go'.

- For most people, their skill and aptitudes are their most important asset. They must be allowed to improve their lot by trading freely in their labour services. They must be able to enter into individual contracts with employers or to join collectively with others in making contracts on whatever basis they choose.
- Pressure exerted on industry by the exposure to more competition highlighted the fact that productivity gains by themselves are no basis for higher wages. Wages should basically be determined by the prevailing conditions of labour supply and demand in the particular job, industry or location. A firm or industry with high rates of productivity growth should not automatically increase wages if there is an ample supply of workers with relevant skills seeking jobs. To do otherwise merely lengthens the unemployment queue for such workers.
- Flexibility is not about income reductions except where these are necessary to ensure a firm's viability and workers are better off staying with the firm than moving elsewhere or to correct excessive wage rates that have been extracted through monopoly power. It is about allowing the private sector to perform more productively and to be able to pay incomes that, over the long run and as full employment is restored, reflect higher levels of productivity.
- One thing that is certain from the New Zealand experience is that in the long run, central planning in the labour market, does not work. Economic growth depends on allocating all our resources to their best uses and using them productively. The labour market is a crucial allocation mechanism. Labour accounts for some two thirds of the value of productive resources used in the economy every year. In a market economy, wage rates, along with interest rates, exchange rates and prices in general, are the signalling devices on which efficient economic activity depends.

Suppressing by central decree, the role of wages in adjusting supply and demand in the labour market, can only impair economic performance.

- The cornerstone and central achievement of a more competitive labour market in New Zealand has been its rejection of the century-old conflict-based model of employment relations which holds that employer and employee interests are fundamentally opposed, in favour of a model which recognises that they all share a common interest and that employment contracts depend for their existence on making both parties better off.
- Labour markets are becoming international, not just for the skilled and internationally mobile, but also indirectly for the unskilled as investors seek the most attractive global locations for industry.
- Active programmes such as job creation and training have been of limited effectiveness and may actually raise unemployment by generating higher wage pressures.
- The importance of labour market reforms in an overall programme of structural change is impossible to overstate.
- When thinking about competitiveness and labour in an open market economy, the question to ask is how can we best achieve a system where individuals can exercise their own preferences in their employment relationships, where unions flourish if they serve workers well, where co-operation comes naturally, and where some workers are not denied opportunities just to protect the privileges of others who are already more advantaged?
- High tax rates, particularly high marginal tax rates reduce output, income and jobs. When the top marginal rate of tax in New Zealand was 66c in the dollar, many people refused to work longer hours or, for example, invest in promising but risky business ventures. Once the top marginal tax rate dropped to 33c in the dollar, much of that negative attitude disappeared.
- Don't listen to politicians who talk about the creation of jobs as if it is a source of economic progress. The fact is that more employment will not promote economic progress unless that employment expands output.

- Lower tariffs and the abolition of import quotas in New Zealand did not result in overall job losses. Those who advocate such policies always ignore the secondary effect they have. Higher prices for local product means consumers have less to spend elsewhere. These reductions in spending elsewhere mean less output and reduced employment in these areas.
- Wherever we opened areas of the New Zealand economy to competition three things happened.
 - Prices fell in real terms, in some cases by more than 50%
 - Producers began asking and answering the question - what do consumers want, what do consumers need?
 - New products and lower cost methods of production were discovered.
- Open markets and free trade in New Zealand resulted in major new initiatives. There has been the development of many new products and industries that depend less on New Zealand's natural resources advantages. They are the product of our human resources, modern technology and advanced management practices.

e.g. Manufactured exports as a percentage of total sales are around 45%, only slightly behind Taiwan and growing. That growth is driven by international competitiveness and not just the local market.

In summary

A sick economy cannot be regulated back into health. Economic dynamism is the liberated energy of people at every level personally choosing and using opportunities that benefit them.

Government's role is to create a framework that widens their opportunities for choice, improves the incentives to productive activity and sees that their gains benefit society as a whole.

Its role is to ensure that vested interests cannot thrive except by serving the general public effectively.

Die Schweiz vor grossen Entscheiden

von Dr. Konrad Hummler, Vizepräsident Stiftung Liber'all, St. Gallen

Wir sind gewiss nicht zu unrecht beeindruckt über die Klarheit der Analyse und die Konsequenz der Korrekturmassnahmen, mit dem die politisch Verantwortlichen des uns auf dem Globus gegenüberliegenden Landes ihre Probleme angepackt haben. Ich kann mir vorstellen, dass Sie, wie ich natürlich auch, während den Ausführungen von Sir Roger Douglas heimlich geseufzt haben: Wenn wir nur auch solche klarsichtigen Politiker bei uns hätten! Indessen ist es zumindest für uns, die wir uns unter dem Titel von Freiheit und Verantwortung hier zusammengefunden haben, sicherlich kein Thema, «den Politikern» sozusagen das exklusive Recht auf Schuld zu überlassen. Vielmehr geht es ja wohl darum, zu überlegen, weshalb wir nicht einmal die Vorstufe zur einer klaren Analyse erreichen, nämlich die Einsicht, dass wir vor ein, zwei existentiellen Problemen stehen.

Womit wir bereits mitten im Thema wären. Was uns zum vornherein von Neuseeland unterscheidet, ist der unterschiedliche Leidensdruck, dem unsere Antipoden auf der Erdkugel vor ihren tiefgreifenden Reformen konfrontiert waren. Wie uns Herr Douglas erläutert hat, lief damals buchstäblich fast nichts mehr. Die Beispiele sprechen Bände. Nur ergibt sich dabei für uns das Problem, dass damit auch der Vergleich der Situation unseres Landes mit Neuseeland hinkt. Wir können mit dem schlechtesten Willen nicht sagen, dass wir, in welchem Lebensbereich auch immer, mit einem zum Erliegen kommenden System konfrontiert sind. Wir beklagen uns zwar über unser Gesundheitswesen. Aber wir müssen bei allen Vorbehalten bezüglich seiner Kosten zugeben, dass es im internationalen Vergleich durchaus seine Qualitäten aufweist. Wir stören uns an unserem Sozialversicherungssystem. Es graut uns vor den sich auftürmenden künftigen Kosten. Wir wissen aber auch, dass es im Vergleich zu, sagen wir, italienischen Verhältnissen, geradezu in beneidenswerter Verfassung ist. Wir haben Zweifel an der Effizienz unseres Bildungssystems. Gleichzeitig müssen wir aber auch zugeben, dass unsere Schweizer Jugend nach wie vor über die weltweit fundiertesten Kenntnisse verfügen. Anders gesagt: Wir

sind uns zwar der tiefen Abgründe, die zunehmend unausgewogene staatliche Veranstaltungen eröffnen, bewusst. Gleichzeitig ist es uns aber auf dem hohen Niveau des welthöchsten Bruttosozialprodukts ausserordentlich wohl. Ein bisschen salopper ausgedrückt: Der Zaster rollt, und die kurzfristige Sicht der Dinge verstellt uns den Blick auf eine dramatische Verschlechterung der Situation, wenn der genannte Zaster einmal nicht mehr rollen würde.

Wenn es *einen* Konsens gibt, der in der Schweiz fast alle politischen Lager miteinander verbindet, dann ist es die Ansicht, wo viel Geld vorhanden sei, da könne man es auch fröhlich ausgeben. Im Grunde genommen unterscheiden sich unsere politischen Parteien höchstens nach dem beabsichtigten Verwendungszweck der Ausgaben, nicht aber nach der Bereitschaft, die Höhe der Ausgaben wirksam zu beeinflussen. Man nennt heute in der Bundespolitik diesen gemeinsamen Ausgabenkonsens den «runden Tisch» und stellt ihn, der Zynismus ist nicht zu überbieten, auch noch unter den Titel eines Sparprogramms. Hinter diesem Ausgabenkonsens steht die implizite Annahme, an der grundsätzlichen Situation unseres Landes werde sich kaum viel ändern.

Erlauben Sie mir, dass ich ganz kurz den Blick auf ein anderes, drittes Land wende, das bis vor kurzem ebenfalls, dem biblischen Manna gleich, sich kaum um seine Einnahmenseite kümmern musste und heute infolge seines hohen Staatsanteils am Bruttosozialprodukt vor fast unlösbaren Problemen steht. Es wurde kürzlich von ernsthaften Währungsturbulenzen erfasst. Es handelt sich um Norwegen. Sein Manna heisst Erdöl und, in zunehmendem Masse, Erdgas. Der norwegische Staat profitiert in dreierlei Hinsicht von den Bodenschätzen: Erstens gehört ihm die Erdölgesellschaft Statoil zu hundert Prozent. Zweitens entrichten die mit dem Erdölgeschäft verbundenen Gesellschaften hohe Abgaben und Steuern. Drittens steht ein grosser Teil der übrigen norwegischen Wertschöpfung in Verbindung mit dem Erdölgeschäft, also auch ein grosser Teil der steuerbaren Einkommen. Norwegens Wohlfahrtsstaat ist, ähnlich dem schwedischen Vorbild, stark ausgebaut. Allein der direkte Anteil des norwegischen Staats am Bruttoinlandprodukt betrug 1996 rund 42 Prozent. Um die staatsnahen

Tätigkeiten ergänzt, müsste die Schätzung bei deutlich mehr als 50 Prozent liegen.

Nun hat sich am Beispiel Norwegens in den letzten paar Monaten gezeigt, wie gefährlich die Ausrichtung einer ganzen Volkswirtschaft auf eine einzige wesentliche Einnahmequelle sein kann. Der Preis von Erdöl und Erdgas wurde zum norwegischen Klumpenrisiko und brachte, weil nachhaltig tief, das stattliche staatsschwere Schiff ins Schlingern.

Zurück zur Schweiz: Jedermann wird mir entgegenhalten, das sei mit unserm Land eben gerade anders. Wir hätten eben gerade kein Erdöl und kein Erdgas, sondern hätten uns seit Jahrhunderten immer durch eigene Arbeitskraft, eigenen Erfindungsgeist und durch viel Fleiss den Platz an der Sonne erkämpfen müssen. Wir haben diese Saga über die Schweiz von Kindesbeinen an gehört. Das bedeutet aber nicht, dass sie stimmt. Zumindest nicht vollumfänglich.

Der Schweizer ist sich nämlich viel zu wenig bewusst, wo seine Erdölquellen liegen. Deshalb ist ihm kaum bekannt, was es unserm Staatswesen ermöglichte, derart grosszügig seine Leistungen und noch grosszügiger seine Ausgaben zu steigern, und er ist sich auch nicht bewusst, auf welchen Grundannahmen die Wechsel beruhen, die laufend auf die Zukunft gemacht werden. Eines ist klar: Es wird nach wie vor mit der ganz grossen Kelle angerichtet. Seit 1985 ist unsere Staatsquote, vorsichtig gerechnet, von 31 auf knapp vierzig Prozent angestiegen. Den grössten Anteil an den Zuwachsraten der staatlichen Ausgaben macht der soziale, der Umverteilungsbereich, aus. Sie kennen die einschlägigen Diagramme über die Ausgabenstruktur unserer Bundesverwaltung. Wenn sie die den Kantonen und Gemeinden übertragenen zusätzlichen Auf- und Ausgaben dazurechnen würden, dann liegt man mit einer geschätzten Verdoppelung der Sozialausgaben seit Mitte der Achtzigerjahre sicher nicht falsch. Wenn wir die demografische Entwicklung unseres Landes in Rechnung stellen und die Ausbau-(Sie haben richtig gehört: Ausbau-!)projekte im Bereich von AHV, IV, Gesundheitswesen etc. auch noch mitberücksichtigen, dann ist der Ausdruck «Wechsel auf die Zukunft» noch ziemlich verharmlosend gewählt.

Was übersehen wird, ist *unser* Klumpenrisiko, und das heisst «Finanzplatz». Nicht, dass ich den Industrie- und Werkplatz Schweiz unterschätzen wollte. Wir kennen dessen Beitrag zu unserem Sozialprodukt und mithin zu unserem Wohlstand. Allein, die Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz wurde und wird in unserm Land, also von uns selber!, immer noch zu wenig wahrgenommen. Ich schätze, dass mindestens 20 bis 30 Prozent unseres Bruttosozialprodukts direkt mit der Tatsache zusammenhängen, dass die Schweiz der grösste Vermögensverwalter der Welt (für Privatvermögen) ist. Doch das ist nur die eine, direkt sichtbare Seite des Finanzplatzes. Die andere ist die mit dem internationalen Geldzufluss zusammenhängende immanente Stärke des Schweizerfrankens. Sie hat das Zinsniveau während den letzten 50 Jahren um 1½ bis 3 Prozent unter demjenigen vergleichbarer Industrieländer gehalten. Tiefere Refinanzierungskosten sind die Folge dieser Sondersituation der Schweiz; mit riesigen Vorteilen für alle, vom Mieter über den Hauseigentümer und den Gewerbetreibenden bis zum Unternehmer.

Das Hauptproblem besteht darin, dass es bis anhin niemand so richtig gewagt hat, über diesen Aspekt des Finanzplatzes Schweiz zu sprechen. Weshalb? Zum einen deshalb, weil das Thema «Finanzplatz Schweiz» seit der Bankeninitiative suspekt und tabu ist und weil man von Bankenseite alles daran legte, am fragilen Burgfrieden nicht zu rütteln. Zum andern aber auch ganz allgemein, weil man weiss, dass mit dem Thema «Finanzplatz Schweiz» an der Frage der Existenzberechtigung von Offshore-Finanzplätzen rührt bzw. an der Frage, inwieweit ein Industriestandort mit einem Offshore-Finanzplatz kompatibel ist. Das Sprengpotential eines Keils zwischen den Banken und der Industrie ist offenkundig.

Das Vermögensverwaltungsgeschäft, wie es die Schweiz für Private führt, beruht auf dem Bankgeheimnis. Dieses, bekanntlich kein durch die Verfassung geschütztes Grundrecht, sondern lediglich ein durch seine Verletzung definierter gesetzlicher Straftatbestand, schützt den Bankkunden vor ungebührlicher Einsichtnahme in seine intimen Vermögensverhältnisse durch Dritte. «Dritte»: das können durchaus unberechtigte Verwandte oder Freunde bedeuten. Es kann auch ein in Illegitimität operierender Staat sein,

indem beispielsweise sein Geheimdienst seine Bürger im Ausland verfolgt. In 99 Prozent der Fälle schützt das Bankgeheimnis aber vor dem ausländischen und, ein Unikum weltweit, vor dem inländischen Fiskus. Wir stellen uns auf den legalistischen Standpunkt, die Vollständigkeit einer Steuererklärung sei Privatsache, und zudem sei es Sache jedes einzelnen Staates, für die Durchsetzung seines Verwaltungsrechts zu sorgen. Diese Interpretation ist, bei Lichte besehen, allerdings nicht lediglich legalistisch, sondern axiomatisch: Im Grunde genommen entfaltet das Bankgeheimnis nämlich eine im wahrsten Sinne des Wortes liberale Wirkung, indem es von der Abwesenheit staatlicher Machtansprüche und staatlichen Eigentums im privaten Bereich jeglichen Individuums der Welt ausgeht und lediglich Ausnahmen, etwa in strafrechtlichen Fragen, statuiert. Oder anders: Staat ist nur dort, wo es die Verfassung ihm erlaubt.

Nun muss man aber zum einen sehen, dass die Gesellschafts- und Rechtswissenschaft diese Grundannahme der Staatsfreiheit nicht überall anerkennt, ja, dass die meisten Rechtskreise der Welt gerade vom Gegenteil ausgehen: Freiheit ist nur dort, wo der Staat sie für das Individuum veranstaltet. Mit viel Sympathie kann man deshalb für den schweizerischen legalistischen Standpunkt für das Bankgeheimnis nicht rechnen. Zum andern zeichnet sich weltweit eine Erhebungsproblematik für Steuern ab, die sich aus dem Umstand ergibt, dass immer weniger wirtschaftliche Tätigkeiten territorial definierbar sind, jegliches Steuerrecht aber just an der Territorialität anknüpft. Die Tendenz ist deshalb unausweichlich, dass sich die fiskalischen Behörden der Welt zusammenschliessen und als Erhebungs- und Eintreibungskartell versuchen, zu ihrem Geld zu kommen. Die OECD hat bereits einen entsprechenden Vorstoss gegen die Schweiz unternommen. Bis zu einem gewissen Grade sehe ich auch die von amerikanischer Seite entfachte Holocaust-Kampagne als Härtestest für das Standvermögen der Schweizer in der Frage des Bankgeheimnisses. Zumindest die passive Beihilfe der amerikanischen Regierung wäre in dieser Richtung interpretierbar. Das Testergebnis ist nicht gerade ermutigend. Es ist absehbar, dass der internationale Druck auf die Schweiz zunimmt. Ob wir dieser nächsten Bewährungsprobe gewachsen sein werden, ist mehr als nur fraglich. Denn

erstens ist sich, wie gesagt, nur eine verschwindend kleine Minderheit in der Schweiz der wirklichen Bedeutung des Bankgeheimnisses bewusst. Zweitens gibt es eine Interessendivergenz zwischen Industrie- und Werkplatz und dem Finanzplatz. Drittens haben sich die in dieser Frage obligatorisch federführenden Grossbanken in einem Masse geschwächt, das seinesgleichen sucht.

Es müsste vorrangige Aufgabe der Schweizer Wirtschafts- und Aussenpolitik sein, die strategischen Ziele in bezug auf den Offshore-Finanzplatz zu formulieren. Angesichts der ökonomischen Tragweite darf es nicht sein, dass wir uns in dieser existentiellen Frage einfach treiben lassen. Aus meiner Sicht wäre vielmehr aktives Handeln angezeigt. Man wird kaum darum herumkommen, die Frage der Ethik der Steuerumgehung qualitativ zu beantworten. Denn es ist natürlich schon so: Wo im einen Fall der Fiskus absolut konfiskativ zuschlägt und die Mittel möglicherweise noch einem Unrechtsregime zufließen, da ist das Ausweichen unter den Schutz des Schweizer Bankgeheimnisses unter jedem Titel legitim, ja oft eine Frage des ökonomischen Überlebens. In anderen Fällen steht es mit der ethischen Frage aber nicht dermassen klar. Der Finanzplatz Schweiz muss hieb- und stichfeste Kriterien für die Gewährung seiner schützenden Wirkung definieren, und diese Kriterien müssen dem Ausland bekannt und erklärbar sein. Ich habe letzthin einmal die Staatsquote von 30 Prozent als Grenze genannt ...

Selbstverständlich hängt die Frage, ob der Finanzplatz Schweiz mittel- und längerfristig überleben wird, eng mit der Frage zusammen, ob es noch lange einen Schweizerfranken gebe. Schon wird allorts darüber spekuliert, dass der Euro das selbstverständliche Zahlungsmittel in den Läden, mindestens der Grenzregionen, werde, und dass es nicht mehr lange dauern werde, bis auch die Unternehmungen ihre Löhne in Euro auszahlen werden. Wir sind schon Weltmeister in der Selbstaufgabe geworden! Es ist dringendst nötig, Aufklärungsarbeit über die Vorzüge einer selbständigen Geld- und Währungspolitik zu betreiben. Es steht sehr viel auf dem Spiel, meine Damen und Herren.

Der Wohlfahrtsstaat, wie wir ihn mit unserer wunderbaren bürgerlichen Mehrheit in den letzten hundert Jahren zusammengezimmert haben, ist als schon solcher in Zukunft kaum finanzierbar. Wenn wir uns auch noch der letzten Vorteile, die unser Staat gegenüber Europa und der Welt aufweist, entledigen, dann wird die Sache hoffnungslos. Sie werden deshalb verstehen, weshalb ich mein Referat unter den Titel «Die Schweiz vor grossen Entscheiden» gestellt habe. Kommt ja dazu, dass die Dinge auch in anderen Bereichen drängen. Die Frage, wie wir uns in Europa und Europa gegenüber verhalten sollen, harrt ja immer noch der politischen Lösung. Auf der einen Seite ist es der allzu euphorische Euro-Optimismus, der jeden auch noch halbwegs wohlwollenden Skeptiker argwöhnisch stimmen muss. Denn wir müssen schon sehen: Europa ist ein tieferer Riesenfleck auf der Landkarte geworden, und nur die Feststellung, dass die Schweiz de facto in Sachen Sozialismus dem restlichen Kontinent gar nicht stark nachsteht, kann einigermaßen erklären, weshalb selbst die Spitzenverbände der Wirtschaft einen so konsequenten EU-Beitrittstakt steuern. Leider taugt aber die Opposition auf der andern Seite auch wenig, denn isolationistische Rezepte haben in einer Welt, in der das Territoriale an Bedeutung laufend verliert, mit dem besten Willen keine Berechtigung. Leider verfügen wir über keine genügende politische Gesprächskultur in der Schweiz, die eine echte Auseinandersetzung mit der Europafrage zuliesse und eine wirkliche Chancen- und Risikoabwägung erwirken würde.

Dieselbe Feststellung gilt auch für einen weiteren Bereich, in dem Entscheidungen anstehen, nämlich bei der Sicherheitspolitik. Wir kommen, wenn wir die Lage ehrlich und unvoreingenommen analysieren, um eine Neudefinition nicht herum. Die Neutralitätsfrage muss gestellt werden dürfen. Ich weiss, dass das viele in diesem Saal nicht gerne hören. Aber man kann ein Problem nicht aus der Welt schaffen, indem man dessen Erörterung tabuisiert. Für die Bewältigung sehr vieler Bedrohungsarten ist die Beschränkung des Aktionsradius auf das schweizerische Territorium einfach illusorisch geworden. Es hat nichts mit Defätismus oder Selbstaufgabe zu tun, wenn man zu dieser Einsicht kommt und dann auch noch ein wenig darüber hinausdenkt.

Um Ihnen den Abend nicht definitiv zu verderben, möchte ich an dieser Stelle mit der Aufzählung anstehender, grosser Problemstellungen aufhören. Zum Schluss nur eines: Es liegt auf der Hand, dass die Zeiten vorbei sind, in denen die Schweiz darauf zählen konnte, immer nur sogenannten «beste Lösungen» zu treffen. Vor allem: Es sind nicht nur die Zeiten vorbei, sondern man hat schlicht keine Zeit mehr dafür, auf «beste Lösungen» zu warten. Der globale Strukturwandel schlägt ein völlig anderes Tempo an. Wir müssen uns deshalb damit abfinden, mit «zweitbesten» Lösungen zu leben, ja, ab und zu müssen wir wahrscheinlich froh sein, wenn wir anstatt der schlechtesten nur die zweitschlechteste erwischen. Wichtig ist, dass wir den Kompass nicht verlieren. Er heisst weder Vaterland noch Europa noch Welt, sondern er heisst Freiheit. Es gibt nicht so viele Menschen, die die Bedeutung von Freiheit überhaupt ermessen können. Wem diese Begabung gegeben ist, dem ist auch die Verantwortung auferlegt, das Fähnlein immer wieder aufrechtzuhalten. Man kann das im kleinen, in der Gemeinde und im Kanton, tun. Man kann es auch in Auseinandersetzungen mit der EU, mit der OECD und mit amerikanischen Anwälten tun. Die Würde des Menschen hängt unverbrüchlich mit seiner Freiheit zusammen. Wir dürfen nicht müde werden, die Stimme der Freiheit immer wieder zu erheben.

Pressebeleg

Aargauer Zeitung, 24. Oktober 1998

«Wir schafften die Privilegien ab»

Neuseelands liberale Reformpolitik – ein Gespräch mit ihrem Architekten Sir Roger Douglas

Neuseeland galt früher als prosperierender Wohlstandsstaat mit einem der höchsten Lebensstandards der Welt. Doch innerhalb weniger Jahrzehnte zahlte das Land den Preis für die Missachtung wirtschaftlicher Realitäten mit drohendem Kollaps. Konsequente Deregulierung und Privatisierung, mehr Freiheit und weniger Staat, brachten Neuseeland wieder auf Wachstumspfad. Heute gehört unser Antipode zu den Vorzeigemodellen erfolgreicher liberaler Reformpolitik.

INTERVIEW: HANS-UELI SONDEREGGER

Sir Roger, nach dem Zweiten Weltkrieg war Neuseeland als wohlhabendes Land bekannt. Dann begann in den siebziger Jahren ein massiver wirtschaftlicher Abstieg. Das Wachstum verlangsamte sich, Inflation und öffentliche Verschuldung nahmen zu, die Arbeitslosenzahl stieg von 5000 auf 132 000. Was war falsch gelaufen?

Neuseeland hatte versucht, seine Wirtschaft gegenüber der Weltkonkurrenz abzuschotten, und endete schliesslich damit, dass praktisch jeder Wirtschaftszweig, Landwirtschaft, Industrie, subventioniert wurde. Schliesslich funktionierte das einfach nicht mehr. Wir hatten eine Politik verfolgt, welche unternehmerische Initiative entmutigte, und konzentrierten uns mehr auf Stabilisierung und Konservierung des Bestehenden. Wir kamen einfach vom richtigen Weg ab und wurden zu einer der am stärksten regulierten Wirtschaften der industrialisierten Welt.

Als Sie 1984 in einer Labour-Regierung Finanzminister wurden, begannen Sie mit einem fast revolutionären strukturpolitischen Reformprogramm. Worin bestand das Wesentliche Ihrer Reformen?

Das Wesentliche, was wir taten, war die Öffnung der neuseeländischen Wirtschaft. Wir schafften die Subventionen ab; wir schafften Steuerbegünstigungen ab und vor allem das, was ich Privilegien nenne: Begünstigungen, welche die Vorgängerregierungen den Interessengruppen gewährten. Nur um ein Beispiel zu nennen: 1949 erhielten die Bauern jeden dritten Dollar, den sie verdienten, aus Subventionen; heute bekommen sie keinen Cent mehr. Wir liberalisierten den Handel, indem wir die Importlizenzen abschafften und den Finanzmarkt öffneten, der vorher stark reguliert war; neuseeländische Dollars konnten nicht ausgeführt werden. Liberalisiert wurde auch der Arbeitsmarkt, der zuvor von den Gewerkschaften mit ihrer Zwangsmitgliedschaft beherrscht war. Bis in die achtziger Jahre waren in Neuseeland die Läden nicht nur am Sonntag, sondern auch am Samstag geschlossen. Heute gehört der Sonntageinkauf zur Selbstverständlichkeit. All diese Reformschritte fügten sich schliesslich zu einer offeneren und wettbewerbsfähigen Gesellschaft. Hinzu kamen die Reformen in der öffentlichen Verwaltung, der Abbau von Staatsbeamten im Justiz- oder Polizeiministerium. Der gesamte Personalbestand der öffentlichen Verwaltung wurde von 88 000 auf heute 33 000 abgebaut, gleichzeitig aber deren Effizienz gesteigert.

Hatten Sie für Ihre Politik akademische und politische Vorbilder, oder war es einfach Common sense, gesunder Menschenverstand, der sie dazu führte?

Im wesentlichen, so glaube ich, war es Common sense. Wir modellierten unser Programm nicht nach einer bestimmten Person oder Vorgabe. Ich sah, was Margaret Thatcher tat, ich sah aber auch, wie die australische Labor-Regierung den Finanzmarkt deregulierte. Doch um ehrlich zu sein: wir wurden getrieben durch den Zwang unserer Lage. Wir waren in einer schrecklichen Situation. 1984 stand die Wirtschaft im Kollaps. So

Sir Roger Douglas, seit 1968 als Labour-Abgeordneter im Parlament, war als Finanzminister von 1984 bis 1988 treibende Kraft der neuseeländischen Reformpolitik. Für seine Verdienste wurde er geehrt und mit mehreren ausländischen Preisen ausgezeichnet. Seit seinem Austritt aus dem Parlament ist er weltweit als Berater für Weltbank und Währungsfonds, insbesondere für Privatisierungsfragen, aber auch für östliche Reformländer tätig. In zahlreichen Ländern rund um die Welt ist Sir Douglas aber auch als Vortragender gefragt, der die Reformprobleme nicht nur aus der Theorie, sondern aus der Sicht des praktizierenden Politikers kennt. Am Dienstagabend sprach Sir Douglas als Gastredner der «Aargauischen Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft» in Suhr, wo er sich der Aargauer Zeitung für ein Gespräch zur Verfügung stellte.

fragten wir uns zuerst, was wir im Interesse unseres Landes zu tun hatten, und erst danach, wie wir es dem Wähler verkaufen können. Auf den meisten politischen Entscheidungsebenen liegt das Problem darin, dass die Politiker nur sagen, was populär ist, und keine anderen Optionen in Betracht ziehen. Wir aber taten, was zu tun war, und nicht das, was sich politisch am besten verkaufen lässt.

Wie aber war es Ihnen möglich, diese Reformpolitik, den Abbau von Subventionen und Privilegien, gegen den Widerstand der mächtigen und gutorganisierten Gruppeninteressen durchzusetzen? Das beste Mittel sind Reformpakete. Wir stellten nicht nur den Bauern die Subventionen ab, sondern auch der Industrie und dem Verkehr. Gleichzeitig reformierten wir die öffentliche Verwaltung und machten sie effizienter. Dadurch verloren die Bauern zwar einen Teil ihrer Einkünfte. Da wir aber gleichzeitig das Verkehrswesen und die Häfen

deregulierten, wurden die Transportkosten billiger, und sie konnten ihre Produkte mit geringeren Kosten als zuvor auf die Märkte bringen. Denselben Kostensenkungseffekt hatte die Abschaffung von Importlizenzen und die Senkung der Steuern. Dank dieser paketweisen Reformen realisierten die Menschen, dass sie zwar einerseits verloren, andererseits aber durch tiefere Kosten und Steuern gewannen. Dadurch, dass staatliche Regulierungen und bürokratische Kosten verschwanden, gehörten schliesslich auch jene, die ihre Privilegien einbüssten, am Ende zu den Gewinnern.

Damit liegt der Hauptgrund für Ihr politisches Durchsetzungsvermögen in der paketweisen Reform?

Nicht nur. Der Hauptgrund für den Erfolg liegt, glaube ich, darin, dass wir entschlossen waren zu tun, was notwendig war, und dies auch durchzusetzen. Zum Beispiel: Neuseelands Eisenbahnen beschäftigten früher 22 000 Angestellte. Nach den Reformen sind es noch 4700 und diese befördern mehr Güter. Dies war eine qualitative Entscheidung. Dagegen mag man einwenden, dass 18 000 Menschen ihren Arbeitsplatz verloren haben. Möglicherweise aber schufen wir 50 000 bis 100 000 Arbeitsplätze in anderen Bereichen, weil die Kosten für den Gütertransport halbiert wurden und Menschen in Kleinstädten und auf dem Lande plötzlich in der Lage waren, mit ihren Gütern auf den Märkten in Auckland oder gar in Übersee zu konkurrieren. Wegen der hohen Transportkosten waren neuseeländische Güter in Australien nicht konkurrenzfähig.

Und wie steht es um das nationale Interesse, das bei Privatisierungen von Staatsunternehmen in Europa immer wieder bemüht wird? Nach der Privatisierung befindet sich beispielsweise Neuseelands Eisenbahngesellschaft in ... amerikanischer Hand. Ja und? Das nationale Interesse liegt doch darin, die Eisenbahnen in effizientester und populärer Weise zu betreiben. Heute haben wir tiefere Transportkosten als jemals zuvor. Die Tatsache, dass die Eisenbahnen von Amerikanern betrieben werden, ist völlig irrelevant. Wäre es anders, müssten wir ja alle Dinge zurückkaufen, die in ausländischer Hand sind.

Wie aber steht es nach dem personellen Abbau um den öffentlichen Dienst?

Er ist heute kleiner, gleichzeitig aber viel besser. Seine Dienstleistung ist besser.

Wirklich?

Absolut. Wir veränderten den öffentlichen Dienst. Wir orientierten uns an privatwirtschaftlichen Grundsätzen. Für die Führungspositionen suchten wir die besten Persönlichkeiten aus der Privatwirtschaft ohne Rücksicht auf Nationalität. Chefpositionen im Justiz- oder Finanzdepartement müssen weder Neuseeländer noch Verwaltungsangestellte sein. Wir schafften auch die Besoldungsreglemente ab. Der Chef stellt seine eigenen Leute ein und handelt die Löhne mit ihnen selbständig aus. Damit sind Budgetüberschreitungen in der öffentlichen Verwaltung weitgehend ausgeschlossen, weil der Chef dafür verantwortlich ist.

Glauben Sie, Neuseeland kann Vorbild sein für die Lage in Europa, wo notwendige grundlegende Reformen im politischen Prozess blockiert bleiben?

Ich glaube, Neuseeland ist ein Modell. Dessen Durchsetzung mag in einer Demokratie wie der schweizerischen schwieriger sein. Das macht die Sache aber nicht unmöglich. Entscheidend für die heutige Situation ist letztlich, dass die Politiker nicht den Mut haben, das zu tun, von dem sie wissen, dass es richtig ist. Es ist komisch: Aber was scheinbar alle Politiker tun wollen, ist, das Geld des Steuerzahlers auszugeben. Die wirkliche Begründung dafür aber muss die Frage sein, ob dies dem Bürger dient. Die Antwort scheint nein zu sein. Der Staat sollte denn auch nur einen einzigen Dollar Steuern eintreiben, wenn er diese für das Allgemeinwohl verwendet und davon den effizientesten Gebrauch macht. Wenn diese Massstäbe für das öffentliche Finanzgebaren angewendet würden, könnten die Staatsausgaben um 70 Prozent reduziert werden.

Erstaunlicherweise begannen Sie Ihre Reformpolitik als Mitglied der Labour-Partei, die traditionell und ideologisch für möglichst umfassende staatliche Tätigkeit eintritt. Sie aber veränderten die Gewichte zwischen Staat und Markt, zwischen Subventionen und Eigenverantwortung in grundlegender Weise. Was bedeuten rechts und links für Sie? Wenn Sie sich überlegen, was wir taten, so war es im Grunde nur die Beseitigung von Privilegien. Von der Regierung verteilte Privilegien aber halfen nie dem Durchschnittsbürger. Staatliche Subventionen und Vorteile halfen immer nur wenigen auf Kosten der vielen. Wir schafften Subventionen und Importlizenzen ab, an denen sich wenige auf Kosten aller bereicherten. Wo liegt das Problem? Es scheint mir, diese Politik war zum Nutzen des Durchschnittsbürgers. Rechts und links bedeuten deshalb nichts mehr. Die Regierung hat zu tun, was für den durchschnittlichen Bürger, Steuerzahler und Konsumenten gut ist. Es geht dabei nicht um rechts oder links.

Was ist Ihre Meinung über die Neue Linke, über Tony Blair und das Gerede über den Dritten Weg?

Meiner Ansicht nach muss auf das geschaut werden, was praktisch getan wird. Und in diesem Lichte ist der Eindruck von Blair positiv. Im Falle der Deregulierung der britischen Notenbank ging er gar über das hinaus, was Maggie Thatcher zu tun bereit war. Worüber wir sprechen sollten, sind nicht neue Begriffe, sondern grössere Wahlfreiheit des Bürgers. Wir müssen wieder mehr persönliche Kontrolle und Verfügungsmöglichkeit über unser Leben haben. Wir müssen wieder die Möglichkeit haben, selber die Schulen für unsere Kinder auszuwählen, unsere eigene Gesundheits- und Altersvorsorge aufbauen zu können, statt vom Staat abhängig zu sein.

Sehen Sie noch eine Zukunftsperspektive für herkömmliche sozialdemokratische Politik, wie sie in der deutschen und auch der schweizerischen Partei anvisiert wird?

Keine Rede.

Sie gehören seit bald zehn Jahren nicht mehr der Regierung an. Wie steht es um die Zukunft des Reformprozesses in Neuseeland?

Alles ist gestoppt. In den Bereichen Gesundheit, Erziehung und soziale Sicherheit sind die Probleme noch nicht im Sinne von Effizienz und Wahlfreiheit angegangen worden. Aber das sind sie, so glaube ich, auch noch in keinem anderen der industrialisierten Länder.

Neuseeland ist hart betroffen von der Asien-Krise. Was halten Sie unter diesem Eindruck von der Globalisierung? Braucht der Welthandel, brauchen vor allem die Finanzmärkte starke Regulierungen und Kontrollen?

Da bin ich mir nicht sicher. Vor allem Neuseelands Forstwirtschaft und Fremdenverkehr sind zwar von der Asien-Krise betroffen. Doch wenn man Asien betrachtet, erkennt man, dass viele Probleme innenpolitisch sind, auf Privilegien und Protektion beruhende Gesellschaften. Das Finanzgebaren erinnert eher an Kasinopraktiken und war nicht an gesunden kaufmännischen Grundsätzen orientiert. Man schaue nur auf die Situation der japanischen Banken, deren Kreditvergaben ohne Rücksicht

auf Realitäten erfolgten. Es ist ein grosses Problem. Aber ich glaube nicht, dass man dafür das ganze Finanzsystem oder die Globalisierung verantwortlich machen kann. Schuld daran sind die internen Strukturprobleme der betroffenen Länder, die zu wenig berücksichtigt wurden. Ob zusätzliche Kontrollen die Lösung sind? Ich glaube es nicht.

Wie lange wird die Asien-Krise noch dauern?

Zur Überwindung der Krise wird Asien eine lange, lange Zeit brauchen. Ich glaube nicht, dass dies eine vorübergehende Angelegenheit ist. Einige Länder werden es früher schaffen als andere. Das hängt von der Qualität ihrer Entscheidungen ab. Obwohl weit schwerer betroffen, dürften am Ende Thailand und Korea besser dastehen als das anfänglich nur gestreifte Malaysia, weil sie sich den wirtschaftlichen Realitäten stellen.

SCHWEIZER KONSENS

Wenn es einen Konsens gibt, der in der Schweiz fast alle politischen Lager miteinander verbindet, dann ist es die Ansicht, wo viel Geld vorhanden sei, da könne man es auch fröhlich ausgeben. Im Grunde genommen unterscheiden sich unsere politischen Parteien höchstens nach dem beabsichtigten Verwendungszweck der Ausgaben, nicht aber nach der Bereitschaft, die Höhe der Ausgaben wirksam zu beeinflussen. Man nennt heute in der Bundespolitik diesen gemeinsamen Ausgabenkonsens den «Runden Tisch» und stellt ihn, der Zynismus ist nicht zu überbieten, auch noch unter den Titel eines Sparprogramms. Hinter diesem Ausgabenkonsens steht die implizite Annahme, an der grundsätzlichen Situation unseres Landes werde sich kaum viel ändern.

Dr. K. Hummler vor der «Aargauischen Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft».

Neuseeland, Vorbild für die Schweiz?

Was empfehlen Sie im Lichte Ihrer Erfahrungen als Reformpolitiker der Schweiz?

Sir Roger Douglas: Ich sehe mich nicht berufen, spezielle Ratschläge zu geben. Die Schweiz gilt überall in der Welt als Beispiel eines Landes, das innerhalb seiner Möglichkeiten lebt und prosperiert. Als ich vor ein paar Jahren hier war, traf ich viele Leute, die sich über die Defizitpolitik der Regierung besorgt zeigten. Die weitere Verschuldung des Staates hinzunehmen wäre eine Tragödie. Regierungen sollten ihre Ausgaben ihren Mitteln anpassen. Doch meine Ge-

sprächspartner sagen mir, dass viel öffentliche Verschwendung betrieben wird, was ebenfalls bedauerlich ist. Die Schweiz ist ein so wohlhabendes Land, dass das Volk die Notwendigkeit eines Kurswechsels gar nicht erkennt. Doch lassen Sie mich folgendes sagen: Im Jahre 1960 belegte Neuseeland auf der Weltwohlstandsliste den dritten Platz; heute liegt es an 25. Stelle. 1967 musste man für einen neuseeländischen Dollar noch einen US-Dollar und 40 Cents bezahlen; weniger als zwanzig Jahre später war der neuseeländische Dollar nur noch 43 amerikanische Cents wert.

Alles kann sehr schnell geschehen. In weniger als dreissig Jahren ist das einst reiche Neuseeland eines der ärmsten, wenn nicht das ärmste Land der entwickelten Welt geworden. Hätte Neuseeland auch nur die durchschnittliche Wachstumsrate der OECD-Staaten aufrechterhalten können, so wäre der Lebensstandard auf der Insel heute doppelt so hoch, beliefe sich das jährliche Durchschnittseinkommen auf 80 000 statt auf 40 000 NZ-Dollar. Das zeigt, wieviel wir verloren haben. Es sind die Kosten dafür, sich nicht rechtzeitig den Realitäten gestellt zu haben.

Neuseeländische Erfahrungen und Ergebnisse

SIR ROGER DOUGLAS

OECD-Studien zeigen, dass Politiker weltweit dazu tendieren, strukturelle Reformen so lange zu verschieben, bis wirtschaftliche Stagnation, ein Währungskollaps oder andere, gleichermaßen kostspielige wirtschaftliche oder soziale Desaster sie dazu zwingen. Strukturelle Reformen sind offensichtlich mit politischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden. Doch eine reformunwillige Regierung hat keine andere Remedur für die strukturellen Probleme; sie werden schleichend schlimmer und verführen die Politiker dazu, lebenswichtige Wirtschaftsdaten zu verschleiern oder gar zu unterdrücken. Doch diese Entwicklung nagt an der Glaubwürdigkeit einer Regierung. Eine halbherzige Massnahme folgt der andern, ohne die gewünschten Resultate zu bringen. Die Lage verschlimmert sich, und schliesslich kollabieren Wirtschaft und Regierung zusammen.

Andererseits ist eine Regierung, die sich Reformen verpflichtet, von der Verantwortung für die Fehler der Vergangenheit befreit. Sie kann dem Volk offen und ehrlich die wirklichen Probleme darstellen: den Schaden für Wachstum, Einkommen und Beschäftigung. Das Volk versteht und respektiert diesen Ansatz.

Hohe Steuern als Wachstumsbremse

Eine kranke Wirtschaft kann nicht gesundreguliert werden. Die Rolle der Regierung ist es, jenen Rahmen zu schaffen, der Wahlmöglichkeiten gewährt, Anreize für produktive unternehmerische Tätigkeit verbessert und dafür sorgt, dass Gewinne der Gesellschaft als Ganzem zugute kommen.

Politik wird oft als Kuhhandel betrachtet: die Regierung gewährt Privilegien, Protektion und Vorteile für bevorzugte Interessengruppen auf Kosten des Steuerzahlers oder des Konsumenten in der Annahme, es werde sich an der Wahlurne auszahlen. Dieses Politikverständnis ist eine Perversion. Es ist direkt verantwortlich für den Schlamassel, den gegenwärtig viele Länder aufzuräumen bemüht sind.

Hohe Steuersätze vermindern Produktion, Einkommen und Arbeitsplätze. Als der Höchststeuersatz in Neuseeland 66 Cents pro Dollar betrug, weigerten sich viele Menschen,



Sir Roger Douglas: «Jedes wirtschaftliche Reformprogramm muss umfassend sein und auch öffentlichen Dienst und Verwaltung einschliessen. Effizienzorientierte Reformen machen wenig Sinn, wenn der grösste Mitspieler, der Staat, ineffizient bleibt.»

FOTO: WALTER SCHWAGER

länger zu arbeiten oder zu investieren. Als der Höchststeuersatz auf 33 Cents fiel, änderte sich dies.

Mut zu Reformen statt billiger Kompromisse

Neuseelands Erfahrungen liefern einen wichtigen Einblick in die Natur des politischen Konsenses, der weiterhin missverstanden wird. Nach vorherrschender Meinung ist Konsens vor Beginn von Reformen nötig, um die Wahlen nicht zu verlieren. Wenn eine Regierung jedoch ihre Reformpolitik wegen kurzfristiger Vorteile auf Kosten der längerfristigen Ziele verwässert, wird die Unzufriedenheit der Öffentlichkeit zunehmend. Die Zustimmung zu einer qualitativen Reformpolitik wächst während ihrer Durchführung, wenn deren Ergebnisse der Öffentlichkeit befriedigende Ergebnisse zeigen. Das Volk ist bereit, kurzfristige Nachteile in Kauf zu nehmen, wenn die zu erwartenden Vorteile überzeugend und glaubhaft dargestellt werden, wenn Kosten und Nutzen mit sichtbarer Fairness unter die ganze Bevölke-

rung aufgeteilt werden. Verwässerte Reformen aber, die keine überzeugenden Resultate bringen, holen die dafür verantwortlichen Politiker längerfristig ein.

Fakten und Zahlen

Längerfristige Ergebnisse der neuseeländischen Reformpolitik:

Die Arbeitslosigkeit, welche 1992 elf Prozent erreichte, sank bis 1996 auf sechs Prozent. Die öffentlichen Ausgaben verschlangen 1991 44 Prozent des Bruttosozialproduktes; gegenwärtig liegen sie bei 33 Prozent. Die Regierung will sie auf 20 bis 30 Prozent herunterfahren.

1995 erzielte die Regierung den ersten Überschuss seit 17 Jahren. Die öffentliche Verschuldung sank von 51 Prozent im Jahre 1992 auf heute 30 Prozent des Bruttosozialproduktes.

Der Aufwand für den Zinsendienst reduzierte sich von 20 Prozent der Staatseinnahmen auf 11 Prozent, das Zinsniveau von 18 auf heute 6 Prozent. Die Transportkosten in den Häfen sanken auf 60, jene der Eisenbahnen auf 50 Prozent.

Pressebeleg

Aargauer Zeitung, 22. Oktober 1998

«Der Leidensdruck ist noch zu gering»

Ordnungspolitischer Vortrag Reformen Neuseelands – Modell für die Schweiz?

Im Rahmen von «10 Jahre Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft» hat der Ex-Finanzminister Neuseelands, Roger Douglas, in Suhr die Wirtschaftsreform seines Landes vorgestellt – ein Modell zur Erneuerung der Schweiz?

HANS-PETER STEINER

Seit Roger Douglas, Finanzminister Neuseelands von 1984 bis 1988, gilt gemeinhin als «der Architekt der Wirtschafts- und Verwaltungsreformen» seines Landes. Er hat den Antipoden-Staat mit einer Radikalkur dermassen umgekrempelt, dass er nicht nur wirtschaftlich international konkurrenzfähig, sondern auch politisch wieder handlungsfähig wurde. Denn: 1984 ging in Neuseeland so gut wie nichts mehr.

Stiftungsratspräsident Markus Letsch erhoffte sich von Douglas eine Antwort auf die ironisch gestellte Frage, was denn «die grosse Schweiz vom kleinen Neuseeland lernen» könne. «Ist bei uns der Leidensdruck noch nicht stark genug für radikale Schritte?»

«Heute», erklärte Jürg Schärer, Verwaltungsratspräsident AZ-Medien, in seiner Einführung, «besitzt Neuseeland die tiefste Inflationsrate bei einem Weltspitzen-Lebensstandard, das Budget ist ausgeglichen, die Staatsverschuldung mehr als halbiert.»

Douglas umriss die Situation Neuseelands in den frühen 80ern: Die Wachstumsrate war nur halb so hoch wie die der OECD-Länder (Organisation für

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), der Lebensstandard sank, die Inflation stieg, die Produktivitätsrate war die niedrigste im Vergleich aller OECD-Staaten. Die Bauern kassierten einen Drittel der staatlichen Ausgaben, die Arbeitslosigkeit stieg von 5000 auf 132 000 (bei 3,6 Mio. Einwohnern). Die Politik der Regierung konzentrierte sich auf Stabilität statt auf Effizienz und Innovation, die Sozialpolitik wurde teurer. Ende der 80er Jahre war die Bevölkerung zu Veränderungen bereit.

«Keine Kompromisse»

Douglas setzte 1984 das Skalpell an: Der Neuseeland-Dollar wurde abgewertet, sämtliche Preis- und Einkommensregulierungen aufgehoben, die Landwirtschafts-Subventionen gestrichen, Post und öffentlicher Verkehr privatisiert, die Sozialausgaben aufs Allernotwendigste zusammengestrichen, die Steuern gesenkt. Die Folge: Die Regierungsausgaben gingen auf 8 Prozent zurück, die Infrastrukturkosten sanken um 60 Prozent, bei der Eisenbahn sind nur noch 4500 anstatt 22 000 Menschen angestellt, in der Verwaltung arbeiten heute nur noch 34 000 (statt 88 000) Menschen. An einem einzigen Tag wurden 466 Postämter geschlossen, «heute haben wir davon mehr als 700, und die Post funktioniert blendend.» Das Geheimnis des Erfolgs: «Zuerst mussten wir uns die ganz fundamentale Frage stellen: Was müssen wir tun, um die Situation zu verbessern? Wir durften keine Kompromisse schliessen, nur weil uns Interessengruppen unter Druck setzen würden. Die Politiker mussten sich darüber im klaren sein, dass sie nicht gewinnen können, wenn

sie nicht darauf vorbereitet sind, zu verlieren. Den Menschen wiederum musste klar gemacht werden, dass, wenn eine Gruppe Privilegien verliert, sie wiederum davon profitiert, dass auch andere Gruppen Privilegien aufgeben müssen. Reformen gelingen nur, wenn eine Zahl erkennbarer politischer Strategien zu einem Päckchen gebündelt wird. Reformen misslingen nicht aufgrund ihrer Geschwindigkeit, mit der sie vorgenommen werden, sondern dann, wenn sie Unsicherheit schaffen.»

Ein magisches Reform-Rezept gebe es nicht, betonte Douglas. «Selbst in Neuseeland sieht noch nicht alles so rosig aus, z. B. in der Bildungs- und Sozialpolitik.» «Zumindest wissen wir heute, dass wir dort noch Probleme haben, wo wir mit unseren Reformen nicht weit genug gegangen sind, obwohl uns klar war, dass wir hätten weiter gehen müssen.»

Auf die Schweiz anwendbar?

Ist nun das Modell Neuseeland auf die Schweiz anzuwenden oder nicht? Konrad Hummler, Vizepräsident der Stiftung Liber'all, verwies auf die Situation der Schweiz, «die grundlegend anders ist als die Neuseelands vor den Reformen. Wir sind nicht mit einem System konfrontiert, das zum Erliegen kommt. Vielmehr fehlt es uns an politischer Gesprächskultur im Zusammenhang mit der Europafrage. Die Neutralitätsfrage muss neu gestellt werden dürfen. Wir müssen von unserer Oberlehrmentalität wegkommen und wieder zur schweizerischen Grundehrlichkeit zurückfinden. Unser Kompass, der uns in die Zukunft führt, muss Freiheit heissen, und nicht Wirtschaft, oder Sozialpolitik, oder Industrie.»

Der Architekt von Neuseelands Reformen

Roger Douglas über Resultate und Akzeptanz der Trendwende

wm. Unprätentiöser Stolz und stille Genug-tung über seine Leistungen als Finanzminister Neuseelands in den Jahren 1984 bis 1988 sind *Sir Roger Douglas* anzumerken. Zu Recht. Sein Name ist gleichbedeutend mit dem entschiedenen und über weite Strecken erfolgreichen Versuch, seinem bis 1984 in einer tiefen Krise steckenden Land eine umfassende und tiefgreifende Reformkur zu verpassen. Die Symptome waren damals erdrückend: langanhaltende Wachstumsschwäche, hohe Inflationsraten, explodierende Staatsverschuldung, steigende Arbeitslosigkeit und starker

Arbeitsmarkt. Dazu gesellten sich eine Antiinflationpolitik, die Eindämmung der staatlichen Haushaltsdefizite, eine Steuerreform sowie eine Verwaltungsreform im staatlichen Sektor. Das Ganze summierte sich zu einer eindrücklichen Kehrtwende Neuseelands, von einer der am stärksten regulierten zu einer der freiesten Volkswirtschaften der Welt. Die Erfolge sind eindrücklich. Der staatliche Bereich ist heute ungleich schlanker als früher (der Personalbestand ist von 88 000 auf 34 000 gesunken) und hat seit 1995 Überschüsse erzielt. Dies ist nicht allein das Verdienst von Roger Douglas – vor allem Ruth Richardson als Finanzministerin in der Regierung Bolger hat ebenfalls viel zur fiskalischen Gesundung beigetragen –, doch haben die unter seiner Federführung begonnenen Veränderungen den Reformzug erst richtig ins Rollen gebracht.

Angesprochen auf die Gründe für den Erfolg eines solchen Reformprogrammes, führt Roger Douglas vor allem zwei Elemente ins Feld. Zum einen habe die damals missliche Lage die öffentliche Akzeptanz einer Kehrtwende begünstigt. Zum andern sei es aber darum gegangen, sich zuerst über das für das Land Nötige bewusst zu werden und dann dies zu «verkaufen». Genau dies habe man gemacht. Ausserdem sei es gelungen, ein umfassendes und im *Ergebnis faires Reformpaket* zu schnüren und dies den Bürgern schmackhaft zu machen. Zwar hätten viele ihre Privilegien verloren, im Gegenzug aber dadurch gewonnen, dass alle anderen auch Privilegien eingebüsst hätten. Die Bevölkerung habe instinktiv gespürt, dass die Neuerungen nötig und im langfristigen Wohl des Landes gewesen seien. Und seine Partei habe damals deshalb bei dieser Übung gewonnen (1987 wurde eine höhere Mehrheit erreicht als drei Jahre zuvor), weil man es riskiert habe zu verlieren.

Die hohe Zeit der Reformen in Neuseeland liegt allerdings bereits einige Jahre zurück. Sowohl Roger Douglas wie Ruth Richardson wurden von ihren Premierministern fallengelassen, weil diese Angst vor der Courage ihrer Finanzminister bekamen. Seit 1992 konstatiert Douglas einen *Stillstand in den Reformbestrebungen* seines Landes, was letztlich Rückschritt bedeute. Er gibt dabei den Politikern an dieser Situation die Schuld. Er selbst hat eine neue Partei (Act Party) gegründet, die er zwar präsidiert, aber nicht mehr selbst im Parlament repräsentiert. Ein Hauptanliegen dieser Partei liegt in der Propagierung bisher verpasster Reformen, nämlich im Wohlfahrts-, Gesundheits- und Erziehungsbereich. Hier sieht Roger Douglas noch zahlreiche Möglichkeiten zur Zurückdrängung des Staates, und zur Einführung von Auswahlmöglichkeiten für den Bürger. Im Rückblick wäre es nach seiner Ansicht wohl leichter gewesen, gleich in der ersten Phase der Reformen auch diese Bereiche zu erneuern.



Roger Douglas (Bild h/fk.)

Druck auf die Währung. Die Gründe dafür waren vielfältig. Auf einen Nenner gebracht, lagen sie in der fatalen Neigung des neuseeländischen Staates, überall zu intervenieren, zu schützen und zu stützen. Die solchermassen *verzerrten Anreizstrukturen* führten zu riesigen Ineffizienzen, sowohl im privaten wie im staatlichen Sektor.

Roger Douglas macht geltend, dass er damals in der Regierung von David Lange vorab die *bestehenden Privilegien beseitigt* habe. Das reichte von der Beseitigung der meisten Zölle über die Privatisierung staatlicher Aktivitäten bis zur Deregulierung im Finanzsektor sowie auf dem



Neuseelands Reformen als Modell für die Schweiz

radikale Deregulierung, durch einen schlanken Staat mit Steuersenkungen, kundenorientierte Verwaltungen und gewaltige Leistungs- und Effizienzsteigerungen des entbürokratisierten und privatisierten Service Public (Post, Bahn, Elektrizitätsversorgung, Telekommunikation).

Zu einer effektiv erfolgreichen Reformpolitik, welche dem Bürger und der Volkswirtschaft nützt, gehören nach den Erfahrungen von Roger Douglas stichwortartig: Deregulierung der Wirtschaft (mit Rekordwachstum und Zehntausenden von neuen Arbeitsplätzen), Aufgabendiskussion mit Besinnung auf die staatlichen Kernkompetenzen, Realisierung von Effizienzsteigerungen in allen Bereichen der Staatstätigkeit (Wirkungsorientierte Verwaltung, WoV), Outsourcing und Privatisierungen von Staatsbetrieben, Einführung des Wettbewerbes und der Wahlfreiheit des Bürgers über staatliche Leistungen, eine moderne und gesamtheitliche Personalpolitik mit Begrenzung des Gesamtaufwandes, mit mehr Selbstverantwortung des Personals, mehr Weiterbildung, mehr Leistungsorientierung und Flexibilisierungen in allen Belangen. Von solchen Reformen, das machen auch die Voten und Fragen aus dem Publikum deutlich, ist allerdings unser Land noch meilenweit entfernt.

Reformstau, Stagnation und ungehemmtes Staatswachstum in der Schweiz

In der vom Präsidenten des Liberalen Instituts Robert Nef sehr kompetent geleiteten Diskussion wurde auch die Frage nach der Akzeptanz

und den Auswirkungen von solchen Massnahmen gestellt. Die Streichung von Subventionen zum Beispiel sei letztlich eine Frage der Erziehung, nämlich zum selbstverantwortlichen Bürger, und wirke sich über kurz oder lang positiv aus. Das Beispiel der Bauern, deren Subventionen auf Null gekürzt wurden, lässt aufhorchen: Nur 1% der Betriebe musste aufgegeben werden.

Angesichts der katastrophalen Bilanz der Schweizer Politik der letzten Jahre und der offenkundigen Erfolge neuseeländischer Reformleistungen verliess mancher Zuhörer den Anlass mit sehr gemischten Gefühlen.

Interview mit Sir Roger Douglas:

F: Welches waren die wichtigsten Reformen?

A: Wir sind davon ausgegangen, dass Neuseeland zwar eine Insel ist, seine Wirtschaft aber nicht von der Weltkonkurrenz abschotten kann, wie dies in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr gemacht wurde. Die Folge war, dass praktisch jeder Wirtschaftszweig, die Landwirtschaft und die Industrie subventioniert wurden. Wir wurden zu der am stärksten regulierten Wirtschaft der Welt und erstikten so jede unternehmerische Initiative. Als Handlungssinn sind wir aber auf innovative Produkte angewiesen, die die Konkurrenz nicht scheuen müssen. Deshalb lancierten wir ein strukturelles Reformprogramm. Wir schafften die Subventionen ab, wir schafften Steuerbegünstigungen ab und vor allem das, was ich Privilegien nenne: Begünstigungen, welche die Vorgängerregierungen den Inter-

essengruppierungen gewährte. Hinzu kamen die Reformen in der öffentlichen Verwaltung, der Abbau von Staatsbeamten im Justiz- oder Polizeiministerium. Der gesamte Personalbestand der öffentlichen Verwaltung wurde von 88'000 auf heute 33'000 abgebaut, gleichzeitig aber deren Effizienz gesteigert.

F: Hier liegt gerade eine bemerkenswerte Tatsache: Der öffentliche Sektor wurde stark abgebaut, die Dienstleistungen sind überall besser geworden.

A: Ja, die auch hier gültige Kurzformel lautet: Wettbewerb schlägt Bürokratie. Zentral ist beim Service Public eine möglichst grosse Transparenz. Aus diesem Grunde legten wir alle 6 Monate eine Bilanz vor.

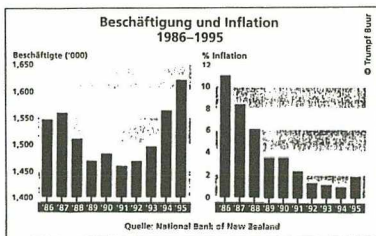
F: Hatten Sie für Ihre Politik Vorbilder?

A: Eigentlich nein. Im wesentlichen stützten wir uns auf «common sense». Wir modellierten unser Programm nicht nach einer bestimmten Person oder Vorgabe. Zuerst fragten wir uns: Was ist gut für Neuseeland? Und nicht: Was ist machbar bzw. was lässt sich den Wählern am besten verkaufen. Politik ist nämlich eine Frage der Führung. Der Wähler schätzt Unsicherheit gar nicht. Die Entscheide der Politiker haben qualitativ hoch zu sein, das heisst mit einer klaren Zielvorgabe. Kompromisse und die Suche nach einem Konsens lösen das Problem nicht wirklich. Die Regierung hat nicht für die verschiedenen Interessengruppen da zu sein, sondern für die Bürger und das Land.

Gemeinsam mit dem Liberalen Institut lud die Aktion Freiheit und Verantwortung zu einem Lunch-Speech mit dem neuseeländischen Reformpolitiker Sir Roger Douglas ein. Vor gut 50 Personen berichtete Roger Douglas im Credit Suisse Forum St. Peter am 19. Oktober 1998 über Erfolge, Misserfolge und Lehren, welche aus dem neuseeländischen Reformprozess gezogen werden können. Douglas gilt als der Hauptverantwortliche für das neuseeländische «Kiwi-Wunder», das in den vergangenen rund zehn Jahren Neuseeland wirtschaftliche Traum-Wachstumsraten, eine Halbierung der Staatsbürokratie und Zehntausende von neuen Jobs gebracht hat. Der Vater des «New Public Management» amtierte von 1984–1988 als Finanzminister von Neuseeland und ist heute gefragter Experte und Berater von verschiedenen Regierungen. Eingeführt wurde Douglas durch den Geschäftsführer der Aktion Freiheit und Verantwortung Dr. Daniel Heller.

Architekt des «Kiwi-Wunders»

Sir Roger Douglas präsentierte sich als Macher. Im Bewusstsein, als Politiker auch verlieren zu können (will heissen, abgewählt zu werden), hat er das umgesetzt, was für sein Land und dessen Bürger das Beste war. Damit steht er im Gegensatz zu vielen Schweizer Exekutivpolitikern, welche unter der Maxime des «politisch Machbaren» regieren und dementsprechend wenig Erfolge vorzuweisen haben. Douglas hat als Finanzminister einer Laubregierung in Neuseeland ein beispielloses Reformprogramm («Kiwi-Wunder») initiiert. Die Folgen der von den Nachfolgeregierungen fortgesetzten überaus erfolgreichen Reformen Roger Douglas' waren eine nachhaltige wirtschaftliche Gesundung, ja eine ausgesprochene Prosperität der neuseeländischen Volkswirtschaft. Bewirkt wurde dies durch

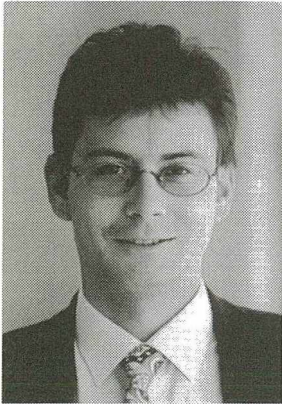


Pressebeleg

Im Brennpunkt 1/99

Der Staat ist nicht die Lösung – er ist das Problem!

Dr. Daniel Heller, Grossrat, Aarau



Den Staat können wir für die Bedürfnisse und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nur rüsten,

- durch systematische Überprüfung seiner Aufgabenerfüllung bezüglich Effizienz und Kosten,
- durch Redimensionierung der Leistungserwartungen der Bürger, Interessengruppen und Gemeinwesen an Kantone und Bund,
- durch generelle Reduktion der durch den Staat erbrachten Aufgaben,
- durch Aufgabenentflechtung und Neuverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Starrer Staat – flexible Wirtschaft

Auch wir müssen uns heute Rechenschaft darüber ablegen, mit

Wer über die Reformen und ihre Wirkung in Neuseeland unter der Ägide verschiedener Regierungen seit 1984 hört, ist beeindruckt. Ist Neuseeland ein Einzelfall? Und was kann die Schweiz daraus lernen? Mit dem Wohlfahrtsstaat des Industriezeitalters hat nicht nur Neuseeland radikal gebrochen. Auch andernorts wurde mit ähnlich radikalen Reformen die Grundlage für neue Staatswesen mit weniger Steuern und Regulierungen, mit mehr Wohlstand und Arbeitsplätzen gelegt. Und auch in der Schweiz wären Reformen möglich: Voraussetzung bilden aber ein politischer Wille und politische Mehrheiten. Beides zeichnet sich in unserem verkrusteten Konkordanzsystem leider noch kaum ab. Nach wie vor ist in der Schweiz der Staat auf Expansionskurs.

welchem Staat die Schweiz ins nächste Jahrtausend eintreten will. Trotz Riesendefiziten und Schulden wird nach wie vor für *alles* und *jedes der Staat* zuständig gemacht, die Zahl der Gesetze und Vorschriften nimmt weiterhin *exponentiell* zu und der Ausbau des *Giesskanen-Sozialstaates* läuft ungebremst weiter (1990–1997: Ausgabensteigerung des Bundes für Soziales von 75%).

Wir leben in einer Zeit des atemberaubenden Wandels. Weltweite Märkte sorgen für unerbittlichen Wettbewerb und die totale Informationsgesellschaft löst die Industriegesellschaft immer rascher ab. Der Hauptimpuls zum Wirtschaftswachstum erfolgt vornehmlich aus den Telematik-, Informations- und Informatikbereichen. Heute erhält der Mann auf der Strasse die meisten Informationen ebenso schnell wie der Verantwortliche in der Chefetage. In diesem Umfeld, in dem Spezialisierung, Experten-Wissen, hochwertige Arbeitsplätze, Kundenori-

entiertheit und extreme Auswahlmöglichkeiten verlangt sind, *versagen* die teuren und *ineffizienten bürokratischen* Institutionen und Organisationen des Industriezeitalters – in der *Privatwirtschaft* wie beim Staat.

«Schlamm der Mitte» produziert neue Steuern

Trotz gigantischen Staatsschulden (die Schweizer Verschuldungsquote erreichte 1997 erstmals über 50% des Bruttoinlandproduktes) erschöpft sich die Diskussion um Lösungen in der Schweizer Politik immer noch im unfruchtbaren Streit, ob der defizitäre und ineffiziente Staat *über höhere Steuern* und *Abgaben* oder *über Sparen* zu sanieren sei. Und im Zweifelsfalle – das zeigen die Beschlüsse von Bundesrat und Parlament – dreht man an der *Steuer- und Abgabenschraube*.

Neue Steuern in Milliardenhöhe wurden bereits beschlossen oder sind traktandiert. Für neue Wege

fehlt den im «Schlamm der Mitte» (sprich Konkordanz) versunkenen Parteien und Regierungen in der Schweiz offenbar die Kraft.

Service public ja – aber nicht zu jedem Preis

Im Denken des New Public Management werden die meisten Dienstleistungen des Staates (Verkehr, Polizei, Spitäler, Schulen usw.) als «Produkte» begriffen. Bei der Herstellung ihrer Dienstleistungen tritt die Verwaltung in Konkurrenz zu Privaten, die unter bestimmten Umständen die Erfüllung bisher vom Staat erbrachter Leistungen (Outsourcing) übernehmen können. Dies nach der Tatsache, dass *wenn der Staat Arbeitsplätze bereitstellt, dies Steuergelder kostet – wenn die Privatwirtschaft Arbeitsplätze schafft, dies Steuergelder bringt*. Der oft als Grund für die Unantastbarkeit der Arbeitsplätze in den überbordenden Staatsbürokratien – etwa bei Post und Bahn – angeführte «service public» rechtfertigt noch lange nicht das *hohe Kostenniveau* und die *mangelnde Innovation*, mit welcher die staatlichen Bürokratien diesen «service public» heute erbringen. Die Verwaltung muss abspecken, günstiger werden und sich zum Dienstleistungsunternehmen für den Bürger entwickeln. Das kann sie, wenn sie durch grössere Freiräume *motivierter, unternehmerischer, verantwortungsbewusster, kundennäher* und damit *kostenbewusster* und *leistungsfähiger* wird.

Regierung führt Holding – Parlament definiert Strategie

Die Regierungen müssen sich auf das Regieren konzentrieren können und nicht auf das Verwalten. Sie müssen sich von der Linienverant-

wortung abkoppeln und in die Rolle einer *Holdingsgeschäftsführung* schlüpfen. Mittels jährlicher Finanz- und Leistungsbudgets zu Händen der Verwaltung, einer zentralen Steuerung und Kontrolle sowie mit Rechenschaftsberichten erfüllt die Exekutive ihre Aufgaben. Die *Legislative* konzentriert sich gleich einem Verwaltungsrat als Partner und Aufsichtsorgan der Geschäftsleitung (Regierung) auf die *strategische Ebene*. Sie definiert die zu erfüllenden Aufgaben (Leistungsaufträge und -pläne), die dazu verfügbaren Mittel (Globalbudgets) und die Leitplanken für die Aufgabenerfüllung (Gesetze). Die Verwaltung wird ausschliesslich über vom Parlament beschlossene oder genehmigte Leitbilder und Leistungspläne mit globaler Mittelzuweisung gesteuert und kontrolliert.

Entscheidend ist nicht, mit wie vielen Stellen oder Sachmitteln (EDV-Anlagen usw.) etwa ein *Strassenverkehrsamt* das Jahr bewältigt. Entscheidend ist, mit welchem Gesamtbudget der Chef des Amtes den ihm vorgegeben Leistungsauftrag erfüllt und dabei alle verlangten Qualitätsziele erreicht. Wichtig ist, dass er die Flexibilität hat, seine Aufgaben mit der von ihm bestimmten Anzahl Angestellten *selber zu erfüllen* oder aber teilweise oder ganz durch *Private erledigen* zu lassen. Das gleiche gilt für Spitäler, Statistikämter, Schulen, Abfallentsorgung, Wasserversorgung usw.

Privatisierungsprogramm

Wir müssen darum gleichzeitig den Leistungsauftrag des Staates durch Privatisierungen redimensionieren und den *Staat von Aufgaben entlasten*. Alle Aufgaben, die Private kostengünstiger oder zu gleichen Kosten und mindestens eben-

so effizient und gerecht erbringen können, müssen durch *Outsourcing* (Vergabe von Staatstätigkeiten an Private) und *Privatisierungen* aus dem Staatsapparat ausgegliedert werden. Das gleiche gilt überall dort, wo der Staat ohne hoheitliche Funktionen wahrzunehmen zum Schaden von privaten Leistungserbringern Wettbewerbsverzerrungen verursacht (Telekommunikation, Elektrizität, Kantonalkassen, Versicherungsmonopole usw.). Mittels Leistungsaufträgen und mit regelmässigen Submissionsrunden ist der Wettbewerb für Private zu gewährleisten, die im Auftrag des Staates Leistungen für den «service public» erbringen.

Neue Aufgabenteilung: Wer zahlt befiehlt!

Wir müssen endlich die vom Eidgenössischen Finanzdepartement verschlammte neue *Aufgabenteilung* zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in Gang bringen. Nach dem Motto «*wer zahlt befiehlt*» ist die neue Aufgabenteilung konsequent nach dem Subsidiaritätsprinzip «*von unten nach oben*» (das heisst: die übergeordnete staatliche Ebene hat sich nur mit Aufgaben zu befassen, welche die Kräfte der kleineren Einheit [Familie, Gemeinde] übersteigen.) durchzuziehen.

Wenn wir aus dem Schlamm der Staatsschulden ohne drastische Steuererhöhungen herauskommen wollen, so sind die nötigen Verfassungs- und Gesetzesrevisionen für diese umfassenden Reformen jetzt umgehend in Bund, Kantonen und Gemeinden in die Wege zu leiten. Sonst beginnen wir das 21. Jahrhundert mit denselben muffigen Amtsstuben, mit denen wir ins 20. Jahrhundert eingetreten sind.

Gesetzgebungsprogramm für den schlanken Staat

Die Neuausrichtung des Staates bedingt Änderungen:

Organisationsrecht

Ziel: Bessere Trennung der strategischen und operativen Führung im politisch-administrativen System (Politik bestimmt Leistungsauftrag, Verwaltung die Art der Erfüllung).

- Bildung operativ selbständiger Verwaltungseinheiten mit dem Ziel der Kongruenz von Aufgaben-, Ressourcen- und Resultatsverantwortung.
- Einführung von operationalisierbaren Zielgrößen und der zu ihrer Überprüfung und Steuerung notwendigen Instrumente (in Form eines Controlling-Systems, deren Instanzen direkt der Gesamtregierung unterstellt sind).
- Schaffen der Voraussetzungen für Auslagerungen (Outsourcing) und Privatisierungen.

Finanzausgabenrecht

Ziel: Effizienzsteigerung der verfügbaren Mittel durch Einführung unternehmerischer Elemente in die Haushaltsplanung und -abwicklung.

- Einführung der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung.
- Ersatz der heutigen Detailbudgets durch ziel- und kostenorientierte Globalbudgets, in denen die nach Sach- bzw. Personalaufwand detailliert gegliederten Mittel durch Produktbudgets (Verknüpfung von Produktgruppen mit Aufwendungen bzw. Kosten) abgelöst werden.
- Der starre jährliche Budgetkreislauf wird durch regelmäßige Aufgabenüberprüfung (Business Reengineering, Zero Base Budgeting) abgelöst. Von Verwaltungseinheiten eingesparte Mittel dürfen, zumindest teilweise, am Ende des Jahres nicht verfallen.
- Schaffen der Voraussetzungen für Auslagerungen (Outsourcing) und Privatisierungen.

Personalrecht

Ziel: Neuausrichtung der Personalführung und Verwaltungskultur auf Effizienz, Wirkung, Qualität und Kundenorientierung.

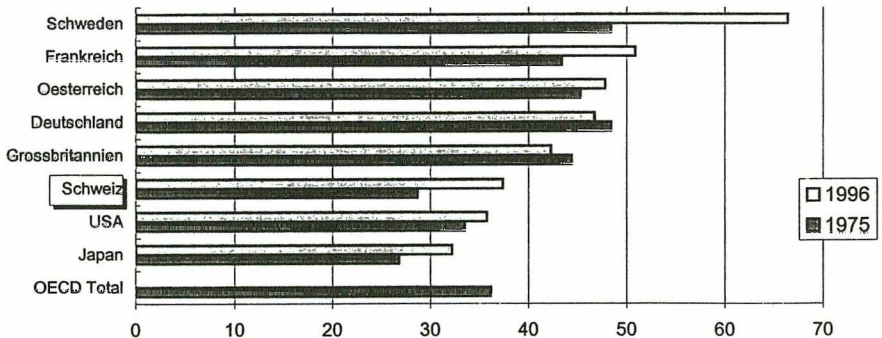
- Neuregelung der Kompetenzen entsprechend der unternehmerisch gesteigerten Verantwortung der Kader bzw. der Staatsangestellten generell.
- Ersatz der heutigen Stellenbewirtschaftung durch eigenverantwortliches Personalmanagement der operativen Verwaltungseinheiten.
- Verbesserung der Anreizstrukturen durch leistungsorientierte Entlohnung und Abschaffung des Beamtenstatus sowie des Senioritätsprinzips im Rahmen einer umfassenden Besoldungsrevision.

Verhältnis Parlament/Regierung/Verwaltung

Ziel: Neuausrichtung der politischen Führung und Aufsicht des Parlaments auf die übergeordneten strategischen und normativen Bereiche.

- Verkleinerung der Parlamente.
- Ablösung der bisherigen ständigen Kommissionen durch Fachkommissionen, welche die Zielerreichung der Verwaltung mittels Vorgabe messbarer Zielgrößen nach Produktgruppen und Leistungsfeldern beaufsichtigen.
- Schaffung neuer parlamentarischer Instrumente zur Beeinflussung der Leistungsindikatoren und der Globalbudgets.
- Anpassung der parlamentarischen Aufsicht.

Entwicklung Staatsquote (1975–1996)



Quelle: wf 1994/OECD 1997; Staatsausgaben in Prozent des BIP (Egon Zehnder Brevier 1998).
Die stetig wachsende Staatsquote zeigt: Der schlanke Staat ist noch in weiter Ferne.

Die Publikationen der Stiftung zur Ordnungspolitik

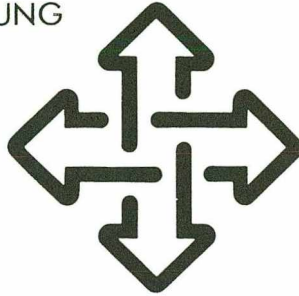
1993: **Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung - vom Schlagwort zur praktischen Politik.** Veranstaltung vom 3. November 1993 mit einem Beitrag von Prof. Dr. Hans Letsch.

1994: **Anforderungen an ein leistungsfähiges Bildungssystem der Zukunft - Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht.** Veranstaltung vom 2. September 1994 mit Beiträgen von Dr. Fritz Osterwalder, Prof. Dr. Rolf Dubs, Dr. Siegfried Uhl und Regierungsrat Peter Wertli.

1995: **Eine Milliarde für den Aargau? Privatisierung von staatlichen Aufgaben - Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht.** Veranstaltung vom 23. Februar 1995 mit Beiträgen von Dr. Peter Gross, Dr. Hansjörg Frei, Dr. Stephan Bieri und Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist.

1997: **Aufschwung dank Steuergesetzrevision?** Veranstaltung vom 25. August 1997 mit Beiträgen von Dr. Daniel Heller, Dieter Weber, Urs Ursprung, Dr. Markus F. Huber und Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist.

1998: **New Switzerland «Die Reform New Zealands - ein Modell für die Schweiz!».** Veranstaltung vom 20. Oktober 1998 mit Beiträgen von Dr. Jürg Schärer, Sir Roger Douglas und Dr. Konrad Hummler.



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

Stiftungszweck

Die Stiftung bezweckt, die Grundsätze von Freiheit und Verantwortung im politischen und wirtschaftlichen Alltag durchzusetzen und insbesondere die jüngere Generation im Kanton anzusprechen und zu fördern. Die Stiftung ist einer positiven, von Zuversicht geprägten Grundhaltung verpflichtet.

Zur Erreichung des Zwecks führt die Stiftung Veranstaltungen durch, nimmt zu politischen und wirtschaftlichen Fragen Stellung und zeichnet beispielhaftes Wirken aus. Das Schwergewicht liegt auf praktischen Problemen bzw. Lösungsansätzen, die durch Sachkompetenz einerseits und eine dem Stiftungszweck entsprechende Grundhaltung andererseits geprägt sind.

