

Heinz Werner

Die Erfolgsgeschichte der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung Irlands

Irland hat in letzter Zeit eine bemerkenswert positive Wirtschaftsentwicklung durchgemacht. Lassen sich aus dieser Entwicklung Lehren für Deutschland oder für andere Länder ziehen?

Während in Deutschland die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau stagniert und die Beschäftigung seit 1992 zurückgegangen ist, kann für eine Reihe von europäischen Ländern eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation festgestellt werden¹. Irland fällt besonders aus dem Rahmen. Innerhalb weniger Jahre wurde aus dem „Sick Man“ der „Celtic Tiger“. Im Jahre 1993 betrug die Arbeitslosenquote noch fast 16%, Mitte 1999 liegt sie bei unter 7% (vgl. Abbildung 1). Hinsichtlich des Wirtschaftswachstums mit Raten von 8%-10% des Sozialprodukts wurden in den letzten Jahren sogar die „Asiatischen Tigerstaaten“ übertroffen, deren Glanz noch bis vor kurzem leuchtete. Insofern lohnt es sich, einen Blick auf dieses Land zu richten und zu fragen, welche Ursachen dieser Erfolgsgeschichte zugrunde liegen.

Im folgenden werden zunächst die Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit sowie die Beschäftigung und deren Komponenten dargestellt. Anschließend wird auf die Rolle der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsmarktverfassung (institutionelle Regelungen) eingegangen und nach den möglichen Ursachen des Umschwungs gesucht. Zum Schluß erfolgt eine Bewertung mit Folgerungen.

Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote lag für Irland in den 80er Jahren meist bei 16%-18% und immer weit über dem EU-Durchschnitt (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 1)². 1993 erreichte sie mit fast 16% nochmals einen ähnlichen Wert, um dann rapide zurückzugehen. 1998 betrug sie nur noch 7,8% und dürfte 1999 die 6%-Marke erreichen. Die Zahl der Arbeitslosen halbierte sich nahezu von 220 000 im Jahr 1993 auf 127 000 im Jahr 1998.

Im Vergleich zu den meisten anderen EU-Ländern liegt die Arbeitslosigkeit der Frauen nicht über der der Männer, sondern ist in etwa gleich hoch³. Etwa die

Hälfte der Arbeitslosen liegt in der Altersgruppe 25-44 Jahre. In Deutschland sind demgegenüber die Älteren besonders betroffen. Weiterhin fällt die immer noch überdurchschnittlich hohe Jugendarbeitslosigkeit auf, die allerdings rapide zurückgeht.

Die Langzeitarbeitslosigkeit stellte für Irland immer ein Problem dar. Noch 1996 lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bei 60%. Dies entsprach einer Arbeitslosenquote der Langzeitarbeitslosen von etwa 5%. Seither ist zwar die Zahl der Langzeitarbeitslosen schneller gefallen als die Gesamtarbeitslosigkeit, ihr Anteil betrug aber 1998 immer noch 50% von allen Arbeitslosen. Der hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen wird darauf zurückgeführt, daß die aus traditionellen Industrien oder der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte (vor allem Männer) nur geringe Qualifikationen aufweisen. Außerdem entstünden sogenannte Arbeitslosigkeitsfallen (unemployment traps): Da die Lohnersatzquoten bei Familien mit Kindern und bei Geringqualifizierten verhältnismäßig hoch sind und ohne zeitliche Begrenzung gewährt werden, bestünde wenig Anreiz eine Beschäftigung aufzunehmen⁴.

Beschäftigung

Der erstaunliche Wirtschaftsumschwung zeigte sich auch in der Beschäftigung. Während sie in den 80er Jahren noch zurückging, nahm sie in den 90er Jahren enorm zu. Allein von 1993 auf 1998 stieg sie um 312 000 auf 1 495 000. Die Zunahme betraf vor al-

¹ Vgl. Heinz Werner: Auf dem Wege zu mehr Beschäftigung: Erfahrungen anderer Länder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 10, S. 601 ff.

² Bei den Arbeitslosenzahlen handelt es sich um die Angaben von EUROSTAT (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) also nicht um die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen. Die Zahlen von Eurostat sind für Vergleichszwecke vorzuziehen. Sie beruhen auf einer vergleichbareren Basis, nämlich einer repräsentativen Befragung von Haushalten in den EU-Ländern anhand eines standardisierten Fragebogens.

³ Dies wird u. a. auf eine gewisse Untererfassung zurückgeführt. Siehe Philip J. O'Connell u.a.: Country Employment Policy Reviews: Ireland, An ILO Symposium, Genf, 2-3 März 1999, S. 23.

⁴ Siehe hierzu Paul Tansey: Ireland at work, Dublin 1998, S. 63 und S. 239.

Dr. Heinz Werner, 57, ist Mitarbeiter (wissenschaftlicher Direktor) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Tabelle 1
Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosenquote in Irland, Deutschland und der EU-15
 (in %)

	1986-90	1991-95	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Irland							
BIP-Wachstum (real)	4,6	6,2	8,3	10,6	11,9	9,3	8,6
Erwerbstätigenwachstum	1,1	1,9	3,9	3,2	6,1	4,9	3,8
Arbeitslosenquote	15,5	14,5	11,6	9,8	7,8	6,0	4,7
Deutschland							
BIP-Wachstum (real)	3,4	2,0	1,3	2,2	2,8	1,7	2,4
Erwerbstätigenwachstum	1,5	-0,4	-1,3	-1,3	0,0	0,1	0,3
Arbeitslosenquote	5,9	7,3	8,9	9,9	9,4	9,0	8,7
EU-15							
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,5	1,8	2,7	2,9	2,1	2,7
Erwerbstätigenwachstum	1,3	-0,5	0,3	0,5	1,1	0,8	0,8
Arbeitslosenquote	8,9	10,0	10,9	10,6	10,0	9,6	9,2

* 1998 – 2000 Schätzung.

Quelle: Europäische Kommission (1999): Frühjahrsvorausschätzung.

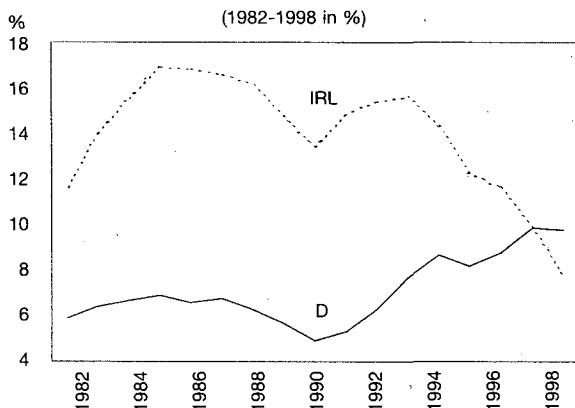
lem den privaten Sektor. Hier schlugen die hohen Wachstumsraten des BIP schließlich auch auf die Beschäftigung durch (vgl. Abbildung 2).

Das hohe Beschäftigungswachstum saugte zunächst einmal viele Arbeitslose auf. Aus dem Abbau der Arbeitslosigkeit speiste sich jedoch nur ein Teil des Beschäftigungsanstiegs. Darüber hinaus wurde der Anstieg durch die Ausweitung des Erwerbspersonenpotentials ermöglicht. Als Land mit einer relativ jungen Bevölkerung verzeichnet Irland eine erhebliche Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, welche sich in jährlichen Steigerungen der Erwerbspersonen von rund 20000 niederschlägt. Der Beschäftigungsaufschwung ermöglichte auch eine zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen. Irland hatte im internationalen Vergleich eine relativ niedrige Frauenerwerbsquote. Inzwischen wurde mit fast 50% der EU-Durchschnitt erreicht. Mit der größeren Er-

werbsbeteiligung der Frauen ging auch eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung einher. Während Teilzeitarbeit 1983 nur etwa 7% ausmachte, lag sie 1998 bereits bei fast 17% und entsprach damit etwa dem EU-Durchschnitt. Eine weitere angebotsseitige Komponente des Erwerbstätigenwachses liegt in der Rückwanderung. Irland war bis auf wenige Jahre immer ein Netto-Auswanderungsland. Erst ab Mitte der 90er Jahre setzten Rückkehrbewegungen ein. Es wird erwartet, daß sich der Trend fortsetzt und jährlich ca. 10000 irische Arbeitnehmer per saldo zurückkommen könnten.

Um das Bild zu vervollständigen, soll noch auf einige wichtige Beschäftigungsstrukturen eingegangen werden: 1977 war noch jeder Fünfte in der Landwirtschaft tätig, zwanzig Jahre später ist es nur noch jeder Zehnte. Dies ist immer noch doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt. Der Anteil der Beschäftigten in

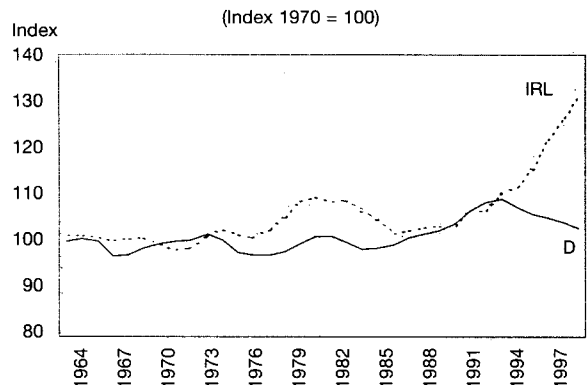
Abbildung 1
Arbeitslosenquoten in Irland und in Deutschland*



* ab 1991 einschließlich neue Bundesländer.

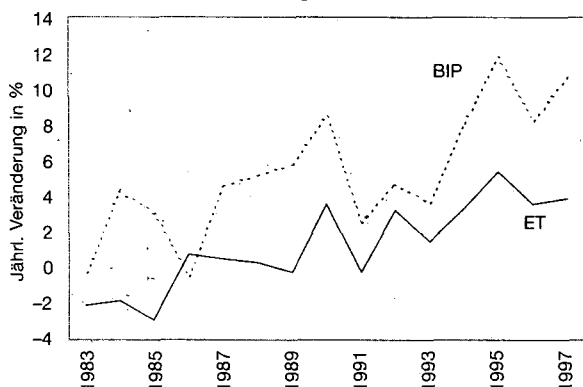
Quelle: Eurostat, Erhebung über Arbeitskräfte, verschiedene Jahrgänge; OECD: Quarterly Labour Force Statistics Nr. 2, Paris 1999.

Abbildung 2
Beschäftigungsentwicklung in Irland und Deutschland (West) 1964-1997



Quelle: OECD, Labour Force Statistics, verschiedene Jahrgänge; eigene Schätzungen für Deutschland (W).

Abbildung 3
Bruttoinlandsprodukt (real) und zivile
Erwerbstätige in Irland



Quelle: OECD: Labour Force Statistics 1977-1997, Paris 1999; OECD: National Accounts, Main Aggregates 1960-1997, Paris 1999.

der Industrie liegt mit 28,4% leicht unterhalb des EU-Durchschnitts, ebenso der Beschäftigtenanteil des Dienstleistungssektors mit 62%. Die Selbständigenquote beträgt fast 20%, was aber auf die große Bedeutung der Landwirtschaft zurückzuführen ist, denn über 40% aller selbständig Tätigen arbeiten in der Landwirtschaft.

Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

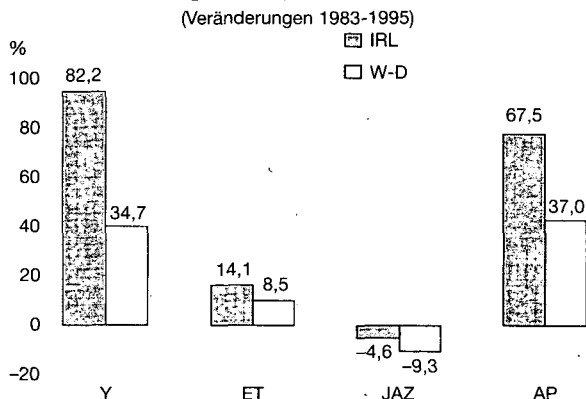
Stellt man für Irland die Entwicklung der Beschäftigung dem Wirtschaftswachstum gegenüber, kann man den Wendepunkt am Arbeitsmarkt Anfang der 90er Jahre deutlich erkennen (vgl. Abbildung 3). Trotz durchaus passabler Wachstumsraten des Sozialprodukts⁵ vor 1990 stagnierte bis dahin die Beschäftigung. Im modernen Sektor der Industrie hatten vor allem ausländische Unternehmen mit neuer Produktionstechnik investiert. Die Folge war eine hohe Produktivität in diesen Zweigen. Die Beschäftigung folgte deshalb anfangs nicht in entsprechendem Umfang. Erst als sich der Aufschwung verstetigte und weiter an Fahrt gewann, zog auch die Beschäftigung an. In den letzten Jahren lagen die jährlichen Beschäftigungssteigerungen bei 3%-4% und waren damit die höchsten in der EU:

Informativ ist auch eine Komponentenzersetzung des Wirtschaftswachstums, wie sie auch in anderen Berichten zu beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern vorgenommen wurde⁶. Die gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes lassen sich aus einer Identitäts-

⁵ Für Irland ist bei einer Sozialproduktbetrachtung zu beachten, daß Gewinnrücktransfers der multinationalen Unternehmen inzwischen einen erheblichen Prozentsatz des Sozialprodukts ausmachen. Der Unterschied zwischen Bruttoinlandsprodukt und Bruttosozialprodukt, der zum großen Teil auf diese Zahlungsströme zurückzuführen ist, betrug 1997 etwa 12-13%.

⁶ Vgl. Heinz Werner, a.a.O.

Abbildung 4
Komponenten des Beschäftigungswachstums auf
der Nachfrageseite (Wirtschaftswachstum)



gleichung ablesen, in der das Sozialprodukt (Wirtschaftswachstum) in die Komponenten Stundenproduktivität, Jahresarbeitszeit und Erwerbstätige aufgespalten wird:

$$Y = ET \times JAZ \times AP$$

Die Identität setzt sich folgendermaßen zusammen:

$$Y = ET \times AV/ET \times Y/AV$$

wobei: Y = BIP

ET = Erwerbstätige

AV = jährliches Gesamtarbeitsvolumen in Stunden

AV/ET = durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden = JAZ

Y/AV = Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde = AP

Näherungsweise läßt sich dies für den Zeitraum 1983-1995 in Wachstumsraten ausdrücken. Die Abbildung 4 zeigt diesen Sachverhalt.

Vergleicht man für die Periode 1983-1995 die Bundesrepublik Deutschland und Irland, dann werden wichtige Unterschiede deutlich: Das Wirtschaftswachstum war – wie bereits dargestellt – in Irland erheblich höher. Es speiste sich aus einer Steigerung der Beschäftigung, die prozentual größer war als in Deutschland. Weiterhin fällt auf, daß die durchschnittliche Arbeitszeit in Deutschland um über 9% zurückging, in Irland aber sank sie nur halb so stark. Diese leichte Abnahme dürfte in Irland vor allem mit der starken Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zusammenhängen. Allerdings fand im Beobachtungszeitraum auch eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit um eine Stunde auf 39 Stunden statt. Die Darstellung zeigt weiter, daß die hohe Produktivitätssteigerung in starkem Maße zum irischen Wirtschaftswachstum

⁷ OECD: Employment Outlook, Paris 1999, S. 248. Zum Vergleich Deutschland 1996: 3,6%

beitragen hat. Dies kann als Zeichen für die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und als Indiz für Aufholprozesse gesehen werden.

Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktverfassung

Läßt sich der Abbau der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsaufschwung mit der Arbeitsmarktpolitik oder durch institutionelle und rechtliche Regelungen erklären?

Im internationalen Vergleich gibt Irland einen relativ hohen Anteil seines Sozialprodukts für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus, 1996 rund 4% (Deutschland: 3,6%)⁷. Davon geht allerdings über die Hälfte in sogenannte passive Leistungen, nämlich die Arbeitslosenunterstützung. Die Lohnersatzquote im Falle von Arbeitslosigkeit liegt im europäischen Vergleich im Mittelfeld.

Die aktiven Maßnahmen konzentrieren sich zur guten Hälfte auf die Subventionierung von Beschäftigung (Community Employment und Back-to-Work Allowance). Beim Rest liegt der Schwerpunkt auf Trainingsprogrammen. An der inhaltlichen Ausgestaltung wurde in den letzten Jahren wenig geändert. Sie waren aber flexibel genug, bei hohen Arbeitslosenzahlen auch mehr Personen in subventionierte befristete Beschäftigung zu bringen⁸.

Die zahlenmäßig stärksten Programme richteten sich von jeher auf Langzeitarbeitslose. Die zwei wichtigsten sind „Community Employment“ und „Back-to-work Allowance“. Community Employment wird von lokalen Trägern in Anspruch genommen. Es werden befristete Arbeiten im gemeinschaftlichen Interesse durchgeführt. Es handelt sich um gemeinnützige Arbeiten, ähnlich der deutschen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Im Jahresdurchschnitt sind es zur Zeit etwa 40000 Teilnehmer. Mit Hilfe der Back-to-Work Allowance kann der Arbeitslose, wenn er eine Beschäftigung aufnimmt, einen Teil der Arbeitslosenunterstützung weiter beziehen. Diese nimmt dann im Laufe der Zeit ab und fällt nach dem dritten Jahr ganz weg. Als weiterer Anreiz können die sogenannten Secondary benefits wie Krankenversicherung (medical card), oder Mietzuschüsse (rent allowance) beibehalten werden. Zur Zeit profitieren etwa 30000 Teilnehmer von der Back-to-work Allowance. Etwa die Hälfte der vorher Arbeitslosen nutzte dieses Programm auch zu einer Betriebsgründung.

Ähnlich wie in internationalen Vergleichen der OECD, kann auch für Irland argumentiert werden, daß generelle Arbeitsbeschaffungsprogramme und Beschäftigungssubventionen weitgehend nur eine Über-

brückungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt übernehmen können, bis die Konjunktur wieder anzieht. Sie können in der Regel keine zusätzlichen und dauerhaften Arbeitsplätze schaffen und haben erhebliche Mitnahme- und Verdrängungseffekte⁹. Deshalb wird für Irland vorgeschlagen, sich stärker auf bestimmte Zielgruppen zu konzentrieren und das Trainingselement stärker zu betonen¹⁰. Weiterhin sollte, wie auch von der EU-Kommission und der OECD vorgeschlagen, mehr Wert auf Hilfen zur Arbeitssuche gelegt werden.

Die gute Konjunktur läßt die Arbeitslosigkeit laufend zurückgehen, so daß das Gewicht der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abnehmen wird. Während der Aufschwungsphasen wurden vor allem die gut qualifizierten Arbeitskräfte eingestellt. Wegen der Nachhaltigkeit des Aufschwungs stieg dann aber auch die Nachfrage nach weniger Qualifizierten. Davon profitieren inzwischen auch die Langzeitarbeitslosen. Begünstigt wird dies dadurch, daß Geringverdiener (unter 100 Irische Pfund pro Woche) keine Lohnsteuern mehr zu zahlen brauchen und bei darüber hinaus ansteigendem Lohn die Steuer anfangs nur gering ist. Dies soll Arbeitslose dazu bewegen, auch eine niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen.

Hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Flexibilität nimmt Irland einen der vorderen Plätze ein. Nach einer Zusammenstellung der OECD zur Regelungsintensität des Arbeitsrechts liegt Irland als wenig reguliertes Land auf der fünften Position – von weit über 20 Ländern. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen arbeitsrechtlichen Regelungen und Erfolgen am Arbeitsmarkt keineswegs selbstverständlich. Zu diesem Ergebnis kommt zumindest die OECD in ihrem neuesten Employment Outlook. In Irland haben sich in arbeitsrechtlicher Hinsicht seit Ende der 80er Jahre keine gravierenden Änderungen ergeben, die den Rückgang der Arbeitslosigkeit und den enormen Beschäftigungsanstieg erklären könnten. Irland stand auch in den schlechten 80er Jahren bereits an vierter Position in der Flexibilitätsskala. Damals war die Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich überproportional hoch. Man kann allerdings davon ausgehen, daß in einem wenig regulierten Arbeitsmarkt der Beschäftigungsaufbau bei Änderung der Rahmenbedingungen schneller, weil unbehinderter, erfolgen kann.

⁹ Mitnahmeeffekt: Ein Arbeitsloser hätte eine Beschäftigung auch ohne die Subventionierung aufgenommen, bzw. ein Unternehmer hätte sowieso eine Einstellung vorgenommen und zieht jetzt, weil er einen Zuschuß bekommt, den geförderten Arbeitslosen vor. Verdrängungseffekt: Anstatt eines anderen Arbeitnehmers wird der geförderte Beschäftigte eingestellt. Per Saldo wird dadurch also das Beschäftigungsniveau nicht erhöht.

¹⁰ Paul Tansey: Ireland at Work, Dublin 1998, S. 89 f.; OECD: OECD Economic Surveys: Ireland, Paris 1999, S. 129.

⁸ Die arbeitsmarktpolitischen Programme sind beschrieben in: European Commission: Labour Market Studies Ireland, Brüssel 1996, S. 141 ff.

Ursachen des Umschwungs in Irland

Es gibt keine monokausale Erklärung für den Umschwung. Alle Fachleute stimmen überein, daß es eine Kombination von Faktoren war, die die Trendwende herbeigeführt hat. Die wesentlichen sind:

□ **Stabiles makroökonomisches Umfeld;** Abbau der Staatsverschuldung. Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre geriet der öffentliche Schuldenstand außer Kontrolle. Er betrug 1986 110% des Sozialprodukts. Es wurde klar, daß Steuererhöhungen ein untaugliches Mittel waren, um den Haushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Um den Schuldenstand einzudämmen, verfügte die Regierung Ende der 80er Jahre rigorose Einsparungen. Zugleich wurden die Einkommensteuern gesenkt. Dies war die Voraussetzung, damit die Lohnzurückhaltung in den irischen Beschäftigungspakten (siehe weiter unten) akzeptiert wurde.

Die Steuerkürzungen mußten zunächst mit einer Reduzierung der Staatsausgaben erkaufte werden, was jedoch nicht ausreichte, um den Haushalt ausgeglichen zu halten. Allerdings setzte dann – sicherlich auch begünstigt durch die vorteilhafte Entwicklung der Weltwirtschaft – eine Phase erheblichen Wirtschaftswachstums ein. Dies brachte trotz der Steuerkürzungen so viel mehr an Einnahmen, daß schließlich zum ersten Mal seit 1940 der Staatshaushalt 1998 mit Überschüssen abgeschlossen werden konnte. Zugleich ging die Staatsverschuldung (in Prozent des Sozialprodukts) rapide zurück.

□ **Beschäftigungspakte.** Die ökonomische Misere Mitte der 80er Jahre führte schließlich zum Umdenken bei den wirtschaftlichen Akteuren. Nicht die Durchsetzung partikularer Vorteile bot die Lösung, sondern Konsens. Regierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften legten in mehrjährigen Abkommen (national partnership agreements) gemeinsame ökonomische Ziele fest, insbesondere eine Lohnzurückhaltung. Dadurch wurde die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt.

Den Beschäftigungspakten als Ausdruck korporatistischen Verhaltens wird allgemein ein großer Verdienst für den irischen Wirtschaftsumschwung zugesprochen. Unsicher ist, ob solche Beschäftigungspakte auch künftig zustande kommen.

□ **Ausländische Direktinvestitionen.** Ausländische Direktinvestitionen spielten eine wichtige Rolle. Seit langem versuchte die irische Regierung durch Subventionen und Steuernachlässe ausländische Investoren anzuziehen: Eine besondere Rolle spielten die niedrige Besteuerung der Gewinne für exportorientierte Branchen und die Möglichkeit, Gewinne leicht rücktransferieren zu können. Diese Politik führte zu einer Umstrukturierung der irischen Industrie, weg von binnenwirtschaftlich orientierten Betrieben und hin zu

exportorientierten wettbewerbsfähigen Industrien. Inzwischen arbeiten etwa 45% der Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes in Betrieben mit ausländischen Eignern. Die ausländischen Kapitalgeber, vor allem Amerikaner, investierten besonders in moderne High-tech-Sparten wie Maschinen- und Gerätebau, Computerindustrie, chemische Industrie, Pharmazie. Inzwischen wird auch zunehmend in finanz- und unternehmensbezogene Dienstleistungen investiert.

Die hohe Abhängigkeit von ausländischem Kapital ist nicht ohne Probleme, da sie die irische Wirtschaft anfällig für Einflüsse von außen macht. Ausländische Firmen in Irland produzieren nicht primär für den irischen Markt, sondern nutzen Irland als Produktionsstätte für den Export nach Europa. Deshalb bemühte man sich, auch die heimische Wirtschaft wie die Nahrungsmittel-Industrie oder den Tourismus zu stärken. Inzwischen profitiert auch die heimische Industrie vom allgemeinen Wirtschaftsaufschwung.

□ **Qualifikation der Arbeitskräfte.** Begünstigt wurde der Wirtschaftsaufschwung durch die gute Qualifikation der irischen Arbeitskräfte. In der Vergangenheit wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, das irische Bildungswesen zu verbessern. Inzwischen haben 40%-50% aller Berufsanfänger einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluß, 80% aller Bildungsabgänger verlassen das Ausbildungssystem mit einem Abschluß der Sekundarstufe II. Die Verfügbarkeit und die im Vergleich zu anderen Ländern geringeren Arbeitskosten für gutqualifizierte Arbeitskräfte in Irland trugen wesentlich zu den ausländischen Direktinvestitionen im Hochtechnologiebereich bei. Als wichtige Stütze des Aufschwungs erweisen sich die im Ausland tätigen irischen Arbeitskräfte, die jetzt in großer Zahl zurückkommen. Sie haben ein überdurchschnittliches Bildungsniveau und besitzen internationale Erfahrung.

□ **Zunahme des Erwerbspersonenpotentials.** Aufgrund der höheren Geburtenraten der Vergangenheit steigt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stärker als in den anderen EU-Staaten. Einher geht – wie erwähnt – eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen, die inzwischen den EU-Durchschnitt erreicht hat. Beide Einflüsse und die Rückwanderung von irischen Arbeitskräften bewirken, daß der wirtschaftliche Aufschwung bisher nicht durch Arbeitskräfteknappheit gebremst wurde.

□ **Europäische Transfers und Binnenmarkt.** Irland profitierte als weniger entwickeltes Land im Verlaufe der europäischen Integration erheblich von den EU-Transfers. Die europäischen Netto-Transfers nach Irland stiegen von 5% des BSP im Jahre 1986 auf 7% 1991. 1995 betrug der Anteil wieder 5%¹¹. Untersuchungen zufolge haben die Zuflüsse der letzten zehn Jahre bis 1997 insgesamt nur ein um ca. 4% höheres

Sozialprodukt als ohne die Transfers bewirkt¹². Damit leisteten die Transfers zwar einen nicht unerheblichen wirtschaftlichen Beitrag, der allerdings nur zu einem geringen Teil das kräftige Wirtschaftswachstum Irlands erklärt. Die Strukturfonds trugen vor allem aber indirekt zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der irischen Wirtschaft bei: durch Infrastrukturverbesserungen (Straßenbau, Transportwesen) und durch die Verbesserung des Humankapitals (Trainings- und Bildungsmaßnahmen). Dies wirkte als zusätzlicher Anreiz für ausländische Investoren – vor allem aus den USA – in Irland als Teil des sich herausbildenden großen europäischen Binnenmarktes zu investieren. Die europäischen Transfers kamen auch gerade zu einer richtigen Zeit, nämlich als die Regierung begann, ihr Sparprogramm durchzuführen. Die Transfers milderten die Effekte der Sparhaushalte auf die irische Volkswirtschaft.

Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung wird Irland zu einem großen Teil seinen Status als Ziel-1-Region (Regionen mit Einkommen pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts) in der mittelfristigen Finanzplanung der EU-Strukturfonds (Agenda 2000) verlieren. Damit werden in Zukunft die EU-Transfers erheblich geringer ausfallen.

Zusammenfassung und Bewertung

Seit 1993 ist eine laufende Verbesserung der irischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation festzustellen. Die Staatsverschuldung konnte unter die Maastricht-Kriterien gedrückt werden, die Arbeitslosigkeit sank unter 7%. Dazu beigetragen haben die Änderungen der makroökonomischen Strategien einschließlich der Lohnzurückhaltung, die hohen ausländischen Direktinvestitionen, die Zuflüsse aus den europäischen Strukturfonds und ein qualifiziertes Erwerbspersonenpotential. Geholfen hat sicherlich auch der europäische Binnenmarkt, der sich für die irische Exportwirtschaft vorteilhaft auswirkte.

Den Ausschlag gab also ein ganzes Bündel von Faktoren und politischen Maßnahmen, welches auf die allgemeine Situation und die länderspezifischen Gegebenheiten abstellte. Insofern ist eine bloße

Nachahmung des „keltischen Tigers“ nicht möglich. Trotzdem kann man aus dem Beispiel Irland einiges lernen. Beispielgebend sind sicherlich Idee und Umsetzung eines abgestimmten Policy-mix. Im Kern ist dies auch das zentrale Ergebnis bisheriger Berichte zu beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern¹³ oder den Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung¹⁴. Sie zeigen, daß ein günstiger makroökonomischer Rahmen, ähnlich der irischen Strategie, erfolgversprechend ist. Des Weiteren besteht bei hoher Arbeitslosigkeit das Erfordernis, eine Zeit lang nur Lohnsteigerungen unterhalb der Produktivitätsentwicklung zuzulassen – wie am irischen Beispiel gezeigt. In Irland war dies seit 1987 möglich durch eine Reihe von Beschäftigungspakten unter Beteiligung der Regierung und der Sozialpartner. Die Lohnzurückhaltung wurde für die Arbeitnehmer akzeptabel gemacht durch die Senkung der direkten Steuern – wie auch in dem IAB-Strategiebündel vorgeschlagen. Ähnliche Beschäftigungspakte wie in Irland gibt es seit langem auch in einer ganzen Reihe anderer Länder. Sie trugen insbesondere in den kleineren Ländern zum Erfolg von Wirtschaft und Arbeitsmarkt bei. Sie besitzen gegenüber den größeren Ländern allerdings Vorteile: Zum einen handelt es sich um offene Volkswirtschaften, die wegen der Enge des heimischen Marktes gut in die Weltwirtschaft integriert sind. Die „Kleinen“ sind deshalb Anpassungen gewöhnt, weil sie sich schon immer mehr als die „Großen“ auf Veränderungen ihres Umfelds einstellen mußten. Zum anderen ist in einem kleineren Land ein Konsens leichter herzustellen, da Strukturen und Institutionen überschaubar sind und sich die Akteure kennen. Informelle persönliche Beziehungen sind aber ein wichtiger Baustein für erfolgreiche Verhandlungen und Kompromisse. Die Bildung von Beschäftigungspakten wurde außerdem dadurch erleichtert, daß gute institutionelle Voraussetzungen vorlagen, wie in Irland durch den National Economic and Social Council, in dem sich Regierung und Sozialpartner regelmäßig treffen.

Der Umschwung in Irland kann auch als Beispiel einer erfolgreichen wirtschaftlichen Aufholjagd angesehen werden. Dies kann für die Transformationsländer und insbesondere die Beitrittskandidaten der EU lehrreich sein.

¹² Die jährlichen Zuflüsse blieben in den 90er Jahren gleich, aber wegen des starken BSP-Wachstums nahm deren relativer Anteil ab. Die europäischen Transfers speisen sich aus den Strukturfonds, dem Kohäsionsfonds und den Zuflüssen aus dem Agrarhaushalt. Die Strukturfondsmittel machten in den neunziger Jahren etwa die Hälfte aller Zuflüsse aus. Siehe Philip O'Connell: Country Employment Policy Reviews: Ireland, An ILO Symposium, Genf, 2-3 März 1999, S. 67 f.; Zur Rolle der europäischen Transfers siehe Frank Barry, John Bradley, Aoife Hannan: The European Dimension: The Single Market and the Structural Funds, in: Frank Barry (Hrsg.): Understanding Ireland's Economic Growth 1999, S. 99 ff.

¹³ In Simulationsrechnungen wurde so getan als ob keine Transfers erfolgt wären. Siehe Frank Barry, John Bradley, Aoife Hannan, a.a.O., S. 114.

¹³ Zum Beispiel Lothar Funk: Beschäftigungs-Doppelbeschuß als Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999) H. 10, S. 628 ff.; Ronald Schettkat: Small economy macroeconomics – The economic success of Ireland, Denmark, Austria and the Netherlands compared, in: Intereconomics, July/August 1999, S. 170; Heinz Werner: Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung: Erfahrungen anderer Länder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 10, S. 601 ff.

¹⁴ IAB-Werkstattbericht, Nr. 10 vom 28. 9. 1998, Nürnberg; IAB-Kurzbericht, Nr. 4 vom 3. 2. 1998, Nürnberg (unter www.iab.de zum Download verfügbar).