



Philipp Fink

Länderanalyse Irland: Ein Erfolgsmodell auf dem Prüfstand

■ Die irische Parlamentswahl vom 24. Mai 2007 hat nicht zur vorhergesagten politischen Wende geführt. Unter erstmaliger Beteiligung der Grünen und der Duldung durch unabhängige Abgeordnete konnte der bisherige Ministerpräsident, Bertie Ahern, Vorsitzender der zentristischen Partei Fianna Fáil, erneut die Regierung bilden.

■ Die sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Landes sind eine Folge des rasanten Aufholprozesses. Zwar hat der durch ausländische Direktinvestitionen ausgelöste Boom der 1990er Jahre der irischen Gesellschaft einen noch nie da gewesenen Reichtum verschafft. Doch im Hinblick auf eine zunehmende soziale Schieflage und den deutlichen Überhitzungserscheinungen der Wirtschaft, steigt die Unzufriedenheit in der Bevölkerung.

■ In den letzten Jahren schien der Erfolgsmythos zu verblassen. Die wirtschaftliche Entwicklung ist durch diverse Widersprüche geprägt. Zum einen sind Wachstumsenklaiven entstanden, die sich jedoch auf die von ausländischen Firmen dominierten Sektoren konzentrieren. Zum anderen ist der neue Wohlstand ungerecht verteilt.

■ Doch ist ein Großteil der Probleme nicht etwa eine Folge der Globalisierungsprozesse. Im Gegenteil sie sind hausgemacht und im Wesentlichen ein Ergebnis des mangelnden Steuerungswillens der Regierung.

APRIL 2008

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Die Parlamentswahl vom 24. Mai 2007 | 2 |
| Die Entstehung des »keltischen Tigers« | 3 |
| Der rasante Aufholprozess | 3 |
| Der Investitionsboom ausländischer Firmen | 4 |
| Die drei Pfeiler des irischen Aufholprozesses | 4 |
| 1) Die europäische Integration | 4 |
| 2) Die nationalen Sozialpakete | 5 |
| 3) Die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen | 6 |
| Die ausländische Enklavenwirtschaft | 7 |
| Mangelnde Kooperation und ausbleibende Wettbewerbseffekte | 7 |
| Die problematische Situation irischer Firmen | 8 |
| Das Problem der Kostensensibilität | 10 |
| Die soziale Schieflage | 11 |
| Die große Einkommensschere | 12 |
| Die fehlende Umverteilungspolitik | 13 |
| Die Wirkungslosigkeit der Sozialpakete | 14 |
| Zur Rolle der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften | 15 |
| Die Konkurrenz von Sinn Féin | 15 |
| Zukunftsszenarien und Fazit | 16 |
| 1) Kurzfristige Reaktion | 16 |
| 2) Langfristige Anpassung | 16 |

Die Parlamentswahl vom 24. Mai 2007

Von einer breiten internationalen Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet fand als Folge der irischen Parlamentswahl ein unerwartetes Ereignis statt. Zum ersten Mal in der Geschichte der irischen Republik wurde eine Regierung unter Beteiligung der Grünen gebildet. Mit der Unterstützung der Grünenfraktion im Parlament wurde Bertie Ahern, Vorsitzender der zentristischen Partei *Fianna Fáil* (Soldaten des Schicksals), zum dritten Mal in Folge seit 1997 im Amt des *Taoiseach* (Ministerpräsident) bestätigt. Doch ist diese Regierungskoalition kein Ergebnis einer durch den Wähler ausgelösten grünen Wende. Die Partei der Grünen konnte ihr Wahlergebnis von 2002 nicht verbessern, wie aus der folgenden Tabelle 1 ersichtlich wird.

war die Innen- und nicht die Außenpolitik in der ein parteiübergreifender Grundkonsens herrscht. Nach wie vor wird ein enges Verhältnis zu Deutschland gepflegt. Der traditionelle Spagat zwischen der starken US-Anbindung und einer Pro-EU-Politik wird den Wirtschaftsinteressen entsprechend fortgeführt. Eine weitergehende politische Integration und Erweiterung der EU werden jedoch mit zunehmender Skepsis betrachtet. Ein möglicher Verlust der irischen Unabhängigkeit, die Angst vor wirtschaftlichen Nachteilen im Zuge der Osterweiterung und noch wichtiger, die Infragestellung der in der Verfassung fest geschriebenen Neutralität des Landes bremsen die irische Europaeuphorie zunehmend.

Hinzu kommt, dass die Wiederaufnahme des nordirischen Friedensprozesses die Aufmerksamkeit der

Tabelle 1: Ergebnisse der irischen Parlamentswahl, 2007

| | Fianna Fáil* | Progressive Democrats* | Green* | Independents* | Fine Gael | Labour | Sinn Féin |
|--------------------|--------------|------------------------|--------|---------------|-----------|--------|-----------|
| Erststimmen | 41,6 % | 2,7 % | 4,7 % | 6,6 % | 27,3 % | 10,1 % | 6,9 % |
| Sitze | 78 | 2 | 6 | 5 | 51 | 20 | 4 |
| +/- | -2 | -6 | - | -9 | +20 | -1 | -1 |

* Koalitionsparteien mit insgesamt 89 von 166 Sitzen und einer Regierungsmehrheit von 13 Sitzen

Quelle: www.electionsireland.org (20/09/2007)

Die neue Regierungskoalition ist vielmehr das Resultat eines knappen Wahlausgangs, der keine wirklichen Sieger hervorbrachte. Die beiden großen Parteien, *Fianna Fáil* und *Fine Gael*, bekamen zusammen fast 69 % aller abgegebenen Erststimmen. Die Erweiterung der Regierungskoalition wurde durch das katastrophale Abschneiden der konservativ-marktliberalen Partei *Progressive Democrats* ausgelöst, die seit 1997 als kleinerer Koalitionspartner zusammen mit der *Fianna Fáil* die Regierung stellten. Wegen des parteiübergreifenden Tabus der Zusammenarbeit mit der nordirischen Bürgerkriegspartei *Sinn Féin* (Wir alleine) konnte Ahern durch Einbindung der Grünen und Duldung der unabhängigen Abgeordneten erneut die Mehrheit im Parlament stellen. Dagegen setzte *Sinn Féin* ihren Erfolgskurs als Protestpartei bei den letzten Wahlen zum nationalen und europäischen Parlament nicht mehr fort. Der numerische Wahlgewinner, der Vorsitzende der konservativen Partei *Fine Gael* (Familie der Gälen) Enda Kenny, wurde zum politischen Verlierer, da das Abschneiden seines auserkorenen Koalitionspartners *Labour*, unter der Führung von Pat Rabbitte, weit unter den Erwartungen lag.

Dieses Ergebnis überrascht, da im Vorfeld der Wahl eine allgemeine Wechselstimmung in der Bevölkerung vorausgesagt wurde. Wahlentscheidend

irischen Wähler auf die Innenpolitik lenkte. Den Hintergrund für die prognostizierte Wechselstimmung der Wähler bildeten vor allem wirtschafts- und sozialpolitische Themen. Zwar hat der durch ausländische Direktinvestitionen (ADI) ausgelöste 15 Jahre anhaltende Wirtschaftsboom der irischen Gesellschaft einen noch nie da gewesenen Reichtum verschafft, doch im Hinblick auf eine zunehmend wahrgenommene soziale Schieflage sowie wirtschaftliche Überhitzungserscheinungen steigt die Unzufriedenheit in der Bevölkerung.

So gesehen kam Ahern glimpflich davon. Einerseits waren die größten Oppositionsparteien *Fine Gael* und *Labour* trotz ihres Wahlpaktes nicht in der Lage, vom Unmut der Gesellschaft über den sozial- und wirtschaftspolitischen Kurs der Regierung zu profitieren. Andererseits boten sich die *Progressive Democrats* mit ihrem unbeliebten Spitzenkandidaten, dem Innen- und Justizminister Michael McDowell, als Sündenböcke an. Aufgrund eines ungeschickten Wahlkampfes, aber vor allem wegen ihrer marktliberalen Grundpositionen und ihrer Abneigung gegen jegliche Form von Umverteilung personifizierten sie die soziale Kälte, die von der Gesellschaft abgelehnt wird. Dass Bertie Ahern der Wechselstimmung trotzen konnte und erneut Ministerpräsident wurde, ist eher als ein

Ergebnis seines taktischen Geschicks und der Zuspitzung der Wahlen zu einer reinen Persönlichkeitsabstimmung zu werten und nicht als das Resultat einer Auseinandersetzung über programmatische Inhalte. Der blasse Oppositionsführer Enda Kenny konnte sich am Ende gegenüber dem charismatischen und volksnahen Ministerpräsidenten Aherne nicht durchsetzen («The Bertie Factor»).

Die neue Regierung wird sich dennoch anhand ihrer Antworten auf drei miteinander verknüpfte Problembereiche messen lassen müssen: Arbeitslosigkeit, soziale Gerechtigkeit und die sogenannten »Public Services« (Gesundheitssystem, Infrastruktur, Wohnungsbau). Es geht also um traditionelle sozialdemokratische Themen, für die gerade die irische Sozialdemokratie und die Gewerkschaften wirksame Alternativen formulieren und präsentieren müssten. Die genannten Problemfelder stehen im engen Zusammenhang mit der Entwicklung des sogenannten »keltischen Tigers«, der im Folgenden skizziert wird.

Die Entstehung des »keltischen Tigers«

Die irische Wirtschaft wächst seit 1993 kontinuierlich und ermöglichte den Aufstieg Irlands vom einstigen europäischen Armenhaus zum reichsten Mitgliedsland der Europäischen Union (EU) nach Luxemburg. Noch in den 1980er Jahren wanderten die klügsten Köpfe aus, um der Perspektivlosigkeit der Massenarbeitslosigkeit zu entkommen. Der Staat befand sich in der Schuldenfalle und zählte zu den OECD-Ländern mit der höchsten Verschuldung.

Doch in den 1990er Jahren wendete sich das Blatt. Gestützt auf eine massive Ausweitung der Exporte, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sich zwischen 1990 und 1998 um 30 % erhöhte, setzte ein beschäftigungsintensiver Wachstumsprozess ein. Das Bruttosozialprodukt (BSP) verdoppelte sich von 1987

bis 2000 und die Beschäftigung nahm um ein Viertel zu. Die durchschnittliche Steigerung des BIP um 7,5 % pro Jahr ging mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit von 15 % auf 4 % einher. Nach Ansicht von Beobachtern entsprach die rasante Wirtschaftsentwicklung den Wachstumsraten der ostasiatischen Schwellenländer, den sogenannten »Tigerstaaten«.

Der rasante Aufholprozess

Als Folge des Beschäftigungsanstiegs nahm auch der Wohlstand gemessen am Pro-Kopf-Einkommen deutlich zu. Von den 1960er bis zu den 1980er Jahren lagen die Pro-Kopf-Einkommen noch bei 60 % bis 70 % des EU-Durchschnitts. Doch zwischen 1986 und 1999 stiegen sie um mehr als 47 %. Somit wurde nicht nur die Einkommensentwicklung der anderen strukturschwachen EU-Staaten (Portugal, Griechenland und Spanien), sondern auch der EU-Durchschnitt insgesamt übertroffen.

Die Tabelle 2 zeigt den Aufholprozess der Pro-Kopf-Einkommen – die Einkommenskonvergenz – und weist auf die Entwicklung ihrer einzelnen Komponenten hin. Der geringe Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1974 und 1986 war der rasant wachsenden Bevölkerung geschuldet, die zu rückläufigen Beschäftigungs- und Erwerbstätigenraten führte. Demgegenüber wuchsen die jährlichen Pro-Kopf-Einkommen in den 1990er Jahren im Schnitt fünfmal so schnell. Die Tabelle zeigt auch die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität. Es fanden nicht nur *mehr Iren* eine Beschäftigung, sondern sie *arbeiteten auch produktiver*. Damit wird deutlich, dass die Unternehmen durch umfangreiche Investitionen in neue Technologien und effektiverer Produktionsverfahren die Kapitalintensität ihrer Produktion gesteigert haben.

Tabelle 2: Vergleich der Komponenten des irischen Pro-Kopf-Einkommens, 1974–2000 (%)

| | BIP-Pro-Kopf-Einkommen ^a | | Arbeitsproduktivität | | Beschäftigungsrate | | Erwerbstätigenrate | |
|------------|-------------------------------------|-----------|----------------------|-----------|--------------------|-----------|--------------------|-----------|
| | 1974–1986 | 1987–2000 | 1974–1986 | 1987–2000 | 1974–1986 | 1987–2000 | 1974–1986 | 1987–2000 |
| IRL | 1,6 | 5,6 | 2,7 | 3,0 | -0,9 | 1,0 | -0,2 | 1,5 |
| E | 1,2 | 3,0 | 3,1 | 1,2 | -1,4 | 0,5 | -0,5 | 1,3 |
| P | 1,1 | 3,6 | 3,0 | 2,6 | -0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,6 |
| GR | 0,8 | 1,7 | 0,8 | 1,5 | -0,4 | -0,4 | -1,4 | 0,6 |
| EU | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 1,8 | -0,6 | 0,1 | 0,3 | -0,1 |

a) Pro-Kopf-Einkommen für Irland basierend auf BSP

Quelle: Frank Barry: Economic Integration and Convergence Processes in EU Cohesion Countries in: Journal of Common Market Studies 41 (5), 2003, S. 904, 908.

Der Investitionsboom ausländischer Firmen

Für die Verbesserung der Arbeitsmarktzahlen, die gestiegene Arbeitsproduktivität und die Ausweitung der Exporte waren in erster Linie ausländische Firmen verantwortlich, die neue Produktionsstandorte errichteten. Während der 1990er Jahre fand ein massiver Kapitalzufluss in Form von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) statt. Im Durchschnitt flossen von 1986 bis 1999 jährlich ADI in Höhe von 6 Milliarden IR£ (ca. 7,6 Milliarden Euro) oder 2 % des BIP nach Irland. Lagen die Pro-Kopf-Zuflüsse an ADI in den 1980er Jahren noch bei einem jährlichen Durchschnitt von 63 US-Dollar pro Kopf, so stiegen sie in den 1990er Jahren auf 1.583 US-Dollar und erreichten damit den dreifachen Wert des EU-Durchschnitts. Im Vergleich zu den 1980er Jahren konnten sich somit in der Folgedekade die ADI im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße verfünffachen und entsprachen damit dem Fünffachen des EU-Durchschnitts.

Als Folge der hohen ADI nehmen die ausländischen Firmen und vor allem amerikanische Elektronik- und Pharmakonzerne, die für Zweidrittel aller ADI sorgten, mittlerweile eine vorherrschende Rolle in der irischen Wirtschaft ein. So waren im Jahr 2005 die Firmentöchter ausländischer Konzerne für fast 50 % der industriellen Beschäftigung, für 82 % der Bruttowertschöpfung und für 86 % der Gesamtproduktion der verarbeitenden Industrie sowie für 93 % aller Exporte verantwortlich. In den 1990er Jahren gingen fast 65 % der neu geschaffenen Stellen der verarbeitenden Industrie auf das Konto ausländischer Investoren. Darüber hinaus prägen die Tochtergesellschaften das technologische Niveau der Produktion. Nach OECD-Berechnungen zählen ca. 65 % der von ausländischen Firmen produzierten Waren zur Hochtechnologie. Das entspricht ca. 90 % der Gesamtproduktion der verarbeitenden Industrie Irlands in diesem Produktionssegment. Entsprechend groß ist ihr Anteil am Wirtschaftswachstum. Der irische Ökonom Frank Barry geht davon aus, dass die ausländischen Investoren zwischen 1990 und 1998 für ca. 2 % bis 3 % des Wirtschaftswachstums gesorgt haben. Ohne die ADI-Zuflüsse wäre die Beschäftigungsrate von 1998 vermutlich um 12 % bis 15 % geringer ausgefallen.

Die drei Pfeiler des irischen Aufholprozesses

Somit wird deutlich, dass das irische Wachstumswunder aus der erfolgreichen Anbindung an die Globalisierungsprozesse der 1990er Jahre resultiert. Irland

wurde im Zuge der Internationalisierungsstrategien von Firmen, die im internationalen Wettbewerb auf der Suche nach Märkten und günstigen Produktionsbedingungen waren zu einem attraktiven Produktionsstandort. Die Vorteile des Standorts für ausländische Firmen waren ein Ergebnis bewusster politischer Entscheidungen und eine Folge des europäischen Integrationsprozesses. So ruhte der rasante Aufholprozess auf den folgenden drei Pfeilern:

1. europäischen Integration
2. nationalen Sozialpakete
3. Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen

1) Die europäische Integration

Der Prozess der europäischen Integration hatte für Irland zwei wichtige Auswirkungen. Zum einen sieht die amerikanische Ökonomin *Eva Paus* den protektionistischen Kurs der EU-Kommission zugunsten der aufkommenden europäischen Halbleiterindustrie als Initialzündung für den irischen Aufholprozess. Ausländische Hersteller sollten mittels Mindestauflagen für die Produktion innerhalb der EU gezwungen werden, die Herstellung in die EU-Mitgliedsstaaten zu verlagern, um vom zollfreien Warenverkehr des Binnenmarkts profitieren zu können. Als Folge erhöhten vor allem amerikanische Halbleiter- und Elektronikhersteller ihre Investitionstätigkeit in der EU. Vor diesem Hintergrund entschied der amerikanische Weltmarktführer *Intel* in Dublin das größte Halbleiterwerk außerhalb der USA zu errichten.

Zum anderen wurden zur Errichtung des europäischen Binnenmarkts die Transferzahlungen aus Brüssel zu Gunsten der ärmeren Mitgliedsstaaten umstrukturiert. Das Ziel dieser Maßnahmen sollte die Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb der EU sein. Diese Länder standen vor umfangreichen Investitions-, Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen, die sie in Vorbereitung auf den gemeinsamen Binnenmarkt unternehmen mussten. Im Rahmen der späteren Wirtschafts- und Währungsunion wurden die Transferzahlungen erneut reformiert und deutlich erhöht. Als Folge konnte Irland wie auch die anderen als strukturschwach bezeichneten EU-Mitgliedstaaten über erhebliche finanzielle Zuwendungen aus Brüssel verfügen.

Im Fall Irlands steigerten sich die Zahlungen aus Brüssel von 1,5 % des BSP in den 1980er Jahren auf 3,5 % von 1991 bis 1993. Sie verblieben bis zum Ende der 1990er Jahre bei 2,5 % des BSP. Da aber grundsätzlich alle strukturschwachen Mitgliedsstaaten damals berechtigt waren, Unterstützungszahlungen aus Brüssel zu beantragen, ist die eigentliche Frage,

wie diese Mittel von den Empfängern verwendet wurden.

In den 1990er Jahren flossen die Mittel in Irland überwiegend in die Unterstützung der Produktionsstruktur (z.B. Technologie- und Forschungsprogramme), in die Verbesserung des Humankapitals (z.B. Ausbau der Hochschulen) sowie in die Erneuerung und den Ausbau der Infrastruktur (z.B. Aufbau eines digitalen Telefonnetzes). Irische Ökonomen schätzen, dass die Transferzahlungen kurzfristig eine Steigerung der Nachfrage auslöste, die für 0,5 % des Wirtschaftswachstums verantwortlich war. Langfristig sind die Auswirkungen auf die Wirtschaft schwerer zu quantifizieren. Doch gehen Beobachter davon aus, dass die Transferleistungen aus Brüssel zu einer deutlichen Entlastung des hoch verschuldeten Staatshaushalts geführt haben. Denn noch 1987 initiierte die Regierung ein schmerzhaftes Sparprogramm. Der irische Staat wäre ohne die Zuwendungen aus Brüssel nicht in der Lage gewesen, die öffentlichen Investitionen im damaligen Umfang zu tätigen. Darüber hinaus führten die strengen Berichtspflichten sowie die Kontrollmechanismen der EU zu einer deutlichen Professionalisierung der Verwaltung.

2) Die nationalen Sozialpakete

Den zweiten Pfeiler des irischen Aufholprozesses bilden die seit 1987 zwischen den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften ausgehandelten Sozialpakete. Die Verbände wurden von der Regierung mit dem Angebot an den Verhandlungstisch gelockt, einen größeren Einfluss auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik ausüben zu können. Vorausgegangen waren Jahrzehnte in denen die Regierung wiederholt versucht hatte, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zu Verhandlungen über den Abschluss national verbindlicher Tarifverträge zu bewegen. Die industriellen Beziehungen in Irland sind traditionell äußerst konfliktreich, doch erst die Agonie der 1980er Jahre konnte für ein Umdenken beider Lager sorgen, denn diese Jahre hatten beide Seiten überaus geschwächt.

Die Rezession hatte den Mitgliedern der Arbeitgeberverbände äußerst zugesetzt. Beispielsweise gingen 44 % der Firmen in der verarbeitenden Industrie zwischen 1973 und 1986 bankrott. Die Unternehmen litten an der durch Abgabenlast, Massenarbeitslosigkeit und Auswanderung gebeutelten Kaufkraft. Darüber hinaus sahen sie sich zunehmend der Konkurrenz durch europäische Importe als Folge des Beitritts zur EU ausgeliefert. Die Einladung zu den Verhandlungen stellte daher für die Arbeitgeber die Möglich-

keit dar, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnzurückhaltung wiederzuerlangen.

Eine ähnliche Situation zeichnete sich bei den Gewerkschaften ab. Die Arbeitnehmervertretungen sahen sich zunehmend marginalisiert. Massenarbeitslosigkeit, hohe Abwanderung und eine große Anzahl an Austritten hatte auch die Gewerkschaften geschwächt. Des Weiteren wollten die Arbeitnehmerorganisationen mit allen Mitteln verhindern, dass die Regierung dem Beispiel Margaret Thatchers in Großbritannien folgt und in ähnlicher Weise die Arbeiterbewegung bekämpft; gerade vor dem Hintergrund, dass die *Progressive Democrats* bei den Parlamentswahlen von 1987 mit ähnlichen Forderungen einen beachtlichen Wahlerfolg erzielten. So gesehen, bot sich für die Gewerkschaften die Möglichkeit, durch die Teilnahme an den Verhandlungen ihre gesellschafts- und wirtschaftspolitische Rolle zu unterstreichen.

Schließlich war die damalige *Fianna Fáil*-Minderheitsregierung bereit, beide Lager mit ins Boot zu holen, um ihr Austeritätsprogramm auf einen breiten sozialen Konsens zu stützen. Zurückhaltende Lohnabschlüsse und Lockerung des Kündigungsschutzes boten der Regierung eine Perspektive die Inflation zu bekämpfen, den Druck auf die Handels- und Zahlungsbilanzen durch eine Verringerung konsumbedingter Importe zu mindern sowie einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten.

Nach zähen Verhandlungen einigten sich die Beteiligten auf das »*Programme for National Recovery*«. Der Abschluss legte maßvolle Obergrenzen für Lohnsteigerungen über die folgenden drei Jahre fest und lockerte den Kündigungsschutz. Im Gegenzug versprachen die Arbeitgeber soweit wie möglich auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten und noch wichtiger: Der Staat senkte als Gegenleistung für die Zustimmung der Gewerkschaften schrittweise die Einkommenssteuern, um die Nettolöhne zu erhöhen.

Die einsetzende konjunkturelle Erholung und die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation wurden als Beweis für den Erfolg des Sozialpakts betrachtet und bestärkten die Beteiligten, am sozialen Dialog festzuhalten. Seit dem Abschluss von 1987 sind fünf weitere nationale Vereinbarungen getroffen worden und die Verhandlungspartner wurden inzwischen um zivilgesellschaftliche Akteure erweitert. Des Weiteren erstreckten sich die Gestaltungsbereiche sowohl auf Fragen der industriellen Beziehungen als auch auf Themen wie betriebliche Fort- und Weiterbildung sowie Armutsbekämpfung.

3) Die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen

Die Entwicklung einer Strategie der Anwerbung von ausländischen Direktinvestitionen stellt den dritten Pfeiler des Aufholprozesses dar. Die verbesserte internationale Wettbewerbsposition Irlands, die durch eine starke Abwertung des irischen Pfunds Ende der 1980er Jahre zusätzlich verstärkt wurde, benutzte die Regierung, um mittels niedriger Steuersätze und eines aggressiven Standortmarketings amerikanische Unternehmen zu bewegen, die Produktion für den europäischen Binnenmarkt in Irland anzusiedeln. Doch war diese Politik nicht neu. Bereits in den 1950er Jahren hatte die damalige Regierung begonnen, die Ansiedlung exportorientierter ausländischer Firmen zu subventionieren.

Die Ursprünge der Ansiedlungspolitik

Zusammen mit der Öffnung des Marktes für Importe läutete die Anziehung von ADI eine Abkehr vom protektionistischen Kurs der Importsubstitution der 1930er und 1940er Jahre ein. Vorausgegangen war, ähnlich wie später in den 1980er Jahren, eine schwere wirtschaftliche Rezession, die durch eine Zahlungsbilanzkrise ausgelöst worden war. Die Preise für Hauptexportgüter – landwirtschaftliche Produkte – waren erheblich gesunken. Hinzukam, dass die Importe von Konsumgütern zunahmen und kurzfristig die Preise für Energie und Rohstoffe erheblich anstiegen. Als Folge konnte der Staat seine Importe nicht mehr bezahlen. Die Reaktion waren drastische Sparmaßnahmen, die auf eine Verringerung der Inflation und des Konsums abzielten und zur Massenarbeitslosigkeit und Auswanderung führten.

Doch das Problem einer fehlenden Exportwirtschaft blieb bestehen. Als Folge der Phase der Importsubstitution war die Mehrzahl der irischen Unternehmer ausschließlich auf die kleinen heimischen Märkte fixiert und stand der neuen Freihandelspolitik der Regierung feindlich gegenüber. Um diese Lücke zu füllen, wurden mittels großzügiger Investitionsbeihilfen, Abschreibungsmöglichkeiten und einer zehnjährigen Steuerbefreiung gezielt ausländische Firmen angezogen. Diese Politik ging davon aus, dass irische Firmen von der Ansiedlung ausländischer Unternehmen als einheimische Zulieferer profitieren würden. Damit wurde den zugewanderten Tochtergesellschaften eine wichtige entwicklungspolitische Rolle zugeschrieben. Mittels ihrer Einbindung in die Wirtschaft sollten einheimische Firmen den Zugang zu dringend benötigter Technologie und Produktionswissen sowie zu neuen Märkten erhalten.

Die Anwerbung und Betreuung ausländischer Investoren wurde der *Industrial Development Agency* (IDA) übertragen. Der anfängliche öffentlichkeitswirksame Erfolg durch Gründung neuer Produktionsstätten ausländischer Firmen begründete den Ruf der Investitionsagentur, die bald als Hort technokratischer Rationalität und Professionalität galt. Folglich wurden ihr immer mehr Aufgaben der Industrie- und Wirtschaftspolitik anvertraut. Es entstand eine mächtige Behörde, die außerhalb der Verwaltung angesiedelt und nur dem Wirtschaftsminister gegenüber verantwortlich war. Sie bestimmte und führte die Industriepolitik des Landes in Eigenregie.

Doch wiederholt sah sich Irland von anderen EU-Mitgliedsstaaten – vor allem von Frankreich und Deutschland – mit dem Vorwurf der Piraterie konfrontiert. Die niedrigen Unternehmenssteuern zusammen mit umfangreichen EU-Transferleistungen wurden wiederholt als Wettbewerbsverzerrung im Standortwettbewerb der EU-Mitgliedsstaaten aufgefasst. Auf Druck der EU-Kommission wurde mehrmals die Subventionspolitik geändert. Als Folge des Beitritts zur EU musste die Steuerbefreiung für exportorientierte Firmen abgeschafft und durch einen verminderten Steuersatz von 10,5 % auf alle Gewinne ersetzt werden. 2003 wurde dieser Vorzug für die exportorientierte Produktion aufgehoben und ein einheitlicher Steuersatz von 12,5 % auf alle unternehmerischen Gewinne eingeführt.

Die Anwerbung der Hochtechnologieinvestitionen

Aufgrund ihrer zentralen Rolle in der Industriepolitik hatte die IDA einen beträchtlichen Anteil am Aufholprozess der 1990er Jahre. Ihre Politik konzentrierte sich auf mehrere Bereiche. Einer davon war der Dienstleistungssektor. Zum einen wurde 1987 in Dublin das *International Financial Services Centre* eröffnet. Die investierenden Firmen profitierten von der günstigen Kapitalbesteuerung. So tätigen die Banken (z. B. die SachsenLB) in Irland internationale Spekulationsgeschäfte und global agierende Firmen (z. B. BMW) gründeten Investmentgesellschaften, um ihre Gewinne vor Ort zu versteuern und sie weiter zu investieren. Zum anderen wurden Programme entwickelt, um Firmendienstleistungen in Form von Call Center anzusiedeln.

Doch die Weichen des Hochtechnologiebooms wurden von der IDA bereits in den 1970er Jahren gestellt. Von einer größeren Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt veränderte die IDA ihre Strategie. Anstatt sich wie bisher, den politischen Wünschen entspre-

chend, auf Firmen der verarbeitenden Industrie zu konzentrieren, wurden verstärkt kapitalintensive Firmen aus zukunftsweisenden Hochtechnologiesektoren angeworben. So rückten Unternehmen aus der pharmazeutischen und chemischen Industrie in den Mittelpunkt des Interesses der IDA. Noch wichtiger: Die Agentur bemühte sich auch um Investitionen von Firmen der aufkommenden Mikroelektronik und der entstehenden IT-Branche.

Durch die Ansiedlung von Firmen aus den genannten Zukunftsbranchen erhoffte sich die IDA einen deutlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern und Regionen, die sich ebenfalls im Rennen um ausländische Direktinvestitionen befanden. Darüber hinaus sollten die Unternehmen nicht nur durch umfangreiche Investitionsbeihilfen, Abschreibungsmöglichkeiten und geringe Unternehmenssteuern nach Irland gelockt werden, sondern auch aufgrund des gut ausgebildeten, englischsprachigen und vor allem jungen Personals. Irland hatte in den 1970er und 1980er Jahren vor allem die Ausbildung technischer Fachkräfte, Ingenieure und Computerspezialisten ausgeweitet.

Mit der Ansiedlung der ersten bekannten Firmen aus der Pharma- und der IT-Branche Ende der 1980er Jahre ging die Rechnung der IDA auf. Irland wurde vorwiegend für amerikanische Firmen ein beliebter Produktionsstandort für den zollfreien Export in den europäischen Binnenmarkt. 1997 wurden 30 % aller in der EU verkauften Computer in Irland hergestellt. *Microsoft* beliefert beispielsweise seine europäischen Märkte von Dublin aus und *Pfizer* stellt in Cork sein Medikament *Viagra* für den EU-weiten Verkauf her. Der Erfolg der großen Firmen wirkte als Aushängeschild (Demonstrationseffekte) und es kam zu Investitionskaskaden. Zulieferer und Konkurrenten der in Irland etablierten Firmen siedelten sich ebenfalls an, um von den entstehenden Agglomerationseffekten zu profitieren. Somit wurde die Ansiedlungsstrategie zu einem Selbstläufer.

Als Folge entstand eine der längsten Wachstumsperioden in der irischen Geschichte, die nahezu Vollbeschäftigung und die Sanierung des Haushalts ermöglichte. Durch die Ansiedlung der exportorientierten Tochtergesellschaften avancierte Irland zu einer der »*Supertrading Economies*« in der OECD. Der Wert aller Importe und Exporte entsprach 2000 91 % des BSP. Darüber hinaus konnte Irland seine traditionelle Abhängigkeit von den unsicheren Märkten Großbritanniens endlich lösen. Das europäische Festland wurde zum wichtigsten Handelspartner. Der amerikanische Ökonom Paul Krugman stellte fest, dass Irland seine geografische Randlage durch eine geschickte Standortpolitik zu einem Standortvorteil wandlen

konnte. Wegen seines Erfolgs wurde das »irische Modell« wiederholt zur Nachahmung für die ehemaligen sozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas empfohlen.

Mit dem Rückgang der internationalen Investitionstätigkeit und des globalen Handels nach 2001 schien der irische Erfolgsmythos nun zu verblassen. Es traten vermehrt die Probleme des rasanten Aufholprozesses offen zu Tage. Nach näherer Betrachtung wird ersichtlich, dass es zu einem aus der Entwicklungsforschung bekannten ungleichen Wachstumsprozess kam. Wirtschaft und Gesellschaft sind in Irland zunehmend zweigeteilt. Doch sind diese Widersprüche nicht nur allein durch Prozesse der Globalisierung bedingt, sie sind vielmehr das Resultat eines mangelnden Gestaltungswillens des irischen Staates für einen gleichgewichtigen Wachstumsprozess zu sorgen.

Die ausländische Enklavenwirtschaft

Die Einbettung der ausländischen Firmen in die irische Wirtschaft ist kaum gelungen. Die umfangreichen Zuflüsse an ADI und die hohe Profitabilität der ausländischen Firmen haben aber zu deutlichen Mehreinnahmen für den Staatshaushalt geführt. So konnte sich der Anteil der Unternehmenssteuer an den steuerlichen Gesamteinnahmen in den 1990er Jahren verdreifachen. Die Körperschaftssteuer hat zusammen mit den steuerlichen Mehreinnahmen aus dem Beschäftigungsanstieg und den gestiegenen Beiträgen zur Sozialversicherung wesentlich zur Entschuldung des Staates beigetragen. Während diese fiskalischen Effekte eindeutig vorteilhaft waren, sind die Auswirkungen der Ansiedlungsstrategie auf die irische Produktionsstruktur weitaus weniger positiv zu bewerten.

Mangelnde Kooperation und ausbleibende Wettbewerbseffekte

Eine Kooperation zwischen ausländischen und irischen Firmen findet nur selten statt. Der Grad an Kooperation wird anhand des Verhältnisses der Waren und Dienstleistungen, die von ausländischen Firmen für ihre Produktion lokal nachgefragt werden, zu ihren gesamten Vor- und Zwischenprodukten ermittelt. Zwar ist diese Kennzahl für die verarbeitende Industrie in den 1990er Jahren im Vergleich zu 1985 gestiegen, doch ist sie seit 1997/1998 rückläufig und lag 2001 bei 22 % und damit 1 % unter dem Wert von 1985. Die Aussagekraft dieser Kennzahl muss jedoch mit Vorsicht betrachtet werden. Der Wert gibt weder

den technologischen Stand der lokal gekauften Produkte an, noch sagt er aus, ob die Waren überhaupt von irischen oder ausländischen Firmen stammen. Der Anteil an Waren, die von irischen Firmen an ausländische Unternehmen geliefert werden, könnte also auch geringer sein.

Die Frage, ob irische Firmen durch die Ansiedlung der Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Befürworter des irischen Wachstumsmodells betonen die Existenz von sogenannten direkten und indirekten positiven Externalitäten (*Spillovers*). Sie gehen davon aus, dass einerseits einheimische Firmen durch Wettbewerbs-, Demonstrations- und Lerneffekte indirekt profitieren können. Diese Effekte entstehen beispielsweise durch die Nachahmung erfolgreicher Produktionsstandards und Geschäftsmodelle der ausländischen Firmen. Des Weiteren entstehen für einheimische Unternehmen Vorteile aus dem Wettbewerb für Vor- und Zwischenprodukte. Die ausländischen Firmen erhöhen die Nachfrage dieser Produkte und führen somit zur Ausweitung der Produktion seitens der einheimischen Hersteller, welche dann wiederum zu günstigen Konditionen aufgrund des gestiegenen Angebots für die nachfragenden Unternehmen führt.

Zum einen kann es zu direkten und indirekten Wissens- und Technologietransfer kommen. Dies kann durch die konkrete Zusammenarbeit zwischen den Firmen erfolgen. Dabei überträgt die Tochtergesellschaft implizit höherwertige Technologie an den irischen Kooperationspartner. Zum anderen kann dieser Prozess indirekt durch Zukauf von Technologie und Innovation oder durch Abwerbung von gut ausgebildeten Beschäftigten ausländischer Firmen stattfinden. Zwar gehen einige Studien von dem Vorhandensein dieser Mechanismen aus. Doch kann nur ein kleiner Teil der irischen Firmen davon profitieren. Aus den Produktionsstatistiken geht hervor, dass die überwiegende Mehrheit der einheimischen Firmen nicht in den gleichen Geschäftsfeldern und Sektoren wie die ausländischen Unternehmen tätig ist.

Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung der ausländischen Firmen werden als weiteres Indiz für die Verbesserung des technologischen Standards in Irland genannt. Zwar waren 2001 die Forschungsausgaben ausländischer Unternehmen um 60 % höher als zehn Jahre zuvor, doch könnten diese gestiegenen Ausgaben allein durch den höheren Zufluss an ADI erklärt werden. Zusätzlich verschweigt diese Kennzahl, dass die Ausgaben für Innovation und Entwicklung der einheimischen Unternehmen sowie die staatlichen Forschungsausgaben im internationalen Vergleich sehr gering sind. Zwar sind diese in ausländischen Firmen

der verarbeitenden Industrie pro Beschäftigtem im Schnitt um ca. 40 % höher als für irische Unternehmen, jedoch wird übersehen, dass in einigen Schlüsselbranchen, wie der Medizintechnik und der Softwareentwicklung, die Ausgaben irischer Firmen deutlich höher liegen.

Deswegen ist es wenig verwunderlich, dass die Produkte der angesiedelten Firmen zwar zur Hochtechnologie gezählt werden, die in Irland stattfindenden Herstellungsprozesse aber wenig aufwendig sind, obwohl die ausländischen Firmen eine große Anzahl an hoch qualifizierten Arbeiternehmern beschäftigen. Die forschungsintensiven Arbeitsprozesse werden vor allem am jeweiligen Stammsitz ausgeführt. Somit wird deutlich, dass Irland zwar bezüglich seiner Exporte den höchsten Grad an Hochtechnologiespezialisierung in der OECD hat, die Mehrheit dieser Produkte aber nicht im Land erforscht oder entwickelt wurde.

Die beschriebene mangelhafte Einbettung der ausländischen Firmen in der irischen Wirtschaft hat verschiedene Ursachen: Sie kooperieren lieber mit den Filialen anderer internationaler Konzerne oder sie vertrauen auf die Importe ihrer eigenen Muttergesellschaften. Dies geschieht aus Zeit-, Kosten-, Qualitäts- und vor allem aus Sicherheitsgründen. Denn die Weitergabe an Produktionswissen und Technologie außerhalb des Firmennetzes wird wegen der Konkurrenz streng überwacht und der Zugang entsprechend streng limitiert. Hinzu kommt, dass die ausländischen Tochtergesellschaften in der Regel nur geringe eigenständige Entscheidungsspielräume im Vergleich zu der Konzernzentrale mit Sitz im Ausland haben.

Darüber hinaus beklagen ausländische Firmen, dass nur wenige irische Unternehmen als Partner überhaupt in Betracht kommen. Umfragen zufolge wird als Grund der niedrige technologische Stand ihrer Produktion genannt. Ein Großteil der potenziellen Zulieferer sei zu wenig innovativ und könne die erforderlichen internationalen Produktionsstandards nicht erfüllen. Diese Aussage deutet auf eine fehlende Wettbewerbsfähigkeit irischer Firmen hin.

Die problematische Situation irischer Firmen

Ein Blick auf die Situation einheimischer Firmen zeigt, dass die irische Wirtschaft zweigeteilt ist. Neben den hochproduktiven und kapitalintensiven ausländischen Unternehmen, die ja Güter aus der Hochtechnologie überwiegend für den Export produzieren, existiert ein einheimischer Sektor, der mehrheitlich in Geschäftsfeldern tätig ist, die keine Berührungspunkte mit denen der ausländischen Firmen haben. Sie sind

überwiegend den niedrigen und mittleren Technologiesparten zuzuordnen. So waren ausländische Tochtergesellschaften 2001 für 52 % der Beschäftigung in der Softwarebranche und für 73 % der Stellen in den Hochtechnologiesektoren der verarbeitenden Industrie (Chemie, Elektronik, Maschinenbau) verantwortlich. Die von ausländischen Firmen dominierten Pharma- und IT-Branchen sorgten für 70 % der Produktion der gesamten verarbeitenden Industrie Irlands. Dagegen befindet sich die Mehrheit der irischen Firmen und damit die Mehrheit der industriellen Beschäftigung in der Holz- und Metallverarbeitung, der Nahrungsmittelindustrie und der Druck- und Verpackungsindustrie.

Wie in Tabelle 3 gezeigt wird, existieren erhebliche Produktivitätsunterschiede zwischen ausländischen und irischen Firmen. Auch diese Zahlen müssen allerdings mit Vorsicht betrachtet werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die ausländischen Tochterfirmen die Preise der Importe von ihren Muttergesellschaften künstlich mindern (*Transfer Pricing*). Dadurch können sie einen höheren vorsteuerlichen Gewinn ausweisen, der aufgrund der niedrigeren irischen Unternehmenssteuern geringer veranschlagt wird als am Stammsitz des Unternehmens. Die Folge ist, dass die Produktivitätsberechnungen künstlich aufgebläht sind.

tatsächlich um 15 % ärmer. Irland nahm gemessen am BSP-Pro-Kopf-Einkommen den fünften, anstatt den zweiten Platz nach Luxemburg innerhalb der EU-25 ein. Für das Jahr 2001 hätten die irischen BSP-basierten Einkommenszahlen sogar unter dem EU-Durchschnitt gelegen.

Die Gründe für das schlechte Abschneiden irischer Firmen

Geringere Produktivität, kleinere Betriebsgrößen und die niedrigere Kapitalintensität (Investitionsrate) der irischen Firmen sind Folgen der überwiegenden Orientierung am kleinen heimischen Markt. Sowohl der Exportanteil an ihrer Produktion (Exportintensität) als auch ihr Gesamtanteil an den Exporten der verarbeitenden Industrie ist gering. Die überwiegende Orientierung am Binnenmarkt verhindert die Entstehung von Skalenerträgen. Die begrenzte Nachfrage der kleinen irischen Märkte trägt zu keiner wesentlichen Ausweitung der Produktionsmenge bei. Die mit einer größeren Produktionskapazität verbundenen Effizienzgewinne bleiben somit aus.

Ein weiteres Wachstums- und Innovationshemmnis ist der mittlerweile eingetretene Mangel an qualifizierten Mitarbeitern. Aufgrund der umfangreichen

Tabelle 3: Unterschiede zwischen ausländischen und irischen Firmen der verarbeitenden Industrie, 2005

| | Ausländische Firmen | Einheimische Firmen |
|--|----------------------------|----------------------------|
| Anteil der Betriebe | 12,48 % | 87,52 % |
| Beschäftigungsanteile | 49,68 % | 50,32 % |
| Mitarbeiter pro Betrieb | 202 | 29 |
| Produktivität pro Beschäftigtem | € 781.600 | € 170.500 |
| Investition pro Beschäftigtem | € 29.282 | € 7.828 |
| Anteil an Exporten | 93 % | 7 % |
| Hauptexportmarkt | EU (70 % davon 15 % UK) | UK (46 %) |
| Exportintensität | 95 % | 46 % |

Quellen: Central Statistics Office; Forfás; Department of Enterprise, Trade and Employment

Der große statistische Unterschied zwischen irischem BIP und BSP ist ein Hinweis auf solche Praktiken, da das BIP im Gegensatz zum BSP den Nettokapitalabfluss nicht berücksichtigt. So fiel beispielsweise von 2003 bis 2005 das BIP gegenüber dem BSP um mehr als 14 % größer aus. Doch ist dieser Unterschied kein bloßes statistisches Phänomen, denn die offiziellen Wohlstandsstatistiken verwenden das BIP als Grundlage für ihre Berechnungen. Nimmt man für die Ermittlung des irischen Pro-Kopf-Einkommens von 2005 das BSP anstelle des BIPs, war die Bevölkerung

Zuflüsse an ADI sind die Löhne für hoch qualifiziertes Personal trotz der in den Sozialpakten zwischen den nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vereinbarten Lohnmäßigung beträchtlich gestiegen. Die ungleich profitableren ausländischen Firmen können im Vergleich zu einheimischen Unternehmen weitaus höhere Löhne zahlen. Die Mitarbeiter ausländischer Unternehmen erhielten 2001 beispielsweise 25 % mehr Lohn als die Beschäftigten mit vergleichbaren Qualifikationen in irischen Firmen. Letztere sind damit in ihrer Innovations- und Wachstumsfähigkeit

behindert, da sie nur schwer mit ausländischen Firmen um hoch qualifiziertes Personal konkurrieren können.

Und schließlich werden einheimische Firmen durch die falsch gestellten Weichen der Industriepolitik benachteiligt. Erst die katastrophale Situation der 1980er Jahre verursachte eine Neuorientierung. Verschiedene Evaluierungen hatten wiederholt kritisiert, dass die einseitige Industriepolitik ausländische Firmen begünstigt hätte und die Unterstützung einheimischer Unternehmen unzureichend gewesen sei. Diese Kritik führte 1994 zur umfangreichen institutionellen Umstrukturierung der Wirtschaftsförderung.

Industriepolitische Neuorientierung

Die IDA war nunmehr lediglich für die Belange ausländischer Firmen zuständig. Zwei neue Agenturen wurden gegründet. *Forfás* (Wachstum) bekam die Aufgabe der industriepolitischen Gesamtplanung übertragen. Für die Förderung einheimischer Unternehmen war nun *Forbairt* (Entwicklung) verantwortlich, die 1997 mit der Außenhandelsagentur zu *Enterprise Ireland* fusionierte. Es wurden spezielle Programme geschaffen, um die Kooperation zwischen irischen und ausländischen Firmen in der Elektronikbranche zu erhöhen. Des Weiteren wurden verschiedene Qualifizierungsinitiativen für einheimische Firmen ins Leben gerufen, um Technologie und Innovation zu fördern, Management- und Marketingverfahren zu verbessern und den Zugang zu internationalen Absatzmärkten zu ermöglichen.

Doch hat die Kritik an der zurückhaltenden Unterstützung einheimischer Firmen weiterhin Bestand. Denn im Gegensatz zu den asiatischen Vorbildern hat die Regierung auf zielgerichtete Interventionen verzichtet, die speziell auf die Ausweitung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit abzielen. Das Hauptstandbein der Industriepolitik blieb die Anwerbung von ausländischen Firmen und das Vertrauen auf die Übertragung der Wachstumsimpulse in die übrige Wirtschaft. So gesehen hat sich Irland seine Spezialisierung im Bereich der Hochtechnologieexporte durch die Subventionierung ausländischer Firmen und damit seinen Aufholprozess erkauft.

Dennoch erscheint diese Politik als gefährliche Hypothek. Der zunehmende internationale Wettbewerb in den von ausländischen Firmen dominierten Schlüsselbereichen hat einen Umstrukturierungsprozess ausgelöst. Es kommt vermehrt zu Verlagerungen von ausländischen Firmen an kostengünstigere Standorte in Osteuropa und Asien. Damit drohen gerade in der Elektronikbranche wichtige Quellen der Kooperation

zu versiegen. Erst nach einer erneuten Evaluierung im Jahr 2004 begann ein prinzipielles Umdenken in der Industriepolitik. Mittel wurden bereitgestellt, um nicht nur gezielt einheimische Firmen in den forschungsintensiven Branchen der Biotechnologie und des IT-Sektors zu unterstützen, sondern um nun auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit irischer Unternehmen unabhängig von den angesiedelten Firmen zu steigern.

Die Industriepolitik folgt damit den wenigen Erfolgsbeispielen einheimischer Hochtechnologie nämlich in den Branchen der Medizintechnik und Software. International wettbewerbsfähige Softwarefirmen konnten sich dank der Unterstützung durch EU-Technologieprogramme in den 1980er Jahren und 1990er Jahren weitgehend unabhängig von staatlichen Zuwendungen etablieren. Die Sparte der Medizintechnik hat sich dagegen als Folge spezifischer Merkmale der Industrie entwickelt, die eine enge langfristige Kooperation zwischen den ausländischen Firmen und ihren irischen Zulieferern voraussetzte und eine Übertragung von Qualitätsstandards und Produktionswissen ermöglichte. Doch beide Branchen sind im Vergleich zu den anderen Geschäftsgebieten noch zu klein, um entscheidende Impulse für den Arbeitsmarkt oder die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu geben.

So ergibt sich ein zweigeteiltes Bild der irischen Wirtschaft, die in starker Abhängigkeit von den ausländischen Investoren steht. Zum einen existiert ein hochproduktiver und rentabler von ausländischen Firmen dominierter Exportsektor, der Hochtechnologie für den europäischen Binnenmarkt produziert. Zum anderen ist die Mehrheit der Firmen am kleinen irischen Markt orientiert und konzentriert sich in den niedrigen und mittleren Technologiesparten. Die Kooperation zwischen beiden Sektoren ist gering. Deshalb verbleiben die Wachstumsimpulse weitgehend in den von ausländischen Firmen dominierten Sektoren, ohne auf die übrige Wirtschaft überzuspringen.

Das Problem der Kostensensibilität

Seit 2001 scheint der Mythos vom wachstumsstarken »keltischen Tiger« zu verblassen. Zwar wächst die irische Wirtschaft nach wie vor, wenn auch mit einem geringeren Tempo. Die folgende Tabelle (Tab. 4) zeigt aber, dass die Exporte vom starken Binnenkonsum als Wachstumsmotor abgelöst wurden. Der Beitrag der Nettoexporte zum BIP-Wachstum ist von der privaten Nachfrage überholt worden.

Die robuste private Nachfrage stützt sich auf den rasanten Anstieg der Immobilienpreise, billige Kredite

Tabelle 4: Entwicklung der ADI-Zuflüsse, der Leistungsbilanz und der Wachstumskomponenten nach 2000

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| BIP (€ Mio) | 104.620 | 116.939 | 130.215 | 139.413 | 148.502 | 161.498 | 174.705 |
| Veränderungen: | | | | | | | |
| Nettoexporte (%) | 2,20 | 1,97 | 2,44 | 1,55 | 0,29 | -1,02 | -0,60 |
| Binnenkonsum (%) | 7,80 | 2,60 | 2,01 | 1,43 | 1,92 | 3,42 | 2,72 |
| Leistungsbilanzdefizit (%) | -0,41 | -0,70 | -1,03 | -0,02 | -0,60 | -3,51 | -4,16 |
| ADI-Zuflüsse (€ Mio.) | 22.957 | 6.241 | 19.444 | 15.270 | -23.095 | -36.992 | -12.492 |

Quellen: Central Statistics Office; National Competitiveness Council

und nicht zuletzt auf die gestiegenen Pro-Kopf-Einkommen. Dies hat jedoch auch verstärkt zu einem wirtschaftlichen Ungleichgewicht geführt. Als Folge des starken Konsums wird mehr importiert als exportiert. Dadurch ist ein Leistungsbilanzdefizit entstanden und die Zahlungsbilanz unter Druck geraten. Darüber hinaus leidet die internationale Wettbewerbsfähigkeit des irischen Standorts an der Immobilienspekulationsblase. Folglich haben die Zuflüsse an ADI nach 2001 deutlich abgenommen.

Ausschlaggebend für diese Überhitzungserscheinungen waren aber nicht nur die gestiegenen Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch die hohe Einwanderung von Arbeitskräften als Folge des Aufholprozesses. Des Weiteren wurde die Nachfrage durch billige Kredite angeheizt. Die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion kam zu einem für Irland ungünstigen Zeitpunkt. Die in Frankfurt fest gelegten Zinsen waren niedriger als die der irischen Zentralbank. Als Folge erhielten Konsumenten und vor allem Käufern von Immobilien Zugang zu billigen Krediten. Zusätzlich heizte die pro-zyklische staatliche Budgetpolitik den Konsum an.

Ein spekulativer Bauboom setzte ein, der zur Steigerung der irischen Immobilienpreise um 260 % zwischen 1995 und 2005 führte. Alleine 2005 war der Bausektor für 20 % des irischen BIP und 10 % der Gesamtbeschäftigung verantwortlich. Darüber hinaus stieg die Verschuldung der privaten Haushalte durch die billigen Kredite und die gestiegenen Immobilienpreise auf 130 % ihrer verfügbaren Einkommen. Obwohl der Bauboom einen wirtschaftlichen Abschwung nach 2001 verhindert hat, strapaziert er zunehmend die öffentliche Infrastruktur sowie die Umwelt und verursacht einen rasanten Anstieg der Standortkosten.

Die Ausweitung des arbeitsintensiven Bausektors verlangsamt zum einen die allgemeinen Produktivitätszuwächse und damit den Zuwachs der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen. Zum anderen droht dem irischen Standort der Verlust der Wettbe-

werbsfähigkeit. Die gestiegenen Immobilienpreise sorgen für eine Verteuerung der Investitionen und für einen Anstieg der Löhne. Zusammen mit der Aufwertung des Euros sind die Preise für irische Exporte außerhalb des Euroraums deutlich angestiegen. Dieser Prozess unterstützt die Standortverlagerung ausländischer Firmen der verarbeitenden Industrie in kostengünstigere Länder der EU und nach Asien. Angesichts dieser Entwicklungen gewinnt das Thema Arbeitslosigkeit wieder an Aktualität und die Ansiedlungsstrategie wird zunehmend in Frage gestellt.

Ein Platzen der Immobilienspekulationsblase würde weitreichende Folgen für die Nachfrage und die Beschäftigung haben. Die Frage ist nun nicht mehr, ob es zu einem Abschwung der Wirtschaft kommt, sondern wann und wie. Wiederholt haben sowohl die EU-Kommission als auch der Internationale Währungsfonds die irische Regierung aufgefordert, auf die Immobilienpreisentwicklung einzuwirken. Doch befindet sich die von der *Fianna Fáil* geführte Regierungskoalition in einem Dilemma. Denn der Staatshaushalt ist im großen Maße von den Einnahmen aus den Immobiliengeschäften abhängig (*Stamp Duties*). Diese entsprachen 2005 35 % der Gesamteinnahmen des Fiskus. Darüber hinaus weigert sich die Regierung bislang die Grundsteuer wieder einzuführen, um ihre Schlüsselwähler nicht zu verprellen.

Die soziale Schieflage

Unbestreitbar ist, dass die Bevölkerung insgesamt vom Wachstum in Form von Wohlstandsgewinnen profitiert hat. Doch ist der neue Wohlstand ungerecht verteilt. Insbesondere haben jene Bevölkerungsgruppen ungleich mehr vom Wirtschaftswachstum profitiert, welche die entsprechenden Qualifikationen mitgebracht haben. Dagegen haben diejenigen das Nachsehen, die schlecht ausgebildet oder auf Sozialleistungen angewiesen sind. Diese starke soziale Schieflage gilt für den irischen Politologen *Peadar*

Kirby, als Beweis für das entwicklungspolitische Versagen des »keltischen Tigers«. Das rasante Wachstum und der Erfolg der ausländischen Firmen haben zu einer Illusion von Wohlstand und Entwicklung geführt, welche die soziale Ungerechtigkeit im Land überdeckt. Doch ist dieses sozioökonomische Ungleichgewicht nicht allein das Ergebnis der beschriebenen Globalisierungsprozesse, sondern sie ist eine Folge einer fehlenden Umverteilungspolitik der Regierung, wodurch sich die gesellschaftliche Spaltung immer weiter vertieft.

Die große Einkommensschere

Irland gilt als eines der Länder mit den größten Differenzen bezüglich der Einkommensverteilung in der EU und unter den OECD-Staaten. Laut einer Studie zur Einkommensverteilung für acht industrialisierte OECD-Staaten im Jahr 2000 war das Nettojahreseinkommen nur in den USA im Vergleich zu Irland ungleicher verteilt. Lediglich in den USA mussten 10 % der Beschäftigten mit einem geringeren Jahreseinkommen auskommen als in Irland (9.000 US-Dollar). Der Einkommensunterschied in Irland betrug zwischen den oberen und unteren 10 % der Erwerbstätigen 32.473 US-Dollar. Verantwortlich für die ungleiche Verteilung der verfügbaren Einkommen ist die Differenz der Markteinkommen.

Bezüglich der ungleichen Verteilung der Bruttolöhne nahm Irland in den 1990er Jahren ebenfalls eine Spitzenposition innerhalb der OECD ein. Auch hier wurde die Ungleichverteilung nur von den USA und Kanada übertroffen. Zwar haben die Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre das Qualifikationsniveau der irischen Arbeitskräfte erheblich steigern können, so ist das Angebot an qualifizierten Bewerbern zwischen 1981 und 1991 um 72 % und von 1991 bis 1997 um weitere 35 % gestiegen, doch hat der hohe Zufluss an ADI die Nachfrage nach Fachpersonal auf dem irischen Arbeitsmarkt stark ansteigen lassen. Als Folge sind die Löhne für Hochschulabsolventen zwischen 1986 und 1997 um 86 % und damit im Vergleich zu anderen Qualifikationsgruppen am deutlichsten gestiegen. Insgesamt erreichte der Bruttolohnunterschied zwischen den oberen und unteren 10 % der Einkommen seinen größten Anstieg um 25 % zwischen 1987 und 1997. Nach 1997 konnte die Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitnehmern die starken Lohnunterschiede ein wenig abschwächen.

Darüber hinaus haben sowohl die Beschäftigung im Dienstleistungssektor als auch die Ausweitung des Niedriglohnssektors zur weiteren Verschärfung des

Bruttolohnunterschieds beigetragen. Zwar umfassen Dienstleistungen auch hoch bezahlte Tätigkeiten der Finanzbranche und der Industrie, doch ist der überwiegende Anteil der Beschäftigungsverhältnisse prekär und schlecht bezahlt. Hinzu kommt, dass die befristeten Arbeitsverhältnisse, Niedriglohnjobs und Teilzeitanstellungen in den 1990er Jahren stark zugenommen haben. Obgleich befristete Beschäftigungen sowohl in der heimischen Industrie als auch in ausländischen Tochterunternehmen vorkommen, sind sie überwiegend ein Merkmal der Baubranche, welche in diesen Jahren eine starke Zunahme der Beschäftigung zu verzeichnen hatte. Der Niedriglohnsektor umfasste im Jahr 2000 schätzungsweise 20 % der irischen Erwerbstätigen. Nur Kanada und die USA hatten auch hier wiederum unter den OECD-Staaten noch größere Niedriglohnsektoren.

Bei der Betrachtung des Niedriglohnssektors muss man von denjenigen Personen absehen, die einen Zuverdienst suchen. Die größte Gefahr, ausschließlich in diesem Segment beschäftigt zu sein, besteht für Frauen, die älter als 25 Jahre sind. Darüber hinaus gilt: Je geringer die Qualifikation, desto größer ist die Gefahr dem Niedriglohnsektor ausgesetzt zu sein. Erwerbstätige mit maximal mittlerem Bildungsabschluss bilden die Mehrheit der irischen Niedriglohnempfänger. Doch dank der starken Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt im Zuge des rasanten Wirtschaftswachstums, aber auch wegen der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2000, konnten die Geringverdiener ihre Bruttoeinkommen leicht verbessern.

Verantwortlich für die stetige Zunahme des Bruttoeinkommensunterschieds war die Tatsache, dass die höheren Einkommensgruppen sich bezüglich ihrer Entlohnung deutlich von den anderen Verdienstgruppen absetzen konnten. Weiterhin konnten gerade die mittleren und höheren Einkommensgruppen von der ungleichen Vermögensverteilung profitieren, denn einer OECD-Studie zufolge konnten gerade diese ihr verfügbares Einkommen durch zusätzliche Einnahmen aus Kapitalvermögen aufbessern. Während im Jahr 2000 die unteren 20 % knapp sieben Prozent des Kapitalvermögens besaßen, verfügten die mittleren Einkommensschichten über 48 % und die oberen 20 % über einen Anteil von 45 % am Vermögen.

Zwar schlägt sich diese Divergenz der Primäreinkommen und der Erträge aus Kapitalvermögen entsprechend in den verfügbaren Einkommen der Haushalte nieder, doch hat sich die ungleiche Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen, nach einem vorherigen starken Anstieg seit 1997 abgeschwächt. Die Verkleinerung der Einkommensschere ist vor allem der verbesserten Arbeitsmarktsituation in Irland geschuldet. Die zusätzliche Beschäftigung hat eine Ver-

schlechterung der Einkommenssituation der gering verdienenden Haushalte verhindert und sogar eine leichte Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation ermöglicht.

Die verbesserte Beschäftigungssituation hat ebenfalls zu einem Rückgang der Armut in Irland geführt. Den offiziellen irischen Armutsstatistiken zufolge hat sich der Anteil der Bevölkerung, die in ständiger Armut lebt zwischen 1994 und 2005 von 14,5 % auf 7 % verringert. Doch muss diese erfreuliche Entwicklung mit Vorsicht betrachtet werden. Die irischen Armutsberechnungen berücksichtigen die soziale Benachteiligung – also den einkommensbedingten Verzicht auf bestimmte Ausgaben. Somit verringerte sich nach offizieller Lesart die Armut, weil der Anteil der Haushalte, die soziale Benachteiligung erleiden, erheblich abnahm. Doch ist dieser Armutsrückgang im Wesentlichen eine statistische Erscheinung, denn der Warenkorb, welcher der Ermittlung der sozialen Ausgrenzung zugrunde liegt, gilt als veraltet. Tatsächlich stieg die Einkommensarmut nach EU-Berechnung (60 % des Medianeinkommens) zwischen 1995 und 2005 von 19 % auf 21 % leicht an. Damit hatte 2005 mehr als ein Fünftel der Bevölkerung ein verfügbares Einkommen von weniger als 190 Euro wöchentlich oder 760 Euro im Monat. Der überwiegende Anteil dieser Einkommensgruppe gilt nicht als offiziell arm.

Die Analyse der amtlichen Armutszahlen zeigt sehr deutlich, wie die Beschäftigungsausweitung zur Verringerung der Armut beigetragen hat. Arbeitslos und arm waren 2005 21 % gegenüber 45 % im Jahr 1994. Der Anteil unter den Erwerbstätigen, die offiziell als arm gelten, hat sich im gleichen Zeitraum ebenfalls von 12 % auf 1,7 % reduziert. Dagegen stellt die nicht-arbeitende Bevölkerung inzwischen den größten Anteil der Armen und ist am deutlichsten vom Aufholprozess ausgeschlossen. Überwiegend von Sozialleistungen abhängig sind Kranke und behinderte Menschen sowie Rentner und alleinerziehende Mütter. Bezüglich der Qualifikation ergibt sich auch hier ein ähnliches Bild wie bei der Einkommensverteilung. Je geringer die Qualifikation desto höher ist das Risiko in die Armutsfalle zu tappen.

Die fehlende Umverteilungspolitik

Die Analyse der sozialen Situation in Irland in den 1990er Jahren zeigt, dass der Markt und nicht der umverteilende Staat eine schlimmere Zuspitzung der sozialen Ungleichheit im Land verhindert hat. Dieser Punkt wird in der deutschen Sozialstaatsdebatte von marktliberalen Vertretern wiederholt betont. Doch muss dem entgegnet werden, dass die irische Regie-

rung eine historische Gelegenheit verpasst hat, einen noch nie da gewesenen Reichtum gerechter zu verteilen und somit für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Sogar die Ökonomen des irischen *Economic and Social Research Institute* (ESRI) – eine Forschungseinrichtung, die nicht gerade für eine Umverteilungspolitik eintritt – kommen zu dem Schluss, dass die Regierung mit ihrer Wirtschaftspolitik viel zur Linderung der Armut in Irland beigetragen hat, aber nicht mit ihrer Sozialpolitik. Die Sozial- und Fiskalpolitik hat eher zu einer Umverteilung von unten nach oben geführt. Folglich konnten mittlere und höhere Einkommensgruppen ihre durch den Aufholprozess erreichten Einnahmenvorteile noch weiter ausbauen und sich von den anderen Einkommensgruppen deutlich absetzen.

Doch ist die politische Förderung dieser Einkommensgruppen kein neues Phänomen. Sie war immer ein Bestandteil des irischen Sozialstaats seit seinem Ausbau in den 1960er Jahren. Dabei stand die Akkumulation von Einkommen vor der Umverteilung. Zwar besteht ein Anspruch auf Sozialleistungen und medizinische Grundversorgung, die nach einem einkommensabhängigen Abgabensystem finanziert werden. Doch wie der irische Soziologe *Seán Ó Riain* betont, führt der irische Wohlfahrtsstaat zu Solidarität ohne soziale Gerechtigkeit. Denn einerseits sind die öffentlichen Leistungen im Gesundheits- und Sozialsystem chronisch unterfinanziert. Wiederholt haben skandalöse Zustände in den öffentlichen Krankenhäusern zu Protesten geführt. Andererseits können der Mittelstand und die vermögenden Schichten durch die Einbindung privater Versicherungsleistungen ihre bestehenden Vorteile noch ausweiten.

Das sozioökonomische Ungleichgewicht ist ein Ergebnis sowohl des politischen Systems als auch der traditionellen irischen Emigration. Denn das Land exportierte seine sozialen Probleme durch die Emigration derjenigen, die in Irland keine Lebensperspektive fanden. Es entstand somit kein gesellschaftlicher Druck, der sich für eine größere Umverteilung des Nationaleinkommens zu Gunsten sozialbenachteiligter Gruppen stark machte. Die großen Auswanderungswellen rückten diejenigen Mitglieder der Gesellschaft, die in Irland blieben und erfolgreich waren, ins Visier der Parteien. Dies geschah in einem politischen System, das durch die Konkurrenz von zwei großen Parteien – *Fianna Fáil* und *Fine Gael* – geprägt ist. Beide buhlten um die Wählerstimmen der verbliebenen gesellschaftlichen Gruppen.

Diese sozialpolitische Einseitigkeit blieb auch in den 1990er und 2000er Jahren bestehen. Obwohl der Staat über die größten Haushaltsüberschüsse in seiner Geschichte verfügte, sank der Anteil der Sozi-

alausgaben am BIP kontinuierlich. Er ist zwischen 1990 und 2002 von 20 % auf unter 14 % gefallen und war damit der sechsniedrigste Wert im europäischen Wirtschaftsraum (EFTA + EU-25). Zwar verweist die Regierung auf die steigenden nominalen Sozialleistungen von 62 Millionen Euro pro Jahr zwischen 1994 und 2001 sowie auf Verbesserungen im Bereich der Armutsbekämpfung. Doch wurden diese Fortschritte von den üppigen Steuergeschenken in Höhe von 629 Millionen Euro pro Jahr überschattet. Vor allem die Mittelklasse und die vermögenden Schichten konnten von der Abschaffung der Grund- und Vermögenssteuer sowie der Halbierung der Kapitalgewinnbesteuerung von 40 % auf 20 % profitieren.

Ebenso betont die Regierung, dass die steuerliche Belastung der Löhne als Folge der nationalen Sozialpakete zwischen 1987 und 2004 im Schnitt um ein Fünftel gesunken sei. Doch ist die indirekte Besteuerung im Gegenzug erheblich gestiegen. Die irischen Verbrauchssteuern – die höchsten der EU – sind die größte Einnahmequelle für den Fiskus und belasten einkommensschwache Haushalte am meisten. Zusammengenommen führten diese Maßnahmen zu einer deutlichen Begünstigung höherer Einkommensgruppen.

Die Wirkungslosigkeit der Sozialpakete

Die soziale Schieflage verwundert angesichts der wichtigen Stellung der nationalen Sozialpakete in der Wirtschaftspolitik. Doch bei näherer Betrachtung weisen die Vereinbarungen erhebliche Defizite auf. Die Lohnvorgaben sind bis auf den öffentlichen Dienst nicht bindend und ihre Einhaltung wird kaum überwacht. Sie werden vor allem von den ausländischen Unternehmen aufgrund ihrer höheren Profite und Produktivität überschritten.

Des Weiteren besteht keine Pflicht zur Anerkennung von Gewerkschaften. Die Ablehnung der Gewerkschaften ist vor allem unter amerikanischen Tochtergesellschaften weitverbreitet. Schätzungsweise nur 15 % der amerikanischen Firmen erkennen eine gewerkschaftliche Vertretung an. Außerdem können gerade hoch qualifizierte Mitarbeiter ihre Löhne unabhängig von den nationalen Vorgaben aushandeln. Darüber hinaus sind die industriellen Beziehungen in Irland auf Firmenebene nach wie vor sehr konfliktreich. Die Einführung des europäischen Betriebsrats ist wiederholt auf Druck der Arbeitgeberverbände verschoben worden.

Schließlich fand eine stärkere Einbeziehung der sozialen Dimension in den Verhandlungsrunden erst re-

lativ spät statt. Sie wird immer noch als zweitrangig gegenüber den Fragen der Wettbewerbsfähigkeit des irischen Standorts behandelt. Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Sozialpakete dient indirekt der Bestätigung der Regierungspolitik. Die einbezogenen Gruppen und Verbände können somit nur schwer das Handeln der Regierung kritisieren, da sie die politischen Leitlinien mit ausgehandelt haben. Darüber hinaus herrscht das Primat der Politik. Die sozialpolitischen Vorgaben sind in der Regel nur vage formuliert und es handelt sich um bloße Absichtserklärungen. Der tatsächliche Einfluss der beteiligten Interessengruppen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik ist gering. Wiederholt hat die Regierung die getroffenen Empfehlungen ignoriert und beispielsweise die Budgetpolitik nach ihren wahltaktischen Vorgaben formuliert.

So ist die soziale Schieflage in Irland ein Ergebnis zweier Faktoren. Einerseits haben die hohen Zuflüsse an ADI zu einer deutlichen Nachfrageverschiebung zu Gunsten hoch qualifizierter Arbeitskräfte geführt. Dabei konnten Arbeitnehmer mit den entsprechenden Qualifikationen gerade in ausländischen Unternehmen deutliche Lohnsteigerungen erzielen. Dagegen konnten die Einkommen der schlecht Ausgebildeten sowie der Beschäftigten in der übrigen Wirtschaft nicht im gleichen Maße zunehmen. Andererseits ist diese soziale Schieflage keine unabwendbare Folge von vermeintlich unbeeinflussbaren Globalisierungsprozessen. Die soziale Ungerechtigkeit im Land ist zum großen Teil hausgemacht. Anstatt die historischen Haushaltsüberschüsse für eine gerechtere Verteilung des Nationaleinkommens und die Verbesserungen öffentlicher Leistungen insbesondere für die Infrastruktur, die Gesundheits- und Sozialvorsorge zu nutzen, heizt der irische Staat die soziale Ungleichheit durch seine einseitige Fiskal- und Sozialpolitik zusätzlich an.

Damit gehören die Mittelklasse und die vermögenden Schichten zu den doppelten Gewinnern des irischen Aufholprozesses. Zum einen profitieren sie von den Auswirkungen der Ansiedlungsstrategie auf dem Arbeitsmarkt. Zum anderen konnten diese traditionell bevorzugten Bevölkerungsschichten ihre Einkommensvorteile noch durch die umfangreichen Steuergeschenke des Staats und den Rückgriff auf private Sozial- und Gesundheitsleistungen deutlich erweitern. Dagegen leiden untere Einkommensgruppen an der hohen indirekten Abgabenlast und müssen mit den chronisch unterfinanzierten und veralteten öffentlichen Leistungen auskommen. Lediglich die vom Wirtschaftsboom ausgelöste hohe Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt haben eine schlimmere soziale Zuspitzung in Irland verhindert.

Zur Rolle der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften

Angesichts des beschriebenen sozioökonomischen Ungleichgewichts ist es umso verwunderlicher, dass die *Labour Party* nicht vom steigenden Unmut in der Bevölkerung gegenüber der Ahern-Regierung profitieren konnte. Ein Grund hierfür ist, dass der Partei gravierende Fehler bei der Parlamentswahl unterlaufen sind. Sie nutzte die prognostizierte Wechselstimmung nicht, um zu betonen, dass die Wahl einen Scheideweg für die wirtschaftliche und soziale Zukunft des Landes darstellt. Stattdessen begnügte sie sich damit, die amtierende Regierung wegen ihrer Verfehlungen im Bereich der öffentlichen Leistungen zu kritisieren. Es gelang der irischen *Labour Party* dabei nicht, ein scharfes Profil zu entwickeln und die Wähler vor eine echte Alternative zu stellen. Sicherlich war auch die enge Anbindung an die konservative *Fine Gael*-Partei mit ihrem wenig überzeugenden Spitzenkandidaten Enda Kenny nicht hilfreich, den Wähler von einer besseren Politik zu überzeugen.

Die Wahlniederlage der *Labour Party* muss aber auch im historischen Kontext der schwachen irischen Sozialdemokratie gesehen werden. Schließlich gilt für die *Labour Party*, dass aufgrund historischer Determinanten (irischer Freiheitskampf, mangelnde Industrialisierung, Auswanderung) der Raum für die Umsetzung sozialdemokratischer Positionen nicht vorhanden war. Wie bereits beschrieben, gab es nie eine starke politische Bewegung für Gleichheit und soziale Gerechtigkeit. Hinzu kommt, dass *Labour* sich mit der ewigen Rolle der dritten Kraft abfinden musste. Das politische System Irlands hat sich zudem völlig anders als die Parteienlandschaften auf dem europäischen Festland entwickelt. Es ist nach wie vor von dem irischen Bürgerkrieg von 1922–1923 gekennzeichnet, der über die Bedingungen des anglo-irischen Friedensvertrags geführt wurde. Die damaligen Kontrahenten, die jetzigen *Fianna Fáil* und *Fine Gael*, stehen sich immer noch unerbittlich gegenüber. Doch ist die Auseinandersetzung nicht ideologisch bestimmt, denn beide Parteien sind sich in ihren Grundpositionen sehr ähnlich. Folglich weisen beide eine große programmatische Flexibilität auf und vereinen verschiedene politische Strömungen, die sie je nach wahltaktischem Kalkül vertreten.

Die Gewerkschaften befinden sich in einer ähnlichen Situation wie die *Labour Party*. Gerade die soziale Schieflage stellt für die Arbeitnehmerorganisationen einen wichtigen Konfliktpunkt dar, der die Verhandlungen zum neuen Sozialpakt immer wieder gefährdet hat. Die Gewerkschaften sehen sich in einer zunehmenden Legitimationskrise. Zum einen hat

die verstärkte Einbindung spezieller Interessengruppen in den sozialen Dialog Konkurrenten hervorgehoben. Zum anderen sind Gewerkschaften in vielen der ausländischen Tochterunternehmen nicht anerkannt. Zudem stellt der durch die Hochtechnologie ausgelöste Strukturbruch die Rolle des traditionellen Industriearbeiters mehr und mehr in Frage. Den Gewerkschaften ist trotz des zunehmenden Säbelraselns durchaus bewusst, dass sie zur Fortführung der nationalen Sozialpakete verdammt sind. Denn ohne diese Übereinkünfte droht der Verlust ihrer wichtigsten Einflussmöglichkeit auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Die Konkurrenz von Sinn Féin

Für die irische Sozialdemokratie ist es ebenfalls problematisch, dass die nordirische katholische Bürgerkriegspartei *Sinn Féin* sich inzwischen in der Irischen Republik fest etabliert hat. Aufgrund ihres Eintretens für eine irische Wiedervereinigung wird *Sinn Féin* oft fälschlicherweise für eine rechte nationalistische Partei gehalten. Vermutlich liegt diese Fehleinschätzung in der Verwendung des Begriffs *Nationalism* in Irland, der die irische Unabhängigkeitsbewegung in Nordirland bezeichnet. *Sinn Féin* versteht sich als sozialistisch-republikanische Partei. Dennoch wird sie als Sprachrohr der IRA mit großer Skepsis betrachtet. Darüber hinaus nähren ihre Verbindungen zu kriminellen ehemaligen Paramilitärs, die mangelhafte Zusammenarbeit an einer Aufarbeitung der Bürgerkriegsgräueltaten und ihre Duldung der Selbstjustiz in den katholischen Hochburgen Ulsters, die mit dem Hinweis auf das Sicherheits- und Ordnungsvakuum in der Unruheprovinz gerechtfertigt wird, Zweifel an den demokratischen Grundwerten der Partei. Trotzdem findet *Sinn Féin* gerade in sozialen Brennpunkten wachsenden Zuspruch als selbsternannte Protestpartei mit ihrem Programm bestehend aus EU-Kritik, Establishment-schelte und der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit. Doch bedeutet sie nicht nur eine Gefahr für die schwache Sozialdemokratie, sondern auch für die regierende *Fianna Fáil*, deren »republikanisches Image« von *Sinn Féin* streitig gemacht wird.

Fianna Fáil versucht ihrerseits dem Druck von *Sinn Féin* zu entgehen, in dem sie die Symbole des irischen Freiheitskampfes für sich reklamiert. Die martialische Feier zum 90. Jahrestag des Osteraufstands von 1916 war ein Ausdruck dieses Bemühens, bei der die ansonsten strikt unpolitische irische Armee zum ersten Mal eine Militärparade in Dublin abhielt. Des Weiteren ist eine Expansion von *Fianna Fáil* nach Nordirland durch eine Fusion mit der dortigen gemäßigten ka-

tholischen *Social Democratic Labour Party* (SDLP) geplant. Darüber hinaus versucht der volksnahe Premier, Bertie Ahern, *Sinn Féin* und letztendlich der *Labour Party* durch eine stärkere Betonung sozialpolitischer Themen den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Zukunftsszenarien und Fazit

Ob die irische Sozialdemokratie aus ihrem gegenwärtigen Tief herauskommt und ob die soziale Schieflage entschärft werden kann, hängt davon ab, welche Antworten auf die neuen wirtschaftlichen Herausforderungen gefunden werden. Folgende Szenarien sind als Reaktion auf einen Konjunkturreinbruch für Irland denkbar:

1) Kurzfristige Reaktion

Ein weiteres Ansteigen der Löhne und der Preise wird zu einem erneuten Rückgang ausländischer Investitionen und Exporte führen. Daraufhin folgt die Regierung der technokratischen Wettbewerbsrhetorik und verhängt im Rahmen ihrer Möglichkeiten als Euroland ein Austeritätsprogramm, das die internationale Wettbewerbsfähigkeit des irischen Standorts sichern soll. Insbesondere zielen die Maßnahmen auf den Rückgang des privaten Verbrauchs. Dabei werden die direkten und indirekten Abgaben erhöht, die staatlichen Investitionen zurückgefahren, der Arbeitsmarkt dereguliert und der Sozialpakt aufgekündigt. Darüber hinaus bleiben Lohnerhöhungen aus und der Mindestlohn wird abgeschafft. Als Folge nehmen die sozialen Ungleichheiten deutlich zu. Die Armut steigt insbesondere bei den benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen, der Erwerbslosen und der niedrig qualifizierten Arbeitnehmer an. Falls die *Labour Party* nicht imstande ist hierauf angemessen zu reagieren, dann könnte vor allem *Sinn Féin* vom Unmut der Bevölkerung profitieren.

2) Langfristige Anpassung

Im Mittelpunkt stehen die Bekämpfung der sozio-ökonomischen Ungleichgewichte und die Sicherung des Hochtechnologiestandorts. Die bereits beträchtliche Einwanderung wird gezielt gesteuert, um den Lohndruck in hoch qualifizierten Beschäftigungsbereichen zu mindern. Die Sozialpakete werden explizit um Weiterbildungsmöglichkeiten ergänzt, um den Beschäftigten den Zugang zu zusätzlichen Qualifikationen zu ermöglichen. Darüber hinaus kommt es zu verstärkten Bemühungen um eine Einkommensumverteilung zugunsten der schwächeren Einkommensgruppen. Es kommt dabei zur Schließung der Steuerschlupflöcher, zur Wiedereinführung der Grund- und Vermögenssteuer und zur progressiveren Einkommensbesteuerung. Schließlich werden die Anstrengungen verstärkt, irische Hightech-Nischen auszubauen. Die Ansiedlungsstrategie betont dann stärker die Anziehung von forschungs- und wissensintensiven Investitionen. Doch ob die gegenwärtige Regierungskoalition in der Lage wäre einen solchen Anpassungsprozess zu vollziehen, ist angesichts der Beteiligung der marktliberalen *Progressive Democrats* fraglich. Dagegen hätte eine Koalition bestehend aus *Green*, *Labour* und *Fianna Fáil* am ehesten den nötigen gesellschaftlichen Rückhalt, eine solche Wende herbeizuführen.

Der irische Aufholprozess zeigt eindrucksvoll, wie ein kleines und armes Land seine historische Unterentwicklung durch die bewusste Anbindung an Globalisierungsprozesse überwinden kann. Doch sollte der »keltische Tiger« nicht als Modell zur Nachahmung für andere aufholende Länder empfohlen werden. Denn es sind erhebliche soziale und wirtschaftliche Schieflagen entstanden, die aus der mangelnden staatlichen Steuerung des Wachstumsprozesses resultieren. Gerade mit einer Anpassungspolitik könnte der Staat seinen Gestaltungswillen zeigen, die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit des Aufholprozesses zu untermauern. Ob die neu gebildete Regierung bereit ist, diesen Weg zu gehen, hängt davon ab, wie ernst sie den Unmut der Bevölkerung bezüglich des sozio-ökonomischen Ungleichgewichts nimmt.



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/internationalepolitik
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-856-4

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Astrid Hill
Hiroshimastraße 17
D-10785 Berlin

Fax: +49 (30) 26935-860

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/internationalepolitik

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.