

Christoph Schröder

Weniger Armut durch mehr Wachstum?

Der irische Weg zur Bekämpfung der Armut

Christoph Schröder

Weniger Armut durch mehr Wachstum?

Der irische Weg zur Bekämpfung der Armut

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-14703-7

Diese Veröffentlichung wurde gefördert von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln, im Rahmen des Projekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2005 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Wachstum in Irland	6
2.1	Das irische Wirtschaftswunder	6
2.2	Erklärungen des irischen Wirtschaftserfolgs	12
3	Definition und Messung der Armut in Irland	31
3.1	Grundlagen der Armutsmessung	31
3.2	Die Konstruktion des irischen Armutsindikators	40
3.3	Bewertung des irischen Armutsindikators	45
4	Entwicklung und Struktur der Armut in Irland	49
4.1	Die Entwicklung der Einkommensarmut in Irland	49
4.2	Die Entwicklung der Deprivationsarmut in Irland	55
4.3	Die Entwicklung des zusammengesetzten Armutsindikators in Irland	57
5	Die Maßnahmen der irischen Regierung zur Armutsbekämpfung	68
6	Resümee	79
	Literatur	83
	Kurzdarstellung / Abstract	90
	Der Autor	91

1

Einleitung

Wachstum und Armut sind zentrale Themen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland. Zum einen gilt es, durch Reformen Arbeit wieder attraktiver zu machen und die nun schon lange anhaltende Wachstumsschwäche aufzulösen. Zum anderen hat die Furcht vor dem sozialen Abstieg bis hinein in die Mittelschicht zugenommen. Heute sind auch Dienstleistungsbereiche dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, die vormals nur lokale Konkurrenz fürchten mussten. Denn über das Internet können Daten an jedem Ort der Welt sofort verfügbar gemacht werden. Auch die EU-Osterweiterung wird aufgrund der niedrigen Löhne in den Beitrittsländern vielfach eher als Bedrohung für hiesige Produktionsstandorte denn als Chance erweiterter Absatzmöglichkeiten wahrgenommen. In dieser Situation wirken die bisher eingeleiteten Reformen wie etwa Hartz IV auf viele zusätzlich beunruhigend, da den sozialen Sicherungssystemen nicht mehr zugetraut wird, wirkungsvoll gegen Armut zu schützen.

Besteht nun tatsächlich ein Dilemma zwischen Armutsvermeidung und Wachstumsstimulierung? Hier hilft ein exemplarischer Blick über die Grenzen auf drei Länder, die ihre Wirtschaft erfolgreich reformiert haben. Diesen drei Staaten – Schweden, das Vereinigte Königreich und die USA – ist gemeinsam, dass die Haushaltskonsolidierung und die Rückführung der Staatsfinanzen ein integraler Bestandteil ihrer Reformstrategien war (Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2005, 123). Hinzu kamen unterschiedliche Kreativansätze: Schweden setzte vor allem bei der Verbesserung des Humankapitals an, die USA forcierten in erster Linie die Unternehmensinvestitionen und das Vereinigte Königreich war besonders bei der Senkung der Arbeitslosigkeit erfolgreich (ebenda, 42). Unterschiedlich waren auch die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und die relative Einkommensarmut. Im Vereinigten Königreich nahm die Einkommensungleichheit deutlich zu. Das Zehntel der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Einkommensdezil) fiel gegenüber mittleren Einkommenschichten stark zurück. Verfügte es zu Beginn der Thatcher-Ära durchschnittlich noch über knapp 58 Prozent des Einkommensmedians, waren es im Jahr 1990 nur noch 48 Prozent. Dennoch konnte es sein Realeinkommen um 4,5 Prozent steigern. Ähnlich verhielt es sich in Schweden, wo das unterste Dezil in der Reformphase, die 1990/92 begann, am wenigsten an den Wohlstandsgewinnen partizipieren konnte. Trotzdem stieg dort das verfügbare Einkommen des einkommensärmsten Zehntels der Bevölkerung preisbereinigt um mehr als 6 Prozent an. In den USA

haben dagegen die Reformen die personelle Einkommensverteilung nur wenig beeinflusst (ebenda, 2005, 64 ff.). Eine Übertragung der Wachstumsszenarien dieser drei Beispielländer auf deutsche Verhältnisse zeigt, dass trotz des angenommenen relativen Rückzugs des Staates sich auch hierzulande die unteren Einkommensschichten langfristig besser stünden als ohne wachstumsfördernde Reformen, wenngleich zu Beginn eines Reformprozesses absolute Verschlechterungen möglich sind (ebenda, 2005, 88).

Die erfreuliche Tatsache, dass eine Stimulierung des Wachstums in aller Regel auch zu einem gesteigerten Wohlstand bei der einkommensschwachen Bevölkerung führt, lässt jedoch noch kein abschließendes Urteil auf die Armutswirkung eines schnelleren Wirtschaftswachstums zu. Denn es ist zu vermuten, dass in einer stark wachsenden Wirtschaft auch die Armutsschwelle ansteigen wird. Armutsforscher sind sich weitgehend einig, dass Armut in entwickelten Ländern, in denen es nicht um den bloßen Erhalt des physischen Existenzminimums geht, relativ zu definieren ist. Auch die offizielle Definition der Europäischen Gemeinschaft bezieht sich bei der Abgrenzung des soziokulturellen Existenzminimums auf die Lebensweise des jeweiligen Mitgliedslandes, vermeidet also eine EU-weite Standardisierung (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, 24). Es macht jedoch ebenso wenig Sinn, Armut allein auf relative Einkommensarmut zu reduzieren, die eher ein Maß für Einkommensungleichheit ist, und für alle Länder und alle Zeiten einen einheitlichen Prozentsatz des durchschnittlichen Einkommens oder des Einkommensmedians als Armutsschwelle zu definieren.

Daher ist es für eine tiefer gehende Betrachtung des Zusammenhangs von Wachstum und Armut erforderlich, sich näher mit der Definition und Messung von Armut auseinander zu setzen. Auch unter diesem Aspekt erscheint es sinnvoll, Irland als Beispielland näher zu betrachten. Denn zum einen ist Irland, was seine wirtschaftliche Dynamik angeht, sicherlich das Vorzeigeland in der Europäischen Union und wird nicht von ungefähr als Keltischer Tiger bezeichnet. Als kleine, sehr offene Volkswirtschaft ist es zudem im besonderen Maße gezwungen, sich auf die Auswirkungen der Globalisierung einzustellen. Irland war aber auch das erste EU-Mitglied, das offiziell ein globales Ziel zur Reduzierung der Armut verabschiedete. Hierfür entwickelte es einen eigenen Indikator, der sowohl relative Einkommensarmut als auch Lebensstandard-Merkmale einschließt. Armut wird so gleichzeitig indirekt auf der Ressourcenebene als auch direkt über die Identifikation von Mangellagen erfasst. Da für die Entwicklung und Messung eines derartig vielschichtigen Indikators umfangreiches Datenmaterial erforderlich ist, bietet Irland beste Voraussetzungen, sich mit dem Phänomen Armut auch empirisch differenziert auseinander zu setzen.

In der vorliegenden Untersuchung wird zunächst die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte Irlands skizziert und ergründet (Kapitel 2). Kapitel 3 diskutiert verschiedene Ansätze zur Armutsmessung und bewertet auf dieser Grundlage den irischen Armutsindikator. Daraufhin wird die Entwicklung der Armut in Irland differenziert dargestellt. Untersucht wird im Wesentlichen der Zeitraum von 1987 bis 2001 – die Phase der wirtschaftlichen Erholung und des späteren Wirtschaftsbooms (Kapitel 4). Um den Beitrag des Wirtschaftswachstums klarer bewerten zu können, wird in Kapitel 5 skizziert, welche konkreten Maßnahmen die Regierung zur Armutsbekämpfung zusätzlich getroffen hat. Im abschließenden Kapitel 6 werden die Ergebnisse zusammengefasst und die Schlussfolgerungen aus dem Beispiel Irland für Deutschland und die Europäische Union gezogen.

2

Wachstum in Irland

In diesem Kapitel soll die enorme Wirtschaftspower Irlands näher beleuchtet werden. Hierzu wird zunächst im folgenden Unterkapitel die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte Irlands anhand einiger zentraler Indikatoren skizziert. Das Kapitel 2.2 versucht dann zu ergründen, wie Irland zuerst die Metamorphose zum Keltischen Tiger gelang und wie es dann sein enormes Wachstumstempo so ausdauernd halten konnte.

2.1 Das irische Wirtschaftswunder

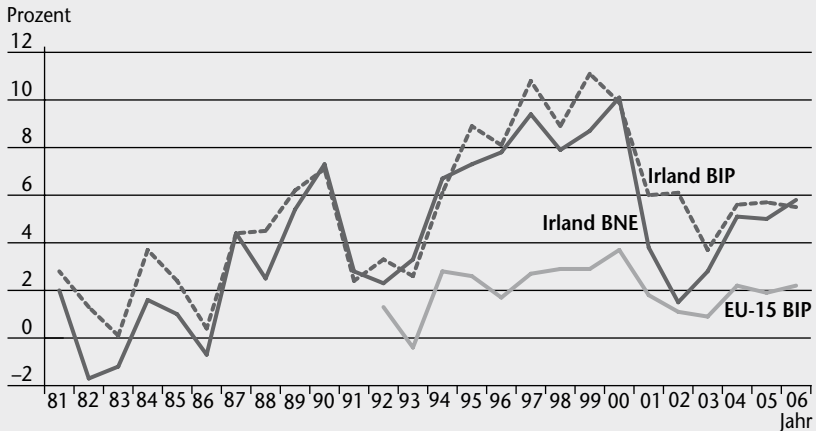
Irland, das früher als Armenhaus Europas galt, hat sich den Spitznamen Keltischer Tiger erarbeitet. Diese Ehrenbezeichnung verdankt es insbesondere den hohen Wachstumsraten seit 1994, die denen der südostasiatischen Tigerstaaten nicht nachstehen. Allein zwischen 1994 und 2004 wuchs das reale Bruttoinlandsprodukt um 114 Prozent – oder jährlich fast 8 Prozent. Die Europäische Union (EU-15) konnte in diesem Zeitraum dagegen lediglich ein durchschnittliches Wachstumstempo von 2,2 Prozent vorweisen. Die reale Wirtschaftsleistung fiel im Jahr 2004 hier somit nur knapp 25 Prozent höher aus als 1994 (Abbildung 1).

Das Wirtschaftswachstum Irlands wird allerdings vermutlich etwas überzeichnet, wenn man es wie üblich an den Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts misst. Denn durch die sehr niedrigen Steuersätze für Unternehmen versuchen gerade multinationale Unternehmen die in Irland erstellten Wertschöpfungsanteile ihrer Produkte höher auszuweisen, als es der tatsächlich erbrachten Wirtschaftsleistung

Wirtschaftswachstum in Irland und in der EU-15

Abbildung 1

Veränderung zum Vorjahr in Prozent



BIP: Bruttoinlandsprodukt zu konstanten Preisen; BNE: Bruttonationaleinkommen zu konstanten Preisen;
Quellen: Department of Finance, 2005; ESRI, 2005; Eurostat, 2005

entspricht (Kasten „Transfer Pricing“). Wenn es um die Wirtschaftspersormance geht, wird daher in Irland häufig das Bruttonationaleinkommen betrachtet. Auch dessen Steigerungsraten sind eindrucksvoll: Zwischen 1994 und 2004 stieg es real um 86 Prozent, was einer jährlichen Wachstumsrate von 6,4 Prozent entspricht. Im Zeitraum von 1994 bis 2000 war die prozentuale Veränderung zum Vorjahr sogar in jedem Jahr höher als die des Bruttoinlandsprodukts in allen anderen Ländern der EU-15. Seitdem hat sich das Wachstumstempo zwar deutlich verlangsamt, dennoch wird auch für 2005 und 2006 eine Wachstumsrate von rund 5 Prozent vorhergesagt, was auch etwa dem derzeitigen Potenzialwachstum entspricht.

Transfer Pricing (internationale Verrechnungspreismethoden): Multinationale Unternehmen haben die Möglichkeit, unterschiedliche Regulierungen an den Standorten, an denen sie tätig sind, zu ihrem Vorteil zu nutzen (Wellisch, 2003, 333). Hier ist Irland nicht zuletzt durch die sehr niedrigen Unternehmenssteuern attraktiv und bietet sich daher für besonders gewinnträchtige Investitionen an. Die Steuervorteile Irlands lassen sich durch die Wahl geeigneter interner Verrechnungspreise für konzerninterne Geschäfte noch besser nutzen. Zwar gilt der Grundsatz, dass verbundene Unternehmen den Austausch von Gütern und Dienstleistungen nach Marktprinzipien abwickeln müssen. Die in Rechnung gestellten Preise sollten also nach dem so genannten Fremdvergleichsgrundsatz so hoch sein wie zwischen zwei voneinander unabhängigen Firmen (Europäische Kommission, 2001, 285). Oft ist es aber nicht einfach, für interne Vorgänge vergleichbare Marktpreise zu finden, sodass ein Auslegungsspielraum besteht. Allgemein werden Verrechnungspreise nach Auffassung der Europäischen Kommission international nicht systematisch zur Gewinnverlagerung genutzt (Europäische Kommission, 2001, 290). In Irland sind jedoch Einflüsse des Transfer Pricing erkennbar.

Um die irischen Steuervorteile optimal zu nutzen, setzen offenbar viele multinationale Unternehmen den Preis für Lieferungen nach Irland möglichst niedrig an. Die Vorleistungen der Tochterunternehmen in Irland werden dadurch zu gering ausgewiesen und ihre Wertschöpfung entsprechend aufgebläht. Besonders stark tritt dieser Effekt in den Branchen „Software-Reproduktion“, „organische Chemie und chemische Grundstoffe“, „Computer“ und „elektronische Komponenten“ auf. Das extremste Beispiel lässt sich jedoch bei den Getränkeherstellern finden: Bei der Erzeugung von Cola-Konzentraten beträgt die ausgewiesene Wertschöpfung je Erwerbstätigen in Irland 1,25 Millionen Euro gegenüber nur 110.000 Euro im europäischen Durchschnitt (Walsh, 2003, 28). Da die betroffenen Branchen gerade in den neunziger Jahren überdurchschnittlich stark gewachsen sind und eine besonders hohe Produktivitätsdynamik entwickeln, führt das Transfer Pricing nicht nur zu Verzerrungen bei den Niveaugrößen, sondern auch bei den Wachstumsraten. Exakt herausrechnen lässt sich der Einfluss des Transfer Pricing auf die irische Wirtschaftspersformance allerdings nicht. Ein Ansatz bewertet beispielsweise die Produktivität in Branchen, die von internationalen Firmen dominiert werden, mit der Durchschnittsproduktivität dieser Branchen in der Europäischen Union. Dadurch reduziert sich die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 1995 bis 1999 um 2 Prozentpunkte von 8,2 auf 6,2 Prozent. Der Produktivitätsanstieg im Verarbeitenden Gewerbe geht in dieser Periode sogar von durchschnittlich 8,6 auf 3,8 Prozent zurück (Honohan/Walsh, 2002). Möglicherweise wird bei dieser Methode allerdings die Wertschöpfung zu weit nach unten korrigiert, weil durch die Direktinvestitionen viele neue Fabriken entstanden sind, deren Produktivität vermutlich deutlich höher als im europäischen Durchschnitt ist. Für Analysen des Wirtschaftswachstums wird in Irland anstatt des Bruttoinlandsprodukts meist das Bruttonationaleinkommen betrachtet. Die Differenz zwischen beiden Größen entspricht im Wesentlichen den repatriierten Gewinnen der multinationalen Firmen. Diese Gewinne ergeben sich indes nicht allein durch Transfer Pricing, sondern können teilweise auch als Zahlungen für immateriellen Input, wie beispielsweise geistiges Eigentum der Mutterfirma, angesehen werden (Lane, 2004).

Der wirtschaftliche Gesundungsprozess setzte allerdings nicht erst 1994, sondern bereits im Jahr 1987 ein. Denn als die irische Wirtschaftskrise Mitte der achtziger Jahre ihren Höhepunkt erreichte, wurde den Verantwortlichen klar, dass drastische Sparmaßnahmen unausweichlich waren und dass sich auch die Arbeitslosigkeit nicht durch einen expansiven Staatshaushalt beseitigen ließe. Es kam daher zu einem Umsteuern in der Politik, das zusammen mit positiven externen Schocks schnell Erfolge brachte (Kapitel 2.2). Denn bereits in den Jahren 1987 bis 1990 erzielte Irland Wachstumsraten zwischen 4 und 7 Prozent. Lediglich für die Steigerungsrate des Bruttonationaleinkommens ergibt sich für das Jahr 1988 mit 2,5 Prozent ein etwas schwächerer Wert. Bevor es zu dem bereits beschriebenen Wirtschaftsboom kam, kühlte sich die Konjunktur in den Jahren 1991 bis 1993 etwas ab. Aber selbst in dieser Phase, in der Irland zunächst Rezessionen im Vereinigten Königreich und den USA sowie später in Kontinentaleuropa verkraften musste, legte die Wirtschaftsleistung noch zwischen 2 und 3 Prozent pro Jahr zu.

Auch die öffentlichen Haushalte, die Mitte der achtziger Jahre in einem desolaten Zustand waren, konnte Irland relativ schnell wieder in Ordnung bringen. 1987 hatte die Staatsverschuldung mit mehr als 114 Prozent des Bruttoinlandsprodukts