

Schröder, Christoph

Research Report

Weniger Armut durch mehr Wachstum? Der irische Weg zur Bekämpfung der Armut

IW-Analysen, No. 13

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Schröder, Christoph (2005) : Weniger Armut durch mehr Wachstum? Der irische Weg zur Bekämpfung der Armut, IW-Analysen, No. 13, ISBN 3-602-14703-7, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181774>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

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 Einkommensschichten 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.

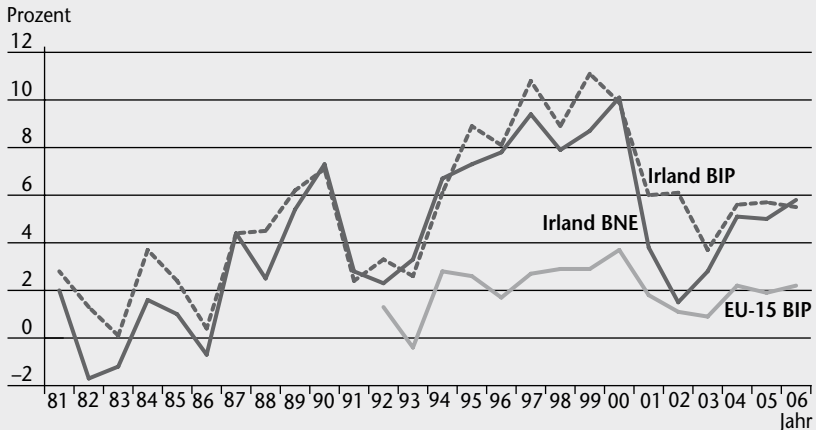
2.1 Das irische Wirtschaftswunder

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 Wirtschaftsperspektive 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 Erfolg 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.

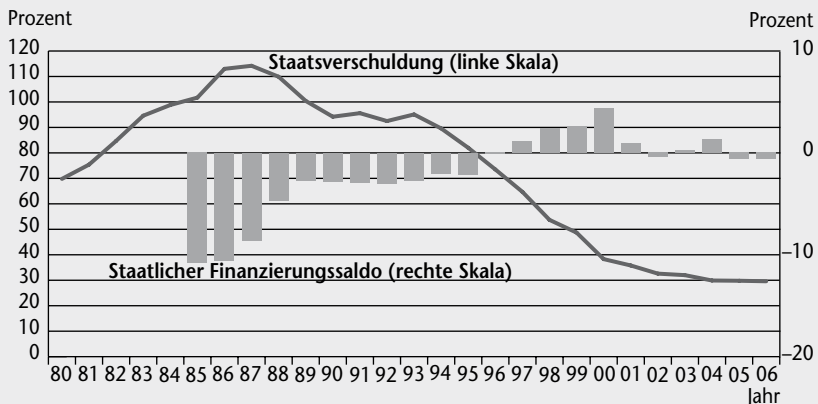
Auch die öffentlichen Haushalte, die Mitte der achtziger Jahre in einem desolaten Zustand waren, konnte Irland relativ schnell wieder in Ordnung bringen. 1987 hatte die Staatsverschuldung mit mehr als 114 Prozent des Bruttoinlandsprodukts

(BIP) einen Rekordwert erreicht. Das Haushaltsdefizit lag in den beiden Jahren zuvor bei mehr als 10 Prozent des BIP. Durch den relativen Rückzug des Staates wurden die Haushalte dann aber über die Ausgabenseite konsolidiert und die Defizitquote sank bereits 1989 unter 3 Prozent. Zwischen 1997 und 2001 konnte Irland sogar Überschüsse erwirtschaften, die in der Spitze 4 Prozent des BIP ausmachten. Die sinkende Neuverschuldung und die späteren Überschüsse sorgten zusammen mit dem hohen Wirtschaftswachstum für einen schnellen Rückgang der Verschuldungsquote (Staatsverschuldung in Relation zum BIP). So wurde im Jahr 1998 der Maastricht-Grenzwert von 60 Prozent erstmals unterschritten. Inzwischen hat sich die irische Schuldenquote bei rund 30 Prozent eingependelt (Abbildung 2).

Staatsverschuldung und staatlicher Finanzierungssaldo in Irland

Abbildung 2

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Europäische Kommission, 2005

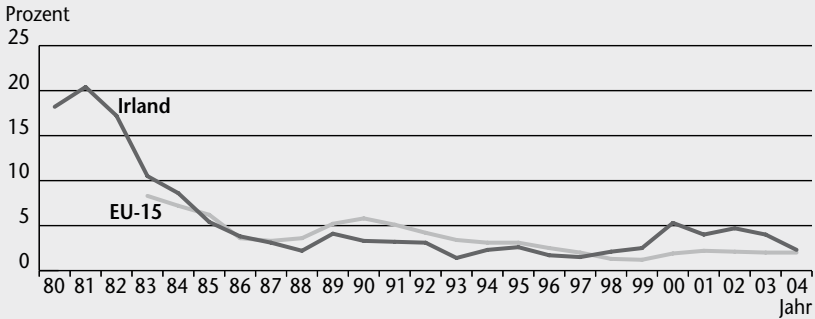
Wirtschaftswachstum und Haushaltskonsolidierung verstärkten sich gegenseitig: Durch den Sparkurs konnte die Regierung einerseits wirtschaftliches Vertrauen zurückgewinnen und so den Wachstumsprozess fördern, während andererseits durch die hohe Wachstumsdynamik trotz eines relativen Rückzugs des Staates Spielraum für eine deutliche Erhöhung der realen Ausgaben entstand.

Die verminderte Staatsquote und die relativ moderaten Lohnerhöhungen, die seit 1987 in den zentralen Lohn- und Sozialabkommen vereinbart wurden, förderten auch die Preisstabilität. So konnte Irland über einen langen Zeitraum die Preisentwicklung im Griff halten. Gab es zu Beginn der achtziger Jahre noch zweistellige Inflationsraten von bis zu 20 Prozent, fiel die Preissteigerungsrate

Preisentwicklung in Irland und in der EU-15

Abbildung 3

Veränderung des Verbraucherpreisindex zum Vorjahr in Prozent

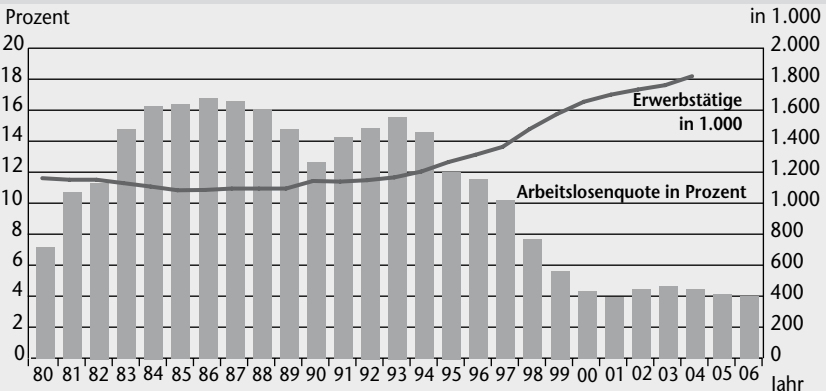


Ab 1998: harmonisierter Verbraucherpreisindex;
Quelle: EDS Europäischer Datenservice (Stand: Juni 2005)

zum Ende des Jahrzehnts auf Werte um die 3 Prozent. Zwischen 1993 und 1999 erhöhten sich die Verbraucherpreise sogar nur zwischen 1,4 und 2,6 Prozent (Abbildung 3). Erst ab dem Jahr 2000 kam es dann bei steigendem Lohn- druck, der sich aus den entstehenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt ergab, wieder zu Steigerungsraten zwischen 4 und 5 Prozent. Im Jahr 2004 sank der Preisanstieg dann wieder auf gut 2 Prozent ab. Verglichen mit den Ländern der Europäischen Union (EU-15) erwies sich Irland zwischen 1987 und 1997 als überdurchschnittlich preisstabiles Land. Erst als im Vorfeld der Einführung des Euros die Preisdisziplin europaweit stark zunahm und die Preissteigerungsrate

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Irland

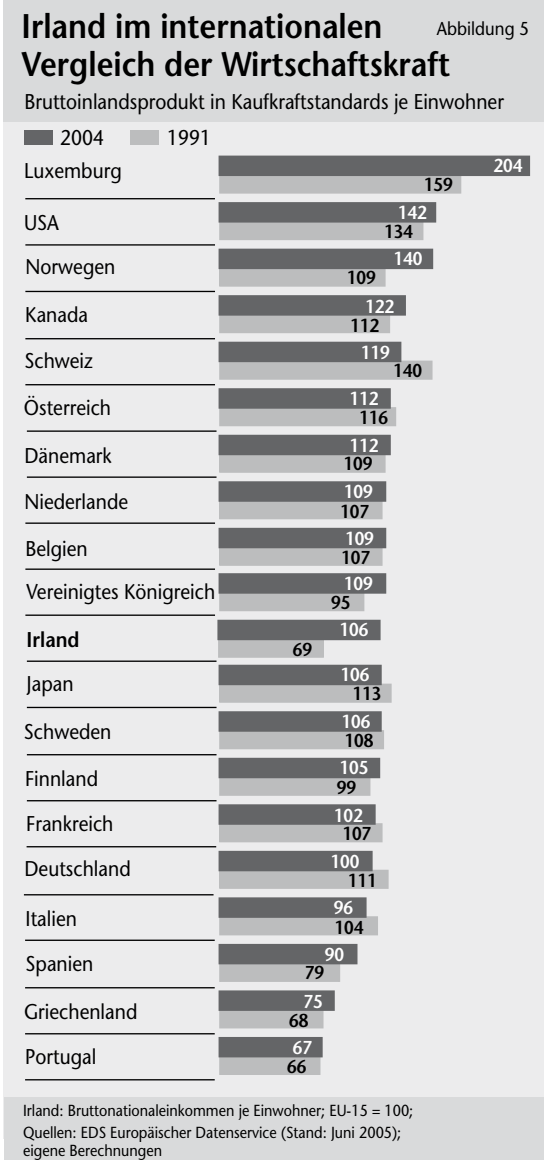
Abbildung 4



Quellen: Department of Finance, 2005; OECD, Datenbank Economic Outlook (Stand: Juni 2005)

im EU-Durchschnitt in den Jahren 1998 und 1999 nur noch Werte von etwas über 1 Prozent erreichte, schnitt Irland wieder schlechter ab als der Durchschnitt der EU-15-Mitgliedsländer.

Länger dauerte es hingegen, bis sich die wirtschaftlichen Erfolge auch auf den Arbeitsmarkt auswirkten. Zwar sank die Arbeitslosenquote zwischen 1987 und 1990 zunächst um fast 4 Prozentpunkte auf noch immer hohe 12,5 Prozent. Danach stieg sie bis 1993 aber wieder auf mehr als 15 Prozent (Abbildung 4). Die anfänglichen Arbeitsmarkterfolge dürften daher eher auf die zunächst günstige Entwicklung des britischen Arbeitsmarktes zurückzuführen sein. Denn im Vereinigten Königreich sank die Arbeitslosenquote zwischen 1987 und 1990 von über 10 auf unter 6 Prozent und stieg dann ebenfalls wieder an. Übertrifft der Unterschied zwischen irischer und britischer Arbeitslosenquote aber ein bestimmtes Maß, kommt es in der besonders mobilen irischen Bevölkerung zu regelmäßigen Wanderungsströmen, die den irischen Arbeitsmarkt entlasten und so den Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten der beiden Länder wieder ebnen.



Erst ab dem Jahr 1994 zeigten Lohnzurückhaltung und Wirtschaftswachstum auch auf dem Arbeitsmarkt Wirkung, die dann ebenfalls beeindruckend ausfiel. Denn die Arbeitslosenquote sank bis zum Jahr 2000 rasant auf 4 Prozent ab und blieb danach in etwa konstant. Dabei konnte Irland im Jahr 1999 erstmals die britische Arbeitslosenquote unterbieten.¹ Nicht minder eindrucksvoll ist der Zuwachs der Erwerbstätigenzahl: Zwar war der Anstieg zwischen 1987 und 1994 mit 10 Prozent noch recht moderat, zwischen 1994 und 2004 schnellte die Zahl der Arbeitnehmer und Selbstständigen aber um 50 Prozent empor.

Durch das enorme Wirtschaftswachstum hat sich Irland auch im internationalen Vergleich der Wirtschaftskraft deutlich verbessert. Dies zeigt das Ranking nach der Höhe des kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Kopf. Für Irland wurde, um die Einflüsse des Transfer Pricing auszuschalten, ersatzweise das Bruttonationaleinkommen je Einwohner betrachtet. Noch im Jahr 1991 schnitt Irland bei diesem Indikator um mehr als 30 Prozent schlechter ab als der Durchschnitt der Europäischen Union (EU-15). Damit lag Irland in etwa auf dem gleichen Niveau wie Griechenland und Portugal am unteren Ende der Rangliste. Während diese beiden südeuropäischen Länder gegenüber den übrigen EU-Mitgliedern kaum Boden gut machen konnten, gelang es Irland sogar, 2004 den EU-Durchschnitt klar zu übertreffen und Länder wie Frankreich, Deutschland und Italien hinter sich zu lassen (Abbildung 5).

2.2 Erklärungen des irischen Wirtschaftserfolgs

In diesem Kapitel soll nun näher untersucht werden, welche Gründe dazu führten, dass Irland aus einer desolaten wirtschaftliche Lage Mitte der achtziger Jahre heraus den Umschwung zu einer äußerst dynamischen Volkswirtschaft schaffte, und wie es möglich war, dass Irland über eine so lange Zeit ein derart hohes Wachstumstempo beibehielt. Hierfür gibt es mehrere Erklärungsfaktoren, die sich in ihrer Wirkung ergänzt und gegenseitig verstärkt haben.

Ausländische Direktinvestitionen: Die irische Wirtschaft hat sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten im besonderen Maße dem internationalen Handel geöffnet. Dies spiegelt sich am eindrucksvollsten in der Exportquote wider, die von 48 Prozent im Jahr 1980 auf 98 Prozent im Jahr 2001 gestiegen ist und im Jahr 2004 noch immer 80 Prozent betrug.

Getragen wird diese Entwicklung hauptsächlich von den ausländischen Firmen, auf deren Konto mittlerweile 90 Prozent aller Exporte von Industrieprodukten gehen. Dies erklärt sich auch dadurch, dass 94 Prozent der Produktion auslän-

¹ Werte liegen ab 1960 vor.

discher Firmen für den Export bestimmt sind (Forfás, 2002, 13). Ausländische Investoren suchen also nicht primär die Nähe zum heimischen Markt in Irland, der bei vier Millionen Einwohnern ohnehin recht klein ist, sondern nutzen die Grüne Insel als Exportplattform vor allem für die europäischen Märkte. Die inländische Industrie ist dagegen weit stärker für den heimischen Markt zuständig – hier beträgt die Exportquote lediglich 47 Prozent. Allerdings beliefern irische Unternehmen das Ausland in zunehmendem Maße über ihre vor Ort ansässigen Tochtergesellschaften, sodass auch hier die Internationalisierung zunimmt (Forfás, 2002, 13). Zudem sind die irischen Firmen als Zulieferer der ausländischen Unternehmen in Irland mittelbar am Export beteiligt.

Die Bedeutung der ausländischen Firmen beschränkt sich aber für Irland nicht allein auf den Export. Über drei Viertel der Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes werden von ausländischen Firmen erbracht. Ihr Beschäftigungsanteil ist zwar deutlich niedriger, beträgt aber immerhin noch knapp 50 Prozent. Bei ähnlich hoher Beschäftigungszahl ist die Wirtschaftsleistung der ausländischen Industrie also dreimal so hoch wie die der einheimischen.

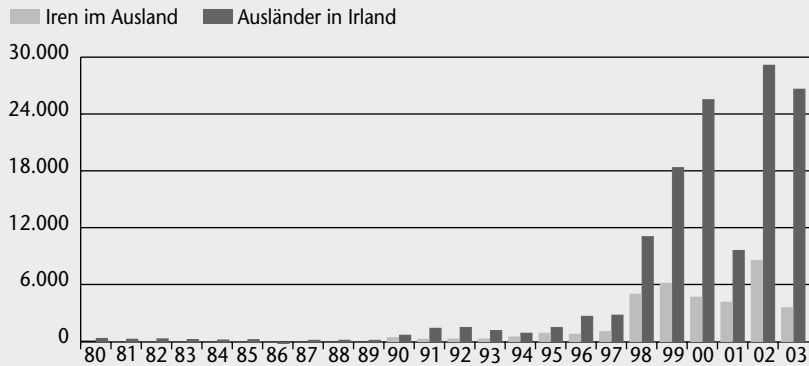
Die hohe Produktivität der ausländischen Industrie kommt nicht von ungefähr. Denn sie ist konzentriert auf hoch produktive Branchen wie die Chemie und die Elektrotechnik, die zusammen rund die Hälfte der irischen Industrieproduktion ausmachen. Innerhalb dieser Branchen liegt der Schwerpunkt wiederum zum einen bei den organischen Grundstoffen und der Pharmazie und zum anderen bei der elektronischen Büroausstattung. Die Konzentration auf diese Branchen erscheint bereits aufgrund der geografischen Lage Irlands nahe liegend: Da Irland einerseits als Exportplattform für die EU dienen soll, andererseits aber nicht zentral in Europa liegt, kommen vor allem Produkte mit einem geringen Transportkostenanteil infrage, also Güter, die in Relation zu ihrem Gewicht und ihrem Volumen einen hohen Wert haben.

Die sektorale Konzentration gerade der ausländischen Firmen ist industriepolitisch gewollt. Die für das Anwerben von Direktinvestitionen zuständige Industrial Development Agency (IDA) konzentriert sich vor allem auf die Wachstumsbranchen und versucht dort wiederum die Marktführer anzulocken (White, 2000b, 272). Zwar verfolgt die IDA diese Strategie bereits seit 1970, dauerhafte Erfolge zeigten sich aber erst in den neunziger Jahren, wie die Statistik der Direktinvestitionen zeigt. Der bisherige Höchststand wurde im Jahr 2002 mit 29,1 Milliarden US-Dollar (30,8 Milliarden Euro) erreicht – das entspricht 24 Prozent des damaligen Bruttoinlandsprodukts. Bis 1990 blieben die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in Irland dagegen weit unter einer Milliarde US-Dollar (Abbildung 6).

Entwicklung der Direktinvestitionen

Abbildung 6

Transfers in Millionen US-Dollar



Quelle: IMF – Datenbank International Financial Statistics (Stand: Juni 2005)

Ursachen der gestiegenen Attraktivität Irlands als Investitionsstandort sind unter anderem die Abkoppelung von Großbritannien und die stärkere Zuwendung zum Euro-Raum, das flexible Arbeitsangebot, der Boom der New Economy und der US-Wirtschaft in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sowie die verlässlicher gewordene irische Wirtschaftspolitik (siehe unten). Kräftig mitgeholfen hat der Staat mit Zuschüssen und niedrigen Steuersätzen. Diese gelten jedoch nicht erst seit den „Wirtschaftswunderjahren“, sondern haben in Irland eine lange Tradition: Gewinne aus Exporten waren zwischen 1958 und 1978 gänzlich steuerfrei. Danach galt für das Verarbeitende Gewerbe und einige damit verbundene Dienstleistungsbereiche ein Steuersatz von 10 Prozent. Seit 2003 existiert ein einheitlicher Satz von 12,5 Prozent, nachdem der Standardsatz, der 1999 noch 28 Prozent betrug, stufenweise auf diesen Wert abgesenkt wurde. Ausgenommen bleiben einige Einkunftsarten, die mit einem Satz von bis zu 25 Prozent besteuert werden. Diese günstigen Bedingungen trugen erst seit Anfang der neunziger Jahre im großen Umfang Früchte, weil die amerikanischen Firmen, die den Großteil der Direktinvestitionen stellen, zu Beginn dieses Zeitraums ihre Direktinvestitionen nach Europa stark ausweiteten und nun offenbar stärker als bisher auf Unterschiede in den Steuersätzen reagierten. Damit hatten sie allen Grund, sich für Irland zu entscheiden: Anfang der letzten Dekade betrug der durchschnittliche Steuersatz amerikanischer Unternehmen in Irland knapp 6 Prozent – 10 Prozentpunkte weniger als beim zweitgünstigsten Standort in der Europäischen Union (Altshuler et al., 1998).

Hinzu kamen sich selbst verstärkende Effekte. Denn bei den Direktinvestitionen in Irland handelte es sich zum großen Teil nicht um bloße Unternehmenszukäufe, sondern um neu erstellte Anlagen auf der „grünen Wiese“. Durch die Konzentration auf relativ wenige Wirtschaftsbereiche entstanden so schnell Agglomerationen, die weitere Firmen anzogen. Dabei lassen sich zwei Typen von Agglomerationsvorteilen unterscheiden: Zum einen ergeben sich „Demonstrationseffekte“, weil erfolgreich agierende Unternehmen gute Standortbedingungen signalisieren, zum anderen entwickeln sich Effizienzeffekte. Diese entstehen, weil aus der Interaktion zwischen den Firmen – beispielsweise durch Wissenstransfer – Vorteile resultieren, verstärkt qualifizierte Arbeitskräfte angezogen werden und sich Netzwerke mit Zulieferern besser aufbauen lassen.

Einen starken Demonstrationseffekt für den Hochtechnologiesektor hatte sicherlich die Entscheidung von Intel aus dem Jahr 1989, seine Hauptproduktionsstätte für den europäischen Markt in Irland zu errichten. Denn noch im Jahr 1982 hatte eine Umfrage der IDA ergeben, dass Irland in den Augen amerikanischer Unternehmer als ruhiges, ländliches und rückständiges Land galt (White, 2000a, 242). Eine ökonomische Untersuchung bestätigt Demonstrationseffekte sowohl für amerikanische als auch für britische Firmen. Effizienzeffekte konnten dagegen nur für amerikanische Investoren nachgewiesen werden. Irland kann also offenbar heute von den Investitionen der „Vorzeigunternehmen“, die es in einem relativ frühen Stadium anwerben konnte, profitieren (Barry et al., 2001a, 15 f.). Umfragen unter Führungskräften neu angesiedelter ausländischer Unternehmen belegen diese Sogwirkung (Barry et al. 1999, 65).

Die Entwicklung Irlands als Exportplattform für den europäischen Markt führte aber nicht nur zu einem Boom bei den Ausfuhren, sondern trieb auch das Wachstum voran. So ergeben sich laut einer empirischen Untersuchung positive Wechselwirkungen zwischen den Exporten Irlands in die USA und in die EU ohne Großbritannien einerseits und dem irischen Wirtschaftswachstum andererseits. Dagegen fördert höheres Wachstum zwar die Ausfuhren nach Großbritannien, umgekehrt stimulieren Exporte in das Vereinigte Königreich aber nicht das irische Bruttoinlandsprodukt. Die früher übermäßige Fixierung des Außenhandels auf Großbritannien könnte daher die in der Vergangenheit teils schwache Wachstumsperformance Irlands miterklären (Doyle, 2000).

Dennoch wird die Verzahnung der ausländischen Firmen mit den heimischen Unternehmen vielfach als nicht optimal angesehen. Tatsächlich zeigt sich, dass ausländische Unternehmen den Großteil ihrer Vorleistungen nicht von irischen Zulieferern beziehen, sondern überwiegend einführen – rund zwei Drittel des Produktionswerts der ausländischen Industriebetriebe sind importiert, bei der

irischen Industrie beträgt diese Quote dagegen weniger als ein Viertel (Barry et al., 1999, 51). So wird beispielsweise berichtet, dass der von ausländischen Unternehmen beherrschte Pharmaziesektor kaum Verbindungen zu den irischen Betrieben vor Ort habe und Intel seine Zulieferer gleich mit ins Land brachte (Doyle et al., 2001, 14).

Dem stehen positivere Aussagen gegenüber, wonach es lokalen Unternehmen in den letzten Jahren durchaus gelungen sei, Verbindungen zu den multinationalen Unternehmen der EDV-Branche aufzubauen (Braunerhjelm et al., 2000, 77). Geholfen haben mag dabei, dass sich dieser Wirtschaftszweig in Irland nicht auf eine Unterbranche wie etwa Halbleiter konzentriert, sondern eine breite Palette von Gütern und Dienstleistungen abdeckt und somit auch viele Verknüpfungsmöglichkeiten bietet. Berechnungen zeigen sogar, dass ausländische Firmen mehr zusätzliche Stellen pro direkt geschaffenen Arbeitsplatz generieren als heimische Unternehmen. Dies liegt vor allem daran, dass ausländische Betriebe mehr für Dienstleistungen in der irischen Wirtschaft ausgeben, als dies heimische Unternehmen tun, die ihrerseits dafür höhere Materialbezüge haben (Barry et al., 1999, 63 f.). Besonders starke Interaktionen werden in der Softwarebranche ausgemacht. In diesem boomenden Sektor, in dem Irland inzwischen zum weltweit größten Exporteur aufgestiegen ist, teilen sich einheimische und ausländische Firmen den Markt. Ausländischen Unternehmen kommt hierbei oft eine Sprungbrettfunktion zu: Ein Drittel der Unternehmensgründer im heimischen Softwaresektor arbeitete unmittelbar zuvor in einem ausländischen Betrieb und insgesamt hatten sogar zwei Drittel der Gründer Erfahrungen in einem ausländischen Unternehmen gemacht.

Hohes Arbeitskräftepotenzial: Die irische Wirtschaft hätte ihr enormes Wachstumstempo nicht so lange aufrechterhalten können, wäre das Arbeitskräfteangebot nicht so flexibel gewesen. Zwischen 1986 und 2004 stieg die Zahl der Erwerbstätigen um zwei Drittel, also um fast 3 Prozent pro Jahr. Dieser enorme Zuwachs war nur durch die günstige demografische Entwicklung möglich. Denn die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter erhöhte sich zwischen 1986 und 2004 um über 600.000 oder 36 Prozent.² Zu verdanken ist diese günstige Entwicklung den bis zu Anfang der achtziger Jahre sehr hohen Fertilitätsraten. Jede Frau brachte bis zu diesem Zeitpunkt im Durchschnitt mehr als drei Kinder zur Welt. Danach sank die Fertilitätsrate aber deutlich ab und hat sich nun auf Werte zwischen 1,9 und 2,0 eingependelt, womit Irland innerhalb der Europäischen Union noch

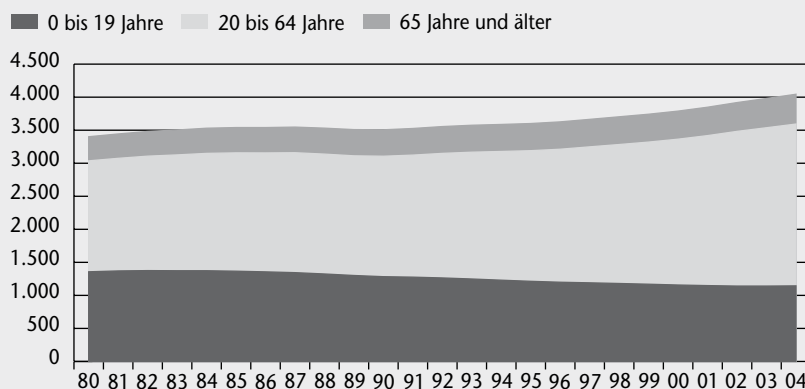
² Betrachtet werden hier Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren. Die in der üblichen Definition des erwerbsfähigen Alters mit hinzugezählten 15- bis 19-Jährigen werden wegen der in dieser Altersklasse hohen Ausbildungsquote nicht berücksichtigt.

immer in der Spitzengruppe liegt. Durch das Absinken der Geburtenrate ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 20 Jahren seit 1986 aber um fast 200.000 zurückgegangen. Andererseits nahm die Zahl der Senioren im Alter von 65 und mehr Jahren nur um gut 70.000 zu und erhöhte sich damit annähernd im gleichen Tempo wie die Bevölkerungszahl insgesamt. Wie 1986 waren daher auch im Jahr 2004 rund 11 Prozent der irischen Bevölkerung 65 Jahre und älter, während der Anteil der unter 20-Jährigen von 38 auf 28 Prozent sank. Die Abhängigenquote, also der Anteil der Kinder und Senioren an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, hat sich damit in Irland deutlich verringert (Abbildung 7).

Bevölkerungsentwicklung in Irland nach Altersklassen

Abbildung 7

in 1.000



Quelle: CSO – Database Direct (Stand: Juni 2005)

Die irische Wirtschaft konnte aber nicht nur die Früchte dieser demographischen Dividende ernten, sondern es gelang ihr auch, die Erwerbsquote der Frauen erheblich zu steigern. Sie erhöhte sich seit 1986 um fast 18 Prozentpunkte und lag im Jahr 2003 mit knapp 58 Prozent nur noch weniger als 4 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt (OECD, 2004b, 296). Ein hohes Erwerbstätigenpotenzial ergab sich schließlich aus der hohen Arbeitslosigkeit. Denn im Jahr 1986 waren fast 226.000 Menschen ohne Arbeit, was einer Arbeitslosenquote von 17 Prozent entsprach. Bis 2001 konnte Irland die Quote auf unter 4 Prozent drücken und danach in etwa auf diesem Wert halten. Die Zahl der Arbeitslosen verringerte sich zwischen 1986 und 2004 um 155.000 – das sind bezogen auf die Erwerbstätigenzahl des Jahres 1986 mehr als 14 Prozent.

Zusätzliche Flexibilität ergibt sich für Irland durch die Außenwanderung. Betrachtet man die Wachstumsphase nach 1986 insgesamt, ist der Beitrag der Migration zur Veränderung der Bevölkerungs- und Erwerbstätigenzahl bei einer Nettoeinwanderung von 90.000 Menschen zwar recht gering. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, als das Wirtschaftswachstum ein enormes Tempo erreichte, kam es jedoch, wenn auch mit leichter zeitlicher Verzögerung, zu einer nennenswerten Nettozuwanderung. So zogen zwischen Frühjahr 1996 und Frühjahr 2004 rund 216.000 Menschen mehr nach Irland, als das Land verließen. Besonders migrationsfreudig zeigte sich die Altersgruppe der jungen Erwerbstätigen. Dabei verließen vor allem die 15- bis 24-Jährigen häufig das Land, während die 25- bis 44-Jährigen unter den Einwanderern und Rückkehrern besonders stark vertreten waren (Central Statistical Office, 2004, 7). Hierunter waren viele gut ausgebildete irische Arbeitskräfte, die in den achtziger Jahren emigriert waren (Doyle et al., 2001, 10 f.).

Die Richtung der Wanderungsströme hängt dabei auch maßgeblich vom britischen Arbeitsmarkt ab. Ist dort die Arbeitslosenquote erheblich niedriger, überwiegen die Außenwanderungen. Nähern sich die Arbeitslosenquoten dagegen an oder ist, wie seit 1999, die Quote gar in Irland kleiner, kommt es zu Nettoeinwanderungen. Die hohe Bereitschaft der Iren zur Migration hat daher die Flexibilität des Arbeitsangebots erhöht (Fitz Gerald, 1999, 145). Hierdurch wurde auch die Anwerbung Intels durch die dafür zuständige Behörde IDA erleichtert: Die IDA hatte festgestellt, dass es für den Betrieb der vorgesehenen Mikrochipfabrik keine geeigneten Ingenieure im Land gab. Innerhalb von fünf Wochen konnten aber über 300 irische Spezialisten mit der gewünschten Berufserfahrung im Ausland (davon die meisten in den USA) ausfindig gemacht werden. Hiervon erklärten sich mehr als 80 Prozent bereit, nach Irland zurückzukehren, wenn man ihnen gute Karrierechancen versprechen könnte (White, 2000c, 217).

Das Arbeitsangebot ist in Irland seit 1986 nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ gewachsen. Denn die Ausbildung der Erwerbstätigen hat sich seitdem stark gebessert. Welchen Effekt dies auf das irische Wirtschaftswachstum gehabt hat, lässt sich abschätzen, wenn man unterstellt, dass individuelle Lohndifferenzen die Unterschiede in der Produktivität der Arbeitnehmer widerspiegeln. In dem Maße, in dem unterschiedliche Ausbildungsniveaus Lohndifferenzen erklären, zeigen sie dann auch den Wachstumsbeitrag einer verbesserten Ausbildung auf. Bei dieser Betrachtungsweise hat die verbesserte Ausbildung die Produktivität und damit auch das Bruttoinlandsprodukt der irischen Wirtschaft im Zeitraum von 1986 bis 1996 um jahresdurchschnittlich 1 Prozent erhöht. Projektionen für den Zeitraum 1996 bis 2006 lassen eine weitere Verbesserung des Bildungsniveaus

mit etwas geringerem Tempo (Produktivitätseffekt knapp 0,8 Prozent pro Jahr) erwarten (Durkan et al., 1999, 127 ff.).

Die Bildungsstatistik der OECD (2004a) bestätigt die Fortschritte Irlands bei insgesamt durchschnittlichem Ausbildungsniveau. So liegt Irland beim Anteil der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, der mindestens über einen Abschluss des Sekundarbereichs II verfügt, mit 60 Prozent zwar 5 Prozentpunkte unter dem OECD-Ländermittel. Bei den 25- bis 34-Jährigen übertrifft Irland jedoch mit einer Quote von 77 Prozent den OECD-Durchschnitt (75 Prozent). Dagegen liegt die Grüne Insel bei den Älteren weit zurück – nur 37 Prozent der 55- bis 64-Jährigen verfügen mindestens über einen Sekundarabschluss, während der OECD-Durchschnitt dieser Altersklasse 50 Prozent beträgt. Überdurchschnittlich gut schneidet Irland ab, wenn man höhere Bildungsabschlüsse betrachtet. Aber auch in diesem Fall sind die Abstände zwischen Jung und Alt beim Keltischen Tiger größer als in der OECD üblich (Tabelle 1).

Irland verfügt also über eine im europäischen Vergleich sehr junge Bevölkerung mit, zumindest bei den Jüngeren, guter Ausbildung. Durch das äußerst flexible Arbeitsangebot kam es trotz des dauerhaften Wirtschaftsbooms lange Zeit nicht zu Engpässen. Diese günstigen Bedingungen für den Arbeitsmarkt waren jedoch nicht nur eine notwendige Grundlage des Wachstums-

prozesses, sondern gleichzeitig auch eine seiner Triebfedern. Denn Umfragen haben gezeigt, dass ausländische Investoren Arbeitsmarktfaktoren als wichtigste Pluspunkte des Standorts Irlands ansehen. Mit 57 Prozent wurde ein angemessenes Qualifikationsniveau am häufigsten genannt, die englische Sprache (31 Prozent) belegte Platz drei vor der Motivation und Loyalität der Mitarbeiter (30 Prozent). Als Nicht-Arbeitsmarktfaktor wurde lediglich die günstige Körperschaftsteuer (47,5 Prozent) unter den vier wichtigsten Standortfaktoren angeführt (Forfás, 2002, 52).

Europäische Union: Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union hat sich für Irland in mehrfacher Hinsicht ausgezahlt: zum einen direkt durch die EU-Beihilfen

Bildungsstand der erwachsenen Bevölkerung nach Altersklassen 2002

Tabelle 1

Anteil der Bevölkerung mit einem Abschluss in Prozent

Alter in Jahren	Mindestens Sekundarbereich II		Tertiärbereich	
	Irland	OECD-Durchschnitt	Irland	OECD-Durchschnitt
25 bis 34	77	75	37	28
35 bis 44	65	69	25	24
45 bis 54	51	61	19	21
55 bis 64	37	50	14	16
25 bis 64	60	65	26	24

Quellen: OECD, 2004a, 65 und 79; eigene Berechnungen

und zum anderen dadurch, dass Irland durch die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes in seiner Rolle als Export-Plattform gestärkt wurde.

Irland ist zwar bereits seit 1973 Mitglied der Europäischen Union, Mitte der achtziger Jahre erhielt der Integrationsprozess in der Gemeinschaft jedoch neuen Schub. Auslöser war das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes aus dem Jahr 1985, in dem die Schranken benannt wurden, die den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital behinderten. Allein die Kosten, die den Unternehmen durch Zollformalitäten entstanden, wurden auf rund 7,5 Milliarden Euro geschätzt (Busch, 1989, 28). Der Europäische Rat begrüßte das Weißbuch und in der Folge wurde im Februar 1986 die Einheitliche Europäische Akte verabschiedet. Hiermit wurde die Vollendung des Binnenmarktes bis zum Jahr 1992 beschlossen. Tatsächlich wurde dann der Integrationsprozess in einem solchen Maße vorangetrieben, dass die im Weißbuch gesetzten Ziele weit übertroffen wurden (Busch, 1992, 5). Überdies vergrößerte sich die Europäische Union durch den Beitritt Spaniens und Portugals im Jahr 1986 um rund 50 Millionen Personen.

Ein offener Markt ist aber per se noch keine Garantie für beschleunigtes Wirtschaftswachstum. Denn für periphere Regionen kann sich die Beseitigung von Handelshemmnissen auch nachteilig auswirken. Kommt es zu Zusammenballungen von Industriebetrieben aus verwandten Branchen, entstehen so genannte externe Skalenerträge, das heißt, alle Firmen können effizienter produzieren, weil die Industrie(branche) in der Region insgesamt wächst. Hierfür gibt es mehrere Erklärungen: Lokale Zulieferer können in größeren Mengen und daher meist günstiger produzieren. Für hoch spezialisierte Arbeitskräfte entsteht ein größerer Arbeitsmarkt, der den Arbeitnehmern mehr Wechselmöglichkeiten bietet und der es erfolgreichen Unternehmen leichter macht zu expandieren. Weitere Vorteile können sich dadurch ergeben, dass die räumliche Nähe den Informationsaustausch zwischen den Unternehmen erleichtert (Krugman, 1997, 48). Gerade die besonders innovationsintensive High-Tech-Industrie profitiert von diesen Agglomerationsvorteilen (Mac Kellar et al., 2000, 4).

Sinken nun die Transportkosten, etwa durch den Abbau von Handelshemmnissen, kommen die Agglomerationsvorteile stärker zum Tragen, und es ist daher effizienter, die Produktion in den zentralen Gebieten zu konzentrieren. Dem stehen auf der anderen Seite die Arbeitskostenvorteile der Peripherieländer entgegen. Komparative Vorteile entstehen daher für die Randgebiete in arbeitsintensiven Sektoren mit geringen Agglomerationsvorteilen, während die Kernländer sich am besten auf kapitalintensive Branchen mit hohen (externen) Skalenerträgen konzentrieren. Verlieren nun die peripheren Regionen den High-Tech-Sektor mit

seinen häufig hoch qualifizierten Arbeitskräften und steigt dort die Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften, erhöhen sich deren Löhne und die Bildungsrenditen nehmen ab. Der Anreiz, sich aus- und weiterzubilden, wird daher in den Randgebieten kleiner und in den Kerngebieten größer (Ó Gráda/O'Rourke, 2000, 15). Damit driftet das Ausbildungsniveau zwischen Kern- und Peripherieregionen auseinander – das regionale Wohlstandsgefälle wird somit größer.

Die hier beschriebenen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Konzentration und Höhe der Transaktionskosten sind aber weder zwangsläufig noch monoton. Je nach Ausgangssituation der verschiedenen Wirtschaftsräume können sich unterschiedliche Gleichgewichtszustände herausbilden. Sinken etwa die Transportkosten unter einen bestimmten Punkt, sodass keine nennenswerten zusätzlichen Lieferkosten entstünden, wenn von der Peripherie aus auch die Kernländer versorgt würden, können abgelegene Gebiete wieder profitieren, sofern sie (etwa wegen günstiger Steuersätze und billiger Arbeitskräfte) niedrigere Produktionskosten als die Kernländer aufweisen. Als typisch gilt das Ergebnis, dass bei mittleren Transaktionskosten der Konzentrationsanreiz am höchsten ist (Brüllhart, 1998, 5; Ó Gráda/O'Rourke, 2000, 14 f.).

Dieses Resultat könnte eine Erklärung für die wirtschaftliche Entwicklung Irlands liefern. Denn nachdem Irland seine protektionistische Wirtschaftspolitik aufgab und seine Märkte öffnete, verlor es auf seinem Heimatmarkt an Boden, konnte aber im Ausland keine kompensierenden Gewinne erzielen. Erst 1986 stieg die Exportorientierung der heimischen Industrie an und im Jahr 1988 konnte auch der Marktanteilsverlust im Inland gestoppt werden (Barry, 1999, 39). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die irische Industrie einerseits nach der langen Abschottungsphase zunächst keine konkurrenzfähigen Produkte liefern konnte. Andererseits passten sich die Löhne nicht genügend an, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Hinderlich war in dieser Situation der offene Arbeitsmarkt, der die Löhne durch die Emigration hochhielt (Barry, 1999, 31). Die heimischen Unternehmen hatten daher große Herausforderungen zu bewältigen, sodass nur die konkurrenzfähigsten die Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der achtziger Jahre überlebten.

Durch das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes kam es Ende der achtziger Jahre auch zu einem starken Anstieg der Direktinvestitionen amerikanischer Firmen in Europa. Da Irland eine lange Erfahrung im Anwerben multinationaler Unternehmen besaß, sehr günstige steuerliche Konditionen sowie umfangreiche Zuschüsse bot und die Beschäftigungspakte die Kostenwettbewerbsfähigkeit verbesserten (siehe unten), konnte Irland einen, gemessen an seiner Größe, hohen Anteil der Direktinvestitionen gewinnen und schließlich selbst Agglomerations-

vorteile entwickeln. Hilfreich war für Irland zudem, dass das amerikanische Bruttoinlandsprodukt „leichter“ geworden war: Der reale Wert der US-Exporte je Tonne ausgelieferter Ware verdoppelte sich zwischen 1980 und 1994 (Krugman, 1997, 45). Dies machte es für die USA einfacher, eine periphere Region wie Irland als Export-Plattform für die Europäische Union zu wählen.

Im Gegensatz zu den anderen Ländern der europäischen Peripherie profitierte die irische Industrie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Einheitlichen Europäischen Akte von einer günstigen Branchenstruktur. Sektoren, von denen erwartet wurde, dass sie sich im Binnenmarkt positiv entwickeln würden, waren in Irland im Jahr 1987 deutlich überrepräsentiert. Dies galt im besonderen Maße für die ausländischen Unternehmen, aber auch für die heimische Industrie. Es wurde daher geschätzt, dass das irische Bruttoinlandsprodukt durch den Binnenmarkt um etwa 3,5 Prozent gestiegen sei. Dieser Zuwachs erklärt sich vor allem aus den positiven Wirkungen auf die Struktur der irischen Industrie. Zudem konnte Irland auch am Wachstumsgewinn für die EU insgesamt – von rund 1 Prozentpunkt – in etwa gleichem Maße partizipieren (Barry et al., 2001b, 6).

Die Strukturfonds der EU, die gewährt wurden, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu sichern, wären daher für Irland nicht nötig gewesen, da es vom Binnenmarkt ohnehin überdurchschnittlich profitierte. Die quantitativ größte Bedeutung für die irische Wirtschaft hatten die Zahlungen zwischen 1989 und 1999. In der Spitze, Anfang der neunziger Jahre, machten sie mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Eingesetzt wurden die Mittel vor allem zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Förderung der Aus- und Weiterbildung.

Empirische Studien zeigen keinen starken Effekt auf das Wirtschaftswachstum. Während der Laufzeit des Programms erhöhten sie das Bruttoinlandsprodukt in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre um 3 bis 4 Prozent. Da die Nachfrageeffekte, etwa durch die Ankurbelung der Baukonjunktur, aber auslaufen, wird das Bruttoinlandsprodukt dauerhaft lediglich durch die verbesserten Angebotsbedingungen erhöht. Diese Wirkung wird aber nur auf 1 bis 2 Prozent taxiert (Barry et al., 2001a, 13 f.).

Indirekte Effekte sind bei diesen Berechnungen allerdings möglicherweise nicht genug berücksichtigt: Zum einen hätten ohne die Strukturfonds wichtige Infrastrukturprojekte wegen der Haushaltsengpässe Ende der achtziger Jahre verschoben werden müssen. Dies hätte wiederum das Anwerben ausländischer Investoren erschwert. Auch der Abschluss der Beschäftigungspakte, welche die Wettbewerbsfähigkeit der irischen Wirtschaft deutlich erhöht haben, wäre schwieriger geworden. Denn die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften wurde mit

dem Versprechen erkaufte, die Einkommensteuern zu senken. Dies war mit den zusätzlichen Mitteln aus Brüssel leichter umzusetzen (Barry et al., 2001a, 17).

Verlässliche Wirtschaftspolitik: Mitte der achtziger Jahre war der Reformdruck in Irland denkbar groß. Die Staatsverschuldung erreichte 1987 den Rekordwert von 114 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, nachdem das Haushaltsdefizit im Jahr davor mehr als 10 Prozent erreicht hatte. Die Arbeitslosenquote war mit 17 Prozent ebenfalls auf zuvor noch nicht erreichte Höhen gestiegen.

Die Krise der Staatsfinanzen wurde zu einem großen Teil durch falsche politische Weichenstellungen im Jahrzehnt vor der wirtschaftlichen Wende hervorgerufen. Dieser Zeitraum lässt sich in zwei Teilperioden einteilen (Honohan, 1999, 76 ff.): In der Phase 1977 bis 1981 war die Fiskalpolitik sehr expansiv. Die neu gewählte Regierung versuchte der hohen Arbeitslosigkeit unter anderem durch eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor beizukommen. Darüber hinaus wurden ehrgeizige Programme zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur aufgelegt. Tatsächlich ging die Arbeitslosigkeit zunächst zurück, allerdings nicht im erhofften Ausmaß. Durch die Rezession in Großbritannien kam es ab 1979 zu einem raschen Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit, sodass sich auch die Transferzahlungen stark erhöhten. Überdies stiegen die Zinssätze und damit auch die Zahlungen für den Schuldendienst. Insgesamt erhöhte sich so die Staatsverschuldung in diesem Zeitraum in Relation zum Bruttonationaleinkommen um 15 Prozentpunkte.

Aber auch im Zeitraum von 1981 bis 1986 war die Finanzpolitik nicht erfolgreich. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wurde zwar als vorrangig angesehen, aber dennoch nicht konsequent angegangen. Die Minderheitsregierung stürzte über den sehr restriktiven Haushaltsentwurf für 1982. Daraufhin kam es zu sehr vorsichtigen Kürzungen – die öffentlichen Dienstleistungen sollten sich nicht verschlechtern und das reale Niveau der Einkommensersatzleistungen wurde beibehalten. Die Arbeitslosigkeit stieg gleichzeitig aber weiter an, und da auch die Zinsbelastung wuchs, erhöhten sich die gesamten Staatsausgaben. Als einziger Ausweg blieben daher Steuererhöhungen, um die Staatsverschuldung nicht völlig ausufern zu lassen. Dies führte wiederum dazu, dass die Steuerlast im Jahr 1984 ein derartiges Niveau erreichte, dass weitere Erhöhungen nicht mehr tragfähig waren. Die Haushaltsdefizite nahmen so noch weiter zu und die Staatsverschuldung erreichte bis 1986 Rekordwerte.

Unter Druck waren auch die Gewerkschaften geraten. Einerseits belastete sie die hohe Arbeitslosigkeit, die auch deswegen zustande kam, weil sich aufgrund der Wirtschaftskrise in Großbritannien dort die Arbeitslosenquote verdoppelte. Damit entfiel die Auswanderung als Ventil für den irischen Arbeitsmarkt weit-

gehend. Andererseits sahen sich die Gewerkschaften seit 1980 mit stark sinkenden Mitgliederzahlen konfrontiert. Zudem mussten sie beobachten, wie die Gewerkschaften in Großbritannien und den USA nach dem Wechsel zu konservativen Regierungen an Einfluss auf die Politik verloren. Ein harter Konfrontationskurs gegenüber Arbeitgebern und Regierung machte daher wenig Sinn (Mac Sharry, 2000, 127 f.).

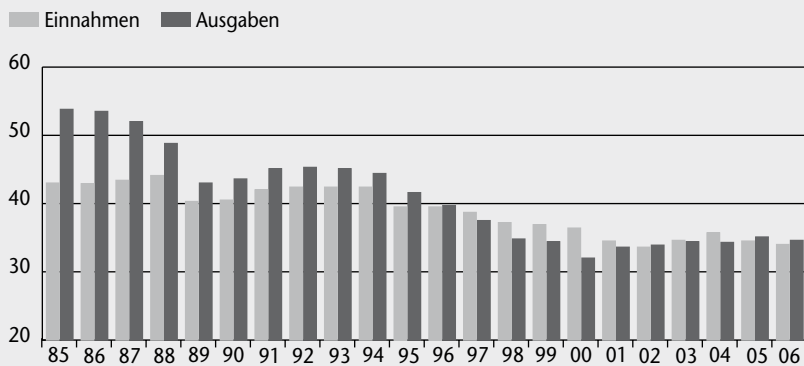
Die geschilderten Erfahrungen hatten im Land zu der von allen Seiten geteilten Erkenntnis geführt, dass es keine Alternative mehr zu drastischen Sparmaßnahmen gab. Denn es hatte sich gezeigt, dass mit höheren Steuern das Staatsdefizit nicht in den Griff zu bekommen war. Zum anderen ließ sich die Arbeitslosigkeit nicht durch einen expansiven Staatshaushalt beseitigen. In dieser Situation war es nahe liegend, dass es zu einer Wiederbelebung der Anfang der achtziger Jahre beendeten zentralen Lohnverhandlungen unter Beteiligung von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung kam.

Das erste derartige Abkommen war das Programm zum nationalen Wiederaufbau (Programme for National Recovery), das im Oktober 1987 abgeschlossen wurde. Es hatte wie die späteren Programme eine Laufzeit von drei Jahren und unterschied sich bereits dadurch von den früheren zentralen Lohnabkommen, deren Laufzeit nur halb so lang war. Im Kern ging es bei dieser und den späteren Vereinbarungen darum, den Haushalt durch Ausgabenkürzungen zu sanieren und von den Gewerkschaften Lohnzurückhaltung einzufordern, dafür aber gleichzeitig die Steuern zu senken, um so einen nennenswerten Anstieg der realen Nettolöhne zu ermöglichen.

Einnahmen und Ausgaben des irischen Staates

Abbildung 8

in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Europäische Kommission, 2005

So wurden im ersten Programm die öffentlichen Personalausgaben durch Einstellungsstopps, Frühpensionierungen und durch Aufschiebungen von Sonderzahlungen beträchtlich verringert. Die Ausgaben für den staatlich geförderten Wohnungsbau wurden ebenso wie Infrastrukturprojekte gekürzt oder verschoben (Honohan, 1999, 81). Mit diesen Maßnahmen konnten der Anstieg der Staatsverschuldung schnell gestoppt und die Haushaltssanierung eingeleitet werden (Abbildung 8).

Begünstigt wurde diese Entwicklung durch positive externe Schocks. Mit den Mitteln aus den oben erwähnten Strukturfonds der Europäischen Union konnten die Kürzungen bei den Infrastrukturmaßnahmen kompensiert werden. Durch den Aufschwung im Vereinigten Königreich sprang zum einen auch in Irland die Konjunktur wieder an, zum anderen wurde der Arbeitsmarkt durch beträchtliche Auswanderungsströme – in den Jahren 1988 und 1989 per saldo jeweils mehr als 40.000 Personen – entlastet. Überdies erleichterten fallende Zinssätze die Reduzierung der Staatsausgaben, weil sich der Schuldenberg nun billiger finanzieren ließ. Der irischen Kosten-Wettbewerbsfähigkeit kam die Aufwertung des britischen Pfunds zugute. Zudem führte eine im Jahre 1988 ausgesprochene Steueramnestie zu einmaligen Mehreinnahmen (Honohan, 1999, 82).

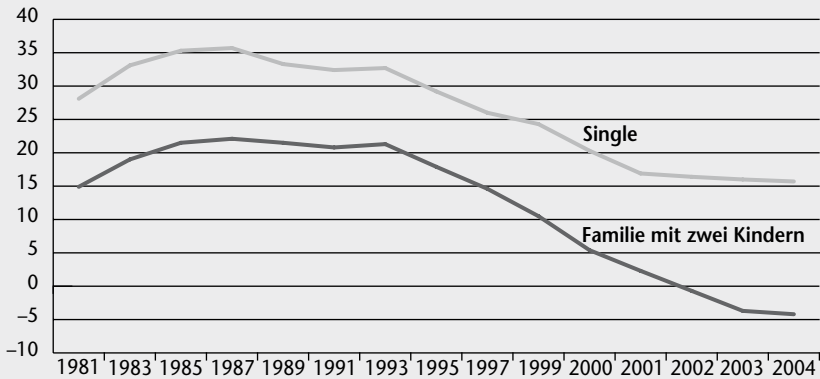
Konsequent wurden auch die Verpflichtungen zur Senkung der Einkommensteuer umgesetzt. So fiel der Höchststeuersatz von 59 auf 42 Prozent. Aber auch für den durchschnittlich verdienenden Industriearbeiter sank die Steuerlast beträchtlich. Da zudem die Sozialversicherungsbeiträge etwas zurückgingen, blieb den irischen Arbeitnehmern von ihren Bruttolöhnen wesentlich mehr Geld übrig. Zwischen 1987 und 2004 reduzierten sich die Abzüge um 20 Prozentpunkte für einen als Single lebenden Arbeiter und um 26 Prozentpunkte für einen Arbeiter mit (Ehe-)Partner und zwei Kindern (Abbildung 9). Bei der betrachteten Modellfamilie sind die Nettoverdienste seit 2002 sogar höher als die Bruttoentgelte. Denn den Familien kam auch das in den letzten Jahren kräftig erhöhte Kindergeld zugute, das die OECD in den Nettolohn einberechnet. Da die Arbeitgeber keine höheren Beitragssätze zur Sozialversicherung entrichten mussten, hat sich auch der gesamte Abgabenkeil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn im etwa gleichen Maße verringert. Er betrug im Jahr 2004 nur noch 23,8 Prozent der Arbeitskosten für einen Arbeiter ohne Partner und lediglich 5,9 Prozent für eine Familie mit einem allein verdienenden Industriearbeiter und ist damit so niedrig wie fast nirgendwo sonst in der OECD. Lediglich einige außereuropäische Länder schneiden bei allein lebenden Arbeitern klar besser ab. Bei Familien mit Kindern ist Irland sogar das Land mit den niedrigsten Abzügen innerhalb der OECD. Das Vereinigte Königreich, das Ende der achtziger Jahre noch ein günstigeres Verhältnis zwischen

Nettolöhnen und Arbeitskosten aufweisen konnte, hat seit 1997 bei Familien und seit dem Jahr 2000 bei ledigen Arbeitern einen höheren Abgabenkeil zu verkräften. In Deutschland war die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolohn 1987 nur gut 2 Prozentpunkte größer als in Irland. Inzwischen klafft eine Lücke von über 26 Prozentpunkten sowohl bei Arbeitern mit Familie als auch bei allein lebenden Industriearbeitern (OECD, 2005b, 104 ff.).

Abgabenlast eines durchschnittlich verdienenden Industriearbeiters in Irland

Abbildung 9

Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge abzüglich Geldleistungen
in Prozent des Bruttolohns



Quelle: OECD, 2004b, 103 und 106

Durch die deutliche Senkung der Steuerlast stiegen die Nettolöhne wesentlich schneller als die Bruttolöhne. Diese legten in der Industrie in der Boomphase 1994 bis 2001 real um 16 Prozent zu, während die Nettoverdienste kaufkraftbereinigt um 42 Prozent anstiegen (Kapitel 4.1). Auch relativ geringe Lohnsteigerungen konnten daher zu deutlichen Kaufkraftgewinnen führen. Damit stützte die Regierung den Erfolg und das Fortbestehen der zentralen Lohn- und Sozialabkommen, denen von vielen Ökonomen ein wichtiger Beitrag an der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte Irlands zugemessen wird (Baccaro/Simoni, 2004; Blanchard, 2002; Walsh, 2003).

Der Erfolg der Abkommen beruht darauf, dass die Lohnmoderation zu einer deutlichen Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit geführt hat. Denn die Lohnabkommen führten offenbar zu einer neuen Lohnrichtlinie: Fortan orientierte sich der Lohnanstieg auch bei den modernen, von ausländischen multinationalen Unternehmen dominierten Industriebranchen (beispielsweise Pharmazeutische Industrie, Computer) an der langsameren Produktivitätsentwicklung der tradi-

tionellen Sektoren, während in der ersten Hälfte der achtziger Jahre der Produktivitätszuwachs des modernen Sektors den Maßstab für die Lohnerhöhungen setzte (Baccaro/Simoni, 2004, 10).

Damit kehrte sich die hohe Produktivität der modernen Sektoren vom Fluch zum Segen. Denn die irische Wirtschaft lässt sich am besten als Drei-Sektoren-Modell charakterisieren. Während üblicherweise nur zwischen einem vom internationalen Wettbewerb geschützten Bereich (wie etwa lokale Dienstleistungen) und einem dem Wettbewerb ausgesetzten Bereich (wie dem Verarbeitenden Gewerbe) unterschieden wird, lässt sich dieser exponierte Bereich im Falle Irlands aufspalten in den modernen und in den traditionellen Sektor mit enormen Unterschieden im Produktivitätsniveau und in der Produktivitätsdynamik (Baccaro/Simoni, 2004, 15).³ Im Zeitraum 1980 bis 1987 wurden die Direktinvestitionen in die modernen Sektoren daher zum Fluch, weil die an diesem Sektor orientierten Lohnerhöhungen die Wirtschaft insgesamt überforderten. Durch die Lohnabkommen wandelten sie sich dann zum Segen, da sich durch die an den traditionellen Sektoren orientierten Lohnsteigerungen die Wettbewerbsfähigkeit der modernen Sektoren weiter verbesserte, ohne die übrigen Bereiche zu überlasten.

Nach Berechnungen von Blanchard sind die Reallöhne zwischen 1987 und 1997 im Unternehmenssektor um fast 25 Prozent langsamer gewachsen als der technische Fortschritt, wobei der Einfluss der repatriierten Gewinne bereits berücksichtigt wurde (Blanchard, 2002). Dies bedeutet, dass die Löhne innerhalb von nur zehn Jahren um annähernd 25 Prozent hinter einem beschäftigungsneutralen Lohnpfad zurückblieben. Tatsächlich stieg in diesem Zeitraum auch das Einsatzverhältnis von Arbeit zu Kapital bei gleichzeitig sehr hoher Investitionsdynamik in etwa spiegelbildlich (Blanchard, 2002, 5). Entsprechend günstig entwickelten sich auch die Lohnstückkosten: Im Verarbeitenden Gewerbe halbierten sie sich zwischen 1987 und 2004. Im Unternehmenssektor insgesamt blieben sie immerhin in etwa konstant – trotz der hohen Nachfragedynamik in den nicht im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen und den dort großen Preisüberwälzungsspielräumen, die sich aus dieser Nachfragedynamik schlussfolgern lassen (Abbildung 10). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe die Entwicklung aufgrund des Transfer Pricing zu günstig dargestellt wird.

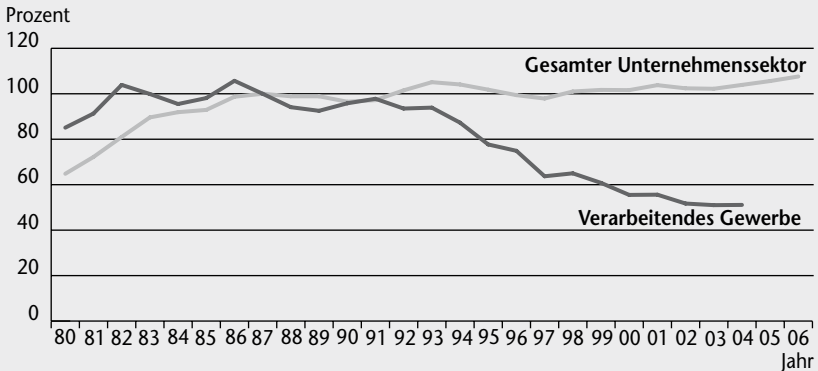
Es zeigt sich also, dass es für den wirtschaftlichen Erfolg Irlands keine monokausale Erklärung gibt. Dabei herrscht unter Ökonomen Uneinigkeit darüber,

³ Eine Untersuchung der Forfás bestätigt, dass die Produktivitätsunterschiede zwischen den einzelnen Industriebranchen in Irland wesentlich größer sind als in den USA. Dabei entfällt in Irland nur ein relativ kleiner Teil der Beschäftigten auf hochproduktive Branchen (Forfás, 2004, 88).

Lohnstückkostenentwicklung in Irland

Abbildung 10

1987 = 100



Quellen: OECD – Datenbank Economic Outlook (Stand: Juni 2005); eigene Berechnungen

welcher der skizzierten Ursachenkomplexe letztlich ausschlaggebend für die wirtschaftliche Gesundung Irlands war. Fest steht, dass eine Reihe externer Schocks Irland geholfen haben, den Weg aus der Krise zu finden: Die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts, die Strukturfonds der EU, die Ansiedlung von IBM als Global Player der Computerindustrie, die Wahl Irlands als Exportplattform für den europäischen Markt durch viele amerikanische Firmen, aber auch die zunächst hohe Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich und der damit nochmals erhöhte Reformdruck sowie der dann bald folgende konjunkturelle Aufschwung in Europa förderten zuerst das wirtschaftspolitische Umsteuern in Irland und sorgten dann für rasche Erfolge.

Diese günstigen Voraussetzungen wurden von Irland durch eine streng wettbewerbsorientierte Politik allerdings auch konsequent genutzt. Dabei war Mitte der achtziger Jahre keine völlige Kehrtwende nötig. Denn die Strategie, mit niedrigen Unternehmenssteuern und durch aktives Werben ausländische Investoren anzulocken, hatte in Irland schon zuvor lange Tradition. Hinzu kamen aber eine lang anhaltende Lohnmoderation, eine Senkung der Steuer- und Abgabenlast auch für Erwerbstätige, eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und später auch umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur. Dank des sehr flexiblen Arbeitsmarktes, der innerhalb von zehn Jahren (zwischen 1994 und 2004) eine Erhöhung der Beschäftigung um 50 Prozent ermöglichte, konnte das enorme Wachstumstempo lange Zeit beibehalten werden, ohne dass Engpässe auftraten.

Hilfreich für das anhaltende Wachstum war sicherlich auch die breite Akzeptanz in der Bevölkerung für den Kurs der Lohnzurückhaltung, der in den zentralen

Lohnabkommen vereinbart wurde. Bereits im Jahr 1994 unterstützten 53 Prozent der Befragten die Abschlüsse. Im Jahr 1999 erklärten sogar 78 Prozent der Interviewten, dass die Abkommen wichtig für Irlands Wirtschaftsentwicklung wären (Fitzgerald/Girvin, 2000, 283). Bei den Führungskräften in der Wirtschaft waren die Abkommen ähnlich gut angesehen: 71 Prozent sagten im Jahr 1999, eine Fortführung der Abkommen auf nationaler Ebene wäre für den Erfolg und für die Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens von Bedeutung (EIRO, 2000). Bei dieser breiten Zustimmung überrascht es nicht, dass auch alle wichtigen Parteien an den Vereinbarungen beteiligt waren und die Abkommen daher auch politische Wechsel überstanden (Baccaro/Simoni, 2004, 4).

Den jeweils über drei Jahre laufenden Vereinbarungen droht allerdings eine inhaltliche Verwässerung, denn es wurden mehr und mehr Parteien hinzugenommen und das Themenspektrum dementsprechend ausgeweitet. Dies wird am Beispiel des Programms der Jahre 1997 bis 2000 deutlich. Bereits der Titel „Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness“ weist darauf hin, dass es als eine zentrale Herausforderung angesehen wurde, die soziale Inklusion in Irland zu stärken und die Früchte des Wirtschaftswachstums gleichmäßiger zu verteilen. Hieraus ergab sich allerdings unmittelbar kein Wechsel zu einer ausgeprägten Umverteilungspolitik, denn es wurden im Gegenteil weiterhin in deutlich stärkerem Maße Steuern gesenkt als Transferleistungen erhöht (siehe Kapitel 5). Zudem wurde als wesentliche Ursache der wachsenden Ungleichheit die Langzeitarbeitslosigkeit angesehen, woraus wiederum abgeleitet wurde, dass eine Verbesserung der sozialen Inklusion nicht ohne eine weitere Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erreichen sei.

Bei betont korporatistischen Lösungen besteht jedoch die Gefahr, dass der Fokus auf die Stärkung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit verschwimmt und es zu Lösungen kommt, die etwa aus sozial motivierter Umverteilung gerade die Beschäftigungsmöglichkeiten gering Qualifizierter behindern. So wurde im Jahr 2000 ein Mindestlohn eingeführt, der aktuell rund 50 Prozent des Durchschnittslohns beträgt und damit (bei relativer Betrachtung) international einen Spitzenwert einnimmt (Lesch, 2004, 44). Negative Auswirkungen auf die Beschäftigung blieben bisher aus, denn die Einführung des Mindestlohns führte nur bei rund 5 Prozent der Beschäftigten unmittelbar zu einem Anstieg der Löhne (Nolan et al., 2002b). Zudem sorgte die enorme wirtschaftliche Dynamik auch bei der Nachfrage nach gering Qualifizierten für Engpässe.

Kommt es zu einem deutlichen Einbruch der Wirtschaftskonjunktur, könnte sich der relativ hohe Mindestlohn allerdings nachteilig auf die Beschäftigung auswirken. Zwar erweist sich die Wirtschaftsentwicklung mit Wachstumsraten

um 5 Prozent augenblicklich als recht stabil, dennoch ist die Konjunktur nicht ungefährdet. So haben sich etwa die Hauspreise allein seit 1991 vervierfacht (OECD, 2005a, 137). Daher droht das Platzen einer Immobilienpreisblase mit möglichen negativen Auswirkungen auf den Konsum. Fraglich ist auch, wie lange die enorm hohe Bauintensität – im Jahr 2003 wurden annähernd 70.000 Wohnungen gebaut – beibehalten werden kann. Nicht zuletzt deshalb erscheint der Bausektor mit einem Beschäftigungsanteil, der mit 11 Prozent fast doppelt so hoch wie in Deutschland ist, etwas aufgebläht zu sein. Da ein relativ hoher Anteil von Irlands Exporten in Länder außerhalb des Euroraums geht (insbesondere USA und Vereinigtes Königreich), ist die Grüne Insel zudem anfälliger gegenüber Wechselkursschwankungen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass der Keltische Tiger wieder zum Armenhaus Europas wird, erscheint indes gering zu sein. Denn die Attraktivität des Standorts Irland gründet sich nicht mehr allein auf den niedrigen Steuern. Nach den Boomjahren in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist es nicht zu einer harten Landung gekommen. Vielmehr haben sich in wichtigen Branchen dynamisch wachsende Cluster gebildet, so dass Standortverlagerungen zumindest auf mittlere Sicht nicht im großen Ausmaß drohen. Positiv auf die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit dürfte sich auch auswirken, dass Irland in den letzten Jahren seine Infrastruktur kräftig ausgebaut hat, wengleich die OECD (2003, 14) hier eine höhere Effizienz annahmt. Auch die Beitrittsländer sind trotz niedriger Arbeitskosten und Steuern (noch) keine starke Konkurrenz für Irland, das seine komparativen Vorteile vor allem bei qualitativ hochwertigen Produkten hat (Borbély, 2004). Die noch junge Bevölkerung und die noch nicht überbordenden Sozialsysteme geben Irland zudem die Chance, die sozialen Sicherungssysteme ohne harte Einschnitte demografiefest zu machen.

Zusammenfassung:

- Irland hat in der vergangenen Dekade eine in Europa einmalige wirtschaftliche Erfolgsgeschichte geschrieben. Zwischen 1994 und 2004 stieg das reale Bruttonationaleinkommen um insgesamt 86 Prozent (jährliche Wachstumsrate 6,4 Prozent). Die Arbeitslosenquote sank von 14 Prozent auf 4 Prozent, während sich die Zahl der Erwerbstätigen um 50 Prozent erhöhte.
- Eingeleitet wurde die wirtschaftliche Gesundung Irlands bereits 1987 mit der Einsicht, dass drastische Sparmaßnahmen unausweichlich waren. Das Haushaltsdefizit konnte in den Folgejahren schnell zurückgeführt werden und das Wirtschaftswachstum erreichte sofort eine beachtliche Dynamik. Nachhaltige Erfolge auf dem Arbeitsmarkt zeigten sich jedoch erst ab Mitte der neunziger Jahre.

- Mehrere, sich in ihrer Wirkung gegenseitig verstärkende Faktoren erklären den Erfolg Irlands. Eine wichtige Rolle spielen die Direktinvestitionen, die in der Spitze im Jahr 2002 mehr als 30 Milliarden Euro (24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) erreichten und sich auf ausgewählte Industriebranchen (Chemie, Computer, Elektrotechnik), aber auch auf die Softwareindustrie konzentrierten. Irland fungiert dabei für viele amerikanische Firmen als Exportplattform für den europäischen Markt. Diese Funktion hätte es als periphere Region ohne die Vollendung des EU-Binnenmarktes in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, die sich auch darüber hinaus günstig auswirkte, nicht einnehmen können.
- Wesentlich ist auch der Beitrag der verlässlicher gewordenen Wirtschaftspolitik insbesondere durch die jeweils dreijährigen Lohn- und Sozialabkommen. Sie ermöglichten es, durch Ausgabenkürzungen die Haushalte zu sanieren. Gleichzeitig wurden die Steuern massiv gesenkt und von den Gewerkschaften Lohnzurückhaltung eingefordert. Dies verbesserte bei beachtlichen Nettolohnanstiegen die Wettbewerbsfähigkeit deutlich.
- Der flexible Arbeitsmarkt und der durch die demografische Dividende und die Migration kräftige Anstieg der erwerbsfähigen Bevölkerung ermöglichten trotz gesteigener Arbeitsintensität ein langes Beibehalten des hohen Wachstumstempos ohne allzu starke Engpässe am Arbeitsmarkt.

3

Definition und Messung der Armut in Irland

Irland war 1997 das erste europäische Land, das einen Aktionsplan zur Armutsbekämpfung beschlossen hat, in dem auch eine quantitative Zielvorgabe gemacht wurde. Hierzu hat das irische Forschungsinstitut „The Economic and Social Research Institute“ (ESRI) einen eigenen Armutsindikator entwickelt, der in diesem Kapitel vorgestellt und kritisch betrachtet werden soll. Um den irischen Armutsindikator richtig einordnen und vergleichen zu können, werden zunächst die grundlegenden Möglichkeiten zur Armutsmessung kurz vorgestellt (Kapitel 3.1). Nachfolgend wird die Konstruktion des irischen Indikators beschrieben (Kapitel 3.2) und das Armutsmaß kritisch gewürdigt (Kapitel 3.3).

3.1 Grundlagen der Armutsmessung

Die Suche nach einer genauen Definition des vielschichtigen Begriffs Armut hat zu zahlreichen wissenschaftlichen Debatten geführt. Am weitesten ist unter

Armutsforschern die Abgrenzung verbreitet, solche Personen als arm zu betrachten, deren Ressourcen nicht ausreichen, um die lebensnotwendigen Bedürfnisse zu befriedigen. Diese sind im zeitlichen und sozialen Kontext zu definieren.

Die Europäische Gemeinschaft verwendet diese Definition bereits seit 1985. Danach „sind verarmte Personen Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum hinnehmbar ist“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, 24). Etwas abgewandelt und mit stärkerem Bezug auf die ökonomischen Ressourcen und den Lebensstandard wird im gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates zur sozialen Eingliederung von Armut gesprochen, „wenn Personen über ein so geringes Einkommen und so geringe Mittel verfügen, dass ihnen ein Lebensstandard verwehrt wird, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als annehmbar gilt“ (Rat der Europäischen Union, 2004, 10). Davon abgegrenzt wird der Begriff der sozialen Ausgrenzung. Sie wird als Prozess verstanden, durch den bestimmte Personen durch Armut, unzureichende Grundfertigkeiten oder Diskriminierung an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden (Rat der Europäischen Union, 2004, 10).

Armut ergibt sich somit weder allein durch zu geringe Ressourcen, noch ist ein schlechter Lebensstandard für sich genommen eine hinreichende Bedingung für Armut. Sie ergibt sich vielmehr aus der Unmöglichkeit, einen bestimmten Standard zu erreichen. Damit kommt die EU-Definition der Sen'schen Armutsdefinition nahe. Sen sieht Armut als Mangel an elementaren Verwirklichungschancen oder Entfaltungsmöglichkeiten (capabilities). Hierzu gehört neben dem physischen Existenzminimum beispielsweise die Möglichkeit, ohne Scham in der Öffentlichkeit aufzutreten, Zugang zu Informationen zu haben oder generell als soziales Wesen auftreten zu können. Diese elementaren und für sich gesehen absoluten Verwirklichungschancen benötigen je nach gesellschaftlichem Umfeld ein unterschiedliches Maß an Ressourcen. Die Möglichkeit zu haben, eine Schulausbildung zu bekommen, kann beispielsweise als elementare Verwirklichungschance angesehen werden. In einigen reichen Ländern ist es hierzu nötig, Zugang zu einem Fernsehgerät zu haben. Eine Person ohne Fernsehgerät kann deshalb dort als arm bezeichnet werden, während ein Kind in einem anderen Land ohne Fernsehgerät nicht als arm gelten muss, wenn dort die Teilnahme am Unterricht auch ohne dieses problemlos möglich ist (Sen, 1984). Bezogen auf die Ressourcen und den Lebensstandard ist Armut im Sinne von Sen also ebenso wie nach der EU-Definition relativ.

Die Armutsdefinition der EU setzt Ressourcen und Lebensstandard zueinander in Beziehung und bietet somit zwei verschiedene Ansatzpunkte für die Konstruktion eines konkreten Armutsmaßes. Zum einen kann man Armut über die zur Ver-

fügung stehenden finanziellen Mittel, wie zum Beispiel das Einkommen, messen. Da Ressourcen keinen intrinsischen Wert haben, sondern lediglich Mittel sind, die eine Person oder ein Haushalt nutzt, um bestimmte Zwecke zu verfolgen, werden ressourcenbasierte Armutsindikatoren auch als indirekte Armutsmaße bezeichnet. Armut kann aber auch direkt gemessen werden, indem man nach Indikatoren sucht, die den Lebensstandard beschreiben. Sind Personen in Teilbereichen von einem als gesellschaftlich akzeptierten Mindest-Lebensstandard ausgeschlossen, spricht man von Deprivation. Daher bezeichnet man solche Indikatoren auch als deprivationsbasierte Armutsmaße (Andreß/Lipsmeier, 2000, 3).

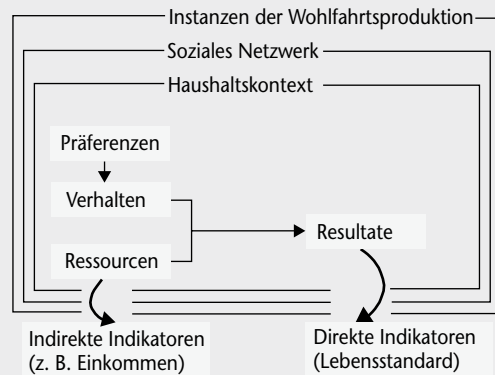
Es ist offensichtlich, dass direkte und indirekte Armutsmaße zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Denn der Lebensstandard ergibt sich daraus, wie die Ressourcen genutzt werden, ist also abhängig vom Verhalten des Einzelnen oder des Haushalts. Dieses wird wiederum von den individuellen Präferenzen beeinflusst. Gleiche Ressourcen können somit zu verschiedenen Resultaten führen (Abbildung 11; Andreß/Lipsmeier, 2000, 13).

Für den Ressourcenansatz zur Armutsmessung scheint zunächst der direktere Bezug zu bestimmten sozialpolitischen Maßnahmen zu sprechen. Denn eine mangelhafte Ressourcenausstattung kann durch finanzielle Transfers ausgeglichen oder zumindest gemildert werden, während der direkte Ausgleich eines festgestellten Mangels bei wichtigen Merkmalen des Existenzminimums nur über kostenlose oder subventionierte Güterbereitstellung möglich wäre und daher

stärkere Eingriffe in marktwirtschaftliche Regelungen und die Konsumentensouveränität erfordern würde. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass auch deprivationsbasierte Maße wichtige Informationen für die Sozialpolitik liefern können – etwa über die Identifizierung von Gruppen, die besonders von Armut betroffen sind, oder indem sie die Lage von Sozialhilfeempfängern darstellen und damit die Erfolge bei der Armutsbekämpfung aufzeigen.

Ansatzpunkte von direkten und indirekten Indikatoren der Armutsmessung

Abbildung 11



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Andreß/Lipsmeier, 2000, 13

Ressourcenbasierte Armutsmaße könnten dann am besten Informationen für die Sozialpolitik liefern, wenn sich zuverlässig eine Armutsgrenze in Bezug auf das Einkommen bestimmen ließe. Denn hierdurch wäre die Höhe der zur Armutsbeseitigung erforderlichen Transfers genau bestimmbar. Es muss jedoch angezweifelt werden, ob dies überhaupt möglich ist, da auch die Ressourcen mehrdimensional sind. So wären auf Individual- oder Haushaltsebene beispielsweise neben dem Einkommen das Geld- und Sachvermögen und geldwerte Vorteile einzubeziehen. Hinzu kommen die Ressourcen durch soziale Netzwerke wie etwa Geld- und Sachgeschenke von Familien und Freunden oder unterstützende Tätigkeiten wie Kinderbetreuung oder Hilfe bei der Produktion von Haushaltsgütern.

Überdies ergibt sich selbst bei Berücksichtigung der Präferenzen kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Menge der Ressourcen und dem erzielbaren Lebensstandard. Denn Einfluss hat auch die Fähigkeit, die zur Verfügung stehenden Mittel effizient zu nutzen. Diese Umwandlungsfähigkeit und damit auch die tatsächlichen Chancen eines Menschen hängen wiederum von persönlichen Charakteristika, wie etwa Alter, Krankheit oder dem Grad einer Behinderung, ab (Sen, 2000, 94 f.). Daher ließe sich darüber nachdenken, auch die Umwandlungsfähigkeit als Ressource anzusehen, oder bestimmten Personengruppen aufgrund möglicher Handikaps einen erhöhten Ressourcenbedarf zuzubilligen, wie es beispielsweise in der deutschen Sozialhilfe über Mehrbedarfszuschläge für Senioren und Schwerbehinderte praktiziert wird.

Damit stellt sich die Frage, wie der Begriff Ressourcen überhaupt abgegrenzt werden sollte. Denn die Höhe des Erwerbseinkommens kann wiederum als Ergebnis der eingesetzten Ressourcen Zeit und Humankapital interpretiert werden und ist somit abhängig von der Wahl zwischen Geld- und Zeitwohlstand. Als Versuch, diese Wahlentscheidung zu berücksichtigen, kann das von Garfinkel et al. vorgestellte Konzept der Einkommenskapazität angesehen werden (beschrieben nach Andreß/Lipsmeier, 2000, 16): Hiernach wird das Erwerbseinkommen anhand einiger Humankapitalindikatoren und der Arbeitszeit geschätzt. Die Einkommenskapazität ergibt sich dann aus den Schätzwerten für die Humankapitalindikatoren und der Annahme einer Vollzeitbeschäftigung. Ergänzt um die Kapitaleinkünfte erhält man dann das potenzielle Gesamteinkommen. Letztlich wird also die Ressource Erwerbseinkommen durch die Ressource Humankapital ersetzt.

Durch dieses Konzept lassen sich unter anderem kurzfristige Einkommensschwankungen ausgleichen. Vor allem aber erscheint hier die Definition von Armut als Unmöglichkeit, aus eigener Kraft einen ausreichenden Lebensstandard zu erreichen, konsequent umgesetzt. Denn eine Person, deren Einkommen zu gering ist, um das gesellschaftlich definierte Existenzminimum zu sichern, ist nur dann

wirklich chancenlos, wenn ihr Humankapital zu gering ist, um dieses Mindesteinkommen zu erzielen, und sie auch keine Möglichkeit hat, ihr Humankapital durch Weiterbildungsaktivitäten entsprechend zu steigern.

Problematisch anzusehen ist dagegen, dass die Schätzwerte für den Einfluss des Humankapitals auf das Einkommen nur dann realistisch sein können, wenn Unterschiede im Humankapital auch tatsächlich marktgerecht – also zu markträumenden Preisen – entlohnt werden. Ist die Nachfrage nach Arbeit aber zu gering, besteht nicht für jeden die Möglichkeit, sein Humankapital zu nutzen. Insbesondere betroffen sind etwa in Deutschland die niedrig qualifizierten Arbeitnehmer, die nicht zuletzt aufgrund der zu geringen Lohnstreuung ein erhöhtes Risiko der Arbeitslosigkeit zu tragen haben (Grömling, 2001; Prasad, 2000). Die nicht marktkonforme Einkommensstreuung dürfte auch dazu führen, dass das Einkommenspotenzial Geringqualifizierter überschätzt wird. Andreß/Lipsmeier (2000, 16 f.) wenden zudem ein, dass auch aufgrund individueller Einschränkungen (wie beispielsweise Behinderung oder Kinderbetreuung) für viele eine Vollzeitbeschäftigung nicht ohne weiteres möglich ist.

Daher überwiegt in der praktischen Anwendung des Ressourcenansatzes die ausschließliche Betrachtung des Einkommens. Dies führt aber zu einer beträchtlichen Einengung des Konzepts. Zudem ist die Einkommensmessung selbst mit Schwierigkeiten behaftet. Ein wichtiges Problem ist hierbei der Einkommensvergleich von Personen, die in unterschiedlich großen Haushalten leben. So gibt es keine allgemein anerkannte Skala, mit der sich die Ersparnis durch gemeinsames Wirtschaften innerhalb eines Haushalts bewerten ließe (Lohmann, 1998). Diese wäre aber notwendig, um beispielsweise Einkommen von Single-Haushalten und von Familien mit Kindern vergleichen zu können.

Für die Berechnung des so genannten Äquivalenzeinkommens, das eben diese Vergleichbarkeit gewährleisten soll, finden sich daher in der Praxis unterschiedliche Skalen. Dies führt dazu, dass sich der Zusammenhang zwischen niedrigen Einkommen und sozio-demografischen Merkmalen nicht eindeutig bestimmen lässt. So zeigt sich für Deutschland, dass Kinder unter 18 Jahren besonders häufig von niedrigem Einkommen betroffen sind, wenn man eher niedrige Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften annimmt – rund 15 Prozent gegenüber gesamt-durchschnittlich 11 Prozent leben dann in Haushalten, deren bedarfsgewichtetes Einkommen weniger als die Hälfte des Durchschnittswerts beträgt. Unterstellt man dagegen eher hohe Einsparmöglichkeiten, unterscheiden sich die Niedrigeinkommensquoten der Kinder kaum vom Durchschnitt (Hauser, 2002, 185).

Aufgrund dieser technischen und konzeptionellen Probleme ist es nicht erstaunlich, dass der Zusammenhang zwischen Einkommen und Indikatoren des

Lebensstandards nicht sehr streng ist. So fallen niedriges Einkommen und geringer Konsum etwa in Großbritannien nur selten zusammen (Krämer, 2000, 101 f.). Ebenfalls schwach ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen Einkommen und Mangelindikatoren (Ringen, 1988, 358 f.; Nolan/Whelan, 1996, 111; Krämer, 2000, 102). Für Deutschland stellt Böhnke (2002, 60) fest, dass Phänomene sozialer Ausgrenzung bei mittleren oder hohen Einkommen zwar höchst selten sind. Umgekehrt muss aber Einkommensarmut mit anderen Faktoren – wie beispielsweise eine lange Verweildauer in schlechter Versorgungslage – zusammentreffen, um soziale Ausgrenzung wahrscheinlich zu machen.

Andererseits erscheint die direkte Messung des notwendigen Lebensstandards zunächst diffuser: Anhand welcher konkreten Merkmale soll das sozio-kulturelle Existenzminimum beschrieben und wie soll hieraus ein Indikator zur Wohlstandsbeziehungsweise Armutsmessung gebildet werden? Die Grundidee der meisten Messansätze ist hierbei, aus einem Merkmalskatalog diejenigen Merkmale herauszufiltern, denen in der Bevölkerung eine hohe Notwendigkeit beigemessen wird, die also als unverzichtbar für ein würdevolles Leben angesehen werden. In der Praxis wird dann etwa so verfahren, dass nur solche Merkmale betrachtet werden, die von der Mehrheit der Bevölkerung als notwendig angesehen werden (beispielsweise eine warme Mahlzeit pro Tag oder ein Telefon). Andere Ansätze schließen keine Merkmale aus, sondern geben ihnen eine unterschiedlich hohe Bedeutung. In diesem Fall wird das Fehlen eines Versorgungstatbestandes beispielsweise mit der Bewertung seiner Notwendigkeit aus Sicht der Bevölkerung gewichtet.

Auch ein Verzicht auf ein von der Allgemeinheit als notwendig angesehenes Merkmal muss im Einzelfall aber nicht zwangsläufig durch mangelnde Ressourcen erzwungen sein. Denn es ist denkbar, dass eine Einzelperson oder ein Haushalt aus freien Stücken darauf verzichtet. Daher nehmen fast alle deprivationsbasierten Armutsmäße eine Präferenzkontrolle vor (Andreß/Lipsmeier, 2000, 44). Zumeist werden hierzu die Untersuchungsteilnehmer direkt befragt. Dabei wird für jedes fehlende Merkmal erhoben, ob es nicht vorhanden ist, weil es sich die Person nicht leisten kann oder weil sie es nicht haben möchte. Dies impliziert, dass es sinnvoll ist, nur solche Aspekte des Lebensstandards überhaupt in die Untersuchung einzubeziehen, bei denen auch tatsächlich ein enger Bezug zu den finanziellen Ressourcen besteht. Denn bei Dimensionen wie Gesundheit und Bildung ist eine derartige Präferenzkontrolle kaum möglich (Andreß/Lipsmeier, 2000, 27).

Ob diese Art der Kontrolle tatsächlich zum gewünschten Ergebnis führt, ist nicht sicher. Denn einerseits kann die lange Gewöhnung an einen Mangel dazu führen, dass eine Person angibt, gewollt auf ein Merkmal zu verzichten. Dieses Phänomen lässt sich anscheinend vor allem bei älteren Menschen beobachten

(Mack/Lansley, 1985, 98). Andererseits ist es aber auch möglich, dass Personen zwar ungewollt auf notwendige Merkmale verzichten, dies aber nur deshalb tun müssen, weil ihnen andere Dinge, die eher als Zeichen eines gehobenen Lebensstils gelten, noch wichtiger sind.

Dieses Problem greift Muffels auf, indem er nicht nur die Merkmale zählt, die einem Haushalt fehlen, sondern auch das Vorhandensein von Gütern betrachtet. Die fehlenden Merkmale werden dabei mit ihrer Verbreitung in der Bevölkerung bewertet, während die vorhandenen Güter mit negativen Vorzeichen eingehen und ein umso größeres Gewicht erhalten, je seltener sie besessen werden (Beschreibung nach Andreß/Lipsmeier, 2000, 31). Damit kann beim Ansatz von Muffels der Besitz von Luxusgütern prinzipiell das Fehlen elementarer Lebensstandardmerkmale kompensieren. Eine Analyse der Berechnungsweise zeigt allerdings, dass der Index von Muffels sein Ziel der kompensatorischen Wirkung nicht erreicht (Andreß/Lipsmeier, 2000, 31).

Sowohl bei einkommensbasierten als auch bei deprivationsbasierten Armutsmaßen gibt es also gravierende Messprobleme. Es liegt daher nahe, beide Ansätze zusammenzuführen und ein Maß zu konstruieren, das sowohl die Ressourcen als auch Deprivationsindikatoren berücksichtigt. Dies entspricht auch am besten der oben diskutierten Definition von Armut. Denn „erst wenn sich niedriges Einkommen tatsächlich in einem unzureichenden Lebensstandard niederschlägt, kann man mit einer gewissen Verlässlichkeit sagen, dass die jeweilige Person von Armut betroffen ist“ (Andreß/Lipsmeier, 2000, 7). Es muss also gleichzeitig ein Mangel an Ressourcen und eine eingeschränkte Lebensweise beobachtet werden, wenn von Armut gesprochen werden kann.

Durch die kombinierte Betrachtung von Einkommen und Lebensstandard lässt sich die Treffsicherheit bei der Identifikation der wirklich Armen wesentlich verbessern, wie einfache Überlegungen zeigen (Halleröd, 1995, 122): Einerseits werden einkommensarme Personen nicht als arm klassifiziert, wenn sie Zugang zu anderen Ressourcen haben und sich deswegen einen vergleichsweise hohen Lebensstandard leisten können. Andererseits dient das Einkommen als zusätzliche Präferenzkontrolle. Denn es ist möglich, dass Personen trotz hoher Ressourcen deprivationsarm erscheinen, weil sie einen Großteil ihrer finanziellen Mittel für Güter einsetzen, die von der Bevölkerung überwiegend als verzichtbar angesehen werden. Diese Personengruppe kann durch Einbeziehung des Einkommens in vielen Fällen erkannt werden. Aus der Sicht eines einkommensbasierten Messansatzes dient die Einbeziehung von Lebensstandardindikatoren demnach als Beleg für das Vorhandensein zusätzlicher (im weiten Sinn verstandener) Ressourcen, während aus Sicht der deprivationsbasierten Maße die zusätzliche Berücksichtigung des

Einkommens helfen kann, den Einfluss besonderer individueller Vorlieben auf Armut und Wohlstand der betreffenden Personen herauszufiltern.

Fehlklassifikationen bleiben aber dennoch möglich. So könnte etwa eine Person fälschlicherweise als arm eingestuft werden, wenn sie zwar über ein niedriges Einkommen, aber über andere Ressourcen (beispielsweise ein hohes Vermögen) verfügt, diese aber überwiegend für Luxusgüter nutzt und deshalb auch als deprivationsarm erscheint. Umgekehrt könnte aber auch eine deprivationsarme Person irrtümlich nicht als arm angesehen werden, weil sie gerade kurzfristig ein Einkommen knapp über der Armutsgrenze erzielt.

Problematisch ist bei deprivationsbasierten und kombinierten Armutssmaßen die Bestimmung der Armutsgrenze. Hierzu sind zumeist normative Setzungen und/oder bestimmte Außenkriterien erforderlich. Mack und Lansley beispielsweise betrachten den Zusammenhang ihres Deprivationsindex einerseits mit dem Einkommen und andererseits mit einem Mangelindex für mehrheitlich als nicht notwendig erachtete Merkmale. Aus diesen Vergleichen leiten sie einen Schwellenwert von drei Merkmalen ab (Mack/Lansley, 1985, 178). Muffels benutzt als Außenkriterium die subjektive Bewertung des Lebensstandards auf einer Skala von eins bis zehn und setzt hier einen Schwellenwert, der in den Niederlanden der Schulnote „ausreichend“ entspricht. Mithilfe von Regressionsanalysen, die noch einige Kontrollvariablen einbeziehen, wird dann der hierzu korrespondierende Wert des Deprivationsindex ermittelt (Strengmann-Kuhn, 2000, 23). Strengmann-Kuhn (2000) berechnet aus Deprivationsmaßen und dem Einkommen eine Nutzenfunktion. Die Armutsschwelle ist der Durchschnittswert dieser Funktion bezogen auf alle Haushalte, die angeben, Schwierigkeiten zu haben, mit ihren Einkünften auszukommen. Halleröd (1995) beurteilt die Möglichkeit, eine eindeutige Armutsschwelle zu finden, sehr skeptisch und wählt für eine empirische Untersuchung den Grenzwert seines Deprivationsindex so, dass genauso viele Menschen als deprivationsarm klassifiziert werden wie als einkommensarm.

Auch bei einkommensbasierten Armutssmaßen gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, eine Armutsgrenze festzusetzen, von denen ebenfalls keiner unumstritten ist. Rein normativ ist die Festlegung eines Güterbündels, das den Mindestbedarf repräsentiert. Der Preis für dieses Bündel kann dann als Armutsgrenze interpretiert werden. Auf den Einschätzungen der Bevölkerung beruht dagegen die subjektive Armutsgrenze. Um sie zu ermitteln, wird gefragt, welches das Minimaleinkommen wäre, um gerade noch ohne finanzielle Schwierigkeiten haushalten zu können. Hierbei wird angenommen, dass das angegebene Minimaleinkommen mit dem tatsächlichen Einkommen steigt und dass arme Haushalte die Armutsschwelle unterschätzen, während sie nicht-arme überschätzen. Die Armutsschwelle liegt somit

gerade dort, wo das angegebene Mindesteinkommen dem eigenen Einkommen entspricht. Dieser Ansatz führt aber insbesondere für weniger wohlhabende Länder teilweise zu unplausiblen Ergebnissen. So liegt die mit Daten des Europäischen Haushaltspanels des Jahres 1996 berechnete subjektive Armutsgrenze in Portugal bei mehr als dem Doppelten des Durchschnittseinkommens. Demnach würden 94 Prozent der Portugiesen als arm gelten (Strengmann-Kuhn, 2000). Townsend (1979) ermittelt eine Armutsgrenze bezogen auf das Einkommen durch einen Vergleich mit einem von ihm konstruierten Deprivationsindex. Die Armutsgrenze ist dann das Einkommen, bei dessen Unterschreitung der Deprivationsindex stark ansteigt. Die Frage ist jedoch, ob es einen solchen Punkt überhaupt in jedem Land gibt, und ob er dann tatsächlich die Armutsschwelle markiert.

Wegen dieser Probleme wird die einkommensbezogene Armutsgrenze häufig auf einen festen Prozentsatz des Durchschnittseinkommens gesetzt, wobei in Deutschland insbesondere die 50-Prozent-Marke populär ist. Dieser Wert lässt sich lediglich dadurch legitimieren, dass er in etwa dem Sozialhilfeniveau entspricht. Er ist ansonsten aber rein willkürlich (Strengmann-Kuhn, 2000, 20). Neben der grundsätzlichen Problematik, allein auf das Einkommen als Armutssindikator zu setzen, lassen sich etwa folgende Einwände anführen:

- Es ist keineswegs zwingend, dass ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens in allen Ländern die gleiche Bedeutung hat und über die Zeit konstant bleibt. So wären beispielsweise laut dem 50-Prozent-Kriterium nach einem starken Einbruch der Wirtschaftsleistung, unter dem die gesamte Bevölkerung zu leiden hätte, weniger Menschen arm, wenn die hohen Einkommen relativ betrachtet höhere Einbußen hinnehmen müssten. Umgekehrt erscheint es ebenso wirklichkeitsfremd anzunehmen, dass selbst das höchste Wirtschaftswachstum, das allen Personen gleich hohe (relative) Einkommenszuwächse beschert, die Armut nicht im Geringsten verringern könnte. Krämer (2000) vermutet unter Bezugnahme auf die oben beschriebene Sen'sche Armutdefinition beispielsweise, dass die Armutsgrenze in einer Volkswirtschaft bei steigendem Durchschnittseinkommen unterproportional ansteigt.
- Fraglich ist, wie die Vergleichsgruppe gewählt wird, für die das Durchschnittseinkommen errechnet wird. Soll beispielsweise ein einheitlicher Mittelwert für die gesamte Europäische Union ermittelt werden oder ist es besser, separate Durchschnittswerte für die einzelnen Mitgliedsländer zu berechnen? Ist für Deutschland ein gesamtdeutscher Mittelwert besser geeignet als eine Unterteilung in West- und Ostdeutschland? Macht es Sinn, das Einkommen der Haushalte in ländlichen Regionen mit den Einkommen der Bevölkerung, die in einer Metropole lebt, zu vergleichen?

- Die bloße Ermittlung des Anteils der Bevölkerung, deren Einkommen unterhalb einer bestimmten Grenze liegt, verwischt mögliche Unterschiede im Ausmaß der Armut. So könnten in einem Land die meisten „Armen“ etwa aufgrund von Sozialtransfers ein Einkommen haben, das nur knapp unterhalb des Schwellenwerts liegt, während in einem anderen die Armutsintensität möglicherweise viel höher ist. Auch Umverteilungen innerhalb der Gruppe der Armen lassen ein solches Maß unverändert. Diese grundsätzliche Kritik gilt allerdings nicht nur für Armutsquoten, die auf eine Einkommensschwelle Bezug nehmen, sondern für alle Armutsindikatoren, die lediglich Bevölkerungsanteile berechnen.

Insbesondere die Armutsschwelle und damit auch die Armutsquote und andere Armutsmaße sind also nicht eindeutig bestimmbar. Ein Armutsindikator kann jedoch versuchen „Haushalte zu identifizieren, die sich bezüglich einer Reihe von Charakteristika, die unserem theoretischen Verständnis von Armut entsprechen, von anderen hervorheben“ (Nolan et al., 2002a, 48; eigene Übersetzung). Das Einkommen ist hierzu als alleinige Einflussgröße nicht ausreichend. Vielmehr ist die Einbeziehung von Lebensstandardindikatoren und – zum Zwecke der Präferenzkontrolle – auch die Frage nach den Gründen für ein eventuelles Fehlen von Merkmalen erforderlich. Um die Konstruktion des Armutsindikators abzusichern und um eine Armutsschwelle festzulegen, ist zudem die Erhebung von Außenkriterien wie etwa die Frage nach der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard, nach psychischen Problemen (beispielsweise Fatalismus) oder nach dem biografischen Hintergrund notwendig. Um die zur Verfügung stehenden Ressourcen besser zu erfassen, wäre es sinnvoll, nicht nur das Einkommen, sondern auch die Vermögensverhältnisse oder die Konsumausgaben zu beleuchten.

3.2 Die Konstruktion des irischen Armutsindikators

Der irische Armutsindikator wurde vom wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitut „The Economic and Social Research Institute“ (ESRI) entwickelt. Dabei geht auch das ESRI von der oben beschriebenen Armutsdefinition aus. Es sieht Armut also als mangelnde Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe aufgrund fehlender Ressourcen (Nolan/Whelan, 1996, 2). Konsequenterweise umfasst der irische Armutsindikator daher sowohl die Ebene der Ressourcen, die durch das verfügbare Einkommen repräsentiert wird, als auch die Messung der Deprivation. Hierbei wird Deprivation von den Wissenschaftlern des ESRI zunächst sehr allgemein als die Unfähigkeit eines Menschen verstanden, diejenige Art von Nahrung, Bekleidung, Unterkunft und Gebrauchsgütern zu erlangen sowie die Umwelt-, Erziehungs- und Arbeitsstandards zu erreichen, die in seiner Gesellschaft als annehmbar gelten (Nolan/Whelan, 1996, 72).

Die Schwierigkeit der Operationalisierung dieses Ansatzes besteht nun zunächst darin, dass es weit einfacher ist, Lebenslagen und Mangelerscheinungen zu messen als die sie verursachenden Einschränkungen der Verwirklichungschancen. Es geht also darum, zwischen dem Einfluss von Beschränkungen und freien, auf Geschmack und Lebenseinstellungen beruhenden Wahlmöglichkeiten zu unterscheiden. Da es zudem bei den Ressourcen nur um die finanziellen Möglichkeiten geht, wurden a priori nur solche Indikatoren in Betracht gezogen, bei denen vernünftigerweise zu erwarten war, dass hier ein Mangel auf finanzielle Beschränkungen und nicht etwa ausschließlich auf Krankheit oder bestimmte Vorlieben hinweisen könnte. So werden etwa Ausbildung und medizinische Versorgung als Deprivationsdimension ausgeklammert, wenn diese kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

Für eine Bevölkerungsbefragung wurden deshalb 24 Indikatoren ausgewählt, die sich überwiegend bereits in vorangegangenen Untersuchungen zur Deprivationsarmut in anderen Ländern bewährt hatten. Da es nicht Ziel der Untersuchung war, alle denkbaren Facetten der Deprivation abzubilden, sondern Größen zu identifizieren, die im engen Zusammenhang mit der (nicht direkt beobachtbaren) allgemeinen Deprivation stehen, musste dieser Indikatorensatz weiter analysiert werden. Es wurde daher geprüft, ob die beobachteten 24 Indikatoren verschiedene Dimensionen der Deprivation beschreiben. Dies geschah zunächst mit dem statistischen Verfahren der Faktorenanalyse. Hierbei werden Variablen gemäß ihrer korrelativen Beziehungen in voneinander unabhängige Gruppen klassifiziert.

Es kristallisierten sich drei Indikatorengruppen heraus (Übersicht): Die erste Gruppe beschreibt überwiegend Mangellagen bei Grundbedürfnissen (basic life-style deprivation), wie etwa Nahrungsmangel, das Fehlen angemessener Kleidung, der erzwungene Verzicht auf eine geheizte Wohnung oder finanzielle Schwierigkeiten bei der Begleichung von Rechnungen für das alltägliche Leben. Die zweite Gruppe beschreibt eher Einschränkungen im sozialen Leben und in den individuellen Entfaltungsmöglichkeiten (secondary life-style deprivation), wie etwa kein Geld für ein Hobby, zum Ausgehen, für eine (kurze) Urlaubsreise oder für Geschenke an Freunde oder die Familie zu haben. Ebenso enthalten sind Indikatoren für Einschränkungen bei den Kommunikationsmöglichkeiten (kein Telefon), bei der Mobilität (fehlendes Auto) oder bei der Informationsbeschaffung (kein Geld für eine Tageszeitung). Die allgemeine finanzielle Lage beschreibt die Frage nach der Möglichkeit, regelmäßig sparen zu können. Inhaltlich nicht ganz dieser Dimension entspricht die Frage nach dem Vorhandensein einer Zentralheizung. Denn dieser Indikator passt eigentlich eher zur dritten Gruppe (housing/household capital deprivation), die sich auf die Qualität und Ausstattung

der Wohnung bezieht und in der nach dem Besitz wichtiger Haushaltsgegenstände (Waschmaschine, Kühlschrank, Farbfernsehgerät) gefragt wird.

Für diese Indikatorengruppen und für die Gesamtheit aller Indikatoren werden nun Punktskalen berechnet, wobei jeder Indikator den Wert „Eins“ erhält, wenn der Haushalt angibt, wegen begrenzter finanzieller Mittel auf ein Gut verzichten zu müssen oder sich etwas nicht leisten zu können. Andernfalls ist der Wert „Null“. Die Punktskalen geben somit an, wie viele Indikatoren eine Deprivation anzeigen.

Dimensionen der Deprivationsindikatoren des irischen Armutsmaßes

Übersicht

Grundbedürfnisse	Sekundärbedürfnisse	Indikatoren der Wohnqualität
<ul style="list-style-type: none"> • Geld zum Heizen • Täglich eine gehaltreiche Mahlzeit (beobachtet über zwei Wochen) • Keine Zahlungsrückstände/ Schulden für normale Lebensführung • Geld für neue Kleidung • Mahlzeit mit Fisch/Fleisch/ Geflügel jeden zweiten Tag • Warmer, wetterfester Mantel • Zwei Paar feste Schuhe • Braten oder Ähnliches jede Woche 	<ul style="list-style-type: none"> • Einwöchige Urlaubsreise jedes Jahr • In der Lage, regelmäßig zu sparen • Zeitung täglich • Telefon • Hobby/Freizeitbeschäftigung • Zentralheizung • Geschenke für Freunde/ Familie jährlich • Auto • Ausgehen alle zwei Wochen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bad oder Dusche • Toilette in der Wohnung • Waschmaschine • Kühlschrank • Farbfernsehgerät • Trockene Wohnung • Heizung im Wohnzimmer

Quelle: Nolan/Whelan, 1996, 88

Die Werte auf diesen Skalen lassen sich nun zu anderen Variablen in Beziehung setzen. Hierbei zeigt sich, dass das Einkommen zwar einen Teil der individuellen Unterschiede in den Deprivationswerten erklären kann, dass aber andererseits darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Größen von Bedeutung ist. So zeigt der signifikante Einfluss beispielsweise von Ersparnissen, dass das laufende Einkommen zur Bewertung der finanziellen Ressourcen alleine nicht hinreichend ist. Zusätzlichen Erklärungsgehalt der Deprivationswerte liefern Indikatoren des Lebenseinkommens und des sozialen Hintergrunds. Hierzu zählen die Zeit, die in Arbeitslosigkeit verbracht wurde, die soziale Klasse, die Ausbildung, der Familienstand und die Frage, ob man in einem Haushalt mit finanziellen Schwierigkeiten aufgewachsen ist (Nolan/Whelan, 1996, 111).

Es zeigen sich jedoch Unterschiede im Erklärungsgehalt der einzelnen Variablen für die verschiedenen Dimensionen der Deprivation. So geht Deprivation bei den Grundbedürfnissen besonders häufig mit niedrigen Einkommen und der

Zugehörigkeit zur unteren Arbeiterklasse einher. Besondere Risikofaktoren sind zudem fehlende Ersparnisse, Kinder, eine chronische Krankheit oder Behinderung und die häufige oder lang andauernde Erfahrung von Arbeitslosigkeit. Bei den Sekundärbedürfnissen spiegelt der Deprivationswert dagegen eher einen Wohlstandsindikator wider – er ist besonders stark vom laufenden Einkommen, dem aktuellen Arbeitsmarktstatus, dem Immobilienvermögen und der sozialen Klasse abhängig. Von Deprivation bei der Wohnqualität sind, anders als bei den beiden anderen Dimensionen, Single-Haushalte und Landwirte besonders betroffen. Dagegen kann der jeweiligen Arbeitslosigkeit hier keine entscheidende Rolle nachgewiesen werden. Auch die übrigen untersuchten Variablen wirken auf die Deprivationswerte der Wohnungsqualität vielfach deutlich anders als bei den beiden anderen Dimensionen der Deprivation.

Damit bestätigt die Regressionsanalyse, dass die mithilfe der Faktorenanalyse gebildeten Indikatorengruppen tatsächlich verschiedene Dimensionen der Deprivation abbilden. Zur Beschreibung allgemeiner Deprivation halten die Autoren die Indikatorengruppe, die Defizite bei den Grundbedürfnissen beschreibt, für am besten geeignet. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Befragten die durch die Indikatoren beschriebenen Grundbedürfnisse im Durchschnitt zu über 80 Prozent als unverzichtbare Notwendigkeiten ansehen, während dies bei den Sekundärbedürfnissen nur knapp 60 Prozent der Interviewten tun. Der Mangelindex für die Indikatoren der Wohnqualität hat dagegen sehr spezifische Einflussfaktoren und erscheint deswegen zur Beschreibung einer allgemeinen Deprivationslage weniger geeignet, obwohl die hier zusammengefassten Güter und Merkmale, mit Ausnahme des Farbfernsehgeräts, von fast allen Befragten als unverzichtbar erachtet wurden. Insgesamt sehen die irischen Wissenschaftler die Auswahl der Deprivationsindikatoren daher als nicht normativ vorgegeben an, sondern als Schlussfolgerung aus den Bewertungen der Interviewten, den Ergebnissen der Faktorenanalyse und der Regressionsanalyse.

Sind die Indikatoren, mit denen eine allgemeine Deprivation beschrieben werden soll, ausgewählt, stellt sich die weitere Frage, wie hieraus konkret eine Armutsdefinition abgeleitet werden kann. Da sich in der Armutsdefinition nicht die persönlichen Maßstäbe, sondern der gesellschaftliche Mindeststandard widerspiegeln soll, halten es die Wissenschaftler des ESRI für erforderlich, neben der Frage nach den Gründen für das Fehlen eines Merkmals (freiwilliger Verzicht oder Geldmangel) eine zusätzliche Präferenzkontrolle vorzunehmen. Sie beziehen daher zusätzlich das Einkommen mit ein. Hierdurch sollen die Personen mit relativ hohen Einkommen herausgefiltert werden, die angeben, sich ein Elementargut nicht leisten zu können (etwa weil sie ihr Geld für andere Dinge ausgeben, die

eher mit einem gehobenen Lebensstil assoziiert werden), obwohl sie nach den Standards ihrer Gesellschaft dazu in der Lage sein müssten.

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel diskutiert, ist es ebenfalls möglich, dass die Armutsquote unterschätzt wird, etwa weil Personen aufgrund von Gewöhnung an einen Verzicht angeben, freiwillig auf ein Merkmal zu verzichten. Dass deshalb die Armutsquote wesentlich zu niedrig ausgewiesen wird, erscheint indes unwahrscheinlich. Ein Beleg hierfür ist, dass das wöchentliche Einkommen derjenigen, die freiwillig auf die Befriedigung eines der Elementarbedürfnisse verzichteten, mit 92 Irischen Pfund (1987) kaum geringer war als bei den Haushalten, bei denen alle Grundbedürfnisse erfüllt waren – diese Gruppe kam auf durchschnittlich 99 Pfund. Haushalte, deren Verzicht nach eigenen Angaben erzwungen war, verfügten dagegen lediglich über 62 Pfund je Woche (Nolan/Whelan, 1996, 120).

Problematisch ist auch beim irischen Armutsindikator die Bestimmung der Armutsgrenze. So lässt sich die genaue Grenze für die Einkommensarmut nicht ohne Willkür ermitteln. Es ist für die ESRI-Experten jedoch plausibel anzunehmen, dass sie zwischen 50 und 70 Prozent des Durchschnittseinkommens liegt. Eine Grenze von mehr als 70 Prozent erscheint ihnen fragwürdig, weil der Anteil der Befragten, die berichten, sie hätten große Schwierigkeiten mit ihren Einkünften auszukommen, bei Haushalten mit einem Einkommen, das zwischen 70 und 80 Prozent des Durchschnittswerts liegt, gegenüber der Gruppe mit Einkünften von 60 bis 70 Prozent des Mittelwerts deutlich abfällt. Zudem liegt die 70-Prozent-Grenze bereits deutlich über den Leistungsgrenzen der meisten sozialen Sicherungsprogramme in Irland. Andererseits überschritten die Lohnersatzleistungen im Untersuchungsjahr häufig den 50-Prozent-Wert (Nolan/Whelan, 1996, 123). Die Forscher des ESRI verwenden als Schwellenwert für Niedrigeinkommen daher meist 60 Prozent der Durchschnittseinkünfte, betrachten für Sensitivitätsanalysen aber auch alternative Schwellenwerte.

Deprivationsarmut indizieren die Forscher des ESRI bereits, wenn ein einziger Indikator einen (subjektiv) erzwungenen Verzicht anzeigt. Dies wird auch damit begründet, dass die Indikatoren elementare Grundbedürfnisse beschreiben, die alle dieselbe Dimension von Deprivation widerspiegeln. Dabei spielt die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung eines spezifischen Indikators keine entscheidende Rolle. So liegt die Armutsquote bei Berücksichtigung aller acht Indikatoren und der Niedrigeinkommensgrenze von 60 Prozent bei 16 Prozent. Berücksichtigt man nur sieben dieser Indikatoren, sinkt die Armutsquote nur geringfügig auf mindestens 15 Prozent ab. Ein Haushalt gilt somit als arm, wenn er mindestens eines der acht Grundbedürfnisse, die durch die in der Übersicht

aufgelisteten Indikatoren beschrieben werden, aus finanziellen Gründen nicht befriedigen kann und mit Einkünften auskommen muss, die weniger als 60 Prozent des Durchschnittswerts betragen.

Da die Definition von Armut als Unfähigkeit der Teilhabe aufgrund mangelnder Ressourcen von den gesellschaftlichen Mindeststandards abhängt, ist sie relativ definiert. Dies bedeutet aber auch, dass der Indikatorensatz zur Beschreibung der Deprivation (und damit auch zur Bestimmung von Armut) nicht ohne weiteres unverändert bleiben darf, sondern gerade angesichts des raschen irischen Wirtschaftswachstums und des damit verbundenen Wohlstandgewinns permanent auf seine Tauglichkeit hin überprüft werden muss.

Die Untersuchungen des ESRI zeigen jedoch, dass der auf Basis der Erhebung des Jahres 1987 entwickelte Indikatorensatz auch noch im Jahr 2001 am besten dazu geeignet war, den Zustand allgemeiner Deprivation zu beschreiben. Zwar sind mittlerweile Zentralheizung, Telefon, Auto und Farbfernsehgerät bei einer überwältigenden Mehrheit der Haushalte vorhanden, die nun ebenfalls in der Lage sind, jährlich Geschenke für Freunde und Verwandte zu kaufen und all diese Dinge auch als Notwendigkeiten einer normalen Lebensführung erachten. Dennoch zeigt die Faktorenanalyse, dass diese fünf Indikatoren weiterhin eher andere Dimensionen von Deprivation beschreiben als der Originalsatz der Grundbedürfnisse. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch, wenn man Haushalte mit niedrigem Einkommen und Deprivation nach den Original-Indikatoren (also Haushalte, die unter Armut leiden) mit einkommensschwachen Haushalten vergleicht, die nur bezogen auf die zusätzlichen Indikatoren depriviert sind (in der Untersuchung als „potenziell arm“ bezeichnet). Dies gilt insbesondere für die Frage nach finanziellen Schwierigkeiten und für die Zufriedenheit mit der eigenen wirtschaftlichen Situation (Kapitel 4.3). Zudem ist zu bedenken, dass sich im Merkmal „Schulden machen für normale Lebensführung“, das inzwischen die mit Abstand größte Bedeutung unter den acht Mangelindikatoren hat, Änderungen im Lebensstandard widerspiegeln. Denn bei steigendem Wohlstand nehmen auch die Ausgaben für die „normale Lebensführung“ zu.

3.3 Bewertung des irischen Armutsindikators

Im Kapitel 3.1 wurde gezeigt, dass die allgemeine Definition von Armut als nicht annehmbarer Lebensstandard aufgrund fehlender Ressourcen zwar breite Zustimmung findet, sich für diese Definition aber kein unumstrittener und wertfrei konstruierter Armutsindikator finden lässt. Die Messung von Armut kann nach Piachaud (1992, 66) daher nur „in dem Sinne objektiv sein, dass sie explizit, eindeutig und überprüfbar ist und auf einer Verwendung der besten verfügbaren

Messmethoden beruht“. Auch die Wissenschaftler des ESRI nehmen nicht für sich in Anspruch, Armut genau zu bestimmen, sondern formulieren vorsichtiger als Ziel, ein Maß zu finden, „das es erlaubt, Haushalte zu identifizieren, die sich bezüglich einer Reihe von Charakteristika, die unserem theoretischen Verständnis von Armut entsprechen, von anderen abheben“ (Nolan et al., 2002, 48; eigene Übersetzung).

Das von der ESRI entwickelte Armutsmaß kann viele der von Piachaud gestellten Anforderungen erfüllen. Vor allem beruht es auf dem am besten geeigneten Messprinzip, da es Indikatoren der Ressourcenarmut und der Deprivationsarmut zusammenführt. Es ist überprüfbar, weil die Trennschärfe des Armutsmaßes bei der Unterscheidung zwischen armen und nicht-armen Haushalten anhand von Außenkriterien, welche die Wirkungen von Armut beschreiben, kontrolliert wird. Hierzu werden beispielsweise Indikatoren genutzt, die finanzielle Anspannungen und psychische Probleme der Befragten beschreiben. Die Entscheidungsregel, mit der zwischen armen und nicht-armen Haushalten unterschieden wird, ist zudem einfach und leicht nachvollziehbar: Eine Person gilt dann als arm, wenn ihr verfügbares Einkommen unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts liegt und wenn sie eines von acht Grundbedürfnissen aus finanziellen Gründen nicht befriedigen kann.

Die Wissenschaftler des ESRI haben versucht, ihren Indikator weitgehend empirisch gestützt zu entwickeln. Dennoch beruhen wichtige Weichenstellungen letztendlich auf willkürlichen Entscheidungen. So werden zwar verschiedene Dimensionen der Deprivation herausgearbeitet, es wird jedoch unterstellt, dass nur eine Dimension die (nicht beobachtbare) allgemeine Deprivation widerspiegelt. Willkürlich ist auch die Setzung der Armutsgrenze: Es mag zwar plausibel erscheinen, von Armut zu sprechen, wenn bereits einer der acht Einzelindikatoren einen Mangel in einem Grundbedürfnis anzeigt, theoretisch begründbar ist diese Annahme jedoch nicht. Auch die Wahl der Einkommensgrenze mit 60 Prozent des Durchschnittseinkommens ist letztlich willkürlich. Dieser Wert lag zwar in der Mitte eines plausiblen Wertebereichs (bezogen auf die Daten von 1987), dennoch fehlt eine weitere Fundierung, gerade diesen Wert zu wählen. Zudem sollte nicht nur die Auswahl der Deprivationsindikatoren, sondern auch die Wahl der Einkommensgrenze von Zeit zu Zeit überprüft werden. Überdies werden keine weiteren Indikatoren zur Beschreibung geringer Ressourcen, wie etwa die Ersparnisse, herangezogen – dieser Punkt wird allerdings von den ESRI-Experten selbst angesprochen.

Als problematisch kann auch gesehen werden, dass das Verfahren zur Überprüfung der Gültigkeit des Indikatorenansatzes nicht ganz eindeutig ist. So wird

beispielsweise anhand von Außenkriterien, die etwa psychische Belastungen und finanzielle Schwierigkeiten anzeigen, bewertet, ob sich die „potenziell Armen“ – die Gruppe der nur nach zusätzlichen Merkmalen Deprivierten (und zusätzlich Einkommensarmen) – von den nach den Originalkriterien Armen unterscheidet. Gerade die Bewertung dieser Unterschiede ist aber vielfach eine Frage der Auslegung. So äußern sich auch die Wissenschaftler des ESRI selbst vorsichtig, indem sie hervorheben, dass die „potenziell Armen“ eine wichtige Gruppe seien und dass es unterschiedliche Ansichten geben könnte, wie diese Gruppe zu bezeichnen sei (Nolan et al., 2002, 52; Kapitel 4.3). Würden tatsächlich einmal neue Deprivationsindikatoren in den Armutsindex aufgenommen, wäre zudem denkbar, dass die ausgewiesene Armutsquote sprunghaft ansteigt – die Interpretation der Armutsentwicklung wäre somit erschwert. Hier könnten etwa Armutsmaße, die immer den kompletten Merkmalskatalog betrachten, aber die Merkmale mit der (aktuellen) Notwendigkeitsbewertung der Bevölkerung gewichten, einen kontinuierlicheren Verlauf der Armutsentwicklung gewährleisten.

Obwohl die gemessene Armutsquote beispielsweise auf das Wegfallen eines einzelnen konkreten Deprivationsindikators robust reagiert, macht es doch einen großen Unterschied, welche Deprivationsindikatoren überhaupt zur Verfügung stehen. So ließen sich die Einzelindikatoren, die im Europäischen Haushaltspanel (ECHP) beobachtet wurden, mit den irischen Daten in fünf Dimensionen unterteilen. Hierbei ergab sich wiederum eine Dimension mit Grundbedürfnissen, in der zum Teil ähnliche Indikatoren wie im originär irischen Panel (Living in Ireland, LII), aber auch völlig andere Merkmale, die im LII gar nicht erfragt wurden, enthalten waren. Dazu gehört etwa die Frage, ob man es sich finanziell erlauben kann, abgenutzte Möbel durch neue zu ersetzen. Auch die Frage aus dem ECHP, ob es möglich sei, Freunde einmal monatlich zum Essen einzuladen, wird so im LII-Survey nicht gestellt. Dieser Deprivationsindikator ähnelt aber anderen Indikatoren – Geschenke für Freunde/Verwandte einmal pro Jahr, Ausgehen alle zwei Wochen –, die im LII in die Dimension der Sekundärbedürfnisse fallen. Ähnlich verhält es sich bei der Frage nach der Möglichkeit, eine einwöchige Urlaubsreise zu unternehmen. Sie wird zwar in beiden Erhebungen gestellt, beschreibt im ECHP aber ein Grundbedürfnis, im LII-Survey dagegen nur ein Sekundärbedürfnis. Allerdings hat das ESRI die Urlaubsreise als Indikator ausgeklammert, weil dieses einzelne Merkmal einen sehr starken Einfluss auf die Armutsquote hätte und weil die Einwirkung von Präferenzen hier schlecht zu eliminieren wäre.

Misst man nun die Armut in Irland anhand des ECHP-Indikatorensatzes, ergibt sich für das Jahr 2001 eine Armutsquote von 10,9 Prozent gegenüber nur 4,9 Prozent bei dem originalen Indikatorensetz (Whelan et al. 2003, 63). Auch der

Rückgang der Armutsquote fällt im Zeitraum 1994 bis 2001 unter Verwendung der ECHP-Indikatoren etwas schwächer aus.

Problematisch zu sehen ist auch die Tatsache, dass der irische Armutsindikator nicht die Messung der Armutsintensität zulässt. Dies gilt allerdings für fast alle deprivationsbasierten oder kombinierten Armutsmaße. Ein Ausweg wäre hier, aus den Deprivationsindikatoren und dem Einkommen eine eindimensionale Nutzenfunktion zu schätzen, wie es Strengmann-Kuhn (2000) tut. Da die Deprivationsindikatoren aber nur Grundbedürfnisse beschreiben, ist die Ableitung einer Nutzenfunktion, die das gesamte Wohlstandsspektrum abdeckt, problematisch. Zudem ist es auch in diesem Fall sehr schwierig, die Armutsschwelle zu bestimmen.

Die vorgenannten Kritikpunkte an Details des irischen Armutsindikators werden jedoch durch die Tatsache relativiert, dass sich die Forschung darin einig ist, dass es den perfekten Indikator nicht gibt. Daher lassen sich bei allen Armutsmaßen Schwachstellen finden. Die grundsätzlichen Konstruktionsprinzipien des ESRI-Indikators können dagegen positiv bewertet werden: Zum einen wurde er aus einer plausiblen Definition heraus entwickelt, die dem intuitiven Verständnis von Armut nahe kommt. Zum anderen stützt er sich empirisch auf eine breit angelegte Erhebung und ist über weitere Armutscharakteristika wie Fatalismus und finanzielle Schwierigkeiten gut validiert.

Zusammenfassung:

- Die unter Armutsforschern am weitesten verbreitete Definition von Armut ist, solche Personen als arm zu betrachten, deren Ressourcen nicht ausreichen, um die lebensnotwendigen Bedürfnisse – die im zeitlichen und sozialen Kontext zu definieren sind – zu befriedigen. Auch die Europäische Gemeinschaft nutzt seit 1985 eine derartige Armutsdefinition.
- Aus dieser Definition ergeben sich für die Messung von Armut zwei Ansatzpunkte: Zum einen die zur Verfügung stehenden Ressourcen (indirekte Messung), zum anderen die unmittelbare Erfassung von Einschränkungen im Lebensstandard durch Deprivationsindikatoren (direkte Messung).
- Indirekte und direkte Armutsmaße werden im Ergebnis zumeist nicht übereinstimmen, da der erreichte Lebensstandard auch davon abhängt, wie die zur Verfügung stehenden finanziellen und materiellen Ressourcen genutzt werden. Hier spielen neben dem persönlichen Umfeld und den sozialen Netzwerken insbesondere auch die individuellen Präferenzen eine Rolle.
- Am treffsichersten lassen sich Arme durch ein Maß identifizieren, das sowohl das Einkommen als auch den Lebensstandard betrachtet. Zum einen können so

unterschiedliche Präferenzen am besten kontrolliert werden, zum anderen lässt sich so in vielen Fällen erkennen, ob zusätzlich zum laufenden Einkommen weitere Ressourcen vorhanden sind. Die alleinige Betrachtung des Einkommens greift entschieden zu kurz. Problematisch bleibt bei allen Armutsmaßen die Bestimmung der Armutsgrenze. Eine eindeutige Bestimmung der Armutsquote ist daher praktisch unmöglich.

- Der irische Armutsindikator ist ein solches kombiniertes Armutsmaß. Er betrachtet acht Lebensstandardmerkmale und das verfügbare Einkommen. Eine Person gilt als arm, wenn sie auf mindestens eines dieser Merkmale verzichten muss und gleichzeitig über weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens (später 70 Prozent des Medianeinkommens) verfügt. Das irische Armutsmaß ist empirisch gut abgestützt und bezieht zusätzliche Außenkriterien zur Überprüfung seiner Treffsicherheit ein. Im Detail kritisch gesehen werden kann die Anpassung des Indikators an ein sich veränderndes Wohlstandsniveau.

4

Entwicklung und Struktur der Armut in Irland

Nachfolgend wird die Entwicklung und Struktur der Armut in Irland empirisch näher beleuchtet. Der Konstruktion des irischen Armutsindikators folgend, sollen zunächst die beiden Einzelaspekte – Einkommensarmut einerseits und Deprivationsarmut andererseits – isoliert behandelt werden, ehe dann die Entwicklung des zusammengesetzten Indikators betrachtet wird.

4.1 Die Entwicklung der Einkommensarmut in Irland

Wenn man von Armut spricht, wird in empirischen Analysen meist auf die Einkommensarmut Bezug genommen. Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt wurde, ist sie für den irischen Armutsindikator aber lediglich eine notwendige Bedingung von Armut.

Bezieht man sich auf jeweils feste Prozentsätze des Durchschnittseinkommens, zeigt sich, dass die Einkommensarmut zwischen 1987 und 1994, also in der Phase der wirtschaftlichen Stabilisierung, zunächst gesunken ist.⁴ Besonders deutlich verringerte sich die strenge Einkommensarmut: Mussten 1987 noch gut

⁴ Im Folgenden beziehen sich die Aussagen zu Einkommen und Einkommensarmut – falls nicht ganz ausdrücklich erwähnt – auf das so genannte Äquivalenzeinkommen, das versucht, Unterschiede in der Größe und Zusammensetzung eines Haushalts zu berücksichtigen, indem für Kinder ein niedrigerer Bedarf als für Erwachsene angenommen wird und indem bestimmte Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften unterstellt werden.

Entwicklung der Einkommensarmut in Irland

Tabelle 2

Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen unterhalb des Schwellenwerts

Schwellenwert	1987	1994	1997	2001	2003 ¹
in Prozent des Durchschnittseinkommens					
40	8,2	5,2	6,3	8,1	–
50	19,8	17,4	18,1	18,4	–
60	31,4	30,4	30,1	27,5	–
in Prozent des Medians					
50	–	6,0	8,6	12,9	11,1
60	–	15,6	18,2	21,9	22,7
70	–	26,7	29,0	29,3	29,4

¹ Daten aus der Erhebung EU-SILC;
 Quellen: Nolan/Whelan, 1996, 47; Whelan et al., 2003, 12;
 CSO, 2005, 1

8 Prozent der Personen mit einem Einkommen auskommen, das weniger als 40 Prozent des Durchschnittswerts betrug, sank dieser Prozentsatz bis 1994 auf nur noch reichlich 5 Prozent (Tabelle 2). Auch bezogen auf den Schwellenwert von 50 Prozent des Durchschnittseinkommens lässt sich in diesem Zeitraum ein deutlicher Rückgang der Einkommensarmut feststellen. Relativ schwach ausgeprägt ist das Absinken der Quote dagegen in Bezug auf die 60-Prozent-Grenze. Der Anteil der

Personen mit einem Einkommen zwischen 40 und 60 Prozent des Durchschnittswerts ist daher von 23 auf 25 Prozent gestiegen.

Eine mögliche Erklärung für den Rückgang der Einkommensarmut in diesem Zeitraum könnte die gestiegene Frauenerwerbstätigkeit liefern. So waren 1987 erst 22 Prozent der verheirateten Frauen erwerbstätig, 1994 dagegen bereits 34 Prozent. Dementsprechend stieg auch der Anteil der Erwerbseinkommen von Frauen bei Ehepaaren im Alter zwischen 24 und 55 Jahren von knapp 12 auf 15 Prozent (O'Neill/Sweetman, 2000, 82). Zwar nahm in dieser Zeit die Einkommensungleichheit der erwerbstätigen Frauen zu und auch die (positive) Korrelation zwischen den Erwerbseinkommen der Ehepartner wurde enger. Diese Entwicklungen, die für sich genommen die Ungleichheit der Haushaltseinkommen erhöht hätten, wurden jedoch dadurch überkompensiert, dass die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Haushalten mit gering verdienenden Männern besonders stark zugenommen hat (O'Neill/Sweetman, 2000, 87). Egalisierend wirkten auch die Änderungen im Steuer- und Transfersystem. Denn die Sozialleistungen mit den niedrigsten Sätzen wurden am stärksten erhöht, so dass sich die Treffsicherheit der Transferleistungen zugunsten der unteren Einkommen deutlich erhöhte (Callan/Nolan, 2000, 186; Kapitel 5).

In der Boomphase zwischen 1994 und 2001 hat die Einkommensarmut bezogen auf die beiden unteren Schwellenwerte wieder zugenommen. Insbesondere bei der strengen Einkommensarmut, und hier vor allem zwischen 1997 und 2001, war der Anstieg groß. Im Jahr 2001 war der Anteil der Personen, die über weniger als 40 Prozent des Durchschnittseinkommens verfügten, wieder genauso hoch wie

im Jahr 1987. Bezogen auf die 50-Prozent-Grenze nahm die Einkommensarmut aber nur schwach zu und bei sehr weit gefasster Definition von Einkommensarmut lässt sich sogar ein klarer Rückgang feststellen.

Ungünstiger verläuft die Entwicklung der Einkommensarmut seit 1994, wenn die Schwellenwerte nicht als feste Prozentsätze des Mittelwerts, sondern in Relation zum Median berechnet werden. Setzt man etwa, wie in der Definition der Europäischen Gemeinschaft, die Grenze für Einkommensarmut auf 60 Prozent des Medians, erhöht sich der Anteil der einkommensarmen Bevölkerung zwischen 1994 und dem Jahr 2001 von 15,6 auf 21,9 Prozent (Whelan et al., 2003, 12). Wählt man als Schwellenwert 50 Prozent des Medians, ergibt sich sogar mehr als eine Verdoppelung der Quote von 6 auf fast 13 Prozent. Nach den Ergebnissen des neuen Panels, das Teil der Europäischen Erhebung „EU Survey on Income and Living Conditions“ (EU-SILC) ist, lag die Quote, bezogen auf diesen Schwellenwert, im Jahr 2003 allerdings nur noch bei 11 Prozent. Dagegen bleibt der Anteil der einkommensarmen Personen 2003 gegenüber 2001 fast unverändert, wenn man die alternativen Schwellenwerte betrachtet. Die Intensität der Einkommensarmut ist also nach dem deutlichen Anstieg zwischen 1994 und 2001 danach anscheinend wieder etwas geringer geworden.

Die Ergebnisse zur Entwicklung der Einkommensarmut hängen somit stark davon ab, ob die Schwellenwerte auf Basis des Medians oder des Mittelwerts berechnet werden. Dies erklärt sich dadurch, dass der Einkommensmedian in Irland schneller gestiegen ist als das Durchschnittseinkommen. Mittlere Einkommensschichten haben von den beträchtlichen Einkommensanstiegen also im stärkeren Maße profitiert als der Durchschnitt.

Die Erhöhung des Risikos relativer Einkommensarmut traf nicht alle Personengruppen in gleichem Maße. Dementsprechend hat sich die Struktur des einkommensarmen Bevölkerungsteils grundlegend gewandelt. Dies gilt vor allem im Hinblick auf den Erwerbsstatus. Lebten 1994 noch mehr als 40 Prozent der Einkommensarmen in einem Haushalt mit arbeitsloser Bezugsperson, waren es im Jahr 2001 nur noch gut 7 Prozent (Tabelle 3). Dieser Rückgang erklärt sich vor allem durch die drastisch gesunkene Arbeitslosigkeit. Denn der Anteil der Personen, die in einem Arbeitslosenhaushalt leben, sank von 12,5 Prozent im Jahr 1994 auf unter 4 Prozent im Jahr 2001. Auch das Risiko eines Arbeitslosenhaushalts, einkommensarm zu sein, ging in diesem Zeitraum leicht von 51 auf 45 Prozent zurück. Dies könnte daran liegen, dass durch die verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen nun auch in Haushalten, deren Bezugsperson ein Arbeitsloser ist, vermehrt Einnahmen aus einer Erwerbstätigkeit zur Verfügung stehen. Damit hatten die Arbeitslosen im Jahr 2001 ein etwa gleich hohes Armutsrisiko zu tragen wie

die Haushalte von Nicht-Erwerbspersonen. 1994 war es noch dreimal so hoch. Folglich stieg auch der Anteil der Nicht-Erwerbspersonen an den Einkommensarmen stark an und erreichte im Jahr 2001 fast 60 Prozent.

Angesichts des starken Rückgangs der Arbeitslosigkeit und des hohen Armutrisikos der Arbeitslosenhaushalte, mag es erstaunlich erscheinen, dass die relative Einkommensarmut in Irland dennoch gestiegen ist. Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit hat aber nicht zwangsläufig einen egalisierenden Effekt auf die Einkommensverteilung. Dies zeigen Simulationsrechnungen mit Daten für Irland aus dem Jahr 1996, bei der die niederländische Erwerbsstruktur auf Irland übertragen wurde, wodurch der Anteil der Arbeitslosen und Selbstständigen deutlich abgesenkt und der Anteil der Arbeitnehmerhaushalte deutlich erhöht wurde. Hierdurch ging die Einkommensarmut aber nicht zurück. Der Grund hierfür ist, dass durch das simulierte Absenken der Arbeitslosigkeit der Einkommensmedian und damit auch der Armutsschwellenwert ansteigt. Dies gilt zumindest dann, wenn unterstellt wird, dass sich trotz der gestiegenen Beschäftigung die Einkommensverteilung innerhalb der nach dem Erwerbsstatus gebildeten Gruppen nicht ändert. Daher erhöht sich durch die Simulation beispielsweise das Armutrisiko der Arbeitnehmerhaushalte von 5,5 auf 8,6 Prozent. Hätte man dagegen die Armutsschwelle konstant gehalten, wäre der Anteil der einkommensarmen Haushalte von 20 auf 15 Prozent gesunken (Callan et al., 2004a, 29 ff.).

Einkommensarmut und Erwerbsstatus in Irland

Tabelle 3

Erwerbsstatus ¹	Struktur der Einkommensarmen ²			Risiko der Einkommensarmut ³		
	1994	1997	2001	1994	1997	2001
Arbeitnehmer	8,3	11,5	18,8	3,2	4,7	8,1
Selbstständige	10,1	7,8	6,6	16,0	14,4	14,3
Landwirte	10,6	8,0	7,6	18,6	16,7	23,0
Arbeitslose	41,1	29,6	7,3	51,4	57,7	44,7
Erwerbsunfähige	6,2	10,4	11,9	29,5	52,5	66,5
Ruheständler	6,0	9,1	18,8	8,2	13,5	36,9
Hausfrau/-mann	17,8	23,6	29,0	20,9	32,6	46,9
Alle	100,0	100,0	100,0	15,6	18,0	21,9
Erwerbspersonen	70,1	56,9	40,3	15,3	14,3	12,3
Nicht-Erwerbspersonen	29,9	43,1	59,7	16,7	27,0	45,7

¹ Klassifiziert nach der Bezugsperson im Haushalt; ² Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians in Prozent aller Einkommensarmen; ³ Anteil an den Personen der jeweiligen Gruppe in Prozent;

Quellen: Whelan et al., 2003, 24; eigene Berechnungen

Die Tatsache, dass der Anteil der einkommensarmen Arbeitnehmerhaushalte zwischen 1994 und 2001 von 3 auf 8 Prozent angestiegen ist, lässt sich daher nicht ohne weiteres als Working-Poor-Phänomen interpretieren. Betrachtet man alle Erwerbspersonen, fasst also Arbeitslosen- und Erwerbstätigenhaushalte zusammen, ergibt sich überdies ein Rückgang des Armutsrisikos um 3 Prozentpunkte auf 12 Prozent im Jahr 2001. Würde man nur Arbeitnehmer- und Arbeitslosenhaushalte gemeinsam untersuchen, betrüge der Rückgang der Armutsquote sogar mehr als 4 Prozentpunkte. Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist also nicht mit einer verstärkten sozialen Schieflage bei den Erwerbspersonenhaushalten erkauft worden.

Dagegen ist der deutliche Anstieg des Armutsrisikos der inaktiven Bevölkerung nicht allein mit einer Verschiebung der Armutsschwelle durch das Absinken der Arbeitslosigkeit oder durch eine steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen zu erklären. Noch 1994 war das Risiko relativer Einkommensarmut bei den Personen aus Haushalten von Nicht-Erwerbspersonen mit knapp 17 Prozent kaum höher als bei den Mitgliedern von Erwerbspersonenhaushalten (15 Prozent). Im Jahr 2001 war es dagegen mit 46 Prozent fast viermal so hoch. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass der Anstieg der Transferzahlungen nicht mit der allgemeinen Lohn- und Einkommensentwicklung nach Steuern Schritt hielt. Dementsprechend hat sich auch der Anteil der Transferempfänger, die einkommensarm sind, von – je nach empfangener Hilfeleistung – 5 bis 26 Prozent im Jahr 1994 auf 40 bis 50 Prozent im Jahr 2001 erhöht (Tabelle 4).

Besonders ausgeprägt war der Zuwachs bei den Rentnern: Ihr Armutsrisiko ist in diesem Zeitraum von 5 auf 49 Prozent hochgeschwungen. Absolut betrachtet ging es im Jahr 2001 aber auch den Rentnern und anderen Transferempfängern deutlich besser als 1994. So stieg die beitragsfinanzierte Altersrente zwischen 1994 und dem Jahr 2001 preisbereinigt um 23 Prozent. Und das Arbeitslosengeld legte im selben Zeitraum real um immerhin gut 15 Prozent zu (Abbildung 12). Damit hielt der Anstieg der Sozialleistungen durchaus mit der Entwicklung der Bruttolöhne Schritt. Da die

Einkommensarmut der Transferempfänger in Irland Tabelle 4

Anteil der Einkommensarmen¹ in Prozent der jeweiligen Gruppe

Bezieher von ...	1994	1997	2001
Altersrente	5,3	19,2	49,0
Arbeitslosenunterstützung	23,9	30,6	43,1
Hilfen bei Krankheit/ Erwerbsunfähigkeit	10,4	25,4	49,4
Hilfen für Alleinerziehende	25,8	38,4	39,7
Hinterbliebenenrente	5,5	38,0	42,1

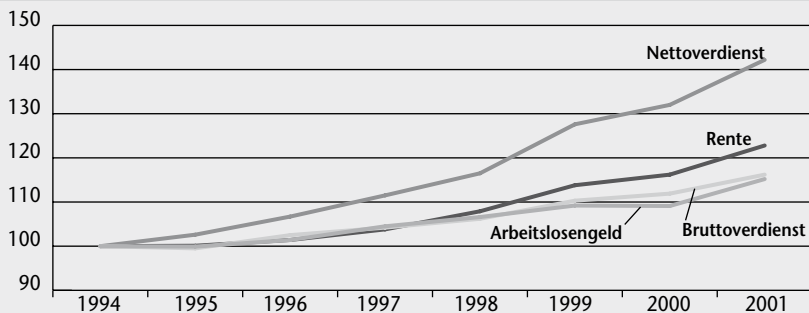
¹ Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians;

Quelle: Whelan et al., 2003, 31

Die Entwicklung von Sozialleistungen und Verdiensten in Irland

Abbildung 12

preisbereinigt mit dem Anstieg des Verbraucherpreisindexes; 1994 = 100



Rente: beitragsfinanziert; Brutto- und Nettoverdienst: Industrie; Nettoverdienst: Modellrechnung für einen Alleinstehenden mit Durchschnittseinkommen;

Quellen: Department of Social, Community and Family Affairs, 2001; eigene Berechnungen

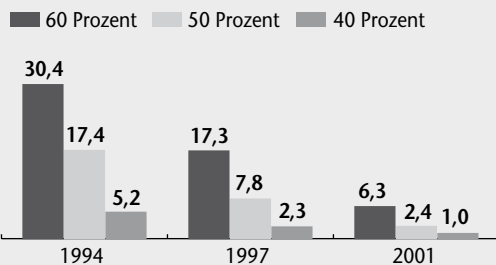
Regierung aber gleichzeitig die Steuern kräftig senkte, konnten beispielsweise die Arbeitnehmer in der Industrie ihren realen Nettolohn innerhalb dieses Siebenjahreszeitraums real um 42 Prozent erhöhen und damit ihre Einkommensposition gegenüber den Transferempfängern deutlich verbessern.

Durch die erhöhte Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung und andere strukturelle Änderungen stieg das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen preisbereinigt jedoch um 57 Prozent. Der Einkommensmedian und damit auch die Armutsschwelle

Entwicklung der Einkommensarmut in Irland bei konstanten Schwellenwerten

Abbildung 13

Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen unterhalb des Schwellenwerts



Äquivalenzeinkommen in Preisen von 1994; Schwellenwert in Prozent des Durchschnittseinkommens von 1994;

Quelle: Whelan et al., 2003, 14

erhöhten sich sogar real um 62 Prozent. Aufgrund dieses enormen Kaufkraftanstiegs sieht die Entwicklung der relativen Einkommensarmut gänzlich anders aus, wenn man die Schwellenwerte nicht mit dem Einkommen wachsen lässt, sondern sie real konstant hält. So hatten 1994 noch 17 Prozent aller Personen weniger als die Hälfte des damaligen Durchschnittseinkommens zur Verfügung. Bis zum Jahr 2001 waren die Realeinkom-

men so stark gewachsen, dass nur noch 2,4 Prozent unter diesem Schwellenwert lagen (Abbildung 13). Noch drastischer ist der Vergleich mit dem Jahr 1987. Damals musste fast jeder Dritte mit weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens wirtschaften. Im Jahr 2001 lag das preisbereinigte Einkommen nur noch bei 2 Prozent der Personen unter dieser Marke (Whelan et al., 2003, 14).

4.2 Die Entwicklung der Deprivationsarmut in Irland

Im vorangegangenen Kapitel wurde gezeigt, dass die Realeinkommen in Irland seit 1987 steil angestiegen sind und dass hiervon praktisch die gesamte Bevölkerung profitiert hat. Da aber die mittleren Einkommensschichten ihren Wohlstand noch deutlich stärker steigern konnten als die unteren, nahm die relative Einkommensarmut zu. In diesem Kapitel soll nun dokumentiert werden, wie sich die Armut entwickelt hat, wenn man nicht hinnehmbare Mängel im Lebensstandard der Bevölkerung direkt über Deprivationsindikatoren erfasst.

Anders als bei der relativen Einkommensarmut zeigt sich bei der Deprivationsarmut ein deutlicher Rückgang. Gemessen an der Befriedigung von acht elementaren Grundbedürfnissen mussten im Jahr 2001 noch gut 8 Prozent aller Haushalte nicht akzeptable Einschränkungen im Lebensstandard hinnehmen. Im Jahr 1994 war der Anteil der Haushalte mit 24 Prozent noch dreimal so hoch und 1987 sogar viermal so hoch (knapp 33 Prozent). Alle Einzelindikatoren zeigen einen klaren Rückgang der Deprivation an. Lediglich zwischen 1987 und 1994 kam es bei drei Indikatoren zu einem Anstieg der Mangelquote (Tabelle 5). Dies zeigt auch, dass sich der Rückgang der Deprivationsarmut zwischen 1994 und dem Jahr 2001 gegenüber dem Zeitraum 1987 bis 1994 deutlich beschleunigt hat und so auch die gestiegene Wachstumsdynamik Irlands widerspiegelt.⁵

Bei sechs der acht Grundbedürfnisse muss inzwischen nur noch jeweils rund 1 Prozent der Bevölkerung oder gar weniger aus finanziellen Gründen Verzicht üben. Nennenswerten Einfluss auf die Deprivationsarmut haben nur noch zwei Mangelindikatoren: Knapp 3 Prozent der Haushalte mussten wegen Geldmangels auf neue Kleidung verzichten und sich stattdessen mit Secondhand-Ware einkleiden. Von dominierender Bedeutung ist jedoch der Indikator „Schulden/Zahlungsrückstände für normale Lebensführung“. Dieser Mangel betraf rund 70 Prozent aller deprivationsarmen Haushalte. Insgesamt gerieten im Jahr 2001 genau 6 Prozent aller Haushalte in finanzielle Schwierigkeiten, um die alltäglichen Ausgaben

⁵ Für 2003 liegen auch zur Deprivationsarmut bereits erste Ergebnisse aus der Erhebung EU-SILC vor. Sie weisen eine wesentlich höhere Quote aus. Aufgrund einer unterschiedlichen Interview-Methode und der Tatsache, dass es sich um eine erstmalige Befragung gehandelt hat, sind die Ergebnisse mit den Daten der früheren Erhebungen allerdings nicht vergleichbar (CSO, 2005, 2). Daher wird im Weiteren nicht mehr auf die Daten aus der EU-SILC 2003 eingegangen.

Entwicklung der Deprivationsarmut in Irland

Tabelle 5

Anteil der Haushalte mit einem Mangel im Lebensstandard aufgrund fehlender finanzieller Mittel in Prozent

Mangel	1987	1994	1997	2001
Schulden/Zahlungsrückstände für normale Lebensführung	15	17,9	10,3	6,0
Secondhand statt neuer Kleidung	8	9,6	7,7	2,6
Keine zwei Paar feste Schuhe	11	8,2	5,2	1,2
Kein Geld, um ausreichend zu heizen	7	9,2	2,4	1,2
Nicht jede Woche Braten	13	8,1	4,7	0,9
Mahlzeit mit Fisch/Fleisch seltener als jeden zweiten Tag	9	5,0	1,9	0,9
Tag in den letzten zwei Wochen ohne gehaltreiche Mahlzeit	4	4,2	1,7	0,9
Kein warmer, wetterfester Mantel	8	7,0	3,2	0,6
Mindestens ein Mangel (deprivationsarm)	33	24,0	14,9	8,3

Quellen: Nolan/Whelan, 1996, 75, 83, 89; Whelan et al., 2003, 37, 59

zu bewältigen. Gleichwohl ist der Anteil der betroffenen Haushalte zwischen 1994 und 2001 um zwei Drittel gesunken – genau so stark wie die Deprivationsarmut insgesamt. Dies ist auch insofern bemerkenswert, als dieser Indikator keinen konkreten Mangel an einem bestimmten Gut definiert, sondern sich durch den Bezug auf die normale Lebensführung automatisch dem Wandel der Erwartungen an den Lebensstandard anpasst.

Anders als bei der relativen Einkommensarmut zeigt sich bei der Deprivationsarmut auch bei Seniorenhaushalten ein deutlicher Rückgang des Armutrisikos. Wie im Durchschnitt aller Haushalte betrug auch bei jenen mit über 64-jähriger Bezugsperson

die Armutsquote des Jahres 2001 nur noch ein Drittel des Wertes von 1994 (Tabelle 6). Das Armutrisiko der Senioren war dabei in allen aufgeführten Erhebungsjahren niedriger als im Durchschnitt. Familien mit Kindern sind dagegen überdurchschnittlich häufig von Deprivationsarmut betroffen.

Deprivationsarmut und Haushaltstyp in Irland

Tabelle 6

Anteil der deprivationsarmen Haushalte in Prozent

Haushaltstyp ¹	1994	1997	2001
Unter 65 Jahren, ohne Kinder	19,0	13,0	7,0
Unter 65 Jahren, mit Kindern	30,8	18,8	10,7
65 Jahre und älter	18,5	10,8	6,1
Alle	24,0	14,9	8,3

¹ Nach der Bezugsperson des Haushalts;
Quelle: Whelan et al., 2003, 37

Dies erklärt sich aber allein aus den sehr hohen Quoten von Paaren mit mindestens vier Kindern (Armutquote 2001: 14,2 Prozent) und besonders von Alleinerziehenden.

den (Armutquote 2001: 34,4 Prozent). Kinderlose Paare und Paare mit ein oder zwei Kindern tragen dagegen ein klar unterdurchschnittliches Armutsrisiko (Whelan et. al., 2003, 36).

4.3 Die Entwicklung des zusammengesetzten Armutsindikators in Irland

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass sich relative Einkommensarmut und Deprivationsarmut in Irland gegenläufig entwickelt haben. Während die Einkommensarmut in den Jahren von 1994 bis 2001 insbesondere bei der Wahl eines Schwellenwerts, der sich auf den Einkommensmedian bezieht, merklich zugenommen hat, ging die Deprivationsarmut in diesem Zeitraum drastisch zurück. Von wirklicher Armut (consistent poverty) wird in Irland aber nur gesprochen, wenn ein relativ betrachtet niedriges Einkommen festgestellt wird und zusätzlich elementare Bedürfnisse, die ein soziales Existenzminimum beschreiben, nicht erfüllt werden. Es stellt sich daher die Frage, welcher Entwicklungstrend den Verlauf des irischen Armutsindikators dominiert.

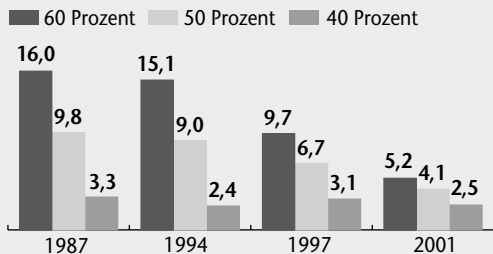
Hier zeigen die Daten, dass auf lange Sicht der Rückgang der Deprivation eindeutig stärker wog als der Anstieg bei der relativen Einkommensarmut. Die Armutsquote nach irischer Definition sank von 16 Prozent der Haushalte im Jahr 1987 auf nur noch 5,2 Prozent im Jahr 2001 ab. Während die Quote im Zeitraum 1987 bis 1994 nur um 1 Prozentpunkt nachgab, verringerte sie sich zwischen 1994 und 2001 um 10 Prozentpunkte (Abbildung 14). Der Anteil der armen Haushalte lag im Jahr 2001 also nur noch bei einem Drittel des Wertes von 1994 – die Armutsquote ging in diesem Zeitraum damit genauso schnell zurück wie die Deprivationsarmut allein. Misst man die Armutsquote, indem man für die Einkommensarmut alternativ niedrigere Schwellenwerte ansetzt, Armut also enger definiert, ist der Rückgang der Armutsquote nicht mehr ganz so ausgeprägt. Bei dem sehr niedrigen Schwellenwert von 40 Prozent des Durchschnittseinkommens zeigt sich sogar ein gänzlich anderer Verlauf: Zwischen 1987 und 1994 ist ein nennenswerter Rückgang der Quote von 3,3 auf 2,4 Prozent festzustellen, während zwischen 1994 und 2001 die Quote sogar leicht anstieg. Anders betrachtet bedeutet dies, dass der Anteil der Haushalte mit einem im Vergleich zum Durchschnittsverdiener sehr niedrigen Einkommen innerhalb der Gruppe der armen Haushalte deutlich zugenommen hat. Hierin spiegelt sich wider, dass die Intensität der relativen Einkommensarmut zwischen 1987 und 1994 zunächst abgenommen, dann aber wieder deutlich zugenommen hat (siehe auch Tabelle 2).

Hieraus kann aber nicht zweifelsfrei auf eine Zunahme der Armutsintensität geschlossen werden. Denn es gilt auch, dass innerhalb der Gruppe der

Entwicklung der Armut in Irland

Abbildung 14

Anteil der Haushalte, die zugleich einkommens- und deprivationsarm sind, bei verschiedenen Einkommensschwellenwerten in Prozent aller Haushalte



Einkommensschwellenwert in Prozent des bedarfsgewichteten Durchschnittseinkommens;

Quellen: Nolan/Whelan, 1996, 121; Whelan et al., 2003, 38

abgenommen hat. So war im Jahr 1987 noch mehr als jeder zweite Haushalt mit einem Einkommen, das weniger als 60 Prozent des Durchschnittswerts betrug, depriviert. Im Jahr 2001 traf dies nur noch auf jeden sechsten Haushalt zu (Tabelle 7). Bei niedrigeren Einkommen ist das Deprivationsrisiko erwartungsgemäß meist höher. Vor allem Haushalte mit sehr niedrigen Einkommen (unter 40 Prozent des Durchschnittswerts) wiesen besonders in den Jahren 1997 und 2001 gegenüber den nur bei großzügigeren Schwellenwerten als einkommensarm zu bezeichnenden Haushalten ein stark erhöhtes Deprivationsrisiko auf. Dennoch war die Deprivationsquote der sehr einkommensschwachen Haushalte des Jahres 2001 mit 26 Prozent nur halb so groß wie bei den Haushalten, die 1987 unterhalb der großzügigeren 60-Prozent-Grenze

Der Zusammenhang zwischen Einkommens- und Deprivationsarmut in Irland

Tabelle 7

Entwicklung der Deprivationsquote einkommensarmer Haushalte in Prozent

Einkommen ¹	1987	1994	1997	2001
Unter 60 Prozent	53	44	28	16
Unter 50 Prozent	56	48	30	17
Unter 40 Prozent	44	49	49	26
40 bis unter 60 Prozent	56	43	24	12

¹ In Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens; Quellen: Nolan/Whelan, 1996, 47, 121; Whelan et al., 2003, 11, 38; eigene Berechnungen

deprivierten Haushalte der Anteil der Haushalte, bei denen mindestens zwei Mangelercheinungen festgestellt wurden, zwischen 1994 und 2001 von knapp der Hälfte auf ein Drittel gesunken ist (Whelan et al., 2003, 36). Die Deprivationsintensität hat also offenbar abgenommen.

Überhaupt zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen Deprivations- und Einkommensarmut deutlich

abgenommen hat. So war im Jahr 1987 noch mehr als jeder zweite Haushalt mit einem Einkommen, das weniger als 60 Prozent des Durchschnittswerts betrug, depriviert. Im Jahr 2001 traf dies nur noch auf jeden sechsten Haushalt zu (Tabelle 7). Bei niedrigeren Einkommen ist das Deprivationsrisiko erwartungsgemäß meist höher. Vor allem Haushalte mit sehr niedrigen Einkommen (unter 40 Prozent des Durchschnittswerts) wiesen besonders in den Jahren 1997 und 2001 gegenüber den nur bei großzügigeren Schwellenwerten als einkommensarm zu bezeichnenden Haushalten ein stark erhöhtes Deprivationsrisiko auf. Dennoch war die Deprivationsquote der sehr einkommensschwachen Haushalte des Jahres 2001 mit 26 Prozent nur halb so groß wie bei den Haushalten, die 1987 unterhalb der großzügigeren 60-Prozent-Grenze lagen. Von den Haushalten, deren Einkommen im Jahr 2001 in einer Spanne von 40 bis 60 Prozent des Durchschnittseinkommens lag, waren sogar nur 12 Prozent depriviert – ein Wert, der nicht mehr dramatisch über dem Gesamtdurchschnitt von gut 8 Prozent liegt.

Dies kann bedeuten, dass das laufende Einkommen in

Irland als Ressource zur Sicherung des Existenzminimums an Bedeutung verloren hat oder dass hierzu nun ein weit geringerer Prozentsatz des Durchschnittseinkommens erforderlich ist als früher. Aufgrund der insgesamt enorm gestiegenen Realeinkommen ist es wahrscheinlich, dass die letztgenannte Erklärung zumindest eine bedeutende Rolle spielt.

Im Jahr 1987 war das Deprivationsrisiko der Haushalte, deren Einkommen unterhalb des 40-Prozent-Schwellenwerts lag, allerdings niedriger als bei den Haushalten, die diese Einkommensgrenze überschritten, aber weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hatten. Dies erklärt sich durch die besondere Stellung der Landwirte. Nicht zuletzt durch die schlechte Ernte des Jahres 1987 stellten sie 40 Prozent der Gruppe der besonders einkommensschwachen Haushalte. Da sie anscheinend aber besonders häufig auch über andere Ressourcen verfügten, waren sie gemessen an ihrem Einkommen nur relativ selten depriviert (Nolan/Whelan, 1996, 53, 85 f.). Dieser Sonderfaktor kam in den Folgejahren durch die bessere Einkommensposition der Landwirte und ihren durch den Strukturwandel geringer gewordenen Anteil an der Bevölkerung nicht mehr zum Tragen. Der Sondereinfluss der Landwirte auf die Einkommensverteilung des Jahres 1987 könnte somit auch die 1987 gegenüber 1994 höhere Intensität der relativen Einkommensarmut erklären.

Die Betroffenheit von Armut ist nicht gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen verteilt. Dies zeigt sich besonders, wenn man den Zusammenhang zwischen Armut und Erwerbsstatus betrachtet. Erwerbstätige sind mit Werten von unter 2 Prozent kaum von Armut betroffen. Darunter ist bei Selbstständigen außerhalb der Landwirtschaft Armut mit einer Quote von lediglich 0,5 Prozent kaum nachweisbar. Ein besonders hohes Armutsrisiko

Armut und Erwerbsstatus in Irland

Tabelle 8

Erwerbsstatus ¹	Struktur der Armen ²			Armutsquote ³		
	1994	1997	2001	1994	1997	2001
Arbeitnehmer	9,1	16,1	19,0	3,2	3,6	1,8
Selbstständige	3,2	3,8	1,1	4,6	3,9	0,5
Landwirte	3,3	0,8	2,0	5,5	1,0	1,3
Arbeitslose	45,0	39,0	14,3	52,2	42,7	19,1
Erwerbsunfähige	8,3	9,5	17,8	36,2	31,7	22,5
Ruheständler	4,8	6,4	12,1	6,1	5,5	5,3
Hausfrau/-mann	26,4	24,4	33,7	28,8	19,2	12,3
Alle	100,0	100,0	100,0	14,5	10,7	4,9
Erwerbspersonen	60,6	59,7	36,4	12,2	8,4	2,4
Nicht-Erwerbspersonen	39,5	40,3	63,6	20,4	15,0	11,0

¹ Klassifiziert nach der Bezugsperson im Haushalt; ² Arme: Deprivierte Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 70 Prozent des Einkommensmedians, in Prozent aller Armen; ³ Anteil der Armen an den Personen der jeweiligen Gruppe in Prozent; Quellen: Whelan et al., 2003, 40 f.; eigene Berechnungen

weisen dagegen Arbeitslose und Erwerbsunfähige – rund jeder Fünfte ist von Armut betroffen – sowie Hausfrauen und -männer auf (Tabelle 8).

Für alle Gruppen ist die Armutsquote zwischen 1994 und 2001 deutlich gesunken. Relativ schwach ausgeprägt war der Rückgang bei den Ruheständlern, deren Armutsquote lediglich von 6 auf 5 Prozent sank. Angesichts des bei dieser Gruppe sehr stark ausgeprägten Anstiegs der relativen Einkommensarmut ist es jedoch erstaunlich, dass bei den Senioren die Armutsquote überhaupt zurückging. Die allgemeine Verbesserung des Lebensstandards durch die gestiegenen Real-einkommen spiegelt sich hierin wider. Drastisch sank dagegen das Armutsrisiko der Arbeitslosen. Hatte es im Jahr 1994 noch über 50 Prozent betragen, war im Jahr 2001 nur noch weniger als jeder fünfte Arbeitslose wirklich arm. Dies mag auch daran liegen, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen stark zurückgegangen ist. Gerade häufige oder lang andauernde Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit stellen in Irland aber ein besonderes Armutsrisiko dar.

Da die Arbeitslosigkeit in Irland zudem generell deutlich gesunken ist, hat sich auch die Struktur der Armutspopulation grundlegend geändert. Noch im Jahr 1994 waren 45 Prozent aller Armen arbeitslos, 2001 galt dies nur noch für jeden siebten Armen (Tabelle 8). Alle anderen Gruppen, außer den Selbstständigen in und außerhalb der Landwirtschaft, legten dagegen an Bedeutung zu. Die größte Gruppe im Jahr 2001 stellten die Personen, bei denen die Bezugsperson des Haushalts ihren Tätigkeitsschwerpunkt im häuslichen Bereich hatte.

Im Jahr 1994 kam die Zahl der nach irischer Definition wirklich armen Personen der Zahl der einkommensarmen Personen nach Definition der Europäischen Union (Tabelle 3) für die meisten Gruppen nahe. In diesem Jahr hielt es sich also in etwa die Waage, dass bei der irischen Definition einerseits das Teilkriterium Einkommensarmut recht weit gefasst wird – der Schwellenwert liegt hier bei 70 Prozent des Einkommensmedians, während er bei der europäischen Definition nur 60 Prozent des Medians beträgt –, andererseits aber auch tatsächliche Einschränkungen im Lebensstandard vorhanden sein müssen. Hervorstechende Ausnahmen waren die Gruppen der Landwirte und der übrigen Selbstständigen. Hier waren nur rund 5 Prozent nach irischer Definition wirklich arm, während nach EU-Definition etwa jeder Sechste einkommensarm war. Bei den Selbstständigen sagt das laufende Einkommen also offenbar nicht sehr viel über den tatsächlichen Lebensstandard aus. Mögliche Ursachen könnten starke Einkommensschwankungen oder auch Erfassungsprobleme beim Einkommen sein.

Im Jahr 2001 war der Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und Deprivation auch bei den anderen Gruppen deutlich schwächer geworden. Von den Personen, die weniger als 70 Prozent des Einkommensmedians zur Verfügung

hatten, waren lediglich 17 Prozent depriviert und damit nach irischer Definition wirklich arm. Stark ausgeprägt war der Zusammenhang lediglich bei Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen, wo ein Einkommen unterhalb der 70-Prozent-Grenze bei immerhin 39 beziehungsweise 32 Prozent auch mit nicht hinnehmbaren Einschränkungen im Lebensstandard einherging. Gering verdienende Landwirte und sonstige Selbstständige waren dagegen nur noch zu 4 Prozent oder sogar nur zu 2 Prozent depriviert.

Auch bei den Transferempfängern, deren relative Einkommensarmut im Zeitraum 1994 bis 2001 rapide angestiegen ist (Kapitel 4.1), ging die nach irischer Definition wirkliche Armut im selben Zeitraum deutlich zurück. Am stärksten ist der Rückgang bei den Beziehern von Arbeitslosenunterstützung, deren Armutsquote von knapp 30 auf unter 11 Prozent sank. Bei den Beziehern von Altersrente fiel, dem nur geringen Rückgang von Personen in Haushalten von Ruheständlern entsprechend, die Quote dagegen nur von 7 auf 6 Prozent ab (Tabelle 9). Bedenkt man, dass im selben Zeitraum der Anteil der Einkommensarmen in dieser Gruppe von 5 auf 49 Prozent emporschnellte, ist dies dennoch ein erstaunliches Ergebnis. Die deutliche Verbesserung der Realeinkommen auch der Transferempfänger hat also ganz offenbar den Umstand mehr als wettgemacht, dass ihre Einkommenszuwächse nicht mit der Einkommensentwicklung der mittleren Einkommenschichten mithalten konnten.

Enorm gesunken ist auch das Ausmaß der Kinderarmut in Irland. Noch im Jahr 1997 lag die Armutsquote der unter 18-Jährigen mit mehr als 15 Prozent deutlich über dem Durchschnitt (10,7 Prozent). Bis zum Jahr 2001 sank der Anteil der armen Kinder auf nur noch 6,5 Prozent (Whelan et al., 2003, 42). Damit war das Armutsrisiko der Kinder gegenüber dem der Gesamtbevölkerung (Quote 4,9 Prozent)

nur noch leicht erhöht. Besonders armutsgefährdet waren Kinder, wenn sie bei Alleinerziehenden lebten – hier betrug die Armutsquote im Jahr 2001 mehr als 24 Prozent – oder wenn sie in sehr kinderreichen Familien aufwuchsen. Denn bei Paaren mit vier und mehr Kindern lag die Armutsquote bei 10 Prozent. Dagegen wurden nur 1,4 Prozent der Familien mit zwei Kindern als arm eingestuft. In

Tabelle 9

Armutsquoten von Transferempfängern in Irland

Anteil der Armen¹ in Prozent der jeweiligen Gruppe

Bezieher von ...	1994	1997	2001
Altersrente	7,1	9,9	6,0
Arbeitslosenunterstützung	29,8	28,9	10,7
Hilfen bei Krankheit/ Erwerbsunfähigkeit	22,9	16,3	16,3
Hilfen für Alleinerziehende	36,0	24,9	17,6
Hinterbliebenenrente	13,8	10,4	3,7

¹ Deprivierte Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 70 Prozent des Einkommensmedians;
Quelle: Whelan et al., 2003, 43

umgekehrtem Verhältnis zur Kinderarmut zeigt sich bei den über 64-Jährigen dagegen ein leicht unterdurchschnittliches Armutsrisiko.

Armut ist in Irland also kein ausgeprägt altersspezifisches Problem, wenn man Deprivationsindikatoren in die Armutsmessung einschließt. Die Betrachtung der relativen Einkommensarmut allein hat dagegen auf eine ausgeprägte Altersarmut hingedeutet.

Dem insgesamt sehr positiven Bild der irischen Armutsentwicklung ließe sich entgegenhalten, dass die verwendeten Deprivationsindikatoren seit 1987 nicht verändert wurden und daher dem gestiegenen Lebensstandard nicht Rechnung tragen. So stieg etwa der Anteil der Personen, die ein Farbfernsehgerät für einen notwendigen Bestandteil des täglichen Lebens hielten, zwischen 1987 und 1997 von 37 auf 75 Prozent. Zentralheizung und Telefon wurden 1987 noch von weniger als der Hälfte der Befragten, zehn Jahre später aber von mehr als 80 Prozent als Notwendigkeit angesehen (Layte et al., 2000, 562).

Der Kritik an der ausgebliebenen Anpassung der Deprivationsindikatoren kann jedoch vor allem mit zwei Argumenten begegnet werden. Zum einen beschreibt der wichtigste Indikator, nämlich „Schulden/Zahlungsrückstände für normale Lebensführung“, kein festes Lebensstandardmerkmal, sondern ist durch den Bezug auf die normale Lebensführung relativ definiert. Denn diese beinhaltet im Irland des Jahres 2001 andere Dinge als im Irland des Jahres 1987. Zum anderen wurden die Deprivationsindikatoren nicht willkürlich beibehalten, sondern ihre Aussagekraft wurde regelmäßig überprüft.

Dies geschah auf verschiedene Weise. Zunächst wurde mittels eines statistischen Verfahrens (Faktorenanalyse) überprüft, ob die drei Dimensionen der Deprivation noch durch dieselben Indikatoren beschrieben werden oder ob nun auch zusätzliche Merkmale eine Basisdeprivation beschreiben. Dabei ergaben sich für die verschiedenen Erhebungsjahre sehr ähnliche Resultate. Bei mechanistischer Anwendung der Faktorenanalyse wäre im Erhebungsjahr 2000 lediglich der Indikator „Kühlschrank“ aus der Gruppe, die die Wohnqualität beschreibt, zu den Grundbedürfnissen gewechselt. Ein erzwungener Verzicht auf einen Kühlschrank ist in Irland jedoch sehr selten, weshalb die Berücksichtigung dieses Indikators in der Armutsdefinition keinen großen Einfluss auf die Höhe der Armutsquote hätte. Dafür würde aber der Indikator „Schulden für normale Haushaltsführung“ aus der Gruppe der Grundbedürfnisse fallen und den Sekundärbedürfnissen zugerechnet werden (Nolan et al., 2002, 46 f.). Da gerade dieser Indikator inzwischen das mit Abstand größte Gewicht hat, würde dies dazu führen, dass die Deprivationsarmut und damit auch die Quote der wirklichen Armut noch deutlich niedriger ausfielen.

Die Wissenschaftler des ESRI betonen aber, dass die Betrachtung der Ergebnisse der Faktorenanalyse – schon allein aus Gründen der statistischen Datenunsicherheit – nur den Startpunkt in einem Validationsprozess darstellen kann. Wichtig ist ihnen daher vor allem, dass diejenigen, die als arm identifiziert werden, eine Reihe von Charakteristika zeigen, die man mit Armut in Verbindung bringt (Nolan et al., 2002, 48). Ein zentraler Punkt der Validation des Armutsmaßes ist es also, anhand von Außenkriterien zu überprüfen, wie treffsicher ein Armutsmaß Arme von Nicht-Armen unterscheidet.

Hierzu bildeten die irischen Forscher eine Vergleichsgruppe der so genannten potenziell Armen. Die Personen dieser Gruppe hatten ebenso wie die wirklich Armen ein Einkommen von weniger als 60 Prozent des Durchschnittseinkommens, mussten aber bezüglich der originalen Deprivationsindikatoren keine unzumutbaren Einschränkungen im Lebensstandard hinnehmen. Dafür mussten sie aus finanziellen Gründen auf mindestens eines von fünf Merkmalen verzichten, die inzwischen von der überwiegenden Mehrheit besessen und auch als Notwendigkeiten angesehen wurden. Dies waren der Besitz beziehungsweise die Verfügbarkeit von Zentralheizung, Telefon, Auto und Farbfernsehgerät sowie die Möglichkeit, der Familie und Freunden mindestens einmal im Jahr etwas zu schenken.

Ein Vergleich zeigte nun, dass die Gruppe der potenziell Armen ihre finanzielle Situation wesentlich günstiger einschätzte als die Gruppe der wirklich Armen. So gaben nur gut 3 Prozent der potenziell Armen an, große Schwierigkeiten zu haben, mit ihren Einkünften auszukommen, während darüber fast 26 Prozent der wirklich Armen klagten. Vollkommen unzufrieden mit ihrer wirtschaftlichen Situation waren 37 Prozent der wirklich Armen gegenüber 14 Prozent der potenziell Armen. Mit diesem Ergebnis schnitten die potenziell Armen andererseits auch deutlich schlechter ab als die Nicht-Armen, von denen sich nur eine kleine Minderheit von knapp 4 Prozent sehr unzufrieden zeigte (Whelan et al., 2003, 57).

Die Bewertung der psychischen Verfassung ergab auf den ersten Blick keine auffälligen Unterschiede zwischen potenziell und wirklich Armen. Bei beiden Gruppen zeigten sich bei jeweils 39 Prozent der Befragten kritische Werte für die emotionale oder mentale Lage. Dagegen wiesen die Antworten der Nicht-Armen nur bei 12 Prozent der Befragten auf psychische Probleme hin (Whelan et al., 2003, 58). Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Angaben zur psychischen Verfassung stark mit dem (physischen) Gesundheitszustand zusammenhängen, der bei älteren Menschen oft schlecht ist. Gerade unter den potenziell Armen sind jedoch sehr viele Senioren anzutreffen: Die über 64-Jährigen machen über die Hälfte dieser Gruppe aus, bei den wirklich Armen zählt dagegen weniger als jeder Fünfte zu dieser Altersklasse. Vermutlich würde somit die Gruppe der potenziell

Armen auch in Hinblick auf die psychische Verfassung besser abschneiden als die wirklich Armen, wenn dieser Struktureffekt berücksichtigt würde.

Insgesamt ergeben sich also hinsichtlich der beiden genannten Kriterien deutliche Unterschiede zwischen wirklich und nur potenziell Armen. Daher schlussfolgern die Forscher des ESRI, dass sich die Armen als eine Gruppe, die sich von der übrigen Bevölkerung hinsichtlich armutspezifischer Charakteristika deutlich hervorhebt, durch den Originalset von Deprivationsindikatoren am deutlichsten kennzeichnen lassen. Andererseits wäre auch argumentierbar, dass sich die potenziell Armen nicht nur von den wirklich Armen, sondern auch von den übrigen Nicht-Armen deutlich unterscheiden. Aufgrund dieser intermediären Position lohnt sicherlich eine genaue Beobachtung der potenziell Armen, wie sie auch von den Wissenschaftlern des ESRI gefordert wird. Die Zuordnung der potenziell Armen in arm oder nicht-arm ist damit teilweise eine Ermessensfrage und spiegelt somit auch Schwächen in der Konstruktion und vor allem in der Fortschreibung des irischen Armutsindikators wider.

Kritik an der alleinigen Betrachtung des offiziellen Armutsindikators kommt auch von den Forschern des ESRI selbst, die die Schere in der Entwicklung von relativer Einkommensarmut einerseits und von Deprivationsarmut andererseits mit gewisser Sorge betrachten. So machen sie zum einen ein Auseinanderklaffen der Lücke zwischen Armen und Nicht-Armen aus. Diese zeigt sich etwa beim Einkommen: Im Jahr 1987 hatten lediglich 21 Prozent und im Jahr 1994 sogar nur 16 Prozent der armen Haushalte ein Einkommen von weniger als 40 Prozent des Durchschnitts zur Verfügung. Bis zum Jahr 2001 war dieser Anteil auf 48 Prozent emporgeschnellt. Auch bei den sekundären Deprivationsmerkmalen (beispielsweise der Besitz eines Autos oder die regelmäßige Urlaubsreise), die eher allgemeine Wohlstandsindikatoren darstellen, zeigte sich bei den armen Haushalten zwischen 1987 und 1997 nur eine geringe Verbesserung, während sich bei den Nicht-Armen der finanziell bedingte Verzicht etwa halbierte (Layte et al., 2000a, 568). Die Wissenschaftler des ESRI wollen deshalb nicht allein auf den von ihnen entwickelten Armutsindikator setzen, sondern schlagen stattdessen vor, dass sich die Armutsbekämpfung an drei Zielen mit unterschiedlicher Priorität ausrichten sollte (Layte et al., 2000a, 574 f.; Nolan et al., 2002, 63):

- Höchste Priorität hat das Ziel, die Einkommen der einkommensschwachen Haushalte real zu erhöhen und ihre Deprivation (gemessen an einem unveränderten Indikatorsatz) zu senken – der Wohlstand der Armen soll also absolut betrachtet steigen.
- Der offizielle Armutsindikator, also das kombinierte Einkommens- und Deprivationsmaß, soll darüber hinaus einen Rückgang der Armut anzeigen, wobei sich

die Deprivationsindikatoren den im Zeitverlauf veränderten gesellschaftlichen Erwartungen und Ansprüchen anpassen.

- Schließlich soll der Anteil der Personen, die von relativer Einkommensarmut betroffen sind, langfristig zurückgehen. Diese Zielvorgabe hat aber die geringste Priorität.

Die Ziele sind von einem rein absoluten Armutsverständnis hin zu einem rein relativen Armutsverständnis geordnet. Bereits das zweite Ziel ist jedoch insofern als relatives Maß anzusehen, als dass es keine unveränderlichen Standards vorgibt, sondern sich auf die jeweils geltenden gesellschaftlichen Ansprüche bezieht und überdies die relative Einkommensposition als Kriterium mitberücksichtigt. Daher erscheint die zusätzliche Betrachtung der relativen Einkommensarmut – von den ESRI-Forschern selbst mit guten Argumenten als nur sehr bedingt armutsrelevant bewertet – als eigenständige Zielgröße überflüssig. Zudem machen die Wissenschaftler des ESRI nicht klar, wie verfahren werden soll, wenn sich Zielkonflikte zwischen den Kriterien ergeben. Immerhin wird zumindest in einer Veröffentlichung explizit darauf hingewiesen, dass Personen nicht zwangsläufig als arm zu bezeichnen wären, die ausschließlich von relativer Einkommensarmut betroffen sind (Layte et al., 2001, 24).

Hinter der Idee, die relative Einkommensarmut auch als separate Zielgröße zu betrachten, steckt offenbar der Gedanke, dass die gesellschaftlichen Mindestansprüche langfristig genauso schnell steigen könnten wie die Einkommen (Layte et al., 2000a, 557). Das beobachtete Zurückbleiben des Mindeststandards hinter der dynamischen Wohlstandsentwicklung ist womöglich also nur vorübergehend und könnte durch einen späteren Aufholprozess wettgemacht werden (Layte et al., 2000b, 176). Die Reduzierung der relativen Armut könnte dann als präventive Maßnahme verstanden werden, die der Gefahr eines späteren Wiederanstiegs der Armut entgegenwirkt (Layte et al., 2001, 24).

Es ist jedoch keineswegs zwangsläufig, dass sich die Schere zwischen der Entwicklung der Mindestansprüche und dem allgemeinen Wohlstandsniveau auf lange Sicht wieder schließen muss. Denn es geht nicht darum, dass die (relative) Wohlstandskluft zwischen den Bevölkerungsschichten gleich bleibt, sondern darum, dass sich die Teilhabemöglichkeiten und Verwirklichungschancen in der Bevölkerung nicht auseinander entwickeln.

Welche finanziellen Ressourcen nötig sind, um eine ausreichende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, wie hoch also das sozio-kulturelle Existenzminimum ist, hängt von der Entwicklung der sozialen Normen und Institutionen ab. Es ist daher unwahrscheinlich, dass ein als Prozentsatz des mittleren Einkommens errechneter Schwellenwert für die Einkommensarmut über längere

Zeit konstant bleibt (Volkert et al., 2003, 99). So vermutet etwa Krämer, dass in einer wachsenden und wohlhabenden Volkswirtschaft die Armutsgrenze langsamer ansteigen wird als das Durchschnittseinkommen (Krämer, 2000, 56). Denn ob ein Gut für ein menschenwürdiges Dasein notwendig ist, entscheidet sich nicht dadurch, dass es die meisten Nachbarn oder Bekannten besitzen. Vielmehr kommt es auf die durch das Gut eröffneten Verwirklichungschancen an. Gewährleistet etwa ein gut ausgebauter öffentlicher Personenverkehr hohe Mobilität, ist ein Auto auch dann nicht erforderlich, wenn im persönlichen Umfeld der Zweitwagen längst Realität geworden ist. Erst wenn es durch die fast vollständige Verfügbarkeit eines Pkws zum Abbau oder gar zur Abschaffung von Bus- und Straßenbahnlinien käme, würde das Auto zum Bestandteil des sozio-kulturellen Existenzminimums (Krämer, 2000, 54 f.).

So zeigt sich auch für Irland, dass sich die Situation der Armen – trotz deren schlechter gewordenen relativen Einkommensposition – verbessert hat: Von den Armen machten sich im Jahr 1987 noch fast 73 Prozent große finanzielle Sorgen, im Jahr 2001 dagegen nur noch knapp 26 Prozent (Tabelle 10). Insgesamt reduzierte sich der Anteil der Haushalte, die große Schwierigkeiten haben, mit ihren Einkünften auszukommen, in diesem Zeitraum von 32 auf nur noch 2 Prozent. Hinsichtlich der psychischen Belastung waren die Fortschritte im gleichen Betrachtungszeitraum dagegen recht gering. Immerhin schnitten aber sowohl der Durchschnitt der Haushalte im Allgemeinen als auch die armen Haushalte im Besonderen im Jahr 2001 etwas besser ab als 1987.

Nimmt man beide Kriterien zusammen, hat sich also auch die Situation der

Auswirkungen der Armut in Irland

Tabelle 10

Anteil der betroffenen Haushalte in Prozent der jeweiligen Gruppe

		Große finanzielle Schwierigkeiten	Psychische Probleme
Arme ¹	1987	72,7	41,2
	2001	25,6	39,3
Alle	1987	31,6	17,3
	2001	2,1	14,9

¹ Arme: Deprivierte Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensdurchschnitts;

Quellen: Nolan/Whelan, 1996, 140; Whelan et al., 2003, 57 f.; eigene Berechnungen

Armen in Irland deutlich gebessert. Dieser Sachverhalt deutet darauf hin, dass es durch die Beibehaltung des ursprünglichen Satzes von Deprivationsindikatoren nicht zu einer deutlichen Verschärfung des Armutsbegriffs gekommen ist, mit dem heute nur noch die Ärmsten der Armen identifiziert werden könnten. Es ist daher äußerst unwahrscheinlich, dass es sich bei dem mit dem irischen Armutskindikator gemessenen deutlichen Rückgang der Armut lediglich um ein statistisches Artefakt handelt.

Zusammenfassung

- Die Entwicklung der beiden Teilkomponenten des irischen Armutsindikators, Einkommensarmut und Deprivationsarmut, divergiert.
- Die relative Einkommensarmut ist zwischen 1987 und 1994 leicht gesunken, zwischen 1994 und 2001 aber wieder gestiegen. Die Intensität der Einkommensarmut hat zunächst abgenommen und dann wieder zugenommen.
- Wichtige Gründe für den Rückgang der Einkommensarmut im Zeitraum 1987 bis 1994 sind die besonders hohe Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen aus Haushalten von gering verdienenden Männern und die stärkere Fokussierung der Sozialleistungen auf einkommensschwache Haushalte. Zwischen 1994 und 2001 nahm die Einkommensarmut nicht zuletzt deshalb zu, weil der Anstieg der Transferleistungen zwar mit der Erhöhung der Bruttoverdienste, nicht aber mit der Entwicklung der Nettoverdienste Schritt halten konnte.
- Deutlich gesunken ist im Untersuchungszeitraum 1987 bis 2001 die Deprivationsarmut, besonders zwischen den Jahren 1994 und 2001. In dieser Periode verringerte sich der Anteil der deprivierten Haushalte von 24 auf 8 Prozent.
- Die Entwicklung des zusammengesetzten Armutsindikators wurde eindeutig vom Verlauf der Deprivationsarmut dominiert. Denn die Deprivationsquote von relativ gesehen einkommensarmen Haushalten ist durch den enormen Wohlstandsanstieg stark zurückgegangen. Der Anteil der wirklich Armen verringerte sich dadurch nach nur schwachem Rückgang zwischen 1987 und 1994 im Zeitraum von 1994 bis 2001 von 15 auf 5 Prozent.
- Besonders hoch ist das Armutsrisiko von Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen mit rund 20 Prozent und von Hausfrauen und -männern (12 Prozent). Äußerst niedrig ist die Armutsquote dagegen bei Haushalten von Erwerbstätigen und bei Familien mit zwei Kindern. Ruheständler haben trotz hohen Risikos relativer Einkommensarmut nur eine durchschnittlich hohe Armutsquote.
- Eine Analyse von Kriterien, die die Auswirkungen von Armut beschreiben – etwa die psychische Verfassung und finanzielle Schwierigkeiten –, bestätigt den gemessenen Rückgang der Armut und zeigt, dass sich die Situation der Armen klar verbessert hat.

5

Die Maßnahmen der irischen Regierung zur Armutsbekämpfung

Das vorangegangene Kapitel hat gezeigt, dass Irland während seiner wirtschaftlichen Boomphase beachtliche Erfolge in der Armutsbekämpfung erzielen konnte. Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob es tatsächlich einen kausalen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsrückgang gibt oder ob es sich nur um eine zeitliche Koinzidenz handelt. In diesem Kapitel wird deshalb skizziert, was die Regierung konkret unternommen hat, um die Armut zu reduzieren.

Irland hat als erstes europäisches Land im Jahr 1997 eine Anti-Armut-Strategie (NAPS) entwickelt, die mit einer konkreten Zielvorgabe zur Senkung der Armutsquote verknüpft war. In diesem Zehnjahresplan zur Armutsbekämpfung markiert die Vorgabe, den Anteil der wirklich Armen von 9 beziehungsweise 15 Prozent auf 5 beziehungsweise 10 Prozent bis zum Jahr 2007 zu senken, das zentrale Ziel (Government of Ireland, 1997, 9). Die unterschiedlichen Werte ergeben sich aus zwei verschiedenen Armutsdefinitionen: Der jeweils höhere Wert bezieht sich auf die gängige Variante des irischen Armutsindikators. Hier gelten Personen als arm, bei denen Deprivationsarmut und Einkommensarmut bei einem Schwellenwert von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens zusammenfallen. Der kleinere Wert bezieht sich auf eine ähnliche Definition, fasst die Einkommensarmut aber enger, indem der Schwellenwert auf 50 Prozent des mittleren Einkommens gesetzt wird.

Die Ausgangswerte zu den Armutsquoten bezogen sich allerdings nicht auf tatsächliche Daten des Jahres 1997, sondern auf Angaben der damals aktuellsten Untersuchung des Jahres 1994. Als dann die Werte aus der Erhebung von 1997 vorlagen, stellte sich heraus, dass die Zielvorgabe für 2007 bereits annähernd erreicht war: Die Armutsquote betrug lediglich 7 beziehungsweise 10 Prozent. Daraufhin wurde im Juni 1999 die Zielvorgabe verschärft: Die Armutsquote sollte nun bis zum Jahr 2004 auf 5 Prozent (bezogen auf die gängige etwas weiter gefasste Definition) gesenkt werden, was eine Halbierung gegenüber dem Stand von 1997 bedeuten würde. Auch dieses Ziel wurde bereits im Jahr 2001 erreicht.

Neben diesem globalen Ziel wurden in der Anti-Armut-Strategie (NAPS) des Jahres 1997 weitere Vorgaben postuliert:

- Die Sozialleistungen sollten so erhöht werden, dass sie zumindest den unteren Wert der von der „Commission on Social Welfare“ empfohlenen Spanne erreichen.

- Die Arbeitslosenquote sollte von knapp 12 Prozent im April 1996 auf 6 Prozent im Jahr 2007 gesenkt werden. Auch die Langzeit-Arbeitslosenquote sollte von 7 auf 3,5 Prozent halbiert werden. Diese Ziele konnten bereits im Jahr 1999 erreicht werden.
- Die Zahl der Schulabbrecher und Frühabgänger sollte erheblich gesenkt werden. Bis zum Jahr 2000 sollten 90 Prozent und bis zum Jahr 2007 sogar 98 Prozent der Schüler die Sekundarstufe abschließen. Binnen fünf Jahren sollten keine Schüler mehr gravierende Lese- und Rechenschwächen aufweisen.
- In benachteiligten Stadtgebieten sollte der Anteil der deprivierten Haushalte durch eine Erhöhung des Lebensstandards und eine Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten reduziert werden – vor allem durch die Verringerung der Arbeitslosigkeit und darunter besonders der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Auch in ländlichen Räumen sollten die nationalen Ziele der Strategie verwirklicht werden. Insbesondere sollten hierzu die Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten verbessert werden.

Als wesentlichster Kern der Strategie gegen Armut wird jedoch trotz dieser Punkte klar das globale Armutsziel gesehen. So sieht etwa das ESRI die Tatsache, dass Irland erstmals ein offizielles Ziel zur Armutsbekämpfung festsetzt, als großen Fortschritt an. Die Ziele zur Bekämpfung der Armut in ländlichen Bezirken und in städtischen Problemgebieten werden dagegen als so vage angesehen, dass sie kaum erwähnenswert seien (Nolan, 1997, 7). Positiv herausgestellt wurde, dass es sich bei der Anti-Armuts-Strategie nicht um eine einmalig verkündete Willenserklärung handelt, sondern dass institutionelle Regelungen geschaffen wurden, um das Thema der Armutsbekämpfung dauerhaft auf der politischen Agenda zu halten (Frazer, 1997, 4). So ist die NAPS 1997 mit dem Abkommen Partnership 2000, der damals aktuellen dreijährigen Vereinbarung zwischen Regierung und Sozialpartnern, verknüpft. Mit dem National Economic and Social Forum (NESF) und der Combat Poverty Agency (CPA) gibt es zwei Organisationen, die die Implementierung der Strategie beobachten und evaluieren. Ein Amt für soziale Eingliederung (National Office for Social Inclusion), das an das Sozialministerium berichtet, soll die verschiedenen Aktivitäten zur Armutsbekämpfung koordinieren und Kontakt zu den Beratergruppen halten. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde zudem das so genannte Poverty Proofing eingeführt: Alle neu eingebrachten Gesetzentwürfe müssen auf ihre Auswirkungen auf Armut geprüft werden.

Gleichzeitig wurde jedoch etwa von der Combat Poverty Agency kritisiert, dass die Vorgaben nicht ehrgeizig genug seien (Frazer, 1997, 4). Diese Mahner behielten insofern Recht, als dass das globale Ziel der Armutsreduzierung schon 1997 und das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu halbieren, bereits 1999 erfüllt wurden.

Im Jahr 2002 wurden daher die Ziele unter dem Programmtitel „Building an Inclusive Society“ neu festgesetzt (Department of the Taoiseach, 2002):

- Die Armutsquote soll auf der Basis des gängigen Armutsindikators auf 2 Prozent gesenkt werden. Wenn möglich, soll die so gemessene wirkliche Armut vollständig beseitigt werden. Dieses für die Bevölkerung insgesamt aufgestellte Globalziel gilt auch speziell für Kinder, Frauen, Senioren, für die Landbevölkerung und für die Bewohner städtischer Gebiete. Zudem sollen die Unterschiede im Geburtsgewicht zwischen Kindern aus den untersten und obersten sozialen Gruppen bis 2007 um 10 Prozent reduziert werden.
- Die sozialen Transferleistungen sollen bis zum Jahr 2007 auf einen Mindestbetrag von 150 Euro je Woche (gemessen in Preisen von 2002) erhöht werden.
- Langzeitarbeitslosigkeit soll so bald wie möglich, aber spätestens bis zum Jahr 2007 völlig beseitigt werden. Die Arbeitslosenquote der gefährdetsten Gruppen soll bis zum Jahr 2007 auf den nationalen Durchschnittswert abgesenkt werden. Die Erwerbstätigenquote der Frauen soll bis zum Jahr 2010 auf 60 Prozent erhöht werden.
- Der Anteil der Schüler mit starken Lese- und Schreibproblemen soll bis zum Jahr 2007 halbiert werden. Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung mit beschränkten Lese- und Schreibschwierigkeiten soll bis 2007 auf 10 bis 20 Prozent reduziert werden.
- Das Wohnungsangebot soll generell nachfragedeckender werden. Zwischen den Jahren 2000 und 2006 sollen 41.500 zusätzliche Sozialwohnungen (einschließlich Erwerb aus dem Bestand) finanziert werden. Bereits bis Ende 2004 sollten genügend Notunterkünfte für Obdachlose bereitstehen.
- Die Verkehrsinfrastruktur in ländlichen Gebieten soll ausgebaut und der Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie zu Gesundheitsdienstleistungen erleichtert werden.

Zusätzlich wurden Zielvorgaben für Nicht-Sesshafte und Behinderte aufgestellt und Bekenntnisse zur Bekämpfung von Kriminalität und Drogenmissbrauch abgelegt. Gerade in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Armutsquote sind die Ziele damit deutlich höher gesteckt worden. So würde eine Armutsquote von 2 Prozent gegenüber der im Jahr 2001 erreichten Quote von 5 Prozent mehr als eine Halbierung bedeuten. Schwierig dürfte es werden, die Erreichung dieses Ziels zu überprüfen. Denn die Werte aus der neuen Erhebung der Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), sind mit den Angaben aus der vorangegangenen Erhebung nicht mehr vergleichbar und liegen auf deutlich höherem Niveau. Für das Jahr 2003 ergibt sich auf Grundlage der EU-SILC eine Armutsrate von 11,6 Prozent (CSO, 2005). Wesentlich entwertet wird das Ziel,

die Armutsrate auf ein so niedriges Niveau abzusenken dadurch, dass hierfür kein konkreter Zeitpunkt genannt wird. Damit ist die scheinbar sehr ehrgeizige Vorgabe nicht viel mehr als eine bloße Absichtserklärung. Ambitionierter erscheint daher das Ziel, bis zum Jahr 2007 die Langzeitarbeitslosigkeit vollständig zu beseitigen. Denn die Quote der Langzeitarbeitslosen, die im Jahr 2001 noch 1,2 Prozent der Erwerbspersonen betrug, ist danach in der Tendenz geringfügig angestiegen und erreichte 2004 einen Wert von etwa 1,5 Prozent.

Keine gesonderte Zielvorgabe wurde dagegen zur Reduzierung der Einkommensungleichheit gemacht. Obwohl dies aus den in Kapitel 4.3 genannten Gründen auch nicht als zwingend notwendig erscheint, wirken die von der Regierung vorgebrachten Rechtfertigungen doch sehr defensiv und wenig überzeugend. So wird argumentiert, dass die Einkommensarmut von einer Vielzahl von Faktoren, wie etwa dem Verdienstniveau, der Haushaltsstruktur, der Arbeitslosenquote und dem Steuer- und Transfersystem abhängt (Department of the Taoiseach, 2002, 10). Dies ist zwar richtig, trifft aber auf den irischen Armutsindikator nicht weniger zu. Hingegen darf angenommen werden, dass die relative Einkommensarmut stärker auf konjunkturelle Einflüsse reagiert, worauf beispielsweise Untersuchungen für Deutschland hindeuten (Frick et al., 2005).

Dadurch, dass die irische Regierung die relative Einkommensarmut, die im Wesentlichen ein Maß der Einkommensungleichheit ist, nicht zur Zielgröße macht, verringert sie den politischen Druck, verstärkt Umverteilungsmaßnahmen durchführen zu müssen. Damit können marktwirtschaftliche Leistungsanreize erhalten bleiben und Konflikte mit einer wachstums- und wettbewerbsorientierten Politik vermindert werden. Deren Wichtigkeit betont die Regierung auch in der revidierten Anti-Armuts-Strategie, indem sie die Fortführung einer soliden Wirtschafts- und Finanzpolitik als wichtigsten Ansatz zur Armutsbekämpfung ansieht (Department of the Taoiseach, 2002, 5). Daher müsse auch sorgfältig überlegt werden, ob und in welchem Umfang zusätzliche Gelder bereitgestellt werden können, um die in der Strategie zusätzlich vereinbarten Sekundärziele zu erreichen. Somit wird also ein Teil der Ziele unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt.

Institutionell wurde die Bekämpfung der Armut nicht nur durch die Schaffung von Komitees und Beratungsorganisationen unterstützt. Auch alle Ministerien sind gefordert, da sie seit Mitte 1998 alle wichtigen Gesetzesvorlagen auf ihre Armutswirkung hin überprüfen müssen (Poverty Proofing). Ziel hierbei ist es nicht, sämtliche politischen Maßnahmen explizit auf die Benachteiligten auszurichten, sondern sicherzustellen, dass die Belange der Armen ernsthaft in Betracht gezogen werden, wenn Maßnahmen getroffen werden, die sie betreffen können (NESC, 2001, 7). Dabei kann es durchaus sein, dass ein Gesetzesvorschlag po-

sitive Auswirkungen auf eine Armutsrisikogruppe hat, aber möglicherweise die Lage einer anderen Gruppe noch weiter verschlechtern könnte. In diesem Fall sind alle Effekte darzustellen.

Eine Evaluierung der Armutskontrolle selbst ergab, dass sie keine direkten Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung hat. Auch eine politische Neuorientierung konnte nicht beobachtet werden. Möglicherweise hat sich in den Köpfen der Verantwortlichen aber ein stärkeres Bewusstsein für die Armutsproblematik festgesetzt (NESC, 2001, 14). Gerade in den Kernbereichen, etwa in der Haushaltsplanung, bleibt die Wirkung auf die Armut aber nur eines von verschiedenen Kriterien, an denen sich die Regierung bei der Festsetzung des Budgets orientiert. So heißt es zwar in der Anti-Armut-Strategie, dass bei der Entscheidung über die Ausgabenprioritäten das Thema der Armutsbekämpfung eine Schlüsselrolle einnehmen soll. Hingegen wird beispielsweise in der Armutsbewertung des Haushalts 2001 explizit darauf hingewiesen, dass daneben noch viele andere legitime Ziele verfolgt werden und Grundlage für die Gesamtbewertung des Haushalts sein können. Hierzu gehören etwa die Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz, die Schaffung von Leistungsanreizen, die Beseitigung von Markthindernissen und die Preisstabilität – allesamt bedeutende Faktoren für die Erhöhung des allgemeinen Wohlstandsniveaus (Department of Finance, 2000). Die Regierung behält somit den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität des Standorts Irland für Investoren und Arbeitskräfte im Blick.

Dies spiegeln auch die Haushaltszahlen wider. Sie zeigen, dass der Staat bis zum Jahr 2001 den Fokus in weit stärkerem Maße auf Steuersenkungen als auf die Erhöhung der Sozialleistungen gelegt hat. Zu diesem Ergebnis führt ein Vergleich der tatsächlich durchgeführten Änderungen im Steuersystem und bei den Sozialleistungen mit einem fiktiven Haushalt, bei dem Sozialleistungen, Steuerfreibeträge und -schwellenwerte im Ausmaß der Lohnerhöhungen ansteigen. Ein solcher Haushalt wäre verteilungsneutral. Im Zeitraum 1987 bis 1994 wich der tatsächliche Haushalt nur geringfügig von dieser Benchmark ab. Im Schnitt machten die Steuersenkungen ungefähr 74 Millionen Pfund (umgerechnet 93 Millionen Euro) aus. Die Sozialleistungen blieben leicht hinter der Lohnentwicklung zurück – hierfür wurden pro Jahr etwa 20 Millionen Pfund (knapp 25 Millionen Euro) weniger ausgegeben, als dies bei einer gegenüber dem Basisjahr verteilungsneutralen Entwicklung des Haushalts der Fall gewesen wäre (Tabelle 11).

Da aber gerade die Sozialleistungen mit den niedrigsten Sätzen in dieser Phase am deutlichsten angehoben wurden, erhöhte sich die Treffsicherheit der Transfers zugunsten der unteren Einkommenschichten. So entfielen im Jahr 1994 über 65 Prozent der Leistungen auf Haushalte mit einem Einkommen von weniger als

der Hälfte des Durchschnittswerts. Im Jahr 1987 lag dieser Anteil erst bei 56 Prozent (Callan/Nolan, 2000, 186). Von daher profitierten die beiden untersten Einkommensdezile insgesamt am stärksten von den Änderungen im Steuer- und Sozialsystem. Ihr Einkommen war 1994 um gut 6 Prozent höher als es bei einem gegenüber 1987 verteilungsneutral fortgeschriebenen Haushalt der Fall gewesen wäre. Verlierer war dagegen die untere Mittelschicht, denn das viert- und fünftunterste Dezil musste Einbußen von rund 3 Prozent hinnehmen.

Mit steigendem Einkommen wurden die Umverteilungsnachteile zunächst kleiner und schlugen dann in immer größer werdende Vorteile um. Das wohlhabendste Zehntel konnte einen Einkommenszuwachs von annähernd 6 Prozent verbuchen (Callan/Nolan, 2000, 196).

In der wirtschaftlichen Boomphase von 1994 bis 2001 konnte der Staat die Steuern noch weit stärker senken. Im Jahresdurchschnitt gab es Steuersenkungen in Höhe von fast 500 Millionen Pfund (annähernd 630 Millionen Euro). Dagegen nehmen sich die Erhöhungen der Sozialleistungen von jährlich immerhin knapp 50 Millionen Pfund (62 Millionen Euro) gegenüber dem Referenzhaushalt eher bescheiden aus. Andererseits bedeuten diese positiven Abweichungen im Vergleich zum Benchmark-Haushalt wegen dessen Lohnindexierung, dass die Sozialleistungen des Staates schneller gestiegen sind als die Bruttolöhne. Da die sozio-demografischen Strukturen der Bevölkerung in den Modellrechnungen des ESRI konstant gehalten wurden, gilt auch, dass die Sozialleistungen je Empfänger stärker gestiegen sind als die Löhne je Arbeitnehmer. Die Regierung hat also die aus der hervorragenden Wirtschaftsentwicklung entstandenen Spielräume durchaus genutzt, um die Transferzahlungen kräftig anzuheben. In dem betrachteten Zeitraum war dies besonders im Jahr 2001 der Fall. Jedoch waren die Steuererleichterungen vom Volumen her noch wesentlich bedeutender. Da die unteren Einkommensgruppen keine Steuern zahlen, konnten sie auch nicht von Senkungen der Einkommensteuer profitieren. Weil zudem die verschiedenen Sozialleistungen nicht noch stärker auf einkommensschwache Haushalte konzen-

Einkommensteuern und Sozialleistungen im irischen Haushalt

Tabelle 11

Abweichungen im Vergleich zu einem verteilungsneutral fortgeschriebenen Referenzhaushalt; Jahresdurchschnitte in Millionen Euro

Zeitraum	Steuersenkungen	Sozialleistungen
1987–1994	93	–25
1994–2001	629	62
1998–1999	470	10
1999–2000	1.050	21
2000–2001	949	268
2001–2002	98	374

Quellen: Callan et al., 2001, 47; Walsh, 2002, 4; eigene Berechnungen

triert wurden, bewirkten die Reformen im Steuer- und Transfersystem insgesamt eine Umverteilung zulasten der unteren Einkommensschichten.

Die Budgets der Jahre 1995 bis 1998 haben den beiden untersten Dezilen insgesamt sogar leichte Einkommenseinbußen gegenüber dem Referenzbudget in Höhe von knapp 2 Prozent gebracht. Die Dezile der oberen Einkommenshälfte konnten dagegen Gewinne von bis zu knapp 5 Prozent verbuchen (Callan/Nolan, 2000, 196). Der Haushalt 1999 brachte zwar keine nennenswerten Nachteile für die Privathaushalte mit niedrigen Einkommen, begünstigte aber alle anderen Einkommensschichten, wobei die mittleren Einkommensklassen relativ betrachtet am besten abschnitten. Das Budget 2000 favorisierte dann wieder die Wohlhabendsten, wenngleich auch die übrige Bevölkerung von den Reformen profitierte. Das einkommensschwächste Fünftel konnte jedoch nur einen Einkommensvorteil von einem knappen Prozent erreichen, während sich das oberste Quintil um 4 Prozent besser stellte (Callan et al., 2004b, 45). Sehr expansiv wirkte der Haushalt 2001. Er brachte allen Dezilen Einkommensverbesserungen zwischen gut 3 und gut 4 Prozent. Diese in etwa verteilungsneutrale Wirkung ergab sich durch die Überlagerung mehrerer Maßnahmen: Die Reduktion des Standard- und des Spitzensteuersatzes um jeweils 2 Prozentpunkte begünstigte insbesondere die Haushalte mit höheren Einkommen. Die Erhöhung der Grundfreibeträge nutzte (relativ betrachtet) den mittleren Einkommensgruppen am meisten, während die unteren Einkommensschichten von der kräftigen Erhöhung des Kindergeldes um 32 Euro je Monat und der deutlichen Anhebung der übrigen Sozialtransfers profitierten.

Insgesamt brachten die auf den Beschluss der Anti-Armut-Strategie folgenden Haushalte zunächst keine verteilungspolitische Wende. Die Budgets der Jahre 1998 bis 2001 brachten den beiden untersten Dezilen lediglich Vorteile von jahresdurchschnittlich rund 1 Prozent, während die übrigen Einkommensgruppen Zuwächse von rund 2 bis 3 Prozent verbuchen konnten, wobei die mittleren Einkommensschichten am besten abschnitten (Walsh, 2002, 4). Damit zeigt sich, dass die Haushalte bis zum Jahr 2001 nicht über direkte Effekte zum beachtlichen Rückgang der Armutsquote beigetragen haben. Die Einkommensungleichheit und die relative Einkommensarmut dürften durch die Reformen bei der Einkommensteuer und den Sozialleistungen sogar leicht zugenommen haben.

Wie in Kapitel 2 beschrieben, haben die Steuersenkungen aber nicht nur die Arbeitsanreize gefördert, sondern als Teil der Sozialabkommen auch zu einer Dämpfung der Lohnerhöhungen beigetragen und so mitgeholfen, die Wettbewerbsfähigkeit der irischen Unternehmen zu verbessern und die Attraktivität Irlands für ausländische Investoren zu erhöhen. Damit wurde auch der Wachstumsprozess

gestärkt, wodurch die Einkommen breiter Bevölkerungsschichten beträchtlich steigen konnten. Der gestiegene Wohlstand dürfte wiederum die Deprivationsarmut und damit auch die durch den zusammengesetzten irischen Armutsindikator gemessene Armut gesenkt haben. Die deutliche Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit, die nicht zuletzt der dynamischen Wachstumsentwicklung zu verdanken ist, könnte sich zudem positiv auf die Einkommensungleichheit ausgewirkt haben. Somit hat die irische Regierung durch ihre Haushaltsmaßnahmen zwar nicht auf direktem Wege zu einer Senkung der Armutsquote beigetragen, jedoch dürfte die Haushaltspolitik als wichtiger Bestandteil der Wachstumsstrategie die Armut deutlich gelindert haben. Diese indirekte Wirksamkeit ist allerdings nur schwer evaluierbar und stellt insofern auch den Sinn der a priori durchgeführten formellen Armutskontrolle von Gesetzesvorlagen infrage.

Der Haushalt 2002 markierte dagegen einen Wechsel zu einer stärker umverteilenden Politik. Über alle Budgets der Jahre 2002 bis 2005 hinweg profitierten die untersten beiden Quintile am stärksten, während das wohlhabendste Fünftel der Bevölkerung die geringsten relativen Einkommenszuwächse erhielt oder durch die Budgets im Vergleich zu einem lohnindexierten Haushalt sogar leichte Einbußen hinnehmen musste (Tabelle 12). Nimmt man nur die unmittelbaren Effekte, wurde die relative Einkommensarmut durch die Staatshaushalte 2002, 2004 und 2005 um jeweils einen halben Prozentpunkt gesenkt (Walsh, 2002, 5; Callan et al., 2003, 5; Callan et al., 2004b, 45).

In allen Haushaltsjahren lag der Schwerpunkt eindeutig auf der Erhöhung der Sozialausgaben, während Steuersenkungen, sofern es diese überhaupt gab, nur gering ausfielen. Schwerpunkt bei den Sozialausgaben war die schon mit dem Haushalt 2001 begonnene kräftige

Verteilungswirkung der irischen Staatshaushalte						
Tabelle 12						
Abweichungen im Vergleich zu einem verteilungsneutralen Referenzhaushalt; in Prozent des Einkommens						
	Budget 2000	Budget 2001	Budget 2002	Budget 2003	Budget 2004	Budget 2005
1. Quintil	0,8	3,4	4,0	0,0	3,4	4,1
2. Quintil	2,4	3,3	2,9	0,4	2,0	1,9
3. Quintil	2,8	3,5	1,4	-0,4	0,5	1,1
4. Quintil	3,3	3,9	0,7	-0,5	0,2	0,7
5. Quintil	4,0	4,4	0,6	-0,7	-0,2	0,4

Quelle: Callan et al., 2004b, 45

Anhebung des Kindergelds. Insgesamt wurde es von knapp 54 Euro je Monat im Jahr 2000 auf fast 142 Euro im Jahr 2005 erhöht. Ab dem dritten Kind werden sogar gut 177 Euro bezahlt. Damit hat sich das Kindergeld jahresdurchschnittlich um 21 Prozent erhöht. Die Kindergeldanhebungen sind dabei Bestandteil einer stärker individualisierenden Steuerpolitik, bei der die Übertragbarkeit von

Grundfreibeträgen zwischen Ehepartnern eingeschränkt wurde. Dabei wurden auch die Kinderfreibeträge abgeschafft. Insgesamt soll mit dieser Politik die Frauenerwerbstätigkeit gefördert werden (Combat Poverty Agency, 2003, 11). Auch hier werden also Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung miteinander verzahnt.

Stärker als es der Lohnentwicklung entsprach, wurden auch die übrigen Sozialtransfers erhöht. Zumeist waren die Zuwächse bei den Sozialleistungen mit den niedrigsten Beträgen relativ betrachtet am höchsten, so dass die ärmsten Haushalte am stärksten profitieren konnten. Die Steueränderungen sahen vor allem Erhöhungen des Arbeitnehmerfreibetrags und teilweise auch des Grundfreibetrags vor. Durch das Budget 2005 ist sichergestellt, dass ein Arbeitnehmer, der Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn von inzwischen sieben Euro je Stunde arbeitet, keine Steuern zahlen muss. Im Jahr 2005 wurde auch der Einkommensbereich für den Standardsteuersatz (20 Prozent) ausgeweitet. Insgesamt gab es also keine bedeutsamen Steuererleichterungen mehr und die Steuersätze blieben seit 2001 unverändert. Dennoch sorgte die Regierung für zusätzliche Wachstumsimpulse, indem sie die Körperschaftsteuer reduzierte: zunächst von 20 auf 16 Prozent im Jahr 2002 und dann auf 12,5 Prozent im Jahr 2003. Andererseits relativieren sich die Wirkungen der erhöhten Sozialtransfers durch die in diesen beiden Jahren um je 1 Prozentpunkt heraufgesetzte Mehrwertsteuer und die ebenfalls angehobenen Steuern für Benzin und Tabak.

Die Maßnahmen der irischen Regierung zur Armutsbekämpfung lassen sich allerdings nicht allein auf die Änderungen im Steuer- und Transfersystem reduzieren. Auch der National Development Plan 2000–2006 (NDP), in dem die wichtigsten staatlichen Investitionsvorhaben insbesondere im Infrastrukturbereich gebündelt sind, widmet einen bedeutenden Teil der veranschlagten Mittel der Förderung sozialer Inklusion. Das Globalziel des NDP ist es, mittel- und langfristig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die irische Wirtschaft ihr hohes Wachstumstempo bei Output und Beschäftigung nachhaltig beibehalten kann. Die unzureichende Infrastrukturausstattung in einigen Bereichen wird dabei als wichtiger Engpassfaktor angesehen. Als Wachstumsbremse wird von den politisch Verantwortlichen darüber hinaus ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ausgemacht. Schließlich sieht die Regierung auch ein regionales Ungleichgewicht im Wachstumsprozess als wirtschaftspolitisches Problem an (Government of Ireland, 1999, 8 f.). Um diese Engpässe und Schief lagen zu beseitigen oder zumindest abzumildern, stellt die irische Regierung in den sieben Jahren von 2000 bis 2006 ein Investitionsvolumen von insgesamt 51,5 Milliarden Euro (in Preisen von 1999) in Aussicht.

Hiervon sollen allein 19 Milliarden Euro – das sind 37 Prozent des Gesamtvolumens – die soziale Inklusion fördern. Der Löwenanteil entfällt mit mehr als 10 Milliarden Euro auf Infrastrukturmaßnahmen. Größter Posten hierunter ist mit 7,6 Milliarden Euro der Ausbau des sozialen Wohnungsbaus, mit dem man der generellen Übernachtungsfrage auf dem Wohnungsmarkt begegnen will (Government of Ireland, 1999, 189 f.). Denn durch die Engpässe am Wohnungsmarkt sind Hauspreise und Mieten stark angestiegen, was wiederum den Nachfragedruck auf Sozialwohnungen deutlich erhöht hat. Mit den bereitgestellten Geldern sollen zum einen neue Wohnungen gebaut werden, zum anderen sollen aber auch die bestehenden Wohnungen modernisiert und renoviert werden.

Weitere 2,5 Milliarden Euro werden in Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens investiert. Hiermit will man unter anderem die Selbstversorgungsmöglichkeiten der Kommunen erhöhen und damit die Wege zu Gesundheitseinrichtungen verkürzen. Erreicht werden soll hierdurch eine Verbesserung des Gesundheitszustands gerade einkommensschwacher und sozial benachteiligter Gruppen, um so ihre Erwerbsfähigkeit zu erhöhen und ihnen dadurch den Ausstieg aus der Armut zu erleichtern. Auch hier schwingt also als Motiv die Wachstumsstimulierung mit, die in diesem Fall durch eine Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials erreicht werden soll.

Insgesamt 7,6 Milliarden Euro sind für Maßnahmen vorgesehen, mit denen vor allem Menschen geholfen werden soll, die hohe Defizite in der Schul- oder Berufsausbildung haben. So richten sich mehrere Programme an Langzeitarbeitslose und an von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen mit dem Ziel, ihre Ausbildung zu verbessern oder ihnen bestehende Bildungs- und Trainingsmöglichkeiten aufzuzeigen und sie dort hinzuführen. Unterstützungsmaßnahmen sollen denjenigen Arbeitslosen helfen, die alleine nicht mehr imstande sind, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Darüber hinaus soll erreicht werden, dass auch sozial Schwache von der frühen Kindheit bis zum Erwachsenenalter im Bildungssystem verbleiben.

Die irische Regierung begründet ihren Maßnahmenkatalog mit zwei Motiven: Zum einen wird auf Studien verwiesen, laut denen die Grundlagen der Bildungsbiografie bereits im sehr frühen Kindesalter gelegt werden. Frühe Versäumnisse können daher zu einem späteren Schulabbruch und schließlich auch zu Arbeitslosigkeit und dauerhafter sozialer Ausgrenzung führen. Die Hilfen zum lebenslangen Lernen sollen jedoch nicht nur die soziale Inklusion fördern, sondern auch die anwachsenden Engpässe an Humankapital beseitigen helfen (Government of Ireland, 1999, 190). Auch an dieser Stelle wird also die hohe Priorität dauerhaften Wachstums in Irland deutlich.

Selbst in den Lohn- und Sozialabkommen zwischen Regierung, Sozialpartnern und Wohlfahrtsverbänden spiegelt sich wider, dass auch dann, wenn es um die Bekämpfung der Armut geht, Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums mitbetrachtet werden. So wurde in der Vereinbarung „Partnership 2000“, die die Jahre 1997 bis 1999 betraf, erstmals als zentrale Herausforderung formuliert, dass die soziale Inklusion in Irland gestärkt werden solle und dass die Früchte des Wirtschaftswachstums gleichmäßiger zu verteilen seien (Department of the Taoiseach, 1996, 3). Als wesentliche Ursache der wachsenden Ungleichheit wird die Langzeitarbeitslosigkeit angesehen. Daraus ergibt sich, dass das Ziel einer höheren sozialen Inklusion nur erreicht werden kann, wenn neben einer schlüssigen Inklusionsstrategie auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gestärkt wird (Department of the Taoiseach, 1996, 4). Schon in der darauf folgenden Vereinbarung „Programme for Prosperity and Fairness“ (2000 bis 2002) wird die Schaffung einer faireren und stärker inkludierenden Gesellschaft an letzter Stelle der vier aufgezählten Ziele genannt. Erstgenanntes Ziel ist es dagegen, die Wirtschaft in einer sich rasch wandelnden Welt wettbewerbsfähig zu halten (Department of the Taoiseach, 2000, 3). In anderer Betrachtung wird eine dynamische und kompetitive Wirtschaft als ein Kernelement einer fairen und inklusiven Gesellschaft gesehen.

Somit zeigt sich insgesamt, dass die irische Regierung zwar etliche diskretionäre Maßnahmen gegen Armut und Ausgrenzung ergriffen hat. Dabei hat sie es aber stets vermieden, im bedeutenden Maße Umverteilungsmaßnahmen einzuleiten, sondern war im Gegenteil bestrebt, Leistungsanreize etwa durch Steuer-senkungen zu stärken und eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. So folgert auch Nolan (2003, 9), dass der Rückgang der Armut in Irland in erster Linie der äußerst günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu verdanken sei und dass die irische Anti-Armuts-Strategie allenfalls einen marginalen Beitrag zu leisten vermochte.

Zusammenfassung:

- Irland hat im Jahr 1997 als erstes europäisches Land eine Anti-Armuts-Strategie (NAPS) entwickelt, die eine konkrete quantitative Zielvorgabe zur Senkung der Armutsquote bis 2007 enthielt. Da einige der 1997 postulierten Ziele schnell erreicht werden konnten – darunter, wie sich später herausstellte, die angestrebte Armutsquote bereits im Startjahr 1997 – wurden die Zielvorgaben im Jahr 2002 formal wesentlich verschärft. Allerdings vermied es die Regierung, für das neue Ziel der Armutsreduzierung (Zielmarke 2 Prozent) einen Zeitpunkt festzulegen. Ein Teil der Sekundärziele wurde unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt.

Einkommensungleichheit bleibt als Zielindikator unberücksichtigt. Die Fortführung einer soliden Wirtschafts- und Finanzpolitik wird auch in der revidierten NAPS als wichtigster Ansatz zur Armutsbekämpfung angesehen.

- Eine Analyse der öffentlichen Haushalte zeigt: Verglichen mit einem verteilungsneutralen Haushalt hat die Regierung die Steuern im Zeitraum 1994 bis 2001 um durchschnittlich über 600 Millionen Euro gesenkt, während die Sozialleistungen im Mittel nur um gut 60 Millionen Euro angehoben wurden. Die unteren Einkommenschichten profitierten von diesen Änderungen insgesamt am wenigsten. Eine verteilungspolitische Wende leitete im Folgenden jedoch der Haushalt 2002 ein.
- Die soziale Inklusion will die irische Regierung auch im Rahmen des nationalen Investitionsprogramms für die Jahre 2000 bis 2006 (National Development Plan) fördern. Hierzu sind insgesamt 19 Milliarden Euro veranschlagt, mit denen unter anderem der soziale Wohnungsbau gefördert, das öffentliche Gesundheitswesen verbessert und Defizite bei der Schul- und Berufsausbildung beseitigt werden sollen. Auch hier schwingt die hohe Priorität dauerhaften Wachstums mit, wenn etwa als Motiv für die Förderung des Bildungssektors auch genannt wird, die anwachsenden Engpässe an Humankapital zu beseitigen.
- Auch nach Ansicht irischer Experten ist der Rückgang der Armut in erster Linie der äußerst günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu verdanken. Die irische Anti-Armut-Strategie leistete im Vergleich dazu nur einen marginalen Beitrag.

6

Resümee

Irlands Wirtschaft kann seit 1987 eine in Europa beispiellose Erfolgsgeschichte vorweisen. Die Zeiten annähernd zweistelliger Zuwachsraten der Wirtschaftsleistung scheinen nun zwar vorbei zu sein, prognostizierte Wachstumsraten von noch immer beeindruckenden 5 Prozent für 2005 und 2006 zeigen jedoch, dass es in Irland nach den Boomjahren nicht zu einer harten Landung gekommen ist. Neben mehreren positiven externen Schocks sorgte hierfür eine langfristig angelegte Politik, die vor allem die Wettbewerbsfähigkeit im Fokus hatte. Hierzu gab es auch keine Alternative, denn als kleine offene Volkswirtschaft in der europäischen Peripherie ist Irland darauf angewiesen, auch für ausländische Investoren attraktiv zu sein. Eine deutliche Senkung der Einkommensteuersätze war ebenso zwangsläufig. Denn da die irischen Arbeitnehmer ausgesprochen mobil

sind, beeinflussen beispielsweise Unterschiede in der Arbeitslosenquote zwischen Irland und Großbritannien merklich die Migrationsströme. In den wirtschaftlichen Krisenzeiten waren die Löhne deshalb nicht reagibel genug. Nur Steuersenkungen ermöglichten es, durch die Lohnmoderation den Standort attraktiver zu machen sowie die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und gleichzeitig durch deutliche Erhöhungen der Nettolöhne das Arbeitsangebot auszuweiten.

Bei diesen Rahmenbedingungen war weder eine massive Umverteilung zugunsten der Einkommensschwachen noch ein deutlicher Ausbau des Sozialstaates möglich. Im Gegenteil kam es – relativ zur Wirtschaftsleistung – zu einem klaren Rückzug des Staates. Dies muss jedoch vor dem Hintergrund der enormen irischen Wirtschaftsdynamik gesehen werden. Denn Irland war zwar neben Schweden und den Niederlanden das einzige Land in der EU-15, in dem die Sozialausgaben im Zeitraum 1990 bis 2002 langsamer wuchsen als das Bruttoinlandsprodukt. Dennoch wurde es beim Anstieg der Sozialausgaben je Einwohner gemessen in Kaufkraftstandards in dieser Periode nur von Portugal übertroffen.

Der ausgeprägte Rückgang der Armut in Irland lässt sich daher klar dem Wirtschaftswachstum zuschreiben. Dies zeigt sich auch daran, dass die Armut nach irischer Definition deutlich zurückging, obwohl die relative Einkommensarmut anstieg. Die Armut in Irland konnte also nur deshalb so stark gesenkt werden, weil der Anteil der deprivierten Haushalte so deutlich sank. Dies ist wiederum dem enorm gestiegenen Wohlstandsniveau zu verdanken. Damit wird auch deutlich, wie wichtig eine problemgerechte Definition von Armut ist. Denn die relative Einkommensarmut mit 60 Prozent des Einkommensmedians als Armutsschwellenwert, wichtigster Armutsindikator der Europäischen Kommission, zeigt einen Anstieg der Armutsquote von 15,6 Prozent im Jahr 1994 auf 21,9 Prozent im Jahr 2001 an.⁶ Der irische Armutsindikator, der relative Einkommensarmut weiter fasst – der Schwellenwert beträgt hier 70 Prozent des Medians –, zusätzlich aber Einschränkungen im Lebensstandard zur Bedingung von Armut macht, weist für das Jahr 1994 mit 14,5 Prozent eine ähnlich hohe Armutsquote aus wie der Indikator der Kommission. Im Jahr 2001 beträgt die Armutsquote nach irischer Lesart aber nur noch 4,9 Prozent und ist damit nur noch weniger als ein Viertel so groß wie bei alleiniger Betrachtung der relativen Einkommensarmut (Abbildung 15). Wie die Diskussion dieser Armutsergebnisse auch anhand bestimmter Außenkriterien wie psychische Verfassung und finanzielle Probleme in Kapitel 4 gezeigt hat, ist der Rückgang der Armut in Irland mit hoher Wahrscheinlichkeit kein sich aus

⁶ Irland verwendet eine etwas andere Äquivalenzskala als die Europäische Kommission, um die Ersparnisse durch gemeinsames Wirtschaften bei steigender Personenzahl des Haushalts zu berücksichtigen. Dies dürfte allerdings nur einen geringen Einfluss auf die Veränderung der Armutsquote haben.

der speziellen Messmethode ergebendes Artefakt, sondern vielmehr ein empirisch recht gut abgesicherter Tatbestand.

Mit der Entwicklung und Anwendung eines eigenen Armutsindikators dürfte Irland nicht nur einen Beitrag zur Armutsforschung geleistet, sondern auch die eigene Wirtschaftsentwicklung im positiven Sinne beeinflusst haben. Denn die Lohn- und Sozialabkommen, die zwischen der Regierung und den Tarifpartnern ausgehandelt wurden, bezogen in zunehmenden Maße Parteien wie

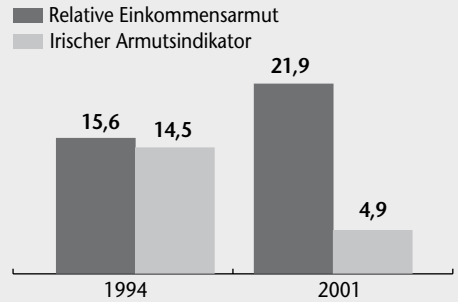
etwa karitative Verbände mit ein, die eine breite Teilhabe an den Wohlstandszuwächsen einforderten. Die Werte des Armutsindikators lieferten der Regierung in dieser Situation gute Argumente dafür, dass eine schlüssige Strategie zur Erhöhung der sozialen Inklusion auch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beinhalten müsse. Dies dürfte dazu beigetragen haben, dass die erfolgreiche Wachstumspolitik über so lange Zeit völlig unabhängig von Regierungswechseln im Konsens beibehalten wurde. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Aussagekraft des irischen Armutsindikators inzwischen selbst von seinen Entwicklern relativiert wird und versucht wird, die Einkommensegalität stärker als eigenständige Zielgröße in den Fokus zu rücken.

Zu denken geben sollte das Beispiel Irland auch der Europäischen Kommission, wenn es um die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung geht – laut dem im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon gefassten Beschluss das zentrale Element bei der Modernisierung des sozialen Modells. Hierzu wurde in Laeken ein Indikatorenset vereinbart, der im Wesentlichen Merkmale der relativen Einkommensarmut und Arbeitsmarktindikatoren umfasst. Die Ergebnisse aus Irland zeigen jedoch, wie fragwürdig es ist, Armut mit einem für ganz Europa standardisierten Indikator beziehungsweise Indikatorenset zu messen, wie es die Europäische Kommission vorgibt.⁷ Denn die Quote der Personen, deren Einkünfte

Armut in Irland nach unterschiedlichen Definitionen

Abbildung 15

Armutsquoten in Prozent der Bevölkerung



Relative Einkommensarmut: Schwellenwert 60 Prozent des Einkommensmedians, irische Äquivalenzskala; irischer Armutsindikator: gleichzeitig einkommensarm (Schwellenwert 70 Prozent des Medians) und deprivationsarm;

Quelle: Whelan et al., 2003, 27 und 40

⁷ Länderspezifische Indikatoren sind zwar möglich, werden aber hinter den als Leitindikatoren dienenden Primärindikatoren und den unterstützenden Sekundärindikatoren nachrangig als Tertiärindikatoren betrachtet.

beispielsweise weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians betragen, lässt sich zwar für jedes Land auf gleiche Weise berechnen. Die Aussagefähigkeit von Indikatoren der relativen Einkommensarmut ist jedoch von Land zu Land und im Zeitablauf unterschiedlich. So betrug etwa das Risiko, depriviert zu sein, bei den Haushalten, die weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens zur Verfügung haben, in Irland im Jahr 1994 noch 48 Prozent, im Jahr 2001 aber nur noch 17 Prozent. Sollen die Länder der Europäischen Union bei der Bekämpfung der Armut voneinander lernen, erscheint es daher zur Beurteilung der Armutsentwicklung zweckdienlicher, wenn jedes Land ähnlich wie Irland eigene Indikatoren entwickelt. Diese sollten sowohl die verfügbaren Ressourcen als auch Lebensstandardmerkmale berücksichtigen und flexibel an Änderungen der sozio-kulturellen Grundbedürfnisse angepasst werden (Schröder, 2004).

Die empirischen Daten für Irland deuten stark darauf hin, dass das sozio-kulturelle Existenzminimum (und damit die Armutsschwelle) dort nicht so schnell angestiegen ist wie das allgemeine Wohlstandsniveau. Ob sich dieses Ergebnis auch auf andere Länder übertragen lässt, scheint nicht vollständig gesichert. Auch ist nicht ganz klar, ob der irische Armutsindikator das gestiegene Anspruchsniveau angemessen widerspiegelt, das sich in den Fragen nach den notwendigen Bestandteilen des alltäglichen Lebens zeigt. Hier herrscht noch Forschungsbedarf. Das Beispiel Irland ist aber nicht der einzige Beleg dafür, dass generell zumindest ein gewisses Zurückbleiben der Armutsschwelle hinter dem durchschnittlichen Anstieg des Lebensstandards unterstellt werden kann. Denn ein internationaler Vergleich zeigt, dass das subjektive Armutsempfinden in einem Land stark von seinem durchschnittlichen Einkommensniveau abhängt (Schröder, 2004, 33 f.). Daraus ergibt sich, dass eine wachstumsstimulierende Politik die Spielräume zur Armutsbekämpfung selbst bei einem relativen Rückzug des Staates vergrößern kann. Es sind dann vor allem solche Anti-Armut-Maßnahmen Erfolg versprechend, die die Marktkräfte möglichst wenig fesseln. Besser ist es daher, über steuerpolitische Maßnahmen zu verhindern, dass Armut in Arbeit entsteht – also etwa über Steuergutschriften zu gewährleisten, dass auch Arbeit mit geringer Produktivität zur Sicherung des Existenzminimums ausreichen kann –, als durch zu hohe Lohnersatzleistungen Fehlanreize zu setzen, die die Arbeitsaufnahme behindern, oder durch zu hohe Mindestlöhne einen Teil der Arbeitsnachfrage abzuschneiden (Lesch, 2004; Peter, 2002; Peter, 2004; Sinn et al., 2002). Sinnvoll ist auch eine Bildungspolitik, die bereits im frühen Kindesalter ansetzt, und die hierzulande in Abhängigkeit von der sozialen Herkunft großen Bildungsunterschiede verringert.

Literatur

Altshuler, Rosanne / **Grubert**, Harry / **Newton**, T. Scott, 1998, Has Investment Abroad Become More Sensitive to Tax Rates?, NBER Working Paper No. 6383, Cambridge, MA

Andreß, Hans-Jürgen / **Lipsmeier**, Gero, 2000, Armut und Lebensstandard: Gutachten im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Bielefeld

Baccaro, Lucio / **Simoni**, Marco, 2004, The Irish social partnership and the “celtic tiger” phenomenon, International Institute for Labour Studies Discussion Paper, DP/154/2004, Genf

Barry, Frank, 1999, Irish Growth in Historical and Theoretical Perspective, in: Barry, Frank (Hrsg.), Understanding Ireland’s Economic Growth, Houndmills u. a. O., S. 25–44

Barry, Frank / **Bradley**, John / **O’Malley**, Eoin, 1999, Indigenous and Foreign Industry: Characteristics and Performance, in: Barry, Frank (Hrsg.), Understanding Ireland’s Economic Growth, Houndmills u. a. O., S. 45–74

Barry, Frank / **Görg**, Holger / **Strobl**, Eric, 2001a, Foreign Direct Investment, Agglomerations and Demonstration Effects: An Empirical Investigation, Department of Economics University College Dublin, Working Paper Nr. 01/04, Dublin

Barry, Frank / **Bradley**, John / **Hannan**, Aoife, 2001b, The Single Market, The Structural Funds and Ireland’s Recent Economic Growth, in: Journal of Common Market, 39. Jg., Nr. 3, URL: www.ucd.ie/economic/staff/barry/papers/jcms.pdf [Stand: 2005-06-03]

Blanchard, Olivier, 2002, Comments on “Catching Up with the Leaders: The Irish Hare”, by Patrick Honohan and Brendan Walsh, URL: http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=822 [Stand: 2005-06-03]

Böhnke, Petra, 2002, Die exklusive Gesellschaft: Empirische Befunde zu Armut und sozialer Ausgrenzung, in: Sell, Stefan (Hrsg.): Armut als Herausforderung, Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Band 23, Berlin, S. 45–64

Borbély, Dora, 2004, Competition among Cohesion and Accession Countries: Comparative Analysis of Specialisation Within the EU Market, Bergische Universität Wuppertal, Diskussionsbeitrag 122, Wuppertal

Braunerhjelm, Pontus / **Faini**, Riccardo / **Norman**, Victor / **Ruane**, Frances / **Seabright**, Paul, 2000, Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies can Prevent Polarization, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Monitoring European Integration 10, London

Brüllhart, Marius, 1998, Economic Geography, Industry Location and Trade: The Evidence (für Sonderausgabe von The World Economy überarbeitete Version, Juli), URL: www.eerc.ru/activ/training/ms/3/5.pdf [Stand: 2004-07-06]

Busch, Berthold, 1989, EG-Binnenmarkt: Herausforderung für Unternehmen und Politik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 169, Köln

Busch, Berthold, 1992, Die EG nach 1992: Die Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 203, Köln

Callan, Tim / Keeney, Mary / Walsh, John, 2001, Income Tax and Welfare Policies: Some Current Issues, in: ESRI, Budget Perspectives: Proceedings of Conference held on the 9 October 2001, S. 40–65, URL: www.esri.ie/pdf/Budget01chp_Callan_Income%20tax%20&%20welfare%20policies.pdf [Stand: 2005-02-02]

Callan, Tim / Keeney, Mary / Nolan, Brian / Maître, Bertrand, 2004a, Why is Relative Income Poverty so High in Ireland?, The Economic and Social Research Institute (ESRI), Policy Research Series Number 53, Dublin

Callan, Tim / Keeney, Mary / Walsh, John, 2003, Budget 2004: Impact on Income Distribution and Relative Income Poverty, in: ESRI, Quarterly Economic Commentary, Winter 2003, Dublin, S. 1–7, URL: www.esri.ie/pdf/QEC1203SA_Callan.pdf [Stand: 2005-02-04]

Callan, Tim / Walsh, John / Coleman, Kieran, 2004b, Budget 2005: Impact on Income Distribution and Relative Income Poverty, in: ESRI, Quarterly Economic Commentary, Winter 2004, Dublin, S. 42–47, URL: www.esri.ie/pdf/QEC1204SA_Callan_Budget%202005%20Impact%20on%20Income.pdf [Stand: 2005-02-04]

Callan, Tim / Nolan, Brian, 2000, Taxation and Social Welfare, in: Nolan, Brian / O'Connell, Philip J. / Whelan, Christopher T., Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality, Dublin, S. 179–203

Combat Poverty Agency, 2003, Analysis of Budget 2003, Action on Poverty Today Supplement, Nr. 58, Dublin, URL: www.combatpoverty.ie/downloads/publications/PovertyToday/2003_AoPT_1_BudgetAnalysis.pdf [Stand: 2005-02-05]

CSO – Central Statistical Office, 2004, Population and Migration Estimates: April 2002, Dublin/Cork

CSO – Central Statistical Office, 2005, EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), First Results 2003, Dublin, URL: www.cso.ie/eusilc/documents/eusilc.pdf [Stand: 2005-01-27]

Department of Finance, 2000, Annex C: Examination of Budget 2001 – Income Tax Measures using the National Anti Poverty Guidelines, URL: www.budget.gov.ie/2001/downloads/annexc.doc [Stand: 2005-01-31]

Department of Finance, 2005, Budgetary and Economic Statistics – April 2005, URL: www.finance.gov.ie/documents/publications/other/BES2005.pdf [Stand: 2005-06-02]

Department of Social, Community and Family Affairs, 2001, Final Report of the Social Welfare Benchmarking and Indexation Group, URL: www.welfare.ie/publications/naps/finrptswbenchindex.pdf [Stand: 2005-05-23]

Department of the Taoiseach, 1996, Partnership 2000, URL: www.taoiseach.gov.ie/attached_files/upload/publications/221.pdf [Stand: 2005-04-27]

Department of the Taoiseach, 2000, Programme for Prosperity and Fairness, URL: www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/310.pdf [Stand: 2005-04-27]

- Department of the Taoiseach**, 2002, Building an Inclusive Society, URL: www.socialinclusion.ie/publications/building_an_inclusive-society.pdf [Stand: 2005-01-26]
- Doyle**, Eleanor, 2000, Sources of Irish Growth: The Role of Trade 1950–1997, Department of Economics University College Cork, Working Paper Nr. 00-3, Cork
- Doyle**, Eleanor / **Gallagher**, Liam / **O’Leary**, Eoin, 2001, The Celtic Tiger: The 51st State in Europe?, Department of Economics University College Cork, Working Paper Nr. 01-1, Cork
- Durkan**, Joseph / **Fitz Gerald**, Doireann / **Harmon**, Colm, 1999, Education and Growth in the Irish Economy, in: Barry, Frank (Hrsg.), Understanding Ireland’s Economic Growth, Houndmills u. a. O., S. 119–135
- EIRO** – European Industrial Relations Observatory, 2000, Survey finds strong support for pay moderation and social partnership, URL: www.eiro.eurofound.eu.int/200/01/InBrief/IE0001203N.html [Stand: 2004-03-02]
- European Commission**, Directorate General ECFIN, 2005, Statistical Annex of European Economy Spring 2005, URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/statannex0105_en.pdf [Stand: 2005-06-20]
- Europäische Kommission**, 2001, Arbeitsdokument der Dienststelle der Europäischen Kommission: Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt {COM(2001)582 endg.}, Brüssel, URL: http://euro.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/company_tax_study_de.pdf [Stand: 2005-06-21]
- Fitz Gerald**, John, 1999, Wage Formation and the Labour Market, in: Barry, Frank (Hrsg.), Understanding Ireland’s Economic Growth, Houndmills, u. a. O., S. 137–165
- Fitzgerald**, Rona / **Girvin**, Brian, 2000, Political culture, growth and the conditions for success in the Irish economy, in: Nolan, Brian / O’Connell, Philipp J. / Whelan, Christopher T. (Hrsg.), Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality, Dublin, S. 268–285
- Forfás**, 2002, International Trade and Investment Report 2001, Dublin
- Forfás**, 2004, Annual Competitiveness Report 2004, Dublin
- Frazer**, Hugh, 1997, A Potentially Historic Development, in: Poverty Today, Nr. 36, special issue: Sharing in Progress, National Anti-Poverty Strategy, Dublin, S. 4–5
- Frick**, Joachim R. / **Goebel**, Jan / **Grabka**, Markus M. / **Krause**, Peter / **Schäfer**, Andrea / **Tucci**, Ingrid / **Wagner**, Gert G., 2005, Zur langfristigen Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, Band 72, Nr. 4, S. 59–68
- Government of Ireland**, 1997, Sharing in Progress, National Anti-Poverty Strategy, Stationary Office, Dublin
- Government of Ireland**, 1999, National Development Plan 2000–2006, Stationary Office, Dublin
- Grömling**, Michael, 2001, Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung, Köln

- Halleröd**, Björn, 1995, The Truly Poor: Direct and Indirect Consensual Measurement of Poverty in Sweden, in: *Journal of European Social Policy*, 5. Jg., Nr. 2, S. 111–129
- Hauser**, Richard, 2002, Zum Einfluss von Äquivalenzskalen auf Ergebnisse zur personellen Einkommensverteilung und zur relativen Einkommensarmut, in: Menkhoff, Lukas / Sell, Friedrich L. (Hrsg.), *Zur Theorie, Empirie und Politik der Einkommensverteilung*, Berlin/Heidelberg, S. 175–189
- Honohan**, Patrick, 1999, Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland: Setting the Macro Basis of Economic Recovery and Expansion, in: Barry, Frank (Hrsg.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Houndmills u. a. O., S. 75–98
- Honohan**, Patrick / **Walsh**, Brendan, 2002, Catching-Up with the Leaders: The Irish Hare, Brookings Panel on Economic Activity, URL: <http://www.ucd.ie/economic/staff/bwalsh/honwalsh.doc> [Stand: 2005-06-22]
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln** (Hrsg.), 2005, *Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft*, Köln
- Krämer**, Walter, 2000, *Armut in der Bundesrepublik Deutschland: Zur Theorie eines überforderten Begriffs*, Frankfurt/New York
- Krugman**, Paul R., 1997, Good News from Ireland: A Geographical Perspective, in: Gray, Alan W. (Hrsg.), *International Perspectives on the Irish Economy*, Dublin, S. 38–53
- Lane**, Philip, 2004, Assessing Ireland's Price and Wage Competitiveness, URL: www.forfas.ie/ncc_discussion_ireland_price_and_wage_competitiveness_0407.pdf [Stand: 2005-06-21]
- Layte**, Richard / **Nolan**, Brian / **Whelan**, Christopher T., 2000a, Targeting Poverty: Lessons from Monitoring Ireland's National Anti-Poverty Strategy, in: *Journal of Social Policy*, 29. Jg., Nr. 4, S. 553–575
- Layte**, Richard / **Nolan**, Brian / **Whelan**, Christopher T., 2000b, Trends in Poverty, in: Nolan, Brian / O'Connell, Philipp J. / Whelan, Christopher T. (Hrsg.), *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublin, S. 163–178
- Layte**, Richard / **Nolan**, Brian / **Whelan**, Christopher T., 2001, Reassessing Income and Deprivation Approaches to the Measurement of Poverty in the Republic of Ireland, URL: www.ucd.ie/sai/esriplenary.pdf [Stand: 2005-01-10]
- Lesch**, Hagen, 2004, Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen, in: *IW-Trends*, Jg. 31, Heft 4, S. 41–50
- Lohmann**, Henning, 1998, *Potentiale der Nutzung von Ausgabedaten in der empirischen Armutsforschung – Bedarfsschätzung und Messung von Armut auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1993*, Diplomarbeit, Bielefeld
- Mack**, Joanna / **Lansley**, Stewart, 1985, *Poor Britain*, London
- Mac Kellar**, Landis / **Wörgötter**, Andreas / **Wörz**, Julia, 2000, *Economic Development Problems of Landlocked Countries*, Institut für höhere Studien (IHS), Reihe Transformationsökonomie, Nr. 14, Wien
- Mac Sharry**, 2000, Social Partnership, in: Mac Sharry, Ray / White, Padraic A., *The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland's Boom Economy*, Dublin, S. 121–146

NESC – National Economic and Social Council, 2001, Review of the Poverty Proofing Process, Dublin, URL: www.nesc.ie/docs/publications/40580_povertysproofing_no10.pdf [Stand: 2005-01-31]

Nolan, Brian, 1997, How Ambitious are the Targets?, in: Poverty Today, Nr. 36, special issue: Sharing in Progress, National Anti-Poverty Strategy, Dublin, S. 6–7

Nolan, Brian, 2003, The Republic of Ireland's National Anti-Poverty Strategy, in: McLaughlin, Eithne / Kelly, Grace (Hrsg.), Volume IV, Edging Poverty Out: Anti-Poverty Strategies in Ireland, North and South, Belfast, S. 1–14, URL: www.dsdni.gov.uk/seminar4section1.pdf [Stand: 2005-04-27]

Nolan, Brian / **Gannon**, Brenda / **Layte**, Richard / **Watson**, Dorothy / **Whelan**, Christopher T. / **Williams**, James, 2002a, Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2000 Living in Ireland Survey, The Economic and Social Research Institute, Policy Research Series, Nr. 45, Dublin

Nolan, Brian / **O'Neill**, Donal / **Williams**, James, 2002b, The Impact of the Minimum Wage on Irish Firms, ESRI – Policy Research Series, Nr. 44, Dublin

Nolan, Brian / **Whelan**, Christopher T., 1996, Resources, Deprivation and Poverty, Oxford

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003, OECD Economic Surveys 2002–2003 Ireland, Paris

OECD, 2004a, Bildung auf einen Blick 2004, Paris

OECD, 2004b, Employment Outlook 2004, Paris

OECD, 2005a, Economic Outlook, Nr. 77 – Preliminary Edition, URL: <http://new.sourceoecd.org/v1=9088912/c1=98/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdjournals/04745574/v2005n1/s1/p11.idx> [Stand: 2005-06-14]

OECD, 2005b, Taxing wages 2003–2004, Paris

O'Neill, Donal / **Sweetman**, Olive, 2000, Female Labour Force Participation and Household Income Inequality in Ireland, in: Nolan, Brian / Maître, Bertrand / O'Neill, Donal / Sweetman, Olive, The Distribution of Income in Ireland, Combat Poverty Agency's Research Series No. 32, Dublin, S. 79–88

Ó Gráda, Cormac / **O'Rourke**, Kevin H., 2000, Living standards and growth, in: O'Hagan, John (Hrsg.), The Economy of Ireland: Policy and Performance of a European Region, Dublin, S. 178–204

Peter, Waltraut, 2002, Das Wisconsin-Works-Modell: Vorbild für eine Reform der deutschen Sozialhilfe?, in: IW-Trends, 29. Jg., Heft 2, S. 55–62

Peter, Waltraut, 2004, The Earned Income Tax Credit: A Model for Germany?, American Institute for Contemporary German Studies, URL: <http://www.aicgs.org/c/peterwaltraut.pdf> [Stand: 2005-06-29]

Piachaud, David, 1992, Wie misst man Armut?, in: Leibfried, Stephan / Voges, Wolfgang (Hrsg.), Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Opladen, S. 63–87

Prasad, Eswar S., 2000, The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation, IMF Working Paper, WP/00/22-EA

Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 2, S. 24–25

Rat der Europäischen Union, 2004, Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung, URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_de.pdf [Stand: 2004-06-11]

Ringen, Stein, 1988, Direct and Indirect Measures of Poverty, in: Journal of Social Policy, Jg. 17, Heft 3, S. 351–365

Schoneweg, Egon, 1986, Regionalpolitik, in: Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration: Strategie – Struktur – Politik der Europäischen Union, 2. Aufl., Wien, S. 809–845

Schröder, Christoph, 2004, Armut in Europa, in: IW-Trends, 31. Jg., Heft 2, S. 26–37

Sinn, Hans-Werner / **Holzner**, Christian / **Meister**, Wolfgang / **Ochel**, Wolfgang / **Werdning**, Martin, 2002, Aktivierende Sozialpolitik – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo-Schnelldienst, 55. Jg., Nr. 9, S. 3–52

Sen, Amartya, 1984, Resources, Values and Development, Oxford

Sen, Amartya, 2000, Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München/Wien

Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2000, Theoretical Definition and Empirical Measurement of Welfare and Poverty: A Microeconomic Approach, URL: www.econ.nyu.edu/dept/iariw/papers/Strengmann1.pdf [Stand: 2004-05-26]

Townsend, Peter, 1979, Poverty in the United Kingdom – A Survey of Household Resources and Standards of Living, Harmondsworth

Volkert, Jürgen / **Klee**, Günther / **Kleimann**, Rolf / **Scheurle**, Ulrich / **Schneider**, Friedrich, 2003, Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung – Schlussbericht an das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, URL: www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A322.pdf [Stand: 2005-01-13]

Walsh, Brendan, 2003, When Unemployment Disappears: Ireland in the 1990s, CESifo Working Paper, No. 856, München

Walsh, Jim, 2002, An analysis of the distributive and poverty impacts of Budget 2002, Combat Poverty Agency, Policy Submission, URL: www.cpa.ie/downloads/publications/Submissions/2002_BudgetAnalysis.pdf [Stand: 2005-02-10]

Wellisch, Dietmar, 2003, Internationale Verrechnungspreismethoden, Neutralität und die Gewinne von Unternehmen, Teil I, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 223/3, S. 332–359

Whelan, Christopher T. / **Layte**, Richard / **Maître**, Bertrand / **Gannon**, Brenda / **Nolan**, Brian / **Watson**, Dorothy / **Williams**, James, 2003, Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2001 Living in Ireland Survey, The Economic and Social Research Institute, Policy Research Series, Nr. 51, Dublin

White, Padraic, 2000a, How the IDA operates, in: Mac Sharry, Ray / White, Padraic A., The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland's Boom Economy, Dublin, S. 229–271

White, Padraic, 2000b, The Muscles of the Celtic Tiger: The IDA's Winning Sectors, in: Mac Sharry, Ray / White, Padraic A., The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland's Boom Economy, Dublin, S. 272–308

White, Padraic, 2000c, The IDA Philosophy Through the Decades, in: Mac Sharry, Ray / White, Padraic A., The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland's Boom Economy, Dublin, S. 198–228

Kurzdarstellung

Irland hat seit 1987 enorme wirtschaftliche Erfolge erzielt. Neben mehreren externen Schocks war hierfür in erster Linie eine langfristig angelegte, wettbewerbsorientierte Politik verantwortlich, die vor allem auf Steuersenkungen und Lohnmoderation setzte. Irland war jedoch 1997 auch das erste europäische Land, das eine Anti-Armuts-Strategie mit einer konkreten quantitativen Zielvorgabe entwickelte. Hierzu wurde, im Einklang mit der Armutsdefinition der EU, ein Armutsindikator entwickelt, der sowohl Ressourcenknappheit (gemessen als relative Einkommensarmut) als auch konkrete Einschränkungen im Lebensstandard berücksichtigt. Aufgrund des beachtlichen Wohlstandsgewinns ist die an diesem Indikator gemessene Armutsquote in Irland zwischen 1994 und 2001 von knapp 15 auf 5 Prozent gesunken. Die weit verbreitete, alleinige Betrachtung relativer Einkommensarmut hätte dagegen fälschlicherweise einen Zuwachs der Armutsquote angezeigt. Das Beispiel Irland zeigt somit, welche Potenziale zur Armutsbekämpfung sich durch ein dynamisches Wirtschaftswachstum auch bei einem relativen Rückzug des Staates ergeben können.

Abstract

Since 1987 the Irish economy has been remarkably successful, the main reasons being several external shocks and a long-term economic policy focused on tax cuts and moderate wages to promote competition. However, in 1997 Ireland was also the first European country to develop an anti-poverty strategy with a specific target. The poverty indicator developed for this purpose used a definition of poverty in line with that proposed by the EU, reflecting both scarcity of resources (measured as relative income poverty) and specific deficits in the standard of living. As a result of the rise in prosperity between 1994 and 2001 the poverty rate measured by this indicator fell from 15 to 5 percent. Using one of the widespread indicators based exclusively on relative income poverty would have incorrectly suggested an increase in the poverty rate. The Irish example thus shows what potential for combating poverty is offered by dynamic economic growth even when the role of the state is reduced.

Der Autor

Christoph Schröder, Dipl.-Statistiker, geboren 1961 in Düsseldorf; Studium der Statistik in Dortmund und Sheffield; seit Oktober 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereiche „Internationale Arbeitskosten und Arbeitszeiten“ und „Einkommensverteilung“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.