

Irland, der »keltische Tiger«: Vorbild oder Warnung für ein wachsendes Europa?

34

Michael Dauderstädt*

Das jüngst von der EU kritisierte Irland ist das Land der europäischen Peripherie, dem der spektakulärste Aufholprozess gelungen ist. Allerdings hat es diesen Erfolg auf Kosten seiner europäischen Partner und der eigenen Arbeitskräfte erreicht. Die EU sollte daher weniger die irische Inflation und Fiskalpolitik kritisieren, als auf eine Änderung der Unternehmens- und Gewinnbesteuerung sowie eine bessere Verteilung des neuen Wohlstandes drängen und die EU-Hilfen für Irland beenden. Das Beispiel Irland erhellt auch die Probleme und Risiken der armen Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa bei der Organisation aufholenden Wachstums. Die EU sollte bereit sein, diesen künftigen Mitgliedern ähnliche Startchancen wie Irland und hinreichende Freiheiten in der Wirtschaftspolitik einzuräumen. Sie sollte sie dabei ermutigen, ihre eigenen Währungen länger beizubehalten und nicht auf eine Anpassung der Inflationsraten und Fixierung bestimmter Währungsparitäten drängen.

Das spektakuläre Wachstum Irlands, das ihm den Ruf eines keltischen Tigers eingebracht hat, stellt Europa vor eine doppelte Herausforderung:

1. Wie geht die EU mit den makroökonomischen Folgen und den wettbewerbspolitischen Voraussetzungen des irischen Erfolgs um?

2. Welche Lehren aus dem irischen Beispiel kann die EU für die Integration der Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa ziehen?

Der folgende Aufsatz versucht, diese beiden Fragen zu beantworten.

Angleichung der Lebensverhältnisse in einem Europa wachsender Disparitäten

Mit der Osterweiterung wird sich die Europäische Union (EU) sehr viel stärker differenzieren. Die Einkommen der Beitrittsländer liegen deutlich unter dem EU-Durchschnitt (vgl. Tab. 1). Die Standardabweichung der Pro-Kopf-Einkommen (als Streumaß für die zunehmende Diversität) wächst beim Übergang von einer EU-15 auf eine EU-25 in Kaufkraftparitäten (KKP) von 25,8 auf 39,2 und zu Wechselkursen von 35,1 auf 52,1.

Der Beitrittswunsch in Mittel- und Osteuropa selbst drückt in vielen Fällen den Wunsch nach Anpassung der eigenen Lebensverhältnisse an die – als besser empfundene – Lebens- und Einkommenssituation in der EU aus. Eine zentrale Aufgabe der nächsten Jahrzehnte wird es somit sein, diesen Abstand in den Einkommen zu reduzieren. Gelingt dies nicht, so drohen unterschiedliche Probleme:

Tab. 1
Wachsende Disparitäten im erweiterten Europa

Mitgliedstaat	Bevölkerung (in Mill.) 2001	BIP/Kopf (in KKP) EU = 100	BIP/Kopf (in ECU) EU = 100
Deutschland	82,1	106	106
UK	59,9	102	112
Frankreich	59,6	101	105
Italien	57,9	98	88
Spanien	39,5	82	68
Niederlande	16,0	114	113
Griechenland	10,5	68	53
Belgien	10,2	111	106
Portugal	9,9	76	50
Schweden	8,9	103	123
Österreich	8,0	110	111
Dänemark	5,3	116	141
Finnland	5,2	101	111
Irland	3,8	117	117
Luxemburg	0,4	183	194
EU-15	377,5	100	100
Standardabweichung			
EU-15	22,9	25,8	39,2
Polen	38,7	39	18
Rumänien	22,5	27	8
CR	10,3	60	24
Ungarn	10,1	49	21
Bulgarien	8,3	23	7
Slowakei	5,4	46	17
Litauen	3,7	31	13
Lettland	2,4	27	12
Slowenien	2,0	68	44
Estland	1,4	36	16
Standardabweichung			
EU-25	26,8	35,1	52,1

Quelle: EU-Kommission/Eurostat.

* Dr. Michael Dauderstädt ist Leiter des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.

- Ein großes Reservoir armer und verzweifelter Menschen in den Nachbarländern birgt politische (Instabilität, Extremismus) und wirtschaftliche Risiken (geringeres Wachstum, dauerhafte Niedriglohnkonkurrenz).
- Die Migration aus den dauerhaft ärmeren Ländern in die reicheren Regionen der EU würde anwachsen. Organisiertes Verbrechen fände ein permanentes Rekrutierungsfeld.
- In den enttäuschten neuen Mitgliedstaaten könnte die Europaskepsis zunehmen. Gewinnen entsprechende Kräfte Regierungseinfluss, so könnte dies die EU lähmen (siehe die Erfahrungen mit FPÖs-terreich).

Die alte EU-15 wies in ihrem Integrationsraum deutliche Einkommensunterschiede mit vier armen Mitgliedsländern auf: Irland (Beitritt 1972), Griechenland (Beitritt 1981), Spanien und Portugal (Beitritt 1986) hatten zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts Pro-Kopf-Einkommen, die zwischen 29% und 64% des EU-Durchschnitts betragen. Zumindest die letzten drei Süderweiterungsländer zählen auch heute noch zu den ärmsten Mitgliedstaaten. Ein genauerer Blick zeigt, dass Irland trotz seines frühen Beitritts erst ab 1990 spürbar schneller als die EU wuchs (vgl. Tab. 2). Griechenland hat nach dem Beitritt bis heute nicht das relative Niveau von 1982 (56,1% des EU-Durchschnitts) wieder erreicht. Während Spanien keine großen Fortschritte machte, hat Portugal nach dem EU-Beitritt langsam, aber stetig aufgeholt, auch wenn es immer noch knapp unter 50% des EU-Durchschnitts liegt. Das Bild bessert sich erheblich, wenn man die Einkommen nicht in einer gemeinsamen Währung, sondern in Kaufkraftstärken vergleicht. Die Kaufkraft eines Euro ist in allen armen Ländern deutlich höher als in den reichen EU-Ländern bzw. im EU-Durchschnitt. Dieser Kaufkraftvergleich ist unter dem Gesichtspunkt der Angleichung der Lebens-

Tab. 2
Wachstumsraten Irlands und der EU im Vergleich

Jahr	Irland	EU	Differenz
1971–1980	4,7	3,0	1,7
1981–1990	3,6	2,4	1,2
1991–2000	6,6	2,0	4,6
1991	1,9	1,7	0,2
1992	3,3	1,2	2,1
1993	2,6	- 0,4	3
1994	5,8	2,8	3
1995	9,5	2,4	7,1
1996	7,7	1,6	6,1
1997	10,7	2,5	8,2
1998	8,9	2,7	6,2
1999	8,3	2,3	6
2000	7,5	3,4	4,1
2001	6,2	3,1	3,1

Quelle: EU-Kommission (2000).

Tab. 3
Konvergenzprozesse in ECU und KKS* in Kohäsions-Ländern (EU = 100)

BIP/Kopf (EU = 100)	Jahr	Spanien	Portugal	Irland	Griechenland
ECU	1960	36,3	30,8	62,8	41,8
	1970	49,1	35,1	60,8	54,8
	1980	58	29,4	60,8	49,9
	1990	68,8	37,1	70	43,3
	2000	67,2	49,4	111,7	52,1
KKS	1960	59,1	40,1	62,6	43,6
	1970	72,9	50,4	61,2	62,9
	1980	72,7	55,4	65,5	70
	1999	76,5	61	73,3	58,3
	2000	82,1	75,7	114,3	67,1

* KKS = Kaufkraftstärken.

Quelle: Eurostat.

verhältnisse von besonderem Interesse. Tabelle 3 zeigt, dass – gemessen in Kaufkraftparitäten – die Kohäsion innerhalb der EU weiter gediehen ist.

Lediglich Irland hat in den neunziger Jahren einen spektakulären Aufholprozess vollzogen, so dass es heute zu den reichsten EU-Ländern zählt. Sein Pro-Kopf-Einkommen hat den EU-Durchschnitt (100) bei weitem überschritten (2001: 117) und liegt heute fast in der Spitzengruppe der EU. Nach EU-Angaben übertreffen nur noch Luxemburg (194), Dänemark (141) und Schweden (127) die grüne Insel, die Jahrzehnte zu den Armenhäusern Europas zählte und nun sogar Großbritannien und Deutschland überflügelt hat (EU-Kommission 2000, S. 186 f.). Im Gegensatz zu den Mittelmeerländern entspricht (und entsprach auch schon in Zeiten sehr viel stärkerer Armut) die Kaufkraft in Irland ziemlich dem EU-Durchschnitt. Die irische success story verdient nähere Beachtung. Ließen sich nämlich seine Erfolgsbedingungen verallgemeinern, so hätten die neuen, noch ärmeren Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa ein Modell, an dem sie sich orientieren könnten.

Irlands abhängiges Wachstum

Irlands Wachstum lag zwar über Jahrzehnte über dem EU-Durchschnitt, doch nicht in auffälligem Umfang. Erst in den neunziger Jahren nahm das Wachstum kräftig zu und lag um mehrere Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. In diesem Zeitraum übertraf die Wachstumsdifferenz mit 4,6% deutlich die in der Literatur (Barro und Sala-i-Martin 1991) häufig als Standardwert für Konvergenzprozesse erfassten 2%.

Was hat diesen plötzlichen Wachstumsschub bewirkt? Nur zwei der üblichen fünf Verdächtigen, von denen die ersten drei angebotsseitig wirken, die beiden letzten nachfrage-seitig, erweisen sich im irischen Fall tatsächlich wirkungsmächtig:

1. *Mehr Einsatz von Kapital:* Die irische Sparquote war – im Gegensatz zu asiatischen Ländern – nicht besonders hoch (bis 1995 unter 20%). Der Staatshaushalt wies meist Defizite auf. Aber von außen flossen Kapitalströme (also Ersparnis) nach Irland, vor allem in Form von Direktinvestitionen und EU-Hilfen. Mit etwa 1 500 ECU/Kopf Nettoauslandsinvestitionen zwischen 1987 und 1996 liegt Irland hinter Belgien/Luxemburg an zweiter Stelle in der EU, allerdings mit einem höheren Anteil (4,2%) am Bruttoinlandsprodukt (EU Kommission 1999, S. 221). Die Leistungsbilanz war in den siebziger und achtziger Jahren stark negativ, teilweise bis zu über 10% des BIP. Das Wachstum der Bruttoanlageinvestitionen spiegelte aber diese externe Ersparnis nur zeitweise wider, meist schwankte es stark. Die Investitionsquote (ebenfalls meist unter 20%) lag in Irland oft unter dem EU-Durchschnitt (O’Hearn 1998, S. 84 f.). Ersparnis und Exportüberschüsse stiegen allerdings in den neunziger Jahren mit dem Wachstum an.
2. *Mehr Einsatz von Arbeit:* Die Bevölkerung wuchs nur langsam, und die Zahl der Erwerbstätigen sank in den achtziger Jahren sogar, als etwa 200 000 Iren netto auswanderten (Sweeney 1999, S. 37). So stieg die Zahl der Beschäftigten von 1,05 Mill. 1961 bis 1981 nur auf 1,1 Mill. und erst bis 2000 auf 1,5 Mill. Bis Mitte der neunziger Jahre blieb die Arbeitslosigkeit sehr hoch. Eine Zuwanderung fand außer in den siebziger Jahren erst wieder während des Booms der neunziger Jahre statt. Also kann erst ab Mitte der neunziger Jahre von einem beschäftigungstragenden Wachstum gesprochen werden.
3. *Höhere Produktivität des Faktoreinsatzes:* Wenn weder besonders hoher Kapital- noch Arbeitseinsatz angebotsseitig verantwortlich sind, bleibt nur die Produktivität. In der Tat ist die Produktivität in Irland stark angestiegen und relativ hoch. Die Stundenproduktivität lag 8% über dem OECD-Durchschnitt und die Produktivität pro Beschäftigten dank längerer Arbeitszeit um 13% über dem OECD-Durchschnitt (der Wert für die EU liegt bei 103 bzw. nur 98; van Ark und Mc Guckin 1999, S. 36). Auch eine EU-Studie von 1996 sieht im Produktivitätszuwachs den Schlüssel zum irischen Wachstum (European Commission 1996). Das Produktivitätswachstum lag in Irland mit 3% bis 4% deutlich höher als in der EU (unter 2%) (Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU (CES) 2000).
4. *Höhere Binnennachfrage:* Die Binnennachfrage kann das Wachstum auch kaum erklären. Der Staatshaushalt wies zwar in den siebziger Jahren Defizite auf, versuchte aber ab Ende der achtziger Jahre erfolgreich, seinen Haushalt zu konsolidieren und die Verschuldung abzubauen. Das Wachstum des privaten Konsums blieb im Durchschnitt immer hinter dem BIP-Wachstum zurück.
5. *Höhere Auslandsnachfrage:* In der Tat ist der Exportsektor der Hauptträger des Wachstums gewesen. Mit durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten von 8,5%

in den achtziger und 13,5% in den neunziger Jahren übertraf er das BIP-Wachstum erheblich.

Irland erhielt zwar wichtige Kapitalzuflüsse in Form von EU-Transfers und Direktinvestitionen, doch ausschlaggebend waren die Produktivitätszuwächse, die ihrerseits eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der Exporte garantierten. Der Zustrom von weiteren Arbeitskräften (sogar wieder Immigration!) und höhere Ersparnis sind das Ergebnis und nicht die Voraussetzung des Booms. Die entscheidenden Produktivitätszuwächse resultieren sicher von den modernen Anlagen und Produktionsverfahren der ausländischen Tochterunternehmen und den guten sonstigen Voraussetzungen wie Infrastruktur und Bildung, aber gerade im wichtigen Sektor der multinationalen Unternehmen erzählen diese Erklärungsansätze nur die halbe Wahrheit.

Die andere Hälfte enthüllt sich bei genauerer Betrachtung der Produktivitätsentwicklung. Produktivität ist Wertschöpfung geteilt durch Faktoreinsatz. Was in Irland auffällt, ist der hohe Anteil der Wertschöpfung multinationaler Unternehmen an der gesamten volkswirtschaftlichen Wertschöpfung. Er stieg von 15% im Jahr 1990 auf 23,8% 1995. Diese Wertschöpfung ist nicht unabhängig von ihrer Verteilung zu verstehen. Die Profite machen den Löwenanteil (etwa 60%) aus. Die Profitraten ausländischer, vor allem amerikanischer Tochterunternehmen sind ungewöhnlich hoch (Computer: 35%, Pharmazeutika: 50%; Getränke: 70%). Sie liegen höher als die Raten entsprechender amerikanischer Unternehmen anderswo oder irischer Unternehmen. Neben den niedrigen Löhnen, niedrigen Steuern und den staatlichen Investitionsbeihilfen ist *transfer pricing* eine Hauptursache dieses Phänomens. Dabei werden die hohen Profite nur teilweise in Irland erwirtschaftet, die in Irland tätigen multinationalen Unternehmen lassen auch anderswo entstandene Gewinne in der irischen Steueroase anfallen. Bekannt wurde eine Coca-Cola-Essenzfabrik in Drogheda, deren »Superarbeiter« zwei Mill. Pfund Profit pro Kopf erwirtschafteten (Sweeney 1999, S. 51).

Etwa seit 1995 beschleunigt sich dieses System tendenziell selbst: Irland erhebt geringe Steuern auf Profite und Unternehmen insgesamt. Ausländische Unternehmen siedeln sich an und konzentrieren buchhalterisch ihre Wertschöpfung in Irland. Davon profitiert nicht zuletzt der irische Fiskus, der trotz niedriger Raten dank der wachsenden Basis steigende Einnahmen erzielt, die es ihm erlauben, die Steuersätze weiter zu senken, was wiederum Investoren anzieht (z.B. Finanzdienstleistungen in die Dubliner *dock lands*). Die Haushaltsüberschüsse werden aber auch für sonstige notwendige Verbesserungen der Investitionsbedingungen verwandt, z.B. Bildung, Infrastruktur. So entsteht ein irischer Tugendkreis – allerdings auch auf Kosten anderer Länder mit höheren Steuersätzen.

Tab. 4
Wachstum des BIP und BSP in Irland im Vergleich

Irland	Einheit	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1990	1985	1980	1970	1960
BSP	Mrd. Euro	75,6	68,3	61,4	57,0	48,8	43,6	31,8	22,1	13,3	3,9	1,7
BIP	Mrd. Euro	94,8	84,9	75,9	69,3	57,0	50,3	37,2	27,2	15,1	4,1	1,8
BSP/BIP	%	79,8	80,5	80,9	82,3	85,6	86,6	85,6	81,3	88,2	94,4	95,3

Quelle: Eurostat; Berechnungen des Autors.

Dieses Wachstumsmodell produziert weitere Merkwürdigkeiten. Unterscheidet man vom irischen BIP das Bruttonationalprodukt (BSP), also das BIP abzüglich der in Irland erzielten Faktoreinkommen von Ausländern (vor allem Profite der ausländischen Investoren) und zuzüglich irischer Einkommen im Ausland, so liegt dieses um etwa ein Fünftel (!) unter dem BIP. Gemessen am BSP liegen die Wachstumsraten ebenfalls niedriger, aber immer noch hoch genug, um eine – wenn auch langsamere – Konvergenz mit der EU zu erreichen.

Damit zählt Irland im BSP-Vergleich schon wieder zu den ärmeren Ländern in Europa, wie man in Tabelle 5 sehen kann. Irland zahlt also einen hohen Teil seines Volkseinkommens an Ausländer. Diesem Einkommenstransfer entspricht realwirtschaftlich ein Exportüberschuss.

All dies spiegelt sich auch in der Einkommensverteilung wider. Der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt ist in den letzten zwanzig Jahren von 77% auf 58% gesunken, obwohl in den neunziger Jahren die Anzahl der Beschäftigten kräftig wuchs. Die Armutsentwicklung war zumindest bis 1994 eher bedenklich. Zwar sank der Prozentsatz derer, die weniger als 40% des Durchschnittseinkommens verdienen, leicht von 8% (1973) auf 7% (1994), aber der Anteil derer, die weniger als 60% verdienen, stieg von 25% auf 34%. In der Struktur der Armen stellten die Arbeitslosen mit 33% den größten Teil der armen Haushalte. Der gewaltige Rückgang

der Arbeitslosigkeit seit 1993, von damals 15,3% auf heute 4,3%, dürfte allerdings auch die Armut verringert oder zumindest ihre Zusammensetzung verändert haben. Aber selbst 1997 lebten noch ein Fünftel der Bevölkerung mit einem Einkommen von weniger als der Hälfte des Durchschnittseinkommens, und die wichtigsten Armutsbekämpfungsorganisationen sahen noch erheblichen Handlungsbedarf (Sweeney 1999, S. 170–180). Auch im Vergleich zu anderen OECD-Ländern weist Irland eine besonders hohe Einkommensstreuung auf, die von 1987 bis 1994 noch zugenommen hat (Callan und Nolan 1999, S. 176). Schließlich haben auch die regionalen Disparitäten innerhalb Irlands zugenommen.¹

Keine Kohäsion ohne Inflation

»EU-Finanzminister rügen Irland« lauteten die Schlagzeilen in der europäischen Presse am 13. Februar 2001. Gerügt wurde die zu hohe Inflation im EU-Mitgliedsland Irland, das auch Teil der Euro-Zone ist. Im Vergleich zu historischen Werten mag eine Inflationsrate von 5,6% zwar niedrig erscheinen, aber sie ist die höchste im Euro-Land. Die Finanzminister kritisierten in diesem Zusammenhang auch die irische Fiskalpolitik, da sie zu expansiv sei – bei einem Haushaltsüberschuss von um die 2% des BIP und sinkender Schuldenquote!

Eine so verstandene und exekutierte Stabilitätspolitik droht die Einkommensdisparitäten in Europa festzuschreiben. Denn Inflation in ärmeren Mitgliedstaaten oder auch Regionen ist innerhalb einer Währungsunion praktisch der einzige Weg zur Angleichung von Einkommensunterschieden. Insbesondere osteuropäische Beitrittskandidaten und ärmere Mitglieder im Euro-Land müssen sich fragen, wie sich die EU ein Aufholen des Pro-Kopf-Einkommens ihrer Länder vorstellt, wenn eine höhere Inflation als im EU-Durchschnitt verboten ist.

So lange die Wechselkurse noch flexibel waren, haben sich ärmere Länder in der Peripherie der EU vor allem durch Aufwertung ihrer Währung dem Einkommensniveau der rei-

Tab. 5
Vergleich des BSP der EU-Mitgliedstaaten 2000

Mitgliedstaat	BSP/Kopf
Portugal	10 896
Griechenland	11 997
Spanien	14 212
Italien	19 550
Irland	19 901
<i>EU-15</i>	<i>21 278</i>
UK	21 600
Frankreich	23 145
Niederlande	23 273
Finnland	23 282
Schweden	23 597
Belgien	24 032
Deutschland	24 617
Österreich	25 881
Dänemark	30 594
Luxemburg	47 410

Quelle: Eurostat; Berechnungen des Autors.

¹ Vgl. Europäische Kommission (2001, Tabelle A2) wonach die Standardabweichung des BIP/Kopf in KKS von 13,9 (1993) auf 17,3 (1998) anstieg.

cheren Länder genähert. Eine Studie des ungarischen Instituts für Weltwirtschaft (Artner und Inotai 1997) schätzte, dass weniger als 25% der Angleichung durch Einkommenszuwächse in nationaler Währung erfolgten, der überwiegende Teil durch Aufwertung. Da dieser Weg in der Währungsunion versperrt ist, bleibt nur die »Inflationierung« der Einkommen, dann allerdings in Euro bzw. in einer Übergangszeit in der an den Euro gekoppelten nationalen Währung. Eine auf sozialen Ausgleich und Kohäsion bedachte europäische Wirtschaftspolitik sollte diese Aufholprozesse zulassen. »Inflationierung« bedeutet im Kontext der Einkommensanpassung, dass der Preisanstieg im aufholenden Land etwa 2 bis 4 Prozentpunkte stärker ist als im EU-Durchschnitt. Es geht keinesfalls um die Rechtfertigung von »echter« Inflation mit zweistelligen Anstiegsraten.

Warum ist eine höhere Inflation unvermeidlich, wenn sich die Einkommen angleichen sollen? Denkbar wäre angesichts der Produktivitätssteigerungen auch eine Preissenkung, die bei gleich bleibenden Nominaleinkommen das Realeinkommen erhöhen würde. Aber in einem Binnenmarkt würden damit vor allem die Exporte steigen, da die billigeren Produkte auf den Auslandsmärkten noch wettbewerbsfähiger werden. Denn eine Preissenkung bei festen Wechselkursen kommt einer Abwertung gleich. Der Nachfragesog würde alsbald die Preise wieder steigen lassen. Letztlich gilt in einem Binnenmarkt das *Law of One Price* (»Gesetz des einheitlichen Preises«) – jedenfalls für handelbare Güter (Gabrisch 1999).

Da jedoch ein wichtiger Teil der Güter und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft nicht handelbar sind, bleiben auch in einem Binnenmarkt mit einheitlicher Währung noch deutliche Preisunterschiede. Sie drücken sich im Unterschied zwischen dem Volkseinkommen zu Wechselkursen und Kaufkraftparitäten aus. In ärmeren Ländern sind lokale Dienstleistungen, Wohnungen und Produkte, die nur auf lokalen Märkten gehandelt werden, billiger als in reicheren Ländern. Sie können u.a. deshalb billiger sein, weil die Arbeit zu ihrer Erstellung geringer entlohnt wird als in den reicheren Ländern. Die höhere Kaufkraft gleicht die Nominaleinkommensunterschiede teilweise aus, wie man oben in Tabelle 3 sehen kann. In Kaufkraftparitäten gerechnet hat Portugal schon drei Viertel des EU-Durchschnitts erreicht, in Wechselkursen nur die Hälfte (bei Griechenland liegen die entsprechenden Werte bei 52,1% und 67,1%, für Spanien zwischen 67,2% und 82%).

Es sind diese Unterschiede, die den Aufenthalt dort preiswerter machen. Tourismus und Zuwanderung aus reichen in (w)arme Mitgliedstaaten bringen die globale Nachfrage zum lokalen Angebot. Der damit verbundene »Dienstleistungsexport« trägt dazu bei, auch auf dem Gebiet der nicht handelbaren Güter ein einheitliches Preisniveau herzustellen. Will ein armes Land seinen Kaufkraftvorteil wahren,

müsste es versuchen, lokale Märkte (etwa für Immobilien) zu schützen.

In der Regel steigt die Produktivität in diesen geschützten Sektoren der nicht handelbaren Güter nicht so rasch wie etwa in den für den Export produzierenden Unternehmen (im irischen Fall vor allem Töchter der multinationalen Unternehmen). Wenn die Produzenten dieser lokalen Güter und Dienstleistungen auch am Produktivitätszuwachs teilhaben sollen, so müssen ihre Preise und Einkommen steigen. Damit steigt sogar ihre nominale Produktivität, da die Wertschöpfung eines Friseurs eben seinem Einkommen entspricht und dieses steigt, wenn er bei gleichen Kosten seine Preise anheben kann. Dagegen müssen etwa die irischen Beschäftigten in den multinationalen Unternehmen versuchen, ein größeres Stück des Produktivitätszuwachses als Lohnerhöhung zu ergattern. Eine durchschnittlich höhere Inflation ist also eine notwendige Begleiterscheinung des wünschenswerten Wachstums.

Im Euro-Land sollte die Geldpolitik versuchen, die durchschnittliche Inflation im gesamten Währungsraum so niedrig zu halten, dass keine gefährliche Konjunkturüberhitzung auftritt. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit kontrolliert sich dagegen eher über den Außenwert des Euro. Lokale Preissteigerungen (wie z.B. in Irland) kann man im Bereich der handelbaren Güter getrost dem Markt überlassen. Ihre Preise können sich nicht ungestraft weit vom EU-Durchschnitt entfernen. Zu hohe Preise in Irland sollten entsprechend die Importe wachsen lassen, die Preise wieder an das europäische Niveau anpassen und dabei auch zum Abbau des Handelsbilanzüberschusses beitragen. Die Inflationierung der nicht handelbaren Güter und Dienstleistungen ist zu tolerieren, da ohne sie die lokalen Produzenten von der Einkommensentwicklung abgekoppelt würden.

Die Union müsste sich fragen, ob sie nicht Irland eher ermahnen sollte, seine Politik der Besteuerung und Einkommensverteilung zu verändern. Da die grüne Insel beim BIP pro Kopf schon über dem EU-Durchschnitt liegt, dient eine Anwerbung von Auslandsinvestitionen durch niedrige Steuern nicht mehr dem Kohäsionsziel, sondern stellt eine Wettbewerbsverzerrung dar, die zwar übergangsweise akzeptabel sein mag, aber kein Dauerzustand sein sollte. In der Tat spricht vieles für die Vermutung, dass die EU dies auch so sieht, aber nicht direkt zu sagen wagt, da es dafür keine Handhabe im Maastricht-Vertrag und anderen Rechtsakten der Union gibt.²

Die durch die Steuerpolitik ausgelöste Praxis des *transfer pricing* wäre naturgemäß ebenfalls eher eine Kontrollaufgabe für eine supranationale Wirtschaftspolitik als die lokale In-

² Vgl. das Interview mit dem belgischen Finanzminister Reynders in der FTD vom 14. Februar 2001, S. 11.

flation. Die dadurch bedingte Abweichung des BSP und BIP zu reduzieren, könnte ein Ratschlag seitens der EU sein – nicht zuletzt, da sich die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt auf BSP-Basis berechnen. Am Beispiel der Debatte um den EU-Einfluss auf die irische Wirtschaftspolitik zeigt sich der »monetaristische Bias« der Wirtschafts- und Währungsunion. Die politischen Eingriffsmöglichkeiten gegen eine expansive Wirtschaftspolitik sind deutlich klarer und stärker als die für eine Politik, die auf Wachstum und seine gerechte Verteilung abzielt.

Im Sinne der inneren Kohäsion sollten auch die Beschäftigten der geschützten Sektoren am Produktivitätswachstum teilhaben. Eine naheliegende Politik zur Streuung der Produktivitätsgewinne ist ihre Besteuerung und anschließende Verausgabung im öffentlichen Sektor, um dessen Lohnentwicklung an den Exportsektor anzupassen. Eine solche Politik dient auch dem regionalen Ausgleich, wenn öffentliche Dienstleistungen in der Fläche angeboten werden. Diese Umverteilungspolitik gewinnt dann besonders an Bedeutung, wenn die hochproduktiven Sektoren ihre potentiell immer billigeren Produkte überwiegend exportieren³ und die Preissenkungen somit nicht zur Steigerung des Realeinkommens im exportierenden Land (z.B. Irland) beitragen.

Mit Sicherheit sollten die Leistungen aus den EU-Strukturfonds für Irland alsbald auslaufen. Sie müssen sich auf die ärmeren Regionen konzentrieren, die noch Aufholbedarf haben. Mit der Erweiterung der EU um deutlich ärmere Länder in Mittel- und Osteuropa wachsen dort der Union erhebliche Aufgaben zu, bei denen die in Irland einzusparenden Mittel dringend benötigt werden. Der irische Staatshaushalt weist genug Überschüsse auf, um den EU-Beitrag abzulösen.

Lehren für die EU-Osterweiterung

Für die künftigen Mitgliedstaaten der Union in Mittel- und Osteuropa könnte der keltische Tiger ein Signal der Hoffnung sein. Im September 2000 präsentierte die Zeitschrift »Business Central Europe« das irische Modell in diesem Sinn ihrer postkommunistischen Leserschaft als Titelstory. In der Tat zeigt es, dass ein armes Land die Einkommensleiter innerhalb der EU nach oben klettern kann. Gegenwärtig befinden sich die Beitrittsländer noch am unteren Ende der Leiter und die Aufstiegsgeschwindigkeit (= Wachstum) liegt meist weit unter den irischen Raten. Die EU sollte bedenken, wie sie die Beitrittsbedingungen für die neuen Mitglieder gestaltet, um die Angleichung der Einkommensniveaus möglichst zu beschleunigen.

³ Im Fall Irland exportierten die ausländischen Unternehmen zumindest zeitweise 98% ihrer Produktion; vgl. O'Hearn (1998, S. 56).

Zwischen Mittel- und Osteuropa und der EU sind die Unterschiede zwischen Wechselkurs und Kaufkraftparität noch deutlich höher als innerhalb der EU zwischen reichen und ärmeren Ländern. Teilt man die beiden rechten Spalten der Tabelle 1, so liegt der Quotient für die Beitrittsländer bei durchschnittlich 2,4, während er innerhalb der EU (d.h. im Verhältnis der Peripherie zum EU-Durchschnitt) bei 1,4 liegt. In Portugal sank der Quotient in den letzten zwanzig Jahren von 1,9 auf 1,5, in Griechenland von 1,4 auf 1,3. Entsprechende Anpassungen in Mittel- und Osteuropa würden die Realeinkommen kräftig kürzen und den Migrationsdruck erhöhen. Eine Bewahrung der höheren lokalen Kaufkraft ist daher wünschenswert. Alternativ müsste ein Anstieg der Nominaleinkommen sie erhalten. Da dieser Anstieg – vor allem bei den Löhnen – die Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität gefährdet, müssen ihm entsprechende Produktivitätssteigerungen vorausgehen.

Aber im Gegensatz zu Irland, wo die Nominaleinkommen steigen können, müssen die fragileren Ökonomien der Beitrittsländer in der Frage des realen Wechselkurses und der ihm zugrunde liegenden Verhältnisse heimischer Inflation und Entwicklung des Außenwertes der Währung vorsichtig sein. Zu Beginn des Systemwandels 1990/91 hatten die Transformationsländer in weiser Selbsteinschätzung der geringen Wettbewerbsfähigkeit ihrer Staatswirtschaften ihre Währungen massiv abgewertet und damit die Einkommensunterschiede (vor allem in Wechselkursen berechnet) deutlich vergrößert, natürlich in der Absicht, günstigere Startbedingungen für den Aufholprozess zu schaffen.

In der Tat haben sie dadurch sogar zeitweise Exportüberschüsse erzielt. Anschließend kam es jedoch zu realen Aufwertungen, vor allem durch eine höhere Inflation als beim Handelspartner EU, aber auch durch Aufwertung der nationalen Währung. In der Folge stiegen die Zahlungsbilanzdefizite, die zeitweise durch starke Kapitalzuflüsse, sowohl Portfolio- wie Direktinvestitionen, begleitet, verstärkt und finanziert wurden. Dies war etwa das Problem Tschechiens und Ungarns Mitte der neunziger Jahre, als sie in Zahlungsbilanz- und Finanzkrisen gerieten, als die realen Produktivitäts- und Wachstumsfortschritte hinter den Erwartungen der Investoren zurückblieben und deren Vertrauen nachließ. Die damals durchgeführten Zwangsbremssungen des Wirtschaftswachstums haben dazu geführt, dass diese beiden Favoriten in Mittel- und Osteuropa heute immer noch nicht das Einkommensniveau von 1989 erreicht haben – im Gegensatz zu Polen, Slowenien oder der Slowakei (EBRD 2000, S. 65).

Während der längeren Phase, in der die aufholenden Länder noch große Produktivitätsrückstände aufweisen, geht es darum, die Währungspolitik so zu gestalten, dass die Exporte wettbewerbsfähig bleiben und das Land für Investoren attraktiv bleibt, ohne aber den eigenen Status dauer-

haft nur als Standort kostengünstiger Niedriglohnproduktion festzuschreiben. Die EU als wichtigster Handelspartner und Investor kann dazu beitragen, indem sie warnt, wenn die Gefahr der Überschätzung der eigenen Wirtschaftskraft droht (wie z.B. in Tschechien Mitte der neunziger Jahre). Oft müsste sich diese Warnung aber eher an voreilige europäische Investoren als an die Geld- und Einkommenspolitik der armen Länder richten. Um zu hohe reale Aufwertungen zu vermeiden, kann neben einer restriktiven Geldpolitik im Inland auch eine – am besten mit der EU abgestimmte – Währungspolitik helfen, die signalisiert, dass beide Seiten spekulativen Aufwertungen entgegenzutreten. In dem Maße, wie sich ein Land entwickelt, d.h. seine Produktivität steigert und Exportüberschüsse erzielt, sollte es aber auch real aufwerten, um die Einkommensunterschiede zur EU abzubauen.

Daraus ergibt sich eine erste Konsequenz aus dem irischen Modell für die Integration der Länder Mittel- und Osteuropas. Sie sollten noch für längere Zeit eine unabhängige Währung und eventuell sogar Begrenzungen der Konvertibilität behalten.⁴ Damit sind sie nicht nur in der Lage, Inflationsdifferenziale zur EU durch Abwertung auszugleichen, sondern auch den Prozess der Einkommensangleichung durch Aufwertung statt durch lokale Inflation zu vollziehen. Dieses Verfahren schützt vor Kritik der EU wie jüngst im Fall Irland und folgt dem historisch typischen Pfad anderer Länder. Der flexible Wechselkurs, der allerdings nicht völlig dem Spieltrieb der internationalen Finanzmärkte überlassen sein sollte, bietet die Möglichkeit, die konjunkturellen Schwankungen und asymmetrischen Schocks abzufedern, die jeden Wachstumsprozess zwangsläufig begleiten.

Jede langfristige Angleichung der Realeinkommen muss auf entsprechenden Produktivitätssteigerungen beruhen. Aufwertungsdruck ist das Problem der erfolgreichen Länder. Aber wie erzielt man als armes Land dieses Wachstum, vor allem der Produktivität, das sich dann international als Aufholprozess per realer Aufwertung darstellt. Irland bietet dafür ein Modell, das in seiner Zwiespältigkeit für die Transformationsländer wichtige Lehren erlaubt.

Der Erfolg des keltischen Tigers ist ein Musterfall des Wachstums unter den Bedingungen der Globalisierung. Irland ist es gelungen, auf seinem Territorium Teile der globalen Wertschöpfungsketten multinationaler Produktionsnetzwerke zu konzentrieren, indem es Steuererleichterungen, preiswerte Arbeitskräfte, gute Infrastruktur und Zugang zum großen EU-Markt anbot. Ausländische Investitionen sind für einen überdurchschnittlichen Teil des irischen Wachstums, der Investitionen und Exporte verantwortlich. In dieser Einseitigkeit ist ein solcher Prozess nur bei einer relativ kleinen Volkswirtschaft vorstellbar. Irland gleicht in diesem Sinn mehr einer Region als einer klassischen Volkswirtschaft, deren Wach-

tum überwiegend von endogenen Faktoren bestimmt wird (Krugmann 1997).

In Mittel- und Osteuropa versucht vor allem Ungarn, diesen Weg zu verfolgen. Es hat bei weitem die höchsten ausländischen Direktinvestitionen (ADI). Sein ADI-Vorrat pro Kopf liegt bei 1 654 ECU (EU-Kommission 2000b); die gesamten EU-ADI in Ungarn beliefen sich bis 1997 auf 8,12 Mrd. ECU (Piazolo 2000, S. 267), womit sie knapp vor Tschechien und dem viel größeren Polen lagen. Durchschnittlich erhielt Ungarn jährlich etwa 3% bis 4% seines BIP als ADI, wobei diese Quote gelegentlich auch deutlich höher lag (1995 etwa bei ca. 10%). 1999 lag der kumulierte Gesamtwert der ADI im Vergleich zum BIP in Ungarn mit 40% und in Tschechien mit über 30% höher als 1997 in Irland (23%), während das allerdings deutlich größere Polen etwa 18% aufwies. ADI waren für 80% der Investitionen in der verarbeitenden Industrie in Ungarn, für zwei Drittel ihres Outputs und für drei Viertel ihrer Exporte verantwortlich (Landesmann 2000, S. 112 f.). Geht man von einer durchschnittlichen Bruttoinvestitionsquote von etwa 20% des BIP aus, so machen ADI zwischen der Hälfte und einem Siebtel der Investitionen in Ungarn aus.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen Irland und den MOE-Ländern liegt in der Natur der ADI. In Irland handelt es sich überwiegend um sog. *greenfield* Investitionen für die Exportproduktion, wie sich am Investitionsvolumen pro Beschäftigten zeigt, das zehnmal so hoch wie ADI in Deutschland ist (Barry et al. 1999, S. 46). Ausländische Investoren in Mittel- und Osteuropa kauften dagegen oft vorhandene (Staats-)Unternehmen im Zuge der Privatisierung. Dieses Potential ist inzwischen weitgehend ausgeschöpft. Die Beitrittsländer scheuen davor zurück, ihren übrigen Vermögensmarkt (Immobilien) sofort ausländischen Investoren zu öffnen.

Diese Daten scheinen darauf hinzudeuten, dass zumindest einige Länder Mittel- und Osteuropas die Chance haben, den irischen Weg zu verfolgen. Aber es ist fraglich, ob die realistisch für Mittel- und Osteuropa zu erwartenden Auslandsinvestitionen ausreichen, den Aufholprozess für die ganze Region zu tragen. Zwar betragen die weltweiten ADI etwa 800 bis 1 200 Mrd. USD/Jahr⁵, aber dies umfasst einen großen Teil von transnationalen Fusionen und Übernahmen, deren Wert durch die hohen Börsenkurse der letzten Jahre aufgebläht ist (Wortmann 2000). Schätzungen (Breszki und Colombatto 1999, S. 11) für den Kapitalbedarf der sechs Länder Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn liegen dagegen bei 450 Mrd. USD jährlich zwischen 1993–2030, wobei die Investitionssumme von 187 Mrd. 2000 bis 1 100 Mrd. 2030 wächst. Allein

⁴ So argumentiert etwa der polnische Experte Orlowski (1999).

⁵ Vgl. Economist Intelligence Unit »World Investment Prospects« zitiert im Economist vom 24. Februar 2001, S. 90.

für Ungarn betragen die entsprechenden Werte 22 Mrd. USD bis 95 Milliarden USD (Durchschnitt 44 Mrd. USD).

So hohe Investitionsquoten sind kaum vorstellbar, vielleicht aber auch nicht nötig, wenn man einige der wachstumstheoretischen Prämissen dieser Schätzungen modifiziert. Die Autoren der Schätzung legen zuviel Wert auf das physische Kapital und unterschätzen die Bedeutung des Wissenstransfers (Romer 1993). Wachstum hängt aber immer mehr vom Erwerb und der Anwendung technischen und organisatorischen Wissens ab, das zwar teilweise in Kapitalgütern inkorporiert ist, aber nicht unmittelbar mit der Investitionssumme korreliert. ADI sind daher weniger wegen der durch sie vermittelten externen Ersparnis wichtig als wegen des *Know-hows* in Produktion, Management, Marketing etc., das sie mitbringen.

Der EU-Beitritt selbst wird die Attraktivität des Standorts Mittel- und Osteuropa kräftig erhöhen. Danach kann die EU den Aufholprozess der Beitrittsländer unterstützen, indem sie systematische Wettbewerbsverzerrungen zugunsten Mittel- und Osteuropas erlaubt und finanziert. Sie kann einmal über ihre Strukturfonds dazu beitragen, gute Rahmenbedingungen (Infrastruktur, Bildung) für Produktivitätssteigerungen und damit für private Investitionen zu schaffen. Sie kann weiter nationale Subventionen und Vorleistungen tolerieren, die Investoren dort begünstigen. Diesen Prozess erfolgreich zu gestalten, wird schwierig genug werden. Das Beispiel Irlands zeigt nicht zuletzt, dass die Schieflage der funktionalen und regionalen Einkommensverteilung beim Prozess abhängigen Wachstums erst einmal zunimmt.

Soweit der Aufholprozess gelingt, sollten auch reale Aufwertungen und/oder höhere Inflationsraten folgen, und diese wären durch die EU zu tolerieren. Schließlich sollten die Produktivitätsgewinne gerecht verteilt werden – auch um den Preis überdurchschnittlicher Lohnerhöhungen und staatlicher Umverteilungspolitik. Daran muss auch die EU ein Interesse haben, wenn sie langfristig die soziale Stabilität in der Nachbarregion erhalten und die Konsequenzen hoher Einkommensdisparitäten vermeiden will.

Literatur

- Ark, van B. und R.H. Mc Guckin (1999), »International comparisons of labor productivity and per capita income« *Monthly Labor Review* (July), 36.
- Artner A. und A. Inotai (1997), »Chances of Closing the Development Gap. A Statistical Approach« *Institute for World Economics Working Papers* Nr. 80, Budapest.
- Barro, R.J. und X. Sala-i-Martin (1991), »Convergence across States and Regions«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 107–182.
- Barry, F. et al. (1999), »Indigenous and Foreign Industry: Characteristics and Performance«, in: F. Barry (Hrsg.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Basingstoke, London.
- Breszki, A. und E. Colombatto (1999), »Can Eastern Europe Catch Up?«, *Post Communist Economies* 11 (1).

- Callan, T. und B. Nolan (1999), »Income Inequality in Ireland in the 1980s and 1990s«, in: F. Barry (Hrsg.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Basingstoke, London.
- EBRD (2000), *Transition Report*, London.
- Europäische Kommission (2001), *Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt – Statistischer Anhang*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2000a), *Europäische Wirtschaft* (70).
- Europäische Kommission (2000b), *Enlargement strategy paper, report on progress towards accession by each candidate countries*, Brüssel.
- Europäische Kommission (1999), *Sechster Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage der Regionen der Europäischen Union*, Brüssel.
- Europäische Kommission (1996), »The Economic and Financial Situation in Ireland: Ireland in the Transition to EMU«, *Special issue of European Economy*, (zitiert bei O'Hearn, S. 85).
- Gabrisch, H. (1999), »Effects of Accession to the EU on Prices, Wages and Aggregate Demand in CEE Countries«, in: H. Gabrisch und R. Pohl (Hrsg.), *EU Enlargement and its Macroeconomic Effects in Eastern Europe. Currencies, Prices, Investment and Competitiveness*, Basingstoke, London, 3–25.
- Krugman, P. (1997), »Good News from Ireland: A Geographical Perspective«, in: A.W. Gray (Hrsg.), *International Perspectives on the Irish Economy*, Dublin.
- Landesmann, M. (2000), »Structural Change in the Transition Economies 1989–1999«, *Economic Survey of Europe* (2/3).
- O'Hearn D. (1998), *Inside the Celtic Tiger, The Irish Economy and the Asian Model*, London, Sterling.
- Orlowski, L.T. (1999), »Capital Inflows and Convertibility in the Transforming Economies of Central Europe«, in: H. Gabrisch und R. Pohl (Hrsg.), *EU Enlargement and its Macroeconomic Effects in Eastern Europe. Currencies, Prices, Investment and Competitiveness*, Basingstoke, London, 116–150.
- Piazolo, D. (2000), »EU Integration of Transition Countries: Overlap of Requisites and Remaining Tasks«, *Intereconomics* (6).
- Romer, P. (1993), »Idea gaps and object gaps in economic development«, *Journal of Monetary Economics* 32, 543–573.
- Sweeney, P. (1999), *The Celtic Tiger. Ireland's Continuing Economic Miracle*, Dublin.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU CES (2000), *Appendix Ireland: An Example of Economic Policy Success*, 369.
- Wortmann, M. (2000), »What is new about ›global‹ corporations? Interpreting statistical data on corporate internationalisation«, *WZB discussion paper*, Berlin.