

Irland

Nicholas Rees¹

Die Europapolitik Irlands stand ganz im Zeichen der irischen EU-Ratspräsidentschaft. Darüber hinaus hatte Irland 2012 bereits den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa inne. Während dieser Zeit war Irland zugleich bemüht, als ein Mitgliedstaat der Europäischen Union den Imageverlust wettzumachen, den die Wirtschaftskrise mit sich gebracht und das Land 2008 an den Rand des Abgrunds geführt hatte. Die staatlichen Repräsentanten Irlands haben sich auf die Wiederherstellung des Rufs des Landes in Europa konzentriert, das einst als Vorbild für die wirtschaftliche Entwicklung der EU galt. Dann aber hatte der Keltische Tiger 2010 vom IWF, der EU und der EZB gerettet werden müssen. 2013 war auch das Jahr, in dem Irland den 40. Jahrestag des Beitritts zur EU feierte.

Innenpolitik, Wirtschaft und der Euro-Rettungsschirm

In Irland wurde nach der Wahl vom Februar 2011 eine neue Koalitionsregierung aus Fine Gael und Labour gebildet. Die Regierung wurde von Enda Kenny als Taoiseach (Fine Gael) und Eamon Gilmore (Labour) als Tánaiste und Minister für auswärtige Angelegenheiten und Handel geführt.² Im Laufe der letzten zweieinhalb Jahre hat diese unruhige Koalition Irland regiert und während dieser Zeit einschneidende Sparmaßnahmen und Budgetkürzungen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen und Bedingungen des Rettungspakets von IWF, EU und EZB verabschiedet. Irland musste Maßnahmen zur Einschränkung der öffentlichen Ausgaben, einschließlich deutlicher Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor als Teil des Haddington Road-Abkommens vornehmen, trotz des Widerstands einiger Gewerkschaften. Es ist wichtig im Auge zu behalten, dass der Staat zur Durchsetzung dieser Sparmaßnahmen verpflichtet war, um das allgemeine Haushaltsdefizit Irlands zu verringern. Dabei stand Irland unter fortwährender Beobachtung der Troika aus IWF, EU und EZB, die das Land regelmäßig besuchte und die Fortschritte bei der Erreichung seiner Vorgaben kommentierte. Irland hat seine Ziele im Rahmen des Programms zur finanziellen Unterstützung erfüllt, das die Unterstützung in Höhe von 85 Mrd. Euro vorsah, einschließlich 67,5 Mrd. Euro aus externen Quellen.³

In diesem Zusammenhang machte sich das Gefühl breit, dass Irland auf der Verliererseite stand oder zumindest seine wirtschaftliche Souveränität eingebüßt hatte. Die vierteljährlichen Besuche durch die externe Monitoring-Gruppe spielten in den irischen Medien dabei eine wichtige Rolle, sie verstärkten das Gefühl, dass Irland nicht mehr über seinen eigenen wirtschaftlichen und finanziellen Kurs bestimmen konnte. Während dieser Zeit versuchte die Regierung, die Bedingungen für die Bankenrettung neu zu verhandeln und damit

1 Übersetzt aus dem Englischen.

2 Für weitere Informationen zur Irischen Regierung, Ministern und Gesetzgebung siehe Data Yearbook 2013, Irish Political Studies, Volume 28, No. 2, June 2013.

3 Ireland: Economy <http://eu2013.ie/Ireland-and-the-presidency-/about-ireland/ireland>.

die Kosten für die irische Staatskasse zu reduzieren. Im Oktober 2012 schlug Finanzminister Michael Noonan vor, dass es keine sofortige Neuverhandlung der Bail-out-Bedingungen geben sollte. Es gab jedoch Hinweise von Seiten des französischen Präsidenten François Hollande, dass Irland als Sonderfall in Bezug auf die Bank- und Staatsschulden behandelt werden könnte. Die deutsche Bundeskanzlerin bot ebenfalls Unterstützung mit Hinweis auf Irlands besondere Situation an.

Die Diskussion über die Bedingungen zur Rettung Irlands verstärkte in der Öffentlichkeit einige negative Bilder von Europa und insbesondere das Bild der deutschen Regierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel.⁴ Hinter den Kulissen wurde dagegen eine sehr viel differenziertere Politik gemacht, angeführt vom Taoiseach und den wichtigsten Ministern, um Zugeständnisse für Irland bei den Krediten aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zu erwirken. Im Februar erreichte die Regierung ein Übereinkommen mit der EZB darüber, 28 Mrd. Euro in Schuldscheindarlehen in langfristige Verbindlichkeiten umzuwandeln (ursprünglich verbunden mit der Rettung der Anglo Irish Bank). Die irische Regierung liquidierte zudem die Irish Bank Resolution Corporation (vormals Anglo Irish Bank) im Zuge der Notstandsgesetzgebung in der Oireachtas am 6. und 7. Februar. Dieser Vorgang beseitigte eines der Hindernisse für eine künftige Lösung des irischen Schuldenproblems. Dies alles führte im April 2013 zu einer Vereinbarung bei dem Treffen der europäischen Finanzminister in Dublin, welche vorsah, dass Irland und Portugal die Rückzahlung der Mittel aus dem Rettungsfonds bis zu sieben Jahren verlängern konnten.⁵ Für die Öffentlichkeit war dies ein Sieg der irischen Regierung, es war jedoch einer, der für die Steuerzahler am Ende möglicherweise sehr kostspielig wird.

Es gibt Anzeichen dafür, dass Irlands Wirtschaft nun wieder wächst. Nach drei Jahren mit einem rückläufigen BIP wuchs die Wirtschaft im Jahr 2011 um 1,4% und um 0,9 % im Jahr 2012. Es sind auch erhebliche Fortschritte bei der Restrukturierung und Rekapitalisierung des irischen Bankensystems zu verzeichnen. In einem früheren Stadium, nach dem Zusammenbruch der Lehman Bank in den USA, hatte Irland eine Bankbürgschaftsregelung für alle irischen Banken über 440 Mrd. Euro erlassen, die dazu geführt hatte, dass das Land stark in den irischen Bankensektor involviert war und oft als Mehrheitsaktionär angeschlagener Banken endete. Aus mittlerweile veröffentlichten Unterlagen wird deutlich, dass die damals von der Fianna Fáil geführte Regierung von den Vertretern des Bankensektors, vor allem der Anglo- Irish Bank, in die Irre geführt worden ist und der Bankensektor sich in weit schlechterem Zustand befand, als man zunächst in der Regierung dachte. Es ist auch offensichtlich, dass es erhebliche Bedenken auf europäischer Ebene gab, so dass der EZB-Präsident dem irischen Finanzminister zu Verstehen gegeben hatte, die Banken um jeden Preis zu retten.⁶

Abgesehen von Fortschritten in diesem Bereich gab es beachtliche Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung, die bewirkte, dass Einsparungen und Erträge in Höhe von 29 Mrd.

4 The Diplomat who kept the Irish flag flying in Berlin, Irish Times, 10 August 2013.

5 Irland behält noch Darlehensschulden in Höhe von 42 Mrd. Euro aus der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität und dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus. Vor der Verlängerung dieser Kredite hätte sich Irland weitere 20 Mrd. Euro zwischen 2016 und 2020 leihen müssen, um diese Verpflichtungen zu erfüllen. Siehe Arthur Beesley, Danger that market would be "flooded" with fresh Irish bonds informed troika's loan repayment decision, Irish Times, 13 April 2013.

6 Valentina Pop: Lessons from Ireland's failed bank guarantee, euobserver.com, 1 October 2013.

Euro erzielt werden konnten. Dies schloss einen Mix von Maßnahmen ein, um die Stabilität der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, während das Wirtschaftswachstum gefördert und Arbeitsplätze geschaffen wurden. Unter ihnen befanden sich auch umstrittene Maßnahmen aus dem Haushalt vom Dezember 2011 wie die Haushaltsgebühr (100 Euro jährlich), die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2% und eine Anhebung der Kraftfahrzeugsteuer. Andere Maßnahmen, die die Regierung im Jahr 2012 ergriffen hat, waren die Schließung von 100 Polizeistationen, Einsparungen im Gesundheitswesen (der Wegfall von 550 Betten), die Verringerung der Zahl der Lehrer und der Vorschlag, eine Vermögenssteuer einzuführen. Der Haushalt vom Dezember 2012 beinhaltet eine Anpassung in Höhe von 3,5 Mrd. Euro, einschließlich einer Reihe von Maßnahmen, die auf die Verringerung der öffentlichen Ausgaben und die Erhöhung der Staatseinkünfte abzielten.

Die Maßnahmen haben die irische Wirtschaft wieder konkurrenzfähig gemacht, so dass das Land attraktiver für externe Investoren geworden ist und der Export gesteigert werden konnte, vor allem in den Dienstleistungssektoren. Doch all diese Maßnahmen haben ihren Preis, so wie die anhaltend hohen Arbeitslosigkeit (um 14,7% in 2012), die Abwanderung von rund 200.000 Menschen seit 2008 oder niedrigere Einkommen. Es hat öffentliche Proteste gegen die Sparmaßnahmen gegeben, an denen mehr als 10.000 Menschen in Dublin im November 2012 teilgenommen haben. Obwohl die Popularität der Regierung abgenommen hat, gelang es, die öffentlichen Finanzen und das Haushaltsdefizit angemessen zu managen, so dass sich die Troika während ihrer regelmäßigen Besuche zufrieden zeigte. Irland war in der Lage, in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 an die Finanzmärkte zurückzukehren.⁷ Auf europäischer Ebene ist Irlands erfolgreiches Finanzmanagement von den europäischen Staats- und Regierungschefs wahrgenommen und begrüßt worden und hat dazu beigetragen, seinen Ruf wiederherzustellen.

Eine wichtige Frage blieb in Irland auch 2013, ob der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Unterstützung der Rekapitalisierung des Bankensektors verwendet werden kann. Hierdurch würde die wirtschaftliche Stabilität auch langfristig gewährleistet bleiben. Zwar sind auch andere EU-Mitgliedstaaten der Auffassung, dass Irland eine solide Wirtschaftspolitik betreibt und sich dadurch von anderen Staaten unter dem Rettungsschirm unterscheidet, die deutsche Bundesregierung bleibt aber zurückhaltend bei der Frage einer solchen Verwendung des ESM. In Irland sieht der Haushalt vom Oktober 2013 weitere Kürzungen der öffentlichen Ausgaben in Höhe von 2,5 Mrd. Euro vor, enthält aber auch eine Mittelerhöhung von 500 Mio. Euro, die der Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmensinitiativen dienen soll.⁸ Die Entscheidung, die geplanten Kürzungen in Übereinstimmung mit dem IWF und der EU von 3,1 Mrd. Euro auf 2,5 Mrd. Euro zu senken, hat etwas von dem Druck auf die Regierung genommen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte diese Frage eine stark polarisierende Wirkung innerhalb der Regierung gehabt, wobei die Labour-Partei neuen Sparmaßnahmen in Bereichen wie der öffentlichen Gesundheitsversorgung nur dann zustimmen wollte, wenn Fine Gael in anderen Bereichen, wie der kostenlosen allgemeinmedizinischen Behandlung von unter 5-Jährigen, Zugeständnisse machte.⁹

7 Fiscal Consolidation: repairing our public finances, <http://eu2013/ireland-and-the-presidency/about-ireland/irelande>.

8 Stephen Collins: Tough budget tempered by €500 million jobs stimulus package, *Irish Times*, 16 October 2013.

9 Noonan makes case for budget surplus in 2014, *Irish Times*, 17 September 2013.

Finanzminister Noonan hatte dagegen einen sparsameren Haushalt befürwortet, um das Vertrauen in die irische Wirtschaftskraft zu stärken. Wie dem auch sei, die Haushaltsvorschläge unterliegen der Prüfung durch die Europäische Kommission, wie auch die anderer Euro-Staaten. Die Kommission wird das entsprechende Gutachten bis zu dem Treffen der Finanzminister der Eurozone am 22. November 2013 vorlegen.

Das Referendum zum Fiskalpakt vom Mai 2012

Im Jahr 2012 konzentrierten sich die Diskussionen und die Berichterstattung in den irischen Medien auf das Referendum über den Fiskalpakt. Die Notwendigkeit einen neuen Vertrag zu ratifizieren, ging auf die Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2011 zurück, auf der die Stärkung der Haushaltsdisziplin und die Einrichtung von Stabilisierungsinstrumenten vereinbart worden war.¹⁰ Im Dezember war ein Vertragsentwurf unter den Regierungen in Umlauf, er sollte als Grundlage für Debatten und Verhandlungen dienen. Irland war im Dezember und Januar in den Prozess voll eingebunden. Eine endgültige Einigung über den Vertrag wurde auf der Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012 in Brüssel von 25 der 27 Staaten (ohne Großbritannien und Tschechien) erreicht, nachdem ein Kompromiss zwischen Frankreich und Polen über die Teilnahme von Nicht-Mitgliedstaaten an den Eurozonen-Treffen gefunden worden war.¹¹ In einer Stellungnahme zu dem Ergebnis insistierte Taoiseach Enda Kenny darauf, dass Irland von einer erneuten Abstimmung nichts zu fürchten habe. Nach dieser Entscheidung gab es intensive Spekulationen in den irischen Medien sowie Diskussionen im Dáil und seinen Ausschüssen, ob Irland ein weiteres Referendum zur Ratifizierung benötigte.

Am 28. Februar kündigte die Regierung im Dáil an, ein Referendum über den vereinbarten Vertrag auf den Weg zu bringen. Nach dieser Ankündigung äußerten sich sowohl Sinn Féin als auch die United Left Alliance ablehnend gegenüber dem Vertrag. Fianna Fáil-Führer Micheál Martin begrüßte das Referendum und stellte fest, dass seine Partei den Vertrag unterstütze. Nach dieser Entscheidung trat Eamon Ó Cuív, der stellvertretende Vorsitzende der Fianna Fáil, aus Ablehnung des Vertrags von seinem Amt zurück. Der grüne Parteichef Eamon Ryan erklärte, er werde versuchen, seine Partei zu einer Zustimmung zu dem Vertrag zu bewegen. In der Hauptsache argumentierten die Gegner des Vertrages, dass er das irische Volk in die Knechtschaft führen werde, so etwa Joan Collins von der United Left Alliance.¹² Sinn Féin versuchte, eine Zustimmung zu dem Vertrag mit einer Schwächung der wirtschaftlichen Souveränität, weiteren Sparmaßnahmen und einer tieferen Rezession in Verbindung zu bringen. Die Sozialistische Partei argumentierte, der Vertrag werde die Demokratie untergraben und zu weiteren Sparmaßnahmen führen.

Am 13. März beschloss das Kabinett, eine Referendums-Kommission einzurichten und am 27. März verhandelte das Kabinett den Gesetzentwurf für das Referendum zum Fiskalpakt und setzte den 31. Mai 2012 als Datum für das Referendum fest. Das Referendums-gesetz (31. Änderung der Verfassung) wurde von den Häusern des Oireachtas am 24. April verabschiedet.

10 Statement by the Tánaiste and Minister for Foreign Affairs and Trade on the Draft Intergovernmental Treaty, Joint Oireachtas Committee on European Affairs, 20 January 2012.

11 Arthur Beesley and Harry McGee, Poland gets deal over attendance at meetings, *Irish Times*, 31 January 2012.

12 Mary Minihan, Yes votes would put Irish people into "bondage", *Irish Times*, 1 March 2012.

Am 31. Mai stimmte eine deutliche Mehrheit der Wähler für den Fiskalpakt. Das Referendum erbrachte ein Votum von 60,3% zugunsten des Vertrags, bei 39,7% Gegenstimmen und einer Wahlbeteiligung von 50,66%. Nach der Annahme des Referendums sprach der Taoiseach mit einigen europäischen Staats- und Regierungschefs, einschließlich des Kommissionspräsidenten und des Präsidentens des Europäischen Rates. In einem Telefongespräch mit Bundeskanzlerin Merkel wies er unter anderem auf das Problem der Bankschulden als eines der wichtigen Anliegen Irlands hin.¹³ Als er diese Angelegenheit ansprach, hat er wahrscheinlich mehr auf das heimische Publikum gezielt als auf das europäische, da zu diesem Zeitpunkt kaum ein Fortschritt bei dieser Frage zu erwarten war. Darüber hinaus schwächte die Entscheidung der Euro-Finanzminister spanischen Banken keine direkten Hilfen zukommen zu lassen, auch die irischen Forderungen nach finanzieller Unterstützung für die Banken.

Die Ratspräsidentschaft Irlands 2013

Die letzten Monate des Jahres 2012 waren in Irland vor allem durch die Vorbereitung auf den Rats-Vorsitz bestimmt. Sie waren auch auf der EU-Ebene durch intensive Arbeit gekennzeichnet, mit der Tagung des Europäischen Rates im Juni und der Vereinbarung eines Wachstumspakts sowie der Einigung über das weitere Vorgehen zur Erhöhung der Stabilität in der Euro-Zone. Es bestand Einvernehmen, dass die EZB die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht bekommen würde und dass der ESM in der Lage sein muss, die Finanzierung der Banken zu gewährleisten. Es gab jedoch keine unmittelbare Einigung hinsichtlich der Bankschulden Irlands. Die mangelnde Übereinstimmung in diesem Bereich unterstreicht die Spaltung in Europa: Deutschland, den Niederlanden und Finnland auf der einen Seite mit ihrer Ablehnung der Vergemeinschaftung der Schulden und Frankreich, Irland, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und Belgien auf der anderen Seite. Der Juni-Gipfel bot jedoch mit dem Eurozonen-Statement einen Hoffnungsschimmer. Es sah vor, dass die EU einzelne Banken notfalls direkt rekapitalisieren würde. In Irland wurde dies als Gelegenheit gesehen, Irlands Banken-Probleme, einschließlich der noch offenen Frage der Anglo Irish Bank, erneut anzusprechen.

Die irische Präsidentschaft wurde in den ersten sechs Monaten des Jahres 2013 von der irischen Regierung als eine Gelegenheit wahrgenommen, Irlands Ansehen in Europa wiederherzustellen, sowie als ein Mittel, das Interesse externer Akteure an der irischen Wirtschaft zu stärken und Vertrauen aufzubauen. Die Ministerin für europäische Angelegenheiten, Lucinda Creighton, stellte im Vorfeld der Präsidentschaft dazu fest: „We need to, and will, use the Presidency to demonstrate that in spite of our size and our economic challenges, that we are a country that can deliver results“.¹⁴ Der Schwerpunkt der irischen Präsidentschaft lag auf den Themen Stabilität, Wachstum und Beschäftigung.¹⁵ Die größten Erfolge in den sechs Monaten der Ratspräsidentschaft waren unter anderem eine Einigung

13 Stephen Collins/Arthur Beesley: Kenny asks Merkel for bank debt deal following yes win, Irish Times, 2-3 June 2012.

14 Minister for State Creighton address to the Joint Oireachtas Committee on European Union Affairs, 27 November 2012.

15 Programme of the Irish Presidency of the Council of the European Union, 1 January – 30 June 2013; siehe auch Results of the Irish Presidency of the Council of the European Union, 1 January – 30 June 2013. www.eu2013.ie.

über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2014 bis 2020 und über die Gemeinsame Agrarpolitik. Fortschritte wurden auch erzielt bei der Bankenunion, der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft, im Bereich Jugendarbeitslosigkeit in Europa und dem Datenschutz.¹⁶

Irland spielte auch eine aktive Rolle in den EU-Außenbeziehungen und engagierte sich bei einer Reihe von Aufgaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Dies beinhaltete die Teilnahme an der Planung für die EU-Ausbildungsmission in Mali, die Anfang 2013 gestartet wurde und an der sich auch die irischen Streitkräfte beteiligten. Irland hat auch zur EU-Ausbildungsmission in Somalia beigetragen, die von einem irischen Brigadegeneral, Ger Aherne, geführt wurde. Weiterhin unterstützte Irland die Versuche der EU, das Waffenembargo gegen Syrien zu erneuern.¹⁷

Am Ende der Präsidentschaft wurde Irland bestätigt, als ehrlicher Makler gehandelt und eine erfolgreiche Präsidentschaft geleistet zu haben. Der Vorsitz zeichnete sich auch durch eine enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament aus, die durch die Aufwertung des Parlaments durch den Vertrag von Lissabon notwendig geworden war. Der Erfolg zeigt auch, dass die irische Präsidentschaft mit den veränderten institutionellen Arrangements gut umzugehen verstand und in der Lage war, eng mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik zusammenzuarbeiten.

Schlussfolgerungen

In den letzten zwei Jahren hat Irland den Weg zur wirtschaftlichen Erholung beschritten. Allerdings bleibt das BIP-Wachstum niedriger als vorhergesagt. Das macht es wahrscheinlicher, dass Irland nicht die 7,5%-Marke beim Haushaltsdefizit erreichen wird. Im Oktober wurde von der Regierung vorhergesagt, dass das Jahresdefizit 7,6% betragen werde, was auf ein schwächeres Wachstum und weniger Steuereinnahmen hinweist. Es gibt aber Anhaltspunkte dafür, dass die Beschäftigung zugenommen hat, die Arbeitslosigkeit ist auf 13,3% gesunken (Stand: Oktober 2013). Die Regierung setzt weiter darauf, dass sie den Rettungsschirm im Dezember 2013 verlassen kann. Dabei bleibt eine zentrale Frage, ob Irland ein Sicherheitsnetz benötigt, möglicherweise in einer Höhe von bis zu 10 Mrd. Euro, um sicherzustellen, dass es weiterhin Zugang zu Finanzmitteln hat. Die EZB hat darauf hingewiesen, dass eine Unterstützung aus dem ESM nur unter bestimmten Bedingungen möglich wäre. Auch der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble hat deutlich gemacht, dass der ESM nicht rückwirkend irische Banken rekaptalisieren kann. Die irische Regierung hofft weiter, dass eine Rekapitalisierung der Banken mit ESM-Mitteln möglich sein wird, um die längerfristige Stabilität der irischen Wirtschaft zu gewährleisten und zusätzliches Vertrauen zu schaffen. Insgesamt ist es Irland gelungen, seine Position in Europa wiederherzustellen und es hat von anderen Staaten und EU-Institutionen Anerkennung dafür erhalten, seine Verpflichtungen im Rahmen der EU-Rettungsaktionen weitgehend erfüllt zu haben.

16 Linda Barry, Post-Presidency Review: Ireland's EU Presidency, January – June 2013 Dublin: Institute for European Affairs.

17 Opening statement by Mr David Cooney, Secretary General of the Department of Foreign Affairs and Trade on the six monthly reports to the Oireachtas on Developments in the European Union for the periods January – June 2012 and July – December 2012.