

Irlands siebte EU-Ratspräsidentschaft: Stärkung des Ansehens und wirtschaftliche Erholung

*Brigid Laffan**

Am 1. Januar 2013 übernahm Irland zum siebten Mal den Vorsitz im Rat der Europäischen Union. Auf den Tag genau 40 Jahre zuvor, im Jahr 1973, war der Staat der Europäischen Union beziehungsweise der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beigetreten. Nach einer kurzen Lernphase hatte Irland 1975 zum ersten Mal die Ratspräsidentschaft inne – damals ein wichtiger Schritt für das kleine Land. Da Irland so klein ist und seit jeher zu den Nettoempfängern von EU-Mitteln gehört, wurden die sechsmonatigen Ratspräsidentschaften von der jeweiligen Regierung zumeist vor allem als Chance aufgefasst, einen konstruktiven Beitrag zur Regelung der europäischen Angelegenheiten zu leisten.¹ Irlands siebte Präsidentschaft unterschied sich von den vorangegangenen jedoch in mehreren wichtigen Aspekten.

Erstens befand sich Irland in der wenig beneidenswerten Position, ein ‚Programmland‘ des sogenannten europäischen Rettungsschirms zu sein, nachdem es im November 2010 die anderen Staaten der Eurozone und den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Hilfe ersuchen musste. Die irische Regierung hatte im Jahr 2008 eine staatliche Garantie für das Bankensystem des Landes gegeben, ohne die Höhe der Verbindlichkeiten genau zu kennen. In der Folge war aus der Krise des Finanzsystems eine Staatsschuldenkrise geworden und im Herbst 2010 hatte Irland keinen Zugang mehr zum Kapitalmarkt. Die Wirtschaftskrise sowie die Notwendigkeit, Hilfe zu beantragen, haben die irischen Entscheidungsträger, die öffentlichen Institutionen und die irische Gesellschaft insgesamt schwer traumatisiert. Durch den EU-Beitritt hatte Irland die Abhängigkeit vom Vereinigten Königreich zugunsten einer Interdependenz innerhalb der Europäischen Union beenden wollen. Doch nun war das Land erneut abhängig, dieses Mal von der Europäischen Union und dem IWF. Zur Notwendigkeit, sich einem Reformprogramm der Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und dem IWF zu unterwerfen, kamen große wirtschaftliche Schwierigkeiten und ein sehr schwaches, schlecht funktionierendes Finanzsystem hinzu. Die aufgrund der Krise notwendigen Reformen haben wirtschaftliche und soziale Konsequenzen, die die Ratspräsidentschaft belasteten. Während früherer irischer Ratspräsidentschaften konnte die Regierung ihre Kräfte auf die Angelegenheiten der Europäischen Union konzentrieren und hier ihre Prioritäten setzen. Innenpolitische Themen, sofern sie nicht sehr dringend waren, wurden zurückgestellt. Das konnte sich die Regierung dieses Mal nicht leisten. Die inneren Angelegenheiten forderten ständige Aufmerksamkeit und die Ratspräsidentschaft bot der Regierung eine wichtige Plattform für ihre Bemühungen, das durch die Wirtschaftskrise beschädigte Ansehen Irlands wiederherzustellen. Dabei überschritten sich – wie an späterer Stelle auszuführen sein wird – die inneren und die europäischen Angelegenheiten in einigen wichtigen Aspekten.

* Prof. Dr. Brigid Laffan, Künftige Direktorin des Robert Schuman Centre, Europäisches Hochschulinstitut (EUI), Florenz und Fiesole.

1 Brigid Laffan/Jane O’Mahony: Ireland and the European Union, London 2009.

Zweitens galt für die siebte irische Ratspräsidentschaft die Reformen des Vertrags von Lissabon, die in Bezug auf die Rolle und die Befugnisse der rotierenden Ratspräsidentschaft wesentliche Änderungen vorsehen. Die wichtigste dieser Änderungen betrifft die Schaffung des Amtes eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates. Als sein ‚Gesicht‘ hat er auch die Aufgabe, die Tagungen des Europäischen Rates vorzubereiten und den Vorsitz zu führen – eine Aufgabe, die zuvor die rotierende Ratspräsidentschaft übernommen hatte. Das bedeutet, dass ein Thema, sobald es auf die Agenda des Europäischen Rates gesetzt wird, eine Angelegenheit des Präsidenten des Europäischen Rates und nicht wie bisher der rotierenden Ratspräsidentschaft ist. Eine zweite wichtige Änderung besteht darin, dass der Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik übernommen wird. Diese beiden Änderungen bedeuten, dass die Ratspräsidentschaft weiterhin – mit den zuvor genannten Ausnahmen – für alle Angelegenheiten zuständig ist, die innerhalb der Arbeitsgruppen des Rates und innerhalb der Sitzungen auf Ministerebene selbst besprochen werden. Ein drittes wesentliches Merkmal der Reformen durch den Vertrag von Lissabon sind die zusätzlichen Befugnisse des Europäischen Parlaments, durch die es eine dem Rat der Europäischen Union ebenbürtige Rolle bei der Gesetzgebung erhalten hat. Damit verschiebt sich die Verantwortung der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft bei wichtigen und strittigen Dossiers auf das Management der Beziehungen zwischen den an der Rechtsetzung beteiligten Organen der Europäischen Union. Langgediente Diplomaten und Beamte, die viel Erfahrung mit der alten Form der Ratspräsidentschaft gesammelt hatten, bei der der Fokus auf der Kompromissfindung zwischen den Mitgliedstaaten lag, mussten sich umstellen.

Planung und Prioritäten

Irland nimmt die mit der Ratspräsidentschaft verbundenen Verantwortlichkeiten traditionell sehr ernst, was sich zum Beispiel in einer langfristigen und sorgfältigen Planung der Prioritäten und Termine zeigt.² Der irische Ansatz besteht darin sicherzustellen, dass die Regierungsmitglieder und Beamten hinreichend dafür geschult sind, Sitzungen zu leiten, dass sie mit allen substanziellen Fragen ihres Zuständigkeitsbereichs vertraut sind und dass sie ferner in den EU-Institutionen und den anderen Mitgliedstaaten Beziehungen aufgebaut haben, die nötig sind, um die Arbeitsgruppen des Rates zu leiten und die Beziehungen zum Europäischen Parlament zu pflegen. In ihrem Programm zur Ratspräsidentschaft hebt die irische Regierung hervor, dass ihr Ansatz für die siebte Ratspräsidentschaft „im Kern das Beste aus unseren bisherigen Vorsitzen widerspiegeln [wird, das darin bestand] stets ein ehrlicher Unterhändler, offen und transparent, nach Effizienz strebend und ergebnisorientiert“³ zu sein. Die Vorgehensweise in Irland besteht darin, die neun Ratsformationen aus der Ständigen Vertretung beim Rat der Europäischen Union in Brüssel zu betreuen und aus Dublin alle notwendige Unterstützung beizusteuern. Das Verhältnis zwischen der Ständigen Vertretung in Brüssel und dem Regierungssitz in Dublin ist von großem Vertrauen geprägt. Der wichtigste Beamte der irischen Präsidentschaft war der irische Botschafter bei der Eu-

2 Peter C. Humphries: *The Fifth Irish Presidency of the European Union: Some Management Lessons*, Dublin 1997; Lucia Quaglia/Edward Moxon-Browne: *What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2006, S. 349-368.

3 *Irish Presidency of the Council of the European Union: Programm des irischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union*. 1. Januar – 30. Juni 2013. Für Stabilität, Arbeitsplätze und Wachstum, S. 3, abrufbar unter: http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_GERMAN_A4.pdf (letzter Zugriff: 12.8.2013).

ropäischen Union, Rory Montgomery, der von seinem Stellvertreter und weiteren hohen Beamten in der Ständigen Vertretung unterstützt wurde. Die Personaldecke der Ständigen Vertretung wurde durch Beamte aus Irland sowie durch Mitarbeiter mit Zeitverträgen auf 170 Mitarbeiter aufgestockt.

Auch Dublin spielte eine wichtige Rolle, da alle Minister, die den Vorsitz bei Ratssitzungen führten, ihre Hauptarbeitsstätte in Dublin hatten. Unterstützt wurden die Minister jeweils durch ihre Ministerien, wobei das Büro des Premierministers, das seit 2011 die Hauptverantwortung für alle EU-Angelegenheiten trägt, eine besondere koordinierende Rolle spielte. Große Bedeutung kam weiterhin dem Außenministerium zu. Angesichts der nationalen wirtschaftlichen Probleme wurde eine Entscheidung für eine effektive und effiziente Ratspräsidentschaft getroffen, die mit wesentlich weniger Geld auskommen sollte als die irische Ratspräsidentschaft des Jahres 2004. Anstatt Veranstaltungen an verschiedenen Orten des Landes abzuhalten, wurden alle informellen Treffen des Rates sowie die meisten Veranstaltungen der Ratspräsidentschaft im Dublin Castle durchgeführt. Mit Blick auf die wirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen Irland steht, erschien es nicht angemessen, wenn überall im Land Fahrzeugkolonnen mit europäischen Politikern zu sehen sind. Außerdem ermöglichte eine vom Dublin Castle aus geführte Ratspräsidentschaft Skaleneffekte und senkte so die Kosten.

Alle Mitgliedstaaten möchten das Programm für ihre Ratspräsidentschaft so gestalten, dass sich die Prioritäten der jeweiligen Regierung in Bezug auf die Innenpolitik und die Europäische Union darin widerspiegeln. Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Krise, mit der Irland seit 2008 kämpft, waren daher die gewählten Prioritäten – Stabilität, Arbeitsplätze und Wachstum – vorhersehbar. Der Slogan richtete sich dabei sowohl an die eigenen Bürger als auch an die Partner in der Europäischen Union und der Eurozone. ‚Stabilität‘ bezog sich auf ein komplexes Paket aus Themen und Vorschlägen zur Wirtschafts- und Währungsunion, vor allem auf die Bankenunion und das mit dem Begriff Europäisches Semester bezeichnete neue System der wirtschaftspolitischen Steuerung. Mit den anderen Prioritäten – Arbeitsplätze und Wachstum – sollte deutlich gemacht werden, dass neben der Austeritätspolitik auch die Fragen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Krise auf die Agenda der Europäischen Union gehören. Das geringe Wachstum in Europa erschwert die Bewältigung der Krise, verhindert eine wirtschaftliche Erholung und wirkt sich weiterhin negativ auf die Schuldenstände der Mitgliedstaaten aus. Dass Beschäftigungspolitik als Priorität genannt wurde, sollte auf den verheerenden Anstieg der Arbeitslosigkeit in den krisengeplagten Eurostaaten und insbesondere auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit, vor allem in den Mitgliedstaaten des Mittelmeerraums, hinweisen. Der Schwerpunkt in diesem Bereich lag auf dem Binnenmarkt und der Notwendigkeit, die politischen Bemühungen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu verstärken. Wie bei jeder Ratspräsidentschaft hatte auch dieses Mal jede Ratsformation einen detaillierten Arbeitsplan mit den Themen, die während der Ratspräsidentschaft Irlands beschlossen werden konnten.

Die Ratspräsidentschaft in Zahlen

Die irische Regierung hat detaillierte Statistiken zur Durchführung der Ratspräsidentschaft vorgelegt,⁴ die die neue Rolle der rotierenden Präsidentschaft im politischen Prozess der Europäischen Union verdeutlichen. Im Laufe der 181 Tage währenden irischen EU-Ratspräsidentschaft konnte in schätzungsweise 200 Fragen, darunter 80 Gesetzgebungsvorschläge, eine Einigung erzielt werden. Diese Produktivität bei Gesetzen und politischen Maßnahmen zeigt, wie erfolgreich die Ratspräsidentschaft bei ihren Bemühungen war, die Verhandlungen zwischen den EU-Partnern zu einem Ergebnis zu führen. Im Laufe der Ratspräsidentschaft führten irische Minister bei 54 Ratssitzungen den Vorsitz. Irische Minister und Beamte hatten insgesamt bei 2.477 Veranstaltungen den Vorsitz. Hinzu kam das Kulturprogramm der Ratspräsidentschaft, welches aus über 900 Veranstaltungen auf der ganzen Welt bestand. Der Premierminister, sein Stellvertreter und andere irische Minister haben 141 offizielle Reden gehalten. Die längste Sitzung unter dem Vorsitz eines irischen Ministers waren 36-stündige Verhandlungen des Rates für Landwirtschaft und Fischerei, geleitet von Landwirtschaftsminister Simon Coveney. Seine Kollegin Lucinda Creighton, damalige Europaministerin, hält mit elf Stunden den Rekord für die längste Sitzung im Europäischen Parlament. Welche Rolle die Ratspräsidentschaft bei der Koordination zwischen Rat und Europäischem Parlament spielt, verdeutlichen ebenfalls am besten einige Zahlen. Der Premierminister, sein Stellvertreter und seine Minister haben in den 181 Tagen Ratsvorsitz 111 Stunden im Europäischen Parlament verbracht. Vom 21. bis 23. Januar haben 20 irische Minister vor 27 verschiedenen Ausschüssen die Prioritäten der irischen Ratspräsidentschaft vorgestellt. Noch bedeutender sind die 374 Sitzungen des Trilogs zwischen Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament, die während der irischen Ratspräsidentschaft stattgefunden haben. Nachdem also ursprünglich die Aufgabe, die Sitzungen des Rates zu leiten, ganz im Mittelpunkt einer Ratspräsidentschaft stand, ist jetzt das Management der Beziehungen zwischen den Institutionen, besonders der Beziehungen zum Europäischen Parlament, eine gleichermaßen wichtige Aufgabe der Ratspräsidentschaft. Langgediente Beamte halten diese Entwicklung für die wichtigste Veränderung, die der Vertrag von Lissabon für den politischen Prozess der Europäischen Union und für die Balance zwischen den Institutionen gebracht hat.

Die wichtigsten Dossiers

Der mehrjährige Finanzrahmen 2014 bis 2020

Nachdem die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen auf der Tagung des Europäischen Rates im November 2012 nicht zum Abschluss gebracht werden konnten, hatte eine Einigung über den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen für alle Mitgliedstaaten und EU-Institutionen hohe Priorität. Dadurch, dass die Verhandlungen bereits die Ebene des Europäischen Rates erreicht hatten, lag die Verantwortung für eine Einigung der Mitgliedstaaten über das Paket beim Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy. Zu dieser Einigung kam es auf dem Treffen des Europäischen Rates im Februar 2013 als ein

4 Irish Presidency of the Council of the European Union: Ergebnisbericht des Irischen Vorsitizes im Rat der Europäischen Union. Januar-Juni 2013. Für Stabilität, Arbeitsplätze und Wachstum, S. 104-106, abrufbar unter: <http://eu2013.ie/media/Irish-EU-Presidency-achievements-report-German.pdf> (letzter Zugriff: 12.8.2013).

Budgetentwurf von 960 Milliarden Euro verabschiedet wurde.⁵ Die EU-Ratspräsidentschaft spielte dabei eine nachrangige Rolle. Allerdings musste sie über die Geschehnisse informiert werden, um gleich nach der Einigung des Europäischen Rates die Verhandlungen mit den übrigen Institutionen koordinieren zu können. Die irische Ratspräsidentschaft arbeitete eng mit dem Präsidenten des Europäischen Rates zusammen und übernahm die Verantwortung für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, an deren Ende die Zustimmung des Parlaments zum Kompromiss des Europäischen Rates stehen sollte. Das Dossier erwies sich als äußerst umstritten und im Bereich der Vermittlung zwischen den Institutionen war dies die schwierigste Aufgabe der gesamten sechsmonatigen Präsidentschaft. Erst am Morgen des 27. Juni 2013 – wenige Stunden vor der Zusammenkunft des Europäischen Rates – konnte eine Einigung mit dem Parlament erzielt werden.

Geleitet wurden die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament von Eamon Gilmore, dem stellvertretenden Premier- und Außenminister, sowie von der damaligen Europaministerin Creighton. In der Endphase, wenige Stunden vor der Zusammenkunft des Europäischen Rates am 27. Juni 2013, schaltete sich auch Premierminister Enda Kenny ein. Im März 2013 wurde die im Februar zuvor auf dem Europäischen Rat von den Staats- und Regierungschefs vereinbarte Fassung des mehrjährigen Finanzrahmens vom Europäischen Parlament mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. Den 506 Nein-Stimmen standen bei 23 Enthaltungen 161 Ja-Stimmen gegenüber.⁶ Von Beginn der Verhandlungen an signalisierte das Europäische Parlament damit sehr deutlich seine Bereitschaft, den mehrjährigen Finanzrahmen trotz der damit verbundenen Konsequenzen möglicherweise abzulehnen. Zu den Forderungen des Europäischen Parlaments gehörten einige wesentliche Änderungen, jedoch nicht eine Erhöhung der Haushaltsobergrenzen. Sie bezogen sich auf Struktur und Ausgewogenheit des Kompromisses. Konkret strebte das Parlament Zugeständnisse in vier Bereichen an:

- Budget für 2013: Das Parlament bestand darauf, dass die Defizite aus den Jahren 2012 und 2013 nicht mit Mitteln des kommenden mehrjährigen Finanzrahmens ausgeglichen werden. Das heißt, der neue mehrjährige Finanzrahmen sollte komplett für den kommenden Finanzierungszeitraum zur Verfügung stehen.
- Maximale Flexibilität: Das Europäische Parlament wollte das Recht, nicht verwendete Mittel anderweitig einzusetzen und zu übertragen. Das heißt, diese Mittel sollten wieder ins Budget und nicht an die Mitgliedstaaten zurückfließen.
- Eine obligatorische Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens sowie die Möglichkeit von Mittelumwidmungen mit qualifizierter Mehrheit: Das Ziel dabei war, eine Prüfung der Haushaltsprioritäten durch das Europäische Parlament und die Kommission in der durch die Wahlen 2014 neu bestimmten Zusammensetzung beider Organe zu ermöglichen.
- Eigenmittel: Das Europäische Parlament wollte eine umfassende Reform der Finanzierung des EU-Budgets, darunter auch die Einführung einer Steuer auf EU-Ebene.⁷

Von März bis Juni 2013 hat das Parlament seinen Widerstand gegen die Vereinbarung vom Februar desselben Jahres deutlich zum Ausdruck gebracht und mit einem Veto gedroht, falls keine Zugeständnisse gemacht würden. Im Hinblick auf einige Forderungen des Parla-

5 Benjamin Fox: Negotiators strike deal on €960bn EU budget, in: EUobserver.com, 20.6.2013.

6 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2013 zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Rahmen seiner Tagung vom 7./8. Februar betreffend den mehrjährigen Finanzrahmen (2012/2803(RSP)), P7_TA-PROV(2013)0078.

7 Ebenda.

ments war es jedoch absehbar, dass sie bei den Mitgliedstaaten auf erbitterten Widerstand stoßen würden.

Nach zähen Verhandlungen zwischen Ratspräsidentschaft, Kommission und Parlamentsdelegation verkündete der stellvertretende Premierminister Gilmore am 19. Juni 2013, dass eine Einigung mit dem Europäischen Parlament erzielt worden sei. Er erläuterte, dass er eine Einigung mit dem Verhandlungsführer der Delegation des Parlaments erreicht habe und dass die Mitgliedstaaten so weit gegangen seien, wie sie konnten. Die Delegation reagierte verärgert auf diese Mitteilung.⁸ Die Ratspräsidentschaft war der Ansicht, eine Übereinkunft erzielt zu haben. Jedoch scheint Alain Lamassoure, der Verhandlungsführer des Europäischen Parlaments, nicht die volle Unterstützung der übrigen Delegationsmitglieder dafür gehabt zu haben. Entsprechend wollte er auch nicht bestätigen, dass eine vollständige Einigung erzielt worden sei. Anscheinend waren die übrigen Delegationsmitglieder der Ansicht, dass das erzielte Ergebnis nicht annähernd ausreichen würde, um die Zustimmung des Parlaments zu gewinnen. Reimer Böge, Mitglied des Europäischen Parlaments für die CDU, legte aus Protest das Amt des Berichterstatters zum mehrjährigen Finanzrahmen nieder und beschuldigte die irische Ratspräsidentschaft der Manipulation.⁹ Auch von Seiten der sozialdemokratischen und der liberalen Fraktion gab es Widerstand.

Es war das einzige Mal während der Ratspräsidentschaft, dass Details über eine Verhandlung in die Öffentlichkeit getragen wurden. Die Ratspräsidentschaft hatte danach nur eine Woche Zeit, eine Übereinkunft in dieser Frage zu erzielen, die zu ihren höchsten Prioritäten zählte. Die anderen Mitgliedstaaten erwarteten eine Einigung noch vor Ende der irischen Ratspräsidentschaft, damit sichergestellt sein würde, dass die für die Ausgabenprogramme erforderlichen legislativen Beschlüsse rechtzeitig getroffen werden könnten. Daher setzte die Ratspräsidentschaft alles in Bewegung, um in der verbleibenden Woche bis zum Gipfel im Juni 2013 einen Erfolg herbeizuführen. Bis kurz vor Ende schien es so, als sei eine Einigung nicht möglich. Die Ratspräsidentschaft bestand darauf, dass der Europäische Rat nicht in die Verhandlungen intervenieren und unter keinen Umständen Gespräche mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, aufnehmen solle. Ein Treffen der Fraktionsführer und das intensive Engagement der Ratspräsidentschaft sorgten schließlich dafür, dass noch rechtzeitig vor dem Europäischen Rat eine Einigung zustande kam.

Diese Einigung war dem Kompromiss des Europäischen Rates, der noch am 19. Juni 2013 vom Europäischen Parlament abgelehnt worden war, sehr ähnlich.¹⁰ Was hat das Europäische Parlament also erreicht? Erstens wurde eine Erhöhung des Haushalts um 11,2 Milliarden Euro für einen Ausgleich des Haushaltsdefizits 2013 vereinbart. Es existiert zwar noch ein Defizit von circa 3 Milliarden Euro, jedoch stellt dies eine signifikante Reduzierung der Lücke dar. Zweitens hat das Europäische Parlament eine Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens durchgesetzt. Allerdings ist für Mittelumwidmungen Einstimmigkeit erforderlich. Die vom Europäischen Parlament favorisierte qualifizierte Mehrheit genügt nicht. Eine Änderung beim Eigenmittelsystem konnte das Europäische Parlament nicht durchsetzen. Auch der Forderung nach einer Abschaffung der Rabatte, die einige Mitgliedstaaten auf ihre Beiträge zum EU-Budget erhalten, sowie nach einer eigenen, direkten EU-Steuer wollten sich die Mitgliedstaaten nicht anschließen. Drittens konnte das Europäische

8 Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left: Irish Presidency jumps the gun and announces 'budget agreement', 21.6.2013.

9 Silke Mülherr: CDU-Politiker legt aus Verärgerung Posten nieder, in: Die Welt, 20.6.2013.

10 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zu der politischen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (2012/2799(RSP)), P7_TA-PROV(2013)0304.

Parlament durchsetzen, dass 2,5 Milliarden Euro zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zur Verfügung gestellt werden, allerdings bei gleichbleibenden Haushaltsobergrenzen. Die Mitgliedstaaten machten dem Europäischen Parlament also einige Zugeständnisse, wollten ihre Grundpositionen jedoch nicht aufgeben. Das Europäische Parlament hätte die Vereinbarung ablehnen können, doch dann wären die Verhandlungen zusammengebrochen und das wollte das Europäische Parlament nicht.¹¹ Es stimmte der Vereinbarung am 3. Juli 2013 zu. Dass eine Einigung erzielt wurde, war wichtig für die irische Ratspräsidentschaft, denn ein Scheitern hätte einen deutlichen Schatten auf ihre Gesamtbilanz geworfen.

Europäische Währungsunion und damit verbundene Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerung

Einige wichtige Dossiers beschäftigten sich mit der Krise in der Eurozone und der Frage, wie ein stabileres und nachhaltigeres Fundament für die gemeinsame Währung geschaffen werden kann.¹² In diesem Zusammenhang ist die Bankenunion ein zentrales, jedoch mit vielen technischen und politischen Herausforderungen behaftetes Vorhaben. Aufgrund der Natur der Krise in der Eurozone und der weltweiten Finanzkrise wurden die Rettung des europäischen Bankensystems sowie Maßnahmen zur Prävention zukünftiger, ähnlicher Krisen als Priorität der Ratspräsidentschaft eingestuft. In Irland wurde die Entscheidung begrüßt, eine Bankenunion zu schaffen, weil der Zusammenbruch des Landes direkt mit den Problemen des Bankensystems verknüpft war. Irlands Krise war eine Bankenkrise, nicht eine Krise der öffentlichen Finanzen. Reihenfolge und Zeitplan für die Schaffung einer Bankenunion wurden vom Europäischen Rat 2012 in einer Reihe von Schlussfolgerungen festgelegt.¹³ Die erste Säule war die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Dazu war ein Paket von Maßnahmen erforderlich, die sich auf die EZB als Aufsichtsbehörde und auf eine Neuregelung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) beziehen. Zu diesen Maßnahmen konnte bereits in erster Lesung eine Einigung mit dem Europäischen Parlament erzielt werden. Die zweite Säule für die Bankenunion war die Einrichtung eines Mechanismus zur Sanierung und Abwicklung von Banken. Die Ratspräsidentschaft konnte mit dem Rat eine Einigung über die Funktionsweise des Mechanismus erreichen. Durch die Abkehr vom Bail-out-Prinzip und die Hinwendung zum Bail-in-Prinzip (Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger) soll verhindert werden, dass primär die Steuerzahler die Kosten und Lasten eines Bankenzusammenbruchs tragen, wie dies in der Krise seit 2008 regelmäßig der Fall war. Das Dossier liegt jetzt dem Europäischen Parlament vor.

Die Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung zu verbessern, war schon seit Anfang der Krise in der Eurozone sichtbar. Die Ratspräsidentschaft legte dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten im Dezember 2012 ihre Roadmap für das Europäische Semester vor. Am Ende dieses Prozesses sollten länderspezifische Empfehlungen an die Mitglied-

11 Europäische Kommission: Elements of the political agreement on the European Union's future budget 2014-2020, MEMO/13/625.

12 Europäischer Rat: Europäischer Rat. Tagung vom 13./14. Dezember 2012. Schlussfolgerungen, EUCO 205/12; Herman Van Rompuy: Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Herman Van Rompuy, President of the European Council, in close collaboration with José Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, Mario Draghi, President of the European Central Bank, 5 December 2012.

13 Europäischer Rat der Präsident: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, verabschiedet am 18. Oktober 2012; Europäischer Rat: Europäischer Rat. Tagung vom 18./19. Oktober 2012. Schlussfolgerungen, EUCO 156/12; Europäischer Rat: Tagung vom 13./14. Dezember 2012, 2012.

staaten für das zweite Halbjahr 2013 stehen. Die Reaktionen einiger Staaten, insbesondere Frankreichs, zeigten, wie umstritten die Einmischung der Europäischen Union in die nationalen Haushaltsprozesse und -zyklen ist. Nachdem unter der Ratspräsidentschaft die wirtschaftspolitische Steuerung bereits gestärkt worden war, konnte sie mit dem Europäischen Parlament in erster Lesung eine Einigung zum sogenannten ‚Two-Pack‘¹⁴ erreichen. Es handelt sich dabei um zwei Legislativvorschläge für eine stärkere Überwachung der Finanz- und Wirtschaftspolitiken der Eurostaaten. Nach der Zustimmung durch das Europäische Parlament konnten die beiden Verordnungen am 30. Mai 2013 in Kraft treten.¹⁵ Ferner gab es zu weiteren Entscheidungen eine Einigung mit dem Europäischen Parlament über Rechtsvorschriften zu Kapitalanforderungen für Banken, zur Regulierung der Wertpapiermärkte und zu weiteren Finanzinstrumenten.¹⁶ Die zentrale Rolle des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) wurde durch die Tatsache unterstrichen, dass das informelle Treffen des ECOFIN in Dublin die größte Veranstaltung der Ratspräsidentschaft in der Hauptstadt war. Am informellen Treffen des ECOFIN nehmen die Finanzminister und die Präsidenten der nationalen Zentralbanken teil. Die Zahl der akkreditierten Journalisten war so hoch wie bei keiner anderen Veranstaltung.

Jugendarbeitslosigkeit und die Wachstumsagenda

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Irland, hat das Thema auf der politischen Agenda ganz nach oben rücken lassen. Immer häufiger ist von einer verlorenen Generation die Rede und die gesellschaftlichen Folgen der hohen Jugendarbeitslosigkeit verlangen eine europäische Antwort. Im Februar 2013 hat die irische Ministerin für Sozialschutz, Joan Burton, auf einer informellen Ratstagung eine Diskussion geleitet, bei der es um die Jugendgarantie ging. Gegen Ende Mai 2013 hat sie die Verhandlungen über eine Empfehlung zu dieser abgeschlossen.¹⁷ Die Jugendgarantie soll sicherstellen, dass junge Menschen, die weder eine Arbeit noch einen Ausbildungsplatz haben, spätestens vier Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit ein Angebot für eine Stelle, eine Weiterbildungsmaßnahme, eine Ausbildung oder ein Praktikum erhalten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf einem reibungslosen Übergang zwischen Ausbildung und Arbeitswelt – ein Übergang, der für einige junge Menschen sehr schwierig ist und verheerende Auswirkungen auf deren berufliche Perspektiven im Leben hat. Der mehrjährige Finanzrahmen beinhaltet die Zusage, die Jugendgarantie mit 8 Milliarden Euro zu unterstützen. Der Betrag ist gering im Vergleich zu den Herausforderungen in ganz Europa. Neben der Vereinbarung über den mehrjährigen Finanzrahmen lagen weitere Schwerpunkte der Ratspräsidentschaft auf „Ho-

-
- 14 Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 27. Mai 2013, S. 1-10; Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 140 vom 27. Mai 2013, S. 11-23.
- 15 Europäische Kommission: Die „Two-pack“-Verordnungen treten in Kraft: Vervollständigung der Haushaltsüberwachung und weitere Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsraum, MEMO/13/457.
- 16 Irish Presidency: Ergebnisbericht des irischen Vorsizes, 2013, S. 10-11.
- 17 Europäische Kommission: Beschäftigung von Jugendlichen: Die Kommission begrüßt die Übereinkunft des Rats zum Thema Jugendgarantie, 31.5.2013, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/youth/news/20130301-youthguarantee_de.htm (letzter Zugriff: 12.8.2013).

rizont 2020¹⁸, dem neuen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, dem neuen Erasmus-Programm, wichtigen Infrastrukturnetzen im Transport- und Energiebereich, der digitalen Wirtschaft und einem neuen Finanzierungsprogramm für kleine und mittlere Unternehmen.¹⁹ Das letzte hochrangige Treffen in Dublin war die jährliche, von der Kommission veranstaltete Digital Agenda Assembly 2013 am 19. und 20. Juni 2013, die erstmals nicht in Brüssel stattfand. Dublin wurde aufgrund der Tatsache, dass viele führende Softwareunternehmen, darunter Google und Microsoft, in der Stadt präsent sind, als geeigneter Ort angesehen.

Landwirtschaft und Fischerei

Zwei wichtige Prioritäten der Ratspräsidentschaft – eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)²⁰ und der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)²¹ – waren Gegenstand besonders langer und komplexer Verhandlungen. Landwirtschaftsminister Coveney war für beide Politikfelder zuständig und entsprechend hoch war sein Arbeitspensum. Beide Politikbereiche spielten innenpolitisch eine große Rolle, weil es in Irland eine starke Interessenvertretung der Bauern und eine kleine, aber sehr präzente Fischereilobby gibt. Zudem war der Einfluss des Europäischen Parlaments größer als bei früheren Versuchen, die GAP zu reformieren. Vor Abschluss der Verhandlungen sagte ein Sprecher des British Agriculture Bureau, eines in Brüssel ansässigen Lobbyverbands: „Dieser Prozess ist Neuland, weil die Mitglieder des Europäischen Parlaments bei der Gestaltung der GAP erstmals genauso viel zu sagen haben wie der Agrarrat. Wir sehen einen unvermeidlichen Machtkampf.“²² Der Minister leitete diese Verhandlungen in dem Wissen, dass Irland die GAP immer unterstützt hat und Veränderungen auf Skepsis treffen würden. Die irische Regierung war jedoch entschieden, auch gegen Widerstand im eigenen Land zu einer Reform zu gelangen. Die Regierung wollte auch deshalb während ihrer eigenen Ratspräsidentschaft eine Einigung erzielen, weil sie der Ansicht war, dass auf diese Weise ihr Einfluss auf die Richtung der Reform am größten sein würde. Durch die Reform sollen die Direktzahlungen an die Bauern stärker an den Umweltschutz beziehungsweise an Umweltschutzmaßnahmen gekoppelt werden. Weitere Schwerpunkte der Reform sind die ländliche Entwicklung sowie der Lebensmittelsektor – eine Priorität aus Sicht der irischen Regierung. Der irische Minister wollte sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verteilung der Gelder im eigenen Land ein gewisses Maß an Flexibilität erhalten. Die Reform der GAP wurde offiziell als einer der wichtigsten Erfolge der irischen Ratspräsidentschaft bezeichnet. Bis eine Einigung erzielt wurde, hatte es 21 Monate gedauert.²³

Auch eine Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, die unter den europäischen Fischern sehr unbeliebt ist, gehörte zu den Hauptprioritäten der Ratspräsidentschaft. Die Europäische Union steht bereits seit Langem vor der Herausforderung, die Nachhaltigkeit der Fischbe-

18 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020), KOM (2011) 809.

19 Irish Presidency: Programm des irischen Vorsizes, 2013.

20 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM (2010) 672.

21 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM (2011) 417.

22 Philip Case: CAP reform enters endgame negotiations, in: Farmers Weekly, 20.6.2013.

23 Timothy Spence: CAP 2014-2020: A long road to reform, in: EurActiv, 11.7.2013.

stände sicherzustellen und eine Überfischung effektiv zu verhindern. Kernpunkte der Reform sind eine verbesserte Nutzung wissenschaftlicher Daten sowie ein regionalisierter Ansatz in Bezug auf die Frage, wie bestimmte Probleme gelöst und wie die Arten in den einzelnen Fischereigebieten behandelt werden. Am 30. Mai 2013 wurde eine Einigung im Trilog erzielt, die letzte Sitzung endete um 3.00 Uhr morgens.²⁴

Europa in der Welt

Die Schaffung des Amtes der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, zu deren Aufgaben auch der Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten gehört, hat die Rolle der Ratspräsidentschaft bei den Außenbeziehungen reduziert, jedoch nicht verschwinden lassen. Die Ratspräsidentschaft führt nicht mehr den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und muss in diesem Bereich deshalb eng mit der Hohen Vertreterin zusammenarbeiten. Da diese viele Funktionen und keinen Stellvertreter hat, ist der Außenminister des Mitgliedstaats, der jeweils die Ratspräsidentschaft innehat, aufgefordert, bei wichtigen Ereignissen als Stellvertreter der Hohen Vertreterin zu fungieren. Da Irland über eine sehr offene Wirtschaft verfügt und das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes stark vom Handel abhängt, war die Ratspräsidentschaft bestrebt, die Handelsbeziehungen Europas zu stärken. Eine der Hauptprioritäten der Ratspräsidentschaft war eine Einigung über das Verhandlungsmandat der Kommission für die Gespräche zwischen der Europäischen Union und den USA über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP).²⁵ Irland betrachtet dieses Handelsabkommen als strategisch wichtig für die Europäische Union und auch für Irland, da es seine bereits starken wirtschaftlichen und kulturellen Verbindungen mit den USA weiter vertiefen würde. Eine Einigung über das Verhandlungsmandat der Kommission war Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen. Mit etwas niedrigerer Priorität wurden im März 2013 Verhandlungen mit Japan über ein Freihandels- und Investitionsabkommen aufgenommen²⁶ und auch mit den ASEAN-Mitgliedstaaten²⁷ haben Gespräche über eine Freihandelszone begonnen.

Im Hinblick auf die EU-Erweiterung hat die Ratspräsidentschaft, nachdem die Kommission ihren Abschlussbericht zu Kroatien vorgelegt hatte, einen Beschluss des Rates zur Aufnahme von Kroatien als 28. EU-Mitgliedstaat herbeigeführt.²⁸ Außerdem hat der Rat auf Betreiben der Ratspräsidentschaft zugestimmt, erstmals nach drei Jahren wieder ein Verhandlungskapitel mit der Türkei zu eröffnen, nämlich Kapitel 22, „Regionalpolitik und Ko-

24 European Bureau for Conservation and Development: Agreement on the Common Fisheries Policy reform, Fisheries and Aquaculture Newsletter – May 2013, abrufbar unter: http://www.ebcd.org/en/Fisheries_and_marine_issues/Newsletter/Agreement_on_the_Common_Fisheries_Policy_reform.html (letzter Zugriff: 12.8.2013); Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Reform of the Common Fisheries Policy, 8.7.2013, abrufbar unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/EN/International/EU-FisheriesPolicy-MarineConservation/CFP-Reform.html> (letzter Zugriff: 12.8.2013).

25 Europäische Kommission: Mitgliedstaaten billigen bilaterale Handels- und Investitionsverhandlungen zwischen der EU und den USA, MEMO/13/564.

26 Europäische Kommission: Pressemitteilung. Gemeinsame Erklärung des Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso, des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy und des japanischen Premierministers Shinzo Abe, IP/13/276.

27 Der „Association of Southeast Asian Nations“ gehören Brunei Darussalam, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam an.

28 Rat der Europäischen Union: Council conclusions on Croatia. 3235th General Affairs Council meeting. Luxemburg, 22 April 2013, Presse.

ordinierung der strukturpolitischen Instrumente“.²⁹ Es war äußerst schwierig, eine Zustimmung zur Eröffnung dieses Kapitels zu erreichen, da dafür Einstimmigkeit erforderlich ist und die Mitgliedschaft der Türkei immer noch sehr umstritten ist. Es besteht immer die Möglichkeit, dass Griechenland oder Zypern ihr Veto einlegen. Ein großer Schritt nach vorne war jedoch die Entscheidung Frankreichs, sein im Februar 2013 eingelegtes Veto gegen weitere Verhandlungen aufzugeben.³⁰ Die Ereignisse im Juni 2013 auf dem Taksim-Platz hingegen hätten die Einigung beinahe noch scheitern lassen. Dass die türkische Regierung mit unangemessener Gewalt auf die friedlichen Proteste reagierte, wurde von den Mitgliedstaaten sehr negativ aufgenommen. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel nannte das Vorgehen erschreckend und fügte hinzu: „Das, was im Augenblick in der Türkei passiert, entspricht nicht unseren Vorstellungen von Freiheit der Demonstration, der Meinungsäußerung.“³¹ Letztendlich wurde eine Einigung erzielt, Kapitel 22 zu eröffnen, mit der formellen Aufnahme der Verhandlungen jedoch bis Oktober 2013 zu warten. Dann wird auch der jährliche Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zur Türkei vorliegen. Deutschland, Österreich und die Niederlande hatten aufgrund der Ereignisse auf dem Taksim-Platz auf die Verzögerung bestanden.³² Andere Mitgliedstaaten hielten es für wichtig, der türkischen Bevölkerung und besonders den Protestierenden ein positives Signal zu geben.

Im Mai 2013 veranstaltete die Präsidentschaft eine hochrangige Konferenz zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Westbalkan mit dem Ziel, eine Bilanz für die Zusammenarbeit in den vergangenen zehn Jahren zu ziehen und herauszufinden, wie die Europäische Union ihre Unterstützung für Kandidatenstaaten ausbauen könnte. In der Thessaloniki-Erklärung von 2003³³ war ein Programm zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dieser krisengeschüttelten Region ausgearbeitet worden. Die Konferenz feierte die Aufnahme Kroatiens und versuchte die Fortschritte der anderen Länder auf ihrem Weg zur Mitgliedschaft zu beleuchten. Irland ist ein kleines und vom Balkan weit entferntes Land, doch Irland ist auch ein Land, das die Dynamik von ethnischen Konflikten und die Probleme von gespaltenen Gesellschaften und Regionen gut kennt. Die Ratspräsidentschaft betrachtete das Engagement Europas für die Balkanstaaten als Investition in die zukünftige Stabilität Europas. Während der Ratspräsidentschaft besuchte die damalige Europaministerin Creighton jedes Land ein- oder zweimal.

Darüber hinaus veranstaltete die Ratspräsidentschaft gemeinsam mit Mary Robinson, der ehemaligen Staatspräsidentin der Republik Irland und ehemaligen Hohen Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, im Dublin Castle eine große Konferenz zum Thema „Hunger, Ernährung und Klimagerechtigkeit“. Zweck der Konferenz war es, Menschen eine Stimme zu geben, die aufgrund von Schutzlosigkeit und Armut besonders von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind.

Bilanz einer Ratspräsidentschaft

Die Ratspräsidentschaft ist ein durch die Reformen des Vertrags von Lissabon eingeschränktes und doch wichtiges Organ in der Europäischen Union. Sie ist wichtig für das

29 Rat der Europäischen Union: Erweiterung – Beitrittsverhandlungen mit der Türkei = Kapitel 22: Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente, Dok. 11099/13.

30 Valentina Pop: France ready to unblock EU-Turkey talks, in: EUObserver, 13.2.2013.

31 Patrick Donahue: Merkel Shocked by Events in Turkey, Condemns Police Response, in: Bloomberg.com, 17.6.2013; SpiegelOnline: Proteste: Merkel erschrocken über türkische Polizeigewalt, 17.6.2013.

32 Hurriyetdailynews.com: EU agrees to open new chapter with Turkey, talks expected to start in October, 25.6.2013.

33 Rat der Europäischen Union: Gipfeltreffen EU – westliche Balkanstaaten Thessaloniki, 21. Juni 2003. Erklärung, Dok. 10229/03 (Presse 163).

Funktionieren der Europäischen Union und für die Mitgliedstaaten, die sie innehaben. Dies gilt insbesondere für die kleinen Mitgliedstaaten, die durch die Ratspräsidentschaft zu einem Teil der Triopräsidentschaft werden und durch sie im Mittelpunkt der EU-Kommunikationsnetzwerke stehen. Die formellen Verhandlungen finden im Wesentlichen in Brüssel statt, dennoch wird auch die jeweilige Hauptstadt zu einem Zentrum der Aktivitäten. Im Vorfeld der Ratspräsidentschaft besuchen hohe Vertreter der Institutionen die Hauptstadt für Planungen und Gespräche. Während der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft kommen ständig wichtige institutionelle und politische Akteure ins Land. Regierung und Behörden des jeweiligen Landes tauchen tief in alle Themen und Dossiers ein und lernen, ihren Blick über die eigenen Prioritäten hinaus zu richten. Ohne die Ratspräsidentschaft könnte es sein, dass ein kleiner Mitgliedstaat immer nur am Rand der wichtigen Kommunikationsnetzwerke steht.

Irland war immer stolz auf seine effizienten und effektiven Ratspräsidentschaften und darauf, konkrete Verhandlungsergebnisse erreicht zu haben. Die siebte irische Ratspräsidentschaft entsprach dieser Tradition. Allerdings kam noch die Aufgabe hinzu, das durch die Krise angeschlagene Ansehen Irlands weiter zu stärken. Die Ratspräsidentschaft hielt 185 Veranstaltungen in Irland ab und über 24.000 Besucher kamen speziell für Angelegenheiten der Ratspräsidentschaft ins Land. Insbesondere bei den elf informellen Ratssitzungen hatte die Ratspräsidentschaft die Möglichkeit, die Tagesordnung festzulegen und dadurch die Aufmerksamkeit auf drängende Themen wie die Jugendarbeitslosigkeit oder das Legitimitätsdefizit in der Europäischen Union zu lenken. Die irische Ratspräsidentschaft wurde allgemein positiv bewertet. Nachdem der irische Premierminister vor dem Europäischen Parlament am 2. Juli 2013 eine Bilanz der Ratspräsidentschaft gezogen hatte, äußerte sich der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, ebenfalls vor dem Parlament, folgendermaßen:

„Die irische Ratspräsidentschaft hatte alle Merkmale einer erfolgreichen Ratspräsidentschaft: klare Prioritäten, echtes politisches Engagement, Fachwissen, Schwung sowie eine Persönlichkeit, die mit ruhiger Hand die Dinge lenkt. Hinzu kam die Fähigkeit, eine vertrauensvolle und respektvolle Beziehung zwischen der Ratspräsidentschaft und den europäischen Institutionen wie dem Europaparlament und der Europäischen Kommission aufzubauen.“³⁴

Die Minister und Beamten, die stark in die Arbeit der Ratspräsidentschaft eingebunden waren, müssen jetzt wieder zu den Aufgaben im eigenen Land zurückkehren. Europaministerin Creighton musste zwei Wochen nach Ende der Ratspräsidentschaft, zu deren Erfolg sie mit ihrer herausragenden Arbeit beigetragen hat, von ihrem Ministeramt zurücktreten. Sie stimmte im irischen Parlament gegen ein Gesetz, mit dem das irische Recht in Übereinstimmung mit einigen Urteilen des Obersten Irischen Gerichtshofs gebracht werden sollte. Das neue Gesetz legalisiert Abtreibungen in einigen wenigen Ausnahmefällen.³⁵ Doch die anderen Minister und der Premierminister sind nach dem Ende der Ratspräsidentschaft wieder zu ihrer Regierungsarbeit zurückgekehrt. Wie alle amtierenden Regierungen in Krisenstaaten ist die Regierung dabei in Umfragen nicht sehr beliebt.

34 José Manuel Durão Barroso: Speech by President Barroso at the EP plenary debate on the review of the Irish Presidency including the MFF agreement, Straßburg, 2.7.2013, SPEECH/13/599.

35 RTÉ.ie: Lucinda Creighton to resign as junior minister. Paschal Donohoe takes role, 12.7.2013.

Prioritäten und Herausforderungen im eigenen Land

Irland ist jetzt im fünften Jahr einer Krise, die als Finanzkrise begonnen hat, zu einer Wirtschaftskrise wurde und sich schließlich zu einer sozialen Krise ausgeweitet hat, wobei die Arbeitslosigkeit im Juni 2013 mit 13,6 Prozent etwas unter der im März 2012 erreichten irischen Höchstmarke von 15 Prozent lag. Die hohen Verluste des Bankensektors in Irland hatten wesentlichen Einfluss auf den Schuldenstand des Staates. Im Jahr 2012 mussten die Banken mit Steuermitteln in Höhe von 64 Milliarden Euro oder 39 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) unterstützt werden. Diese erschreckende Zahl von 64 Milliarden Euro entspricht in etwa einer Schuldenlast von 40.000 Euro je Haushalt im Land. Dass die irischen Steuerzahler die Kosten für Entscheidungen tragen sollen, die von privaten Banken und internationalen Anleihehabern getroffen wurden, sorgt in hohem Maß für Spannungen und Unruhe. Die irische Gesellschaft zahlt einen sehr hohen Preis für eine schlechte Regulierung des Finanzsystems nicht nur in Irland, sondern auch in Europa und darüber hinaus. Die Kosten der Bankenrettung führten im November 2012 zu einem Zusammenbruch der Staatsfinanzen und zur Notwendigkeit, Hilfe zu beantragen. Ohne diese Schulden hätte Irland die Krise überstehen können, denn zu Beginn der Krise hatte der Staat einen sehr niedrigen Schuldenstand (im Verhältnis zum BIP). Irland erlebte zwischen 2008 und 2010 eine schwere Rezession. 2011 wurde wieder ein Wachstum verzeichnet, doch 2012 fiel das Wirtschaftswachstum aufgrund der Rezession in der Eurozone erneut geringer aus. Die schwache Nachfrage aus der Eurozone sorgt für ein stockendes Wachstum und eine hohe Arbeitslosigkeit. Aufgrund Letzterer sowie der relativ hohen Schulden der privaten Haushalte ist auch die Binnennachfrage zusammengebrochen, was die Wirtschaft weiter schwächt.

In den 2000er Jahren hatte Irland seine Wettbewerbsfähigkeit verloren, sodass das Land bei Ausbruch der Krise ein Leistungsbilanzdefizit aufwies. Nach einem Rückgang der Exporte in den Jahren 2008 und 2009 konnte Irland seine Wettbewerbsfähigkeit jährlich steigern und die Lohnstückkosten senken, sodass die Exporte seither wieder wachsen. Die Krise hat alle Bereiche der irischen Gesellschaft erfasst. Doch am meisten haben drei Gruppen unter der Anpassung gelitten: Zur ersten, am stärksten betroffenen Gruppe zählen Menschen, die bereits vor der Krise eine schlechte Position auf dem Arbeitsmarkt hatten – Geringqualifizierte mit wenig Erfahrung, Arbeitslose sowie ihre Familien. Die zweite Gruppe besteht aus kleineren Unternehmen, die aufgrund der Kreditklemme Konkurs anmelden mussten. Die dritte Gruppe bilden Menschen zwischen 40 und 50, die Immobilien zu einem überhöhten Preise erworben haben und jetzt ihre Kredite nicht mehr bedienen können.

Wie auch in der Vergangenheit bei Rezessionen wandern die Iren, besonders die jungen, in großer Zahl aus, und zwar in ganz verschiedene Länder. Interessanterweise ist dabei der Zustrom von Einwanderern aus Ostmitteleuropa zwar etwas zurückgegangen, doch es kommen jährlich immer noch 40.000 Menschen. Wie vom Troika-Programm vorgesehen, nimmt Irland als Reaktion auf die Krise weitreichende Reformen vor. Dazu gehören eine Reform des öffentlichen Sektors, Aktivierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, ein Beschäftigungsplan und Strategien zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Irland möchte den Rettungsschirm Ende 2013 verlassen und arbeitet daran, das Vertrauen der Märkte wiederzugewinnen, um dies realisieren zu können. Irland ist jedoch stark abhängig von den Entwicklungen

in der Eurozone und Turbulenzen in anderen Eurostaaten können die Fähigkeit Irlands, sich selbst am Finanzmarkt zu finanzieren, sehr beeinträchtigen.³⁶

Ein wichtiges und anhaltendes Problem für Irland sind die negativen Auswirkungen der Bankenkrise auf die wirtschaftliche Entwicklung und die öffentlichen Finanzen. Eine weitere Sorge betrifft die sogenannten Eigenwechsel („promissory notes“) sowie ihre Kosten für den irischen Staatshaushalt. Die Anglo-Irish Bank wurde nach ihrem Zusammenbruch zusammen mit einem kleineren Finanzinstitut verstaatlicht. Es entstand die Irish Bank Resolution Corporation (IBRC). Finanziert wurde die Verstaatlichung durch einen Kredit der irischen Zentralbank, für den der Staat garantierte. Diese Vorgehensweise war vom Direktorium der EZB genehmigt worden. Dieser Weg der Finanzierung bedeutete, dass internationale Anleihehaber und Gläubiger in anderen Ländern ausbezahlt wurden und umfasst jährliche Zahlungen des irischen Staates in Höhe von circa 3 Milliarden Euro bis zum Jahr 2022. Diese Verpflichtung des irischen Staates war sehr umstritten. In der irischen Öffentlichkeit wurde die Ausbezahlung der internationalen Anleihehaber ebenso kritisiert wie die Tatsache, dass die Verpflichtungen in Höhe von jährlich 3 Milliarden Euro die Haushaltspolitik zusätzlich zum Programm zur Haushaltskonsolidierung weiter einschränken. Eine Lösung für das Problem der Eigenwechsel zu finden war ein wichtiges strategisches Ziel der irischen Regierung und der irischen Zentralbank. In der ersten Hälfte der Ratspräsidentschaft strebte der irische Finanzminister weiterhin eine Vereinbarung an, um die Eigenwechsel in eine andere Schuldenart umzuwandeln. Der Widerstand, unter anderem von Deutschland, war beträchtlich, doch im März 2013 fand die Regierung eine Lösung.³⁷ Die Eigenwechsel wurden durch langfristige Anleihen mit einer Laufzeit von 27 bis 40 Jahren ersetzt, was sich positiv auf den irischen Schuldenfluss auswirkte. Die Altschulden der Banken bleiben eine Sorge in Irland und die Regierung versucht weiterhin, eine bessere Lösung auszuhandeln. Die irischen Schulden sind zwar hoch, scheinen jedoch tragfähig zu sein, sofern die Wirtschaft in Europa und der Eurozone wieder anspringt. Zudem erkennt die irische Öffentlichkeit zwar an, dass Irland einen Preis für eine laxen Finanzmarktregulierung zahlt, ist jedoch unzufrieden damit, dass die Last nicht aufgeteilt wird. Denn auch in den Gläubigerstaaten fehlte es an Regulierung.³⁸ Dass es nicht zu großen Protesten kam, liegt an dem Pragmatismus sowie einem gewissen Fatalismus der irischen Gesellschaft. Ob diese bei einer anhaltend schwachen Wirtschaft und hohen Arbeitslosigkeit auch in Zukunft ausbleiben werden, lässt sich schwer voraussagen.

Allgemeine Entwicklungen in Europa

In Irland herrscht Einigkeit darüber, dass der Euro in seiner gegenwärtigen Form nicht tragfähig und dass „mehr Europa“ unvermeidlich ist. Die Priorität für Irland besteht darin, sicherzustellen, dass eine robuste Bankenunion entsteht. Irland würde ferner die Schaffung

36 Als Überblick: Richard Hughes/Jason Harris/Tim Irwin/Sailendra Pattanayak/Mick Lucey/David Watkins: Ireland. Fiscal Transparency Assessment, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department: Country Report Nr. 13/209, Juli 2013.

37 Jacob Funk Kirkegaard: Why the Irish Bank Deal Matters – Especially for Cyprus, 12.2.2013, abrufbar unter: <http://rhg.com/notes/why-the-irish-bank-deal-matters-especially-for-cyprus> (letzter Zugriff: 12.8.2013).

38 James Crotty: Structural causes of the global financial crisis: “A critical assessment of the “New financial architecture”, University of Massachusetts, Department of Economics: Working Paper Nr. 2008-14; Internationaler Währungsfonds: Lessons of the Financial Crisis for Future Regulation of Financial Institutions and Markets and for Liquidity Management, Prepared by the Monetary and Capital Markets Department, Approved by Jaime Caruana, 4.2.2009.

einer begrenzten Fiskalkapazität für die Eurozone befürworten. Die meisten Kommentatoren sehen dies als eine weitere Zentralisierung in begrenzten Bereichen und nicht als eine tiefe Reform, die zu einem föderalen System führt. Beträchtliche Sorgen verursacht – zumal mit Blick auf Nordirland – die Unsicherheit hinsichtlich der Beziehung zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union nach der Rede des britischen Premierminister David Cameron im Januar 2013.³⁹ Camerons Einsatz für eine Neuverhandlung der Bedingungen einer Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs und für ein Referendum über einen Austritt oder die weitere Mitgliedschaft hat zu einem hohen Maß an Unsicherheit in der künftigen Beziehung des Königreichs mit der Europäischen Union geführt. Die künftige Entwicklung ist für jede irische Regierung sehr schwer abzusehen, weil vieles vom Ergebnis der britischen Parlamentswahlen 2015 abhängt. Wenn die Konservativen jedoch die Wahl gewinnen, wird die kommende britische Regierung bestrebt sein, die Bedingungen einer Mitgliedschaft neu zu verhandeln. Das Ergebnis dabei ist ungewiss. Wenn der Premierminister dann ein Referendum zur Entscheidung über einen Austritt oder die weitere EU-Mitgliedschaft durchführen würde, könnte es angesichts der politischen Kräfte im Vereinigten Königreich zu einem Austritt des Staates aus der Europäischen Union kommen. Keine irische Regierung möchte dies und in der Zwischenzeit werden die irischen Regierungen alles in ihrer Macht Stehende tun, um das Vereinigte Königreich in der Europäischen Union zu halten und auf diese Weise etwaige Komplikationen mit Nordirland zu vermeiden. Was ein Austritt des Vereinigten Königreichs für die Beziehungen zwischen der Republik Irland und Nordirland bedeuten würde, hängt von den Bedingungen des Austritts sowie von der Übereinkunft ab, die das Vereinigte Königreich mit den anderen Mitgliedstaaten trifft. Angesichts der geografischen Nähe, der historischen Verbundenheit und einer gemeinsamen Grenze hätte ein Austritt des Vereinigten Königreichs für Irland mehr Konsequenzen als für jeden anderen Mitgliedstaat. Auch aus politischen Gründen und hier vor allem aufgrund des Binnenmarkts möchte Irland, dass das Vereinigte Königreich in der Europäischen Union bleibt. Doch auch wenn sich das Vereinigte Königreich für einen Austritt entscheidet, wird Irland Mitglied der Europäischen Union und der Eurozone bleiben. Dem Vereinigten Königreich zu folgen und sich zu isolieren würde dem Kern der irischen Außen- und Wirtschaftspolitik seit den späten 1950er Jahren widersprechen.

Schlussfolgerungen

Der 40. Jahrestag der Aufnahme Irlands in die Europäische Union und die siebte Ratspräsidentschaft des Landes fielen in eine für die irische Wirtschaft und die irische Gesellschaft sehr schwierige Zeit. Der Schock darüber, keinen Zugang mehr zu den Finanzmärkten zu haben, saß auch deshalb so tief, weil das unabhängige Irland seine Schulden stets bezahlt hat und sich stets selbst finanzieren konnte. Die Gründe für die irische Krise liegen teils im eigenen Land, teils in der Eurozone und teils in der weltweiten Finanzkrise. Ein Land, das in seiner Geschichte immer eher arm war, hatte plötzlich unbegrenzten Zugang zu billigem Geld und in dieser Situation ließ die Gesellschaft Besonnenheit vermissen. Der Staat versäumte es, die Banken zu regulieren und so wurde aus einem langen Boom eine Blase, die schließlich geplatzt ist – mit katastrophalen Konsequenzen für die Gesellschaft. Möglicherweise dauert es noch bis zum Ende des Jahrzehnts, die Konsequenzen zu bewältigen, doch

39 David Cameron: David Cameron's EU speech – full text, in: The Guardian, 23.1.2013, abrufbar unter: <http://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum> (letzter Zugriff: 12.8.2013).

mit seinem institutionellen und kulturellen Kapital wird es Irland gelingen, zum Wohlzustand zurückzukehren, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau als zu Zeiten der Blase. Die Gesellschaft ist widerstandsfähig und das politische System konnte die unvermeidlichen Verteilungskonflikte trotz einiger Schwierigkeiten bislang im Griff behalten. Irlands Zukunft hängt davon ab, ob die Eurozone wieder auf den Wachstumspfad zurückkehrt und neue, bessere Strukturen erhält. Andernfalls wird die Eurozone zu einem gefährlichen Ort. Die Ratspräsidentschaft war eine Chance für Irland, sein Ansehen zu stärken und einen Beitrag zur Regelung der europäischen Angelegenheiten zu leisten. Mit seiner Erfahrung und seiner besonderen Herangehensweise hat das Land die Rolle der Ratspräsidentschaft erfolgreich ausgefüllt. Aufgrund ihrer flexiblen und pragmatischen Kultur sind die irischen Beamten und Politiker anpassungsfähig und ihre Kommunikationsfähigkeiten helfen, Kompromisse zu finden und eine Einigung zu erzielen. Die irische Regierung widmet sich nun wieder verstärkt den Aufgaben im eigenen Land, zu denen vor allem die Sicherung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung gehört.



Die Einheit des Unionsrechts im Zeichen der Krise

Europarecht Beiheft 2 | 2013

Herausgegeben von Armin Hatje

2013, 87 S., brosch., 24,- €

(Sonderpreis für Bezieher der Zeitschrift 18,- €)

ISBN 978-3-8487-0652-5

Das Beiheft zur Zeitschrift *Europarecht* setzt sich mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der europäischen Rechtsordnung auseinander. Die aktuellen Entwicklungen (etwa die Einrichtung des ESM) werden in den Kontext einer grundlegenden Analyse des bisherigen Integrationskonzepts gestellt.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de/21290



Nomos