

Irland

PATRICK KEATINGE

Obwohl die Regierungskonferenzen zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Hauptthemen der irischen Europapolitik waren, war der Beginn des Jahres 1991 unvermeidlich vom Beginn des Golfkrieges geprägt. Die Folge davon für die Außen- und Sicherheitspolitik in der Regierungskonferenz zur Politischen Union war – soweit es Irland betraf – ein Zusammenprall mit der irischen Neutralitätspolitik.

Vor dem Beginn der Gewalttätigkeiten favorisierte Irland einen vermittelnden Ansatz, begleitet von mehrfach geäußerten Befürchtungen über die Auswirkungen eines erzwungenen Krieges. Als der Krieg begann, gestaltete die irische Regierung ihre Politik gemäß der internationalen UN-Vereinbarungen, gewährte den amerikanischen Streitkräften logistische Hilfen, betonte aber, daß die Neutralität davon nicht berührt würde. Diese Position provozierte Widerspruch bei den linken Parteien und Sprechern der katholischen Kirche¹. Als die kritische Phase des Krieges am 24. Februar 1991 begann, erklärte die Regierung, daß Irland und seine Partner in der Europäischen Gemeinschaft auf der Seite der internationalen Koalition stehe, die sich für den Erlaß und die Durchführung der UN-Resolutionen einsetzt². Umfragen zeigten, daß in der Bevölkerung die Gewaltaktionen gegen den Irak zwar insgesamt unterstützt wurden, gleichzeitig aber eine bemerkenswerte Ambivalenz über das irische Engagement herrschte. Dennoch beteiligte sich zum ersten Mal in der Geschichte eine irische Regierung, wenn auch eingeschränkt, am Gebrauch von Machtmitteln in einem größeren Rahmen.

Irland in den Regierungskonferenzen

Im Zusammenhang mit dem parallel stattfindenden Golf-Krieg war es nicht überraschend, daß die irische Regierung die Aspekte der Sicherheitspolitik in der Regierungskonferenz über die Politische Union herunterspielte.

Nach einem Gespräch mit seinem deutschen Kollegen Hans-Dietrich Genscher schien Außenminister Gerry Collins davon überzeugt zu sein, daß jede Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft nur schrittweise, pragmatisch und im Konsens entwickelt werden würde³. Während die Außenminister Ende März auf einem Sondertreffen Sicherheitsaspekte besprachen, wurde deutlich, daß die bereits bekannten Divergenzen zwischen den nationalen Positionen allein schon deshalb zu einem stufenweisen Prozeß führen könnten, weil nur in wenigen Punkten Übereinstimmung bestand. Eine Meinungsumfrage belegte, daß 36% der Befragten die Beibehaltung der Neutralität unter allen Umständen befürworteten.

Die Umfrage zeigte außerdem, daß sich für eine Abstimmung über die Ergebnisse der Regierungskonferenzen nur 14% der Wahlbevölkerung als ausreichend informiert bezeichneten, um eine angemessene Bewertung vornehmen zu können⁴.

Das 'Non-Paper', in der die luxemburgische Präsidentschaft ihren Vorschlag über die Regierungskonferenzen zusammenfaßt hatte, wies deutlich auf die Vorbehalte der irischen Delegation hin: Zusätzlich zu den schwierigen Belangen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zeigte die irische Seite sich bezüglich der institutionellen Reform der Gemeinschaft als nur begrenzt reformwillig; besonders beim Thema der Erweiterung der Rolle des Europäischen Parlaments war sie in einer bemerkenswerten Weise zurückhaltend.

Im bei weitem wichtigsten Anliegen aus irischer Sicht, dem ökonomischen und sozialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten, konnten die zentrifugalen Effekte der weiteren ökonomischen Entwicklung ausgeglichen werden. Dieses Thema wurde sowohl in der Regierungskonferenz über die Politische Union als auch in der über die Wirtschafts- und Währungsunion verhandelt; letztere konzentrierte sich auf die Auswirkungen einer gemeinsamen Währung, eine Frage, die in Irland keine großen Kontroversen auslöste. Als die Verhandlungen sich im Mai und Juni zuspitzten und die US-amerikanische Regierung darauf drängte, daß die NATO das Zentrum der kollektiven europäischen Verteidigung bleiben sollte, verminderte sich der Einfluß der Befürworter eines sofortigen Schrittes zu einer Übereinkunft über Verteidigungsfragen. Die Aufmerksamkeit konzentrierte sich auf das Thema der Kohäsion, das besonders von der spanischen Delegation forciert wurde. Wo die Ziele beider Delegationen auch lagen, es wurde offensichtlich, daß Irland sich in einer Kohäsions-Koalition mit Spanien, Griechenland und Portugal befand.

Ein weiteres, übergreifendes Hauptthema wurde zu dieser Zeit ebenfalls deutlich. Der Kommissionsvorschlag, den verschiedenen Säulen der Einigung eine einheitliche Rechtsstruktur unter dem Dach der Europäischen Union zu geben, ließ die Frage aufkommen, ob dadurch der föderale Charakter der Integration verstärkt werden würde. Der Ausdruck 'föderal' selbst wurde zum Symbol dieser Auseinandersetzung, die besonders von der britischen Regierung getragen wurde. Irische Vertreter störten sich zwar nicht an dem Ausdruck, teilten in der Sache aber die britischen Vorbehalte. Für Mehrheitsabstimmungen im Bereich der Außenpolitik und ein Abrücken von der im Luxemburger Non-Paper vorgesehenen Struktur der separaten Säulen konnte sich die irische Seite nicht begeistern.

Das Treffen des Europäischen Rates in Luxemburg am 28. und 29. Juni trug wenig dazu bei, den Entwurf des Non-Papers zu ändern. Der Bericht von Premierminister Haughey vor dem irischen Parlament drückte eine generelle Zufriedenheit über die Verhandlungen aus⁵. Er war die erste umfassende Stellungnahme der irischen Regierung über den Verlauf der Regierungskonferenzen.

Die Zufriedenheit des Premierministers darüber, daß die Regierungskonferenzen kein Verteidigungsabkommen enthalten würden, wurde zweifellos von einem sehr wichtigen Hintergrundfaktor verstärkt: dem zunehmend wachsendem Wunsch nach einer Erweiterung der Gemeinschaft. Im Juli 1991 hatte Schweden seinen formellen Antrag auf EG-Mitgliedschaft gestellt, außerdem hatte die Kommission

sich über den Aufnahmeantrag Österreichs weitgehend zustimmend geäußert. Letzteres galt als ein Testfall für die Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft, obwohl dieses Problem nicht definitiv angesprochen wurde.

Irlands größte Schwierigkeit in den neben den Regierungskonferenzen stattfindenden Verhandlungen zwischen EG und EFTA über die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes betraf die Fischerei. Die Europa-Abkommen mit den weiter fortgeschrittenen mittel- und osteuropäischen Staaten – ČSFR, Ungarn und Polen – provozierten außerdem in ihrer Verhandlungsphase eine Auseinandersetzung über die Verteidigung irischer Agrarinteressen. Im Prinzip blieb Irland aber einer Erweiterung der EG gegenüber aufgeschlossen.

Die Unruhe wegen der Gemeinsamen Agrarpolitik war ein konstanter Hintergrundfaktor. Die Reformvorschläge der Kommission eher als die jährliche Festlegung der Agrarpreise waren die Hauptziele der irischen Agrarlobby. Der sich fortsetzende Stillstand bei den GATT-Verhandlungen trug das Seine dazu bei, dieses Thema 1991 ganz oben auf der Tagesordnung zu halten⁶.

Lektionen aus dem Balkan und dem Baltikum

Einer der hervorstechendsten Kontraste der europäischen Politik in der zweiten Hälfte des Jahres 1991 war der zwischen der Vertiefung der Integration im Westen und der manchmal gewalttätigen Desintegration im Osten Europas. Im Januar kritisierte die politische Öffentlichkeit Irlands das repressive Verhalten der Sowjetunion gegenüber den baltischen Staaten. Nach dem Putschversuch gegen Gorbatschow fiel es Irland, gemeinsam mit anderen EG-Staaten, leicht, die Unabhängigkeit Estlands, Lettlands und Litauens anzuerkennen.

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur Politischen Union und dem politischen Willen, im Jugoslawien-Konflikt eine aktive Rolle bei der Streitbeilegung zu spielen, ergaben sich mehrere interessante Entwicklungen. Als ein Land mit beträchtlicher Erfahrung in der Friedenssicherung war es für Irland unumstritten, sich an den Überwachungsteams, die üblicherweise mit einem Diplomaten und zwei Armee-Offizieren ausgestattet sind, zu beteiligen. Als dann, als Auswirkung des politischen Drucks, die Westeuropäische Union (WEU) als Keimzelle einer künftigen EG-Verteidigungsorganisation zu etablieren, von mehreren WEU-Staaten vorgeschlagen wurde, auch die WEU an dieser Operation zu beteiligen, um die Überwachungsteams notfalls zu verteidigen, führte dies zu einem wichtigen Impuls für die irische Außenpolitik: Die Regierung war damit einverstanden, daß der Außenminister bei einem WEU-Ministertreffen als Beobachter teilnahm. Zuvor waren wie gewöhnlich ähnliche Einladungen bezüglich der irakischen Invasion in Kuwait im August 1990 oder im April 1991 bezüglich der Kurden-Krise zurückgewiesen worden. In beiden Fällen hatte die irische Regierung deutlich gemacht, daß selbst ein Beobachterstatus, der keine Beteiligung erfordere, durch die Neutralitätspolitik ausgeschlossen sei. Die Regierung begründete ihren neuen Standpunkt damit, daß das Ziel des EG-Engagements in Jugoslawien eine friedliche Lösung des Konflikts sei; Irland als Beteiligter dieser Mission habe

daher "a significant and continuing interest in what takes place in Yugoslavia". Die Entsendung von Beobachtern sollte dazu beitragen, daß die irische Regierung voll informiert werden würde. Fine Gael unterstützte diese 'signifikante und vorsichtige Änderung' der Politik; Sprecher der Labour Party formulierten ihre Bedenken, in dem sie das irische Engagement als "another step on the road to formal abandonment of our military neutrality" bezeichneten⁷. In der Sache nahm Außenminister Gerry Collins an zwei WEU-Treffen am 19. und 30. September 1991 teil, auf der die Optionen für eine Lösung des Konflikt diskutiert wurden. Er nahm ebenfalls als Beobachter des WEU-Treffens am Rande des Europäischen Rates in Maastricht im Dezember teil.

Ein noch fundamentaleres Dilemma eröffnete der Jugoslawien-Konflikt für Irland, als die deutsche Regierung eine Politik der frühzeitigen Anerkennung der abgespalteten jugoslawischen Teilstaaten begann. Wie die meisten EG-Mitgliedstaaten war Irland damit einverstanden, im Januar 1992 unter bestimmten Bedingungen einer solchen Anerkennung zuzustimmen. Dadurch wurden Fragen nach der generellen Einstellung zur Anerkennung laut, außerdem über die Unfähigkeit der Gemeinschaft, eine Rolle als Friedensvermittler auszufüllen.

Der Vertrag von Maastricht

Die mageren Ansätze Irlands bei der Suche nach Lösungen für Jugoslawien können einerseits durch die Launen des parlamentarischen Systems und die Aufruhr in der Innenpolitik im Herbst 1991 erklärt werden, als Premierminister Haugheys Führungsrolle unter fortgesetzten Beschuß kam⁸. Auf der anderen Seite läßt sich außerdem anführen, daß aufgrund der Zusammenballung von Arbeit durch die Regierungskonferenzen zur Vorbereitung des in Maastricht im Dezember 1991 ausgehandelten Vertrages über die Europäische Union und der Abschätzung seiner langfristigen Auswirkungen dieses Thema Priorität besaß.

Der Verlauf der Verhandlungen war nach der Sommerpause sowohl schleppend als auch verwirrend verlaufen. Ende Oktober schien eine Übereinstimmung der Positionen über die WWU erreicht zu sein; darüber hinaus war die irische Delegation bereit, dem Europäischen Parlament einen begrenzten Zuwachs an Rechten und Kompetenzen zu gewähren. Die Beziehung zwischen der WEU und der Europäischen Gemeinschaft blieb hingegen unklar, obgleich auf dem NATO-Gipfel in Rom bekräftigt worden war, daß die NATO weiterhin ihre vorrangige Rolle in der Verteidigung behalten solle. Der entscheidende Punkt für Irland war nach wie vor die Kohäsion. Herausragend bei den zahlreichen bilateralen Verhandlungen des Premierministers waren Gespräche mit dem Kommissionspräsidenten Jacques Delors, der ein wichtiger Fürsprecher in dieser Sache war⁹.

Ziemlich spät im Verhandlungsprozeß wurden die Regierungskonferenzen in der Öffentlichkeit transparent. Die Medien begannen, einzelne Themenbereiche zu beleuchten und wurden dabei durch einen bemerkenswerten Grad an Aufmerksamkeit in der britischen Presse unterstützt, als die dortige konservative Regierung sich am Schreckgespenst des Föderalismus störte¹⁰. Sowohl im irischen

Parlament als auch im Senat wurden Plenardebatten über das Thema gehalten. Dabei äußerten sich die Sprecher der Opposition kritisch über die begrenzten Möglichkeiten der parlamentarischen Beratungen und äußerten die Befürchtung, daß die breite Öffentlichkeit für ein Referendum unvorbereitet sei¹¹. Zu diesem Zeitpunkt beschränkte sich die Aktivität der Anti-EG-Lobby in Irland auf die Veröffentlichung von Presseartikeln; im Februar 1992 wurde eine Organisation – Platform for Employment, Democracy and Neutrality – gebildet, um in der Kampagne um die Abstimmung gegen den Vertrag von Maastricht zu kämpfen¹².

Nachdem der Europäische Rat in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union beschlossen hatte, berichtete Premierminister Haughey dem Parlament, daß der Abschluß aus irischer Sicht sehr zufriedenstellend ausgefallen sei. Die Hervorhebung der Kohäsion und die Tatsache, daß ein präziser Entwurf einer Verteidigungspolitik auf eine andere Regierungskonferenz im Jahre 1996 vertagt wurde, trug zu seiner Begeisterung bei. Dagegen war der Fine Gael-Partei die föderale Ausrichtung des Vertrages zu wenig weitgehend. Von der Labour Party und der Worker's Party kamen weitaus reserviertere Reaktionen: Der Führer der Worker's Party, de Rossa, erklärte: "We are now being inexorably sucked into association with the Western European Union and NATO" und forderte die Abänderung des Vertrages. Große Verwunderung löste nicht nur in Irland das Ausscheren Großbritanniens bei den Regelungen über die Sozialpolitik aus – in Irland fragte man sich, ob dies für heimische Produzenten einen Nachteil bedeuten würde. Jedenfalls ist festzustellen, daß die einzige Partei im Dail, die ein Nein bei der Ratifizierung des Vertrages ankündigte, die Green Party war¹³.

Die Reaktion der Öffentlichkeit war gemischt. Eine Meinungsumfrage während des Gipfels von Maastricht ergab, daß von den 73%, die über die Verhandlungen informiert waren, eine eindrucksvolle Unterstützung von 75% für die Wirtschafts- und Währungsunion ausging. Bei der Politischen Union fiel die Zustimmung auf 53%, dabei ergab sich eine ablehnende Quote von 37% bei einer Frage, die explizit mit der Verteidigungspolitik zusammenhing¹⁴.

Protokoll 17 – ein Sprengsatz für 1992?

'1992' hat vor kurzem eine mythische Qualität erlangt, und zwar im Zusammenhang mit dem Druck, den Gemeinsamen Markt zu verwirklichen. Nun wird daraus ein bedeutsamer Testfall bezüglich Irlands Fähigkeit zur europäischen Integration. 1991 war eine wachsende Unzufriedenheit zwischen den Politikern über ihre Rolle als Bindeglied zwischen der Außenwelt und den Bürgern in Irland festzustellen. Das irische Parlament war oft von wichtigen Entscheidungen abgeschnitten. Die fehlende politische Verantwortlichkeit wurde dadurch unterstrichen, daß die Regierung es vermied, einen ständigen Ausschuß für außenpolitische Fragen einzurichten. Die vorherige Konsultation des Parlaments war begrenzt. Diese Defizite zeigten sich deutlich durch eine unerwartete Entwicklung nach der formellen Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht im Februar 1992. Mitte November hatte die irische Delegation ein spezielles Anliegen in die Verhandlung-

gen eingebracht – Protokoll 17 –, um sicherzustellen, daß das generelle irische Verbot der Abtreibung durch den Vertrag nicht beeinträchtigt werden würde. Dies geschah ohne eine vorhergehende öffentliche Debatte, um das Thema aus der Kampagne um das Referendum herauszuhalten. Diese List schlug in das Gegenteil um, als ein 14jähriges Vergewaltigungsopfer in unerwartet strenger Auslegung der Verfassung davon abgehalten werden sollte, das Land wegen einer Abtreibung zu verlassen. Protokoll 17 schien nunmehr einen Konflikt mit dem freien Personenverkehr zu provozieren und die Meinung der Wähler in bezug auf das Maastricht-Referendum zu spalten, statt zu beruhigen. Die sofortige Reaktion der Regierung bestand darin, über eine Modifikation des umstrittenen Protokolls nachzudenken. Es bleibt abzuwarten, ob es ihr damit gelingen wird, den Schaden im Hinblick auf eine Unterstützung des Vertrages zu begrenzen¹⁵.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Olaf Hillenbrand, Forschungsgruppe Europa, Universität Mainz.

- 1 Vgl. die Dringlichkeitsdebatte im Dail v. 18. 1. 1991.
- 2 Vgl. *The Irish Times* v. 25. 2. 1991.
- 3 Vgl. *The Irish Times* v. 12. 2. 1991.
- 4 Vgl. die MRBI-Umfrage, in: *The Irish Times* v. 23. 4. 1991. Um eine kontinuierlichere und detaillierte Analyse der Europapolitik durchführen zu können, wurde im April 1991 das Institute of European Affairs eingerichtet. Die Publikationen des Instituts sind in der weiterführenden Literatur verzeichnet.
- 5 Vgl. Premierminister Haugheys Bericht im Dail v. 9. 7. 1991.
- 6 Vgl. die Debatten im Dail v. 10. 7. und 8. 11. 1991.
- 7 Vgl. *The Irish Times* v. 19. 7. 1991.
- 8 Haughey wurde als Premierminister vom früheren Finanzminister Albert Reynolds im Februar 1992 abgelöst.
- 9 Vgl. Presseberichte v. 20. 11. 1991.
- 10 Die Medienberichterstattung variierte; *The Irish Times* startete am 25. 11. 1991 mit einer umfassenden Serie von Berichten. Eine Zusammenfassung der Themen aus irischer Perspektive findet sich in: Gillespie, Paul/Rice, Rodney: *Implications for Ireland 1: Political Union*, Dublin 1992.
- 11 Vgl. die Debatte im Dail v. 28./29. 11. 1991 und im Senat v. 4./5. 12. 1991.
- 12 Vgl. u.a. die Berichte von Anthony Coughlan in: *The Irish Times* v. 21. 11. 1991 und von Raymond Crotty, in: *The Irish Times* v. 3. 12. 1991. Über den Start der 'Anti-Maastricht-Lobby', vgl. *The Irish Times* v. 8. 2. 1992.
- 13 Erste Reaktionen auf den Vertrag von Maastricht erfolgten in den Debatten des Dail v. 12. 12. 1991 sowie des Senats v. 18. 12. 1991.
- 14 Vgl. die MRBI-Umfrage, in: *The Irish Times* v. 17. 12. 1991.
- 15 Vgl. Presseberichte v. 19. 2. 1992.

Weiterführende Literatur

- Gillespie, Paul/Rice, Rodney: *Implications for Ireland 1: Political Union*, Dublin 1991.
 Keatinge, Patrick (Hrsg.): *Studies in European Union 1: Political Union*, Dublin 1991.
 Keatinge, Patrick (Hrsg.): *Studies in European Union 3: Maastricht and Ireland: What the Treaty means*, Dublin 1992.
 O'Donnell, Rory (Hrsg.): *Studies in European Union 2: Economic and Monetary Union*, Dublin 1991.