

Irland

PATRICK KEATINGE

Die Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union am 7. Februar 1992 hat sich in Irland mit der Bildung einer neuen Regierung überschritten. Albert Reynolds löste Charles Haughey als Ministerpräsident und Fianna Fail-Vorsitzenden ab. Vor dem Referendum setzten die Maastricht-Gegner ihre Kampagne unter dem Banner der "National Platform for Employment, Democracy and Neutrality" fort. In diesem Namen spiegeln sich die Steitpunkte der Abstimmung wider.

Ratifizierung des Maastrichter Vertrages

In der Auseinandersetzung um das Referendum wurde der Gegensatz zwischen einer unerwartet strengen Interpretation des Anti-Abtreibungs-Gesetzes (scheinbar unterstützt durch Protokoll 17 des Vertrages) und dem Recht der Reisefreiheit und Information zu einem der kompliziertesten Faktoren¹. Ein Versuch der irischen Regierung, das umstrittene Protokoll klärend zu ergänzen, wurde vom Ministerrat am 6. April 1992 zurückgewiesen. Die meisten Mitgliedstaaten wollten vermeiden, die "Büchse der Pandora" durch eine wie auch immer geartete Modifikation eines Vertragsteiles zu öffnen, um nicht Forderungen nach Nachverhandlungen Vorschub zu leisten. Gelöst wurde das Problem durch die rechtlich unverbindliche "Solemn Declaration", die am 15. April angenommen wurde. Die Debatte um die rechtliche Bedeutung für Irland wurde dadurch nicht beendet.

Inzwischen hatte die irische Regierung sich entschieden, das Maastricht-Referendum am 18. Juni durchzuführen, also noch vor einer Klärung der Abtreibungsfrage. Die meisten Oppositionsparteien, Interessengruppen und politischen Kommentatoren empfanden diesen Beschluß als zwiespältig für die Chancen der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages. Unmittelbar vor dem Referendum wurde die Diskussion darüber von der Abtreibungsfrage überlagert.

So weit die Außenpolitik betroffen war, konzentrierte sich die Auseinandersetzung auf das Thema Neutralität. Auf der Basis einer recht eigenartigen Interpretation der sicherheits- und verteidigungspolitischen Bestimmungen des Vertrages – verbunden mit dem neuen Konzept einer Europabürgerschaft – wurde argumentiert, daß Irland sich durch den Vertrag verpflichten würde, an einer europäischen Armee teilzunehmen, die eine imperialistische Rolle in den "Kriegen um die Ressourcen im 21. Jahrhundert" spielen würde². An dieser These wurde insbesondere von der "Irish Campaign for Nuclear Disarmament" (ICND) hartnäckig festgehalten. Als das Weißbuch der irischen Regierung zum Maastrichter

Vertrag am 23. April 1992 vorgelegt wurde, verwies zwar der Abschnitt über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf die Möglichkeit, daß Irland in der Westeuropäischen Union (WEU) einen Beobachterstatus erhalten solle, unterstrich aber, daß die Verhandlungen für eine substantielle Vereinbarung über ein verteidigungspolitisches Übereinkommen innerhalb der Europäischen Union erst anlässlich der anvisierten Vertragsrevision von 1996 zu erwarten seien³. Albert Reynolds fügte später hinzu, daß die Neutralität in der Phase nach dem Kalten Krieg ohnehin an Bedeutung verlieren würde. Irland habe nun die Gelegenheit, an einer neuen europäischen Sicherheitsordnung in Übereinstimmung mit seinen Idealen teilnehmen zu können⁴.

Die Veröffentlichung des irischen Weißbuchs markierte den Auftakt des Ratifizierungsprozesses. In der dreitägigen Ratifikationsdebatte im Dail legten die Parteien ihre politischen Positionen offen⁵. Fianna Fail und ihr Regierungspartner, die Progressiven Demokraten – ebenso Fine Gael – bildeten hier eine klare Mehrheit ohne bedeutsame Vorbehalte gegenüber dem Vertrag. Die parlamentarischen Gegner beschränkten sich auf fünf Mitglieder der neuen Democratic Left Party, einen in der Workers Party verbliebenen früheren Kollegen, den einzigen Abgeordneten der Green Party sowie zwei Unabhängige.

Außerhalb des Parlaments hatten Arbeitgeberverbände und Arbeitnehmerorganisationen den Vertrag über die Europäische Union von Anfang an unterstützt, wenn auch mit Zurückhaltung gegenüber seinem Abschnitt zur Sozialpolitik. Weniger eindeutig war die Meinung der Bauernverbände. Obwohl sie traditionell zu den enthusiastischsten Verfechtern einer EG-Mitgliedschaft gehören, fühlten sich die Landwirte durch die zur gleichen Zeit stattfindende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik angegriffen. Als die Agrarreform am 21. Mai vom Ministerrat angenommen wurde, blieb die negative Reaktion seitens der irischen Landwirte nicht aus. Trotzdem hat der Irische Landwirtschaftsverband (IFA) seine Kampagne zu einer Zustimmung des Vertrages kurze Zeit später begonnen.

Neben der Abtreibungsfrage kreisten die Hauptargumente der Vertragsgegner um die Problematik der Neutralität Irlands und den Gefahren, die Irland als peripherem Land in einem zusammenwachsenden Europa drohen würden. Einen unerwarteten Aufschwung erhielt das Lager der Vertragsgegner am 2. Juni, als die dänischen Wähler den Vertrag in ihrem Referendum mit knapper Mehrheit zurückwiesen. Die Vertragsgegner argumentierten nun, das Referendum sei eine zu teure und nutzlos gewordene Übung.

Meinungsumfragen hatten Anfang Mai bereits eine Zustimmung zu dem Vertrag von 57–62%, eine Ablehnung von 10–11% und 28–32% Unentschlossene prognostiziert. Einen Monat später, nach dem dänischen Resultat, hatte die Lücke zwischen Zustimmung und Ablehnung sich verengt. Am Abend des dänischen Referendums ergab eine Umfrage 49% für den Vertrag, 28% dagegen, und 23% unentschieden⁶. Zu dieser Zeit hatten die Kampagnen der einzelnen Parteien bereits begonnen. Als Antwort auf den dänischen Schock veröffentlichten die Vorsitzenden der beiden Regierungsparteien, gemeinsam mit der Labour Party, ein Positionspapier, in dem zu einem zustimmenden Votum geraten wurde.

Kommissionspräsident Jacques Delors wies darauf hin, daß es bei der irischen Abstimmung weder um Abtreibung noch um Neutralität ginge, sondern um Irlands ökonomische Interessen⁷. Weniger hilfreich als der Einsatz Delors' war vom Standpunkt der Vertragsbefürworter das unglückliche zeitliche Zusammentreffen der Volksabstimmung mit dem Stillstand der Verhandlungen über die zukünftige Finanzierung der EG. Das Versprechen, 6 Mrd. irische Punt von der Gemeinschaft in irische Kassen fließen zu lassen, diente als Hauptargument der Regierung für Maastricht. Dabei wurde die Verwirklichung des Delors-II-Paketes von diesem Zeitpunkt an zum wichtigsten Anliegen der irischen Taktik.

Das Referendum endete mit einer klaren Mehrheit von zwei Dritteln, die für den Vertrag stimmten (69,1% dafür und 30,9% dagegen). Dabei war die Beteiligung von 57% für den Standard irischer Referenden respektabel und deutlich höher als die 44,1% anlässlich der Abstimmung über die Einheitliche Europäische Akte. Die Unterstützung des Vertrages war ähnlich hoch wie zuvor in den Abstimmungen von 1972 und 1987. Das Ergebnis deutet an, daß das Bewußtsein für ökonomische Faktoren und die Akzeptanz einer orthodoxen Auslegung des Vertrages schwerer wog als Befürchtungen über die Effekte einer vertieften Integration in Bereichen wie öffentlicher Moral oder Neutralität⁸. In einer ungewöhnlichen Ansprache vor beiden Häusern des irischen Parlaments kurz nach dem Referendum sprach Staatspräsidentin Mary Robinson von den durch die weitreichenden Veränderungen in der europäischen Politik verursachten Dilemmata. Während sie die Wichtigkeit der europäischen Integration für Irland betonte, forderte sie eine offenere Debatte über sensible Bereiche wie zum Beispiel Optionen der Neutralität in der Zukunft⁹.

Der Ausbau der Sicherheitspolitik

Es ist eine der Ironien der irischen Referendumsdebatte, daß Ängste über eine künftige europäische Supermacht artikuliert wurden, während bereits ein schrecklicher ethnischer Krieg in Europa stattfindet. Die Antwort der EG ist sicher nicht die einer Supermacht. Als der Krieg in Bosnien zum Hauptthema der Außenpolitik wurde, bemühte sich die irische Regierung sicherzustellen, daß jede militärische Maßnahme von den Vereinten Nationen gedeckt sein müsse. Als Irland an der von UN und EG veranstalteten Konferenz in London am 26. und 27. August in London teilnahm, wiederholte Außenminister David Andrews, daß Bosnien nicht einer De-facto-Teilung ausgesetzt werden sollte, und daß jeder Versuch unternommen werden müsse, eine Verhandlungslösung zu finden. Soweit humanitäre Beteiligung betroffen war, akzeptierte die Regierung die Aufnahme von 200 Flüchtlingen, eine Zahl, die weithin als nicht ausreichend kritisiert wurde.

Die irische Antwort auf die Erfordernisse humanitärer Erleichterungen in Somalia erhielten eine breitere öffentliche Aufmerksamkeit als die Balkankrise. In beiden Fällen – Bosnien und Somalia – wurde die internationale Staatengemeinschaft mit der Herausforderung neuer Verhaltensweisen internationaler Zusammenarbeit konfrontiert, die den Bereich sicherheitspolitischer Themen

stärker berührten als in der Ära des Kalten Krieges. Als der KSZE-Gipfel im Juni 1992 in Helsinki stattfand, unterstützte Albert Reynolds nachhaltig die Umwandlung der KSZE von einer Reihe periodisch stattfindender Konferenzen hin zu einer permanenten Institution. Den Fall von Nordirland vor Augen, warnte er vor der Komplexität ethnischer Konflikte¹⁰.

Der Wille, einen Beobachterstatus innerhalb der Westeuropäischen Union (WEU) einzunehmen, war bereits im irischen Weißbuch zum Maastrichter Vertrag geäußert worden. Die Petersberger Erklärung der WEU vom 19. Juni machte den Weg für eine formale Übereinkunft am 20. November frei. Selbst ein solches "Beobachten" der WEU kann für Irland bei der schwierigen Suche nach einer befriedigenden europäischen Sicherheitsordnung relevant sein.

Das Währungsdilemma

Trotz der erfolgreichen Volksabstimmung wurde Irland – wie alle anderen Mitgliedstaaten – von der im Zusammenhang mit der Ratifikation des Maastrichter Vertrages zunehmend ernster werdenden Vertrauenskrise eingeholt¹¹. Als daraus in der Woche vor dem französischen Referendum am 20. September 1992 eine Krise für das Europäische Währungssystem (EWS) wurde, sah sich die irische Währung – oftmals von einem Tag auf den anderen – ungeschützt Spekulationen ausgesetzt. Vor allem der "Rollentausch" mit der britischen Währung wurde zum Problem des irischen Punts: Die Verschiebung der Disparitäten verminderte die Wettbewerbsfähigkeit irischer Exporte nach Großbritannien – einem Markt, der ungefähr ein Drittel aller irischen Ausfuhren ausmacht. Dadurch wurde eine fundamentale Frage aufgeworfen: Kann es im langfristigen irischen Interesse liegen, bei der abgestuften Währungsintegration dem fortgeschritteneren Strang anzugehören? Und wenn ja, besitzt das Land die politischen und ökonomischen Kapazitäten, diese Strategie überhaupt durchzuhalten?

Es schien jedenfalls die Absicht der irischen Regierung zu sein, der fortgeschrittenen Stufe der Währungsintegration anzugehören – trotz Irlands marginaler Position in den Geldmärkten. Irland bemühte sich daher, die deutsche Regierung dazu zu bewegen, den Inselstaat weiterhin als mutmaßliche Erste-Klasse-Ökonomie zu behandeln. Um die Verteidigung der Währung auf hohem Niveau finanzieren zu können, stiegen der interne Zinssatz ebenso wie die Außenkredite. Die zu beobachtende Einigkeit zwischen den großen Parteien und den Sozialpartnern läßt sich wohl auf die Unsicherheiten zurückführen, die auch bei jeder anderen Politik gedroht hätten.

Zwei Faktoren erschwerten diese Strategie. Einerseits widersetzten sich die irischen Landwirtschaftsverbände der Übereinkunft über die Agrarpolitik innerhalb der GATT-Verhandlungen. Das löste einige Betroffenheit in der irischen Regierung aus, die bis dahin ihre Interessen in der Agrarpolitik der Notwendigkeit eines Abschlusses der Uruguay-Runde untergeordnet hatte. Wichtiger war aber die zweite massive Spekulationswelle gegen das Europäische Währungssystem, die genau in die letzte Woche vor der irischen Wahl vom 25. November

fiel. Erneut mußte die Zentralbank durch drastische Aktionen das irische Punt stützen – aber zwischen finanziellen und wirtschaftlichen Institutionen gab es nun einen weniger umfassenden Konsens. Rufe nach einer umgehenden Abwertung des irischen Punts taten der Wahlsituation jedenfalls nicht gut.

Vor diesem turbulenten Hintergrund stand auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Edinburgh am 11./12. Dezember sehr viel auf dem Spiel. Für die irische Regierung galt es als Schlüssel zum Erfolg, eine Möglichkeit für ein zweites dänisches Referendum zu schaffen, die aber so ausgestaltet sein mußte, daß nicht auch ein zweites irisches Referendum notwendig werden würde. Nur auf diese Weise konnten Irlands direkte materielle Interessen, die in der Entwicklung des Kohäsions- und der Strukturfonds – wie von der Kommission im Delors-II-Paket vorgeschlagen – zusammenliefen, eine Erfolgchance besitzen. Aus diesem Blickwinkel war Edinburgh ein Erfolg: Die dort getroffenen Vereinbarungen über die EG-Finzen versprechen Budgetstabilität über einen Zeitraum von sieben Jahren; die vereinbarten Richtwerte übertreffen die Erwartungen der irischen Delegation. Edinburgh markierte daher insgesamt einen Sieg für die "Kohäsionsländer". Auch die Vereinbarung über den Beginn der Erweiterungsverhandlungen ging einher mit den irischen Sympathien für kleine Staaten mit einer starken Orientierung hin zu einer "progressiven" Außenpolitik im UN-Kontext¹².

Erst am 12. Januar 1993 konnte eine neue Koalition aus Fianna Fail und Labour Party ihr Amt antreten. Zu dieser Zeit hatte die alte Fianna Fail-Administration bereits Pádraig Flynn als neuen EG-Kommissar nach Brüssel geschickt. Er ist zuständig für Beschäftigungs- und Sozialpolitik und rechtliche Angelegenheiten¹³. Albert Reynolds blieb auch innerhalb der neuen Koalition Premierminister, der Vorsitzende der Labour Party, Dick Spring, wurde Außenminister. Das Programm der neuen Regierung befürwortet die in Maastricht vereinbarten Ziele und neuen Kompetenzen der Gemeinschaft. Mit besonderem Nachdruck strebt sie die Erfüllung der Konvergenzkriterien als Grundparameter ihrer Wirtschaftspolitik an. Über die Beteiligung im Bereich der internationalen Sicherheit wurden verhältnismäßig genaue Vereinbarungen getroffen, die auch die Bedeutung der irischen Neutralität einschließen, "unless and until the Irish people decide otherwise in a referendum"¹⁴.

Kurz nach Antritt der neuen Regierung wurde der Druck auf die irische Währung wieder kritisch. Die Kosten der Verteidigung des irischen Punts, die sich sowohl durch die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit im britischen Markt als auch in den weiterhin hohen Zinsen ausdrücken, zwangen die Regierung schließlich Ende Januar zu einer Abwertung des irischen Punts um 10%. Anschließend wurden Vorwürfe laut, daß die EWS-Mechanismen bei dem Versuch versagt hätten, eine Währung zu verteidigen, die die meisten Kriterien der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllt. Dies wurde umso öfter betont, als in der Woche darauf eine energisichere Abwehr der Attacken auf den Französischen Franc und die Dänische Krone erfolgreich verlief. Man wird sehen, ob die Einschätzung mancher Beobachter, dies sei ein Verrat irischer Interessen, die irische Meinung über die europäische Einigung auf lange Sicht beeinflussen kann¹⁵.

Anmerkungen

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

- 1 Irische Sichtweisen des Vertrages über die Europäische Union finden sich in: Keatinge, Patrick (Hrsg.): *Maastricht and Ireland: What the Treaty Means*, Dublin 1992; Tansey, Paul: *The Economic Consequences of Maastricht*, Dublin 1992. Vgl. zur Problematik von Protokoll 17 Keatinge, Patrick: *Irland*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92*, S. 343 f.
- 2 Die Bemerkung, die beachtliche Resonanz fand, wurde Jacques Delors zugeschrieben, obwohl es nicht sicher ist, wann oder wo er dies gesagt hat. Für die Anti-Maastricht-Argumentation über Verteidigung, vgl. Maguire, John/Noonan, Joe: *Maastricht and Neutrality: Ireland's Neutrality and the Future of Europe*, Cork 1992; Marsh, Michael: *Irish Public Opinion on Neutrality and European Union*, Dublin 1992.
- 3 Vgl. *White Paper: Treaty on European Union* (Pl. 8793), Dublin 1992.
- 4 Die Rede von Albert Reynolds am Institute of European Affairs ist abgedruckt in: *European Documents Series 1* (Spring 1993), Dublin; vgl. dazu auch Keatinge, Patrick: *Ireland and European Neutrality*

after the Cold War, in: Hill, Ronald J./Marsh, Michael: *Modern Irish Democracy: Essays in honour of Basil Chubb*, Dublin 1993.

- 5 Vgl. die Debatte im Dail v. 5.–7. 5. 1992.
- 6 Vgl. *Sunday Press* v. 3. 5. 1992 und 14. 6. 1992; *Irish Independent* v. 9. 5. 1992 und 11. 6. 1992; *The Irish Times* v. 11. 5. 1992, 10. 6. 1992, 17. 6. 1992.
- 7 Vgl. *Presseberichte* v. 11. 6. 1992.
- 8 Vgl. *Presseberichte* v. 20./21. 6. 1992; vgl. für die Resultate einer Nachfolge-Umfrage *The Irish Times* v. 16. 12. 1992.
- 9 Vgl. die Rede der Präsidentin im Dail v. 8. 7. 1992.
- 10 Vgl. *Presseberichte* v. 10./11. 7. 1992.
- 11 Vgl. Gillespie, Paul u. a.: *Maastricht: Crisis of Confidence. Interim Report*, Dublin 1992.
- 12 Albert Reynolds im Dail v. 16. 12. 1992.
- 13 Vgl. *Presseberichte* v. 18. und 23. 12. 1992. Pdraig Flynn war Umweltminister während Irlands Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 1990. Danach fungierte er als Justizminister.
- 14 Vgl. *The Irish Times* v. 8. 1. 1993.
- 15 Vgl. *Presseberichte* v. 22. 1. 1993; 17. 2. 1993; vgl. die Debatten im Dail v. 10. und 16. 2. 1993.

Weiterführende Literatur

- Gillespie, Paul u. a.: *Maastricht: Crisis of Confidence: Interim Report*, Dublin 1992.
European Documents Series 1 (Spring 1993), Dublin 1993.
- Keatinge, Patrick (Hrsg.): *Maastricht and Ireland: What the Treaty Means*, Dublin 1992.
- Keatinge, Patrick: *Ireland and European Neutrality after the Cold War*, in: Hill, Ronald J./Marsh, Michael: *Modern Irish Democracy: Essays in honour of Basil Chubb*, Dublin

- 1993.
- Maguire, John/Noonan, Joe: *Maastricht and Neutrality: Ireland's Neutrality and the Future of Europe*, Cork 1992.
- Marsh, Michael: *Irish Public Opinion on Neutrality and European Union*, Dublin 1992.
- Tansey, Paul: *The Economic Consequences of Maastricht*, Dublin 1992.
- White Paper: Treaty on European Union* (Pl. 8793), Dublin 1992.