

Irland

PATRICK KEATINGE

Der dramatische politische Wandel in Osteuropa fand ein Echo in der irischen Politik. Der Versuch von Ministerpräsident Charles Haughey, die Position seiner Fianna-Fail-Minderheitsregierung zu verbessern, schlug bei den Parlamentswahlen im Juni 1989 fehl. Er war gezwungen, mit der Partei der Fortschrittlichen Demokraten eine Koalitionsregierung zu bilden. Dieser historische Abschied der Fianna Fail von ihrer Tradition der Einparteienregierung wurde allgemein als weiterer Schritt zur "Europäisierung" des politischen Lebens in Irland interpretiert, obwohl er auf die Europapolitik des Landes kaum Auswirkungen hatte. Diese war eher durch die Fortschritte des Binnenmarkt-Programms und durch ein allgemein günstiges Wirtschaftsklima geprägt.

Auf der ökonomischen Tagesordnung

Dem Konzept des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EG galt weiterhin die Hauptaufmerksamkeit der Regierung. Ende März 1989 wurde die Vorlage für die EG-Kommission über Irlands Anteil an den erweiterten Strukturfonds veröffentlicht¹. Ihr Titel – 'Der Nationale Entwicklungsplan 1989–1993' – weist sowohl auf die zentrale Stelle hin, die die EG-Mitgliedschaft in der Wirtschaftspolitik der Regierung einnimmt, als auch auf die Erwartungen, die durch das Binnenmarkt-Ziel geweckt worden sind. Die Oppositionsparteien widersprachen der Grundanlage des Plans nicht, wiederholten jedoch ihre frühere Kritik an der Art und Weise, wie die Vorlage zustande kam: Die Konsultation regionaler Interessengruppen sei nur oberflächlich erfolgt; zahlreiche Details der Vorlage würden einer sorgfältigen Prüfung nicht standhalten².

Als die EG-Kommission im September 1989 offiziell auf die Vorlage der irischen Regierung antwortete, blieb sie mit der Zuteilung von 2,85 Mrd. Irischen Pfund deutlich hinter den Forderungen des Nationalen Entwicklungsplans – 3,7 Mrd. Irische Pfund – zurück. Die Regierung betonte daraufhin, daß weitere Mittel beantragt werden könnten. Unter dem Druck von Presseberichten, denen zufolge die Kommission mit dem Ausmaß der irischen regionalen Beteiligung unzufrieden sei, willigte die Regierung ein, die Ad-hoc-Konsultationsmechanismen, die schon an der Formulierung der Vorlage beteiligt waren, wieder zu reaktivieren, aber sie widersetzte sich dem Vorschlag, ein umfassendes System regionaler politischer Behörden zu errichten³.

Eine umfassendere politische Reaktion auf die sich konkretisierende Politik des Zusammenhalts blieb gedämpft, nicht zuletzt, weil die Sitzungsperioden der Hauptkammer des irischen Parlaments, des Dail, bemerkenswert kurz sind und nur ein rudimentäres System ständiger Ausschüsse vorhanden ist. Doch wurde die öffentliche Diskussion zur Europapolitik stimuliert durch die Publikation des Berichts des Nationalen Wirtschafts- und Sozialrats über die irische EG-Mitgliedschaft im September 1989. Dieser Bericht ist bei weitem die bedeutendste offizielle Analyse der Position Irlands im wirtschaftlichen Integrationsprozeß seit dem EG-Beitritt 1973. Die Schlußfolgerungen sind nüchtern. Irlands relativ geringe ökonomische Leistung seit dem Beitritt wird als Scheitern interpretiert: Die Vorteile der Mitgliedschaft seien nicht genutzt worden, vor allem weil es an einer Strategie zur Politikgestaltung gefehlt habe⁴. Der Bericht betont weiterhin, daß die EG-Mitgliedschaft mit der Politik des Zusammenhalts, falls sie nur an die Strukturfonds geknüpft werde, nicht von alleine die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung Irlands lösen könne⁵. Die Regierung stimmte der Empfehlung des Berichts zu, daß die weitere Integration im Interesse Irlands sei, doch haben bisher weder Regierung noch Opposition die politischen Implikationen im Detail ausgeführt.

Die Analyse beinhaltete auch bereits eine Einschätzung zum Delors-Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion: Trotz einer kritischen Bewertung der Formulierung wird in der "vollen" Wirtschafts- und Währungsunion ein wesentliches Element für die wirtschaftliche Entwicklung Irlands gesehen. Die politische Reaktion auf den Delors-Bericht war zunächst vorsichtig. Nach dem Europäischen Rat in Madrid im Juni 1989 war Haugheys Einstellung dagegen sehr viel positiver. Er betonte, daß der Integrationsprozeß nicht mehr aufzuhalten sei und "unsere Zukunft vom größtmöglichen Maß der wirtschaftlichen und monetären Integration abhängt"⁶. So war es keine Überraschung, als Irland beim Straßburger Gipfel im Dezember 1989 die Einberufung einer Regierungskonferenz zur WWU für 1990 unterstützte. Gerade an der ersten Phase der WWU hat Irland ein besonderes Interesse: Die britische Teilnahme am Wechselkursmechanismus würde die negativen Auswirkungen der Schwankungen zwischen der britischen und der irischen Währung ausgleichen. Diese wurden umso störender, als das Britische Pfund Ende 1989 an Wert verlor.

Die unmittelbaren Erfordernisse des Binnenmarkt-Programms erwiesen sich jedoch als schwieriger. Die Steuerharmonisierung war das Haupthindernis. Die Vorschläge der EG-Kommission zu den Mehrwertsteuer-Sätzen lehnte Finanzminister Albert Reynolds ab, da vor allem Staaten mit hohen indirekten Steuersätzen die Last der Angleichung zu tragen hätten, insbesondere wenn es keine finanzielle Kompensation während der Übergangsphase gibt. Seine Haltung änderte sich auch nicht, als die Kommission im Oktober überarbeitete Vorschläge vorlegte. Irlands prinzipieller Zustimmung zu den Zielen der Steuerharmonisierung, beim Ratstreffen der Wirtschafts- und Finanzminister im Dezember 1989

bekräftigt, steht die Anerkennung "spezieller Schwierigkeiten" gegenüber. Damit scheint die Diskussion von vorne zu beginnen⁷.

Es wurde auch vermutet, daß die Regierung dem Abbau der Grenzkontrollen reserviert gegenübersteht, obwohl diese Frage nicht öffentlich diskutiert wurde. Bis Oktober galt das gleiche für die Sozialcharta. Das Konsensstreben in der allgemeinen Wirtschaftspolitik könnte zur generellen Unterstützung der Idee durch die irische Regierung beigetragen haben. Der Kommissionsentwurf stieß jedoch auf spezifische Vorbehalte, in denen sich der Wunsch zeigte, die Festsetzung von unteren Gehaltsgrenzen und andere Maßnahmen zu verhindern, die die Lohnnebenkosten erhöhen könnten. Diese Bedenken schienen berücksichtigt worden zu sein, als die Sozialcharta in Straßburg zur Entscheidung anstand. Haughey hat daher für die Charta gestimmt, wenn auch seine Kritiker auf der linken Seite den Standpunkt vertraten, die Charta sei so abgeschwächt, daß sie wertlos sei⁸.

Die unsichtbare Wahl

Die ersten beiden Europawahlen waren zu Halbzeittests für die jeweilige Regierung geworden; von der Europawahl 1989 wurde das gleiche erwartet, obwohl die aktuelle Entwicklung der Gemeinschaft eine intensivere Diskussion über die Hauptaspekte der Mitgliedschaft versprach. Nur Fine Gael hatte ihre Wahlkampagne gestartet, bevor eine Regierungskrise am 26. April die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Möglichkeit von Neuwahlen richtete, die dann tatsächlich gleichzeitig mit der Wahl zum Europäischen Parlament stattfanden. Ministerpräsident Haughey erklärte dazu, er wolle die Unsicherheit in bezug auf Neuwahlen vor der Übernahme der Präsidentschaft im europäischen Ministerrat in der ersten Hälfte des Jahres 1990 ausräumen. Für seine Entscheidung haben sicherlich auch andere Überlegungen eine Rolle gespielt; jedenfalls wurde es damit schwierig für die europäischen Kandidaten.

Selbst ohne die Konkurrenz durch eine nationale Wahl tendierten die großen Parteien dazu, die Probleme der Integration abzuschwächen. Ein Vergleich der Wahlprogramme der nationalen Parteien und ihrer jeweiligen EP-Abgeordneten zeigt, daß die schwierigeren Implikationen des Integrationsprozesses ausgelassen wurden⁹. Die Forderung des Europäischen Parlaments nach mehr Macht beschränkte sich im Programm von Fianna Fail auf eine Liste der bestehenden Kompetenzen und wurde von Fine Gael, deren Partner in der Europäischen Volkspartei zu den überzeugtesten Vertretern dieser Forderung gehören, ganz ignoriert. Es blieb zwei kleineren Parteien – den Fortschrittlichen Demokraten und der Labour-Partei – überlassen, das Thema überhaupt zu erwähnen. Unangenehme Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden ähnlich behandelt. Fianna Fail pries die Neutralität genauso laut an wie ihre französischen Partner die WEU; Fine Gael tat so, als konzentrierte sich die intensive Beschäftigung der EVP mit Sicherheitsfragen ausschließlich auf Maßnahmen

gegen Drogenhandel und Terrorismus. Die Progressiven Demokraten und die Labour-Partei überzeugten ihre europäischen Zusammenschlüsse (die Liberalen bzw. die Sozialisten), Irlands Sonderposition in Sicherheitsfragen anzuerkennen.

Die radikalen Kritiker der irischen EG-Mitgliedschaft mußten das Ausscheren der Arbeiter-Partei (Workers' Party) aus ihren Reihen ertragen. Damit vertraten nur noch die neue Grüne Partei, Sinn Fein (Organisation der IRA) und Unabhängige – darunter Raymond Crotty, der die Ratifizierung der EEA verzögert hatte – alternative Positionen.

Obwohl sich einige national bekannte Politiker als EP-Kandidaten zur Wahl stellten, wurde jegliche Diskussion durch die nationale Wahl aus den Medien verdrängt, so daß die Wahl scheinbar unsichtbar wurde. Die Teilnahme war mit 67% (1984: 46%) jedoch höher als erwartet. Ein positives Ergebnis ist auch die breitere Repräsentation der Parteien im neuen Europäischen Parlament. Die Labour-Partei hat nach fünf Jahren Abwesenheit wieder einen Sitz gewonnen; die Arbeiter-Partei und die Progressiven Demokraten sind erstmals vertreten (in den Fraktionen der Einheit der Europäischen Linken bzw. der Liberalen). Die Ergebnisse der Europawahl wichen zwar von denen der nationalen Wahl ab, dies ist jedoch nicht durch europapolitische Meinungsverschiedenheiten zu erklären. Die Europapolitik der neuen Regierung ist eine Fortsetzung derjenigen ihrer Vorgängerin.

Erweiterung des Horizonts

Europa ist ein Begriff, der in Irland meist als Synonym für die Europäische Gemeinschaft gebraucht wird. Die Ereignisse von 1989 zeigten die Grenzen dieser Sicht. Zunächst erhielt das 'andere' Westeuropa, die EFTA-Länder, ein stärkeres Profil. Insbesondere Österreichs Beitrittsantrag ließ die Frage der Vereinbarkeit von Integration und Neutralität aufkommen – zwangsläufig ein heikles Thema in Irland. Die offizielle Haltung zum Beitrittsantrag Österreichs war zunächst wohlwollend. Außenminister Brian Lenihan erwähnte im Februar vor dem Dail die Notwendigkeit, eine Formel zu finden, um Österreichs Position Rechnung zu tragen. Dies wurde vom österreichischen Außenminister Alois Mock aufgegriffen, als er im April zu einem offiziellen Besuch nach Dublin kam. Er erklärte, die irische Regierung zeige wohlwollendes Verständnis und Unterstützung für den Beitritt Österreichs, und deutete an, daß es übertrieben wäre, eine deutlichere Stellungnahme zur Neutralität zu erwarten¹⁰. Hier zeigte sich das Dilemma der irischen Regierung in dieser Frage. Sie kann die Neutralität schwerlich abwertend behandeln, gleichzeitig ist sie besorgt, daß eine klarere Definition des Begriffs einen Keil zwischen Irland und seine EG-Partner treiben könnte. So war die irische Haltung eher vorsichtig, als der Antrag Österreichs am 17. Juli 1989 dem Ministerrat vorgelegt wurde. Der neue Außenminister Gerry Collins nannte Österreich "ausgesprochen qualifiziert" für eine EG-Mit-

gliedschaft und bemerkte, daß die Neutralität derzeit kein Thema sei, sagte aber nicht, wie Irland den Antrag in Zukunft behandeln werde¹¹.

Das orthodoxe Festhalten an der Neutralität besteht jedoch weiterhin. Die Regierung bezieht sich dabei auf die Erklärung zur Neutralität anlässlich der Ratifizierung der EEA 1987. Die Minister weisen darauf hin, daß es angesichts der Auflockerung der Bündnisstrukturen in Europa derzeit ein falsches Signal wäre, Schritte weg von der Neutralität zu unternehmen¹². Solche Vorsicht war im Kontext des historischen Wandels in Osteuropa im Herbst 1989 durchaus gerechtfertigt. Wegen Größe, geographischer Lage und Neutralität war Irland immer am Rand der Ost-West-Beziehungen, die Reaktion der Regierung erhielt jedoch Bedeutung wegen der bevorstehenden EG-Präsidentschaft. Die Demokratisierung wurde begrüßt; zugleich wurde in offiziellen Stellungnahmen der Vorschlag unterstützt, die Integration so schnell wie möglich zu vertiefen. Zurückgewiesen wurde die Auffassung, daß es eine Wahl zwischen Vertiefung und Erweiterung gebe. Vertiefung und Erweiterung – in dieser Reihenfolge – könnte die irische Haltung zusammengefaßt werden.

Vor dem Hintergrund der bedeutsamen Reformen in Osteuropa nahmen andere außenpolitische Themen weniger Raum ein, als es sonst der Fall gewesen wäre. Irland beteiligte sich loyal, aber ohne Enthusiasmus an der Antwort der Zwölf auf die iranische Morddrohung an den britischen Autor Salman Rushdie. Die Haltung der Regierung zur amerikanischen Intervention in Panama ließ Irland zusammen mit Griechenland und Spanien eine Minderheitenposition innerhalb der EG einnehmen: Diese drei Staaten stimmten nicht gegen die UN-Resolution zur Verurteilung der USA¹³.

Die deutsche Frage

Die ersten Monate der irischen Präsidentschaft fielen mit dem plötzlichen Aufkommen der Frage einer eher kurz- als langfristigen deutschen Wiedervereinigung zusammen. Die Grundorientierungen Irlands in dieser Frage basieren auf einer historischen Erfahrung mit zwei verschiedenen Merkmalen: Zum einen gibt es keine wesentliche Erinnerung an Irland als Opfer deutscher Kriegsführung. Das deutsche Kaiserreich erscheint in der Geschichte des irischen Aufstands von 1916 als einer "unserer edlen Verbündeten in Europa" – ein Bild, das das Dritte Reich in den Köpfen extremer Nationalisten nicht ganz ausgelöscht hat. Zum anderen teilten Irland und Deutschland nach 1945 die schmerzhafteste Erfahrung der Teilung und der folgenden Betonung des Prinzips der Selbstbestimmung und des Ziels der Einheit. So war es kaum überraschend, daß Haughey nach dem Fall der Berliner Mauer mehr als einmal irische Sympathien für das Ende der deutschen Teilung ausdrückte¹⁴.

Ein kleiner Staat wie Irland hat sich seit langem damit abgefunden, daß ein 'Großmacht-Mitgliedstaat' oder mehrere der größeren Länder die politische Führerschaft im Integrationsprozeß übernehmen. Irland trat gerade der EG bei,

um zu vermeiden, daß dies immer das gleiche große Land war, das in einer bilateralen Beziehung die Herrschaft ausübte. In diesem Zusammenhang hieß es, daß es "bei der Balance von Macht und Einfluß innerhalb der Gemeinschaft in unserem Interesse ist, uns im allgemeinen eher mit Deutschland als mit Großbritannien zu verbünden"¹⁵. Diese Ansicht wird jedoch nicht von allen Kommentatoren geteilt, vor allem, da Irland immer noch sehr enge politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Großbritannien unterhält. Der frühere Ministerpräsident Garret FitzGerald hat seinerseits bedauert, daß die britischen Regierungen es verfehlt haben, eine aktive Rolle im Integrationsprozeß zu übernehmen – als ein Gegengewicht zur wirtschaftlichen Dominanz der Bundesrepublik bzw. eines zukünftigen geeinten Deutschlands¹⁶.

Mit der sich beschleunigenden Krise der DDR im Januar 1990 wurden Sorgen über die möglichen Kosten für eine kurzfristige deutsche Vereinigung laut, die Irland mitzutragen habe. Als ein Hauptnutznießer nicht nur der EG-Strukturfonds, sondern auch deutscher Investitionen könnte Irland bei der Umlenkung von Ressourcen zum Wiederaufbau der früheren DDR verlieren. Obwohl keine direkte Konsequenz eines solchen Trends, erschien die Auflösung des Nixdorf-Unternehmens in County Wicklow Ende Januar 1990 als ungünstiges Omen¹⁷. Die Möglichkeit einer deutschen Währungsunion machte die irischen Finanzmärkte Mitte Februar nervös; die Wahrscheinlichkeit eines weiteren Anstiegs der Zinssätze beunruhigte vor allem die Regierung in ihrem Versuch, den Konsens in der Wirtschaftspolitik zu wahren¹⁸.

Die Implikationen für die Sicherheitspolitik sind sehr viel weniger deutlich thematisiert worden. Für einige, etwa FitzGerald, wird die irische Neutralität mit dem 'Ende des Kalten Kriegs' irrelevant, andere deuten an, daß ein geeintes Deutschland hiervon lernen könne¹⁹. In Irland zeigte die Öffentlichkeit mehr Sensibilität gegenüber den sowjetischen Sicherheitsbedürfnissen als einige NATO-Partner. Für ein kleines Land, das kaum substantielles Interesse an Osteuropa hat und dort nur lückenhaft diplomatisch vertreten ist, überrascht es jedoch nicht, daß die irische Regierung sich in dieser ganzen Frage "einfach der herrschenden Gemeinschaftsmeinung anschloß"²⁰. Die Präsidentschaft im Rat erfordert zudem eine vorsichtige Suche nach dem Mittelweg – kein einfaches Unterfangen, wenn viel auf dem Spiel steht. Die irische Regierung hat sich daher bemüht, alle Interessen zu berücksichtigen. Ministerpräsident Haughey unterstützte Präsident Mitterrands Plan für eine europäische Konföderation und betonte den multilateralen Kontext der Straßburger EPZ-Erklärung zur deutschen Einheit; Außenminister Collins sagte seinerseits zur Einheit der beiden deutschen Staaten: "Sollten wir ihnen nicht Mut machen?"²¹ Bis zur Osterpause 1990 hatte im Dail jedenfalls noch immer keine Grundsatzdebatte zur deutschen Frage stattgefunden; Befürchtungen und Ermutigungen sind bisher äußerst allgemein geblieben.

Anmerkungen

Übersetzung aus dem Englischen von Anita Wolf, Forschungsgruppe Europa, Universität Mainz.

- 1 The National Development Plan 1989–1993.
- 2 Vgl. Dail Debates, Vol. 388, Cols. 1201–1339, 1388–1456, 1546–1629, 1644–1788 (12.–14. 4. 1989) und Seanad Debates, Vol. 122, Cols. 918–937, 939–993, 1014–1131 (19.–20. 4. 1989).
- 3 Vgl. Presseberichte v. 21.–25. 9. 1989.
- 4 S. 'Ireland in the European Community: Performance, Prospects and Strategy', NESC Report Nr. 88, 1989. Zu einer breiteren historischen Kritik an der irischen Leistung in der EG vgl. auch Lee, Joseph: Ireland 1912–1985, Politics and Society. Cambridge 1989.
- 5 Zur Rolle der Strukturfonds s. auch Bradley, John/Murphy, Eithne: Ireland 1992 and the structural funds: an economic perspective, in: Studies, Dublin 1989, Vol. 78, Nr. 311.
- 6 The Irish Times v. 28. 6. 1989.
- 7 Vgl. Presseberichte v. 12.–22. 5., 30. 11. u. 9. 12. 1989.
- 8 Vgl. Presseberichte v. 28. 9., 21. u. 31. 10. u. 2. 11. 1989.
- 9 Vgl. Keatinge, Patrick/Marsh, Michael: The election to the European Parliament 1989, in: Gallagher, Michael/Sinnott, Richard (Hrsg.): How Ireland Voted 1989. Galway 1990. Zu den Wahlprogrammen vgl. The Irish Times v. 2. u. 6. 6. 1989.
- 10 S. Dail Debates, Vol. 387, Cols. 827–828 (21. 2. 1989) und The Irish Times v. 7./8. 4. 1989.
- 11 S. Dail Debates Vol. 391, Cols. 868–870 (20. 7. 1989).
- 12 Vgl. die Erklärung von Staatsminister Sean Calleary im Außenministerium, Seanad Debates Vol. 122, Cols. 865–869 (12. 4. 1989). Vgl. auch Sutherland, Peter: Ireland: where do we really stand on European integration?, und McDonagh, Enda: Europe, the Faith and Ireland, in: Studies, Dublin 1989, Vol. 78, Nr. 311.
- 13 Zu Iran vgl. Presseberichte v. 20.–25. 2. u. 21.–31. 3. 1989; zu Panama vgl. Presseberichte v. 30. 12. 1989.
- 14 Vgl. Presseberichte v. 17.–20. 11. 1989 und Haugheys Bericht über den Straßburger Gipfel, Dail Debates, Vol. 394, Cols. 1371–1389 (13. 12. 1989). Eine Ausnahme von dieser Haltung – die die Regel bestätigt? – bildete Conor Cruise O'Brien, bekannter Autor und Ex-Minister, der in seinen Beiträgen für The Times of London ein "Viertes Reich" an die Wand malte.
- 15 De Paor, Liam, in: The Irish Times v. 15. 2. 1990.
- 16 S. The Irish Times v. 15. 1. 1990.
- 17 Vgl. Presseberichte v. 27. 1. 1990.
- 18 Vgl. Presseberichte v. 16. 2. 1990.
- 19 Vgl. The Irish Times v. 15. 1. u. 15. 2. 1990.
- 20 Flynn, Sean, in: The Irish Times v. 23. 2. 1990.
- 21 S. The Irish Times v. 5. u. 8. 2. 1990.

Weiterführende Literatur

- Bradley, John/Murphy, Eithne: Ireland, 1992 and the structural funds: an economic perspective, in: Studies, Dublin 1989, Vol. 78, Nr. 311.
- Keatinge, Patrick/Marsh, Michael: The election to the European Parliament 1989, in: Gallagher, Michael/Sinnott, Richard (Hrsg.): How Ireland Voted 1989. Galway 1990.
- Lee, Joseph: Ireland 1912–1985. Politics and Society. Cambridge 1989.
- McDonagh, Enda: Europe, the Faith and Ireland, in: Studies, Dublin 1989, Vol. 78, Nr. 311.
- National Economic and Social Council: Ireland in the European Community: Performance, Prospects and Strategy, NESC Report Nr. 88. Dublin 1989.
- Sutherland, Peter: Ireland: where do we really stand on European integration? in: Studies, Dublin 1989, Vol. 78, Nr. 311.
- Sutton, Mary: The Economic Community and the Third World – Ireland's role, in: Studies, Dublin 1989, Vol. 78, Nr. 311.