

Irland

BRIGID LAFFAN

1996 war eine ebenso geschäftiges wie problematisches Jahr für Irland in der Europäischen Union. In der ersten Jahreshälfte veröffentlichte die Regierung ein Grundsatzpapier zur Außenpolitik. Darauf folgten in der zweiten Jahreshälfte die Ratspräsidentschaft und die Verantwortung für die Regierungskonferenz. Als ein kleiner Staat mit begrenzten diplomatischen Kapazitäten wurde sowohl die politische Führung als auch der Verwaltungsapparat durch die Präsidentschaft in erheblichem Maße belastet, aber gleichzeitig bot sich für Irland die Möglichkeit, in dieser wichtigen Phase an hervorgehobener Stelle Einfluß auf die europäischen Entwicklungen zu nehmen.

Das 'White Paper' der Regierung

Das Grundsatzpapier mit dem Titel „Challenges and Opportunities Abroad“ war das Ergebnis umfassender Beratungen sowohl in der Öffentlichkeit als auch zwischen den zuständigen Abteilungen, die bereits im Februar 1994 begonnen hatten. Die lange Zeit, die für seine Fertigstellung und Veröffentlichung benötigt wurde, hatte negative Auswirkungen auf seine Wirkung in der Öffentlichkeit, da der Erscheinungstermin im März unmittelbar vor der Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Irland lag. Das Papier beschäftigte sich umfassend mit politischer Analyse und der erneuten Darlegung der Wertvorstellungen hinter der irischen Außenpolitik, aber es erhielt erheblich weniger Material zu konkreten politischen Maßnahmen und der aktuellen Problemen. Die zentrale Bedeutung der Europäischen Union als Rahmen und regionale Umgebung der irischen Politik wird allein durch die Länge (60 Seiten) des Kapitels zum Thema „The European Union and the New Europe“ unterstrichen. Darin erkennt die Regierung die enormen Vorteile, die Irland aus seiner Mitgliedschaft gezogen hat, an. Darüber hinaus betont es die Leichtigkeit, mit der sich Irland an Europa angepaßt hat, das Papier erklärt: „Die irische Bevölkerung sieht die Europäische Union mehr und mehr nicht allein als eine Organisation, in der Irland ein Mitglied ist, sondern vielmehr als einen integralen Bestandteil unserer Zukunft. Wir sehen uns in wachsendem Maße als Europäer.“¹ Eine derartige Feststellung ist beispielsweise in einem dänischen Grundsatzpapier zur Außenpolitik kaum vorstellbar.

Das Grundsatzpapier äußerte sich positiv zu einer zukünftigen Erweiterung der Union, aber es machte keinen Versuch, diese Äußerungen mit den möglichen Konsequenzen einer solchen Entwicklung für die irischen Einkünfte aus dem Budget der Union in Einklang zu bringen. Es bestätigte zum wiederholten Mal Irlands Wunsch, zur ersten Welle der Währungsunion zu gehören, erkannte aber die

Schwierigkeiten an, die sich für Irland aus der wahrscheinlichen Weigerung Großbritanniens, ebenfalls teilzunehmen, ergeben würden. Darüber hinaus wurde auf die Tatsache hingewiesen, daß Irland auch dem Schengen-Abkommen nicht Folge leisten kann, weil es ein gemeinsames Areal mit Großbritannien bildet. Obwohl die EU-Mitgliedschaft Irlands Verbindungen zu Großbritannien verringert hat, bedeutet die geographische Nähe doch nach wie vor, daß die englische Europapolitik besondere Auswirkungen auf Irland hat.

Das Grundsatzpapier legte keine genauen Verhandlungspositionen für die Regierungskonferenz fest, aber es deutete eine Reihe von politischen Präferenzen an:

- Erstens unterstützte die Regierung eine Reduzierung und Vereinfachung der Entscheidungsverfahren.
- Zweitens unterstützte sie eine Ausweitung der Mitentscheidung, um die Rolle des Europäischen Parlamentes zu stärken. Dies stellt eine deutliche Veränderung gegenüber der Vergangenheit dar, da die irische Regierung aufgrund der Größe der irischen Repräsentanz in diesem Gremium traditionell eher zurückhaltend eingestellt war.
- Drittens unterstützte die Regierung eine Erweiterung des Prinzips der qualifizierten Mehrheitsentscheidung. Gleichzeitig wandte sich die Regierung aber auch gegen alle Veränderungen der allgemeinen institutionellen Strukturen und des Gleichgewichtes zwischen den Institutionen. Das Grundsatzpapier betonte: „Das allgemeine Gleichgewicht zwischen den Institutionen muß gewahrt bleiben.“²
- Viertens würde die Regierung keineswegs auf das Recht Irlands, ein Vollmitglied der Europäischen Kommission zu nominieren, verzichten. Irlands eindeutige Haltung gegenüber der Kommission wurde durch die ganze Regierungskonferenz hindurch aufrecht erhalten.

Das Grundsatzpapier erstreckte sich kaum über die Analyse der internationalen Sicherheit und Irlands militärischer Neutralität hinaus, die ausgeprägte Betonung des Neutralitätsaspektes ist eine Folge der damaligen Regierungszusammenstellung. Sowohl die irische Labour Party als auch die Demokratische Linke haben sich jeglicher Verwässerung der Neutralität in deutlicher Form widersetzt. Das Grundsatzpapier bestätigt, daß sich an der Neutralität nichts ändern wird, falls eine solche Änderung nicht durch einen Volksentscheid beschlossen wird. Dementsprechend schließt es auch eine Mitgliedschaft Irlands in entweder der NATO oder der WEU aus. Es verpflichtet die Regierung auch nicht zur Mitgliedschaft in der „Partnerschaft für den Frieden“, sondern erklärt lediglich, daß die Regierung die Vorteile einer Teilnahme an der Partnerschaft näher betrachten würde. Dies unterstreicht die Tatsache, daß sich Irlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik kaum an die Bedingungen des neuen Europas angepaßt hat. Im Gegensatz zu Finnland, Schweden und Österreich ist die irische Neutralität weder einer kritischen Analyse noch einer Anpassung unterzogen worden.

Die Präsidentschaft der Europäischen Union

Irland übernahm die Präsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 1996, nachdem eine Reihe von großen Staaten dieses Amt innegehabt hatten. Die irische Regierung war insofern fest entschlossen, zu zeigen, daß auch eine kleine Nation – entgegen der Zweifel einiger großer Partner – die Geschäfte der Union erfolgreich würde führen können. Zu einer Zeit, die von umfassender und kontroverser Debatte über die Rolle kleinerer Staaten innerhalb der Union geprägt war, wollte die Regierung die ihr gegebenen sechs Monate dazu nutzen, die entsprechenden Möglichkeiten unter Beweis zu stellen, und zugleich eine Gegenleistung für die Vorteile zu bieten, die Irland aus seiner Mitgliedschaft in der Union erwachsen. Innenpolitische Ruhe ermöglichte es der Regierung, sich vollkommen auf die Aufgaben der Präsidentschaft zu konzentrieren, im Unterschied zu den vorangegangenen Präsidentschaften, deren Amtsführung durch Wahlen, Regierungsumbildungen und innenpolitische Instabilität behindert worden war. Trotz der innenpolitischen Ruhe mußte sich die Regierung allerdings zeitgleich mit der Verschlechterung der Situation in Nordirland auseinandersetzen, die nach wie vor eine enorme Belastung für die politischen Kapazitäten jeder irischen Regierung darstellt.

In einem Versuch, politische Ziele für die Präsidentschaft zu definieren, die sich auch politisch kommunizieren lassen, wurden Irlands Ziele in dem Satz: „Ein friedliches Europa mit sicheren Arbeitsplätzen, stabiler Währung und sicheren Straßen“ zusammengefaßt. Der irische Premierminister wollte eine Zielsetzung, zu der die Öffentlichkeit einen Bezug würde herstellen können. Diese wurde als Konzentration auf die folgenden Punkte verdeutlicht:

- Drogen- und Verbrechensbekämpfung;
- Arbeitsmarkt;
- Wirtschafts- und Währungsunion;
- Regierungskonferenz.

Der Kampf gegen Drogen und Arbeitslosigkeit stimmte mit den innenpolitischen Prioritäten der irischen Regierung überein. Der Ansatz der Regierung in ihrem Kampf gegen Drogen und Kriminalität betonte die Verbesserung der Entscheidungsprozesse im „dritten Pfeiler“ durch eine Reduzierung der Entscheidungsebenen und durch eine besondere Betonung von Angelegenheiten des „dritten Pfeilers“ im Rahmen der Verhandlungen der Regierungskonferenz.

Die irische Präsidentschaft hatte die Aufgabe, die Regierungskonferenz von der frühen Verhandlungsphase unter Leitung Italiens zu tatsächlichen Veränderungen der Vertragsformulierungen zu bringen. Der Europäische Rat in Florenz erteilte der irischen Präsidentschaft ein Mandat, einen „allgemeinen Rahmen für eine Überarbeitung des Vertrages“ zu erstellen. Zu diesem Zweck trafen sich die Ländervertreter der Regierungskonferenz in einem informellen Rahmen zu Beginn der Präsidentschaft, in einem Versuch, Fortschritte außerhalb der formellen Verhandlungsrunden zu erzielen, und den Zusammenhalt der Gruppe, die für die Verhandlungen verantwortlich sein würde, zu verbessern. Die irische Seite beschrieb den von ihr

eingeschlagenen Weg als „sukzessive Annäherung“. Die Präsidentschaft arbeitete mit „Presidency Notes“, um bestimmte Themen in die Debatte einzubringen, ihnen folgten „Presidency Suggestions“, die eine deutlichere Form von Anweisung darstellten. Im Oktober fand eine informelle Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Dublin ohne spezifische Tagesordnung oder Ergebnisse statt (Dublin 1). Die irische Präsidentschaft hatte gewisse Vorbehalte bezüglich der Notwendigkeit eines solchen Treffens, und fand es schwierig, einen passenden Termin zu finden. Tatsächlich sorgte das informelle Treffen dafür, daß die Regierungschefs der Regierungskonferenz eine gewisse Aufmerksamkeit schenken. Sie bestätigten nochmals, daß die Verhandlungen im Juli 1997 abgeschlossen werden sollten, trotz der für diesen Zeitpunkt anstehenden Wahl in Großbritannien. Die irische Präsidentschaft wurde beauftragt, dem Europäischen Rat im Dezember in Dublin ein Dokument mit Formulierungsvorschlägen für den Vertragstext vorzulegen. Während dieser Zeit stellte der Wunsch, die englische Regierung nicht zu isolieren und zur Ablehnung von Vorschlägen zu einem verfrühten Zeitpunkt zu bewegen, ein unausgesprochenes Ziel der irischen Präsidentschaft dar. Der ECOFIN-Rat hatte während der irischen Präsidentschaft ein umfassendes Programm zu bewältigen, da er verantwortlich für den Wechsel zu einer gemeinsamen Währung und für die wirtschaftliche Aufsicht über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion war. Die irische Präsidentschaft beabsichtigte zum Ende ihrer Amtszeit den Stabilitätspakt zumindest in Umrissen vorliegen zu haben, aber es war unsicher ob dies möglich sein würde. Im Rahmen eines informellen ECOFIN-Treffens im September wurden erhebliche Fortschritte bezüglich der Arbeitsweise eines Stabilitätspaktes einschließlich der Möglichkeit der Sanktionierung von Staaten, die sich mangelnder Finanzdisziplin schuldig machten, gemacht. Ein abschließender Kompromiß wurde im Rahmen des Treffens der Regierungschefs in Dublin verhandelt, wobei Bundeskanzler Kohl, Präsident Chirac und der luxemburgische Premierminister und Finanzminister Jean-Claude Juncker die Vermittlerrolle zwischen den Regierungschefs und Finanzministern übernahmen.

Die Einigung über den Stabilitätspakt wurde als Hauptleistung des Europäischen Rates in Dublin (Dublin 2) betrachtet, und sicherte den Erfolg der irischen Präsidentschaft. Das andere wesentliche Dokument des Europäischen Rates in Dublin war der Entwurf eines allgemeinen Rahmens für den Entwurf zur Revision der Verträge „Die Europäische Union Heute und Morgen: Anpassung der Europäischen Union zum Nutzen ihrer Bürger und Vorbereitung der Europäischen Union auf die Zukunft“,³ das ein Zwischenergebnis der ersten neun Verhandlungsmonate darstellte. Das Dokument wurde mit mehreren Überlegungen im Hintergrund erstellt:

- Die Präsidentschaft wollte ein klares und lesbares Dokument erstellen. Jedes Kapitel begann mit einer einleitenden Erläuterung, die die zur Debatte stehenden Inhalte darlegte.
- Die Präsidentschaft wollte eine negative Reaktion der britischen Seite zu diesem frühen Zeitpunkt in den Verhandlungen vermeiden. Das Dokument vermied

es daher, weitere Veränderungen auch in den Bereichen auszuschließen, in denen grundsätzliche Übereinstimmung herrschte.

- Zugleich sollte das Dokument aber auch mehr als den größten gemeinsamen Nenner wiedergeben. Daraus ergaben sich besonders ehrgeizige Ansätze bezüglich des „dritten Pfeilers“. Das Dokument führte den Gedanken eines Areal der Gerechtigkeit, des Friedens und der Sicherheit ein.
- Das Dokument schlug keine konkreten Formulierungen für den Vertragstext zu sensiblen Themen vor, insbesondere zu den Bereichen Institutionen und Flexibilität, die erst am Ende der Regierungskonferenz entschieden werden würden.

Das Dokument wurde vom Europäischen Rat als Grundlage für weitergehende Verhandlungen unter der niederländischen Präsidentschaft positiv aufgenommen, obwohl die irische Seite eher gekränkt auf die Äußerung des französischen Außenministers Hervé de Charette reagierte, der das Dokument als „mittelmäßig in seinen Zielen“ charakterisierte.

Ausblick

1996 stellte eines der aktivsten Jahre in der Geschichte der irischen Diplomatie seit dem Eintritt in die Union 1973 dar. Insgesamt war man mit dem Verlauf der Präsidentschaft zufrieden. Die Planungen wurden effektiv umgesetzt, der Entscheidungsprozeß war zügig, und Lösungen wurden auch für die umstrittensten Fragen gefunden. Der Europäische Rat entwickelte sowohl den Vertragsentwurf als auch den Stabilitätspakt. Die irische Seite hatte das Gefühl, die Fähigkeit kleinerer Staaten zur effektiven Ausübung der Präsidentschaft unter Beweis gestellt zu haben. Nichtsdestoweniger erkannte man auch die Belastungen, welche sich insbesondere aus den Außenbeziehungen der Union ergeben. Die externen Bedürfnisse der Präsidentschaft belasteten die Kapazitäten des irischen Außenministeriums wie auch der Botschaften in erheblichem Maße. Die Präsidentschaft fand zu einer Zeit des rapiden wirtschaftlichen Wachstums in Irland statt, welche das Land aus der Kategorie der ärmeren europäischen Staaten entfernt hat. Von der Position eines Empfängers von Zuwendungen aus dem EU-Budget in einem Umfang von etwa 1.000.000 Ir£ pro Jahr wird das Land nach den nächsten Erweiterungen zu einem Beitragszahler werden. Einerseits wird dies als Erfolg der irischen Mitgliedschaft in der Union gewertet, andererseits stellt es sowohl die Regierung als auch die irische Öffentlichkeit vor neue Herausforderungen. Irland wird seine Position innerhalb der Union im Laufe der nächsten fünf Jahre neu bestimmen müssen.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Christoph Rojahn, Forschungsgruppe Europa, Centrum für angewandte Politikforschung am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Department of Foreign Affairs: 'Challenges and Opportunities Abroad – White Paper on Foreign Policy', Dublin, März 196, S. 59.
- 2 Ebd., S. 108.
- 3 CONF/2500/96 v. 5.12.1996.

Weiterführende Literatur

- Delanty, Gerard: Northern Ireland in a Europe of regions, in: *The Political Quarterly* 2 (1996), S. 127-134.
- Hogan, Gerard, Alex Schuster: Europäische Einflüsse auf das nationale Verwaltungsrecht aus der Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten. Irish report, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1996, S. 437-486.
- Laffan, Brigid: Ireland, in: Rometsch, Dietrich (ed.): *The European Union and member states*, Manchester 1996, S. 291-318.
- Teague, Paul: The European Union and the Irish Peace Process, in: *Journal of Common Market Studies* 4 (1996), S. 549-570.
- Tonra, Ben: Die irische Präsidentschaft der Europäischen Union – Flexibilität und Phantasie, in: *integration* 3 (1996), S. 133-145.