

## Irland

BRIGID LAFFAN

Das vergangene Jahr war sehr ereignisreich für Irlands Diplomatie und seine Beziehungen zur EU. Die Regierung unterzeichnete das Friedensabkommen über Nordirland, führte darüber ein Referendum und eine zweite Volksabstimmung über den Amsterdamer Vertrag durch, erreichte die Maastrichter Konvergenzkriterien um der Währungsunion in der ersten Runde beizutreten und plante ihre Strategie für die Verhandlungen über die Agenda 2000 .

### *Das Friedensabkommen über Nordirland*

Seit Ausbruch des Konfliktes im Jahre 1969, stellte Nordirland eine dauernde Sorge und Herausforderung für britische und irische Regierungen dar. Die Herausforderung bestand darin, eine Reihe von politischen Institutionen zu gründen, die es dieser tief gespaltenen Gesellschaft ermöglichte, in relativem Frieden zu leben und von lokal gewählten Politikern regiert zu werden anstatt direkt von England. Um zu einem Abkommen zu kommen, mußten schmerzvolle und gewissenhafte Verhandlungen von beiden Regierungen und den politischen Parteien in Nordirland vorgenommen werden. Das wiederholte Engagement von US-Präsident Bill Clinton und seinem Gesandten George Mitchell im Verlauf der Verhandlungen und die sich verändernden englisch-irischen Beziehungen in der EU waren zentrale Punkte für das Abkommen vom Karfreitag 1998. Das Abkommen stellt ein klassisches Kopplungsgeschäft dar, das Rücksicht auf beide Religionsgruppen in Nordirland nahm, gleichzeitig aber einen Prozeß einführte, der sie zu Eigenbestimmung führen würde.

Die Annäherung an Konfliktlösungen im Abkommen basiert auf der Erschaffung von verschiedenen institutionellen Mechanismen, die auf mehreren Ebenen arbeiten sowie auf der Einbeziehung unterschiedlicher politischer Akteure. Das Abkommen besteht damit aus einer Mischung von zwischen-komunalen und zwischen-staatlichen Vereinbarungen, die die Verantwortung beider Staaten, an einer Lösung des Konflikts zu arbeiten, widerspiegelt.

Das Abkommen wurde in drei Punkte unterteilt, die auf die eigene Regierung in Nordirland, Beziehungen vom Norden zum Süden und Beziehungen von Großbritannien zu Irland Bezug nehmen.

- Der erste Punkt führt die Institutionen für eine eigene Regierung Nordirlands ein, mit einer geplanten Versammlung von 108 Mitgliedern, die durch Verhältniswahl besetzt werden soll. Die Versammlung muß auf einer gemeinde-

übergreifenden Grundlage arbeiten und hat die Befugnis, Gesetze zu erlassen. Die exekutive Gewalt liegt beim vorsitzenden Minister, bei seinem Stellvertreter und bei bis zu zehn Ministern mit Ressortverantwortung.

- Der zweite Punkt regelt die Einführung eines Nord-Süd Ministerrates, der die nordirische Exekutive und die irische Regierung zusammenführen soll. Der Rat wird sich zweimal jährlich treffen und zunächst sechs Punkte zur Zusammenarbeit und Umsetzung bestimmen. Zudem soll er für bestimmte Bereiche Umsetzungsmöglichkeiten der grenzübergreifenden Zusammenarbeit einführen.
- Der letzte Punkt betrifft die Beziehungen der beiden Inseln zueinander und trifft Vorkehrungen für einen britisch-irischen Rat (British-Irish Council, BIC). Im BIC werden die englische und die irische Regierung, übergeordnete Institutionen in Nordirland, Schottland und Wales sowie Repräsentanten der Insel Man und der Kanalinseln vertreten sein. Zusätzlich wurden Vorkehrungen für eine britisch-irische Regierungskonferenz getroffen, um Angelegenheiten außerhalb der Reichweite des restlichen Abkommens zu behandeln.

Das Abkommen trifft damit Vorkehrungen für eine vielschichtige Gruppe von untereinander abhängigen und sich überschneidenden Institutionen, die die Komplexität der politischen Situation und die unterschiedlichen Ziele der Parteien im Friedensprozeß widerspiegeln. EU-Angelegenheiten wurden als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse in den Nord-Süd-Beziehungen und den Beziehungen von Großbritannien und Irland angesiedelt. Dem Nord-Süd-Ministerrat wurde die Aufgabe zugewiesen, die EU-Dimension aller relevanter Angelegenheiten zu berücksichtigen. Insbesondere gilt es Vorkehrungen zu treffen um sicher zu gehen, daß die Ansichten des Rates beachtet und angemessen bei den relevanten EU-Sitzungen vertreten werden. Dieser Satz ist in der Hinsicht absichtlich zweideutig, als daß die Überlegungen des Rates zu EU-Angelegenheiten einfach nur zur Kenntnis genommen werden könnten oder es bedeuten könnte, daß die Mitglieder des Rates von Nordirland an den irischen Delegationen in der EU-Arena teilnehmen könnten.

Die zweite Dimension bezieht sich auf konkrete Umsetzungsmöglichkeiten, die im Abkommen vorgeschlagen werden. Im Dezember 1998 wurde entschieden, grenzüberschreitendes Planen zu institutionalisieren und die gemeinsame Nutzung von Strukturfonds oder ähnlichen Programmen zu ermöglichen. In den Mechanismen des Abkommens sind auch Spuren des EU-Politik- und Institutionenstiles zu finden, wie zum Beispiel die Regierungsübergreifende Konferenz, der Ministerrat, und das d'Hondtsche Auszählungsverfahren bei Wahlen. Das Ziel des Abkommens war, zu ermöglichen, daß Nordirland in einer pragmatischen und auf Zuwachs bedachten Weise regiert würde, dem Politikstil der EU nicht unähnlich. Die Union und die Mitgliedstaaten unterstützen das Abkommen sehr und sicherten zusätzliche Finanzhilfe in Form des Friedensfonds für Nordirland zu. Die tatsächliche Umsetzung des Abkommens, besonders die Einführung der Exekutive innerhalb Nordirlands verzögerte sich aufgrund des fortschreitenden Konfliktes über die Zurücknahme paramilitärischer Waffen.

Im Mai 1998 wurde das Abkommen sowohl in Nordirland als auch in der Republik einem Referendum unterworfen. Das Ergebnis stellte eine überwältigende Zustimmung der irischen Wählerschaft dar. In der Republik Irland stimmten 94,93% der Wähler zu, in Nordirland immerhin 71,12%, was Unterstützung sowohl durch Anhänger der Union als auch durch Nationalisten bedeutet. Das Ausmaß der Zustimmung wurde als eine durchschlagende Absage zur Anwendung von Gewalt für das Ziel eines vereinten Irlands interpretiert. Weiterhin bedeutete es, daß die Iren begannen, die Nation mehr durch ihr Volk als durch ihr Gebiet zu definieren. Nullsummen Politik nach dem Prinzip „the winner takes it all“ würde, wenn das Abkommen erfolgreich ist, durch eine Politik der Übereinkünfte ersetzt werden.

#### *Die Volksabstimmung über den Amsterdamer Vertrag*

Die irische Verfassung verlangt über jedes internationale Abkommen, das über die bestehende, in der Verfassung festgelegte Genehmigung für eine internationale Zusammenarbeit hinausgeht, eine Volksabstimmung. Diese Bestimmung führte während der letzten zehn Jahre zu drei Volksabstimmungen: Es wurde über die Einheitliche Europäische Akte (EEA), den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag von Maastricht abgestimmt. In Bezug auf die Volksabstimmung herrschte ein weitverbreiteter Konsens unter den politischen Parteien über die Wichtigkeit der Ratifizierung des Vertrages. Die Regierung wurde von den wichtigsten Oppositionsparteien unterstützt. Die einzige parlamentarische Opposition ging von den Grünen und der nationalistischen Sinn Fein Partei aus. Der Wahlkampf zugunsten des Amsterdamer Vertrages wurde von den wichtigsten politischen Parteien und der europäischen Bewegung, der Gruppe, die sich am meisten für die Integration einsetzt, angeführt. Die Befürworter argumentierten, daß die Ratifikation im Interesse Europas und Irlands notwendig sei. Unterstützung erhielten sie beim Premierminister, der behauptete, daß diejenigen, die mit „Nein“ stimmten, in einem Traumland leben würden, wenn sie glaubten, daß Irland den Vertrag neu aufrollen könnte. Er argumentierte, „das einzige was wir tun können, (ist) unser Mitwirken an der europäischen Union herunterzuhandeln, und dies ist nicht in unserem Interesse“<sup>1</sup>. Der stellvertretende Vorsitzende der Regierung gab zu bedenken, daß „das Engagement in Europa die Grundlage für das Wirtschaftswunder in Irland gewesen“ sei und führte weiter aus: „Es ist kein Zufall, daß wir um so erfolgreicher als eine Nation waren, um so so mehr wir uns in Europa engagiert haben“<sup>2</sup>. Der Nutzen, den Irland aus der Integration gezogen hat, stellte ein wiederkehrendes Thema in den Argumenten der Unterstützer dar, die behaupteten, daß Amsterdam ein Schritt zur Anpassung der Union an die zukünftige Osterweiterung sei. Diese Anpassung würde Irlands Interessen schützen.

Der Wahlkampf gegen den Amsterdamer Vertrag wurde von einer vielschichtigen Gruppe, bestehend aus der nationalen Plattform, Amnesty International, den Grünen, dem Bündnis für Frieden und Neutralität und der nationalen Organisation für Arbeitslose geführt. Die Gegner argumentierten, daß die EU Schritt für Schritt die wichtigsten Funktionen der Staaten übernehmen und sich in einen zentralisti-

schen EU-Bundesstaat verwandeln würde. Die europäische Integration würde Irland eher zu einer Region oder Provinz machen als zu einem eigenen Staat. Außerdem war man über Entwicklungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) besorgt, die Auswirkung auf die Neutralität Irlands haben könnten. Irland wäre verpflichtet mit zwei Nuklearmächten eine gemeinsam Verteidigung zu stellen. Ein weiteres Argument stützte sich auf Schwächen des Vertrags-Kapitels zur Beschäftigung.

Ein besonderes Kennzeichen des Wahlkampfes bestand in einer neu gegründeten Volksabstimmungskommission, die die Aufgabe hatte, den Wählern den Vertrag zu erklären. Das Gremium gab für Werbung in Zeitungen und im Fernsehen 1 Mio. irische Pfund aus. Die Auflage, beide Standpunkte darzulegen, führte jedoch zu Werbespots, die in einigen Fällen ungenau, in anderen einfach nur absurd waren. Für jedes Pro-Argument mußte man ein Kontra bringen. Im Ergebnis der Volksabstimmung erreichten die Befürworter des Amsterdamer Vertrages mit 62% der Stimmen das niedrigste „Ja“ Ergebnis der bislang vier Volksabstimmungen Irlands über EU-Angelegenheiten. Der Vertrag über die Europäische Union war noch von 69% der Wähler unterstützt worden. Die Gegner argumentierten, daß das Ergebnis einen Wendepunkt in Irlands Beziehungen zur EU darstelle, und daß die irische Wählerschaft inzwischen widerwilliger in ihrer Akzeptanz von EU-Entwicklungen sei. Die Unterstützung der Mitgliedschaft und die Akzeptanz der Vorteile der Mitgliedschaft bleiben in den Eurobarometer Umfragen gleichwohl sehr hoch. Eine Umfrage, die unmittelbar nach dem Verlassen der Wahllokale vom nationalen Fernsehsender RTE durchgeführt wurde, legte dar, daß für die Wähler der Mangel an Informationen ein wichtiges Thema war. So hätten etwa 38% der Vertragsgegner deshalb mit „Nein“ gestimmt, weil sie ungeachtet des großangelegten Medieneinsatzes beider Seiten nicht genügend Informationen hatten, um sich zu entscheiden. Dennoch wurde ein großangelegter Wahlkampf von beiden Seiten mit ausführlichem Medieneinsatz geführt. Dies läßt vermuten, daß die Wähler Schwierigkeiten haben, einen komplexen Vertrag wie den von Amsterdam zu entschlüsseln, um seine Vorkehrungen zu verstehen. Es wirft außerdem die Frage auf, wie passend es ist, die Methode der direkten Demokratie bei komplexen Sachverhalten anzuwenden.

### *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*

1998 setzte sich die Debatte über die Entwicklung von Irlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik und ihre Anpassung an die Welt nach dem Kalten Krieg fort. Irland nahm die Einladung, einen Beobachterstatus in der Westlichen Europäischen Union (WEU) zu erlangen 1992 an, und aktivierte 1993 seine Präsenz. Als einziger unter den neutralen Staaten der EU, trat es der Partnerschaft für Frieden (PfP) nicht bei. Die Mitgliedschaft in der PfP bildet den Hauptpunkt der momentanen politischen Debatte über die Zukunft von Irlands Politik in Anbetracht der sich entwickelnden Verteidigungsabkommen in Europa. Auf diplomatischer Ebene wurde ganz klar erkannt, daß die UNO ihre Annäherung an den Friedenserhalt geändert

hat, und vermehrt regionale Organisationen gebraucht, um ihre Ziele zu sichern. Man ist der Ansicht, daß Irland Teil der PfP sein muß, um an zukünftigen Operationen des Friedenerhaltes teilnehmen zu können. Ein ehemaliger Oberbefehlshaber der irischen Streitkräfte befand, daß „wir uns von dem Tag an, an dem wir der Europäische Union beigetreten sind, auf einer Reise befinden unter anderem in Richtung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Wir müssen uns über unsere Einstellung klar werden. Wir können weiterhin militärisch neutral bleiben und der NATO nicht beitreten, aber können uns nicht vor den sich entwickelnden Verpflichtungen gegenüber unseren europäischen Partnern drücken.“<sup>3</sup> Diese Entwicklungen lassen vermuten, daß Irlands Neutralität in der nächsten Zeit einer ernsthaften Überprüfung ausgesetzt werden könnte.

#### *Agenda 2000 und die Debatte über Regionalisierung*

Obwohl der grundsätzliche Plan der Kommission für eine neue finanzielle Perspektive der Union im Juli 1997 herausgebracht worden war, begannen die konkreten Verhandlungen erst, als die Kommission im März 1998 ihre detaillierten Vorschläge über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Strukturfonds veröffentlichte. Diese beiden Politikbereiche sind die Hauptquellen für Irlands Erhalt von EU-Geldern. 1997 betragen die Netto-Zahlungen an Irland 1,7 Mrd. irische Pfund oder 3,8% des Bruttosozialproduktes. Dies stellte mit 470 Pfund pro Kopf die größte Zahlung innerhalb aller Mitgliedstaaten dar.

Irlands hohe Wachstumsraten in den neunziger Jahren bedeuteten, daß Irland seinen Ziel-1-Status für die Strukturfonds nicht aufrechterhalten konnte. Unabhängig von den Ergebnissen des Berliner Gipfels würden in der nächsten Finanzperiode 1999-2006 damit deutlich weniger EU-Subventionen ins Finanzministerium fließen. Diese Tatsache löste eine Debatte über die Vorzüge einer Regionalisierung Irlands aus, durch die der ärmere Westen weiterhin von Ziel-1-Status profitieren könnte. Um ihre Verhandlungsposition vorzubereiten, bildete die Regierung ein ressortübergreifendes Komitee, dessen Arbeitsergebnisse an die Gruppe der Minister und Staatssekretäre, denen der Premierminister vorsitzt, weitergeleitet wurde. Die führenden Ministerien mußten Konzepte für ihre speziellen Gebiete ausarbeiten und die Verhandlungen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches überwachen. Obwohl Irland normalerweise eine informelle Annäherung an die EU-Koordination wählt, wurde die Agenda 2000 somit in einer sehr zentralistischen und formalen Art und Weise gehandhabt. Diese Herangehensweise unterstrich die politische Relevanz des Themas, welches in allen Parteien Uneinigkeit schuf. Besondere Probleme entstanden in der regierenden Fianna Fail Partei, da Abgeordnete aus reichen Teilen des Landes das Gefühl hatten, daß ihr Wahlkreis benachteiligt würde. Die Regierung mußte außerdem mit dem Vorwurf kämpfen, daß ihre Diskussion über die Regionalisierung nur eine Reaktion auf den künftigen Verlust von Geldern sei und kein ernsthafter Versuch, Macht in Irland zu dezentralisieren und zu übergeben. Auch die für Regionalpolitik zuständige Kommissarin Monika Wulf-Mathies warnte die Regierung vor „Subventions-shopping“ und äußerte, daß die

Kommission es nicht gern sehen würde, wenn Mitgliedstaaten ihre Strukturen änderten, nur um mehr Geld zu bekommen. Tatsächlich ist Irland einer der am stärksten zentralisierten Staaten in der EU und verfügt nur über schwache Strukturen zwischen der Lokal- und Landesebene. In der Regierung fand der Regionalisierungsgedanke vor allem im Finanzministerium und im Ministerium für Unternehmen, Handel und Arbeit Unterstützung. Die Argumente für die Regionalisierung schienen doppelt aussagekräftig. Die vorgeschlagene neue Region im Westen, in den Midlands und Grenzlandkreisen hätte ein Pro-Kopf-Einkommen vom weniger als 75% des EU Durchschnittes und könnte so weiterhin vom Ziel-1-Status profitieren. Zudem könnte diese Region dann auch von höheren Staatszahlungen für die Industrie profitieren. Die Argumente überzeugten die Regierung, Irland in eine reiche und eine arme Region aufzuteilen. Ungeachtet der Diskussion über die vorgeschlagene Regionalisierung wird es in den Händen der Kommission liegen, die vorgesehenen Änderungen zu akzeptieren. Bis zu deren Entscheidung steht die Regierung unter enormen Druck der Landwirtschaftslobby, sich dem Reformpaket der Kommission für die Landwirtschaft zu widersetzen.

### *Wirtschafts- und Währungsunion*

Aufgrund des soliden Zustandes seiner Finanzen konnte Irland die Konvergenzkriterien relativ unproblematisch erfüllen und ohne größere Hindernisse an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilhaben. Dennoch führten zahlreiche irische Volkswirtschaftler weiterhin die Gefahren für Irland auf, die der Eintritt in die Währungsunion ohne England hätte und betonten die Gefahren des unterschiedlichen Wirtschaftskreislaufes in Irland gegenüber den größeren Ländern Europas. Gleichzeitig gibt es einen bemerkenswerten Konsens unter Politikern, Beamten im höheren Dienst und wirtschaftlichen Interessen darüber, daß Irland zur Startgruppe der WWU gehört.

### Anmerkungen

Aus dem Englischen übersetzt von Katrin Wurm,  
Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Irish Times v. 21.5.1998
- 2 Irish Times v. 19.5.1998.
- 3 Irish Times v. 8.10.1998