

Irland

BRIGID LAFFAN

Das „Nein“ zu Nizza als ein kritisches Moment

Irland hatte einen sanften Weg in die Mitgliedschaft. Eine überwältigende „Ja“-Abstimmung 1972 und das Fehlen ernsthafter Risse in den politischen Parteien Irlands zu Europa, ermöglichte es den aufeinanderfolgenden irischen Regierungen und deren öffentlichen Verwaltungen ungehindert durch eine feindliche Öffentlichkeit irische Interessen in der Europäischen Union (EU) voranzutreiben. Auch wenn es Meinungsunterschiede zu bestimmten europäischen Angelegenheiten gab, bestand ein breiter parteiübergreifender Konsens in Irland zu Europa und ein vernünftiges Maß zwischen der Reichweite der EU-Politiken und den irischen Interessen. Das offizielle Irland hatte wenig Schwierigkeiten, dem irischen Staat und seiner Bevölkerung eine europäische Identität zu vermitteln. Irlands EU-Profil war das eines kleinen Gemeinschaftsstaats, Nettoempfänger des EU-Budgets, protektionistisch in der Landwirtschaft, arm im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, mit einer Randposition in der Europäischen Sicherheitspolitik. Irland benahm sich und wurde als ein konstruktiver Spieler angesehen.

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde Irland mit einer Reihe sehr harter Verhandlungen in der EU konfrontiert: zum Rindfleischmarkt, zu staatlichen Beihilfen und zur Körperschaftssteuer, zur Umweltpolitik und in Bezug auf die entstehende europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Außerdem veränderten sehr hohe Wachstumsraten in dieser Periode Irlands relative Vermögensposition in der Union und es wurde ein Wettbewerber für Arbeitsplätze und Investitionen. Das Ziel des wirtschaftlichen Anschlusses war ein sehr wichtiger Motivationsfaktor für die politischen Entscheidungsträger Irlands in der Union. Als dies weitgehend erreicht war, wurde es schwieriger, Irlands Engagement in der Union darzustellen und einzuschätzen, welche Art von EU zu dem sich wandelnden Irland passte. Die Richtung war nicht länger so klar für diejenigen, die Irlands Positionierung in der Union verantworteten. Als die Verhandlungen zur Agenda 2000 im März 1999 abgeschlossen waren und der Nationale Irische Entwicklungsplan (2000-2006) in Brüssel eingereicht war, verlor Irlands Europapolitik ihre Kohärenz.

Verlust der Kohärenz

Eine Reihe von Reden der Regierungsminister spiegelten im Sommer 2000 die Unsicherheit über Irlands Platz in Europa und die relative Wichtigkeit der EU für Irland wieder. Im Juli 2000 empfahl Mary Harney, die stellvertretende Premier-

ministerin, in einer Ansprache vor dem Verband Amerikanischer Anwälte ein neoliberales Europa und sagte zum Schluss, dass sie an ein „Europa der unabhängigen Staaten, nicht an die Vereinigten Staaten von Europa“ glaube. Der Schlüssel zur Rede der Ministerin war ihr Unbehagen über die Aussicht, dass „wirtschaftliche Schlüsselentscheidungen von Brüssel getroffen werden“ und über die Möglichkeit, dass Irland exzessiver Regulierung unterworfen würde. Diese Meinung tauchte wieder in einem Artikel der Irish Times im September 2000 auf, in dem sie erneut eine an De Gaulle und Margaret Thatcher erinnernde Ausdrucksweise benutzte. Die Rede wird im Gedächtnis bleiben, weil die Ministerin nahe legte, dass Irland näher an Boston als an Berlin läge. Eine andere Ministerin, Síle De Valera, Ministerin für Kunst, Kultur und Gaeltacht,¹ hielt im Boston College im September 2000 eine so europaskeptische Rede, wie sie noch nie von einer irischen Ministerin gehalten wurde. Sie sagte, dass Richtlinien und Regulierungen, die in Brüssel vereinbart werden, sich oft ernsthaft auf die irische Identität, Kultur und Tradition auswirken können. Sie nannte nicht die spezifischen Richtlinien, die sie im Kopf hatte und bot keinen konkreten Beweis, um ihre Behauptung zu stützen. In der Rede rief sie zu einer wachsameren, hinterfragenden Einstellung gegenüber der EU auf und zu mehr Eifer beim Schutz von irischen Interessen (de Valera, 18 September 2000). Keine dieser Reden wäre in der Zeit von substanziellen Budgettransfers aus Brüssel gehalten worden. Ein leitender Regierungsberater stellte fest, dass „wir übertrieben selbstsicher geworden sind. Die Bemerkung, dass die USA ein Ersatz sei, ist nicht haltbar“ (Senior advisor, Interview, 28 February 2002).

Diesen Reden der Ministerinnen folgte ein öffentlicher Krach zwischen dem Finanzminister und der EU-Kommission bezüglich der Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2001. Der Kommission riet der Ecofin-Rat, Irland eine formelle Empfehlung für seine Haushaltspolitik auszustellen. Damit war Irland das erste Land, das diese erhielt. Angesichts der starken wirtschaftlichen Leistung Irlands zu dieser Zeit und dem gesunden Zustand der Staatsfinanzen, wurde die Strategie der Kommission in Irland als eine Einmischung Brüssels in die Innenpolitik und einen Angriff auf einen kleinen Mitgliedstaat dargestellt. Die Meinungen zu diesem Konflikt mit der Kommission waren gespalten. Einige waren vom Ton der Auseinandersetzung und dem Verlust der Stellung Irlands in der EU entsetzt. Andere machten sich Sorgen, dass das Finanzministerium anscheinend nicht genügend Netzwerke und politische Kontakte in Europa hatte, um diesen Konflikt auszutragen.

Auf jeden Fall beeinflusste das Erscheinen von Uneinigkeit im Kabinett und der Krach mit der Kommission das Referendum. Die Ablehnung des Referendums von Nizza im Juni 2001 war ein großer Schock für die Regierung, die großen politischen Parteien und die wichtigsten wirtschaftlichen Interessengruppen, die alle für ein „Ja“ geworben hatten. Angesichts der erfolgreichen Ratifizierung von vier vorhergehenden Verträgen, kam dieses „Nein“ völlig unerwartet. Es entwurzelte Irlands Europapolitik und stellte die Regierung vor eine große externe und interne Herausforderung.

Die Auswirkung des „Neins“ zu Nizza

Auf der Ebene der Zentralregierung bewirkte das „Nein“, dass EU-Angelegenheiten auf der politischen und administrativen Tagensordnung nach oben rückten. Mit großem Nachdruck wurde in Regierung und Verwaltung nach einer Antwort auf die Krise gesucht. Ein leitender Beamter behauptete: „Die ganze Art, wie wir unsere Geschäfte in Europa führten, war unsicher und im Wandel begriffen. Wir müssen eine neue Handlungsweise finden, uns dementsprechend organisieren und die Mentalität ändern. Die Ministerien sehen nicht immer, wie sie in den größeren Rahmen passen. Wir sind ein bisschen müde geworden. Die Ablehnung des Referendums hat dies verdeutlicht“ (Interview DT, 12 February 2002)

Ein Gefühl der Krise war deutlich bei all denen, die für diese Untersuchung interviewt wurden. Ein Beamter erklärte, dass „es ziemlich erschreckend sei, wie das System den Sinn in Europa nicht mehr erkennt und wie niedergeschlagen die Leute in europäischen Angelegenheiten arbeiten“ (Interview, DT, 27 February 2002). Ein anderer Beamte sagte, dass „es ein gewisses Misstrauen uns gegenüber gibt. Die anderen Mitgliedstaaten machen sich Sorgen darüber, welche Positionen wir beziehen könnten. Es ist momentan nur eine Unterströmung, aber wenn wir wieder mit „Nein“ abstimmen, wird es uns schaden“ (Interview DFA, 15 March 2002).

Innerhalb der Verwaltung wurde eine Reihe von Reaktionen deutlich. Erstens wurde im Außenministerium der Wirtschaftsbereich in EU-Bereich umbenannt und Personal ausgewechselt. Der neue Generaldirektor der Abteilung war einer von Irlands erfahrendsten EU-Spezialisten mit guten Verbindungen zu den EU-Institutionen und zu den heimischen Ressorts. Es gab eine Reihe von organisatorischen Veränderungen und neue Richtlinien wurden für die irischen Botschaften erlassen, welche die Art von Nachrichten betrafen, auf die sie sich konzentrieren sollten. Ein neuer Ständiger Vertreter wurde ernannt, der im Gegenzug einige neue Prozesse in der Vertretung einführte. Das Ressort bekam eine zentrale Rolle für die Leitung der EU-Geschäfte angesichts der Notwendigkeit eines zweiten Referendums und der Konsequenzen für Irlands Stellung in der EU und unter den Beitrittsländern. Zusammen mit dem Ministerium des Premierministers, war die Außenpolitik von zentraler Bedeutung für dem Umgang mit den Gegebenheiten nach Nizza.

Zweitens wurden alle politischen und zwischenministeriellen Mechanismen im Umgang mit der Union verbessert. Der Unterausschuss des Kabinetts, dessen Besetzung seit 1973 ständig schwankte, begann regelmäßig zu tagen und die von der Senior Officials Group zugeschnittene Arbeit zu erledigen. Das Arbeitstempo, dass von der Senior Officials Group (SOG) vorgelegt wurde, erhöhte sich beträchtlich. Die SOG ist der Kern von leitenden Beamten, die bedeutende EU-Verantwortlichkeiten haben und von ihren Ministerien entsandt werden, um die zukünftige Strategie zu beeinflussen. Diese Gruppe begann, Verantwortung im innenpolitischen System für das Setzen von Prioritäten in Hinblick auf die EU und für die Planung von Irlands zukünftiger Position in der Union zu übernehmen. Ein Ergebnis hiervon war die Veröffentlichung eines Dokuments im April 2002 zu „Irland und die Europäische Union: Prioritäten identifizieren und Ziele verfolgen“ (Ireland

and the European Union: Identifying Priorities and Pursuing Goals, Irish Government, 2002). Der Bericht identifiziert die Notwendigkeit, sich voll im komplexen Entscheidungsfindungsprozess der EU einzubringen durch das Pflegen der Beziehungen zu den Partnern in der EU, den Beitrittsländern und den Institutionen der EU; durch die Entwicklung von besseren innenpolitischen Systemen für verstärkte Koordination, Kohärenz und interne Prioritätensetzung und durch die Stärkung eines größeren öffentlichen Bewusstseins für die Wichtigkeit der EU für das Leben jedes Einzelnen. (Ireland 2002).

Drei wichtige Faktoren wurden aufgezeigt – Interaktion mit dem EU-System, bessere innenpolitische Leitung der EU-Geschäfte und Sensibilität für die öffentliche Dimension von Irlands Beziehungen zur Union. Die SOG begann einen Anhörungsprozess, um die EU-Koordinationsmechanismen einzuschätzen und eine bessere Arbeitsweise zu erreichen.

Drittens wurde die Schwäche der parlamentarischen Prüfung der EU-Geschäfte während des Nizza-Referendums als ein schwerwiegendes Problem hervorgehoben. Als Reaktion darauf entwickelte die Regierung ein System verstärkter legislativer Prüfung europäischer Angelegenheiten. Dies wird wiederum Auswirkungen auf die Leitung der EU-Geschäfte in der Kernexekutive haben. Ein leitender Beamter schloss daraus, dass die neuen Richtlinien „Europa weit nach oben auf die Tagesordnung der Ministerien zwingen wird“ (Interview DT, 12 February, 2002). Die Vorschläge zur legislativen Prüfung wurden von der Regierung im Januar 2002 angenommen und nach der Parlamentswahl im Mai im Juli 2002 umgesetzt.

Die Vorschläge sorgen auch für einen ausführlichen Austausch zwischen der Legislative, Ministern und Beamten. Die letzteren stehen für mündliche Auskünfte und Berichte von EU-Besprechungen auf einer abgestimmten Basis zur Verfügung.

Die neue Regierung, die nach der Wahl im Mai 2002 ins Amt kam, war damit einverstanden, ein zweites Referendum zu Nizza im Herbst 2002 abzuhalten (das Datum wird noch entschieden). Um ein zweites Referendum zu vereinfachen, handelte die Regierung eine Erklärung zur irischen Neutralität auf dem Europäischen Rat in Sevilla aus (Juni 2002). Zusammen mit den neuen Prüfungsmaßnahmen im Parlament bildet die Erklärung einen zentralen Bestandteil der Regierungsstrategie für das nächste Referendum. Die großen politischen Parteien, besonders die Regierungsparteien, werden sehr viel aktiver für das nächste Referendum werben und eine höhere Mobilisierung der Bevölkerung ist wahrscheinlich. Wir werden bis zum Ausgang des Referendums nicht wissen, ob die Regierung ihren Weg zu Europa wieder gefunden hat.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Christine Loy, Hamburg.

Die Interviewausschnitte, die in diesem Beitrag enthalten sind, sind Teil einer größeren Studie über die Anpassung der irischen Kernexekutive an

die EU-Mitgliedschaft. Die Studie wird finanziert vom 5. Europäischen Rahmenprogramm.

1. Gaeltacht beschreibt die Pflege und Förderung der gälischen Sprache und Kultur.