

Irland

BRIGID LAFFAN

Am 1. Januar 2004 wird Irland seit dem Beitritt 1973 zum sechsten Mal die Ratspräsidentschaft übernehmen. Zu dem Zeitpunkt, zu dem Ministerpräsident Bertie Ahearn die EU-Präsidentschaft antreten wird, wird er in Anspruch nehmen können, die irische Europapolitik wieder auf Kurs gebracht zu haben. Der Schock der Niederlage beim Nizza-Referendum im Juni 2001 drohte den Anker der irischen Europapolitik zu lösen und zog Irlands Profil als kleiner, aber europafreundlicher Mitgliedstaat in Zweifel. Für die Niederlage gab es mehrere Gründe, nicht zuletzt die farblose Kampagne der Regierung und ihre Selbstgefälligkeit gegenüber den Wählern. Nach dem Referendum sah sich die Regierung in einer außen- wie innenpolitisch schwierigen Situation. Außenpolitisch versuchte die Regierung ihren Partnern und den Beitrittskandidaten zu versichern, dass sie der Union verpflichtet bleibt und dass die Niederlage des Vertrags kein „Nein“ zur Erweiterung bedeutet. Innenpolitisch musste die Regierung eine Situation herbeiführen, die ihr eine Wiederholung des Referendums ermöglichen würde, ohne sie dem Vorwurf auszusetzen, den Willen des irischen Volkes nicht zu respektieren. Die innenpolitische Aufgabe war damit weit schwieriger zu lösen als die außenpolitische.

Eine dreigleisige Strategie

Die Strategie der Regierung zur Wiederholung des Nizza-Referendums hatte drei Schwerpunkte. Diese waren: Erstens die Einrichtung eines Nationalen Forums zu Europa, zweitens eine verbesserte parlamentarische Kontrolle und drittens die Erklärung von Sevilla zur irischen Neutralität.

Gleich nach der Niederlage von Nizza I – dem ersten Referendum zum Vertrag von Nizza – begannen die Bemühungen, die Öffentlichkeit an europäische Themen wieder heranzuführen und ihr zu signalisieren, dass ihre Bedenken ernst genommen würden. Im Herbst 2001 wurde das Forum zu Europa eingerichtet, das alle im Parlament vertretenen Parteien einschloss. Das Forum begann seine Arbeit mit der Hilfe eines kleinen Sekretariats und einem Lenkungsausschuss. Ergänzend wurde ein Beobachtergremium eingerichtet, das interessierten Verbänden offenstand. Das Forum ermöglichte eine europapolitische Diskussion außerhalb der Beschränkungen einer parlamentarischen Debatte. In den Sitzungen, die nicht nur in Dublin, sondern im ganzen Land stattfanden, brachten die geladenen Redner die verschiedenen Aspekte der europapolitischen Themen zum Tragen. In der Debatte gab es die Tendenz entweder eindeutig für oder eindeutig gegen den Vertrag von Nizza

Stellung zunehmen. In einer wenig substanziellen Diskussion gab es damit keine Anzeichen dafür, dass eine der Parteien ihre Position ändern würde. Dennoch förderte das Forum eine Reihe von Sorgen zu Tage, die von der irischen Bevölkerung gegenüber die EU gehegt wurden. Ganz oben stand die Furcht vor der Dominanz der großen Staaten. Eine Reihe von Verordnungen, besonders die Habitat-Verordnung, waren in manchen Gegenden sehr unpopulär. Das Forum beteiligte Mitglieder des Europaparlaments, Ministerpräsidenten, Außenminister, Parlamentarier, Verbände und Intellektuelle anderer europäischer Staaten an der irischen Debatte. Diese Beteiligung anderer Europäer an einer internen irischen Debatte wurde begrüßt und als legitim angesehen. Das Forum leistete damit seinen Beitrag zur Vorbereitung eines zweiten Referendums, da die Regierung nun sagen konnte, auf die Bevölkerung gehört zu haben.

Das zweite Element der Regierungsstrategie war die verbesserte Kontrolle der Europapolitik durch das irische Parlament, dem Oireachtas. Traditionell war das irische Parlament nur schwach an der Europapolitik beteiligt, die vielmehr von der Regierung dominiert wurde. Im Juli 2002 wurden neue Verfahren eingeführt, um dies zu ändern. Auf der Seite des Parlaments steht im neuen Verfahren der Gemeinsame Oireachtas-Ausschuss für Europäische Angelegenheiten, der nun Auswahl-ausschuss für Europäische Angelegenheiten heißt. Alle EU-Dokumente werden nun in der EU-Koordinierungseinheit des Außenministeriums hinterlegt und an den Auswahl Ausschuss weitergeleitet. Nach der Annahme dieser Dokumente (schätzungsweise etwa 10.000 pro Jahr) sibt der Sekretär des Ausschusses gemeinsam mit einem Unterausschuss (informell „Sieb-Ausschuss“ genannt) in einem Zwei-Wochen-Rhythmus aus diesen Dokumenten diejenigen aus, die nach bestimmten Kriterien für wichtig genug befunden werden, um vom Parlament geprüft zu werden. Auf Verlangen des Unterausschusses muss vom betroffenen Ministerium innerhalb eines Monats zusätzlich ein Memorandum beigebracht werden. Das Sekretariat gibt dann alles an den betroffenen Ausschuss weiter. Dieser Ausschuss fertigt einen Bericht für das Oireachtas an. Auch wenn die neue Regelung eine intensive Abstimmung zwischen Oireachtas, Ministern und Behörden mit sich bringt, geht doch daraus keine bindende Wirkung für die Regierung hervor. Die Minister sind nur dazu angehalten, die Meinung der betroffenen Ausschüsse während der Verhandlungen im Ministerrat zu berücksichtigen. Die Ausschüsse sind darüber hinaus verpflichtet, innerhalb kurzer Fristen und vor den Verhandlungen des Ministerrats ihre Ansichten vorzulegen, anderenfalls gilt die Vorlage als angenommen.

Die Notwendigkeit, Vorlagen für den Oireachtas-Ausschuss liefern zu müssen, wird sicherstellen, dass innerhalb der Ministerien formale Verfahren für die Ausarbeitung dieser Vorlagen eingerichtet werden. Die Ministerien werden damit eine weit bessere Vorstellung davon bekommen, wie viele EU-Angelegenheiten sie regeln müssen und wie sie dafür am besten ihre Kräfte bündeln. Die Vorbereitung dieser Vorlagen wird die Identifikation von Prioritäten systematisieren, da Beurteilungen über die Bedeutung der Vorlagen in der Stellungnahme enthalten sein müssen. Seit dem Beitritt 1973 wurde die irische Europapolitik nicht mehr so formalisiert.

Das dritte Element in der Reaktion auf Nizza I bildeten zwei Erklärungen auf dem Gipfel von Sevilla im Juni 2002. Die erste war eine Erklärung Irlands und die zweite einer Erklärung des Europäischen Rats. Beide sprachen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik an. Obwohl die Sorge um den Erhalt der Neutralität nicht der Hauptgrund für die Niederlage im ersten Referendum war, hatte die Regierung doch das Gefühl, dass sie zur Flankierung des zweiten Referendums etwas zur Neutralität benötigen würde. Die irische Erklärung skizzierte die Grundlage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Verständnis der irischen Regierung, die besonderen Wert darauf legte, dass es sich dabei nicht um ein Verteidigungsbündnis handele. Die Erklärung spezifizierte drei Bedingungen für die Entsendung von irischen Truppen: Erstens die Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat oder die Vollversammlung, zweitens den Beschluss der irischen Regierung und drittens die Zustimmung durch das irische Parlament. Die Erklärung bestätigte schlicht den Status quo, wurde aber als notwendig empfunden, um einen Teil der irischen Wähler zu besänftigen. Die Erklärung des Europäischen Rats wiederholte die Kernaussagen der irischen Erklärung und erkannte an, dass es in der alleinigen Entscheidung Irlands läge, über die Beteiligung seiner Truppen zu entscheiden. Die Verfassungsänderung, die den Erklärungen folgend zum zweiten Mal dem irischen Volk vorgelegt wurde, bereitete in der Hauptsache die Möglichkeit eines Opting-outs bei einer zukünftigen Gemeinsamen Verteidigungspolitik vor.

Nizza II

Nach dem Wahlsieg im Mai 2002 war die Regierung bereit, den Nizza-Vertrag ein zweites Mal den irischen Wählern vorzulegen. Als Termin wurde der 19. Oktober 2002 festgelegt. Da mit einem zweiten Referendum gerechnet wurde, gab es seit der Niederlage des ersten Referendums im Juni 2001 bis zum Oktober 2002 eine anhaltende Debatte. Die Nizza-II-Kampagne dauerte etwa fünf Wochen. Das Ergebnis war ein eindeutiges „Ja“ von 63 zu 37 Prozent bei einer Wahlbeteiligung von 49 Prozent, die damit deutlich über der von Nizza I lag. In absoluten Zahlen nahmen dabei die Nein-Stimmen um 5.000, die Ja-Stimmen um fast 500.000 Stimmen zu. Die Zunahme der Wahlbeteiligung war damit ein entscheidender Faktor für den Erfolg des zweiten Referendums. Die zweite Kampagne war auf der Seite der Regierungsparteien, der pro-europäischen Oppositionsparteien und den Verbänden von einem weitaus höherem Mobilisierungsgrad geprägt. Die beiden Regierungsparteien, Fianna Fail und die Fortschrittlichen Demokraten, betrieben eine effektive Kampagne. Besonders Fianna Fail setzte wie bei einem Wahlkampf ihre ganze Kraft ein. Die Nein- wie die Ja-Seite organisierten Veranstaltungen im ganzen Land. Das Land war übersät mit Plakaten, manche mit sehr kontroversen Inhalt. Eines der Nein-Plakate, das warnte: „You will lose. Money. Power. Freedom“, wurde in der Kampagne für Nizza I als sehr einflussreich empfunden, ebenso wie deren Allgegenwart in der Debatte. Die Ja-Seite war entschlossen, sich dieses Mal nicht bei der Plakatschlacht vom Feld fegen zu lassen. Die Mobilisierung der Verbände auf der Ja-Seite prägte die Kampagne des zweiten Referendums. Die Arbeit-

DIE EUROPAPOLITIK IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU

geberverbände, die Gewerkschaften und die Bauernverbände betrieben eine weit intensivere Kampagne. Eine Gruppe junger Studenten und Berufstätiger gründete die Gruppe „Irland für Europa“. Darüber hinaus gründete sich noch die Dachorganisation „Irische Allianz für Europa“. Die Allianz war eine Koalition aus Verbänden (Arbeitgeber, Handelskammer, Landwirte, Gewerkschaften) und einer Reihe zusätzlicher Vereinigungen, wie „Frauen für Europa“, „Grüne für Europa“, „Juristen für Europa“ und der Behinderten-Allianz. Obwohl die Allianz aus dem Nichts startete, gelang es ihr sehr schnell, Ressourcen zu mobilisieren und zum Forum für alle zu werden, die sich an der Kampagne beteiligen wollten.

Was können wir aus Nizza I und II lernen?

Die Lektion aus Nizza I und II wird der politischen Elite Irlands für viele Jahre im Gedächtnis bleiben. Konfrontiert mit einem kritischen Einschnitt in ihrem Verhältnis zu Europa arbeitete Irlands politische Elite hart an der Entwicklung einer Strategie, die es ihr ermöglichen würde, die irische Wählerschaft zurückzugewinnen. Die Exekutive veränderte ihre Verfahrensweisen in der Europapolitik, verbesserte die parlamentarische Kontrolle und richtete ein Nationales Forum zu Europa ein. Europa wurde in Debatten der Regierung, des Parlaments und der Öffentlichkeit eine höhere Priorität eingeräumt. Während des zweiten Referendums arbeiteten viele Wähler hart daran, ihre europapolitischen Kenntnisse zu verbessern, lasen die Informationsbroschüren, die in ihre Häuser flatterten, und lauschten den Debatten in Funk und Fernsehen. Für manchen esoterisch anmutende Mechanismen, wie beispielsweise qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, wurden so zum Leben erweckt. Europa kann nicht ohne Politisierung lebendig werden, denn ohne sie bliebe Europa die Domäne der politischen Eliten.

In zwei Volksabstimmungen waren die irischen Wähler dazu gezwungen, sich mit Europa, mit Irlands Platz in Europa und dem zukünftigen Weg der Europapolitik zu beschäftigen. In der Auseinandersetzungen mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen verstanden die Menschen, dass es um wichtige politische und nicht nur technische Themen ging und dass ihre Verantwortung weit über die engen Belange Irlands hinausreichte. Umfragen ergaben, dass die Menschen sich den post-kommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas verpflichtet fühlten. Darüber hinaus zeigte das Referendum, dass es möglich war, Verbände für die EU zu mobilisieren. Konfrontiert mit der Aussicht, das Irland seine europäische Verankerung lösen könnte, waren viele Bürger dazu bereit, sich individuell dafür einzusetzen, dass dies nicht geschah. Diese Mobilisierung war generationenübergreifend und landesweit. Da Irland auch zum Verfassungsentwurf ein Referendum abhalten wird, wird diese Mobilisierung nicht abebben.

Anmerkung

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato, M.A., Ludwig-Maximilians-Universität München.