

Irland

Brigid Laffan

Die Europapolitik Irlands wurde in der zweiten Jahreshälfte 2003 von den Vorbereitungen der irischen Ratspräsidentschaft geprägt. Die erste Jahreshälfte 2004 wurde dann dominiert von der Ausübung derselbigen. Seit dem Beitritt 1973 hatte Irland zum sechsten Mal die EU-Präsidentschaft inne. Nach dem Schock des ersten irischen Referendums über den Vertrag von Nizza 2001 und der erfolgreichen Ratifikation des Vertragswerks im Oktober 2002 war die irische Regierung bestrebt, ihre Präsidentschaft zur Neupositionierung Irlands als einen kleinen, die Gemeinschaft unterstützenden Mitgliedstaat zu nützen. Darüber hinaus wurde das Beitrittsdatum für die zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 als bedeutsamer Tag in der Geschichte der Union mit hoher symbolischer Bedeutung erachtet. Das Scheitern der Annahme des europäischen Verfassungstexts unter italienischer Präsidentschaft stellte für die irische Präsidentschaft eine größere Herausforderung dar. Ihre Vorbereitungen der Agenda mussten entsprechend angepasst werden, um den veränderten und im höheren Maße herausfordernden Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Vorbereitung der Präsidentschaft und zentrale Prioritäten

Die Vorbereitungen für die sechste Ratspräsidentschaft begannen 2001 mit der Einrichtung von zwei inter-ministerialen Ausschüssen, einem politischen Ausschuss und einem weiteren Ausschuss, die beide unter der Aufsicht des Außenministeriums standen. Der politische Ausschuss wurde 2003 zur *Senior Officials' Group on the Presidency* umgeformt, deren Vorsitz ein hoher Beamter der Staatskanzlei innehatte. Die Aufgabe des Ausschusses bestand darin, die Präsidentschaft vorzubereiten, insbesondere die zwei Treffen des Europäischen Rats. Es wurde ein detailliertes Programm der Staatsbesuche in anderen Mitgliedstaaten, Beitrittsstaaten und Drittstaaten entworfen, das alle Regierungsmitglieder umfasste. Im irischen Weißbuch von 1996 wurde die Hauptverpflichtung der Präsidentschaft mit den folgenden Worten definiert: „sicherzustellen ist, dass die Angelegenheiten der Europäischen Union auf effiziente, wirksame und unparteiische Art und Weise erfüllt werden“.¹ Aufgrund Irlands Status als kleiner Staat mit einer kleinen Verwaltung und geringen Humanressourcen war die Durchführung der Präsidentschaft für die Regierung in der ersten Hälfte 2004 die Aufgabe mit der höchsten Priorität. Der Unterausschuss für europäische Angelegenheiten des Kabinetts wurde regelmäßig über die Vorbereitungen der Präsidentschaft in Kenntnis gesetzt und traf Entscheidungen über die im Mittelpunkt stehenden und prioritären Politiken in den sechs Monaten des irischen Vorsitzes.

Irland war das erste Land, das die Präsidentschaft nach den Reformen des Europäischen Rats und des Ministerrats, die in Sevilla beschlossen worden waren, durchführte. Das neue System bezog drei Planungsdokumente mit ein: das Arbeitsprogramm der irischen Präsidentschaft (erste Hälfte 2004), das irisch-holländische Jahresarbeitsprogramm (gesamtes Jahr 2004) sowie das mehrjährige Arbeitsprogramm.

Übersetzt aus dem Englischen von Wolfgang Mayer.

1 Irisches Weißbuch 1996, S. 60.

Das Ziel dieser Reformen und im Besonderen der ein- und mehrjährigen Programme war es, die Kohärenz der Arbeit des Rats zu stärken und die Kontinuität von Präsidentschaft zu Präsidentschaft zu gewährleisten. Die Hauptaufgaben des irisch-holländischen Arbeitsprogramms waren erstens die Regierungskonferenzen und die Reform der Institutionen, zweitens der erfolgreiche Beitritt der neuen Mitgliedstaaten, drittens die zukünftige Gestaltung der Finanzen und viertens die Entwicklung von neuen Politiken und die Stärkung der bestehenden Politiken mit einem besonderen Fokus auf drei Politikbereiche: nämlich die Agenda von Lissabon, das Programm von Tampere im Bereich Justiz und Inneres sowie die Außenpolitik der Union.²

Als kritisch galt insbesondere das Lissabon-Thema. Hier wurde die Befürchtung geäußert, dass die ehrgeizige Agenda scheitern könnte und zwischen den formulierten Zielen und dem tatsächlich Erreichten eine Lücke klaffte. Ein Hauptaugenmerk der irischen Präsidentschaft war daher die Überprüfung der Lissaboner Agenda, die für Mitte 2005 angesetzt ist. Ein weiteres wichtiges Thema waren offene Fragen bei der justiziellen Zusammenarbeit. Der Vertrag von Amsterdam hatte das Jahr 2004 als letzten Termin für die Annahme einer Reihe von Maßnahmen in den Bereichen der Justiz- und der Innenpolitik festgelegt. Die irische Präsidentschaft widmete sich in diesem Feld einem weiten Themenkreis, der u.a. das Asyl- und Einwanderungsrecht, das Zivilrecht und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafrechtsangelegenheiten umfasste. Auch die Außenbeziehungen der Union, die sich vor dem Hintergrund der massiven Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten während des Irakkriegs gestalteten, waren ein dominantes Thema der Agenda.

Die Präsidentschaft hatte bereits damit begonnen, an einer reibungslosen Eingliederung der neuen Mitgliedstaaten in die Union zu arbeiten. Das irische Außenministerium veranstaltete im Oktober 2003 in Dublin ein Seminar für hohe Beamte der Außenministerien und der Staatskanzleien der Beitrittsländer. Dabei wurde vor allem der Übergang von einer bilateralen Beziehung zur EU hin zu einer vollen Mitgliedschaft – vor allem in der täglichen Arbeit des Rats – thematisiert. So sollte gewährleistet werden, dass alle Ministerien, und nicht nur die Kernministerien, in den neuen Mitgliedstaaten gerüstet waren. Mit dem Scheitern des Brüsseler Gipfels verschoben sich die Aufgaben und Prioritäten der irischen Ratspräsidentschaft. An Weihnachten 2003 traf der irische Premier die Entscheidung, während seiner Amtszeit eine Einigung über die Europäische Verfassung zu erzielen. Anfang Januar beauftragte er ein kleines irisches Verhandlungsteam damit, eine Strategie zu entwickeln, wie diese Einigung im ersten Halbjahr 2004 erreicht werden könne, anstatt die Angelegenheit an die Niederländer weiterreichen zu müssen. Diese Entscheidung wurde geheim gehalten, da der Premier keine Erwartungen wecken wollte.

Die Präsidentschaft

Nach dem Scheitern des Dezembergipfels übernahm die irische Präsidentschaft die Verantwortung für die Regierungskonferenz. Die italienische Ratspräsidentschaft hatte einen Durchbruch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erreicht, die unter der irischen Präsidentschaft nicht wieder als wesentlicher Punkt auf die Tagesordnung gesetzt wurde. In den Beschlüssen des Dezembergipfels wurde der Auftrag an die irische Präsidentschaft gerichtet, zu beobachten, zu bewerten und dem Europäischen Rat im März Bericht zu erstatten. Dieser Auftrag bedeutete für die Präsidentschaft, dass die Organisation der Regierungskonferenz in zwei Phasen ablief. Die erste Phase, die von Januar bis Ende März dauerte, enthielt eine Reihe von sehr intensiven bilateralen Treffen auf politi-

2 Ministerrat, Irisch-holländischer Entwurf, 12.11.2003.

scher Ebene und Beamtenebene mit allen Mitgliedstaaten. Die Präsidentschaft wollte sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten das Gefühl hatten, dass ihre Bedenken gehört wurden und dass das Dubliner Team in der Lage war zu beurteilen, wo die Lösungen in den Kernbereichen liegen könnten. Anfang März 2004 verbesserte sich die Arbeit sowohl auf Beamtenebene als auch auf politischer Ebene in einem *Procedere* des „engagierten Zuhörens“. Obwohl kein Mitgliedstaat wirklich seine Position in den Verhandlungen aufgegeben hatte, waren alle optimistisch, dass eine endgültige Einigung während der irischen Präsidentschaft erreicht werden könnte. Die Bombenanschläge von Madrid sowie der Regierungswechsel in Spanien veränderten die politischen Rahmenbedingungen, unter denen die Regierungskonferenz durchgeführt wurde. Der Europäische Rat im März gab schließlich den Startschuss für die Vollendung der Verhandlungen im Juni.

Die zweite Phase der Präsidentschaft umfasste eine der Regierungskonferenz vorausgehende Zeit im April und die Regierungskonferenz selbst. Sie bestand aus einem Treffen auf Beamtenebene am 4. Mai (Kernpunkte), drei ministeriellen Treffen (17./18. Mai, 24. Mai und 14. Juni) und dem Europäischen Rat (17./18. Juni). Die formellen Treffen wurden von wiederholten bilateralen Treffen auf Beamtenebene und politischer Ebene mit allen Mitgliedstaaten begleitet. Das Papier, das für das Treffen am 4. Mai vorbereitet wurde, und die Kernpunkte behandelte, hatte 50 Anhänge, die verdeutlichten, wie viele nicht erledigte Themen übrig blieben. Das Papier enthielt keine Vorschläge in Bezug auf die Neujustierung der qualifizierten Mehrheit, in den Verhandlungen war dies das politisch umstrittenste Thema. Das Ziel der Präsidentschaft bestand darin, Einigung über die ca. 50 Themen zu erlangen, so dass nur die strittigsten Fragen für den Europäischen Rat verbleiben würden.

Im Anschluss an das Kernpunktetreffen begann die irische Präsidentschaft ihre „Endspiel-Strategie“ für die Überbleibsel der Regierungskonferenz, indem sie zwei Dokumente für das Treffen der Außenminister am 17. und 18. Mai vorbereitete. Obwohl die Präsidentschaft offiziell ihre Position beibehielt, nach der „nichts beschlossen ist, solange nicht alles beschlossen ist“, brachte es zwei Dokumente auf dem Ministertreffen ein:

- ein Dokument mit den nicht strittigen Punkten, das aus 43 Anhängen bestand. Hier stellte die Präsidentschaft fest, dass es einen „breiten Konsens“ gäbe und keine weiteren ministeriellen Diskussionen mehr nötig wären;
- sowie ein Dokument mit den noch offenen Punkten, das aus 15 Anhängen bestand. Die Präsidentschaft machte auch hier keine neuen Vorschläge hinsichtlich der Stimmgewichtung, fügte aber neue Vorstellungen für die Zusammensetzung der Kommission ein.

Nach dem Ministertreffen im Mai gab die Präsidentschaft ein weiteres Papier heraus,³ das eine überarbeitete Reihe von Entwurfstexten enthielt, so dass diejenigen Punkte, die große Zustimmung fanden, nicht nochmals auf dem Europäischen Rat behandelt werden mussten. Das Ministertreffen am 14. Juni wurde so konzipiert, dass eine Einigung über die dringlichsten Punkte noch vor dem Europäischen Rat erzielt werden konnte. Das vom Ministerrat verabschiedete Dokument⁴ behandelte 13 verschiedene Themen, die darauf abzielten einen „fairen Ausgleich zwischen den Sichtweisen der verschiedenen Delegationen“⁵ zu schaffen.

Unmittelbar vor dem Treffen des Europäischen Rats bekamen die Vertreter der Mitgliedstaaten zwei Papiere, nämlich die Dokumente mit den abgeschlossenen und den noch offenen Punkten. Ersteres hatte schließlich 57 Anhänge, die die breite Zustimmung zu dem Text des Präsidentschaftspapier zum Ausdruck brachten.⁶ Letzteres war ein Diskussionspapier,

3 CIG 79/04.

4 CIG 80/04.

5 CIG 80/04, 1.

6 CIG 81/04.

das der Debatte über die ausstehenden institutionellen und nicht-institutionellen Themen eine Struktur verleihen sollte.⁷ Zu institutionellen Fragen legte die Präsidentschaft ihre Position über die qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament dar und machte genaue Vorschläge für die Zusammensetzung der Kommission. Außerdem enthielt das Papier einige nicht-institutionelle Themen, die eine schlanke Verwaltung, den mehrjährigen Finanzplan und die rechtliche Stellung der Grundrechtecharta innerhalb der Verfassung betrafen. Im Anschluss an die Debatten vom 17. Juni machte die Präsidentschaft weitere Vorschläge und legte am 18. Juni ein weiteres Dokument vor. Nach intensiven bilateralen Verhandlungen verabschiedete der Europäische Rat am Abend des 18. Juni den endgültigen Text.

Die Strategie der Präsidentschaft bestand darin, Übereinstimmung dadurch zu erzielen, indem sie ein Dokument mit den abgeschlossenen Punkten zusammenstellte, um die Anzahl der ausstehenden Themen für den Europäischen Rat auf ein Minimum zu reduzieren und nach einer „insgesamt ausgeglichenen Einigung“ zu suchen.⁸ Berücksichtigt man das Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003, so stellt die Einigung auf den Verfassungsvertrag im Juni 2004 einen Beweis für die politischen und diplomatischen Fähigkeiten der irischen Präsidentschaft und die Robustheit der Verhandlungsfähigkeit der Union dar. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass die Verhandlungen von 25 und nicht mehr von 15 Staaten geführt wurden. Die Einigung über den Verfassungstext stellte sicher, dass die sechste irische Ratspräsidentschaft als Erfolg gelten kann. Die irischen Vorbereitungen waren ausgesprochen sorgfältig. Mehr als drei Jahre vorher begannen die Vorbereitungen. Unter der Führung des Außenministeriums und der Staatskanzlei sorgte jedes Ministerium für die Bestellung des Personals. Regierungsmitglieder unternahmen vor der Präsidentschaft zahlreiche Besuche in ganz Europa und darüber hinaus. Die irischen Ratspräsidentschaften kombinieren gute Planung mit ausreichender Flexibilität, um so auf sich verändernde politische Rahmenbedingungen reagieren zu können. Der Erfolg der Präsidentschaft liegt zu einem großen Teil am persönlichen Einsatz, der Fähigkeit und dem Engagement von Bertie Ahern, von Außenminister Brian Cowan und des Staatsministers für Europa Dick Roche – unterstützt von einem kleinen Team von hohen irischen Beamten in den Kernministerien. Die Erfolge der Präsidentschaft müssen vor dem Hintergrund einer sehr kleinen Verwaltung gesehen werden: Das Verhandlungsteam für die Regierungskonferenz im irischen Außenministerium bestand aus nur vier Diplomaten.

Nach der erfolgreichen Präsidentschaft hat sich die irische Europapolitik von der Niederlage des ersten Referendums über den Vertrag von Nizza erholt. Irlands Ruf als ein kleiner, engagierter Mitgliedstaat ist wieder hergestellt. Die nächste Herausforderung sind die Vorbereitungen auf ein Referendum über die Europäische Verfassung. Die Durchführung eines solchen Referendums ist verfassungsrechtlich verpflichtend in Irland. Eine weitere Debatte über Europa steht bevor.

Weiterführende Literatur

Brigid Laffan: Ireland: modernisation via Europeanisation, in: Wessels, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Fifteen into one. The European Union and its member states, Manchester 2003, S. 248-270.

Dick Roche: La présidence irlandaise de l'Union européenne et la politique de sécurité et de défense, in: Défense nationale, 2/2004, S. 5-13.

⁷ CIG 82/04.

⁸ CIG, 84/94, 1.