

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Marie McGinley

Die Ratifizierung des Lissabonner Vertrages in Irland

Die Europadebatte im Vorfeld des
Referendums

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind in jedem Fall
willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 10, Mai 2008
SWP Berlin**

Irland ist das einzige Mitgliedsland der EU, das ein Referendum über den Vertrag von Lissabon durchführen wird. Die derzeitige irische Debatte über den Reformvertrag wird von den europäischen Partnern mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt. Eine große Zahl unentschlossener Wähler und eine durchschlagkräftige Kampagne für ein Nein zum Vertrag machen ein positives Referendumsergebnis am 12. Juni 2008 alles andere als sicher. Ein kürzlich vollzogener Wechsel an der Regierungsspitze soll nun für einen Neuanfang und mehr innenpolitische Stabilität sorgen.

Die Pflicht zur Durchführung eines Referendums ist in der irischen Verfassung festgeschrieben: Artikel 46 sieht vor, dass jede Verfassungsänderung einer Annahme durch das Parlament sowie eines obligatorischen Referendums bedarf. Da im Falle Irlands jede Vertragsrevision der EG/EU automatisch eine Ergänzung der Verfassung zur Folge hat, ist in Irland ein Referendum bei jeder Reform des europäischen Primärrechts zwingend.

Hintergrund: Die Referenden seit dem Beitritt

In der Beitrittsdebatte 1972 haben die Befürworter der irischen EU-Mitgliedschaft deren wirtschaftlichen Vorteile hervorgehoben. Implizit wurde hier auch auf die Realisierung eines gewissen nationalistischen Imperativs gezielt: Die Mitgliedschaft sollte die irische wirtschaftliche Abhängigkeit von Großbritannien verringern, und Irland dadurch eine selbstständige wirtschaftliche, politische und vor allem außenpolitische Identität verleihen. Die Gegner des irischen EU-Beitritts behaupteten dagegen, dass gerade die Mitgliedschaft in der Union eine Abgabe der schwer erkämpften nationalen Souveränität bedeute. Die europäische Wirtschaftsintegration würde vor allem negative Wirkungen auf die irische Gesellschaft sowie auf die traditionellen Industrien entfalten. Und schließlich sei die Mitgliedschaft mit der Politik der irischen Neutralität unvereinbar. In den bisherigen europapolitischen Debatten der irischen Republik spielte insbesondere das letzte Argument - die Neutralität - eine gewichtige Rolle, da diese ein Schlüsselement in der identitären Abgrenzung gegenüber Großbritannien darstellt.¹ Zwar wird die Neutralität nicht explizit in der Verfassung erwähnt. Artikel 29 schreibt lediglich die Achtung des Völkerrechts und die Unterstützung der friedlichen Beilegung von Konflikten fest. Doch gehört Irlands Nichtbeteiligung an militärischen Konflikten seit der Entscheidung des damaligen Premierministers (und einer der Autoren der irischen Verfassung), Éamon De Valera, für die Neutralität Irlands im Zweiten Weltkrieg, zum Kern des irischen Selbstverständnisses. Diese Politik der Neutralität und Nichtbeteiligung an Militärbündnissen wurde von nachfolgenden Regierungen fortgeführt und genießt in der irischen Bevölkerung breite Unterstützung.

Auch beim Referendum zum Vertrag von Nizza 2001 hat die Frage der Implikationen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) für die irische Neutralität maßgeblich zu dessen Ablehnung

¹ Vgl. Karin Gilland, »Eurocepticism in Ireland«, in: *European Studies: A Journal of European Culture, History and Politics*, 2004.

beigetragen. Für ein zweites, schließlich erfolgreiches Referendum wurden die Bestimmungen des Artikels 29 ergänzt und der Beitritt Irlands zu einem Verteidigungsbündnis explizit ausgeschlossen. Zudem wurde eine Zusatzklärung des Europäischen Rates angenommen, welche die irische Neutralität trotz ESVP garantiert.²

Die Fortentwicklung der europäischen Integration hat Gegnern und Befürwortern der irischen EU-Mitgliedschaft Argumente an die Hand gegeben. Die wirtschaftliche Entwicklung Irlands und die Festigung seiner Identität können unter anderem auf die EU-Mitgliedschaft zurückgeführt werden. Andererseits hat aber das Projekt der politischen Einigung Europas - und vor allem die dynamische Entwicklung der GASP/ESVP - die Sorgen um die Erhaltung der nationalen Souveränität und die Wahrung der irischen Neutralität bestätigt.

Vor dem 2001 gescheiterten ersten Volksentscheid zum Vertrag von Nizza sahen sich die Befürworter der irischen EU-Mitgliedschaft mit einer schwierigen politischen Konjunktur konfrontiert: Die offizielle Haltung Irlands gegenüber der Entwicklung der EU war ›bedingt integrationsnistisch‹³ und die irische Gesellschaft gegenüber der weiteren Integration positiv eingestellt - weil und solange deren Umverteilungsaspekte Beachtung fanden und Irland hierbei stets begünstigt wurde. Im Zuge der EU-Erweiterung wurde jedoch zunehmend deutlich, dass die Wählerschaft nicht auf die künftigen, potentiellen Einschränkungen, Belastungen und Pflichten Irlands in der EU vorbereitet worden war.

Ablauf und Ergebnis der Debatte über den Verfassungsvertrag

Im Rahmen der Debatte um den VVE, die teilweise Themen der Diskussionen der Jahre 2000 und 2001 weiterführten, waren die politischen Rahmenbedingungen für die Befürworter günstiger. Dies bedeutet aber nicht, dass die Befürchtungen, die sich 2001 im ersten gescheiterten Referendum zum Vertrag von Nizza kanalisiert hatten, nun vollständig aus der Welt geschafft worden wären. Die Regierungsparteien *Fianna Fáil* (FF – damalige Parteiführer und Regierungschef Bertie Ahern) und die *Progressive Democrats* (PD) plädierten für eine Annahme des VVE. *Fine Gael* (FG), die größte Oppositionspartei Irlands, und die *Irish Labour Party* (LB) sprachen sich ebenfalls für die Annahme des VVE aus. Die *Sinn Féin* (SF) sprach sich hingegen explizit dagegen aus. Die *Green Party*, die sich bisher gegen alle EU Vertragsrevisionen ausgesprochen hatte und die Kampagne der Gegner des Vertrags von Nizza anführte, bezog zum VVE keine klare Stellung. Nach dem negativen Ausgang des französischen Referendums sprach sie sich jedoch deutlich für eine Unterbrechung des Ratifizierungsverfahrens aus.

Kampagnen bei Referenden unterliegen in Irland den Regeln des McKenna-Urteils, einem Urteil des Obersten Gerichts, das die Verwendung

² Vgl. Declaration of the European Council, 21 Juni 2002; sowie: National Declaration by Ireland on the Treaty of Nice, Juni 2002.

³ Vgl. Dermot Scott, »Ireland's Contribution to the European Union«, *Occasional Paper*, Institute of European Affairs, Dublin, 1994.

öffentlicher Mittel durch die Regierung bei Kampagnen für oder gegen ein Referendum untersagt.⁴ Dies hat zur Folge, dass politische Parteien ihre eigenen Finanzmittel für eine Kampagne aufwenden müssen.

Nach der Erfahrung des Nizza-Referendums, bei dem das Informationsdefizit der Befürworter eine effektive Kampagne verhinderte, begann die Regierung frühzeitig, die Bevölkerung auf das Referendum zum Verfassungsvertrag vorzubereiten. Aufgrund der Finanzierungsregeln blieben die Möglichkeiten dabei aber klar begrenzt. Zudem waren die Argumentationen der Befürworter des VVE oft defensiv und allein auf die angenommenen Kritiken der Verfassungsgegner ausgerichtet - wie beispielsweise diejenige des damaligen Europaministers Treacy.⁵

Sowohl Treacy als auch der damalige Premier Ahern hoben den VVE als Ergebnis der irischen Präsidentschaft und als Beweis für die Effizienz der irischen Diplomatie und ihrer Anerkennung durch die europäischen Partner hervor. Ahern betonte, dass es ihm gelungen sei, die irischen Prioritäten erfolgreich verteidigt und gleichzeitig einen Konsens innerhalb der EU-25 herbeigeführt zu haben.⁶

Ähnlich wie Dänemark unterbrach Irland sein Ratifikationsverfahren zum VVE nach den beiden Negativreferenden. Trotz der Zustimmung aller großen Parteien mit Ausnahme von *Sinn Féin* und der *Green Party*, waren die Umfrageergebnisse eher gemischt.⁷ Zunächst befürchteten die irischen VVE-Befürworter vor dem Hintergrund der gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden einen negativen Ausgang des Referendums in Irland. Schließlich beschloss die Regierung, ein neues Referendum bis zu einer Einigung auf einen neuen Vertragstext auf europäischer Ebene zu verschieben. Zwar sprachen sich 45 Prozent der Wähler in Umfragen im Juni 2005 für eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses in Irland aus, jedoch sank zur selben Zeit die Zustimmung zum VVE auf 30 Prozent und der Anteil der Gegner des Verfassungsvertrags stieg auf 35 Prozent. Die restlichen 35 Prozent der Wähler zeigten sich unentschlossen.⁸

Bei einer Eurobarometer Umfrage, die im Frühling 2006 durchgeführt wurde, einige Monate nachdem die Regierung ein Diskussionspapier zum VVE veröffentlichte, ging der Anteil der VVE-Gegner deutlich auf 12 Prozent zurück. Der Anteil der Befürworter betrug 48 Prozent. Jedoch gaben 40 Prozent der Befragten an, zum VVE keine Meinung zu haben.⁹ Nach der gleichen Umfrage gaben ungefähr Zweidrittel an, wenig über dem Inhalt des Vertrages zu wissen.

In der Debatte über die Wiederbelebung des Verfassungsprozesses im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft hat sich Irland deutlich als

⁴ Vgl. Ireland: *Judgement of the Supreme Court in the matter of Bunreacht na hEireann: between Patricia McKenna and An Taoiseach, an Tanaiste and Others*, Nos 361 & 366, 17.11.1995; (http://www.ucc.ie/law/irlii/cases/361-95_e.htm) (eingesehen am 29.2.2008).

⁵ Vgl. Noel Treacy, *Statement on the European Constitution*, 31.03.2005.

⁶ Vgl. National Forum on Europe, *Minutes of the Forty-Fourth Plenary Session*, 01.07.2004.

⁷ Im Februar 2004: 80% dafür, 11% dagegen (vgl. Eurobarometer Februar 2004). Im Januar 2005: 28% dafür, 5% dagegen (vgl. Eurobarometer Januar 2005). Im Juli 2005: 54% dafür, 15% dagegen (vgl. Eurobarometer Juli 2005).

⁸ Vgl. »Ireland also likely to vote against EU Constitution: poll«, in: *EUBusiness*, 13.06.05

⁹ Vgl. »Only 12% of Irish people oppose EU constitution, survey shows«, in: *Irish Times*, 06.07.06.

Unterstützer des VVE positioniert. Im Januar 2007 entsandte die irische Regierung aus eigener Initiative den damaligen Europaminister Noel Treacy nach Madrid zum »Treffen der Freunde der Europäischen Verfassung«. Dieses fand zwischen den 18 Mitgliedstaaten, die den VVE bereits ratifiziert hatten, plus Irland und Portugal statt.¹⁰ Da unter irischer Präsidentschaft eine Einigung über den ursprünglichen Verfassungsvertrag zwischen den damals 25 EU-Mitgliedstaaten erreicht worden war, schrieb sich die irische Regierung eine besondere Rolle in der Verteidigung des Kompromisspakets zu.¹¹

Die politische Debatte zum Reformvertrag

Auch der Reformvertrag wird von den irischen Regierungsparteien (mit Ausnahme der *Green Party*, die keine offizielle Position beziehen darf) als bestmögliche Lösung für Europa und Irland dargestellt. Treacys Nachfolger, Dick Roche, bemüht sich nunmehr den konkreten Inhalt des Vertrags zu erläutern und seine Vorteile für Irland hervorzuheben.¹² Dabei betont er insbesondere, dass es keine Veränderung in den für Irland sensiblen Politikbereichen geben wird, nämlich in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie bei der Unternehmensbesteuerung.¹³

Gerade letzteres Thema sorgt seit Anfang April 2008 für großes Aufsehen in der irischen Öffentlichkeit, nachdem Frankreichs Finanzministerin Lagarde angekündigt hatte, Frankreich würde Pläne für eine gemeinsame Unternehmensbesteuerung während seiner Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 verfolgen.¹⁴ Auch wenn Aherne und andere Regierungsvertreter betonten, dass Entscheidungen im Bereich der Steuerpolitik weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, war der Zeitpunkt der Ankündigung für die Vertragsbefürworter ungünstig. Nur einige Tage später geriet eine Email eines britischen Diplomaten an die Öffentlichkeit, in der angeblich über die Referendumsstrategie der irischen Regierung berichtet wurde. Laut der »Irish Daily Mail« hatten die irische Regierung und die Kommission vereinbart, kontroverse Pläne bis nach dem Referendum auf Eis zu legen. Des weiteren hätte die irische Regierung sich für einen Termin im Juni anstatt im Herbst entschieden, um die Ratifizierung noch vor Beginn der französischen Ratspräsidentschaft abzuschließen - aus Sorge, die Franzosen könnten versuchen, Pläne im Bereich der Verteidigungspolitik durchzusetzen.¹⁵ Obwohl Kommissionspräsident Barroso und Kommissarin Wallström diese Behauptung dementierten, ging der damalige Außenminister Dermot Aherne nicht direkt darauf ein. Die

¹⁰ Vgl. »Ireland to be invited to Madrid talks on EU constitution«, in: *Irish Times*, 12.02.2007.

¹¹ Vgl. »Ireland to keep critical eye on constitution changes«, in: *EU Observer*, 22.01.2007.

¹² Vgl. *Remarks by Dick Roche*, TD Minister for European Affairs to the IEA (Brussels Branch), 19.11.2007.

¹³ Vgl. *Opening Statement in the Dáil on the Reform Treaty by Minister Dermot Aherne*, 17.10.2007, sowie »Barroso caved in to Irish threat on tax' claim MEPs«, in: *European Voice*, 13.12.2007.

¹⁴ »Corporate tax plans sparks strong reactions in Lisbon debate«, in: *Irish Times*, 09.04.08 und »Ireland in tailspin over EU tax pledge«, in: *EU Observer*, 09.04.08.

¹⁵ »Doing nothing to upset the voters is the current EU mantra«, in: *Irish times*, 22.04.08; »Peinlichkeiten vor Irlands Referendum«, in: *Die Presse*, 15.04.2008; »Secret deal to persuade Ireland on EU treaty«, in: *Telegraph*, 21.04.08.

Vertragsgegner sahen sich in ihrer Argumentation bestärkt, die Regierung würde eine einseitige Kampagne führen und die Wähler in die Irre führen.

Anders als beim VVE tritt die *Green Party* - seit Juni 2007 erstmals in der Regierung vertreten - in der Debatte um den Reformvertrag pragmatischer auf. Auf einem Sonderparteitag sollte die Parteibasis über die offizielle Position der Partei im bevorstehenden Referendum abstimmen. Obwohl die Mehrheit (62 Prozent) für eine Befürwortung des Vertrags von Lissabon stimmte, wird die Partei im Referendum keine einheitliche Position vertreten, da hierfür eine Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben ist. Deshalb steht es jetzt jedem Parteimitglied frei, sich für oder gegen den Reformvertrag zu engagieren.¹⁶

Im Unterschied zum VVE hat Irland in den Verhandlungen für den Reformvertrag die Möglichkeit eines »opt out« für den Politikbereich Justiz und Inneres durchgesetzt. Dies begründete die irische Regierung mit der Sorge, bei einer Entscheidungsfindung ohne Beteiligung Großbritanniens (das beim Europäischen Rat im Juni 2007 ebenfalls das schon im VVE durchgesetzte »opt out« für diesen Bereich abgesichert hat) isoliert zu werden. Irland und Großbritannien verfügen über ähnliche Rechtssysteme, die im Unterscheid zu den meisten anderen Mitgliedstaaten vom Gewohnheitsrecht (»common law«) geprägt sind. Die irische Regierung befürchtete, dass bei künftigen Entscheidungen auf europäischer Ebene der besondere Charakter des irischen Rechtssystems nicht ausreichend berücksichtigt würde und Irland dadurch benachteiligt werden könnte. Gleichzeitig betont die irische Regierung aber, dass sie einer Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres grundsätzlich positiv gegenüber stehe. So sind Maßnahmen zum Einfrieren von Finanzquellen für Terroristen nicht von diesem »opt out« betroffen. Außerdem erklärte Irland, an Maßnahmen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit teilzunehmen. An allen anderen Maßnahmen solle von Fall zu Fall über die irische Beteiligung entschieden werden. Der Status des »opt out« soll nach drei Jahren noch einmal überprüft werden.¹⁷

Die Entscheidung für ein »opt out« war innenpolitisch nicht unumstritten. Kritik wurde nicht nur von der *Fine Gael* geäußert, sondern auch aus den eigenen Reihen der *Fianna Fáil*: Europaminister Roche warnte Bertie Ahern und der damalige Außenminister Dermot Ahern davor, der britischen Vorgehensweise »blind« zu folgen. Er befürchtet, Irland könnte dadurch als Euroskeptiker wahrgenommen und isoliert werden und an Einfluss in der Entscheidungsfindung verlieren.¹⁸ Das irische »opt out« hat

¹⁶ Vgl. z.B. »Greens split over EU Reform Treaty«, in: *Examiner*, 21.01.08, »Irlands Grüne tasten sich an Europa heran«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.01.08, und »Greens flag No possibility«, in: *Examiner*, 22.01.08.

¹⁷ Erklärung Irlands zum Artikel 3 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Schlussakte der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Brüssel, 3.12.2007; *Opening Statement in the Dáil on the Reform Treaty by Minister Dermot Ahern*, 17.10.07.

¹⁸ »UK-style EU opt-out clause bad for State, says Roche«, in: *Irish Times*, 06.09.07. Vgl. zur innenpolitischen Debatte um den opt out: »FG and Sutherland attack Government's EU opt-out«, in: *Irish Times*, 10.10.07; »Irish not slavishly following Britain in treaty opt-out«, in: *Irish Times*, 13.10.07; »Ireland confirms wish for treaty opt-out«, in: *European Voice*, 18.10.2007; »EU opt-out may put paid to Taoiseach's get out Clause«, in: *Irish Times*, 13.10.07; »Cabinet rejects EU-wide reforms of

gleichzeitig pragmatische Gründe: mit der sich abzeichnenden Konsequenz einer vorbehaltlosen Teilnahme im Bereich Justiz und Inneres hätten die Gegner des Reformvertrags leicht Ängste schüren und einen positiven Ausgang des Referendums erschweren können. Tatsächlich hatte *Sinn Féin* bereits die Harmonisierung der grenzübergreifenden, strafrechtlichen Zusammenarbeit unter dem VVE attackiert.¹⁹ Und es ist darüber hinaus fraglich, ob die *Green Party* ohne das »opt out« den Vertrag überhaupt unterstützt hätte.

Die Kampagnen der Befürworter

Eine öffentliche Debatte über die Rolle Irlands in der EU wird seit Oktober 2001 im Rahmen des *National Forum on Europe* geführt. Ziel dieses Forums ist es, den öffentlichen Diskurs über die europäische Integration zwischen deren Gegnern und Befürwortern zu führen. Das Forum veranstaltet unter anderem öffentliche Debatten in ganz Irland. Mitglieder sind Abgeordnete des irischen Parlaments, sowie irische Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Gewerkschaften; zivilgesellschaftlichen und kirchliche Organisationen haben einen Beobachterstatus mit vollem Rederecht.

Unter diesen Organisationen spricht sich eine Mehrheit für den Reformvertrag aus. Angesichts der Strenge der Regeln zur Finanzierung der Ja-Kampagne ist die Unterstützung der Kampagnen durch den Unternehmerverband *Irish Business und Employers' Confederation* (IBEC) von Bedeutung. Während des zweiten Nizza-Volksentscheids konnte mit den Mitteln dieses Verbandes eine gut ausgestattete Kampagne geführt werden.²⁰ Da ein zentrales Argument für den VVE und nun für den Reformvertrag auf die wirtschaftlichen Vorteile des Vertrags fokussiert, ist die einstimmig erfolgte Befürwortung des Reformvertrags seitens der IBEC für die Ja-Kampagne ein nicht zu unterschätzendes Element.²¹

Kurz vor dem Europäischen Rat in Lissabon im Dezember 2007 kündigte Bertie Ahern eine breit angelegten Informationskampagne an. Für die Kampagne ist ein Etat von rund einer Million Euro vorgesehen. *Fine Gael* beteiligt sich an diesem Budget mit 250 000 Euro.²² Darüber hinaus verfügt die Referendumskommission über ein Budget von 5 Millionen Euro.²³

Die Informationskampagne schien anfangs insbesondere von Europa-minister Roche getragen zu werden. Anfang 2008 kündigte er an, Informationsbroschüren an öffentlichen Bibliotheken und Kommunalverwaltungen zu verteilen und einen Leitfaden zur Information der Bürger über den Reformvertrag herauszugeben. Das Dokument wurde im Februar 2008

policing«, in: *Irish Independent*, 10.10.007.

¹⁹ Vgl. »Sinn Féin Response to the draft European Constitution«, <http://sinnfein.ie/euteam/document/152> (eingesehen am 29.2.2008) und Eoin Ó Broin, »Thinking Ahead Ireland, the EU Referendum and Sinn Féin«, 30.08.07.

²⁰ Vgl. »IBEC urges Yes vote in €500,000 Nice campaign«, in: *Irish Examiner*, 16.09.2002.

²¹ Vgl. Noel Treacy, Speech to the IEA on the European Constitution, 04.02.2005 und »Taoiseach leads robust debate on Reform Treaty«, *National Forum on Europe*, 31.01.08.

²² »FF and FG plan to spend €1m on treaty campaigns«, in: *Irish Times*, 11.01.08.

²³ »Lisbon treaty website launched«, in: *Irish Times breaking news*, 20.04.08.

vom irischen Außenministerium veröffentlicht.²⁴ Darüber hinaus veröffentlichte das Außenministerium Anfang April 2008 ein Diskussionspapier zum neuen Vertrag.²⁵

Der offizielle Startschuss für die Informationskampagne fiel am 31. Januar 2008 mit der Eröffnung einer Debatte im Plenum des *National Forum on Europe*. Das Forum selbst hat bereits im Januar 2008 eine Einführung zum Vertrag auf seiner Webseite veröffentlicht.²⁶

Neu: Finanzstarke Gegnerschaft zum Reformvertrag

Prominentes Sprachrohr der Vertragsgegner ist *Sinn Féin*. Die Partei betrachtet die EU als Bedrohung für die nationale Souveränität und Neutralität und hat sich bereits gegen den VVE ausgesprochen. Irlands Neutralität bildet das Schlüsselement des nationalistischen Kanons der Partei. Dass die Regierung den amerikanischen Truppen 2003 Zugang zum irischen Boden erlaubt hat, ist nichts Ungewöhnliches.²⁷ *Sinn Féin* versucht jedoch, die öffentliche Unzufriedenheit darüber mit der Frage der Ausgestaltung der europäischen militärischen Fähigkeiten zu verbinden. *Sinn Féin*'s Position zur europäischen Integration stimmt allgemein mit den anderen linken und kleineren Parteien (*Community Party*, *Socialist Party and Worker's Party*) überein. Diese hatten sich ebenfalls gegen den VVE ausgesprochen, da dieser auf ein neoliberales Gesellschaftsmodell abziele und die EU in einen »Superstaat« verwandele.

In der Debatte um den Reformvertrag gibt es nun jedoch zum ersten Mal einen Gegner, der über beträchtliche Finanzmittel verfügt. Der Unternehmer Declan Ganley, Gründer des Instituts *Libertas*, hat bereits erklärt, Broschüren an 1,46 Millionen Haushalte zu verteilen.²⁸ Ganley bezeichnet sich selbst als pro-europäisch und hat sich für die Ratifizierung des Vertrags von Nizza ausgesprochen. Sein Hauptargument gegen den Reformvertrag ist, dass die Union dadurch an Demokratie einbüße und Irlands Stimme geschwächt würde. Des Weiteren wirft er der Regierung eine einseitige Informationskampagne vor und hat diesbezüglich bereits Anfang Januar 2008 eine Beschwerde bei der »Standards in Public Office Commission« gegen die Webseite der Regierung zum Reformvertrag eingelegt.²⁹

²⁴ »Minister outlines campaign strategy«, in: *Irish Times*, 2.01.08 und »Minister for European Affairs launches booklet on the Reform Treaty«, *Pressemitteilung des irischen Außenministeriums*, 13.02.08.

²⁵ »The EU Reform Treaty«, *White Paper des irischen Außenministeriums*, April 2008, <http://www.reformtreaty.ie/eutreaty/pDF08-White-paper_6.pdf> (eingesehen am 20.04.08).

²⁶ »A summary guide to the Treaty of Lisbon - EU Reform Treaty«, *National Forum on Europe*, Januar 2008.

²⁷ Vgl. »Ireland suffers identity crisis over neutrality«, in: *BBC news online*, <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2689859.stm>> (eingesehen am 29.2.2008).

²⁸ »Leaflet campaign from »No to Lisbon« group«, in: *RTE news*, 10.01.08; »Anti-treaty group launches campaign«, in: *Irish Times breaking news*, 10.01.08.

²⁹ »Complaint made over treaty website content«, in: *Irish Times*, 5.01.08.

Die Stimmungslage zwei Monate vor dem Referendum - knapper als erwartet

In der aktuellen Debatte um den Reformvertrag wird der Vorsprung der Befürworter immer knapper. Laut einer Umfrage der Red C im Auftrag der Sunday Business Post, der Ende April durchgeführt wurde, betrug der Anteil der Befürworter 35 Prozent während 31 Prozent angaben gegen den Vertrag stimmen zu wollen. Der Anteil der Unentschiedenen ist um drei Punkte im Vergleich zu einer Umfrage Ende Januar auf 34 Prozent gestiegen.³⁰

Bereits Ende Januar 2008 hatten Umfrageergebnisse der TNS/mrbi und Red C in Irland eine Debatte über die Wahlbeteiligung und die Verantwortung der Regierungsparteien in der Informationspolitik ausgelöst.³¹ Die jüngsten Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Referendumskampagne der Regierung die Mehrheit der Bevölkerung nicht überzeugen konnte. Eine weitere mögliche Erklärung für den Anstieg der Vertragsgegner könnte die Änderung in der Haltung der Bauern gegenüber dem Vertrag sein.³² Zwar stehen die Bauern (vertreten durch die Interessengruppe Irish Farmers Association - IFA) dem Reformvertrag grundsätzlich positiv gegenüber. Jedoch drohen sie offen damit, gegen den Vertrag zu stimmen, falls die EU bei den WTO Verhandlungen, die für Mitte Mai geplant sind, eine Reduzierung der Importtarife für Landwirtschaftsprodukte zustimmt.³³ Die Strategie der IFA ist jedoch nicht ohne Risiko: ein Nein Votum bei dem bevorstehenden Referendum könnte ihre Verhandlungsposition für zukünftige Gespräche untergraben.

Auch die Zustimmung der Gewerkschaften ist zurzeit ungewiss. Die Dachorganisation der Gewerkschaften, der Irish Congress of Trade Unions (Ictu), wird am 18. Mai über seine Position zum Reformvertrag entscheiden. Zwar hat bereits die Civil und Public Service Union (CPSU) sich für eine Zustimmung des Vertrags ausgesprochen. Jedoch ist die Ankündigung der größten Handwerker-gewerkschaft, Technical Engineering and Electrical Union (TEEU), sich für ein „Nein“ zum Vertrag stark zu machen, ein Rückschlag für die Kampagne der Befürworter. Auslöser für diese Haltung sind drei Urteile, die jüngst vom Europäischen Gerichtshof verkündet wurden³⁴ und die nach Ansicht der Gewerkschaft zu einer Benachteiligung der Arbeitnehmer führen. Eamon Devoy, Generalsekretär der TEEU, behauptet, die geplanten Reformen würden ausschließlich großen Unternehmen zu Gute kommen. Vertragsbefürworter dagegen argumentieren, dass gerade die Rechte der Arbeiter durch den Reformver-

³⁰ »Poll shows dramatic fall in support for Lisbon Treaty«, in: *Sunday Business Post*, 27.04.08. Bei einer Umfrage der Sunday Business Post/Red C Ende Januar waren 45 Prozent für und 25 Prozent gegen den Vertrag vgl. »Lisbon: the stage is set for campaign«, in: *Sunday Business Post*, 27.01.08.

³¹ »Two-thirds of voters undecided on Lisbon Treaty«, in: *Irish Times*, 26.01.08 »Lisbon polls dispel complacency«, in: *Irish Times*, 28.01.08; *Questions and Answers*, RTE 1 TV, 28.01.08, <www.rte.ie/news/qanda> (eingesehen am 29.2.2008); »Let the Referendum Commission give us all the EU treaty facts and keep powerful lobbies well out of it«, (Gemeinsamer, offener Brief von verschiedenen bekannten Persönlichkeiten (Vertragsbefürworter und -gegner), welcher in verschiedenen irischen Zeitungen veröffentlicht wurde), in: *Examiner*, 30.01.08.

³² »EU will be worried by shift towards No vote«, in: *Sunday Business Post*, 27.04.08.

³³ »Irish farmers link EU treaty vote with trade talks«, in: *EU Observer*, 18.04.08.

³⁴ Laval (C-341/059, Viking (C-438/05) und Rüffert (C-346/06).

trag gesichert würden, da mit der Inkrafttreten des Vertrags auch die Grundrechtcharta rechtlich verbindlich werde.³⁵

Immer wieder wurde *Fianna Fáil* von der Opposition kritisiert, mit der Festlegung eines Referendumstermins so lange gezögert zu haben.³⁶ Ein entsprechendes Gesetz für eine Verfassungsänderung wurde am 26. Februar 2008 vom Kabinett angenommen. Im Text für die Verfassungsänderung wird, ähnlich wie vor dem zweiten Nizza Referendum, die Beteiligung Irlands an einem Verteidigungsbündnis ausgeschlossen.³⁷ Das Gesetz wurde am 29. April von der *Dáil* verabschiedet. Das Gesetz muss nun vom Oberhaus des irischen Parlaments (*Seanad*) angenommen werden. Gleichzeitig gab Bertie Ahern den Termin für das Referendum bekannt: die Iren werden am 12. Juni über den Reformvertrag abstimmen.³⁸ Anfang März wurde eine Referendumskommission einberufen. Dabei handelt es sich um ein unabhängiges Gremium, dessen Einsetzung durch den Referendum Act von 1998 ermöglicht wurde. Seine Aufgaben bestehen darin, die Öffentlichkeit inhaltlich und objektiv über das Referendum zu informieren und die Wahlbeteiligung zu erhöhen.

Die positive Einstellung der Bevölkerung gegenüber der europäischen Integration, die von der Presse allgemein vermittelt wird,³⁹ trifft nicht auf alle Politikbereiche zu. Die pro-europäische Position der Regierung zur Öffnung des irischen Arbeitsmarktes für Bürger aus den im Jahr 2004 aufgenommenen Mitgliedstaaten spiegelt nicht die Haltung der Bürger wider. Laut einer Umfrage der Irish Times und TNS/mrbi im Januar 2006 waren 78 Prozent der Befragten der Meinung, dass die Bürger aus diesen Mitgliedstaaten eine Arbeitserlaubnis beantragen müssten, bevor sie nach Irland kommen. 41 Prozent meinten, es gebe genug ausländische Arbeiter und 29 Prozent es gebe zu viele.⁴⁰ Tatsächlich beschloss die irische Regierung wie die meisten anderen Mitgliedstaaten nach der Erweiterung 2007, den Zugang zum Arbeitsmarkt für bulgarische und rumänische Arbeitnehmer zu beschränken.⁴¹

Die Eurobarometer-Umfragen unterstreichen zwar, dass die Iren grundsätzlich eine sehr positive Einstellung gegenüber der EU haben (74 Prozent halten die EU-Mitgliedschaft für eine gute Sache, und 87 Prozent sind der Meinung, dass ihr Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert hat, die

³⁵ »EU court judgements affecting Irish treaty campaign«, in: *EUObserver*, und »Craft union calls for rejection of EU treaty«, *Irish Times*, beide 06.05.08.; »Unions at odds over Lisbon Treaty«, in: *RTE news*, 6.05.08. Vgl. auch Diskussion zwischen Eamon Devoy und Blair Hogan (Generalsekretär der CPSU) in: RTE Radio, *Morning Ireland*, 6.05.08, <http://www.rte.ie/news/2008/0506/eulibson.html> (eingesehen am 09.05.08).

³⁶ »Ireland remains unclear on EU treaty poll date«, in: *EU observer*, 29.01.08; »Decision soon on timing of treaty poll, says Minister«, in: *Irish Times*, 29.01.08; »Government starts Lisbon Treaty ratification process«, in: *Examiner*, 29.01.08; »Opposition talks due as Cabinet backs draft of Lisbon Treaty Bill«, in: *Irish Times*, 13.02.08; »Ahern points to early summer EU vote«, in: *RTE news*, 8.02.08.

³⁷ »Cabinet agrees Lisbon Treaty wording over common defence«, in: *Irish Times*, 27.02.08 und »Dublin agrees wording for EU treaty referendum bill«, in: *EU Observer*, 27.02.08.

³⁸ »Ireland aims to hold EU poll on June 12«, in: *Agence France Presse*, 2.04.08; »Irischer Referendumstermin gesetzlich verankert«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.04.08 und »Cowen insists party will have strong Yes campaign«, in: *Irish Times*, 29.04.08.

³⁹ Vgl. z.B. »Wo der polnische Klempner willkommen ist« sowie: »Schwärmen für Europa«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2.03.06.

⁴⁰ Vgl. »Irish wants permits brought back for workers from new EU states - Poll«, in: *EU business online*, 23.01.06; »78% want permit system for EU migrants«, in: *Irish Times*, 23.01.06.

⁴¹ »Government to restrict workers from Romania and Bulgaria«, in: *Irish Times*, 28.08.06.

höchste Quote der EU).⁴² Diese positive Grundhaltung beschränkt sich aber hauptsächlich auf den wirtschaftlichen Bereich, in dem Irland stark von der EU-Mitgliedschaft profitiert hat, und schlägt sich nicht in einer Unterstützung für weitere Integrationsschritte nieder. Besonders kritisch werden die Einführung von Mehrheitsentscheidungen und die außen- und sicherheitspolitische Integration betrachtet.⁴³ Entscheidend könnte in diesem Zusammenhang auch der Ablauf der ESVP-Mission im Tschad sein, an dem Irland die operative Führung übernimmt und sich mit ca. 400 Soldaten beteiligt.⁴⁴ Die Operation findet angesichts der aktuellen Kämpfe zwischen Regierungstruppen und Rebellen in einem sehr kritischen Umfeld statt und musste bereits mehrfach verschoben werden. Falls es zu einer Parteinahme Frankreichs für den amtierenden Präsidenten Déby und/oder Verlusten auf irischer Seite käme, könnte dies von Vertragsgegnern zur Stärkung ihrer Argumentation instrumentalisiert werden.

Zusätzlich beteiligt sich Irland nach einer Gesetzesänderung im Sommer 2006 seit Januar 2008 nun an einer EU-Battlegroup.⁴⁵ Die Beteiligung Irlands an friedenserhaltenden oder militärischen Aktionen unterliegen dem so genannten »triple lock«, d.h. Entscheidungen für Einsätze können erst nach einem Mandat des UN-Sicherheitsrates, der irischen Regierung und des irischen Parlaments getroffen werden. Für die Beteiligung an Battlegroups wurde der »triple lock« jedoch durch die erwähnte Gesetzesänderung modifiziert: eine Teilnahme an humanitären Einsätzen ist auch ohne ein spezifisches UN-Mandat möglich. Mit dieser Änderung wollte die Regierung verhindern, dass die zukünftige Teilnahme Irlands an Friedensmissionen durch ein Veto im Sicherheitsrat blockiert werden könnte.⁴⁶

Trotz der generell pro-europäischen Haltung der Iren könnten diese Kritikpunkte durchaus Auswirkungen auf den Ausgang des Referendums haben. Gleichzeitig ist ein beträchtlicher Anteil der Wähler mit Blick auf eine Befürwortung oder Ablehnung des Vertrags von Lissabon noch unentschieden. Wie das erste Nizza Referendum gezeigt hat, kann eine niedrige Wahlbeteiligung einen negativen Ausgang des Referendums begünstigen. Obwohl die Nizzagegner eine Minderheit bildeten, waren sie durchaus in der Lage, Wähler zu mobilisieren. Im Gegensatz dazu wurde der Regierung auch in der aktuellen Debatte um den Reformvertrag Untätigkeit vorgeworfen.⁴⁷

⁴² Vgl. *Standard Eurobarometer 68. Erste Ergebnisse*, Dezember 2007.

⁴³ Vgl. »Irish support EU but feel left out of decision-making«, in: *Irish Times*, 19.12.07.

⁴⁴ »Irish troops for Chad next week as EU mission resumes«, in: *Irish Times*, 11.02.08.

⁴⁵ »First for Army as 100 troops on standby for EU battlegroup«, in: *Irish Times*, 2.01.08.

⁴⁶ 2003 wurde eine Beteiligung Irlands an einer Friedensmission in Mazedonien durch ein Veto Chinas im UN Sicherheitsrat verhindert. Einige Parteien (Fine Gael, Progressive Democrats) befürworteten deshalb eine Aufhebung des »triple locks«. Die Sinn Féin und die Green Party lehnen jede Auflockerung der Regelung ab. Fianna Fáil hat schließlich, unterstützt von Labour, sich mit ihrer Kompromisslösung durchgesetzt. Vgl. zur Debatte: »Minister defends EU battlegroups«, in: *Irish Times*, 29.06.06; »Political parties divided over definition of Irish neutrality«, in: *Irish Times*, 1.07.06; »Beyond Neutrality - Security, Social Justice and Responsibility«, *Fine Gael Policy document*, 29.05.03; »EU's military ambitions clear«, in: *Irish Times*, 29.01.08.

⁴⁷ »FG attacks Government inaction over EU Treaty«, *Irish Examiner*, 6.11.07. Der Regierung wurde auch vorgeworfen vor dem ersten Nizza Referendum die Wähler unzureichend informiert zu haben, vgl. z.B. Brigid Laffan and Adrian Langan, »Securing a ›Yes‹: from Nice I to Nice II«, *Notre Europe*, Policy Paper No. 13, April 2005. Zum Verhältnis zwischen einer niedrigen Wahlbeteiligung und einem negativen Referendumsausgang siehe auch: »Soft supporters of EU need to be inspired to vote Yes to Lisbon«, in: *Irish Times*, 30.01.08.

Deutliche Unterstützung seitens der Regierung - Unentschlossenheit unter den Wählern

Seitdem Bertie Ahern (*Fianna Fáil*) bei den Wahlen im Mai 2007 zum dritten Mal in seinem Amt als Premierminister bestätigt wurde, ist seine Popularität stetig zurückgegangen. Grund dafür sind diverse innenpolitische Krisen, vor allem aber Unregelmäßigkeiten in den persönlichen Finanzen des Premiers und Unmut über Gehaltserhöhungen von Ministern.⁴⁸ Trotz sinkende Zustimmung unter der Bevölkerung und der Tatsache, dass seine Fähigkeit, ein Referendum zu gewinnen von Oppositionsführer Kenny regelmäßig in Frage gestellt wurde⁴⁹, kam Aherns Ankündigung Anfang April, er würde sein Amt als Premierminister und Parteichef von *Fianna Fáil* zum 6. Mai niederlegen, selbst für sein Kabinett überraschend. Als Grund für seinen Rücktritt gab Ahern an, er wolle nicht, dass die Regierungsgeschäfte und insbesondere die Referendumskampagne durch die Fragen seiner persönlichen Finanzen, die von einem Untersuchungsausschuss untersucht werden, negativ beeinflusst werden. Die Reaktionen auf Aherns Entscheidung waren gemischt: während einige Beobachter dies als positiv für das Referendumsergebnis werteten,⁵⁰ sah z.B. die Kommission ein Personalwechsel an der Regierungsspitze knapp zwei Monate vor dem Referendum mit Besorgung.⁵¹ Der Übergang verlief jedoch rasch und ohne innerparteiliche Machtkämpfe. Aherns Nachfolger wird der bisherige Vizepremier und Finanzminister, Brian Cowen. Er wurde knapp eine Woche nach Aherns Rücktritt zum Parteichef von *Fianna Fáil* ohne Gegenkandidat gewählt. Schon nach den Wahlen 2007 hatte Ahern erklärt, es sei nahe liegend, dass Cowen sein Nachfolger werde.⁵²

Cowen wurde am 7. Mai von der *Dáil* zum neuen Premierminister gewählt und stellte am gleichen Abend sein neues Kabinett vor. Auch wenn es hier erwartungsgemäß keine großen Überraschungen gab, wurden viele wichtige Ressorts umbesetzt. Der bisherige Außenminister Dermot Ahern wechselt ins Justizministerium, sein Nachfolger wird Micheál Martin, der bisherige Minister für Gewerbe, Handel und Arbeit.⁵³ Mary Coughlan, die bisherige Agrarministerin, übernimmt Martins Ressort und wird auch Cowens Nachfolger als Vizepremier. Brendan Smith, der bisher kein Ressort hatte, wird neuer Agrarminister. Vielleicht die einzige überraschende Ernennung war Cowens Nachfolger als Finanzminister,

⁴⁸ »Ministers' pay rise blunder now obvious«, in: *Irish Times*, 28.01.08 und »Paying the Piper«, in: *The Economist*, 01.11.2007.

⁴⁹ Vgl. z.B. »EU treaty referendum would fail if Ahern still in office, says FG«, in: *Irish Times*, 15.11.08. Siehe außerdem,

»Riskante Referenden«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18.10.07; Hugo Brady, *Bad omens loom over Irish Referendum*, Centre for European Reform, Februar/März 2008.

⁵⁰ »Taoiseach calls time and announces May 6th departure«, in: *Irish Times*, 03.04.08; »Ahern resignation boosts chances of Yes vote«, in: *Europolitics*, 7.04.08.

⁵¹ »Barroso bedauert Rücktrittsankündigung Aherns«, AP, 02.04.08; »Bertie Ahern's resignation could complicate matters for Irish referendum on the Lisbon Treaty«, in: *Agence Europe*, 03.04.08; »Cowen 'to boost' Lisbon campaign«, in: *Irish Times Breaking news*, 10.04.08.

⁵² »Ahern's anointing of Cowen as his successor may not be a selfless act«, *Irish Times*, 22.06.07 und »Ahern's authority slipping as Cowen grows in stature«, in: *Irish Times*, 29.09.07.

⁵³ »Taoiseach reveals new front bench«, *RTE News*, 7.05.08 und »Cowen's Cabinet and agenda«, in: *Irish Times*, 8.05.08.

Brian Lenihan (bisher Justizminister) der erst seit elf Monaten im Kabinett sitzt.⁵⁴

Einerseits erscheint Aherns Rücktritt durchaus als eine taktische Entscheidung der Regierung in der Referendumskampagne, denn das Risiko einer „Protestwahl“ gegenüber der Regierung wird dadurch verringert. Tatsächlich war in Umfragen ein leichter Anstieg der Zustimmungswerte für *Fianna Fáil* zu verzeichnen nachdem Cowen als Aherns Nachfolger bestätigt wurde.⁵⁵ Andererseits scheint die Referendumskampagne der Regierung während Aherns „langem Abschied“ aus dem Amt ins Stocken geraten zu sein. Spekulationen über die mögliche Zusammensetzung von Cowens neuer Kabinett lenkten zusätzlich von der Debatte um den Reformvertrag ab.⁵⁶

Insgesamt wird innenpolitisch hoher Druck aufgebaut, für den Vertrag zu stimmen. In seiner Rede vor dem *Dáil* nach seiner Wahl, nannte Cowen die Ratifizierung des Reformvertrags seine „dringendste und wichtigste Aufgabe“.⁵⁷ Befürworter haben betont, Irland würde sich im Falle einer Ablehnung des Vertrags von Europa isolieren und »lächerlich machen«.⁵⁸ Ob sie mit derartigen Argumenten ein positives Ergebnis im bevorstehenden Referendum erreichen werden, scheint jedoch fraglich. Ebenso reicht es nicht aus, die Wähler damit zu überzeugen, indem v.a. die bisherigen Vorteile der EU Mitgliedschaft hervorgehoben werden. Die Diskussionen, die seit Anfang April in der Öffentlichkeit stattfinden, zeigen, dass sich die Iren Sorgen, der Lissabonner Vertrag könnte den status quo zu Ungunsten Irlands verändern.

Vertragsgegner nutzen die Komplexität des Vertrags aus, um Ängste zu schüren, indem sie Themen aufgreifen, die inhaltlich nicht mit dem Vertrag zusammenhängen (wie die Frage der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung).⁵⁹ Die Umfrageergebnisse zeigen, dass sich ein Drittel der Wählerschaft weiterhin keine Meinung zum Vertrag gebildet hat und eine Mehrheit die Vertragsinhalte nicht versteht.⁶⁰ Das Referendum zum Vertrag von Nizza hat bereits die Konsequenzen einer mangelhaften Informationspolitik vor Augen geführt. Vor diesem Hintergrund wird es in der aktuellen Debatte entscheidend sein, wie die Befürworter mit den Ängsten der Wähler - eine Schwächung von Irlands Stimme in Europa und eine mögliche Aushebelung der irischen Neutralität - umgehen und inwiefern sie aktive und auf Fakten basierende Überzeugungsarbeit leisten.

⁵⁴ »Cowen gives Cabinet fresh look with more changes than expected«, in: *Irish Times*, 8.05.08.

⁵⁵ »Lisbon unsettles the parties«, in: *Sunday Business Post*, 27.04.08.

⁵⁶ »Urgent need to restart stalled treaty campaign«, in: *Irish Times*, 8.05.08; »Cowen not short of challenges facing him«, in: *Irish Times*, 7.05.08.

⁵⁷ Full text of Brian Cowen's *Dáil* speech, in: *Irish Times Breaking News*, 07.05.08.

⁵⁸ »EU treaty rejection would cut us adrift, says Ahern«, in: *Irish Times*, 14.12.07; »Rejecting EU Treaty will make us a joke - McCreevy«, in: *Irish Times*, 04.12.07.

⁵⁹ »Confusion about treaty needs to be dispelled, forum told«, in: *Irish Times*, 25.04.08.

⁶⁰ »Only one in 20 voters knows what treaty says«, in: *Irish Times*, 29.04.08.