

Positionen und Strategien von Großbritannien und Irland bei den  
Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam

## **Magisterarbeit**

Verfasser:

Jürgen Lutz

Mat. Nr. 01/292994

Gutachter:

Prof. Dr. Gerald Schneider

Prof. Dr. Leonhard Neidhart

Konstanz, Juni 1998

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
1.1	Fragestellung	1
1.2	Begründung der Fallauswahl	2
1.3	Vorgehensweise	4
<b>2</b>	<b>THEORIE</b>	<b>5</b>
2.1	<b>Theoretische Grundlagen</b>	<b>5</b>
2.1.1	Das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik	5
2.1.2	Der Beitrag von Spiel- und Verhandlungstheorie	6
2.2	<b>Die Auswirkungen innenpolitischer Faktoren</b>	<b>9</b>
2.2.1	Der Zwei-Ebenen-Ansatz von Robert Putnam	9
2.2.2	Kritik und Erweiterung des Ansatzes	12
2.2.3	Die Bedeutung von Unsicherheit und Glaubwürdigkeit	14
2.2.4	Der Einfluß innenpolitischer Faktoren	15
2.2.5	Der Zwei-Ebenen-Ansatz im Kontext der EU	19
2.2.6	Zusammenfassung und Hypothese	21
2.3	<b>Die Auswirkungen von Machtasymmetrien</b>	<b>22</b>
2.3.1	Die Bedeutung von Macht in den internationalen Beziehungen	22
2.3.2	Der Nutzen von Machtasymmetrien	23
2.3.3	Zusammenfassung und Hypothese	26
<b>3</b>	<b>OPERATIONALISIERUNG</b>	<b>27</b>
3.1	Methodisches Vorgehen	27
3.2	Definition und Messung der Variablen	28
3.3	Quellen	32

<b>4</b>	<b>DER VERTRAG VON AMSTERDAM</b>	<b>35</b>
<b>4.1</b>	<b>Der Verlauf der Verhandlungen</b>	<b>35</b>
<b>4.2</b>	<b>Die Ergebnisse der Verhandlungen</b>	<b>39</b>
4.2.1	Die wichtigsten Veränderungen	39
4.2.2	Verteidigungs- und Sicherheitspolitik	41
4.2.3	Die Integration des Schengen-Abkommens	44
<b>5</b>	<b>GROßBRITANNIEN</b>	<b>46</b>
<b>5.1</b>	<b>Die Europapolitik Großbritanniens</b>	<b>46</b>
<b>5.2</b>	<b>Positionen und Strategien der Regierung</b>	<b>47</b>
5.2.1	Die Regierung unter John Major	47
5.2.2	Die Regierung unter Tony Blair	51
<b>5.3</b>	<b>Innenpolitische Faktoren</b>	<b>56</b>
5.3.1	Positionen und Einfluß der Parteien und Interessengruppen	56
5.3.2	Die Einstellung der Bevölkerung	60
5.3.3	Institutionelle Faktoren	63
<b>5.4</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>64</b>
<b>6</b>	<b>IRLAND</b>	<b>67</b>
<b>6.1</b>	<b>Die Europapolitik Irlands</b>	<b>67</b>
<b>6.2</b>	<b>Positionen und Strategien der Regierung</b>	<b>68</b>
<b>6.3</b>	<b>Innenpolitische Faktoren</b>	<b>75</b>
6.3.1	Positionen und Einfluß der Parteien und Interessengruppen	75
6.3.2	Die Einstellung der Bevölkerung	77
6.3.3	Institutionelle Faktoren	82
<b>6.4</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>83</b>

<b>7</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>85</b>
7.1	Vergleich von Großbritannien und Irland	85
7.2	Schlußbemerkungen und Ausblick	88
<b>8</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>90</b>
8.1	Interviews	90
8.2	Verwendete Quellen	91
8.3	Literaturverzeichnis	92

### **Verzeichnis der Tabellen**

Tabelle 1:	Ergebnis der Wahlen in Großbritannien am 1. Mai 1997	62
Tabelle 2:	Ergebnis der Wahlen in Irland am 6. Juni 1997	79
Tabelle 3:	Ergebnisse der irischen Referenden über die EU	80
Tabelle 4:	Zusammenfassung der Ergebnisse	86

## Abkürzungsverzeichnis

EC	=	European Community
EEA	=	Einheitlich Europäische Akte
EG	=	Europäische Gemeinschaft
EGV	=	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EPZ	=	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	=	Europäische Union
EUV	=	Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)
EWS	=	Europäisches Währungssystem
GASP	=	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IGC	=	Intergovernmental Conference
NATO	=	North Atlantic Treaty Organisation
OSZE	=	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UK	=	United Kingdom
UN	=	Vereinte Nationen
USA	=	Vereinigte Staaten von Amerika
WEU	=	Westeuropäische Union
WWU	=	Wirtschafts- und Währungsunion

# 1 Einleitung

## 1.1 Fragestellung

Am 17. Juni 1997 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der 15 Staaten der Europäischen Union (EU) in Amsterdam nach 15monatigen Verhandlungen einen neuen Vertrag. Er besiegelte die Ergebnisse der Regierungskonferenz und stellte nach der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht die dritte umfassende Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft (EG) dar.

In dieser Arbeit sollen anhand einer *vergleichenden Fallanalyse* die Positionen und Strategien von Großbritannien und Irland<sup>1</sup> bei diesen Verhandlungen dargestellt und analysiert werden. Die Erfolgsaussichten der angewandten Positionen und Strategien werden dabei als *abhängige Variable* betrachtet. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht daher die Frage, wie sich der Erfolg bzw. Mißerfolg von Positionen und Strategien erklären läßt.

Als mögliche Erklärungen werden zwei *unabhängige Variablen* geprüft:

Die Leithypothese postuliert, daß die relative Verhandlungsmacht eines Staates wesentlich durch die *Auswirkungen innenpolitischer Faktoren* bestimmt wird. Diese theoretischen Überlegungen basieren auf dem von Putnam (1988), Moravcsik (1993a) und Evans (1993) formulierten Zwei-Ebenen-Ansatz, der einen Rahmen für die Analyse des Einflusses von innenpolitischen und internationalen Faktoren auf internationale Verhandlungen darstellt (Moravcsik 1993a: 15). Es soll gezeigt werden, daß Putnams These, der zufolge ein kleiner Verhandlungsspielraum ein Verhandlungsvorteil darstellt, modifiziert werden muß. Ob innenpolitische Hindernisse zu einem Verhandlungsvorteil auf internationaler Ebene führen, hängt davon ab, ob dies der anderen Seite *glaubhaft* vermittelt werden kann.

Als Alternative soll eine Hypothese geprüft werden, die als bestimmende Determinante für die Verhandlungsmacht eines Staates *Machtasymmetrien auf der Ebene des internationalen Systems* sieht. Zentral ist hierbei der Ansatz von Harrison Wagner

---

<sup>1</sup> In dieser Arbeit wird das "Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland" als *Großbritannien* und die "Republik Irland" als *Irland* bezeichnet.

(1988), der zeigt, daß Asymmetrien in Verhandlungen nicht immer dem Mächtigeren nutzen.

Der *Untersuchungszeitraum* umfaßt die Zeit der Regierungskonferenz, die mit der Festlegung des Arbeitsprogrammes am 29. März 1996 in Turin begann und mit der Einigung in Amsterdam am 17. Juni 1997 endete.

Thematisch wird ein Schwergewicht auf zwei Themengebiete gelegt, in denen Großbritannien und Irland ähnliche Positionen vertraten:

- Die Verhinderung einer vertieften verteidigungs- und sicherheitspolitischen Integration im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und
- eine Ausstiegsklausel bei der Übernahme des Schengen-Abkommens, das unter anderem die Abschaffung der internen Grenzkontrollen vorsieht.

Bei der Analyse der innenpolitischen Ebene stehen die Wahlen in beiden Ländern im Mittelpunkt. In Großbritannien wurde am 1. Mai 1997 die Konservative Partei von John Major durch einen Sieg der Labour-Partei unter Tony Blair von der Regierung abgelöst; in Irland verlor im Juni das Mitte-Links-Bündnis unter John Bruton die Wahlen gegen Bertie Ahern, der seither mit einer Mitte-Rechts-Koalition regiert.

Der Konflikt um Nordirland stellt zweifellos das wichtigste Problem im Verhältnis beider Staaten dar. Da diese Problematik jedoch für den Vergleich der Positionen und Strategien während der Regierungskonferenz nicht von vorrangiger Bedeutung ist, wird sie in dieser Arbeit weitgehend ausgeklammert.

## **1.2 Begründung der Fallauswahl**

Der europäische Einigungsprozeß hängt vor allem von Verhandlungen ab. Als vorherrschendes Instrument dienen sie dazu, Inhalte zu erarbeiten und deren Durchführung zu ermöglichen (Wallace 1996: 32). Es ist daher wichtig, die Bedeutung von Verhandlungen für den europäischen Integrationsprozeß und die Verhandlungsmacht der beteiligten Staaten zu analysieren.

Bei Vergleichen von EU-Mitgliedstaaten werden in Untersuchungen meistens die Positionen größerer Staaten herangezogen, um zu neuen theoretischen Erkenntnissen zu gelangen. Da aber bereits jetzt neun der 15 Mitgliedstaaten weniger als zehn Millionen

Einwohner Millionen haben und die geplante Osterweiterung den Anteil kleiner Staaten erhöhen wird, ist es wichtig, auch den Einfluß kleinerer Staaten näher zu untersuchen. Im Vergleich zu einem größeren Staat kann deutlich werden, wo Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede in Positionen, Strategien und der Verhandlungsmacht liegen. Eine genauere Untersuchung des Einflusses und der Verhandlungsmacht kleinerer EU-Staaten im Vergleich zu einem größeren Staat erscheint folglich als relevantes empirisches und theoretisches Problem.

Großbritannien und Irland verbinden in Abgrenzung zu anderen EU-Staaten eine Reihe von Gemeinsamkeiten, wie die institutionelle Struktur, die geographische Lage, historische Erfahrungen mit Europa und ähnliche Positionen in verschiedenen Politikfeldern, wie z.B. in der Betonung der wirtschaftlichen Integration. Bei einer vergleichenden Fallanalyse ist es wichtig, daß die untersuchten Fälle auch Gemeinsamkeiten aufweisen; für den Vergleich eines großen mit einem kleinen EU-Staat erscheint die Auswahl von Großbritannien und Irland deshalb geeignet.

Der Zwei-Ebenen-Ansatz von Robert Putnam lenkte die Forschung auf die genauere Analyse der Auswirkung *innenpolitischer Hürden* auf die Verhandlungsmacht eines Staates. Die beiden Fallanalysen bieten durch die nationalen Wahlen und die damit verbundenen Regierungswechsel während des Untersuchungszeitraums einige Ansatzpunkte, die theoretischen Überlegungen und Ansätze zur Bedeutung innenpolitischer Faktoren empirisch zu überprüfen.

Da in *Irland* laut Verfassung die Bevölkerung weiteren Integrationsschritten in einer Volksabstimmung zustimmen muß, läßt sich der Einfluß von Referenden auf Verhandlungsstrategien untersuchen. Dabei kann die Kontextabhängigkeit von Verweisen auf institutionelle Faktoren gezeigt werden, weil Irland anders als Dänemark durch die klaren Mehrheiten vorangegangener Referenden dieses Mittel nur eingeschränkt als Verhandlungsvorteil nutzen kann.

Im Falle *Großbritanniens* können verschiedene Konstellationen von Mehrheitsverhältnissen und der Geschlossenheit von Regierungen untersucht werden. John Major war ein unpopulärer Regierungschef an der Spitze einer besonders in der Europafrage tief gespaltenen Partei, die zuletzt nur noch über eine sehr kleine Parlamentsmehrheit verfügte. Sein Nachfolger Tony Blair hingegen gilt als äußerst populär und verfügt über eine komfortable Mehrheit.



### 1.3 Vorgehensweise

Zu Beginn des theoretischen Teils wird das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik diskutiert. Dabei wird besonders auf die unterschiedlichen Analyseebenen und die Bedeutung von Spiel- und Verhandlungstheorie für das Verständnis von internationalen Verhandlungen eingegangen. Anschließend werden die Hypothesen theoretisch hergeleitet, wobei ein Schwerpunkt auf die Diskussion über die Auswirkungen innenpolitischer Faktoren gelegt wird.

Im Kapitel über die Operationalisierung wird das methodische Vorgehen beschrieben. Die wichtigsten Variablen werden definiert und auf deren Messung eingegangen. In einem weiteren Schritt werden die verwendeten Quellen dargestellt und diskutiert.

Zu Beginn des empirischen Teils folgt eine Darstellung des Verlauf und der Ergebnisse der Regierungskonferenz. In bezug darauf werden für Großbritannien und Irland getrennt die Positionen und Strategien der jeweiligen Regierungen beschrieben und ihr Erfolg bzw. Mißerfolg beurteilt. In weiteren Unterkapiteln wird der Einfluß innenpolitischer Faktoren diskutiert. Im Falle Großbritanniens erfolgt eine getrennte Darstellung der konservativen Regierung unter Major und der Labour-Regierung von Blair. Dabei soll gezeigt werden, daß Major seine innenpolitischen Beschränkungen nicht als Verhandlungsvorteil verwenden konnte, da seine Drohungen den europäischen Partnern nicht glaubhaft vermittelt werden konnten. Sein Nachfolger Blair hingegen konnte bei geringeren Beschränkungen ähnliche Positionen durch das Versprechen konstruktiver Zusammenarbeit auf internationaler und glaubhafter Verpflichtungen auf nationaler Ebene weitgehend durchsetzen.

Der Fall Irland soll verdeutlichen, daß auch ein kleiner Staat ohne nennenswerte innenpolitische Beschränkungen durch kooperatives Verhalten in Verhandlungen Erfolge erzielen kann. Hervorzuheben ist die weiter bestehende Abhängigkeit von Großbritannien, die einen wichtigen Einflußfaktor für die Positionen und Strategien und deren Erfolgsaussichten darstellt.

Im Schlußteil werden die wichtigsten Punkte zusammengefaßt und die Ergebnisse der Fallanalysen verglichen. Es wird argumentiert, daß die Hypothese über Machtasymmetrien zwar wichtige Erklärungen liefert, die Einbeziehung der innenpolitischen Ebene aber zur Erklärung von Erfolg bzw. Mißerfolg notwendig ist. Die Leithypothese liefert deshalb eine adäquatere Erklärung für die Fragestellung dieser Arbeit.

## 2 Theorie

### 2.1 Theoretische Grundlagen

#### 2.1.1 Das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik

Zur Analyse internationaler Politik unterscheidet Kenneth Waltz (1959) zwischen drei Erklärungsperspektiven bzw. –ebenen. Theorien der internationalen Beziehungen lassen sich diesen drei Ebenen zuordnen (vgl. Singer 1960, Moravcsik 1993a: 5)<sup>2</sup>:

- *Individuelle Ebene*: Psychologischen Ansätzen führen staatliches Handeln auf persönliche Charakteristika der Entscheidungsträger zurück.
- *Innerstaatliche Ebene*: Liberale Theorien betrachten vorrangig gesellschaftliche Faktoren. Staatliches Handeln wird demzufolge durch Faktoren wie staatliche Institutionen, politische Kultur und der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft determiniert.
- *internationale/systemische Ebene*: Dem Realismus zufolge ist staatliches Handeln durch die Position eines Staates im internationalen System und die sich daraus ergebende Macht bestimmt. Änderungen der Außenpolitik erfolgen nur durch veränderte externe Bedingungen.

Die Problematik der Auswahl der „richtigen“ Analyseebene zeigt sich auch bei der Analyse außenpolitischer Entscheidungen. Viele Untersuchungen bevorzugen eine Ebene und nehmen Faktoren anderer Ebenen lediglich als zusätzliche Elemente hinzu<sup>3</sup>. Bei der Beurteilung des Verhältnisses von Innen- und Außenpolitik gibt es aber mittlerweile einen Konsens, daß frühere einfache Ansätze, die entweder vom Primat der Innenpolitik oder dem Primat der Außenpolitik ausgehen, das komplexe Verhältnis nicht ausreichend erklären. Es bestehen vielmehr wechselseitige Wirkungen zwischen beiden Ebenen: Einerseits ist die Analyse von Innenpolitik eine Voraussetzung für die systematische

---

<sup>2</sup> Singer (1960) unterscheidet zwischen den Analyseebenen Staat/Außenpolitik einerseits und zwischen der durch Wechselwirkungen entstehenden internationale Politik andererseits. Russett und Starr (1996: 13) unterscheiden sechs Analyseebenen: die Charakteristika und die Rolle der Entscheidungsträger, die Struktur der Regierung, die Gesellschaft, die Beziehung zwischen dem Staat und den internationalen Akteuren und das Weltsystem.

<sup>3</sup> zur Kritik vgl. Moravcsik, 1993a: 6ff.

Analyse von Außenpolitik (Moravcsik 1991: 55), andererseits lösen „Impulse aus der internationalen Umwelt unabhängig von den spezifischen Handlungszusammenhängen, Politikfeldern und unterschiedlichen politischen Systemen Anpassungszwänge auf die staatliche Politik“ (Müller/Risse-Kappen 1990: 382) aus.

Phare und Papayoanou (1997: 4) verweisen auf zwei Möglichkeiten der Synthese zwischen beiden Ebenen: *Konstruktivisten* gehen davon aus, daß sich Staat und System gegenseitigen konstituieren; in der *positivistischen* Synthese wird das Verhältnis als Zwei-Ebenen-Spiel modelliert. In dieser Arbeit wird lediglich letztere Forschungsrichtung weiter verfolgt; auch werden Theorien, die sich auf das psychologische Umfeld konzentrieren, nicht weiter berücksichtigt.

### 2.1.2 Der Beitrag von Spiel- und Verhandlungstheorie

Snidal (1986: 27) fordert, die *Spieltheorie* nicht mehr nur deskriptiv oder als Instrumentarium für Theoriebildung (vgl. z.B. Zürn 1992: 323) zu verstehen, sondern als Theorie der internationalen Beziehungen, die das zielorientierte Verhalten in einem interdependenten internationalen System erklärt.

Den Annahmen der Spieltheorie gemäß wählt jeder Spieler zu Beginn anhand seiner Präferenzordnung eine Strategie (Schmidt/Allan 1994: 2). Cederman zeigt, daß das nationale Interesse aus dem Prozeß der Aggregation individueller Ordnungen folgt, und daß es deshalb möglich ist, den Staat als einheitlichen Akteur zu analysieren (vgl. Cederman 1994: 69).

Phare und Papayoanou (1997: 5) verweisen auf die „rigorose Flexibilität“ der Spieltheorie, die unterschiedliche Modellierungen zuläßt. Für die Verbindung von Innenpolitik und internationaler Politik nennen sie zwei Arten einer möglichen Modellierung: Als Beeinflußung internationaler Strategien durch die Innenpolitik oder als Spiel zwischen Regierung und gesellschaftlichen Akteuren.<sup>4</sup>

Sebenius (1992) verdeutlicht, daß die *Verhandlungstheorie* auf Entscheidungsanalysen und spieltheoretischen Annahmen basiert. Sie stellt somit keine Alternative, sondern eine *Ergänzung* zur Spieltheorie dar. Die wesentlichen Elemente faßt er wie folgt zusammen:

---

<sup>4</sup> Vgl. zu diesen Modellierungen die verschiedenen Artikel des *Journal of Conflict Resolution*, Februar 1997.

Distinctive features of a negotiation analytic approach include an *asymmetrically prescriptive/ descriptive* analytic orientation<sup>5</sup>; a radically *subjective* presumption; the expectation of purposive action but *not full, strategic rationality*; sensitivity to *Pareto-inferior outcomes*; a focus on *changes in perception* of the bargaining set rather than on equilibrium and solution concepts; and a willingness to analyze situations that are not fully specified in advance (eigene Hervorhebung, Sebenius 1992: 26).

In einem bedeutenden Beitrag zeigt Nash mit Hilfe der kooperativen Spieltheorie, daß es bei Verhandlungen zwischen zwei Akteuren unter bestimmten Annahmen<sup>6</sup> eine Verhandlungslösung geben kann. Wesentliches Element hierbei ist die Idee des *Verhandlungsspielraums*, der durch die Mindestziele der Verhandlungspartner festgelegt wird (vgl. Roth 1985: 2).

Rubinstein (1982) beweist in seinem Ansatz, daß es auch bei alternierende Verhandlungsofferten zu einem Gleichgewicht kommen kann. Diesem Modell zufolge hat der Spieler, der zuerst einen Vorschlag unterbreitet, einen entscheidenden Vorteil. Damit stellt *Zeit* einen Machtfaktor bei Verhandlungen dar. In einem späteren Artikel zeigt Rubinstein, daß bei unvollständiger Information Reputation bilden und Signale aussenden zu wichtigen Instrumenten werden (Rubinstein 1985: 1151).

Einen wichtigen Beitrag zum Verständnis von taktischem Verhalten bei Verhandlungssituationen lieferte Thomas Schelling (1960). Er beschrieb das *Paradox der Schwäche*<sup>7</sup>, der freiwilligen Aufgabe von Handlungsfreiheit zur Erhöhung der Verhandlungsmacht.

They rest on the paradox that the power to constrain an adversary may depend on the power to bind oneself; that, in bargaining weakness is often strength, freedom is often strength, freedom may be freedom to capitulate, and to burn bridges behind one may suffice to undo (Schelling 1960: 22).

Bereits er verweist aber auf eine für diese Arbeit entscheidende Einschränkung, nämlich das Risiko sich in eine unverrückbare Position zu bringen und damit auch die Verhandlungen möglicherweise zum Scheitern zu bringen (ibid., 28). Außerdem untersucht er, wie institutionelle und strukturelle Charakteristika von Verhandlungen den Gebrauch von Taktik beeinflussen<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> vgl. hierzu Bazerman/Neale, 1991: 122: Sie zeigen, daß sowohl das *präskriptive*, auf ökonomischen Modellen basierende Modell, als auch das *deskriptive* Modell, das das tatsächliche Verhalten beschreibt, einen wichtigen Beitrag für das Verständnis von Verhandlungen liefern.

<sup>6</sup> Diese Annahmen sind: Invarianz, Effizienz, Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen und Anonymität.

<sup>7</sup> Im folgenden wird diese These als "Schelling-These" bezeichnet.

<sup>8</sup> vgl. Schelling, 1960: 28ff. Er nennt den Einsatz von Agenten, geheime vs. öffentliche Verhandlungen und Kompensationenszahlungen.

Spieltheoretische Modelle zufolge gehen Verhandlungspartner unter zwei *Grundbedingungen* Verhandlungen ein: Unter dem Gesichtspunkt *individueller Rationalität* hat jeder Partner eine beste andere Alternative, deren Nutzen das neue Abkommen mindestens erreichen muß, und das Ziel der *Effizienz*, dem Ausnutzen möglichst vieler gemeinsamer Gewinne (Young 1991: 3). Für Verhandlungen in der EU ist die „beste Alternative“ häufig die Beibehaltung des status quo, d.h. keine weiteren Integrations-schritte.

Zur Erreichung der Ziele können kommunikative Signale in unterschiedlichen Stufen eingesetzt werden: während eine *Warnung* der Übermittlung eines Hinweises dient, kommt bei *Drohungen* das Aussprechen einer Verpflichtung hinzu, die im Ernstfall ausgelöst wird. Ein *Ultimatum* ist eine spezielle Drohung, mit der bei Nichtakzeptanz eines Angebots das Ende von Verhandlungen angekündigt wird. Drohungen bergen jedoch Gefahren, „they can cause the other to lose face and trigger response of inflexibility“ (O’Neill 1991: 104).

Man kann zwischen drei Arten von *Verhandlungsstrategien* unterscheiden, die in der Realität oft in gemischter Form auftreten (Pruitt 1991: 78):

- *Streit/Konflikt*: Situation bei distributiven Nullsummenspielen; die Gegenseite soll durch Versprechungen oder Druck zum Einlenken bewegt werden;
- *Problemlösung*: integratives Verhandeln, um für beide Seiten einen Nutzensgewinn zu erzielen und
- *Nachgeben*: eigene Ansprüche zurücknehmen.

Bei *multilateralen* Verhandlungen stellen sich die zentralen Fragen nach der Bildung von Koalitionen und nach der Verteilung gemeinsamer Gewinne. Dabei ergeben sich zusätzliche taktische Vorgehensweisen, die besonders auf dem Ausnutzen unvollständiger Information basieren, die durch die Restriktion der Kommunikation verursacht wird. Neben der möglichen Bildung von Koalitionen oder (geheimen) Absprachen mit einigen Partnern sind als weitere Taktiken die Veränderung von Themen, der Verhandlungsabfolge und der Anzahl der Partner zu nennen (vgl. Lax/Sebenius 1991: 188ff).

## 2.2 Die Auswirkungen innenpolitischer Faktoren

### 2.2.1 Der Zwei-Ebenen-Ansatz von Robert Putnam

Robert Putnam lieferte 1988 mit seinem Artikel „*Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*” einen elementaren Beitrag zum Verständnis der gegenseitigen Beeinflussung von Innen- und Außenpolitik. Er verfolgt das Ziel, eine Theorie über die simultane Interaktion von innenpolitischen und internationalen Faktoren zu entwickeln. Politik bei internationalen Verhandlungen wird dabei als Zwei-Ebenen-Spiel modelliert:

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences for foreign developments ... Each national leader appears at both game boards (Putnam 1988: 434).

Der Verhandlungsprozeß läßt sich folglich in drei Phasen gliedern: die innenpolitischen Vorverhandlungen, zwischenstaatliche Verhandlungen und letztlich die Ratifikation auf nationaler Ebene.

Die entscheidende theoretische Verbindung zwischen beiden Ebenen bildet die Notwendigkeit, daß alle auf zwischenstaatlicher Ebene ausgehandelten Ergebnisse auf der nationalen Ebene ratifiziert werden müssen. Zentrale Bedeutung kommt dadurch der Art und Größe des Verhandlungsspielraums zu.<sup>9</sup> Bezüglich dieses Verhandlungsspielraums postuliert Putnam zwei zentrale *Hypothesen* (ibid., 437ff):

1. *Größere Verhandlungsspielräume der Verhandlungspartner machen internationale Abkommen wahrscheinlicher*: Um ein Abkommen zu erreichen, müssen sich die Verhandlungsspielräume der Partner überschneiden, entsprechend steigt die Gefahr des Verhandlungsabbruchs, je kleiner die Verhandlungsspielräume sind.

2. *Die relative Größe der Verhandlungsspielräume auf der nationalen Ebene beeinflusst die Verteilung des gemeinsamen Nutzens aus internationalen Verhandlungen*: Ein kleiner Verhandlungsspielraum schränkt die Kompromißfähigkeit ein. Daraus folgert Putnam in Anlehnung an die Schelling-These, daß ein kleiner Verhandlungsspielraum einen Verhandlungsvorteil darstellen kann.

---

<sup>9</sup> In dieser Arbeit wird für Putnams Begriff “winsets” der Begriff “Verhandlungsspielraum” gebraucht. Vgl. Mayer 1992: 797 zur Diskussion über die Unterscheidung von win- und bargaining-set.

Für die Bestimmung des Verhandlungsspielraums nennt Putnam drei *Determinanten* (ibid., 442ff):

1. *Verteilung von Macht, Präferenzen und Koalitionen auf der nationalen Ebene.* Die Interessenlage auf der nationalen Ebene determiniert die Strategie des Verhandlungsführers.

2. *Charakteristika der politischen Institutionen auf der nationalen Ebene.* Neben der Art der Ratifikation ist die Autonomie der Entscheidungsträger entscheidend; eine größere Autonomie vergrößert den Verhandlungsspielraum, schwächt aber die Verhandlungsposition. Eine für diese Fallstudie wichtige Folgerung betrifft die Geschlossenheit der Regierungspartei, je größer die Disziplin innerhalb der Regierungspartei, desto größer ist der Verhandlungsspielraum.

3. *Strategien der Verhandlungsführer auf Ebene I.* Dem Verhandlungsführer kommt als einziger formaler Verbindung beider Ebenen eine besondere Rolle zu. Als mögliche Motive nennt Putnam die Verbesserung der eigenen innenpolitischen Position, die innenpolitische Machtverschiebung zu seinen Gunsten und die Verfolgung eigener Interessen.

Einige Elemente von Putnams Ansatz wurden von Moravcsik (1993a) und Evans (1993) weiterentwickelt. Das Ziel ihres integrativen Ansatzes ist es von der Metapher zur Theorie zu gelangen und einen Rahmen zu schaffen, der die systematische Integration von innenpolitischen und individuellen Einflüsse ermöglicht (Moravcsik 1993a: 33). Verhandlungen werden definiert als „double-edged process ... an inter-active process, simultaneously shaped by the pursuit of international gains and the political dynamics of domestic ratification“ (Evans 1993: 397). Zentraler Akteur ist der Verhandlungsführer, der simultan innenpolitische und internationale Implikationen seines Handelns kalkulieren muß.

Durch die Spezifizierung der innenpolitischen Bedingungen zeigt Moravcsik, daß dem Verhandlungsführer verschiedene strategische Möglichkeiten zur *Manipulation der Beschränkungen* zur Verfügung stehen:

Gegenüber der *eigenen Bevölkerung* kann der Verhandlungsführer versuchen, durch eine Verbindung mit anderen populären Themen oder durch eine Veränderungen der innenpolitischen Institutionen die Ratifikation des Abkommens zu erreichen. Außerdem bestehen die Möglichkeiten der *Synergie*, dem Ausnutzen internationaler Abkommen zur

Änderung innenpolitischer Ergebnisse und der *Kollusion*, der gegenseitigen Unterstützung mit anderen Staatschefs.

Um auf der *internationalen Ebene* Verhandlungsvorteile zu erzielen, kann versucht werden, die eigenen innenpolitischen Beschränkungen zu verändern. Durch „Hände binden“, d.h. der Verkleinerung des Verhandlungsspielraums, soll die andere Seite zum Einlenken gebracht werden. Aus den Ergebnissen von Fallstudien zieht Evans den Schluß, daß sich diese Strategie empirisch nicht bestätigt. Die Verhandlungsführer versuchen vielmehr die eigene Autonomie zu vergrößern, die aber durch die prozessuale Logik von Verhandlungen und der politischen Logik zunehmender innenpolitischer Mobilisierung im Verlauf der Verhandlungen abnimmt (Evans 1993: 402ff)<sup>10</sup>.

Als weiteres Element werden *Drohungen* eingeführt, die auf Erhöhung der Kosten einer *Nichteinigung* abzielen. Die Glaubwürdigkeit hängt von der Fähigkeit zur Durchführung dieser Drohungen ab (Moravcsik 1993a: 29). Putnams Annahme des Chefunterhändlers ohne eigene Präferenzen wird aufgegeben. Vom Typ des Verhandlungsführers hängt es ab, welche strategischen Anreize zur Manipulation des Verhandlungsspielraums und welche Drohmöglichkeiten ihm zur Verfügung stehen (ibid., 30, Evans 1993: 405). Es werden drei Typen von Verhandlungsführern definiert: Agenten, Eulen und Falken. Lediglich als *Agent*, wenn der Verhandlungsführer die Interessen des Medianwählers vertritt, gibt es keine Konflikte zwischen Verhandlungsführer und Bevölkerung. Bei *Eulen* liegt die eigene Präferenz näher beim Verhandlungspartner, dadurch entsteht ein Anreiz zur Vergrößerung des Verhandlungsspielraums und zur Kollusion mit dem anderen Staatschef. Bei *Falken* ist die Gefahr des Scheiterns groß, da die Präferenzen des Verhandlungsführers vom Verhandlungspartner weiter weg sind als die seiner Wähler. Der Verhandlungsführer hat daher einen Anreiz, den Verhandlungsspielraum der anderen Seite zu vergrößern. Da Drohungen ähnlich wie Versprechungen von der Bevölkerung unterstützt werden müssen, sind sie aber nicht so glaubhaft wie bei Eulen und Agenten.

---

<sup>10</sup> Bei der Beeinflussung *der anderen Seite* unterscheidet Moravcsik (1993a: 29) zwischen *reverberation*, Überzeugung durch Druck und Argumente und *targeting*, gezielten Versprechungen zugunsten bestimmter gesellschaftlicher Akteure.



### 2.2.2 Kritik und Erweiterung des Ansatzes

Putnams Ansatz wurde zum Ausgangspunkt zahlreicher weiterer Untersuchungen, die die Gültigkeit empirisch überprüften und den Ansatz theoretisch weiterentwickelten.

Ein ergänzendes Erklärungsmodell für innenpolitischen Restriktionen eines Regierungschefs liefert Hagan. Sie nennt neben dem Zwang innenpolitische Koalitionen zu bilden das Ziel des *Machterhalts* als weiteres wichtiges innenpolitisches Spiel, dem der Regierungschef ausgesetzt ist (Hagan 1995: 124). Die Stärke dieses dualen innenpolitischen Imperatives ist abhängig von der Intensität der politischen Beschränkungen. Daraus folgert sie drei alternative Strategien für die Verhandlungsführer: das Verhandeln mit gesellschaftlichen Akteuren; die Mobilisierung zur Erhöhung der eigenen Legitimation und die Möglichkeit der Ausschaltung der Opposition.

Zahlreiche Elemente von Putnams Ansatz wurden kritisiert: Knopf bemängelt die unzureichende Berücksichtigung von Verbindungen zwischen innenpolitischer und internationaler Ebene, von institutionellen Verbindungen zwischen Staaten und von gesellschaftlichen Gruppen (Knopf 1993: 599). Kydd und Snidal (1993: 132) kritisieren, daß Putnams Ansatz wenig falsifizierbare Generalisierungen generiert und keine Kriterien enthält, um zwischen konkurrierenden Erklärungen zu wählen. Dupont moniert unter Bezugnahme auf seine Untersuchung (1994: 179) die Annahme, daß das innenpolitische und das internationale Spiel simultan ablaufen.

Für diese Arbeit sind die Kritikpunkte an der Annahme über *Unsicherheit* von vorrangiger Bedeutung. In Anlehnung an Iida (1993: 410) wird Unsicherheit als umfassendes Phänomen für jegliche Abweichung von der vollständigen Information aller Beteiligten verstanden (vgl. Rasmusen 1994: 45ff). Putnam berücksichtigt die Bedeutung von Unsicherheit in unzureichender Weise, diese ist jedoch die entscheidende Bedingung für die Möglichkeit zur Manipulationen des Verhandlungsspielraums.

Iida (1993) spezifiziert die Bedingungen eines möglichen Verhandlungsvorteil durch die Unterscheidung von asymmetrischer Information auf der nationalen und der internationalen Ebene. Wenn der Verhandlungsführer nicht vollständig über die eigenen innenpolitische Restriktionen informiert ist, kann dies zur Konsequenz haben, daß sich die Verhandlungsspielräume der beiden Verhandlungspartner nicht überlappen und kein Abkommen zustande kommen kann. Die Verhandlungen könnten ebenso scheitern, wenn durch Unsicherheit über den Ablauf des Ratifikationsprozesses die Ratifikation nicht gelingt oder sich die Verhandlungssituation durch einen Regierungswechsel ändert.

Besonders die letzte Erweiterung ist bedeutsam, da sich internationale Verhandlungen oft über einen längeren Zeitpunkt hinweg ziehen. In Putnams Modell sind mögliche Veränderungen der Verhandlungssituation nicht berücksichtigt.

Einen Verhandlungsvorteil durch innenpolitischen Beschränkungen könnte entstehen, wenn der Verhandlungspartner darüber unvollständig informiert ist und an die Schwere der Beschränkungen glaubt. Die *Glaubwürdigkeit* und die *Perzeption* innenpolitischer Beschränkungen sind also von zentraler Bedeutung, denn „perceptions of domestic constraints are just as important as the actual constraints themselves“ (Iida 1993: 419).

Mo (1994) kritisiert Putnams ungenaue Beschreibung der *Koalitionsbildung* auf der nationalen Ebene. Er geht davon aus, daß die Interessenlage zwischen Verhandlungsführer und gesellschaftlichen Akteuren unterschiedlich sein kann und auch der Verhandlungspartner die Unterstützung dieser Gruppen sucht. Die Machtverteilung zwischen diesen gesellschaftlichen Akteuren und Verhandlungsführer ist letztlich entscheidend für einen Verhandlungsvorteil. Sind die gesellschaftlichen Gruppen sehr mächtig, verzichtet die andere Seite möglicherweise aus Kostengründen auf Konzessionen. Ein Verhandlungsvorteil aus innenpolitischen Beschränkungen ist also nur möglich, wenn die Macht der gesellschaftlichen Gruppen nicht zu groß ist (Mo 1994: 415).

Durch gezielte Abgabe von Vetomacht an gesellschaftliche Gruppen und damit die Erhöhung seiner Restriktionen kann ein Verhandlungsführer aber auch einen strategischen Vorteil erzielen, wie Mo in einem weiteren Artikel (1995) darlegt. Die Attraktivität dieses Vetos liegt am Informationseffekt, da der anderen Seite die Restriktionen *glaubhafter* vermittelt werden können. „When the agent has veto power, the principal is able to transmit information to the foreign country and capture international gains that would be lost in the absent of the agent veto“ (Mo 1995: 915).

### 2.2.3 Die Bedeutung von Unsicherheit und Glaubwürdigkeit

Der letzte Abschnitt hat die zentrale Bedeutung von Unsicherheit für das Verständnis von Zwei-Ebenen-Spielen gezeigt. Asymmetrische Information als eine mögliche Art von Unsicherheit kann zur Manipulation der Verhandlungssituation ausgenutzt werden. Private Informationen, d.h. Informationen, die nur ein Spieler kennt, determinieren den Typ des Spielers. Diese Informationen können wie Mo zeigt in *Signalspielen* kommuniziert werden, „creating the possibility of strategic deception, bluffing, and signaling“ (Morrow 1994: 219).

Bei asymmetrischer Information über das tatsächliche Ausmaß innenpolitischer Beschränkungen können Regierungen durch die Vortäuschung von Beschränkungen bessere Ergebnisse erzielen (Schneider 1994: 126). Tatsächlich oder scheinbar innenpolitischen Beschränkungen unterworfenen Staaten können dadurch zu hartnäckigen Verhandlungspartner werden. Die gängigste Möglichkeiten zur Erreichung eigener Ziele ist dabei das Aussprechen von *Drohungen*.

Schneider und Cederman differenzieren in ihrem Modell zur Erklärung von Integrationsfortschritten in der EU zwischen vier verschiedenen Drohmöglichkeiten, die dem Bremser bzw. den integrationsfreundlicheren Staaten zur Verfügung stehen (1994: 363):

- *Austritt*: Drohung mit dem vollständiger Austritt oder der Ablehnung eines Teilbereich. Diese Strategie kann glaubhaft wirken, wenn sich ein starker Bremser innenpolitisch glaubhaft auf einen geringeren Fortschritt verpflichten kann.
- *Ratifikation*: Der Bremser kann behaupten, daß die Bürger den Vertrag ablehnen. Eine besondere Art ist der Verweis auf ein (notwendiges) Referendum.
- *Machtübernahme*: Der Bremser kann mit der Machtübernahme der Opposition drohen. Dieses ist nur glaubhaft, wenn diese *weniger* Integration befürwortet.
- *Ausschluß*: Als Gegendrohung können Integrationisten mit Ausschluß drohen.

Die Drohungen müssen klar formuliert sein, um wenig Raum für Interpretation zu lassen, ihr Ziel erreichen und der Situation angemessen sein (vgl. Schelling 1960: 40). Schelling verweist zudem darauf, daß die Drohungen selbst und nicht deren Ausführung entscheidend für die Erreichung der Ziele sind. Die Effizienz von Drohungen hängt somit in erster Linie von der *Leichtgläubigkeit* der anderen Seite ab (ibid., 36).

Die Frage der *Glaubwürdigkeit* von Strategien ist damit von elementarer Bedeutung bei der Erklärung von Verhandlungsergebnissen. Schneider zeigt dies für den Prozeß der europäischen Integration: „The outcome of integration under uncertainty depends on whether the IGO strongly believes that it will encounter a constrained applicant” (Schneider 1994: 137).

Dixitt und Nalebuff (1991) beschreiben acht Strategien, um die Glaubwürdigkeit zu stärken. Für diese Fallanalyse hervorzuheben sind dabei „Reputation bilden” und „Brücken abbrechen”, z.B. eine Rücktrittsdrohung im Falle des Scheiterns einer Verhandlung<sup>11</sup>. Knight (1997: 142) nennt als weitere wichtige Strategie eine vorherige Verpflichtung gegenüber der Bevölkerung.

#### **2.2.4 Der Einfluß innenpolitischer Faktoren**

In diesem Abschnitt werden verschiedene Beiträge zu den Auswirkungen innenpolitischer Faktoren diskutiert. Hierbei soll gezeigt werden, daß die Gültigkeit der Schelling-These nicht immer gewährleistet ist.

Ein Großteil der Untersuchungen über *gespaltene Regierungen* beziehen sich auf die USA und die Möglichkeit, daß Legislative (Parlament) und Exekutive (Präsident) von unterschiedlichen Parteien beherrscht werden.

Laver und Shepsle (1991) zeigen, daß das Konzept der gespaltenen Regierung auch auf parlamentarische Systeme in Europa übertragbar ist. Zu dieser Situation kann es sowohl bei Minderheitsregierungen einer oder mehrerer Parteien kommen, die auf zusätzliche Unterstützung der Opposition angewiesen sind, als auch durch interne Differenzen von Koalitionsregierungen mit Mehrheit. Das Beispiel der Konservativen Partei zeigt, daß es darüber hinaus auch bei der absoluten Mehrheit einer Partei schwerwiegenden Spaltungen geben kann. Während die Situation der gespaltenen Regierung in den USA aufgrund der Verfassung mindestens eine Legislaturperiode anhält, ist es in Europa ein Resultat „of strategic interaction between players in the government formation game” (Laver/Shepsle 1991: 266) und leicht destabilisierbar.

---

<sup>11</sup> Die anderen sechs Strategien sind: Verträge schreiben, Kommunikation abbrechen, Ergebnis dem Zufall überlassen, in kleinen Schritten vorgehen, Teamwork, Verhandlungsagenten einsetzen.

Mayer (1992) schafft einen theoretischen Rahmen, in dem die Effekte innenpolitischer *Zerstrittenheit* systematisch berücksichtigt werden. Die Art der Verhandlungen bestimmt, ob diese Beschränkungen nützlich sind. Während bei gemeinsamen Gewinnen Differenzen unnützlich und für Gewinne gefährlich sind, können Beschränkungen bei Nullsummenspielen vorteilhaft sein. Die meisten Verhandlungen enthalten Elemente beider Möglichkeiten. Als strategische Möglichkeit zur Erleichterung internationaler Abkommen zeigt Mayer die Bedeutung von *Ausgleichsleistungen* auf. Diese Ausgleichsleistungen bestehen meist in der Form einer Verbindung mit anderen Themen und dienen der Kompensation unzufriedener gesellschaftlicher Akteure.

Milner und Rosendorf (1997) untersuchen den Einfluß von *Wahlen und gespaltenen Regierungen* auf internationale Handelsabkommen; beides Phänomene, die auf die letzten Monate des britischen Premierministers Major zutreffen. Bei gespaltenen Regierungen und unvollständiger Information steigen die Handelshemmnisse mit dem Grad der Spaltung. Die Schelling-These gilt nur, wenn Legislative und Exekutive ähnliche Präferenzen haben. Auch Lohmann und O'Halloran kamen bei ihrer Untersuchung über den Einfluß gespaltenen Regierungen auf die Handelspolitik der USA zu dem Ergebnis, daß in dieser Situation die Außenwirtschaftspolitik deutlich protektionistischer ausgerichtet ist (vgl. Lohmann/O'Halloran 1994: 628).

*Wahlen* sind eine zentrale Quelle von Unsicherheit, da sie eine unvollständige Perzeption der Präferenzen der Legislative verursachen. Dadurch besteht die Gefahr, daß die Ratifikation bereits sicher geglaubter Abkommen scheitern könnte. Außerdem können sie dazu führen, daß die Handlungsfähigkeit des Verhandlungsführers eingeschränkt wird:

Although one might think that the approach of elections should increase that country's international leverage, the executive may become so worried about legislative approach that he or she loses the ability to maneuver, thus being forced to accept a worse outcome because of domestic politics (Milner/Rosendorf 1997: 139).

Bereits in einem früheren Artikel hatte Milner (1995) die Logik von Wahlen für internationale Kooperation herausgestellt. Da die Regierung wiedergewählt werden will und dies hauptsächlich von ökonomischen Bedingungen abhängt, wird die innenpolitische Stimmung in internationalen Verhandlungen berücksichtigt. „Negotiators will always be looking over their shoulder at how the proposed agreement will be accepted domestically” (Milner 1995: 346).

*Referenden* über internationale Abkommen sind ein weiterer Einflußfaktor für Verhandlungsstrategien. In einigen Staaten, darunter Irland, stellen sie die entscheidende Instanz des Ratifikationsprozesses dar. Für den Verhandlungsführer sind sie einerseits ein weiterer Unsicherheitsfaktor, sie können dadurch andererseits aber auch als Mittel zur Steigerung der eigenen Verhandlungsmacht eingesetzt werden. Wenn Referenden nicht durch die Verfassung vorgeschrieben sind, kann auch die Forderung nach Referenden strategisch genutzt werden, z.B. um die eigene innenpolitische Situation zu verbessern, parteiinterne Konflikte zu lösen oder um sich einen Verhandlungsvorteil auf internationaler Ebene zu schaffen.<sup>12</sup>

Zentrale Bedeutung haben die Parteien: Sie werden zu politischen Unternehmern (vgl. Luthart 1993: 54) und mobilisieren die Bevölkerung für den von ihnen gewünschten Ausgang. Eine Untersuchung zeigt, daß bei den Referenden zum Vertrag von Maastricht die Parteien gegen den Vertrag erfolgreicher beim Mobilisieren ihrer Anhänger waren als die Befürworter. Referenden können folglich interpretieren „as decisions on short-term, national, rather than on long-term, European considerations“ (Franklin et al. 1994: 470). Demgegenüber gehen Schneider und Weitsman (1996: 603) davon aus, daß Referenden keine reinen Plebiszite über die Regierungspopularität darstellen, Wähler evaluieren sowohl den Vertrag als auch die Arbeit der Regierung.

Von entscheidender Relevanz ist auch hier die *Perzeption* der Beschränkungen durch die Gegenseite. Nur wenn ein Verhandlungspartner *glaubhaft* auf ein mögliches Scheitern der Ratifikation durch ein Referendum verweisen kann, z.B. durch Hinweis auf bisherige Referenden, kann daraus ein Verhandlungsvorteil entstehen. Über die strategische Möglichkeit einer Drohung mit einem Referendum (vgl. Schneider/Cederman 1994: 684) verfügen also nicht alle Staaten in gleichem Maße.

Der Begriff *öffentliche Meinung* wird in der Politikwissenschaft in verschiedenen, nicht trennscharf abgrenzbaren Konzepten verwendet (vgl. Merten 1985: 327). In dieser Arbeit wird der Begriff *deskriptiv* gebraucht, d.h. öffentliche Meinung gilt als die in Umfragen ermittelte Durchschnittsmeinung. Fuchs und Pfetsch legen überzeugend dar, daß

---

<sup>12</sup> Beispiele für diese taktische Vorgehensweise: Mitterands Versuch durch das Referendum über den Vertrag von Maastricht an Popularität zu gewinnen; das Referendum in Großbritannien 1975, um Spaltungen innerhalb der regierenden Labour-Partei zu lösen und das Versprechen Blairs, im Falle des Beitritts zur Wirtschafts- und Währungsunion die Bürger zu befragen.

öffentliche Meinung als eine mögliche Form der Kommunikation zwischen Regierungssystem und Umwelt das Handeln der Regierenden beeinflusst (Fuchs/ Pfetsch 1996: 24).

Für die Außenpolitik galt lange Zeit die Meinung, daß die öffentliche Meinung wenig Einfluß hat. Zudem war in der Beurteilung der öffentlichen Meinung der Almond-Lippmann-Konsens vorherrschend, demzufolge die öffentliche Meinung instabil und wankelmütig ist, von Emotionen geleitet und zu falschen, oft kriegerischen Reaktionen neigt. Dies gilt jedoch mittlerweile als widerlegt (vgl. Holsti 1992).

Risse-Kappen argumentiert, daß die innenpolitische Struktur die unterschiedliche Intensität des Einflusses erklären kann und sieht sie als intervenierende Variable zwischen öffentlicher Meinung und Außenpolitik an. Als Determinanten nennt er den Grad der Zentralisierung politischer Institutionen, die Gesellschaftsstruktur und die Bedeutung von Netzwerken (Risse-Kappen 1991: 511). Damit versucht er auch einfache Modelle des Pluralismus bzw. des Realismus zu widerlegen, die das Verhältnis von öffentlicher Meinung und Außenpolitik als einseitige Beeinflussung von unten nach oben bzw. oben nach unten sehen.

In bezug auf die EU gehen Immerfall und Sobisch (1997) davon aus, daß trotz des relativ geringen Interesses der allgemeinen Bevölkerung die öffentliche Meinung über Referenden hinausgehend Einfluß hat, „sie beeinflusst Richtung, Geschwindigkeit und Ziel des europäischen Entscheidungsprozesses“ (Immerfall/Sobisch 1997: 25). Sie verweisen auf das „Gesetz der abnehmenden Abstraktion“, demzufolge sich die Bevölkerung um so zustimmender zeigt, je unspezifischer und unverbindlicher die Frage gestellt wurde. Anderson und Kaltenthaler (1996) sehen die nationalen wirtschaftlichen Bedingungen, der Zeitpunkt des Beitritts und die Länge der Mitgliedschaft als die wichtigsten Determinanten für die Unterstützung der Integration an.<sup>13</sup> Die Unterschiede in Meinungsumfragen zwischen den EU-Staaten sind oft aber auch auf nationale Besonderheiten zurückzuführen, „a forceful reminder that the political processes underlying internationalised governance are primarily national“ (Everts/Sinnott 1995: 433).

---

<sup>13</sup> Die Daten – zumindest die aktuellen – über Irland lassen die Determinante „Länge der Mitgliedschaft“ etwas fragwürdig erscheinen. Wie in Kapitel 6 gezeigt wird, steht die irische Bevölkerung mittlerweile an der Spitze der Zufriedenheit und unterscheidet sich damit deutlich von Großbritannien und Dänemark, die gleichzeitig beigetreten waren.

Wie der Verweis auf die öffentliche Meinung als taktisches Mittel in Verhandlungen eingesetzt werden kann, zeigte bereits Schelling: „If a binding public opinion can be cultivated and made evident to the other side the initial position can thereby be made visibly final” (Schelling 1960: 28).

### 2.2.5 Der Zwei-Ebenen-Ansatz im Kontext der EU

Die Modellierung von Verhandlungen bei Regierungskonferenzen als ein *Zwei-Ebenen-Spiel* ist mit verschiedenen Ansätzen der aktuellen Diskussion über die Europäische Integration vereinbar.

Moravcsik entwickelte seinen ursprünglichen Ansatz des Intergouvernementalismus durch Verfeinerung mit Elementen der Verhandlungstheorie und Hinzunahme einer Theorie der Formung nationaler Präferenzen zum *liberalen Intergouvernementalismus* weiter. Für ihn ist die EU „a successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy-coordination“ (Moravcsik 1993b: 474). Außenpolitisches Verhalten wird also durch die Interaktion von Angebot und Nachfrage in einem Zwei-Ebenen-Spiel geprägt: Regierungen agieren aufgrund gesellschaftlich definierter Ziele, die zwischenstaatlichen Verhandlungen bestimmen die Antwort auf diese Anforderungen. Die EU stellt somit ein Verhandlungsspiel dar, in dem die gesellschaftlich bestimmten nationalen Präferenzen den Verhandlungsspielraum bestimmen. Die Verhandlungen basieren auf der *freiwilligen Teilnahme* und sind durch *niedrige Transaktionskosten* und einen *hohen Informationsstand* über die jeweiligen Präferenzen geprägt. Sie unterscheidet sich in wichtigen Punkten von anderen internationalen Organisationen, „by *pooling* national sovereignty through qualified majority voting rules and by *delegating* sovereign powers to semi-autonomous central institutions” (ibid., 508).

Nach Moravcsiks Ansicht führen die Verhandlungen zu einer Stärkung der Autonomie der nationalen Regierungen, da die EU beim Ausschalten von Opposition hilft „by according governmental policy initiatives greater domestic political legitimacy and by granting them greater domestic agenda-setting power” (ibid., 515). In einer späteren Untersuchung spezifiziert er diese Aussage, in dem er zeigt, daß internationale Kooperation die Kontrolle über vier innenpolitische Ressourcen – Initiative, Institution,



Information, Ideen – umverteilt und somit zum Machtzuwachs der Exekutive beiträgt (Moravcsik 1997: 262).

Beim Ansatz des *multi-level governance* wird die EU beschrieben als „a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local“ (zitiert nach George 1996b: 52). Der Einfluß transnationaler und transgouvernementaler Akteure hängt von der innenpolitischen Struktur und der institutionellen Struktur der EU ab (Risse-Kappen 1996a). Elementare Entscheidungen („history-making“) und Politikfelder mit bisher geringer Politikverflechtung<sup>14</sup> können aber am besten durch zwischenstaatliche Verhandlungen mit den Regierungen als zentralen Akteuren erklärt werden, folglich ist die Annahme eines *Zwei-Ebenen-Spiels* für Regierungskonferenzen auch mit diesem Ansatz kompatibel.

Einige Ansätze basieren auf *Rational Choice* Annahmen. „These applications range from soft actor-centred theories, to theories of strategic interaction and principal-agent analysis, to explicit game-theoretical models of decision-making, and formal models of legislative behaviour“ (Hix 1998: 48). Sie können einen Rahmen bieten für die Frage, weshalb der Prozeß der Europäischen Integration von abrupten Wechseln von Stagnation und Euphorie gekennzeichnet ist (vgl. Schneider/Weitsman 1995). Wie bei der Diskussion über die Spieltheorie gezeigt wurde, sind auch diese Ansätze mit der Annahme eines *Zwei-Ebenen-Spiels* vereinbar.

Bezüglich der Bedeutung von *Unsicherheit* ist Moravcsiks Annahme eines hohen Informationsstandes überzeugend, bestehen doch seit Jahren engste Beziehungen zwischen den Staaten. Die Verhandlungsführer sind in der Regel gut über innenpolitische Geschehnisse der anderen Partner unterrichtet und können Strategien, die innenpolitische Beschränkungen ausnutzen wollen, gut durchschauen. Schneider und Cederman (1994: 645) legen jedoch plausibel dar, daß auch im Kontext der EU von Unsicherheit und Informationsasymmetrien ausgegangen werden kann. Bei perfekter Information wäre das Ergebnis vorhersehbar, Verhandlungen wären erst gar nicht nötig, d.h. erst Unsicherheit zwingt zum Verhandeln. Die Bedingung für die Anwendung von Strategien ist also gegeben, die Auswirkungen dieser Informationsasymmetrien ist jedoch eine offene empirische Frage (vgl. *ibid*).

---

<sup>14</sup> Vgl. zum Begriff der Politikverflechtung Scharpf (1985).

Außerdem gelten für die Verhandlungen innerhalb der EU die angesprochenen Besonderheiten des *Multilateralismus*, da Elemente wie Koalitionsbildungen, Paketlösung durch Verbindung mit anderen Themen und Ausgleichsleistungen zu den Charakteristika von Verhandlungen gehören. Als weiteres Merkmal ist hervorzuheben, daß es sich bei den Themen einer Regierungskonferenz um Verhandlungen zu unterschiedlichen Komplexen handelt: Von institutionellen Fragen zu Elementen der wirtschaftlichen Integration und in letzten Jahren verstärkt auch Diskussionen über eine politische Union. Bulmer beschreibt die Verhandlungen im Rat als „exercise in coalition building“ (Bulmer 1996: 261), in dem sowohl distributiven wie auch integrative Themen verhandelt werden. Es existieren folglich die oben beschriebenen verschiedenen Arten von Verhandlungsstrategien. Angesichts der Dauer und Komplexität von Verhandlungen bei Regierungskonferenzen kann zudem davon ausgegangen werden, daß sich die Verhandlungsbedingungen grundlegend ändern können.

### **2.2.6 Zusammenfassung und Hypothese**

Der von Putnam formulierte Zwei-Ebenen-Ansatz stellt einen geeigneten Analyserahmen für die Erklärung von Ergebnissen internationaler Verhandlungen dar. Er zeigt insbesondere die Möglichkeit auf, daß innenpolitische Beschränkungen auf internationaler Ebene zu einem Verhandlungsvorteil führen *können*. Die Diskussion verschiedener innenpolitischer Faktoren zeigte jedoch, daß die Schelling-These nicht immer gültig ist. Zudem bedarf der Ansatz einer Modifizierung, da die zentrale Bedeutung von *Unsicherheit* und *asymmetrischer Information* nicht ausreichend berücksichtigt ist. Erst sie ermöglichen die Anwendung von *Drohungen*, um die gegebene Verhandlungssituation zu manipulieren und Vorteile zu erreichen. Die Effizienz dieser Drohungen hängen in erster Linie von der *Glaubwürdigkeit* ab, d.h. der *Perzeption* der innenpolitischen Hürden durch den anderen Verhandlungspartner.

Die Diskussion über den Kontext der EU zeigte, daß die Annahme des Zwei-Ebenen-Spiels mit verschiedenen theoretischen Ansätzen vereinbar ist, und daß auch hierbei, trotz eines hohen Informationsstands, ein gewisser Grad an Unsicherheit vorherrscht.

Aus diesen Überlegungen folgt die Hypothese über die **Auswirkungen von innenpolitischen Hürden:**

*Je glaubhafter ein Verhandlungsführer auf Restriktionen durch innenpolitische Akteure und institutionelle Faktoren verweisen kann, desto größer sind die Erfolgsaussichten seiner Positionen und Strategien.*

## **2.3 Die Auswirkungen von Machtasymmetrien**

### **2.3.1 Die Bedeutung von Macht in den internationalen Beziehungen**

*Macht* ist ein zentrales Grundphänomen der internationalen Beziehungen. Das Streben souveräner Staaten nach Macht ist für Morgenthau die treibende Kraft internationaler Politik. „Wo immer die letzten Ziele der Politik liegen mögen, das unmittelbare Ziel ist stets die Macht“ (zitiert nach List 1995: 18).

Rothgeb (1993: 17) nennt neben dieser Definition von Macht als *Ziel von Außenpolitik* zwei weitere zentrale Aspekte, die eng miteinander zusammenhängen:

- Macht als die *Kontrolle* physikalischer und politischer *Ressourcen* und
- Macht als die *Fähigkeit* andere Akteure und das eigene Umfeld für die eigenen Interessen zu *manipulieren*.

Die letzte Definition ist an den soziologischen Machtbegriff von Max Weber angelehnt und wird auch von Keohane und Nye verwendet. Diese definieren Macht als die „Fähigkeit eines Akteurs, andere dazu zu bewegen, etwas zu tun, was sie sonst nicht tun würden“ (vgl. Albrecht 1992: 53). Wichtige Implikationen dieser Definitionen sind die Voraussetzung der *Interaktion* zwischen mindestens zwei Akteuren, das Vorhandensein einer *Konfliktsituation* und die zentrale Bedeutung der *Perzeption* von Macht, denn „power is what people think it is“ (Rothgeb 1993: 31). Da Akteure nur in seltenen Fällen über die selben Machtressourcen verfügen, bezeichnet Macht in der Regel eine *asymmetrische* soziale Beziehung (vgl. Schmidt 1995: 573).

Verschiedene Faktoren<sup>15</sup> können als Machtressourcen angesehen werden, entscheidend ist jedoch wie diese in *politischen Einfluß* umgewandelt werden können. Als Instrumente sind Maßnahmen von Zwang und Gewalt über Versprechungen zu Überredung denkbar

---

<sup>15</sup> Vgl. Albrecht 1992: 59. Die realistische Schule führt neun Merkmale an: geographische Lage, natürliche Ressourcen, industrielle Kapazität, Militärpotential, Bevölkerungsgröße, den Nationalcharakter, die nationale Moral, die Qualität der Diplomatie und die Legitimität der Regierung.

(vgl. Russett/Starr 1996: 120). Da militärische Mittel als zunehmend irrelevant gelten<sup>16</sup>, hat die Bedeutung von „sanften“ Maßnahmen zugenommen. Zur Messung von Macht kann auf verschiedene Indizes<sup>17</sup> zurückgegriffen werden, die in unterschiedlichem Ausmaß militärische, ökonomische und politische Machtfaktoren berücksichtigen.

Trotz der formalen Gleichheit ist die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten der EU durch *deutliche Machtasymmetrien* geprägt. Ausschlaggebend sind hierbei vor allem Unterschiede in der Größe und der Wirtschaftskraft, militärische Ressourcen spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Für Entscheidungen im Rat der EU kann die Gewichtung der Stimmen und die darauf möglicherweise resultierenden Koalitionen<sup>18</sup> als wichtiger Index von Macht betrachtet werden (vgl. Garrett/Tsebelis 1996: 272). Da bei Regierungskonferenzen jeder Staat Entscheidungen blockieren kann, sind Überlegungen zur Stimmgewichtung nebensächlich; nichtsdestotrotz sind auch diese Verhandlungen durch Machtasymmetrien beeinflusst.

### 2.3.2 Der Nutzen von Machtasymmetrien

Über die Auswirkungen von Machtasymmetrien zwischen Staaten und die Umsetzung in politischen Einfluß gibt es unterschiedliche Ansichten. Viele Ansätze gehen davon aus, daß bei Verhandlungen der stärkere Verhandlungspartner einen Verhandlungsvorteil erzielen kann.

Für den *Neorealismus* ist die Machtstruktur des internationalen Systems für das außenpolitische Verhalten von Staaten und für die Ergebnisse auf internationaler Ebene entscheidend. Nationalstaaten gelten als die zentralen Akteure und versuchen durch Macht ihre nationalen Interessen zu schützen. In Abgrenzung zum Realismus gehen Neorealisten davon aus, daß Staaten das Verhandeln dem Kampf vorziehen könnten, dabei setzen sich jedoch die Mächtigeren durch (vgl. Henderson 1997: 15).

---

<sup>16</sup> Henderson (1997: 120) nennt für die westlichen Staaten drei Faktoren: Der militärische Schutz vor der Sowjetunion ist nicht mehr nötig; die Anwendung von Gewalt gegen andere Staaten ist zunehmend riskant und viele Probleme (z.B. AIDS, Umweltschutz) lassen sich militärisch nicht lösen.

<sup>17</sup> vgl. zur Diskussion verschiedener Machtindizes Russett/Starr, 1996: 131ff.

<sup>18</sup> Als erfolgreiches Vorgehen einer Koalition kann sowohl die Erreichung der notwendigen 62 (von 87) Stimmen für eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung als auch das Erreichen einer Blockade (23 bzw. 26 Stimmen) gewertet werden.

Keohane und Nye (1977) entwickelten das Modell der *komplexen Interdependenz* als Gegenbild zum realistischen Modell der Staatenwelt.<sup>19</sup> Die wesentlichen Charakteristika sind dabei vielfältige Verbindungen zwischen den Gesellschaften, die Abwesenheit einer Hierarchie bei Sachgebieten und eine untergeordnete Rolle für militärische Macht (Keohane/Nye 1977: 24f). Die Autoren treffen die Unterscheidung zwischen *Empfindlichkeit* und *Verwundbarkeit* als zwei Ausprägungen der Betroffenheit durch internationale Interdependenzen. Asymmetrien in der Betroffenheit sind der Regelfall bei Beziehungen zwischen Staaten und können als *Quelle von Macht* verstanden werden, d.h. Staaten, die der Interdependenz weniger ausgesetzt sind, können das internationale System zu ihren Nutzen manipulieren (vgl. Kohler-Koch 1994: 223). Obwohl die Bedeutung militärischer Macht im Vergleich zu ökonomischer Macht gesunken ist, ist die militärische Verwundbarkeit weiter von entscheidender Bedeutung. „Military power dominates economic power in the sense that economic means alone are likely to be ineffective against the serious use of military force“ (Keohane/Nye 1977: 16). Ebenso wie der Realismus bleibt dieses Modell der Analyseebene des internationalen Systems verhaftet.

Auch für Klaus Knorr resultiert Macht aus asymmetrischer Interdependenz: „International interdependence is characterized by asymmetries of national strength and wealth that tend to work to the disadvantage, although not necessarily to the *net* disadvantage, of small and poor states“ (Knorr 1975: 237). Als entscheidenden Faktor sieht er den *Willen* von Regierungen an, Machtressourcen in internationale Macht umzuwandeln (ibid., 18); die Erfolgsaussichten von ökonomischen Zwangsmaßnahmen schätzt er jedoch als gering ein.<sup>20</sup>

Den Zusammenhang zwischen *ökonomischer* Macht und politischem Einfluß versuchte Hirschman (1945) aufzuzeigen. Seine Überlegungen basieren auf der Annahme, daß das Drohen mit dem *Abbruch* bestehender Handelsbeziehungen ein wichtiges Instrument für den stärkeren Partner darstellen kann. Damit bestimmt der Grad der Marktmacht die Verhandlungsmacht über Handelsbedingungen *und* politische Konzessionen.

---

<sup>19</sup> vgl. dazu Keohane/Nye 1987: Sie betonen, daß es sich hierbei um einen Idealtyp handelt, der so in dieser Form in der Realität nicht auftritt.

<sup>20</sup> Knorr (1975: 165) begründet diese Einschätzung mit den zu geringen negativen Folgen und dem Widerstand des anderen Staates.

Harrison Wagner hingegen zeigt, daß Marktmacht als Ergebnis von Angebot und Nachfrage *nicht* mit Verhandlungsmacht identisch ist, da diese abhängig ist von der *relativen Einschätzung* der Bedingungen durch die Regierungen (Wagner 1988: 464). In Bezugnahme auf Rubinsteins Verhandlungstheorie weist er nach, daß bei Verhandlungen zwischen Staaten der Punkt der *Nichteinigung* nicht die Situation vor dem Handel darstellt, sondern den „present value to each bargainer of the anticipated stream of utility resulting from an initial period“ (ibid., 467). Änderungen der Verhandlungsmacht kommen also durch Änderung der Nutzeneinschätzung zustande. Das Problem vom Gewinn politischer Konzessionen durch ökonomische Abhängigkeit wird damit auf die Frage reduziert, ob ein Verhandlungspartner bereit ist für Konzessionen auf Marktgewinne zu verzichten, da politischer Einfluß nur beim Austausch ökonomischer Ressourcen zum *beidseitigen* Nutzen erreichbar ist. Werden durch ökonomische Maßnahmen wie Entwicklungshilfe oder Sanktionen politische Konzessionen erreicht, resultiert dies aus bisher nicht ausgeschöpfter Verhandlungsmacht.

What is important in determining the success of economic sanctions is not asymmetrical interdependence (which may have influenced the original bargaining over the terms of the aid transfer), but whether there are, in an existing economic relationship, unexploited opportunities to trade resources for political concessions (ibid., 481).

Asymmetrische Interdependenz ausnutzen „is simply a confusing way of talking about ordinary exchange relationships“ (ibid., 470). Hervorzuheben ist dabei, daß nicht immer ein Austausch von Ressourcen zum gegenseitigen Nutzen möglich ist, der Stärkere also nicht immer mehr politischen Einfluß ausüben kann. Gründe für die Fehleinschätzungen vieler Autoren über asymmetrische Interdependenz ist die falsche Einschätzung des Punktes der Nichteinigung und die fehlende Unterscheidung zwischen nicht ausgenutzter *Marktmacht* und der nicht ausgenutzten Möglichkeit zum *Tausch* von ökonomischen Ressourcen in politische Konzessionen. Aus diesen Überlegungen schließt Wagner, daß aus asymmetrischer Interdependenz *nicht* immer folgt, daß der Stärkere politischen Einfluß ausüben kann (ibid., 481).

### 2.3.3 Zusammenfassung und Hypothese

*Machtasymmetrien* sind ein wichtiges Charakteristikum der internationalen Beziehungen und beeinflussen die Verhandlungsmacht von Staaten bei internationalen Verhandlungen. Dieses trifft auch für Verhandlungen im Rahmen der EU zu, wobei die Größe und die Wirtschaftskraft der Staaten von besonderer Bedeutung sind.

Die in diesem Abschnitt diskutierten Ansätze haben gemeinsam, daß sie die *Position innerhalb des internationalen Systems* als die wichtigste Determinante der Verhandlungsmacht betrachten. Während einige Ansätze davon ausgehen, daß Machtasymmetrien in Verhandlungen dem Stärkeren nutzen, legt Wagner überzeugend dar, daß politischer Einfluß aus Machtasymmetrien nur durch den Austausch von Ressourcen zum beidseitigen Nutzen erreicht werden kann.

Die Hypothese über die **Auswirkungen von Machtasymmetrien** lautet deshalb:

*Je stärker ein Staat in Verhandlungen durch den Austausch von Ressourcen politischen Einfluß gewinnen kann, desto größer sind die Erfolgchancen seiner Positionen und Strategien.*

## 3 Operationalisierung

### 3.1 Methodisches Vorgehen

Ziel dieser Arbeit ist es, anhand einer vergleichenden Fallanalyse den Einfluß verschiedener innenpolitischer Faktoren auf die Verhandlungsmacht eines Staates zu untersuchen. Gezeigt werden soll, daß der Ansatz von Putnam verifiziert werden muß. Von den sechs von Lijphart identifizierten Typen<sup>21</sup> sind diese Fallanalysen daher am ehesten der „Theorie-Schwächung“ zuzuordnen (vgl. Lijphart 1971: 691). Der Vergleich wird *qualitativ* durchgeführt, da sich diese Vorgehensweise besonders für Fälle eignet, in denen die Ergebnisse auf vielfältige Faktoren zurückzuführen sind (vgl. Ragin 1987: X).

Die Unterschiede zur quantitativen Forschung liegen aber lediglich im Stil, wie King, Keohane und Verba (1994: 4) deutlich machen, methodologisch und substantiell sind die Unterschiede unbedeutend. Während bei der quantitativen Forschung statistische Methoden genutzt werden mit einer großen Anzahl von Fällen, konzentrieren sich qualitativ arbeitende Forscher auf eine kleine Anzahl von Fällen.

Die Analyse einer kleinen Anzahl von Fällen ermöglicht eine intensive Untersuchung eines Phänomens und die Bildung von kausalen Zusammenhängen auf der Ebene dieser Fälle (Ragin 1989: 373). Allerdings sind Generalisierungen über die Fälle hinaus problematisch (vgl. Lieberson 1992: 105f), Fallanalysen können deshalb nur wenig zur Theoriebildung beitragen.

Nach John Stuart Mill werden zwei Methoden des Vergleichs unterschieden. Bei der „*method of difference*“ werden ähnliche Gesellschaften verglichen, die sich aber in dem zu erklärenden Phänomen unterscheiden. Bei der „*method of agreement*“ wird nach systematischen Übereinstimmungen der abhängigen und unabhängigen Variablen von ansonsten unterschiedlichen Gesellschaften gesucht (vgl. Ebbinghaus 1996: 411, Ragin 1987: 36ff).

---

<sup>21</sup> Vgl. Lijphart 1971: untheoretisch, interpretativ, Generierung von Hypothesen, Bestätigung bzw. Schwächung von Theorien und abweichende Fallstudien



Ein Vergleich von Großbritannien und Irland läßt sich trotz gewisser Gemeinsamkeiten keinem dieser beiden Idealtypen eindeutig zuordnen. Allerdings stehen auch nicht so sehr die Staaten als vielmehr die Analyse der Positionen und Strategien der jeweiligen Regierungen im Vordergrund. Durch die getrennte Untersuchung der Regierungen von Major und Blair werden für die Überprüfung der Leithypothese die Auswirkungen von innenpolitischen Faktoren auf *drei* Regierungen untersucht. Bei der Überprüfung der Hypothese über die Machtasymmetrien ist die unterschiedliche Größe der Staaten von Vorteil, da Großbritannien eindeutig als der mächtigere Staat identifiziert werden kann.

In bezug auf die Erforschung der EU enthält das Vorgehen Elemente der beiden wichtigsten Zugangsweisen. Während die Forscher der Internationalen Beziehungen die EU als internationale Organisation ansehen und den Integrationsprozeß erklären und beurteilen wollen, sehen vergleichend vorgehende Forscher die EU als ein System von Governance und beurteilen die Kapazitäten, Strukturen und Prozesse der EU (vgl. Rhodes/Mazey 1995: 7). Forscher dieser beiden Ansätze bevorzugen unterschiedliche Analysen und neigen zu verschiedenen Paradigmen. Die Integrationsforscher konzentrieren sich auf die horizontale Analyse und sind „staatszentriert“, die Komparativisten hingegen bevorzugen vertikale und „polyzentrische“ Gesellschaftsanalysen. Aus diesen Dimensionen ergeben sich vier theoretisch-methodologische Paradigmen (Ebbinghaus 1996: 418): Staatensystem und Weltgesellschaft auf der eindimensionalen Systemebene und Mehrebenenspiele und Mehrebenen-Polyarchie unter Berücksichtigung der Mehrebenenkomplexität.

In dieser Arbeit wird von einem *staatszentrierten* Ansatz ausgegangen; während die Überprüfung der Hypothese über die Machtasymmetrien auf der systemischen Ebene verbleibt, wird bei der Leithypothese die Annahme der Handlungseinheit problematisiert, d.h. es wird die Annahme getroffen, daß die Verhandlungsführer auf europäischer und nationaler Ebene ein doppeltes Spiel spielen.

### **3.2 Definition und Messung der Variablen**

Als *Positionen* der Regierungen werden alle Interessen, Forderungen und Ziele betrachtet, die von Akteuren über Themen der Regierungskonferenz geäußert wurden. Unterschieden wird dabei zwischen *langfristigen* Positionen, die die Grundeinstellungen der Staaten widerspiegeln, und *kurzfristigen* Positionen, die sich konkret auf Vorschläge

der Regierungskonferenz beziehen. Es wird davon ausgegangen, daß die Regierungen eine Hierarchie von Interessen haben (vgl. Dunne, 1997: 64), d.h. sie unterscheiden zwischen Forderungen, die unbedingt durchgesetzt werden sollen, und Punkten, bei denen eine größere Kompromißbereitschaft vorhanden ist. Ein Schwerpunkt bei der Darstellung und der Bewertung der Positionen wird auf den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Integration des Schengen-Abkommens gelegt, da diese Bereiche für Großbritannien und Irland besondere Priorität haben.

*Strategie* wird definiert als die „Entwicklung und Durchführung einer Gesamtkonzeption, die auf ein langfristig angestrebtes (Gesamt-)Ziel gerichtet ist“ (Klein/Schubert 1997a: 283). Auch hierbei wird unterschieden zwischen *langfristigen* Strategien, die auf übergeordnete Ziele gerichtet sind, und *kurzfristigen* Strategien, die der Durchsetzung der Ziele während der Regierungskonferenz dienen. Letztere stehen im engen Zusammenhang zur Definition von *Taktik*, die „im weiteren Sinne als einzelne Schritte zur zielgerichteten, zweckbestimmten Um- oder Durchsetzung eines Gesamtkonzeptes“ (Klein/Schubert 1997b: 287) definiert wird.

Die theoretischen Überlegungen haben gezeigt, daß dem Verhandlungsführer eine Reihe von Strategien zur Verfügung stehen, mit denen er versuchen kann, seine Verhandlungsposition auf der nationalen und internationalen Ebene zu verändern:

- „*Hände binden*“ bezeichnet den Versuch, sich innenpolitische Beschränkungen aufzuerlegen, um den Verhandlungsspielraum auf der internationalen Ebene zu verringern und damit die andere Seite zum Entgegenkommen zu bewegen. Ein Beispiel für dieses Vorgehen ist eine Verpflichtung auf ein bestimmtes Verhandlungsergebnis gegenüber der Bevölkerung.
- Der Wunsch nach *Lockerung innenpolitischer Beschränkungen* zielt auf eine Erhöhung der Autonomie auf der internationalen Ebene. Sie kann durch Appelle an gesellschaftliche Akteure oder das Ausnutzen internationaler Abkommen für innenpolitische Ziele erreicht werden.
- *Drohungen* und *Versprechungen* können auf beiden Ebenen zur Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition eingesetzt werden. Für die internationale Ebene sind Drohungen mit einer Blockade oder Versprechungen einer kooperativen Zusammenarbeit mögliche Arten; auf der nationalen Ebene können innerparteiliche Gegner z.B. durch eine Rücktrittsdrohung zum Einlenken gebracht werden.

- *Verknüpfungen* oder *Ausgleichleistungen* sind Möglichkeiten durch die Verbindung mit anderen Themenbereichen zu Kompromissen zu gelangen.
- „*Reputation bilden*“ beschreibt die Absicht eines Staates sich einen bestimmten Ruf, z.B. als kooperativer Partner, zu erarbeiten.
- Der Versuch der *Vermeidung* kritischer Themen auf der europäischen Ebene zielt darauf ab, innenpolitische Konflikte zu verhindern.
- *Abwarten* beschreibt die Möglichkeit auf Zeit zu setzen und auf ein besseres Angebot der Gegenseite zu warten.

Für die Überprüfung der Hypothese über die *Auswirkungen innenpolitischer Hürden* ist die Definition der Restriktionen durch innenpolitische Faktoren von entscheidender Bedeutung. Als *Restriktionen* werden alle Faktoren angesehen, die der Verhandlungsführer bei internationalen Verhandlungen berücksichtigen muß, und die damit seine Autonomie einschränken könnten.

Bei der Bestimmung wird unterschieden zwischen Faktoren, die auf das *Handeln* gesellschaftlicher Akteure zurückgehen und Faktoren als Folge *institutioneller* Bestimmungen.<sup>22</sup>

Unter Berücksichtigung des jeweiligen Einflusses auf den politischen Entscheidungsprozeß werden bei den *innenpolitischen Akteuren* die Positionen von Parteien und Interessengruppen analysiert, da diese als die wichtigsten organisierten gesellschaftlichen Akteure angesehen werden können. Aufgrund ihrer Bedeutung wird im Falle Großbritanniens die Rolle der Medien und für Irland der Einfluß von Wissenschaftlern berücksichtigt. Die Einstellung der Bevölkerung zur europäischen Integration ist ein weiterer Einflußfaktor für den Verhandlungsführer. Sie wird einerseits durch Meinungsumfragen zu Themen der Regierungskonferenz und andererseits durch die Ergebnisse der Wahlen bestimmt. Im Falle Irlands stellt das Referendum über den Vertrag einen weiteren entscheidenden Indikator dar.

Bei der Analyse von *institutionellen Faktoren* wird untersucht, welche Bedeutung die Wahlen in beiden Ländern und das Referendum in Irland für den Verlauf der

---

<sup>22</sup> Diese beiden Kategorien hängen eng zusammen und beeinflussen sich gegenseitig; die Wirkung institutioneller Faktoren wird durch das Handeln von Akteuren bestimmt und das Handeln wiederum durch institutionelle Faktoren.

Regierungskonferenz und die Strategien der Verhandlungsführer hatten. Desweiteren wird für den Fall Großbritannien die Bedeutung der gespaltenen Regierungen analysiert.

Für alle genannten Faktoren ist zu prüfen, ob sie für den Verhandlungsführer eine Restriktion darstellten, und wie bedeutsam diese Beschränkungen waren. Von der Intensität dieser Beschränkungen hängt es ab, ob die Handlungsfähigkeit auf internationaler Ebene so weit reduziert wurde, daß keine Manipulationsmöglichkeiten mehr bestehen, oder ob sie ein Potential für die Verbesserung der Verhandlungssituation darstellten.

Für die Überprüfung der Hypothese über die *Auswirkungen von Machtasymmetrien* wird auf eine ausführliche Festlegung der Machtposition der beiden Staaten verzichtet, da aufgrund wichtiger Kriterien wie Größe, Wirtschaftsmacht und Stimmgewichtung im Europäischen Rat Großbritannien eindeutig als der mächtigere Staat angesehen werden kann. Entscheidend für die Untersuchung ist, ob sich Großbritannien in den Verhandlungen aufgrund seiner relativen Machtposition durchsetzen konnte und innenpolitische Faktoren nur eine untergeordnete Rolle spielten. Dieses wäre der Fall, wenn sich die Erfolgsaussichten der Positionen und Strategien Großbritanniens durch den Regierungswechsel *nicht* entscheidend verändert hätten. Entsprechend müßten die Erfolgsaussichten der irischen Positionen und Strategien als gering eingestuft werden, da es sich bei Irland um einen Staat mit relativ geringer Macht handelt.

Die *Messung* der abhängigen Variablen „Erfolg bzw. Mißerfolg der Positionen und Strategien“ erfolgt durch einen Vergleich der Ergebnisse der Verhandlungen mit den Zielen der Regierungen. Eine besondere Berücksichtigung finden dabei die Ergebnisse in den Bereichen der Verteidigungspolitik und der Innen- und Justizpolitik. Die Schwerpunktsetzung auf diese beiden Bereichen erscheint gerechtfertigt, da im dritten Bereich der institutionellen Reformen nur wenig Änderungen erreicht wurden. Dieses weitgehende Scheitern kann nur schwer als Erfolg bzw. Mißerfolg einzelner Verhandlungsführer gewertet werden. Berücksichtigt wird außerdem die Hierarchie in der Bedeutung der Positionen und Strategien, d.h. die Durchsetzung von Punkten mit hoher Priorität wird stärker gewichtet als weniger wichtige Punkte.

In bezug auf die Positionen wird als Erfolg die Durchsetzung bzw. Blockierung von vorgeschlagenen Veränderungen gewertet. Desweiteren werden Elemente wie Ausstiegsklauseln, Formulierungen im Vertragstext u.ä. berücksichtigt.

Bei der Bewertung der Strategien wird geprüft, ob mit ihnen die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.

Die Ergebnisse der Messungen werden vier Kategorien zugeordnet. Das Vorgehen der Staaten gilt als

- *erfolgreich*, wenn alle gesteckten Zielen erreicht wurden;
- *relativ erfolgreich*, wenn die wichtigen Ziele weitgehend realisiert wurden, bei Einzelpunkten aber Zugeständnisse gemacht werden mußten;
- *weniger erfolgreich*, wenn lediglich einige Ziele realisiert wurden, die Mehrheit der Punkte aber nicht durchgesetzt werden konnte;
- *erfolglos*, wenn die Strategien gescheitert bzw. die Positionen nicht durchgesetzt werden konnten.

### 3.3 Quellen

Zur Bestimmung der Positionen wurden vor allem *offizielle Stellungnahmen* herangezogen. Für die Positionen der Regierungen bei der Regierungskonferenz sind dies die *Weißbücher*, im Falle Großbritanniens zusätzlich die Stellungnahme der Labour-Partei. Bei den Parteien sind die *Wahlprogramme* für die nationalen Wahlen im Mai bzw. Juni 1997 die wichtigsten Dokumente. Da diese Dokumente auf einen internen demokratischen Entscheidungsprozeß zurückgehen, können sie als die relevante Meinung der jeweiligen Akteure betrachtet werden. Zusätzlich wurden Äußerungen wichtiger Repräsentanten berücksichtigt, die durch Publikationen und Informationen aus dem Internet zugänglich waren.

Für die Bestimmung der öffentliche Meinung wurden Daten von *Meinungsumfragen* herangezogen. Die Daten stammen hauptsächlich vom Eurobarometer, ergänzt durch nationale Umfragen in Großbritannien und Irland. Mit diesen Zahlen kann die Einstellung der Bevölkerung zu Themen der Regierungskonferenz ermittelt werden, der direkte Einfluß auf die Entscheidungsträger ist aber fraglich.

Unzweifelhaft hingegen sind die *Ergebnisse der Wahlen*, in denen die Bürger ihre Regierung bestimmten. Allerdings spielten Themen der Regierungskonferenz bei den Wahlen nur eine untergeordnete Rolle, wodurch auch hier konkrete Rückschlüsse schwierig sind. Durch die Berücksichtigung *beider* Faktoren kann jedoch ein einigermaßen plausibles Bild der Einstellung der Bevölkerung erreicht werden.

Die Analyse der *Zeitungen* diene in erster Linie der Identifikation der Strategien. Durch die Auswertung von Interviews und Berichten über Entscheidungsträgern wurde zudem die Darstellung der Positionen ergänzt.

Die Analyse basiert hauptsächlich auf Artikeln aus der *Financial Times*, eine der wichtigsten britischen Tageszeitungen mit einer Auflage von etwa 300.000 Exemplaren. Ein Leitartikel kurz vor der britischen Wahl drückt die Grundeinstellung zu Europa und den britischen Parteien aus:

The Financial Times has no party affiliations, and its readers make up their own minds about how they vote. Its opinions are shaped by a belief in the market economy, free trade and the creation of an outward-looking Europe. This made it a natural supporter of the Conservative party in elections over years. But there have been exceptions. 1997 is one of them (Financial Times 1997).

Ergänzend dazu werden weitere renommierte Tageszeitungen herangezogen (Angaben nach Seymour-Ure 1997: 590):

- *Daily Telegraph* mit einer Auflage von 1,1 Millionen gilt als europaskeptisch und unterstützte bei den Wahlen die Konservativen.
- *The Times*, ebenfalls eher europaskeptisch und Unterstützer der Konservativen mit einer Auflage von 720.000.
- *The Guardian* steht positiv zur europäischen Integration und unterstützte bei den Wahlen die Labour-Partei. Die tägliche Auflage umfaßt 400.000 Exemplare.
- *The Independent* hat eine Auflage von 250.000 und unterstützte die Labour-Partei.
- *The Irish Times* ist die wichtigste irische Tageszeitung. Hervorzuheben ist die Serie zum Referendum über den Amsterdamer Vertrag im Mai 1998, in dem Befürworter und Gegner ihre Positionen darlegten.

Durch die Berücksichtigung von Zeitungen mit unterschiedlicher politischer Ausrichtung soll sichergestellt werden, daß die Strategien und Positionen möglichst objektiv

dargestellt werden. Nichtsdestotrotz verbleibt ein Unsicherheitsfaktor, da die Zeitungen nicht über alle Einzelheiten des Verhandlungsverlaufs berichten.

Die Gespräche mit einigen *Wissenschaftlern* dienten der zusätzlichen Information, da aufgrund der Aktualität des Themas bisher nur wenige schriftliche Analysen vorliegen. Im Gegensatz zu den Verhandlungsführern, die sich mit den Ergebnissen normalerweise zufrieden zeigen (müssen), können die Aussagen und Urteile von Forschern als ausgewogener betrachtet werden. Die befragten Wissenschaftler in Großbritannien<sup>23</sup> und Irland<sup>24</sup> beschäftigen sich mit verschiedenen Aspekten dieser Untersuchung und konnten deshalb wichtige Hinweise geben.

---

<sup>23</sup> *Kevin Featherstone* arbeitet zur Zeit an einem Buch über die Europapolitik von John Major; *Steve Ludlam* erforschte die Einstellung der Fraktionen der Konservativen und der Labour-Partei; *Graham Timmins* untersuchte den Einfluß des European Movements auf die britische Politik und *Derek Lynch* vergleicht die Außenpolitiken von Großbritannien und Irland.

<sup>24</sup> *Patrick Keatinge* erforscht die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Irlands und *Richard Sinnott* untersucht den Einfluß der öffentliche Meinung.

## 4 Der Vertrag von Amsterdam

### 4.1 Der Verlauf der Verhandlungen

Neben den formalen Bestimmungen des Vertrages von Maastricht<sup>25</sup> waren die Probleme, die im Laufe der Ratifikation auftraten und die notwendige Vorbereitung der Aufnahme weiterer Mitglieder die Hauptgründe für die Einberufung der Regierungskonferenz (vgl. Tonra 1997: 2).

Unter der Leitung von Carlos Westendorp veröffentlichte die Reflexionsgruppe, bestehend aus Beauftragen der 15 Außenminister, zwei Mitgliedern des Europaparlaments und einem Kommissionsmitglied, im Dezember 1995 einen Bericht, der die Grundlage der Verhandlungen bildete. Als Hauptaufgaben für die Regierungskonferenz wurde die Verbesserung der Legitimität der EU gegenüber der Öffentlichkeit, die Anpassung der Institutionen und ihrer Arbeitsweise für die geplante Erweiterung und die Schaffung einer größeren Handlungsfähigkeit nach außen genannt. Bereits dieser Bericht zeigt, daß Großbritannien in vielen Punkten isoliert war, da sich die Formulierung „einer von uns“ in der Regel auf Großbritannien bezog (vgl. Morgan 1997: 27). Das *European Policy Forum* stellte heraus, daß Großbritannien lediglich 50 Änderungsvorschlägen zustimmt, 98 hingegen ablehnt und in der Ablehnung in vielen Fällen allein steht (Rice 1996). Als weitere Arbeitsgrundlagen hatten die Mitgliedstaaten und die EU-Organe Positionspapiere erstellt.

Organisatorisch bestand die Regierungskonferenz aus einem monatlichen Treffen der Außenminister, wöchentlichen Treffen ihrer persönlichen Beauftragten und regelmäßigen Treffen der Regierungschefs, die über die Verhandlungsfortschritte berieten.

Während der *italienischen* Präsidentschaft wurden die Verhandlungen von den Außenministern am 29. März 1996 in Turin offiziell eröffnet. Überschattet wurde dieses Treffen durch die BSE-Krise<sup>26</sup>, die zu einem Exportverbot für britisches Rindfleisch

---

<sup>25</sup> Art. N (2) des EUV: „Im Jahr 1996 wird eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, um die Bestimmungen dieses Vertrags, für die eine Revision vorgesehen ist ... zu prüfen.“

<sup>26</sup> Am 20. März 1996 verkündete die britische Regierung, daß zwischen der Rinderseuche BSE und der Creutzfeld-Jakobs-Krankheit ein Zusammenhang bestehen könnte.



geführt hatte. Bereits zu diesem Zeitpunkt erwogen die europäischen Partner eine Verzögerungstaktik in der Hoffnung auf einen baldigen Regierungswechsel (Palmer 1996); der schwedische Ministerpräsident Goran Persson wird mit den Worten „All we are waiting for is for Tony Blair to come to power“ (Daily Telegraph 1996) zitiert. Verschärft wurde diese Einstellung gegenüber Großbritannien durch Majors „Politik des leeren Stuhls“, d.h. der Blockade aller Entscheidungen, die einstimmig getroffen werden müssen, die er aus Protest gegen das Exportverbot im Mai verkündete.

Der Gipfel von Florenz im Juni beendete die zweimonatige britische Blockade, die Gegensätze zwischen Großbritannien und den europäischen Partnern schienen jedoch weiter unüberbrückbar. Die britische Regierung hatte zwar eine teilweise Lockerung des Exportverbots erreicht, wurde aber dennoch als großer Verlierer dargestellt. Der irische Ministerpräsident Bruton betonte, daß Major durch die über 100 Vetos nichts erreicht hat, was den Briten nicht auch so zugestanden worden wäre, andere Regierungschefs verwiesen auf die langfristigen Kosten der Blockade (vgl. Palmer/White 1996).

*Irland* übernahm die Präsidentschaft am 1. Juli 1996 mit dem Ziel, die stockenden Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Außer den Themen der Regierungskonferenz waren Fragen der Beschäftigung und der Gestaltung der Währungsunion (WWU) bestimmende Themen dieser sechs Monate. Ein erster Durchbruch erfolgte noch im Juli, als die neutralen Staaten Österreich, Finnland, Schweden und Irland ihren Willen zu einer beschränkten Teilnahme an militärischen Aktionen verkündeten (Barber 1996).

Im November entschied der Europäische Gerichtshof, daß die Regelung über die Begrenzung der Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden als Maßnahme zum Schutz der Gesundheit zu sehen ist und damit auch in Großbritannien gilt<sup>27</sup>. Aus Protest gegen diese Entscheidung verkündete Major eine weitere Blockade, dieses Mal durch ein endloses Hinauszögern der Verhandlungen (Southey/Bassett 1996). Aber auch diese Maßnahmen verfehlten ihr Ziel. Von den von Davidson (1996) identifizierten drei möglichen Reaktionen seitens der europäischen Partner – Scheitern, Verlängerung mit der Hoffnung auf einen Labour-Sieg oder Konfrontation – wurde letztere zunehmend wichtiger. Auch Außenminister Rifkind glaubte nicht mehr an eine rasche Lösung unter der konservativen Regierung:

---

<sup>27</sup> Großbritannien vertrat die Auffassung, daß diese Regelung unter die Sozialcharta fällt, an die Großbritannien *nicht* gebunden ist.

I don't expect the negotiating to become really serious until after our election on the issues, where there is a difference between ourselves and the Labour party ... Obviously what other European governments are waiting to see is if there was a change of government in this country (zitiert nach White 1996b).

Trotz dieser Probleme wurde auf dem Gipfel im Dezember der irische Vertragsentwurf als Basis für die weitere Arbeit akzeptiert. Eine Studie von Kölliker zeigt, daß die irische Präsidentschaft einen deutlichen Einfluß auf die Agenda hatte. In der Hälfte der Fälle gab es einen „uniformly shift towards the preferences of the Presidency“ (Kölliker 1997: 1).

Am 1. Januar 1997 übernahmen die *Niederlande* die Präsidentschaft der EU. Kurz danach zeichneten sich in zwei wichtigen Punkten Lösungen im Sinne Großbritanniens ab: In der Frage der Abschaffung der Grenzkontrollen gab es Anzeichen für ein mögliches Ausstiegsklausel für Großbritannien (Peston/Stephens 1997) und bei der Diskussion über eine schrittweise Vereinigung von Westeuropäischer Union (WEU) und EU deutete sich ein Scheitern des deutsch-französischen Vorschlags an. (Southey/Barber 1997)

Aufgrund des Streits über „quota-hopping“<sup>28</sup> eröffnete Major im April 1997 erneut die Feindseligkeiten gegenüber Brüssel. In diesem Fall wurde die Vetodrohung von Oppositionsführer Blair unterstützt (Parker/Southey 1997). Entgegen seiner ursprünglichen Wahlkampfaußsage machte dieser deutlich, daß auch er für die Verfolgung britischer Interessen eine Isolierung in Kauf nehmen würde.

Dennoch deutete die Labour-Partei kurz nach ihrem Wahlsieg am 1. Mai 1997 die Bereitschaft zu einer konstruktiven Zusammenarbeit an. Am 23. Mai fand in Nordwijk ein Sondergipfel statt, bei dem Blair erstmals offiziell an der Regierungskonferenz teilnahm. Bereits vorher war die Labour-Partei über den Stand der Dinge durch einen Berater ständig auf dem Laufenden gehalten worden (Tonra 1997: 18). Mit der Einigung auf einen neuen Vertragsentwurf im Juni in Amsterdam endete die Regierungskonferenz.

Während der Regierungswechsel in Großbritannien erwartet und von vielen sogar ersehnt wurde, waren sowohl Zeitpunkt als auch Ausgang der Parlamentswahlen in Frankreich überraschend. Der neue französische Ministerpräsident Jospin legte mehr Wert auf die Beschäftigung, eine grundsätzliche Änderung der Europapolitik gab es dadurch aber nicht. Der irische Außenminister Dick Spring hatte schon frühzeitig versichert, daß ein

---

<sup>28</sup> Zahlreiche Fischer anderer EU-Staaten hatten britische Schiffe erworben und erhöhten somit ihre Fangquoten. Großbritannien wollte dieses Vorgehen verbieten.

Regierungswechsel keine Änderungen der Verhandlungspositionen nach sich ziehen werde (vgl. McNally 1997). Die Verhandlungen wurden letztlich auch vom abgewählten Ministerpräsident John Bruton zu Ende gebracht. Dieser stellte in einem Interview die Bedeutung der Wahlen für den Verhandlungsverlauf heraus:

Although the IGC has been going on since March 1996, in terms of making the necessary political judgements, work did not start until after the British general election. We were not even able to start until then, and then we had the French election. The time for political deal-making was very short, We should take that into account when considering that not everything was achieved (zitiert nach Brennock 1997).

Eine weitere Besonderheit des Amsterdamer Gipfels war, daß Großbritannien nun nicht mehr als alleiniger Bremsen dastand. Andere Staaten, die sich bisher oft hinter Großbritannien versteckt hatten, mußten nun offen hervortreten: Spanien trat als größter „troublemaker“ auf und sogar Luxemburg, Finnland und die Niederlande drohten für die Beibehaltung eines Kommissars pro Staat mit einem Veto (Barber 1997c, Helm 1997). In letzter Minute trat auch überraschend Bundeskanzler Kohl als Bremsen auf, in dem er durchsetzte, daß wichtige Fragen der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik weiter einstimmig entschieden werden müssen (Smyth 1997b).

Über den *Verlauf* der Regierungskonferenz kann folgendes Fazit gezogen werden:

Die konservative Regierung unter John Major hatte von Anfang an wenig Interesse an weitreichenden Integrationsfortschritten. Sie nahm drei umstrittene Themen – die BSE-Krise, den Streit um Fischereiquoten und das Urteil des Gerichtshofs über die maximale Wochenarbeitszeit – zum Anlaß, die Regierungskonferenz zu blockieren. Dieses Verhalten führte bei den europäischen Partner zu Unverständnis und Verstimmungen. Sie zeigten wenig Entgegenkommen, setzten einerseits ihre Hoffnungen auf einen baldigen Regierungswechsel, drohten aber andererseits, nötigenfalls ohne Großbritannien zum Abschluß zu kommen. Außerdem wird die Bedeutung des Machtfaktors *Zeit* deutlich. Die europäischen Partner hatten die Geduld, auf einen Regierungswechsel zu warten, der die Verhandlungssituation grundlegend änderte.

Die britische Wahl stellt damit einen entscheidenden Faktor für den Verlauf der Regierungskonferenz dar. Dies ist ein Indiz für Tonras These, der zufolge die Verhandlungen wesentlich durch die innenpolitische Situation der wichtigsten Staaten bestimmt waren (Tonra 1997: 2). Nach dem Regierungswechsel konnte innerhalb weniger Wochen eine Lösung erzielt werden, wodurch Großbritannien nicht mehr als

alleiniger Bremser angesehen werden konnte. Irland konnte durch die Präsidentschaft Einfluß auf die Verhandlungen ausüben, die irischen Wahlen hingegen waren für den Verhandlungsverlauf unbedeutend.

## 4.2 Die Ergebnisse der Verhandlungen

### 4.2.1 Die wichtigsten Veränderungen

Der Vertrag brachte drei wesentliche Veränderungen mit sich: Die Zuständigkeit der EU wurde erweitert, der Entscheidungsprozeß wurde in allen drei Säulen geändert und Politikbereiche wurden innerhalb der Säulen verschoben (Tonra 1996: 19). Der Vertrag besteht aus 116 neuen Artikeln, 13 Protokollen und 45 Erklärungen und ist in vier Sektionen unterteilt: Die Erweiterung der bisherigen Verträge, Vereinfachung der Verträge, allgemeine Bestimmungen und schließlich die Protokolle und Erklärungen.

Von zentraler Bedeutung sind die Veränderungen der bisherigen Verträge, die sich fünf Bereichen zuordnen lassen:

#### *I. Freiheit, Sicherheit und Recht:*

In den allgemeinen Grundsätzen in Art. F des EUV werden die Grundprinzipien, auf denen die Union beruht, nun explizit erwähnt: Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Es wurde zudem ein neues Verfahren eingeführt, das es ermöglicht, einen Mitgliedstaat bei anhaltenden Verletzungen der Menschenrechte zu suspendieren. Die weitreichendste Änderung in diesem Bereich ist die Übernahme des Schengen-Abkommens in die EU, das die Freizügigkeit verwirklichen soll. Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ist die operative Stärkung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) hervorzuheben.

#### *II. Die Union der Bürger:*

Unter dieser Rubrik wird ein Beschäftigungskapitel mit sechs Artikeln in den Vertrag eingefügt. Obwohl die Kompetenz im wesentlichen auf nationaler Ebene verbleibt, soll das Vorgehen gegen die Arbeitslosigkeit auf Gemeinschaftsebene besser koordiniert werden. Als wichtiges Element dieses Verhandlungspaketes ist – obwohl nicht formaler Bestandteil des Vertrages – der vereinbarte Stabilitäts- und Wachstumspakt anzusehen, der harte Sanktionen bei Verletzung der Pflicht zu solider Haushaltsführung vorsieht

(vgl. Wessels 1997: 123, kritisch dazu Huffs Schmid 1997: 1084f). Durch das Ende der britischen Ausstiegsklausel wird das Abkommen über die Sozialpolitik in den Vertrag einbezogen. Weitere Politikfelder in diesem Bereich sind Umweltschutz, Verbraucher- und Gesundheitsschutz und das Bestreben nach mehr Transparenz.

### *III. Effiziente und kohärente Außenpolitik:*

Die Gesamtkohärenz soll durch eine stärkere Rolle des Rates und die Festlegung gemeinsamer Richtlinien gestärkt werden. Ein Hoher Vertreter für die GASP soll die neue Strategie- und Frühwarn Einheit leiten und der Union ein Gesicht nach außen geben. Das bisher vor allem auf Einstimmigkeit basierende Beschlußfassungsverfahren wird durch die Einführung einer „konstruktiven Stimmenthaltung“ und von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen bei der Durchführung gemeinsamer Strategien modifiziert. Den Mitgliedstaaten steht bei Angabe von Gründen zudem eine „Notbremse“ zur Verfügung, um Entscheidungen zu blockieren.

### *IV. Organe der Union:*

Die zentralen Organe der EU werden durch den Vertrag gestärkt. Die Rolle der Kommission wird erweitert, ihr Präsident soll eine Art Richtlinienkompetenz erhalten. Das Europäische Parlament darf in Zukunft in etwa drei Vierteln der EU-Gesetzgebung mitbestimmen. Die Anzahl der Verfahren wurde auf drei – Zustimmung, Mitentscheidung und Anhörung – reduziert. Auch die Befugnisse anderer Organe wie des Gerichtshofs und des Ausschusses der Regionen wurden erweitert. Die für notwendig erachteten Reformen des Institutionengefüges blieben jedoch weitgehend aus. Für die Anzahl der Mitglieder des Europaparlaments und der Kommission wurden lediglich Höchstgrenzen vereinbart.

### *V. Engere Zusammenarbeit/Flexibilität:*

Die Einführung der Flexibilität läßt sich vor allem auf zwei Probleme zurückführen: Sie soll ermöglichen, daß die von manchen Staaten gewünschte Vertiefung der Integration nicht durch Vetos blockiert werden kann, und sie soll die Handlungsfähigkeit der Organe im Hinblick auf die geplante Erweiterung sicherstellen (Gillespie, 1997: 49, für Vor- und Nachteile vgl. 54). Dem Gebrauch der Flexibilitätsklausel sind enge Grenzen gesetzt; sie darf nur letztes Mittel sein, soll den Zielen und den Prinzipien der Verträge dienlich sein, die Mehrheit der Mitgliedstaaten muß teilnehmen und die Interessen der anderen nicht dürfen beeinträchtigt werden (ibid., 56).

Bei der *Beurteilung* der Ergebnisse wurde insbesondere Kritik an der gescheiterten Reform der Institutionen laut. Trotz der Fortschritte auf einigen Gebieten wurde der Vertrag als „Dokument der Stagnation“ (Huffs Schmid 1997: 1083) kritisiert. Der Vertrag bestätigt die inkrementelle Fortschreibung der Integration, die vorrangig auf Kompromissen zwischen den Interessen der Nationalstaaten basiert. Laffan beschreibt den Vertrag treffend als bescheidenes Dokument, „that reinforces the muddled institutional outcomes of Maastricht“ (Laffan 1997b: 40).

Bezüglich der *theoretischen* Ebene zeigt Wessels (1997: 132), daß jeweils unterschiedliche Aspekte des Vertrags als Bestätigung der vier theoretische Grundorientierungen Neofunktionalismus, Neorealismus, Governance und Fusionsthese gewertet werden können. Bestätigt werden kann auch die Einschätzung Kreiles, daß der Integrationsprozeß in einem Spannungsfeld zwischen klassischem Modell intergouvernementaler Kooperation und der Idee der Staatswerdung Europas zu sehen ist (Kreile 1997: 19). Dieser Konflikt zwischen Befürwortern von supranationaler und intergouvernementaler Zusammenarbeit wird besonders bei der Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Innen- und Justizpolitik deutlich, die in dem folgenden Abschnitt näher betrachtet werden sollen.

#### **4.2.2 Verteidigungs- und Sicherheitspolitik**

Das Bedürfnis nach Sicherheit – voreinander und vor der sowjetischen Bedrohung – kann als Grundmotivation der Gründung der EG angesehen werden (Janning 1995: 324). Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft konzentrierte sich die Gemeinschaft auf die wirtschaftliche Integration und verfolgte erst seit 1970 durch die Politische Zusammenarbeit (EPZ) Schritte zu einer gemeinsamen Außenpolitik. Nachdem diese Zusammenarbeit 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte vertraglich institutionalisiert worden war, gab sich die EU durch den Vertrag von Maastricht den Anspruch auf eine umfassende Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. J, EUV).

Forster und Wallace (1996: 427) beschreiben treffend die Ergebnisse von Maastricht: „The outcome satisfied all participants, partly because it represented real progress towards a common view, and partly because it left many major questions open“. Einige

dieser offenen Fragen wurden in Maastricht explizit zum Thema der nächsten Regierungskonferenz gemacht.

Der Bürgerkrieg in Jugoslawien Anfang der 90er Jahre verdeutlichte ferner einige Schwachpunkte der GASP. Die Instrumente der gemeinsamen Positionen und Aktionen wurden nur selten eingesetzt, da es an politischem Willen für gemeinsames Vorgehen und gemeinsamer Definition der eigenen Interessen mangelte. Weitere Probleme sieht Joop in der Entscheidungsfindung, der Vertretung nach außen, der Finanzierung und der Zusammenarbeit mit der WEU (vgl. Joop 1995: 133). Somit mußte die Regierungskonferenz neben den Problemen der bisherigen GASP die veränderte Sicherheitslage berücksichtigen. Anstelle des Problems der Konfrontation während des Kalten Krieges stehen nun Fragen des internationalen Krisenmanagements besonders in bezug auf interne Konflikte im Vordergrund (Keatinge 1997: 108).

Während im Bereich der Außenpolitik der Wille zu Reformen hin zu einem effektiveren gemeinsamen Vorgehen erkennbar war, ist der Bereich der *Sicherheit und Verteidigung* weiterhin besonders sensibel, da militärische Macht das klassische Charakteristikum eines Staates darstellt. Aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen war dieser Komplex bei der Regierungskonferenz besonders hart umkämpft.

Gemäß des neuen Art. 17 des EUV umfaßt die GASP „sämtliche Fragen, welche die Sicherheit betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ... gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen *könnte*, falls der Europäische Rat dies beschließt“ (zitiert nach Piepenschneider 1998: 5, eigene Hervorhebung). In der alten Fassung des Art. J.7 des EUV war noch davon die Rede, daß zur GASP *auf längere Sicht* eine gemeinsame Verteidigungspolitik gehört, „die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“.

Zukünftige Änderungen bedürfen keiner Vertragsänderung durch eine Regierungskonferenz mehr, entsprechende Beschlüsse des Europäischen Rats müssen aber weiterhin einstimmig gefaßt werden, d.h. jeder Staat hat ein Vetorecht. Irland hat eine weitere Formulierung durchgesetzt, der zufolge die Mitgliedstaaten „einen solchen Beschluß gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen vornehmen“. Dadurch kann vor Beendigung der Neutralität ein Referendum durchgeführt werden.

Besonders umstritten war die zukünftige Beziehung zur WEU, wo sich der Konflikt zwischen den beiden Militärmächten Großbritannien und Frankreich widerspiegelte. Sie

wird weiterhin als „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union“ (Art. 17) betrachtet und dient als Instrument europäischer Verteidigungsbemühungen. Dem Europäischen Rat wird eine Leitlinienkompetenz in Fragen zugestanden, in denen die WEU in Anspruch genommen wird (vgl. Pippan 1997).

Die von der WEU beschlossenen Petersberg-Aufgaben (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Maßnahmen, Kampfeinsätze bei Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) werden im Vertrag als Aspekte der Sicherheitspolitik genannt. Aufgenommen wurden aber weder eine Verpflichtung zur Teilnahme, noch gegenseitige Schutzgarantien. Die Verteidigungspolitik der EU ist also in erster Linie ein *Instrument für Krisenmanagement* (vgl. Keatinge 1997: 115).

Ob dies nun im Sinne einer vertieften Verteidigungsintegration ein Fortschritt oder eher einen Rückschritt darstellt, ist eine Frage der Interpretation. Während Briten und Iren durch die Beschränkung der Verteidigungsintegration auf die Petersberg-Aufgaben ohne gegenseitige Sicherheitsgarantien eine *Schwächung* der Verpflichtungen des Maastrichter Vertrags sehen (vgl. Smyth 1997a), sehen andere in dem Bekenntnis zu einer sicherheitspolitischen Verantwortung einen ersten Schritt zu einer gemeinsamen Verteidigung.

Vergleicht man die Ergebnisse mit der durch die Befürworter angestrebten schrittweisen Vereinigung von WEU und EU, kann dieser Bereich trotz gewisser Fortschritte als Erfolg der „Bremsen“ gewertet werden. Die Entwicklungen bringen zwar Bewegung in Richtung einer gemeinsamen Verteidigung, enthalten aber keinen Zeitplan und bleiben somit weit hinter den Forderungen einiger Staaten zurück.

Treffend charakterisiert Brennock: „The Treaty therefore puts forward the idea of the EU taking on a more military character, but does not implement this idea“ (Brennock 1998b). Das Verhandlungsergebnis bestätigt auch die Einschätzung van Stadens (1994: 150), der zufolge der Intergouvernementalismus in Fragen der Sicherheit besonders überzeugend ist. Der Rahmen wurde durch die Regierungen der größeren Staaten in Verhandlungen vorgegeben, weiteren Transfers von Souveränität wurden deutliche Grenzen gesetzt.



### 4.2.3 Die Integration des Schengen-Abkommens

Durch den Maastrichter Vertrag war die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und des Inneren durch den dritten Pfeiler überwiegend intergouvernemental geregelt. Eine engere Zusammenarbeit vereinbarten 13 Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rahmens durch die Abkommen von Schengen. Ziel dieser Abkommen war, unter den Vertragsstaaten möglichst zügig die im europäischen Binnenmarkt angestrebte Freizügigkeit durch begleitende Maßnahmen – v.a. den Abbau von Kontrollen an den Binnengrenzen und die Zusammenarbeit der Polizeibehörden – zu sichern (vgl. Piepenschneider 1998: 9). Dadurch sollten die Bestimmungen des Art. 7a<sup>29</sup> des EGV verwirklicht werden, die im Rahmen der EU nicht durchgesetzt werden konnten.

Der sogenannte Schengen-Besitzstand<sup>30</sup> wird durch den Vertrag von Amsterdam in das europäische Vertragswerk eingebaut. Während Kernbereiche der strafjustitiellen und polizeilichen Zusammenarbeit in der dritten Säule verbleiben, werden Bereiche bezüglich der Freizügigkeit und Fragen der Immigration in den EG-Vertrag übernommen und damit auf die erste Säule übertragen. Allerdings wird in einigen Bereichen für eine Übergangsfrist von fünf Jahren das Einstimmigkeitsprinzip beibehalten.

Weitere Teile des Schengen-Besitzstandes und die Ausnahmeregelungen für Großbritannien und Irland sind in den Protokollen festgelegt. Artikel 4 des Protokolls zur *Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes* ermöglicht Großbritannien und Irland die Teilnahme an Bestimmungen dieses Besitzstandes, vorausgesetzt die Schengener Staaten stimmen  *einstimmig*  zu (vgl. Rupprecht 1997: 268).

Ein Protokoll über die *Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 7a des EGV* ermöglicht den beiden Staaten die Beibehaltung ihres einheitlichen Reisegebiets und ihrer Grenzkontrollen. Das Protokoll über die Position beider Staaten spezifiziert die Bedingungen für die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen und legt fest, daß Irlands Ausstiegsklausel nur so lange gilt, wie das gemeinsame Reisegebiet mit Großbritannien besteht.

---

<sup>29</sup> Art. 7a: Verwirklichung des Binnenmarkts: Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 ... den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist.

<sup>30</sup> Der Schengen-Besitzstand umfaßt die Übereinkommen der Benelux-Staaten, Frankreichs und Deutschlands über einen schrittweisen Abbau der Kontrollen von 1985 und 1990, die Beitrittsübereinkommen der anderen Staaten sowie Beschlüsse und Erklärungen.

---

In einer Erklärung für die Schlußakte weist Irland darauf hin, daß die Ausstiegsklausel auf den Wunsch zurückzuführen ist, das einheitliche Reisegebiet mit Großbritannien beizubehalten und es beabsichtigt, so weit wie möglich an Maßnahmen der EU in diesem Bereich teilzunehmen. Dadurch wird deutlich, daß Irland hier abwägen mußte zwischen den Vorteilen des gemeinsamen Reisegebiets mit Großbritannien und dem Wunsch, im inneren Kern der Integration zu bleiben.

## 5 Großbritannien

### 5.1 Die Europapolitik Großbritanniens

Innerhalb der EU gilt Großbritannien als widerspenstiger Partner und halb abgekehrtes Mitglied. Schon der Beitritt zur EG wurde weniger als Chance, denn als Verlust enttäuschter Hoffnungen begriffen (Wurm 1993: 344). Der Nutzen der Mitgliedschaft ist umstritten, und es gibt nur wenig Begeisterung für die europäische Idee. Dadurch hatte die europäische Frage über Jahrzehnte hinweg einen zutiefst störenden und trennenden Einfluß auf die britische Politik (Morgan 1997: 30).

Großbritannien hat eine schwach organisierte Struktur der Interessenvertretung und eine vergleichsweise stark polarisierte politische Kultur. Dadurch können Regierungen eine relativ unabhängige und autonome Politik verfolgen (Risse-Kappen 1996b). Die starke Stellung der Regierung wird zudem durch eine schwache Gewaltenteilung, ein Wahlsystem, das Einparteienregierungen bevorzugt, die Dominanz der Exekutive im Parlament und durch die Schwäche der subnationalen Regierungen gestützt (Lynch 1997a: 18).

Andererseits ist die Regierung auch Beschränkungen ausgesetzt. Aufgrund von Konflikten innerhalb der Regierungsparteien und anderen Einflußfaktoren wie z.B. der Bürokratie hat die Zentralisierung nicht immer zu einer koordinierten Europapolitik geführt. „British politics is therefore a much more complex matter than simple representations of it as a rational and calculated strategy would lead us to believe“ (George 1992: 206).

Die Konservativen und die Labour-Partei als die beiden wichtigsten Parteien waren bzw. sind in ihrer Haltung zur Integration tief gespalten. Die wichtigsten Unterschiede über die Europapolitik bestehen vor allem innerhalb und nicht zwischen den beiden großen Parteien (Lynch 1997a: 19).

Dennoch ist die Haltung aller bisheriger britischer Regierungen zur europäischen Integration von mehreren Konstanten geprägt, die insbesondere auf eine lose zwischenstaatliche Kooperation und auf eine wirtschaftliche Vereinigung abzielen. Dies bringt eine Vorliebe für *intergouvernementale* Zusammenarbeit, Betonung von

*pragmatischer* Politik anstelle visionärerer Bekenntnisse, *Dezentralisierung* und das Bekenntnis zur *nationalen Souveränität* mit sich (Volle 1994: 383f).

## 5.2 Positionen und Strategien der Regierung

### 5.2.1 Die Regierung unter John Major

Die britischen Vorstellungen zur Regierungskonferenz spiegeln zum großen Teil langfristige Positionen wider, die von den Konservativen und der Labour-Partei geteilt werden (George 1996c: 45).

Im März 1996 veröffentlichte die Regierung ihr Weißbuch über ihre Positionen bei der Regierungskonferenz (UK Government 1996).<sup>31</sup> Die britische Regierung bevorzugte den Status Quo und hielt eine Regierungskonferenz angesichts der Probleme des Maastrichter Vertrags für verfrüht (George 1996c: 52). Entsprechend setzen sich die Ziele der „Partnerschaft der Nationen“ deutlich von Ambitionen zur Weiterentwicklung des Integrationsprozesses ab. Die britische Regierung möchte „keine Harmonisierung um ihrer selbst willen“ und eine gemeinsame europäische Entscheidungsfindung nur, „wo sie britischer Sicherheit, Wohlstand und Lebensqualität nützt“. Folglich lehnt sie die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ab, das oberste Ziel ist „die Wahrnehmung und die Förderung der nationalen Interesses“. *Flexibilität* wird als Möglichkeit angesehen, um unterschiedlichen Interessen und Zielen gerecht zu werden. Sie darf jedoch nicht zu einem zweigeteilten Europa führen, ebenso wenig dürfen Mitgliedstaaten von Bereichen ausgeschlossen werden, an denen sie teilnehmen wollen.

Major betont zudem die Notwendigkeit der Verwirklichung des Binnenmarktes und möchte Europa als Zentrum der Wirtschaft, als ökonomisch und weitgehend sozial unreguliertes Modell (vgl. Major 1996a: 10 und 1996b).

Eine besondere Priorität hat für Großbritannien der Bereich der *Verteidigungspolitik*. Bereits 1995 veröffentlichte die Regierung ein Memorandum über Fragen der europäischen Sicherheit, in dem die Grundlagen der britischen Verteidigung betont werden (UK Government 1995). Diese Punkte finden sich auch im Weißbuch wieder, in dem die britische Regierung wünscht, „daß die GASP von einer gemeinsamen Analyse

---

<sup>31</sup> Die folgenden deutschen Zitate wurden der Übersetzung in Joop/Schmuck 1996: 169-176 entnommen.

zu einer gemeinsamen Politik führt ... Sie kann aber nie zu einem Ersatz für die nationale Außenpolitik werden“. Die Vorschläge über die Verteidigungspolitik „beruhen auf dem Glauben an die überragende Bedeutung der NATO als Fundament unserer künftigen Sicherheit“. Großbritannien ist zwar bereit, die europäische Verteidigungskoordination weiterzuentwickeln, sieht dafür aber die WEU als den besten Rahmen an. Sie soll eine eigenständige Organisation mit eigener Vertragsgrundlage bleiben.

Einen Beitritt zum *Schengener Abkommen* lehnt Großbritannien ab. Wichtiger Hintergrund für die britische Position ist die von den Partnern abweichende Interpretation des Art. 7a EGV. Anders als diese sieht Großbritannien die Abschaffung von Grenzkontrollen nicht als Bedingung für die Verwirklichung der Freizügigkeit an und verweist dabei auf die geographische Situation und die daraus resultierenden besonderen Sicherheitsinteressen. Die Regierung spricht sich zwar für eine verbesserte Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres aus, lehnt aber supranationale Lösungen ebenso ab, wie die „Überführung von Angelegenheiten aus dem Dritten Pfeiler in den Gemeinschaftsbereich“.

Der *Erfolg* dieser Positionen ist schwer zu beurteilen, da die Verhandlungen nicht von der konservativen Regierung zu Ende gebracht wurden. Jedoch deutete sich schon vor dem Regierungswechsel an, daß sich Großbritannien in einigen Punkten erfolgreich gegen weitreichende Integrationsschritte durchsetzen können. Möglicherweise wurde durch die ablehnende Haltung verhindert, daß die Partner von vorne herein weitreichende Fortschritte fordern. Hinzu kommt, daß die zentralen Positionen von der Labour-Partei geteilt und auch relativ erfolgreich durchgesetzt werden konnten.

Vergleicht man die Ergebnisse des Vertrags mit den Vorstellungen der Konservativen muß die Durchsetzung der Positionen dennoch als *weniger erfolgreich* bewertet werden, da die Mehrzahl der Ziele nicht erreicht wurde.

John Major konzentrierte sich während der Regierungskonferenz primär auf die nationale Ebene. Seine *Strategien* auf beiden Ebenen waren dem vorrangigen Ziel untergeordnet, die *Einheit der Konservativen Partei* zu bewahren und somit die Macht zu erhalten.

Ein Grund für die Wahl John Majors zum Nachfolger von Margaret Thatcher war, daß er in der Europafrage weder zu freundlich noch zu feindlich eingestellt war. Zwar teilte er im wesentlichen die Positionen seiner Vorgängerin, in der Art der Regierungsführung unterschied er sich aber deutlich. Im Gegensatz zu Thatcher, die sich nicht zuletzt beim

Thema Europa stark durch ihre ideologischen Grundsätze leiten ließ, gilt Major als pragmatisch (vgl. Kavanagh 1996: 276). Major verfolgte in der Europafrage keine eigenen Ideale und Visionen.<sup>32</sup>

Zum Verständnis von Majors Strategie ist ein Vergleich zu den *Verhandlungen von Maastricht* hilfreich, da diese als Ursache zahlreicher Probleme angesehen werden können.

Im März 1991 verkündete Major, daß der Platz Großbritannien im Herzen Europas liegt. Trotz dieser Rhetorik war Major in Maastricht entschlossen, die antieuropäischen Positionen von Teilen seiner Fraktion mitzutragen (vgl. Paterson/Jeffrey 1997: 21). Schon während der Verhandlungen hielt Major Rücksprache mit den Europaskeptikern, um sicherzustellen, daß die Ergebnisse für sie akzeptabel waren (vgl. Wallace 1994: 292).

Obwohl die Einschätzung von Stephen George, der das Ergebnis von Maastricht „a considerable triumph for British diplomacy“ (George 1996c: 51) nennt, übertrieben erscheinen mag, können die Verhandlungen als relativer Erfolg gewertet werden. Großbritannien konnte seine wesentlichen Ziele durchsetzen, erreichte Ausstiegsklauseln aus der Sozialcharta und der WWU und konnte die Pfeilerstruktur durchsetzen. Die Ergebnisse bleiben damit hinter den Erwartungen der Föderalisten zurück (George 1993: 190).<sup>33</sup> Überraschend gewann Major auch die Parlamentswahlen im April 1992, allerdings mit einer deutlich kleineren Mehrheit.

Mit dem erzwungenen Ausstieg aus dem Europäischen Währungsmechanismus verschärften sich die Probleme massiv. Durch Drohungen und Beschwichtigungen gegenüber Kritikern rettete Major zwar die Ratifikation des Vertrages, die Spaltung innerhalb der Regierungspartei verschärfte sich aber. 1993 ermittelten Umfragen für Major die schlechtesten Werte, die je ein Premierminister erhalten hatte.

Es herrschte der Eindruck einer schwachen Regierung, die aufgrund innenpolitischer Beschränkungen nicht fähig ist, die komplexen internationalen Spielen zu meistern (Wallace 1994: 298). Regierungsmitglieder der europäischen Partner beklagten den

---

<sup>32</sup> Auf diesen Punkt wies mich Kevin Featherstone hin.

<sup>33</sup> vgl. die abweichende Ansicht von Schneider/Cederman 1994: 639, die argumentieren, daß Major mit seinem Vorgehen weitgehend gescheitert ist. Featherstone stützt diese Argumentation, er verweist darauf, daß die Ausstiegsklausel den europäischen Partnern keine Probleme bereiteten.

ständigen Politikwechsel aufgrund des starken innenpolitischen Drucks (George 1996b: 151).

Zwar konnte Major sich 1995 bei der Wahl um den Parteivorsitz gegen seinen Herausforderer John Redwood behaupten, seine Autorität konnte er damit langfristig aber nicht wieder herstellen. Seine Europapolitik war geprägt von der „absence of strategic direction and the temptation to use Brussels as a scapegoat“ (Wallace 1997: 10).

Zu Beginn der Regierungskonferenz erschienen die Konservativen über wichtige Themen so zerstritten, daß Major auf der *europäischen Ebene* von Anfang an kaum über Verhandlungsspielraum verfügte, viele Abgeordnete wollten den Prozeß der Integration sogar zurückdrängen (vgl. Laffan 1997b: 30). Major hatte zwar einen Kampf durch Argumente angekündigt (Major 1996a: 9), versuchte jedoch hauptsächlich durch Drohungen und Boykottmaßnahmen seine Ziele zu erreichen. Konnte Major in Maastrich den europäischen Partnern noch relativ überzeugend mit der Machtübernahme einer integrationsfeindlichen innerparteilichen Opposition drohen, erwarteten die Partner angesichts der Umfragenergebnisse eine Regierungübernahme der *integrationsfreundlicheren* Labour-Partei.

Majors Strategie, die Einheit der Partei vor jegliche Ideologie zu stellen, machte ihn auf der *nationalen Ebene* für Attacken und Forderungen von allen Seiten offen (vgl. Morris 1996: 135). Die Aktionen auf der europäischen Ebene waren vorrangig auf die Beschwichtigung der Europaskeptiker in den eigenen Reihen gerichtet:

Das Vorgehen während der BSE-Krise zeigte eine Politik der Frustration statt der Vernunft (Financial Times 1996b) und verschärfte die Spannungen, da den Europaskeptikern die Boykottmaßnahmen nicht weit genug gingen, und die Befürworter die Isolierung Großbritanniens befürchteten. Ebenso war das Vorgehen gegen das Urteil über die Begrenzung der Wochenarbeitszeit innenpolitisch motiviert (vgl. Riddell 1996c).

*Das* zentrale Streitthema war die Einstellung zur WWU. Mit der Strategie an den Verhandlungen teilzunehmen und erst später unter Berücksichtigung nationaler Interessen über die Teilnahme zu entscheiden wollte Major den europafreundlichen und den europaskeptischen Flügel seiner Partei vereinen und seine Regierung im Wahlkampf als Bewahrer britischer Interessen darstellen. Diese Strategie scheiterte jedoch kläglich, sich widersprechende Aussagen konservativer Minister verstärkten sogar noch den Eindruck einer disziplinlosen und führungsschwachen Partei (Paterson/Jeffrey 1997: 9).

Auch das Versprechen eines Referendums über einen möglichen Beitritt zur WWU, mit dem er dem Druck der Europaskeptiker und der Referendumpartei entgegen wollte, konnte das Problem nicht lösen.

Den Europabefürwortern, die 1995 noch sein Verbleiben im Amt gesichert hatten, gingen bereits diese Zugeständnisse zu weit. Zahlreiche Abgeordnete verkündeten, nicht mehr antreten zu wollen, andere verließen die Fraktion. Da zudem eine Reihe von Nachwahlen verloren gingen, verfügte Major seit Dezember 1996 im Parlament nicht mehr über eine eigene Mehrheit.

Major versuchte seine innenpolitischen Beschränkungen zu lockern, wie ein Appell an seine Fraktion deutlich macht: „Do not bind my hands when I am negotiating on behalf of the British nation“ (zitiert nach Barber 1997b). Steve Ludlam warnt davor, die innenpolitischen Beschränkungen überzubewerten, da Major aufgrund von Beschränkungen nie seine Meinung geändert hat.<sup>34</sup> Ähnlich argumentiert Morris (1996: 124), der darauf verweist, daß die konservative Parteiführung bisherige Revolten ohne größere Probleme durchgestanden hat. Dennoch war Major in den Wochen vor der Wahl „Gefangener seiner Partei“<sup>35</sup>, der aus den innenpolitischen Beschränkungen *keinen* Verhandlungsvorteil erzielen konnte und dessen Strategie, durch Aktionen auf europäischer Ebene die Einheit und Regierungsmacht seiner Partei zu erhalten, *gescheitert* ist.

### 5.2.2 Die Regierung unter Tony Blair

Nach Ansicht Blairs soll die britische Außenpolitik auf einem „aufgeklärten Patriotismus“ basieren, der erkennt, daß Großbritannien keine Supermacht mehr ist, durch seine Stärken aber weiter eine wichtige Rolle spielen kann. Als Grundsätze nennt er die Beendigung der Isolation innerhalb der EU, das Bündnis mit den USA, eine starke Verteidigung und eine Unterstützung des freien Welthandels (Blair 1997a).

1995 versprach Blair in einer Rede eine konstruktive Haltung zur EU. Als oberste Priorität sieht er die Schaffung von Wachstum, um die EU wettbewerbsfähiger zu machen. Bereits hier verdeutlicht er: „Es gibt Dinge, denen wir nie zustimmen werden. Wir werden nicht bereit sein, unser Vetorecht in so wichtigen Bereichen wie Sicherheit,

---

<sup>34</sup> Auf diesen Punkt verwies mich Steve Ludlam.

<sup>35</sup> Diese Einschätzung äußerte Kevin Featherstone in einem Gespräch.



Steuern, Vertragsänderungen und Grenzkontrollen gegenüber Einreisenden aus Drittstaaten aufzugeben“ (zitiert nach Blair 1996: 339).

Diese Einstellung spiegelt sich auch im Positionspapier zur Regierungskonferenz wider (Labour 1995). Die Labour-Partei fordert eine Union unabhängiger Staaten, die aufgrund gemeinsamer Interessen zusammenarbeiten, aber keine gemeinsame europäische Regierung bilden wollen. Sie hält *Flexibilisierung* für notwendig, lehnt aber permanente Ausstiegsklauseln und die von Major gewünschte „variable Geometrie“ ab.

Die *GASP* soll effektiver werden, Entscheidungen sollen aber weiter einstimmig fallen. Der Vorschlag einer Enthaltung bei gemeinsamen Aktionen wird abgelehnt. Die Labour-Partei bekennt sich zur NATO und möchte sich bei der Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik auf die WEU konzentrieren. Die Regierungskonferenz sollte zwar eine bessere Verbindung prüfen, eine Vereinigung wird aber abgelehnt. Einen Beitritt zum *Schengen-Abkommen* lehnt die Partei ab, die Kooperation im Bereich der Innen- und Justizpolitik soll intergouvernemental bleiben.

Als gravierender *Unterschied* zur konservativen Partei ist die Bereitschaft hervorzuheben, das qualifizierte Mehrheitsstimmrecht auf weitere Bereiche auszudehnen und der Sozialcharta beizutreten. Insgesamt sind die Positionen aber ähnlicher als die Parteien behaupten (Riddell 1996b). Die entscheidenden Unterschiede sind „a matter of the tone in which the negotiations would be conducted“ (George 1996a: 168).

In einer Rede vor dem Parlament am 18. Juni 1997 zeigte sich Blair mit den *Ergebnissen* der Regierungskonferenz zufrieden. Er verwies auf die rechtliche Sicherung der Grenzkontrollen, die verhinderte Verschmelzung mit der WEU, die stärkere Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit und die Absprachen zum Thema „quota-hopping“. Blair führt diese Erfolge auf eine positive Agenda und sein Auftreten in Amsterdam zurück: „We made Britain’s voice heard at Amsterdam, because for the first time for many years Britain spoke as a united government with a clear direction for Europe“ (Blair 1997b). John Major hingegen kritisierte, daß Blair zu stark nachgegeben habe und nicht mehr erreicht habe als er selbst (Borril 1997).

Die Beendigung der Isolierung und das starke Auftreten können in der Tat als großer Erfolg gewertet werden. Die Voraussage von George, daß die Labour-Partei bei ähnlichen Zielen mit geringeren innenpolitischen Beschränkungen ein besseres Ergebnis erzielen kann (George 1996a: 170), hat sich bestätigt. Die Beurteilung der Erfolge in

Einzelpunkten bedarf jedoch einer differenzierteren Betrachtung. Es sind keineswegs alle Ergebnisse auf Großbritannien und Tony Blair zurückzuführen.<sup>36</sup> Besonders hervorzuheben ist der Widerspruch beim Thema Flexibilität. In ihrem Positionspapier hatte die Labour-Partei permanente Ausstiegsklauseln noch abgelehnt, in der Rede hingegen betrachtete Blair deren Einführung als seinen Erfolg. Als relativer Erfolg zu werten sind jedoch die engen Grenzen, die integrationswilligen Mitgliedern durch die Vertragsbestimmungen gesetzt sind. Außerdem sind die größten Erfolge nicht in der kooperativen Gestaltung, sondern im Blockieren weiterer Integration zu sehen.<sup>37</sup>

Bei der Frage nach der Integration des *Schengen-Abkommen* konnte eine Ausstiegsklausel erreicht werden, die Integration in den Vertrag wurde aber nicht verhindert. Damit können die europäischen Partner innerhalb der EU weitere Integrationsfortschritte im Bereich der Justiz- und Innenpolitik verwirklichen. Außerdem kann sich Großbritannien nur an Maßnahmen beteiligen, wenn alle anderen Partner zustimmen.

Die Ergebnisse im Bereich der *Verteidigungs- und Sicherheitspolitik* können hingegen als voller Erfolg Großbritanniens gewertet werden. Hier hat sich Blair mit seinen Präferenzen durchgesetzt, die erreichten Fortschritte stehen nicht im Widerspruch zu seinen verteidigungspolitischen Grundsätzen. Einschränkend muß nur erwähnt werden, daß der von der Labour-Partei abgelehnte Vorschlag einer „konstruktiven Enthaltung“ in den Vertrag aufgenommen wurde.

Insgesamt kann Blairs Vorgehen als *relativ erfolgreich* bewertet werden, da seine Regierung die grundsätzlichen Ziele erreicht hat und sich nur in Einzelpunkten nicht durchsetzen konnte.

Blairs *Strategie* bei dem Zwei-Ebenen-Spiel Regierungskonferenz war auf das Erreichen des *Wahlsieges* bzw. den Erhalt der öffentlichen Zustimmung einerseits und einer *führenden und konstruktiven Position* innerhalb der EU andererseits ausgerichtet. Zwischen diesen Zielen besteht eine enge Verbindung, da die Strategien wechselseitig aufeinander bezogen sind.

---

<sup>36</sup> Smyth (1997b) kommentiert dieses Verhalten: „Blair’s insistence on claiming credit for everything was irritatingly British“

<sup>37</sup> Auf diesen Punkt verwies mich Graham Timmins.

Seit der Wahl Blairs zum Parteivorsitzenden 1994 kam es durch das absolute Gebot der Vermeidung einer weiteren Wahlniederlage zu einer Neufassung des Parteiprogramms. Dabei wollte man alle Themen umgehen, in denen die Partei durch Attacken der konservativen Presse und Regierung verwundbar erschien (Paterson/Jeffrey 1997: 19). Vor der Wahl war das primäres Ziel alles zu unterlassen, was den frühzeitig prognostizierten Wahlsieg noch verhindern könnte. Dazu gehörte insbesondere die Angst, in bezug auf Europa als „unpatriotisch“ dargestellt zu werden (Wallace 1997: 94). Vor diesem Hintergrund sind die Positionen zu sehen, in denen sich die Partei zur Konzentration auf nationale Interessen verpflichtet hat.

Diese innenpolitischen Verpflichtungen auf nicht allzu integrationsfreundliche Positionen konnten auf der *europäischen Ebene* als Verhandlungsvorteil eingesetzt werden. Gleichzeitig signalisierte die Partei durch konkrete Schritte<sup>38</sup> nach der Wahl die Bereitschaft zu *konstruktivem* Verhalten während der Regierungskonferenz. Den grundsätzlichen Unterschied zur konservativen Regierung beschreibt Außenminister Cook: „Es liegen noch harte Verhandlungen vor uns. Der Unterschied besteht darin, daß unser Konzept nicht einfach darauf hinauslaufen wird, nein zu sagen, sondern uns um Lösungen, Alternativen und Kompromisse zu bemühen, die für alle akzeptabel sind“ (Cook 1997). Ob jedoch mit der Änderung des Umgangstons auch ein substantieller Wandel der Positionen einhergeht, wie Cook ankündigte, muß bezweifelt werden. Daß der Vorrang des nationalen Interesses auch weiterhin nicht in Frage gestellt wird, verdeutlichte Blair in einer Rede kurz nach dem Wahlsieg: „British interests come first, second and last“ (zitiert nach Peston 1997).

Ein weiteres Element der Strategie ist die Bereitschaft und der Wille, in Europa eine *Führungsrolle* zu übernehmen. Am 6. Juni verkündete Blair: „Man erwartet von Großbritannien, daß es eine Führungsrolle übernimmt, und man begrüßt die Idee eines Großbritanniens, das konstruktiv, engagiert und meinungsbildend ist“ (zitiert nach Paterson/Jeffrey 1997: 27). Dieser Rolle gibt die neue Regierung den Vorzug im Vergleich zu zwei anderen Optionen – dem Austritt und die oft destruktive Haltung der konservativen Regierung.

---

<sup>38</sup> Hervorzuheben ist hier insbesondere die Bereitschaft zur symbolträchtigen Sozialcharta. Des weiteren wurde der Zentralbank Unabhängigkeit gewährt, eine Voraussetzung für einen möglichen Beitritt zur WWU.

Auf der *innenpolitischen Ebene*, insbesondere während des Wahlkampfes, verfolgte die Labour-Partei zum Thema Europa zwei zentrale Strategien: einerseits wurde versucht, durch eher europaskeptische Töne die Gefahr von Stimmverlusten zu umgehen, andererseits wurde besonders in diesem Politikfeld die Parteidisziplin und die Führungsstärke Blairs hervorgehoben. Den Unterschied zu Major beschreibt Blair in einer Rede: „Ich führe meine Partei; er wird von seiner Partei geführt“ (zitiert nach Paterson/Jeffrey 1997: 11).

Die Labour-Partei versuchte besonders in der Endphase des Wahlkampfes den Eindruck zu vermeiden, sie sei zu europafreundlich. So wandte sie sich gegen die Voraussagen des Wahlsieg von Kommissionspräsident Santer (Bremner/Sherman 1997) und auch gegen die Ankündigung eines Sondergipfels nach dem Wahlsieg. (Barber 1997a). Bereits zu Beginn der Regierungskonferenz wurden die Mitglieder des Europaparlaments angewiesen, alles zu verhindern „which would make the party seem too friendly towards Europe“ (Bates 1996).

Blair verpflichtete sich weiterhin britische Interessen als oberste Priorität anzusehen und versprach im Falle eines Beitritts zur Währungsunion ein Referendum. Desweiteren war und ist es notwendig, die *Unterstützung der Medien* zu haben. Diese Verpflichtungen gelten auch nach der Wahl und unterwerfen Blairs Handlungen deutlichen Beschränkungen. Pinder verweist darauf, daß die Forderungen nach Beibehaltung des Vetorechts nicht auf parteiinternes Management zurückzuführen ist, sondern vielmehr auf die Berücksichtigung der Rolle der Medien. „Wie schon bisher wird die Parteiführung auch weiterhin die ungewisse Rolle der Presse und deren möglichen Einfluß auf die öffentliche Meinung berücksichtigen müssen“ (Pinder 1997: 142).

Definiert man innenpolitische Beschränkungen in *diesem* Sinne ist auch Blair wichtigen Beschränkungen ausgesetzt. Im Gegensatz zu Major hat er jedoch kaum Probleme mit Parlament und Partei. Durch seinen klaren Wahlsieg verfügt Blair über eine große Mehrheit im Parlament, seine Partei und die Fraktion machen zudem einen geschlossenen Eindruck.

Blairs *eigene Position* ist schwierig zu bestimmen, da seine Äußerungen zu Europa oft sehr unkonkret sind; es gibt wenig Aussagen, die über allgemeine Absichtserklärungen hinausgehen. Zu einem möglichen Beitritt zur Währungsunion sind zwar die Positionen seines Finanzministers Brown (eher dafür) und seines Außenministers Cook (eher

dagegen) bekannt, Blair selbst hält sich aber auch in dieser Frage bedeckt (vgl. Paterson/Jeffrey 1997: 26, Pinder 1997: 140). Somit kann davon ausgegangen werden, daß Blair ähnlich wie sein Vorgänger keine eigenen Visionen bezüglich der EU verfolgt.

Blairs Strategie kann auf beiden Ebenen als *erfolgreich* bezeichnet werden. Auf der *innenpolitischen Ebene* gewann er die Wahlen und genießt weiterhin eine große Popularität. Auf der *europäischen Ebene* war seine Strategie erfolgreich, weil die europäischen Partner Geduld und Entgegenkommen zeigten. Obwohl nach dem „Euro-Gipfeltreffen“ im Mai 1998 Kritik an seiner Verhandlungsführung laut wurde (vgl. Der Spiegel 1998), verfügt Blair auch auf dieser Ebene über eine gefestigte Position.

### 5.3 Innenpolitische Faktoren

#### 5.3.1 Positionen und Einfluß der Parteien und Interessengruppen

Das Wahlprogramm der *Konservativen Partei* über die EU spiegelt im Wesentlichen die Aussagen des Weißbuchs wider. Gewünscht wird eine Partnerschaft der Nationen unter Beibehaltung des nationalen Vetos. Der Bevölkerung wird garantiert, daß sie im Falle eines Beitritts zur WWU in einem Referendum befragt wird (Conservative Party 1997). Hinter diesen Positionen steht aber ein erbitterter Richtungsstreit zwischen dem europaskeptischen und europafreundlichen Flügel der Partei. Die Europapolitik stellt die wichtigste Spaltung innerhalb der Konservativen dar, sie war mitverantwortlich für den Sturz von Thatcher und stellte Major vor enorme Probleme (Garry 1995: 189).

In bezug auf die Einstellung zu Europa läßt sich die Partei in drei Fraktionen einteilen<sup>39</sup>: die *Europaskeptiker*, *Liberale*, die die Integration auf den wirtschaftlichen Bereich beschränken wollen und *Modernisierer* mit einer intergouvernementalistischen Vision einer Staatenföderation (vgl. Risse-Kappen 1996b).

Die Europaskeptiker verfügen über einen wichtigen Stellenwert innerhalb der Partei. Eine Untersuchung über die Einstellung konservativer Hinterbänkler zeigt den Wunsch einer großen Mehrheit, die europäische Integration zurückzudrängen sowie eine ausgeprägte Abneigung gegen eine europäische Arbeits- und Sozialpolitik (Baker et al.

---

<sup>39</sup> Eine alternative Einteilung liefert Smith (1995:2), der Anhänger von Thatcher und Major bzw. Progressiven unterscheidet.

1995: 232). In einer Umfrage bezeichneten sich 308 der 648 konservativen Kandidaten als europaskeptisch (Seymour-Ure 1997: 598) und auch unter den verbliebenen konservativen Abgeordneten im neuen Parlament sind die Europaskeptiker die wichtigste Kraft (Norris 1997: 529).

Die Europaskeptiker verbindet vor allem die Angst vor dem Verlust von Identität und der Souveränität Großbritanniens. Darüber hinaus bestehen aber Unterschiede bei den Gründen der Ablehnung (Verfassung vs. Ökonomie) und bei Taktik und Alternativen (Status quo vs. vollständiger Rückzug) (Lynch 1997a: 19). Ein Hauptgrund für die Schwierigkeiten kann in der neuen Agenda der EU seit 1986 gesehen werden, deren Ziele weit über die von vielen Konservativen bevorzugte lockere Wirtschaftsintegration hinaus gehen (Morris 1996: 133).

Eine wichtige Bedeutung für die Europaskeptiker hat die ehemalige Premierministerin Thatcher. Sie hatte zwar die Einheitliche Europäische Akte unterschreiben, wandte sich aber bereits gegen den Vertrag von Maastricht. Sie wünscht sich ein Europa der Nationalstaaten, in dem durch ein Mächtegleichgewicht Stabilität garantiert wird (Thatcher 1995: 490). Obwohl sie als Oppositionsführerin 1975 Referenden noch als Mittel von Demagogen und Diktatoren abgelehnt hatte, forderte auch sie ein Referendum über die EU (vgl. Financial Times 1996a).

Die unüberbrückbaren Differenzen zwischen Befürwortern und Gegnern der Integration zeigten sich bei fast allen strittigen Themen der Regierungskonferenz. Die Uneinigkeit über die Einstellung zur Währungsunion führte schließlich dazu, daß 150 Kandidaten mit einem eigenem Wahlmanifest antraten, in dem sie die Zustimmung langfristig ausschließen (MacAskill/White 1997). Die Zerstrittenheit und die negative Einstellung zu Europa innerhalb der Konservative Partei waren damit entscheidende *Hindernisse für ein erfolgreicheres Vorgehen* von Major.

Unter dem neuen Parteichef Hague hat sich die skeptische Haltung zur EU noch verstärkt, die Europafrage bleibt aber zentraler Streitpunkt innerhalb der konservativen Fraktion. Wegen der europakritischen Haltung Hague verließ bereits ein Abgeordneter die Fraktion, andere Befürworter mußten bei der Entscheidung über die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages zur Ablehnung verpflichtet werden (White 1997).

Weil die negative Einstellung der *Labour-Partei* zu Europa als ein Grund für die Wahlniederlage 1979 angesehen wurde, entwickelte die Partei im Laufe der 80er Jahre

eine pragmatischere Einstellung und betrachtete die Mitgliedschaft zunehmend als Chance für Großbritannien (George/Haythorne 1996: 110). Die innerparteilichen Spaltung zum Thema Europa war lange Zeit sehr viel deutlicher ausgeprägt als bei den Konservativen und führte 1981 zur Abspaltung einiger Abgeordneter, die die Sozialdemokratischen Partei gründeten.

Das Wahlprogramm der Labour-Partei versprach, daß Großbritannien in Europa eine Führungsrolle übernehmen wird. Weitere Schwerpunkte möchte die Partei auf die Vollendung des Binnenmarktes, die Erweiterung und eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik legen (New Labour 1997). Als Prioritäten für die Regierungskonferenz fordert die Partei eine Konzentration auf Arbeitsplätze und eine offenere, demokratischere Union mit effektiven Entscheidungsstrukturen (Labour 1997).

Auch die Labour-Partei läßt sich bezüglich ihrer Haltung zu Europa in drei Fraktionen gliedern (vgl. Risse-Kappen 1996b): *Linke*, die die EU als kapitalistische Organisation ablehnen; *Traditionalisten*, die einen Verlust britischer Souveränität befürchten und die *Modernisierer*, die EU als eine Föderation von Staaten anstreben.

Eine Untersuchung über die Einstellung der Fraktion der Labour-Partei in der letzten Legislaturperiode zeigte, daß es unter den Abgeordneten weiterhin starke kollektivistische und interventionistische Strömungen gibt. Besonders zu Themen der Regierungskonferenz gibt es potentielle Differenzen, „it would be a serious mistake for Mr Blair to feel overconfident“ (Baker et al. 1996: 370). Die kritische Haltung vieler Labour-Abgeordneter zu Europa zeigte sich auch bei der Ratifikation des Maastrichter Vertrags, den trotz Verpflichtung der Parteiführung zur Zustimmung viele Abgeordnete ablehnten (Baker et al. 1994: 49). Eine Untersuchung nach der Wahl zeigt, daß die neuen Abgeordneten im Parlament andere Werte haben. Sie stehen weiter rechts in Wirtschaftsfragen und befürworten in stärkerem Maße die europäische Integration (vgl. Norris 1997: 529). Angesichts der großen Mehrheit ist durch eventuelle Abweichler auch keine Gefahr zu erwarten, die Beschränkungen durch die Partei sind für Blair somit gering.

Die *Liberaldemokraten* haben als einzige Partei konsequent die europäische Integration unterstützt. In ihrem Wahlprogramm entwerfen sie die Vision einer dezentralisierten und demokratischen EU, in der Großbritannien eine Führungsrolle übernimmt (Liberal Democrats 1997). Die Liberaldemokraten waren die erste Partei, die das Versprechen

gab, im Falle eines Beitritts zur WWU ein Referendum abzuhalten (Parker 1996). Durch ihre konsequent positive Haltung zu Europa sicherten sie Major in den kritischen Abstimmungen über den Maastrichter Vertrag die Mehrheit. Durch die klaren Mehrheitsverhältnisse im neuen Parlament ist ihr Einfluß auf die Europapolitik aber relativ gering.

Von den anderen kleineren Parteien ist die *Referendumspartei* des Unternehmers Goldsmith hervorzuheben, obwohl sie nicht im Parlament vertreten ist. Goldsmith investierte 20 Millionen Pfund in den Wahlkampf und machte die Forderung nach einem Referendum über Europa zu einem wichtigen Wahlkampfthema. Obwohl die Partei nur einen geringen Stimmenanteil errang, drängte sie die Konservative Partei zur Europafeindlichkeit (Paterson/Jeffrey 1997: 8). Durch den Tod Goldsmiths im Herbst 1997 dürfte die Partei aber an Bedeutung verlieren.

Auch in der Form von *Interessengruppen* gibt es einige Organisationen, die die britische Mitgliedschaft in der EU bekämpfen.<sup>40</sup> Als wichtigste Befürworter der Integration gilt das 1948 gegründete *European Movement*. Diese Bewegung versteht sich als überparteiliche Organisation, der Mitglieder der Konservativen, der Labour-Partei und der Liberaldemokraten angehören. Letztere haben wegen der inhaltlichen Übereinstimmung einen besonderen Stellenwert. Ein großer Anteil der finanziellen Unterstützung kommt vom Unternehmer Sainsbury, der auch ein Sponsor der Liberaldemokraten ist. Zentrales Ziel ist die Information und die Weiterbildung zum Thema Europa. Wegen einer chaotischen Organisation und finanziellen Restriktionen gilt die Arbeit aber nicht als besonders effektiv.<sup>41</sup> Während der Regierungskonferenz forderte die Bewegung gemeinsam mit Abgeordneten aller Fraktionen einen konstruktiven Ansatz und kritisierte die inflexible Einstellung der konservativen Regierung (White 1996a).

Eine ambivalente Haltung zu Europa zeigt sich bei den wichtigsten *wirtschaftlichen Interessengruppen*. Die *Gewerkschaften* sprechen sich nach anfänglichen Zweifeln nun mehrheitlich für die Mitgliedschaft aus. Der Unternehmerverband *Confederation of British Industry (CBI)*, eigentlich ein Verbündeter der Konservativen, kritisierte während der Regierungskonferenz deren negative Haltung. Ein Sprecher verwies darauf, daß die

---

<sup>40</sup>Eine angeblich vollständige Liste aller europaskeptischen Organisationen befindet sich auf der Internetseite: <http://www.freebrit.demon.co.uk>

<sup>41</sup> Diese Einschätzung vertrat Graham Timmins in einem Gespräch.



Regelung über die Begrenzung der Wochenarbeitszeit und eine mögliche Übernahme der Sozialcharta keine nachhaltig negative Wirkung haben würde (Bassett 1997). Dies ist ein weiterer Beleg, daß es bei Majors Drohungen vor allem um die Beschwichtigung der Europaskeptiker ging. Eine skeptischere Haltung zu Europa und besonders zur Währungsunion vertritt der andere Unternehmerverband *Institute of Directors* (Bassett 1996).

Einen großen Einfluß auf die britischen Politik haben die *Medien*. Die Medienlandschaft hat sich unter Thatcher nachhaltig verändert. Die Regierung liberalisierte den Markt und zeigte sich gleichgültig gegenüber Machtkonzentrationen (Seymour-Ure 1993: 13). Ein Großteil der Presse unterstützte die Politik der Konservativen und wandte sich zunehmend gegen Europa, wobei insbesondere den Boulevardzeitungen ein großer Einfluß zugesprochen wird. Der negative Ton in der Politik spiegelt sich auch in der seriösen Presse wider, die sich zumindest in Teilbereichen skeptisch äußert (Wallace 1997: 96). Anders als in vorangegangenen Wahlen konnte die Labour-Partei 1997 auf die Unterstützung der Mehrheit der Zeitungen zählen (Seymour-Ure 1997: 586). Von besonderer Bedeutung ist die Beziehung Blairs zu dem Unternehmer Murdoch, dessen Massenblatt „Sun“ zur Wahl Blairs aufforderte. Diese Unterstützung mußte aber durch Zugeständnisse, besonders in der Europafrage, „erkauft“ werden.<sup>42</sup>

### 5.3.2 Die Einstellung der Bevölkerung

Nugent (1992: 196) zeigt, daß die *öffentliche Meinung* über Europa und die Positionen der Parteien sich wechselseitig beeinflussen und entsprechende Änderungen der Positionen widerspiegeln. Den Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Wahlentscheidung schätzt er aber als gering ein. Er bemängelt die Oberflächlichkeit vieler Haltungen, die oft auf mangelnder Information und geringem Interesse basieren. Außerdem gilt die öffentliche Meinung als leicht manipulierbar.<sup>43</sup> Vor diesem Hintergrund verweist Timmins auf die Gruppe der „Zyniker“, Menschen die gegen die

---

<sup>42</sup> Eine weitere „Gefälligkeit“ für Murdoch war Blairs Intervention beim italienischen Ministerpräsidenten für eine Beteiligung Murdochs an einer italienischen Fernsehstation im April 1998.

<sup>43</sup> Diese Ansicht vertrat Kevin Featherstone in einem Interview.

EU sind, diese Haltung aber nicht begründen können.<sup>44</sup> Sie stellen seiner Ansicht nach einen wesentlich größeren Anteil als erklärte Gegner oder Befürworter der Integration. Diese Aussage wird durch eine neuere Untersuchung gestützt, der zufolge die Bürger über die EU schlecht informiert sind (vgl. Barber 1997d).

Dennoch hat die öffentliche Meinung eine wichtige Bedeutung, indem sie die Haltung der Regierung beeinflusst und oft zu nationalistischer Rhetorik veranlaßt hat (Nugent 1992: 196). Verschiedene Regierungen haben versucht, in Verhandlungen auf europäischer Ebene die relativ geringe Unterstützung in der Bevölkerung für Europa auszunutzen (Armstrong/Bulmer 1996: 284).

Risse-Kappen zeigt in einer Untersuchung, daß man im Falle Großbritanniens nicht von einem großen Einfluß der 'Idee Europa' ausgehen kann: „As a result, one would expect that a majority of the British public evaluates the Europeanization of issue-areas strictly in cost-benefit, i.e. instrumental terms“ (Risse-Kappen 1996b).

Im langfristigen Trend zeichnen sich die *Umfragewerte* in Großbritannien durch große Schwankungen aus. Zwar befürwortet eine relativ konstante Mehrheit der Briten die Vereinigung Europas, der Anteil der Bürger, für die der Nutzen die Kosten der Mitgliedschaft überwiegt veränderte sich aber von 22 % 1980 über 53 % 1989 auf 36 % im Frühjahr 1997. Bei den wichtigsten Entscheidungsträgern ist die Zustimmung deutlicher ausgeprägt, mit 86 % pro und 6 % kontra liegt Großbritannien aber im europäischen Vergleich am Ende. Auch die Zustimmung zu einer gemeinsamen Währung ist schwächer als bei den europäischen Partnern (Europäische Kommission 1993).

Durch die BSE-Krise und den Fischereistreit verschlechterte sich die Meinung über die EU deutlich (vgl. British Public Opinion May 96). Im Vergleich zum Frühjahr 1996 waren nur noch 34 % der Briten der Meinung, daß ihr Land von der Mitgliedschaft profitiert, 47 % glaubten das Gegenteil. Dieser Rückgang um 4 % ist deutlicher ausgeprägt als im EU-Durchschnitt (European Commission 1997). Eine andere Untersuchung zeigt jedoch, daß die Bevölkerung auch die positiven Aspekte beachtet und keine echte Alternative zur EU sieht (Representation of the EC 1997).

---

<sup>44</sup> Auf diese Einteilung verwies mich Graham Timmins in einem Gespräch. Die Einstellung der Bevölkerung beschrieb er: „The people don't know and they don't want to know“.

Verschiedene Umfragen über die Einstellung zur WWU zeigen eine Mehrheit für die Position von Major und Blair, zunächst abzuwarten und vor dem Beitritt das Volk zu befragen. Eine Mehrheit ließe sich von ihrer Meinung auch nicht abbringen, wenn die Unternehmerverbände zu einem bestimmten Votum drängen würden (British Public Opinion, November 1997).

Insgesamt zeigen die Meinungsumfragen eine *skeptische Einstellung* der Bevölkerung zur europäischen Integration. Für Major bedeutete dies zwar eine Bestätigung seiner Position, aufgrund seiner schlechten persönlichen Umfragedaten und dem schlechten Image seiner Partei konnte er aber keine Vorteile daraus ziehen. Für Blair stellen diese Zahlen ein Signal zur Vorsicht und eine deutliche Beschränkung für zu weitreichende Integrationsfortschritte dar.

Aus den Ergebnissen der *Wahlen* lassen sich ebenfalls Rückschlüsse auf die Einstellung der Bevölkerung ziehen:

*Tabelle 1: Ergebnis der Wahlen in Großbritannien am 1. Mai 1997*

	<b>% Stimmen</b>	<b>±</b>	<b>Sitze</b>	<b>±</b>
<b>Labour-Partei</b>	44,5	+9,3	418 (63%)	+147
<b>Konservative Partei</b>	31,0	-11,3	165 (25%)	-171
<b>Liberaldemokraten</b>	17,0	-1,3	46 (7%)	+26
<b>Sonstige</b>	7,5	+3,2	30	+6
<b>Insgesamt</b>	100		659	

Quelle: Paterson/Jeffrey 1997, S. 2

Im Wahlkampf war Europa ein zentrales Thema, obwohl nur 10 % die Bürger selbst das Problem als wichtig bezeichneten und es mit diesem Wert in der Reihenfolge der Prioritäten nur an neunter Stelle lag (vgl. Riddell 1996a).

Die Wahlen am 1. Mai 1997 brachten einen Erdrutschsieg<sup>45</sup> für die Labour-Partei, noch nie verfügten sie über so viele Sitze. Gleichzeitig fiel der Stimmenanteil der Konservativen auf den tiefsten Stand seit 1832, während sich die Anzahl der Mandate der Liberaldemokraten trotz eines geringeren Stimmanteils deutlich erhöht hat.

<sup>45</sup> Eine abweichende Interpretation liefert Curtice 1997: 2f. Er verweist u.a. darauf, daß Labours Stimmenanteil geringer ist als bei jeder Wahl zwischen 1945 und 1966.

Als Gründe für dieses Ergebnis werden einerseits der Ruf Blairs und das neue Image der Labour-Partei genannt (Kellner 1997: 628), andererseits das schlechte Erscheinungsbild der Konservativen.<sup>46</sup> Dies zeigte sich besonders in der Frage nach der Wirtschaftskompetenz. Früher galten die Konservativen in diesem Bereich als kompetenter, durch den erzwungen Ausstieg aus dem EWS hatte die Regierung aber deutlich an Glaubwürdigkeit verloren. Vielen Wählern ging es in erster Linie darum, die konservative Regierung abzuwählen (Schönwälder 1997: 681), die lange Dauer der konservativen Amtszeit ist damit möglicherweise der wichtigste Erklärungsfaktor des Wahlergebnis (vgl. Paterson/Jeffrey 1997: 13).

Die europafeindliche Referendumspartei erreichte drei Prozent der Stimmen, was durch die Schwächung der Konservativen im Endeffekt eher dafür gesorgt, daß mehr Labour Abgeordnete gewählt wurden. Bei den konservativen Kandidaten, die sich bewußt europaskeptisch geäußert hatten, waren die Verluste im Durchschnitt genau so groß wie im Landesdurchschnitt (vgl. Norris 1997: 528). Die europaskeptische Haltung hatte demzufolge keinen Einfluß auf das Wahlergebnis.

Insgesamt brachten die Wahlen eine deutliche Stärkung des europafreundlichen Lagers im Parlament. Die neue Labour-Fraktion wird von Europabefürwortern dominiert, zusammen mit den Liberaldemokraten sind die Europabefürworter im neuen Parlament deutlich in der Überzahl.

### 5.3.3 Institutionelle Faktoren

Wie bei der Analyse der Regierungskonferenz deutlich wurde, waren die britischen *Wahlen* von zentraler Bedeutung für den Verhandlungsverlauf. Die Unsicherheit über den Wahlausgang war aufgrund der klaren Umfragedaten relativ gering, die europäischen Partner konnten ziemlich sicher mit der Regierungsübernahme der integrationsfreundlicheren Labour-Partei rechnen. Für John Major führte diese Gewißheit dazu, daß seine Drohungen nicht mehr glaubhaft waren und seine Position durch die Wahlen geschwächt wurde.

Für die Regierung Majors trifft die Annahme einer *gespaltenen Regierung* zu, da die innere Spaltung der Konservativen Partei über die übliche Intensität koalitionsinterner

---

<sup>46</sup> Vgl. zur Analyse des Wahlergebnisses die Ausgabe der *Parliamentary Affairs* vom Oktober 1997.

Wettbewerbe hinausgeht (Fröhlich 1997: 33). Schneider und Cederman (1994: 656) verweisen darauf, daß frühere Regierungen erfolgreich innerparteiliche Opposition als internationalen Verhandlungsvorteil nutzen konnten. Major konnte dies nicht, da die Präferenzen zwischen ihm und Teilen seiner Fraktion sehr unterschiedlich waren. Nach dem Verlust der Parlamentsmehrheit war Major immer weniger in der Lage, die Situation zu seinen Gunsten zu verändern.

Anders als in Maastricht war auch keine glaubhafte Drohung in bezug auf die *Ratifikation* möglich, da die europäische Partner fest mit einer Ratifikation durch eine Labour-Regierung rechnen konnten. Mit der klaren Mehrheit der Europabefürworter verlief die Ratifikation bisher auch völlig problemlos.<sup>47</sup>

Durch die Kampagne von Goldsmith wurde die Forderung nach einem *Referendum* bedeutsam. Nicht zuletzt aufgrund dieses Druckes verpflichteten sich alle großen Parteien zu einem Referendum vor einem Beitritt zur WWU. Forderungen nach einem Referendum über die Mitgliedschaft in der EU lehnt die Regierung aber ebenso ab wie Hagues Wunsch nach einem Referendum über den Vertrag von Amsterdam. Für Blair bedeutete das frühe und unzweifelhafte Versprechen eines Referendums einen Vorteil auf der nationalen Ebene, da damit den Wünschen der Bevölkerung entsprochen wurde, und auf der internationalen Ebene, da durch die glaubhafte Verpflichtung ein Verhandlungsvorteil entstehen konnte.

## 5.4 Zusammenfassung

Der letzte Abschnitt verdeutlichte die Wichtigkeit der Einbeziehung der innenpolitischen Ebene zur Erklärung der Verhandlungsstrategien und Positionen der Regierung.

Der Ansatz von Putnam ist zu vereinfachend, da wichtige Elemente nicht berücksichtigt werden. Aufgrund Putnams Annahmen könnte gefolgert werden, daß Major durch seine innenpolitischen Restriktionen einen kleinen Verhandlungsspielraum und damit eine gute Verhandlungsposition hatte. Umgekehrt hätte Blair mit seiner großen Mehrheit einen großen Verhandlungsspielraum und eine schlechte Verhandlungsposition.

---

<sup>47</sup> Das Unterhaus hat den Vertrag im November 1997 mit deutlicher Mehrheit ratifiziert, im Mai 1998 berät das Oberhaus darüber.

Diese Folgerungen bestätigten sich nicht, eher trifft das Gegenteil zu. Blairs Strategien können als erfolgreich, die Durchsetzung der Positionen als relativ erfolgreich bezeichnet werden. Demgegenüber ist Major auf beiden Ebenen gescheitert. Die Strategie sich auf das innenpolitische Spiel des Machterhalts zu konzentrieren war ebenso erfolglos wie der Versuch durch Drohungen auf der europäischen Ebene die innerparteilichen Kritiker zu beschwichtigen und die europäischen Partner zum Einlenken zu bewegen.

*Major* konnte seine innenpolitischen Beschränkungen während der Regierungskonferenz nicht als Vorteil einsetzen, da er anders als noch in Maastricht keine glaubhaften Drohungen aussprechen konnte. Ebenso wenig hat sich für Großbritannien die These von Moravcsik bestätigt, derzufolge Verhandlungen auf europäischer Ebene die nationale Autonomie stärken. „Britische Regierungen operieren in einem innenpolitischen Umfeld, in dem Souveränitätsübertragungen häufig eher politische Kosten verursachen als Gewinne“ (Lynch 1997b: 15). Im Falle Majors hat sich durch die Europapolitik der Stand auf der innenpolitischen Ebene eher noch verschlechtert. Auch sein Appell an die Partei für internationale Verhandlungen seine Hände *nicht* zu binden („cutting slack“), blieb erfolglos. Die innenpolitischen Hindernisse haben insgesamt der *Glaubwürdigkeit* Großbritanniens geschadet (vgl. George 1996c: 61).

*Blairs* Verhandlungsposition ist deutlich besser einzuschätzen, obwohl er über eine große Parlamentsmehrheit und eine relativ geschlossene Partei verfügt. Blair ist durch Verpflichtungen und Versprechungen an Medien und Bürgern innenpolitischen Beschränkungen ausgesetzt und konnte diese teilweise als Verhandlungsvorteil nutzen. Während für Major – zumindest in den letzten Monaten seiner Regierungszeit – die Fähigkeit zur *bewußten* Manipulation bezweifelt werden muß, scheint Blair in diesem Bereich über eine größere Autonomie zu verfügen. Blair konnte letztlich *ähnliche* Positionen bei *geringeren* innenpolitischen Beschränkungen *erfolgreicher* durchsetzen.

Die Diskussion der *institutionellen Faktoren* zeigte die zentrale Bedeutung der britischen Wahlen für den Verlauf der Regierungskonferenz. Auch auf innenpolitischer Ebene war das Handeln der Akteure auf diesen Tag fixiert. Für Major bedeuteten die Wahlen ebenso wie seine kleine Parlamentsmehrheit eine deutliche Beschränkung seiner Handlungsaunomie. Mit dem Versprechen eines Referendums über den Beitritt zur Währungsunion konnte er die Partei nicht einen, Blair hingegen konnte mit dem selben Versprechen eine Verbesserung seiner Position erreichen.

---

Die unterschiedlichen Wirkungen dieser Faktoren verdeutlichen, daß letztlich die *Glaubwürdigkeit* von Drohungen und Versprechen für die Erfolgsaussichten von Positionen und Strategien entscheidend sind, somit hat sich die Leithypothese bestätigt.

Im Gegensatz dazu kann die Hypothese über die Machtasymmetrien keine ausreichende Erklärung liefern. Die unterschiedlichen Erfolge der Ministerpräsidenten zeigen, daß man nicht nur auf die Macht Großbritanniens innerhalb der EU blicken darf, sondern innenpolitische Faktoren für die Erklärung der Erfolgsaussichten von Positionen und Strategien berücksichtigen muß.

## 6 Irland

### 6.1 Die Europapolitik Irlands

Die *institutionelle Struktur* Irlands ähnelt der von Großbritannien, da die Institutionen auf Wurzeln vor der Unabhängigkeit basieren (Coakley 1993: 23). Im Gegensatz zu Großbritannien sind Irlands Entscheidungsprozesse aber stark durch Kompromiß und Konsens geprägt. Neben einem anderen Wahlsystem ist dies auf vier Faktoren zurückzuführen: Die geringen Politikunterschiede der beiden führenden Parteien, die mächtige katholische Kirche, extreme Ressourcenbeschränkungen und die Notwendigkeit, nicht zu stark in den Nordirland-Konflikt involviert zu werden (Budge 1996: 58). Dominante Ideologie Irlands ist der *Nationalismus*, der insbesondere in Abgrenzung zu Großbritannien definiert wird.

Das irische *Parteiensystem* galt im westeuropäischen Vergleich lange als Ausnahmeerscheinung. Die beiden wichtigsten Parteien Fianna Fáil und Fine Gael gehen auf unterschiedliche Positionen im Unabhängigkeitskrieg zurück und sind beide im rechten Lager positioniert (Mair 1993: 87). In den letzten Jahren hat sich durch Veränderungen der sozialen Struktur auch das Parteiensystem gewandelt, seit 1989 hat sich ein Mehrparteiensystem entwickelt, in dem die Bedeutung des traditionellen Nationalismus rückläufig ist (Mair 1987: 203). Prägend für die politische Kultur ist „an intensely local, clientelist conception of politics and politicians“ (Holmes 1996: 193), Politiker gelten als Makler zwischen Wahlkreis und Verwaltung (Farrell 1992: 33). Dieses System führt zu einer Konzentration auf innenpolitische Themen und eine weitgehende Vernachlässigung von Außenpolitik. Trotz einiger gewissen Europäisierung bleiben die Parteien deshalb vorrangig nationale Akteure. Die Europapolitik wird durch eine relative kleine Gruppe innerhalb der Führungsschicht der Parteien geprägt (Holmes 1996: 200). Der klar dominierende Akteur in den Beziehungen zur EU ist die Regierung. Aufgrund der institutionellen Struktur kann sie eine relativ autonome Politik verfolgen. Die Mitgliedschaft in der EU hat aber auch den Einfluß von *Interessengruppen* gestärkt, da sie nun die formale Anerkennung gewonnen haben (Ashead 1996: 583).

Der *Beitritt zur EG* war mit der Hoffnung auf wirtschaftlichen Aufschwung und eine Verringerung der Abhängigkeit zu Großbritannien verbunden (Keatinge 1994: 164).



Irland war zu Beitrittsbeginn das einzig neutrale Land und lag in der ökonomischen Entwicklung weit zurück. Die Mitgliedschaft war zunächst eine schwere Bürde, denn das politische System mußte sich erst langsam anpassen (Laffan 1996: 304). Trotz großer finanzieller Unterstützung wurde der Rückstand in den ersten Jahren kaum aufgeholt, vielmehr gab es wirtschaftliche Rückschläge und eine hohe Arbeitslosigkeit. Erst der Binnenmarkt wurde als zweite Chance begriffen (Driever 1994: 316) und setzte einen beispiellosen Wirtschaftsaufschwung in Gang. Heute wird von einem „irischen Wunder“ (EU-Magazin 1997: 6) gesprochen, konstant hohe Wachstumsraten und konsolidierte Staatsfinanzen ermöglichten die Qualifikation für die europäische Währungsunion. Dies führte auch zu einem gestiegenen Selbstvertrauen, insbesondere in Abgrenzung zum Nachbarn Großbritannien. Insgesamt hat die Mitgliedschaft die Unabhängigkeit Irlands politisch und ökonomisch konsolidiert (Gillespie 1996a: 106) .

## 6.2 Positionen und Strategien der Regierung

Irland hatte für die Regierungskonferenz vier zentrale Anliegen: den Schutz der Interessen als *kleines* und *neutrales* Land, die Teilnahme am *inneren Kern* der Integration und eine *erfolgreiche Präsidentschaft* (Scott 1996: 34). Thematisch stand neben der ökonomischen Entwicklung die Beibehaltung der Neutralität im Mittelpunkt.

In ihrem Weißbuch verspricht die irische Regierung einen konstruktiven Beitrag zur Regierungskonferenz (Irish Government 1996).<sup>48</sup> Als eines der wichtigsten Ziele sieht sie die *Erhaltung der institutionellen Balance*. „Der einzigartige supranationale Charakter der Union ... muß im Laufe von Erweiterungen gewahrt und gestärkt werden“. Irland wendet sich deshalb gegen die Schwächung der Gemeinschaftsorgane und eine intergouvernementalere Gestaltung des Entscheidungsprozesses. Des weiteren soll die Machtbalance *zwischen* und *innerhalb* der Organe erhalten werden. Obwohl „gewisse Anpassungen nicht ausgeschlossen werden können“, impliziert dies insbesondere die Forderung nach Beibehaltung des Kommissarpostens. Mit der Forderung nach vertiefter Integration und Beibehaltung der institutionellen Balance stehen Irlands Interessen denen von Großbritannien gegenüber. Die britische Regierung war gegen eine Vertiefung und für eine Neugewichtung der Stimmen (Mortimer 1996).

---

<sup>48</sup> Die folgenden Zitate sind der Übersetzung in Joop/Schmuck 1996: 181-187 entnommen.

Irland sieht die Notwendigkeit der Einführung einer gewissen *Flexibilisierung*, will sie aber auf Ausnahmefälle beschränken und unterstützt auch die geplante *Erweiterung*.

Im Bereich der GASP sollen die Entscheidungen „tragbar und effektiv“ sein, Maßnahmen zur Steigerung der Kohärenz steht die irische Regierung positiv gegenüber. Besondere Bedeutung wird der *Verteidigungspolitik* und dem Verhältnis zur WEU beigemessen. Von den drei diskutierten Optionen – Vollmitgliedschaft, Beibehaltung des Beobachterstatus oder vertiefte Zusammenarbeit mit Übernahme der Petersberg-Aufgaben – bevorzugt die Regierung letztere, da sie ein verstärktes Engagement bei Beibehaltung der Neutralität ermöglicht. Außerdem werden weitere Anforderungen an eine gemeinsame Verteidigungspolitik gestellt: Sie sollte die Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit dienen, „in Übereinstimmung mit der UN-Charta und den OSZE-Grundsätzen ... die umfassendere Rolle der Vereinten Nationen beachten ... und mit Irlands Zielen in den Bereichen Abrüstung und Rüstungskontrolle vereinbar sein“. Das Problem einer gemeinsamen Verteidigungspolitik stellt sich für Irland deutlicher und drängender als jemals zuvor, da sich die innenpolitischen Diskussion auf die sensible Frage der Beibehaltung der *Neutralität* konzentriert. Trotz der unklaren Bedeutung ist dieser Punkt von enormer symbolischer Wichtigkeit. Innerhalb der nationalen Debatte unterscheidet Keatinge zwischen drei Begründungen für die Beibehaltung der Neutralität (Keatinge 1995: 37):

- *Souveränität*: Neutralität als Symbol der nationalen Identität, besonders in bezug auf den dominanten Nachbarn Großbritannien.
- *Anti-Militarismus*: Befürchtung, daß Europa zu einer expansionistischen militärischen Supermacht werden könnte.
- *Positive Neutralität*: Verpflichtung zu präventiver Politik.

Die Problematik der Neutralität könnte zu einer innenpolitischen Zerreißprobe führen, „in einem Ausmaß, daß die Mitgliedschaft in Frage gestellt wird“ (Farrell 1992: 37).

Die Positionen in bezug auf die *Justiz- und Innenpolitik* sind vorsichtig formuliert: „Die Regierung würde Vorschläge in Betracht ziehen, einige Angelegenheiten (z.B. Einwanderung und Asyl) ... in den EG-Vertrag zu übertragen“, begrüßt würde dabei ein ausgeweitetes Vorschlagsrecht für die Kommission. In bezug auf eine Integration des Schengen-Abkommens möchte die Regierung so weit wie möglich an Maßnahmen teilnehmen, gesteht aber ein, daß ein Beitritt ohne Großbritannien nicht möglich sein

wird (vgl. Handoll 1997: 78). Gegenüber den Vorteilen einer engeren Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern überwiegen die Nachteile der Aufgabe des gemeinsamen Reisegebiets mit Großbritannien, da eine Grenze zu Großbritannien und besonders zu Nordirland zu enormen Problemen in ökonomischer, sicherheitspolitischer und symbolischer Hinsicht führen würde. Dieser pragmatische Ausschluß aus einem Politikfeld hat zur Folge, daß Irland erstmals außerhalb des inneren Kerns der Integration steht.

Eine besondere Rolle spielte auch in Irland die Diskussion über den Beitritt zur *Währungsunion*. Aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung könnte eine Teilnahme ohne Großbritannien ein gefährliches Experiment darstellen (vgl. Tonra 1996: 140). Dennoch ist die Regierung bestrebt beizutreten, nicht zuletzt um nicht auch in diesem Bereich den inneren Kern der Integration zu verlassen.<sup>49</sup>

Mit den *Ergebnissen* von Amsterdam zeigte sich die überwiegende Mehrheit der Entscheidungsträger zufrieden. Der neue Außenminister Andrews lobt den Vertrag, weil er die Bürger in den Mittelpunkt stellt. Er verweist dabei auf die neuen Elemente in der Arbeits- und Sozialpolitik und auf die verbesserte Entscheidungsprozedur. Von wichtiger Bedeutung ist die Erhaltung der institutionellen Balance inklusive des Rechts weiterhin einen Kommissar zu stellen (Andrews 1998). Im Bereich der *Verteidigung* hebt Andrews hervor, daß die Einführung der Petersberg-Aufgaben kompatibel mit der bisherigen irischen UN-Arbeit ist. Im Sinne Irlands wird ein Bezug zu den Zielen der Vereinten Nationen hergestellt und der Wunsch nach Abrüstungsmaßnahmen explizit erwähnt. Der ehemalige Premierminister Bruton betont, daß die angestrebte Vereinigung mit der WEU „had been put on an even longer finger than before“ (zitiert nach Brennock 1997) und somit die Neutralität nicht gefährdet wurde. Als weitere Erfolge verweisen die Verhandlungsführer auf den Verzicht gegenseitiger Schutzgarantien und der Verpflichtung zur Teilnahme an gemeinsamen Aktionen. Bruton betont, daß trotz der Ausstiegsklausel aus dem *Schengen-Abkommen* ein weitreichende Zusammenarbeit möglich ist.

Ein positives Fazit ziehen auch Wissenschaftler und andere Beobachter. Smyth (1998a) sieht als größten Erfolg die *Verhinderung* von Änderungen der institutionellen Balance und der Neutralität Irlands. Halligan verweist darauf, daß einerseits die strategischen

---

<sup>49</sup> Auf diese wichtige Begründung verwies mich Patrick Keatinge.

nationalen Interessen geschützt wurden, andererseits aber die gemeinsamen Ideen vorangetrieben wurde. In der Frage des Schengener Abkommens sieht Halligan großes Verständnis für Irlands Dilemma (Halligan 1997: 194). Innenpolitische Kritiker bemängeln jedoch, daß das Bekenntnis zur Neutralität im Vertragstext nicht ausreichend berücksichtigt wurde (Fox 1998).

Trotz dieser Einwände kann der Einschätzung der irischen Politiker und Wissenschaftler zugestimmt werden, da die wichtigsten Ziele erreicht wurden. Allerdings müssen neben den genannten Erfolgen auch gewisse *Einschränkungen* beachtet werden.

Bezüglich der Anzahl der *Kommissionsmitglieder* verzichteten die großen Staaten im Falle der Osterweiterung nur auf ihren zweiten Kommissar, wenn ein entsprechender Ausgleich gefunden wird. Für Irland bedeutet dies unter Umständen einen geringeren Anteil bei der Stimmenverteilung im Rat und bei den Sitzen im Parlament. Als weitere gravierende Einschränkung durch die Erweiterung wird es zu einer deutlichen Reduktion der finanziellen Hilfe kommen, möglicherweise wird Irland sogar zum Nettozahler.

Für den Bereich der *Verteidigungspolitik* erscheinen die Einwände der Kritiker plausibel, daß Irland ohne größere Probleme mehr für den Schutz der Neutralität hätte tun können.<sup>50</sup> Betrachtet man die Entwicklung der anderen neutralen Staaten wird sich Irland in verstärktem Maße der Diskussion über die zukünftige Verteidigungspolitik stellen müssen. Nichtsdestotrotz wurde in Amsterdam das Hauptziel erreicht, die Neutralität nicht zu gefährden. Als Erfolg kann zudem gewertet werden, daß einige Formulierungen, wie der Verweis auf die Bedeutung der UN und die einschränkenden Bestimmungen für Beschlüsse des Rates auf irische Forderungen zurückgehen (vgl. Smyth 1997a).

In der Frage der Integration des *Schengener Abkommens* erweist sich die weiterhin bestehende Abhängigkeit zu Großbritannien. Obwohl Irland zu weiteren Integrations-schritten bereit war, „mußte“ hier eine Ausstiegsklausel vereinbart werden. Die Abhängigkeit von Großbritannien zeigt sich auch bei der *Durchsetzung* der Ziele, da Irland sich in wichtigen Punkten durchgesetzt, aber „almost entirely on Britain’s coattail“ (Smyth 1997b).

---

<sup>50</sup> Sie verweisen u.a. darauf, daß Irland durch eine Erklärung sein Bekenntnis zur Neutralität hätte deutlich machen können.

In Abwägung dieser Punkte kann Irlands Vorgehen als *relativ erfolgreich* gewertet werden, da die wesentlichen Ziele erreicht wurden und nur in Einzelpunkten Eingeständnisse gemacht werden mußten.

Die *irische Strategie* charakterisiert Tonra (1997b: 8) als „approach as a small, self-confident, increasingly prosperous nation at the physical periphery but, arguably, the political core of a new Europe“.

Irland verfolgte zwei zentrale strategische Interessen: Die Festigung der Position als kleines Land im *inneren Kern des Integrationsprozesses* und die weitestmögliche *Beteiligung Großbritanniens am Integrationsprozeß* (vgl. Halligan 1997: 183). Die strategischen Mittel für die Erreichung dieser Ziele sind das Image eines kooperativen Partners („gute Europäer“) in Europa einerseits und eine Vermittlerrolle für Großbritannien andererseits.

Lange Zeit fixierte sich Irland einseitig und eindimensional auf die wirtschaftlichen Aspekte und besonders auf die Forderung nach finanzieller Hilfe. Darin sieht Driever (1996: 271) eine zentrale Ursache für Fehlentwicklungen. Irland zielte mit der Europapolitik auf die volle Teilnahme an der Wirtschaftsintegration, weigerte sich aber zugleich, die politischen Bedingungen und Konsequenzen zu berücksichtigen. Dies führte auch zu einer scharfen Trennung, den quasi föderalen Positionen bei der wirtschaftlichen Integration standen minimalistische Positionen in außen- und sicherheitspolitischen Fragen gegenüber (Driever 1994: 321).

Bei der Regierungskonferenz war es erstmals *nicht* vorrangigem Ziel finanzielle Unterstützung zu erhalten, vielmehr zielte man auf eine effizientere Arbeitsweise der Union (vgl. Brown 1996). Zur Erarbeitung eines strategischen Ansatzes griff die Regierung auch verstärkt auf die Beratung von Wissenschaftlern zurück (Laffan 1997a: 105). Dieses Vorgehen zeigt den Beginn einer langfristigen strategischen und politischen Planung, der nicht zuletzt auf den gestiegenen Wohlstand und das gestiegene Selbstvertrauen zurückzuführen ist (vgl. Coghlan 1998).

Von zentraler Bedeutung sind die Beziehungen zu *Großbritannien*. Sie sind weiterhin durch eine Reihe von Machtasymmetrien (vgl. Collins/Cradden 1997: 153) geprägt. Großbritanniens Haltung zur Integration ist für Irland von fundamentaler Bedeutung und stellt einen wichtigen Unsicherheitsfaktor dar (Gillespie 1996a: 106). Zwar konnte seit dem Beitritt zur EG die Abhängigkeit abgemildert werden, Großbritannien hat aber für

die irische Positionen weiterhin überragende Bedeutung. Es ist deshalb vorrangige Strategie, Großbritannien im Integrationsprozeß zu halten (vgl. Gillespie 1996b: 186). Da Großbritannien während der Regierungskonferenz oft als Bremser auftrat, muß Irland diese Bedenken berücksichtigen. Hervorzuheben ist das gemeinsame Vorgehen gegen eine vertiefte verteidigungspolitische Integration, obwohl dies auf ganz unterschiedlichen Motiven beruht. Während die gemeinsame Ablehnung der Vorschläge in diesem Bereich von irischer Seite voll unterstützt wurde, ist die Ablehnung des Beitritts zum Schengener Abkommen auf eine pragmatische Abwägung von Vor- und Nachteilen zurückzuführen.

Eine besondere Bedeutung könnte Irland als Vermittler zwischen Großbritannien und den europäischen Partnern bekommen. Die eigenen Interessen können geschützt werden „by acting where possible as mediator between the UK and the other member states ... as the privileged interpreter of two agendas which could easily prove contradictory rather than complementary“ (ibid.). Dies gilt um so mehr, da Irland bei jeder weiteren Polarisierung zwischen Großbritannien und Deutschland eine schwierige Auswahl treffen müßte.

Ein weiteres zentrales Merkmal der irischen Strategie ist die *Vermeidung* kritischer Themen, besonders im Bereich der Verteidigungspolitik (Keatinge 1994: 169). Um in strittigen Fragen eigene Ziele zu erreichen, „versteckten“ sie sich oft hinter größeren Staaten, die ähnliche Interessen verfolgten, so z.B. Spanien in Fragen der finanziellen Leistung durch die Strukturfonds oder Großbritannien bei der Verteidigungspolitik. Dieses Vorgehen ermöglichte den Aufbau des Images der „guten Europäer“, das sich in kooperativem Verhalten und in der Vermeidung kritischer Äußerungen auf der europäischen Ebene zeigt. Diese Strategie läßt sich auch am Verhalten einzelner Politiker aufzeigen.<sup>51</sup>

Entgegen den Annahmen der komplexen Interdependenz geht Sharp davon aus, daß auch kleine Staaten mit Fragen von Macht und Prestige beschäftigt sind. Er argumentiert, daß Irland seine nationale Identität bildet „through the performance of a specific role – that of international good citizens“ (Sharp 1990: X).

*Probleme* mit dieser Strategie entstehen möglicherweise langfristig wie Keatinge treffend ausführt: „It is all very well to be „good Europeans“ when Europe is being (quantifiably)

---

<sup>51</sup> Derek Lynch nannte als Beispiel die Einstellung von zwei Politikern zur Sozialcharta: Der früheren Premierministers Reynolds sprach sich als Unternehmer dagegen aus, „durfte“ aber als Ministerpräsident keine Zweifel äußern; EU-Kommissar Flynn, der die Sozialcharta erweitern will, früher als westirischer Abgeordneter aber traditionelle Familienwerte vertrat und sich gegen Mutterschutz u.ä. wandte.

good to you, but future referendums on membership may reveal the costs as much as the benefits of integration“ (Keatinge 1994: 170). Die Verhandlungen der Regierungskonferenz wurde aber noch mit der bisherigen Strategie geführt. Etwaige Änderungen dieser Strategie werden sich wohl eher langfristig ergeben, wobei neben dem finanziellen Aspekt vor allem die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verteidigungspolitik von entscheidender Bedeutung sein wird.

Auch die Strategie in bezug auf Großbritannien muß hinterfragt werden. Zwar hat Irland einen gewissen Einfluß auf die britische Politik; ob sich Großbritannien aber durch irische Wünsche nachhaltig beeinflussen läßt, ist zu bezweifeln.

Aufgrund der verfassungsrechtlich notwendigen Zustimmung der Bevölkerung zu weiteren Integrationsfortschritte ist auch die Strategie gegenüber der *eigenen Bevölkerung* von Bedeutung. Wichtiges Ziel der Regierung war es, die Bevölkerung über Europa und die Inhalte des Vertrags zu informieren. Dazu gehört die Einrichtung einer „Task Force on Communicating Europe“ und die Publikation eines Weißbuchs über den Vertrag im Januar 1998 (Laffan 1997a: 105). Im Gegensatz zu früheren Referenden konnte die Regierung nicht mehr auf großzügige Finanzleistungen seitens der EU verweisen, denn diese werden im Rahmen der Erweiterungsverhandlungen erheblich sinken. Mehr noch muß sich die Regierung auf die Rechtfertigung der Ergebnisse im Bereich der Verteidigung konzentrieren, da sie hier großem Druck durch die öffentliche Meinung ausgesetzt ist. Neben diesem innenpolitischen „Spiel“ mit der öffentliche Meinung ist die Regierung einem weiteren Spiel mit der Gegenelite ausgesetzt, welches eine zunehmend wichtige und schwierige Aufgabe darstellt.<sup>52</sup>

Trotz einer intensiven Informationskampagne war die Bevölkerung nur schlecht über die Inhalte des Vertrags unterrichtet, was möglicherweise einen Grund für die relativ hohe Ablehnung darstellt. Obwohl die Zustimmung zum Vertrag erreicht wurde, war die Strategie auf nationaler Ebene deshalb nur teilweise erfolgreich. Da jedoch die Strategien auf internationaler Ebene weitgehend zum Ziel führten, kann das Vorgehen insgesamt als *relativ erfolgreich* bewertet werden.

---

<sup>52</sup> Diesen Hinweis verdanke ich Richard Sinnott.

## 6.3 Innenpolitische Faktoren

### 6.3.1 Positionen und Einfluß der Parteien und Interessengruppen

Zum Thema Europa herrscht unter den irischen Parteien ein breiter Konsens sowohl bezüglich der Mitgliedschaft wie auch zu einzelnen Politikfeldern. Alle Parteien bekennen sich zur Beibehaltung der Neutralität, allerdings mit unterschiedlicher Begründung und Intensität (vgl. zu den folgenden Angaben: Irish Times 1997, Irish Government 1997).

Die *Fianna Fáil* ist seit 1932 immer die stärkste Partei gewesen und kann mit Unterstützung in allen Bevölkerungsschichten rechnen. Im Europaparlament ist sie mit den französischen Gaullisten verbündet. In der Diskussion über die Neutralität vertritt sie die traditionelle Kritik an jeglichen militärischen Bündnissen. Durch ihre wichtige Bedeutung für die irische Politik könnte sie dieses Thema in der Opposition zum Thema machen und damit insgesamt die positive Einstellung zu Europa gefährden.<sup>53</sup>

Die *Fine Gael* wurde ursprünglich von Landwirten und konservativen Unternehmern unterstützt, gewann aber in den letzten Jahren Unterstützung durch eine „milde Form der Sozialdemokratie“ (Holmes 1996: 191). Die Fine Gael möchte, daß Irland einen größeren Beitrag zur internationalen Sicherheit leistet, will die Neutralität aber nur aufgeben, wenn die Bevölkerung in einem Referendum zustimmt. Im Europaparlament ist sie Mitglied bei der Fraktion der Europäischen Volkspartei.

Die *Labour-Partei* war in den letzten Jahren als Koalitionspartner an einigen Regierungen beteiligt, konnte aber keine bedeutende Rolle spielen. Die Partei lehnte den Beitritt zur EG 1973 ab, bekennt sich aber mittlerweile zur Mitgliedschaft.

Die *Progressiven Demokraten* bildeten sich 1985 als eine Abspaltung der Fianna Fáil und vertreten wirtschaftlich die Agenda der neuen Rechten und bei moralischen Themen eine liberale Sichtweise. Sie sehen die Notwendigkeit einer engeren militärischen Kooperation mit den europäischen Partnern und befürworten die Mitgliedschaft in der Partnerschaft für den Frieden, lehnen aber die Mitgliedschaft in der WEU weiter ab.

---

<sup>53</sup> Derek Lynch und Patrick Keatinge vertraten in Gesprächen die Ansicht, daß die Fianna Fáil bei zu weitreichenden Integrationsschritten im Bereich der Verteidigung künftige Referenden ablehnen könnte.



Die *Demokratische Linke* steht links von der Labour-Partei und wird vor allem von Arbeitern aus Dublin unterstützt. Die Partei bekennt sich mittlerweile zur Mitgliedschaft in der EU und möchte besonders die sozialen Aspekte stärken.

Die *Grünen* sind als einzige größere Partei nicht Bestandteil des breiten Konsenses über die EU, ebenso wenden sie sich gegen jegliche Beteiligung an Militärbündnissen. Über einen gewissen Einfluß verfügen auch die unabhängigen Abgeordneten, besonders in Zeiten von Minderheitsregierungen.

Die wichtigsten *Interessengruppen* im Bereich der *Wirtschaft* unterstützen alle die Mitgliedschaft und fordern auch die Zustimmung zum Vertrag (O'Donovan 1998). Die Zufriedenheit mit der EU ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß alle von einzelnen Aspekten besonders profitieren: die Gewerkschaften betonen das Sozialkapitel, die Landwirte profitieren von der gemeinsamen Agrarpolitik, die Unternehmen unterstützen den Binnenmarkt. Zum Thema *Europa* ist das *European Movement* die wichtigste Interessengruppe, die von Mitgliedern aller Parteien unterstützt wird. Die Organisation begrüßte das Verhandlungsergebnis und forderte beim Referendum zur Zustimmung auf.

Unter den *Europagegnern* sind das *Sovereignty Movement*, das *Peace and Neutrality Movement*, die *National Platform* und die grüne Europaabgeordnete McKenna die wichtigsten Akteure. Letztere erreichte durch ein Urteil des Obersten Gerichts über die Abhaltung von Referenden einen wichtigen Sieg. Seither darf die Regierung bei Referenden keine staatlichen Gelder für die Unterstützung einer Seite ausgeben und muß über Argumente beider Seiten ausführlich informieren (vgl. Phelan 1997: 165).

Dies verschaffte den Europagegnern eine verbesserte Möglichkeit, ihre Positionen zu verbreiten. Die Europagegner kritisieren vor allem die mangelnde Demokratie innerhalb der EU und die Gefahr für die irische Neutralität. Aufgrund der Größe habe das irische Volk habe durch Wahlen nicht die Möglichkeit, die politische Richtung der EU zu verändern (Bonde 1998). Im Bereich der Verteidigungspolitik befürchten Gegner, daß die Neutralität durch eine gemeinsame Verteidigung ersetzt wird (Balls 1988). Die Kritik konzentriert sich auf das Konzept von *peace making*, das für sie lediglich ein anderer Ausdruck für Krieg ist. Außerdem wird bemängelt, daß die irische Regierung nicht versucht hat, ihr Bekenntnis zur Neutralität im Vertrag festzuhalten.

Aufgrund der Absicht einen strategischen Ansatz zum Thema EU zu erarbeiten, kommt auch *Wissenschaftlern* eine wichtige Bedeutung zu. Hervorzuheben ist das *Institute of European Affairs*, das mit seinen Publikationen und der Beteiligung an Arbeitsgruppen über einen wichtigen Einfluß verfügt (Laffan 1997a: 105).

### 6.3.2 Die Einstellung der Bevölkerung

Sinnott sieht in der Gleichgültigkeit und im Desinteresse die wichtigste Bedrohung der Unterstützung der Mitgliedschaft. Er verweist darauf, daß lediglich eine Minderheit von 8 % die Integration ablehnt (Sinnott 1995 und 1996a). Dennoch geht er von einem starken Einfluß der öffentlichen Meinung auf politische Entscheidungsträger aus.

Trotz der großzügigen finanziellen Unterstützung seitens der EU überwog lange nur für rund die Hälfte der Iren der Nutzen aus der Mitgliedschaft. Die europaweite Verringerung der Unterstützung für die Integration in den 80er Jahren war in Irland besonders ausgeprägt, erst nach der Einheitlichen Europäische Akte stieg die Zustimmung wieder stark an. Von der Apathie nach Maastricht war Irland weniger betroffen und hat sich schneller erholt (Europäische Kommission 1993, Sinnott 1996a)

Bei der Umfrage des Eurobarometer im Frühjahr 1997 stand die irische Bevölkerung an der Spitze der Zufriedenheit mit der Mitgliedschaft; eine überragende Mehrheit von 88 % glaubt, daß Irland von der Mitgliedschaft profitiert hat. Anders als im europäischen Durchschnitt ist in dieser Frage im Vergleich zu den vorangegangenen Umfragen auch kein Rückgang zu verzeichnen. Bei den wichtigsten Entscheidungsträgern ist diese Zustimmung sogar noch stärker ausgeprägt: 96 % befürworten die Mitgliedschaft, nur 1 % sind dagegen (European Commission 1996: 5).

Einen wichtigen Erklärungsfaktor stellt zweifellos die große finanzielle Unterstützung dar, jedoch ist dieser nicht alleine ausschlaggebend. Everts und Sinnott zeigen, daß es zwar eine Relation zwischen der Unterstützung für die EU und den Nettozahlungen gibt, diese aber schwach und kontextabhängig ist. Für die Unterstützung sehen sie vielmehr nicht-ökonomische Variablen wie Bildung und die politische Orientierung als entscheidend an (Everts/Sinnott 1995: 435).

Eine deutlich geringere Anzahl glaubt, daß Irland auch künftig von der Mitgliedschaft profitieren wird. Diese Einschätzung ist auf die geplante Erweiterung und damit

verbundene Neufinanzierung zu sehen, die für Irland wahrscheinlich deutliche Einbußen bei der finanziellen Unterstützung bringen wird.

Trotz der vielfältigen Bemühungen der Regierung war das Wissen über die Regierungskonferenz äußerst gering. Rund zwei Drittel der Befragten gaben an, nichts über die Regierungskonferenz gehört zu haben (Sinnott 1996b). Diese Zahl hatte sich auch zwei Wochen vor dem Referendum nicht entscheidend erhöht.

Bei der Befragung nach einzelnen Politikfelder wird die Bedeutung der *Neutralität* deutlich. Zwar befürworteten eine deutliche Mehrheit der Iren eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Kompetenz für die Verteidigungspolitik wollen aber 66 % auf der nationalen Ebene sehen, das sind deutlich mehr als im EU-Durchschnitt und auch mehr als bei den Briten (European Commission 1997). In einer anderen Umfrage sprachen sich 69 % der Bevölkerung für die Beibehaltung der Neutralität aus, nur 26 % sind dagegen (English/Geoghegan 1997: 168). Obwohl es sich bei Neutralität um ein komplexes aber auch unklares Konzept handelt, stellt sie, ob nun verbunden mit einer pazifistischen oder mit einer nationalistischen Einstellung, ein wichtiges Element der politischen Kultur dar (vgl. Keatinge/Laffan, 1993: 247). Für die Bevölkerung ist die Neutralität ein wichtiges Symbol, das eng mit der Unabhängigkeit verbunden ist.

Zum Thema *Osterweiterung* der EU zeigt sich ein differenziertes Bild: 33 % der Befragten wenden sich gegen die Osterweiterung, 28 % sind dafür, auch wenn dadurch irische Transferzahlungen geringer werden, weitere 18 % befürworten die Erweiterung nur, wenn Irland keine finanziellen Verluste erleidet (Sinnott 1996b).

Eine deutliche Mehrheit spricht sich für die Teilnahme an der *Währungsunion* aus, auch wenn sich Großbritannien gegen den Beitritt entscheidet. Interessanterweise unterstützt die Mehrheit der Iren verschiedene Initiativen der EU in den Bereichen Arbeits- und Sozialpolitik, glaubt aber nicht, daß diese Verbesserungen mit sich bringen werden (Sinnott 1996a).

Die Umfragedaten zeigen, daß die *positive Einstellung* der irischen Regierungen und Parteien das Meinungsbild der Bevölkerung widerspiegelt, insofern stellt dies keine Beschränkung der irischen Verhandlungsposition dar. Diese Übereinstimmung zeigt sich auch zum Thema Neutralität, die eine große Mehrheit beibehalten will. Für Befürworter etwaiger Änderungen (z.B. FitzGerald 1998) könnte dies ein wichtiges Hindernis darstellen.

Die irischen *Wahlen* werden nach dem sogenannten *Single Transferable Vote System* durchgeführt, das zwar kleinen Parteien den Einzug ins Parlament erlaubt, ihnen aber gleichzeitig Hindernisse in den Weg legt.<sup>54</sup>

*Tabelle 2: Ergebnisse der Wahlen in Irland am 6. Juni 1997*

	<b>% Stimmen</b>	<b>±</b>	<b>Sitze</b>	<b>±</b>
<b>Fianna Fáil</b>	39,3	+ 0,2	77 (46,3%)	+ 9
<b>Fine Gael</b>	27,6	+ 3,3	54 (32,5%)	+ 9
<b>Labour-Partei</b>	10,4	- 8,9	17 (10,2%)	- 16
<b>Prog. Demokraten</b>	4,7	0	4 (2,4%)	- 6
<b>Dem. Linke</b>	2,5	- 0,3	4 (2,4%)	0
<b>Grüne</b>	2,8	+ 1,4	2 (1,2%)	+ 1
<b>Sonstige</b>	11,8	+ 4,2	8 (4,8%)	+ 3
<b>Insgesamt</b>	100		166	

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Grivin 1998: 97f

Die Parlamentswahlen im Juni 1997 bestätigten die konsensuale Natur des irischen Parteiensystems, da im Wahlkampf nur wenig umstrittene Themen diskutiert wurden. Die beiden traditionellen Parteien Fianna Fáil und Fine Gael gewannen Sitze hinzu, während die Labour-Partei, die Grünen und die Progressiven Demokraten Verluste hinnehmen mußte (vgl. Girvin 1998: 84).

Nach den letzten Wahlen 1992 ging die Labour-Partei unter Dick Spring zunächst eine Koalition mit der Fianna Fáil ein, bildete aber ab Dezember 1994 mit der Fine Gael und der Demokratischen Linken die sogenannte „Regenbogenkoalition“. Obwohl 57 % der Wähler mit der Regierung zufrieden waren, erhielt sie nur 41 % der Stimmen. Dies führte dazu, daß wie bei allen vorangegangenen Wahlen seit 1969 die Regierung abgewählt wurde. Die Fianna Fáil und die Progressiven Demokraten bilden seither eine Minderheitskoalition, die von der Unterstützung einiger unabhängiger Abgeordneter abhängig ist.

<sup>54</sup> Vgl. zur Erklärung des Wahlsystems: Irish Government 1997.

Die wichtigsten Differenzen im Wahlkampf waren die Haltung zu Fragen der Abtreibung und zu Nordirland, kaum Unterschiede gab es jedoch in der Wirtschafts-, Europa- und Außenpolitik. Alle Parteien bekannten sich mehr oder weniger deutlich zur Beibehaltung der Neutralität, mit Ausnahme der Grünen herrschte auch im Hinblick auf die EU ein Konsens. Fragen der Außen- und Europapolitik spielten nur eine untergeordnete Rolle; kritisiert wurde, daß die Kandidaten über ihre Einstellung zur Außenpolitik nicht befragt wurden (vgl. van Lieshout 1997).

Insgesamt können die Wahlen als Bestätigung des europafreundlichen Konsenses angesehen werden, da bei Wahlen mit Kampagnen gegen Europa bisher kaum Stimmen gewonnen werden konnten.

Auch in den vier *Referenden* über die europäische Integration haben die Iren mit deutlicher Mehrheit ihre Zustimmung ausgedrückt.

*Tabelle 3: Ergebnisse der irischen Referenden über die EU*

	<b>Dafür (%)</b>	<b>Dagegen (%)</b>	<b>Wahlbeteiligung</b>
<b>1972 Mitgliedschaft</b>	83,1	16,9	70,9
<b>1989 EEA</b>	69,9	30,1	43,9
<b>1992 Maastricht</b>	69,1	30,9	57,3
<b>1998 Amsterdam</b>	61,7	38,6	54,9

Quelle: ergänzte Darstellung aus Laffan 1997a: 104

Die klare Zustimmung bei einer hohen Wahlbeteiligung des Referendums über die *Mitgliedschaft* gab den irischen Entscheidungsträgern eine deutliche Legitimation für den Beitritt. Der Beitritt wurde von den wichtigsten Parteien unterstützt, lediglich die Labour-Partei forderte zur Ablehnung. Bei dem Referendum über die *Einheitliche Europäische Akte (EEA)* war auch sie ins Lager der Befürworter gewechselt. Dieses Referendum kam erst nach einem Urteil des Obersten Gerichtshofs zustande, da ein Bürger erfolgreich gegen die Übertragung von Souveränitätsrechten ohne Volksabstimmung geklagt hatte.

Die Debatte über die Ratifikation des *Maastrichter Vertrags* wurde durch die Diskussion über die Abtreibung überlagert. Abtreibungsgegner befürchteten, daß durch die

Freizügigkeit die traditionell ablehnende Haltung der Iren unterminiert werden könnte. Während die Anti-Maastricht Kampagne durch eine ad hoc Gruppe von Aktivisten mit unterschiedlichen Motiven geführt wurde, verfügte die Pro-Kampagne bestehend aus den wichtigsten Parteien über eine gute Organisation und deutlich größere finanzielle Möglichkeiten (vgl. Schneider/Weitsman 1996: 599). Außerdem konnten die Befürworter auf eine Garantie weiterer Transferleistungen verweisen. „Faced with a choice between taking a stand on the most visceral moral issues and the possibility of rocking the EU boat, conservative Ireland put its mouth where the money was“ (O’Toole 1998).

Die besondere Sensibilität für das Thema Neutralität zeigte sich bei der Diskussion über die Formulierung der konkreten Frage des Referendums über den *Amsterdamer Vertrag*. Hier mußte die Regierung die ursprüngliche Fassung ändern, weil Kritiker befürchteten, daß künftigen Regierungen ohne weiteres Referendum einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik zustimmen könnten. Die wichtigsten Oppositionsparteien forderten die Bevölkerung zur Zustimmung auf, nachdem durch die Umformulierung sichergestellt ist, daß eine engere Kooperation bei der Verteidigung nicht ohne ein weiteres Referendums möglich ist (Brennock 1998a)<sup>55</sup>. Sie sehen ähnlich wie die Regierung die Neutralität *nicht* gefährdet und verweisen auf die positiven Aspekte in der Arbeits- und Sozialpolitik. Aus diesem Grund fordert erstmals auch die Demokratische Linke zur Zustimmung auf (vgl. Kennedy 1998). Die Regierung begründete die Aufforderung zur Zustimmung mit der Bedeutung des Vertrags als wichtigen weiteren Schritt in Irlands Engagement mit Europa: „Our continued participation in European integration, along with membership of Economic and Monetary Union, is absolutely vital to our further economic growth and to maintaining international confidence in the Irish economy“ (zitiert nach Logue 1998). Ihren Appell zur Ablehnung des Vertrags begründen die Gegner vor allem mit der Gefahr für die irische Neutralität (vgl. Tynan 1998).

Das Referendum über den Amsterdamer Vertrag am 22. Mai 1998 rückte durch die Abstimmung über das Nordirland-Abkommen am selben Tag deutlich in den Hintergrund. Obwohl durch die Zusammenlegung auf eine hohe Wahlbeteiligung gehofft wurde, beteiligten sich nur knapp über die Hälfte der Iren an der Abstimmung. Die

---

<sup>55</sup> Ohne Referendum können künftige Regierungen Teilbereichen beitreten, bei denen aus Rücksicht auf Großbritannien eine Ausstiegsklausel gewählt wurde; dazu gehören auch die Bestimmungen des Schengen-Abkommens.

Zustimmung sank im Vergleich zu den vorangegangenen Referenden deutlich. Obwohl die Gegner des Vertrags im Parlament nur mit vier Abgeordneten vertreten sind, konnten sie fast 39 % zur Ablehnung bewegen. Ministerpräsident Ahern begrüßte den Ausgang, zeigte sich aber über den hohen Anteil der Nein-Stimmen besorgt. Er versicherte, daß er den Wunsch der Bevölkerung nach Beibehaltung der Neutralität weiter aktiv vertreten wolle (zitiert nach Brennock 1998c). Auch die Gegner zeigten sich zufrieden und hoffen bei künftigen Abstimmungen auf einen Sieg (Brennock 1998d).

Erste Analysen des Abstimmungsergebnisses zeigen, daß für die relativ hohe Zahl der Nein-Stimmen neben Befürchtungen um die Neutralität die Unzufriedenheit über die Informationspolitik ausschlaggebend war.<sup>56</sup> Durch die neuen Regeln mußten offizielle Informationsbrochüren die Argumente beider Seiten berücksichtigen. Statt zur Klärung des Sachverhaltes trugen die sich widersprechenden Interpretationen des Vertragstextes eher zur Verunsicherung bei. Noch im März 1998 wußten 82 % der Iren nicht, wie sie sich entscheiden sollen; eine Zahl, die sich auch kurz vor dem Referendum nicht entscheidend verringert hatte. Die Europagegner versuchten diese Unsicherheit durch am Wahltag angebrachte Plakate mit der Aufschrift „If you don't know, vote no“ auszunutzen (vgl. Gillespie 1998, Brennock 1998d).

Diesen Analysen zufolge kann das Abstimmungsergebnis *nicht* als Indikator für eine prinzipielle Ablehnung der Mitgliedschaft gesehen werden, da die Zustimmung in Meinungsumfragen weiterhin die höchste in Europa ist. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Zustimmung in den vier Referenden kontinuierlich gesunken ist und sich damit eine zunehmende Unzufriedenheit mit dem Fortgang der europäischen Integration manifestiert.

### **6.3.3 Institutionelle Faktoren**

Das Referendum war für die Verhandlungsstrategie der irischen Regierung auf nationaler Ebene von wichtiger Bedeutung, da die Notwendigkeit der Zustimmung durch das Volk während der gesamten Verhandlungen berücksichtigt werden mußte. Die Regierung sah sich zwei zentralen Problemen ausgesetzt, die in dieser Form bei vorangegangenen Referenden noch nicht bestanden haben. Zum einen konnte die Regierung dieses Mal

---

<sup>56</sup> Über eine typische Begründung der Ablehnung berichtet Smyth 1998b: „They thought they could use the Northern vote to push through this without explaining it to us.“

nicht auf großzügige finanzielle Leistungen der EU verweisen und zum anderen hatten die Europagegner es geschafft, die „Spielregeln“ für Referenden zu verändern. Den Gegnern des Vertrags ermöglichte die Neuregelung eine bessere Möglichkeit zur Verbreitung ihrer Positionen. Während die Europapolitik der Regierung im Parlament kaum auf nennenswerten Widerspruch stößt, mußten sich die Entscheidungsträger hier aktiv mit einer Opposition auseinandersetzen.

Auf internationaler Ebene erfuhr das Referendum kaum Beachtung, was vor allem auf die klare Zustimmung in früheren Referenden zurückzuführen ist. Die Aufmerksamkeit konzentrierte sich voll auf die Abstimmung über das Friedensabkommen für Nordirland am selben Tag. Auch während der Regierungskonferenz war die Bedeutung des Referendums gering, da die europäischen Partnern mit einer Zustimmung rechneten, und die irischen Verhandlungsführer deshalb das Referendum nicht für eine Verbesserung ihrer Verhandlungssituation nutzen konnten.

Ebenso unbedeutend waren die Wahlen und der Regierungswechsel, die die irischen Positionen und Strategien auf der europäischen Ebene nicht veränderten und auch auf der nationalen Ebene keinen entscheidenden Politikwechsel mit sich brachten. Aufgrund des konsensualen Charakters des irischen Parteiensystems haben auch die zahlreichen Regierungswechsel und Minderheitsregierungen der letzten Jahre keinen tiefgreifenden Einfluß auf die irische Europapolitik ausgeübt.

#### **6.4 Zusammenfassung**

Der letzte Abschnitt hat gezeigt, daß drei institutionelle Faktoren – gespaltene Regierung, Wahlen und die Notwendigkeit eines Referendums – nur wenig Einfluß auf die Verhandlungsstrategie der irischen Regierung und praktisch keine Bedeutung für den Verlauf der Regierungskonferenz hatten.

Ein Hauptgrund für die geringe Relevanz auf der europäischen Ebene ist zweifellos die relativ geringe Macht und Bedeutung von Irland innerhalb der EU. Die Wichtigkeit von Machtasymmetrien zeigen sich auch bei den irischen Positionen und Strategien und insbesondere bei deren Durchsetzung. Von elementarer Bedeutung ist hierbei das Verhältnis zu Großbritannien, das das irische Verhalten entscheidend beeinflusst. Die wichtigsten irischen Erfolge bei der Regierungskonferenz wurden durch die



Unterstützung Großbritanniens erzielt und wären wohl ohne diese Hilfe so nicht erreicht worden. Die besondere Abhängigkeit zu Großbritannien wurde besonders bei der Ausstiegsklausel aus dem Schengen-Abkommen deutlich, dem Irland gerne beigetreten wäre. Außerdem führen Machtasymmetrien dazu, daß kleinere Staaten wie Irland von vorneherein keine zu weitreichenden Forderungen stellen können. Die Analyse von Irland zeigt daher die wichtige Bedeutung von Machtasymmetrien innerhalb der EU

Machtasymmetrien determinieren aber nicht die *Erfolgsaussichten* von Positionen und Strategien, d.h. auch kleine Staaten können sich in Verhandlungen durchsetzen.

Das Beispiel Dänemark zeigt, daß auch ein kleines Land mit dem Verweis auf innenpolitische Restriktionen und die Notwendigkeit von Referenden seine Verhandlungsposition verbessern kann. Diese verfassungsrechtliche Notwendigkeit reicht im Falle Irlands aber nicht aus, da die Referenden durch die bisher eindeutigen Ergebnisse nicht *glaubhaft* als eine innenpolitische genutzt werden konnten.

Aber auch ohne innenpolitischen Beschränkungen konnte Irland in der Vergangenheit Erfolge erzielen, die finanziellen Leistungen sind hierfür nur ein Beispiel (vgl. Driever 1994). Als besonders erfolgreiche Strategie hat sich dabei die Erarbeitung des Rufs als „gute Europäer“ erwiesen. Der einzige Politikbereich mit nennenswerten innenpolitischen Beschränkungen ist die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Bisher konnte trotz einer verstärkten Kooperation in diesem Bereich eine Gefährdung der irischen Neutralität vermieden werden. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß Irland hier glaubhaft mit der Ablehnung durch die Bevölkerung drohen kann. Während Irland hier minimalistische Positionen vertritt, möchte es in anderen Bereichen im Kern der Integration bleiben. Auch dieses Vorgehen wird durch einen breiten Konsens der irischen Entscheidungsträger und der Bevölkerung gestützt. Da dies den europäischen Partnern bekannt ist, würde das Verweisen auf innenpolitische Restriktionen in diesem Bereich nicht zu einer Verbesserung der Verhandlungssituation führen, da dies nicht glaubhaft vermittelt werden kann.

Insgesamt sprechen diese Gründe für die Notwendigkeit, auch hier die innenpolitische Ebene für Bewertung der Erfolgsaussichten von Positionen und Strategien einzubeziehen, die Leithypothese hat sich demnach bestätigt.

## 7 Zusammenfassung

### 7.1 Vergleich von Großbritannien und Irland

Großbritannien hatte seit dem Beitritt zur EG ein zwiespältiges Verhältnis zur Mitgliedschaft. Dies führte auf der nationalen Ebene zu einem erbittertem Streit zwischen und innerhalb der Parteien und auf europäischer Ebene zu zahlreichen Konflikten mit den europäischen Partnern. Das halbherzige Bekenntnis zur Integration brachte Großbritannien den Ruf, ein widerspenstiger Partner zu sein. Die Differenzen zu den anderen EU-Staaten zeigen sich auch bei den britischen Positionen zur Regierungskonferenz, die das nationale Interesse in den Vordergrund stellen und weitestgehend auf den Erhalt des Status Quo abzielten.

Ein gänzlich anderes Bild zeigt sich für Irland. Hier wurde der Beitritt als Chance für einen wirtschaftlichen Aufschwung angesehen und – mit einiger Verspätung – auch genutzt. Die wichtigsten politischen Akteure bekennen sich zur Mitgliedschaft, eine Einschätzung, die auch von der überragende Mehrheit der irischen Bevölkerung geteilt wird. Durch die kooperative Haltung und den Wunsch nach Vermeidung von Konflikten erarbeiteten sich die Iren den Ruf als „gute Europäer“. Im Positionspapier zur Regierungskonferenz betont Irland den Wunsch nach dem Schutz der Interessen kleiner Staaten, was vor allem durch die Stärkung der supranationalen EU-Organe erreicht werden soll.

Ein Grund für die unterschiedliche Zustimmung ist in dem Faktum zu sehen, daß Großbritannien bei der Finanzierung des EU-Haushalts Nettozahler, Irland hingegen (noch) Nettoempfänger ist. Die Diskussion dieser Arbeit und ein Vergleich mit anderen Staaten (vgl. European Commission 1997) zeigen jedoch, daß dieser Faktor nicht alleine ausschlaggebend ist.

Trotz der unterschiedlichen Ausgangslage gingen Großbritannien und Irland während der Regierungskonferenz in zwei Bereichen gemeinsam vor. Sie erreichten eine Ausstiegsklausel bei der Integration des Schengen-Abkommens und verhinderten eine stärkere sicherheitspolitische Ausrichtung der EU.

Bei den angewandten *Strategien* zeigen sich Unterschiede zwischen den Regierungschefs. Der britische Ministerpräsident Major war auf den Machterhalt fixiert und benutzte Aktionen auf der europäischen Ebenen vorrangig zur Beschwichtigung des europäischen Flügels seiner Konservativen Partei. Sein Nachfolger Blair versprach nach dem Wahlsieg eine konstruktivere Zusammenarbeit auf der europäischen Ebene. Durch Versprechungen an die eigene Bevölkerung konnte er sicherstellen, daß seine positive Haltung zur EU seinen Wahlsieg und die Unterstützung der Bevölkerung nicht gefährdet. Der irische Ministerpräsident Bruton zielte darauf ab, durch ein kooperatives Verhalten Irland im inneren Kern des Integrationsprozesses zu halten.

Der Erfolg dieser Positionen und Strategien läßt sich schematisch wie folgt darstellen:

*Tabelle 4: Zusammenfassung der Ergebnisse*

	<i>Erfolg der Positionen</i>	<i>Erfolg der Strategien</i>	<i>Macht des Staates</i>	<i>Innenpol. Restriktionen</i>	<i>Nutzen aus Restriktionen</i>
<i>Regierung Major</i>	-	--	+	++	--
<i>Regierung Blair</i>	+	++	+	-	+
<i>Regierung Bruton</i>	+	+	-	-	-

Quelle: eigene Darstellung<sup>57</sup>

Die Untersuchung hat gezeigt, daß die relative Macht eines Staates einen wichtigen Einflußfaktor auf die Positionen und Strategien darstellt. Machtasymmetrien zwischen den EU-Staaten determinieren aber nicht die Erfolgsaussichten, wie sich am Beispiel Großbritanniens zeigen läßt. Während Major weitgehend gescheitert ist, konnte sein Nachfolger ähnliche Positionen erfolgreicher durchsetzen. Nur wenn sich die Erfolgsaussichten der Positionen und Strategien durch den Regierungswechsel nicht geändert hätten, wäre die Hypothese über die Machtasymmetrien bestätigt.

<sup>57</sup> Bei der Beurteilung der Macht des Staates innerhalb wird Großbritannien als relativ mächtig (+), Irland als relativ machtlos (-) bewertet. Die Bewertungen der anderen Kriterien folgen aus der Diskussion in erfolgreich (++), relativ erfolgreich (+), weniger erfolgreich (-) und erfolglos (-).

Da dies jedoch der Fall war muß die innenpolitische Ebene bei der Analyse mit einzogen werden. Hervorzuheben ist, daß durch die institutionelle Struktur Großbritanniens und Irlands die *formale* Autonomie der Regierungschefs bei internationalen Verhandlungen recht groß ist.

Der Verweis auf innenpolitische Restriktionen kann unter Umständen bei Verhandlungen zu einer Verbesserung der Verhandlungsposition genutzt werden. Major konnte dies jedoch nicht, da die Beschränkungen durch seine Partei seine Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit auf der europäischen Ebene so sehr reduzierten, daß die Partner nicht zum Einlenken bereit waren. Blair ist nur wenig Beschränkungen durch seine Partei ausgesetzt, wichtig sind für ihn aber der Erhalt der Unterstützung der Bevölkerung und der Medien. Durch Versprechungen auf einen nicht allzu integrationsfreundlichen Kurs im Wahlkampf konnte er *diese* Beschränkungen in den Verhandlungen als Verhandlungsvorteil nutzen.

In den meisten Politikbereichen war der irische Ministerpräsident Bruton keinen innenpolitischen Beschränkungen ausgesetzt, für die Verhandlungsstrategie spielten diese daher auch keine Rolle. Anders im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, in dem der Wunsch nach Beibehaltung der Neutralität jegliche Konzessionen an die europäischen Partner schwierig macht.

Die Analyse der Bedeutung institutioneller Faktoren zeigte große Unterschiede zwischen beiden Staaten. Im Falle Großbritanniens waren die Wahlen ein wichtiger Einflußfaktor für den Verlauf der Regierungskonferenz und schwächten die Verhandlungsposition Major nachdrücklich. Trotz ähnlicher Positionen in bezug auf Europa gab es durch den Wahlsieg der Labour-Partei einem substantiellen Politikwechsel auf nationaler und internationaler Ebene. In Irland waren die Wahlen unbedeutend, dies gilt sowohl für die Position Irlands als auch den Verlauf der Regierungskonferenz. Ähnliches gilt für die Bedeutung von gespaltenen Regierungen. Aufgrund des konsensualen Charakters des irischen Parteiensystem sind die häufigen Regierungswechsel und Minderheitsregierungen bedeutungslos, für Major hingegen stellte dieser Umstand ein entscheidendes Hindernis für ein erfolgreicherer Vorgehen dar. Aufgrund der bisher klaren Ergebnisse der Referenden konnte die irische Regierung auch nicht den Verweis auf die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines Referendums Verhandlungsvorteile erzielen.

Die Analyse des Einflusses von innenpolitischen Akteuren und institutionellen Faktoren zeigt, daß die Bedeutung dieser Faktoren auf die Verhandlungsmacht kontextabhängig ist. Ob ein Verhandlungsführer innenpolitische Beschränkungen zur Verringerung seines Verhandlungsspielraums und damit zur Verbesserung seiner Verhandlungsposition nutzen kann, hängt davon ab, ob dies der anderen Seite *glaubhaft* vermittelt werden kann. Der Zwei-Ebenen-Ansatz von Putnam stellt also einen geeigneten Rahmen für die Analyse von internationalen Verhandlungen dar, muß aber bezüglich der These über die Verhandlungsmacht eines Staates modifiziert werden.

## **7.2 Schlußbemerkungen und Ausblick**

Diese vergleichende Fallanalyse konnte einen gewissen Beitrag zum Verständnis von Verhandlungen innerhalb der EU liefern. Durch den Vergleich eines großen mit einem kleinen EU-Staat konnten einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden. Es wurde deutlich, daß auch Irland als kleiner Staaten über Einfluß verfügt und sich mit einigen Positionen und Strategien durchsetzen konnte.

Anhand der Analyse des Einflusses von innenpolitischen Hindernissen konnte demonstriert werden, daß ein Verhandlungsvorteil auf der internationalen Ebene nur erreicht werden kann, wenn dies den anderen Staaten glaubhaft vermittelt werden kann. Bei einer vergleichenden Fallanalyse sind Verallgemeinerungen über die Fälle hinaus aber schwierig, daher wären weitere Untersuchungen nötig, um zu genaueren Erkenntnissen zu gelangen. Auch die Bezeichnung „glaubhaft“ bedarf der weiteren Spezifizierung, d.h. die genaue Beziehung zwischen innenpolitischen Faktoren und der Verhandlungsmacht eines Staates müßte systematischer untersucht werden.

Der Amsterdamer Vertrag bringt keine tiefgreifenden Veränderungen für die EU. Strittige Themen wie institutionelle Reformen und eine Neuordnung der Finanzierung wurden auf spätere Verhandlungen verschoben. In diesen Verhandlungen wird sich zeigen, wie sich die Staaten verhalten, wenn elementare Probleme gelöst werden müssen. Zu prüfen sein wird, wie kompromißbereit die Staaten bei der Gefährdung zentraler Interessen sein werden, und welche Rücksichten sie auf die innenpolitischen Beschränkungen anderer Partner nehmen werden.

Diese Arbeit ging von einem staatszentrierten Ansatz aus, weitgehend ausgeklammert wurde dabei der Einfluß supranationaler EU-Organen und die Bedeutung der Idee 'Europa'. Letzteres ist für die Analyse Großbritanniens zu rechtfertigen, bei der Untersuchung anderer Staaten sollten aber auch solche Einflüsse berücksichtigt werden.

Die Analyse von Irland erwies sich als interessanter Fall, nicht zuletzt weil darüber noch nicht viel geforscht wurde. Weitere Vergleiche zu Irland bieten sich vor dem Hintergrund der geplanten Osterweiterung an, bei der kleine Staaten beitreten werden, die ähnlich wie Irland 1973 in der ökonomischen Entwicklung weit hinter dem EU-Durchschnitt liegen werden. Als weitere Besonderheit ist der relative Erfolg der irischen Positionen und Strategien *ohne* nennenswerte innenpolitische Beschränkungen zu sehen. Hier könnten sich Anhaltspunkte für Untersuchungen des Zwei-Ebenen-Spiels ergeben, die sich nicht auf mögliche Vorteile durch Restriktionen beschränken, sondern andere Motive und Strategien näher beleuchten.

In bezug auf die Haltung zur EU stehen für beide Staaten elementare Entscheidungen an. Großbritannien muß sich entscheiden, ob es weiter eine Außenseiterrolle einnimmt oder sich verstärkt um eine aktive Gestaltung der Integration bemüht. Irland wird dem Thema der verteidigungs- und sicherheitspolitischen Integration nicht weiter ausweichen können, dies impliziert eine innenpolitische Diskussion über die Beibehaltung der Neutralität. Dieses Thema könnte zusammen mit der zu erwarteten Reduktion der Nettozahlungen dazu führen, daß sich die positive Einstellung Irlands verändert.

Für die Beziehung zwischen beiden Staaten dürfte neben dem Fortgang des Friedensprozesses in Nordirland die Folgen der Währungsunion von entscheidender Bedeutung sein. Irland wird im Gegensatz zu Großbritannien teilnehmen und sich damit weiter entfernen. Das besondere Abhängigkeitsverhältnis zu Großbritannien wird sich dadurch aber nicht ändern, zu groß sind die vielfältigen Verflechtungen beider Staaten.

## 8 Bibliographie

### 8.1 Interviews

Dr. Steve Ludlam, Dozent am *Department of Political Science*, Universität Sheffield, Gespräch am 26.3.1998 in Sheffield.

Prof. Kevin Featherstone, Jean Monnet Professor am *European Studies Department*, Universität Bradford, Gespräch am 27.3.1998 in Bradford.

Prof. Patrick Keatinge, Jean Monnet Professor am *Department of Political Science*, Trinity College Dublin, Gespräch am 2.4.1998 in Dublin.

Dr. Richard Sinnott, Direktor des *Centre for European Economic and Public Affairs*, University College Dublin, Gespräch am 3.4.1998 in Dublin.

Dr. Graham Timmens, Dekan des *Political Science Department*, Universität Huddersfield, Mitglied des European Movement, Gespräch am 6.4.1998 in Huddersfield.

Dr. Derek Lynch, Dozent am *Political Science Department*, Universität Huddersfield, Gespräch am 8.4.1998 in Huddersfield.

## 8.2 Verwendete Quellen

### *Zeitungen/Zeitschriften*

Daily Telegraph

Der Spiegel

Financial Times

Irish Times

The Guardian

The Independent

The Times

### *Quellen aus dem Internet*

Britische Botschaft in Bonn: <http://www.britbot.de/europa.html>

Britische Europagegner: <http://www.freebrit.demon.co.uk>

Britische Regierung: <http://www.fco.gov.uk>

EU - Öffentliche Meinung: <http://europa.eu.int/en/comm/dg10/incom/epo>

EU - Regierungskonferenz: <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/index.htm>

Irische Regierung: <http://www.irlgov.ie/iveagh/eu>

Kommission in Großbritannien: <http://www.cec.org.uk>

Konrad-Adenauer-Stiftung: <http://www.kas.de>



### 8.3 Literaturverzeichnis

Albrecht, Ulrich (1992): Internationale Politik: Einführung in das System internationaler Herrschaft, München, Wien, Oldenburg.

Anderson, Christopher und Karl Kaltenthaler (1996): „The Dynamics of Public Opinion Towards European Integration“, International Organization, 507-534.

Andrews, David (1998): Launch of the White Paper, Rede am 26. Januar 1998 in Dublin, Homepage der irischen Regierung.

Armstrong, Kenneth und Simon Bulmer (1996): „United Kingdom“, in: Rometsch, Dietrich und Wolfgang Wessels (Hg.), The European Union and Member States: towards Institutional Fusion?, Manchester, 253-290.

Ashead, Maura (1996): „Beyond Clientism: Agricultural Networks in Ireland and the European Union“, West European Politics, 19/3, 583-608.

Baker, David, Fountain, Imogen, Gamble, Andrew und Steve Ludlam (1995): „Backbench Conservative Attitudes to European Integration“, The Political Quarterly, 221-233.

Baker, David, Gamble, Andrew und Steve Ludlam (1994): „The Parliamentary Siege of Maastricht 1993: Conservative Divisions and British Ratification“, Parliamentary Affairs, Januar, 37-60.

Baker, David, Gamble, Andrew, Ludlam, Steve und David Seawright (1996): „Labour and Europe: A survey of MPs and MEPs“, The Political Quarterly, 353-371.

Balls, Richard (1998): „Opponents highlight alleged threat to neutrality“, Irish Times, 27.1.1998.

Barber, Lionel (1996): „EU neutrals to join defence initiative: Austria, Finland, Ireland and Sweden give Maastricht review its first breakthrough“, Financial Times, 23.7.1996.

Barber, Lionel (1997a): „Move to break EU deadlock: Netherlands plans summit soon after British elections“, Financial Times, 12.4.1997.

Barber, Lionel (1997b): „Patriotic party rivalry leaves Britain in the Euro doghouse“, Financial Times, 17.4.1997.

Barber, Lionel (1997c): „New Labour, new Europe: Britain's change of government is expected to lift the fog over negotiations on the future of the EU“, Financial Times, 6.5.1997.

Barber, Lionel (1997d): „UK ignorant about EU“, Financial Times, 4.8.1997.

Bassett, Philip (1996): „Directors opposed to early move on EMU“, The Times, 26.3.1996.

Bassett, Philip (1997): „CBI warns Blair over effect on jobs on EU treaty“, The Times, 9.6.1997.

Bates, Stephen (1996): „Blair orders Euro group to toe line“, The Guardian, 18.3.1996.

Bazerman, Max und Margaret Neale (1991): „Negotiator Rationality and Negotiator Cognition: The Interactive Roles of Prescriptive and Descriptive Research“, in: Young, Peyton (Hg.), Negotiation Analysis, Michigan, 109-129.

Blair, Tony (1996): Meine Vision, London.

Blair, Tony (1997a): Die Grundsätze moderner britischer Außenpolitik, Rede am 10.11.1997, Homepage der britischen Botschaft.

Blair, Tony (1997b): Statement House of Commons 18.6.1997, Homepage der britischen Regierung.

Bonde, Jens Peter (1998): „We want a Europe of Nations“, Irish Times, 11.5.1998.

Borri, Rachel (1997): „British aims achieved at summit, says Blair“, Irish Times, 19.6.1997.

Bremner, Charles und Jill Sherman (1997): „Cook tells Europe: I'm here to prepare for government“, The Times, 7.3.1997.

Brennock, Mark (1997): „Conference fails to reach agreement on essential reforms on institutions“, Irish Times, 19.6.1997.

Brennock, Mark (1998a): „Main opposition agrees to wording, calls for a 'Yes'“, Irish Times, 20.2.1998.

Brennock, Mark (1998b): „What happens to our neutrality when the chips are down?, Irish Times, 11.5.1998.

Brennock, Mark (1998c): „Lessons to be learned from high No vote, says Ahern“, Irish Times, 25.5.1998.

Brennock, Mark (1998d): „Support for EU steadily slipping away“, Irish Times, 25.5.98.

British Public Opinion (1996): Attitudes to the European Union, London.

Brown, John Murry (1996): „Old uncertainties die in economic transition“, Financial Times, 24.6.1996.

Budge, Ian (1996): „Great Britain and Ireland. Variations on dominant party government“, in: Colomer, Josef (Hg.), Political Institutions in Europe, London, New York, 18-61.

Bulmer, Simon (1996): „The European Council's first decade: between interdependence and domestic politics“, in: O'Neill, Michael (Hg.), The Politics of European Integration. A reader, London, New York, 261-265.

Cederman, Lars-Erik (1994): „Unpacking the National Interest: An Analysis of Preference Aggregation in Ordinal Games“, in: Allan, Pierre und Christian Schmidt (Hg.), Game Theory and International Relations. Preferences, Information and Empirical Evidence, 50-73.

Coakley, John (1993): „Society and Political Culture“, in: ders. und Michael Gallagher (Hg.), Politics in the Republic of Ireland, Dublin, Limerick, 25-48.

Coghlan, Denis (1998): „Pain and gain in the pipeline“, Irish Times, 11.5.1998.

Collins, Neil und Terry Craddan (1997): Irish Politics Today, Manchester.

Conservative Party (1997): You can only be sure with the Conservatives. The Conservative Manifesto, London.

Cook, Robin (1997): Großbritannien und die Europäische Union, Rede am 23.5.1997, Homepage der britischen Botschaft.

Curtice, John (1997): „Anatomy of a non-landslide“, Politics Review, September, 2-8.

Daily Telegraph (1996): „Mr Blair´s new friends“, Daily Telegraph, 1.4.1996.

Davidson, Ian (1996): „Duels in Dublin: Britain´s determination to exploit its veto will provoke a dispute with its partners at the EU summit in December“, Financial Times, 30.10.1996.

Der Spiegel (1998): „Eine blamable Vorstellung“, Der Spiegel, 11.5.1998, 34-37.

Dixit, Avinash und Barry Nalebuff (1991): Thinking Strategically, New York.

Driever, Klaus (1994): „Probleme einer nachholenden Integration: Irische Erfahrungen in der EG/EU, Aussenpolitik, 94 IV, 315-324.

Driever, Klaus (1996): Die Wirtschafts-Europäer: Irland in der EG/EU. Inhalte und Bestimmungsfaktoren der Europapolitik in der Republik Irland, Baden-Baden.

Dunne, Dennis (1997): „Institutional Issues before the IGC: Ireland´s Strategic Interests“, in: Tonra, Ben (Hg.), IGC Conference Report. Flexibility, Institutional Reform and the Third Pillar, Dublin, 45-66.

Dupont, Cedric (1994): „Domestic Politics and International Negotiations: a Sequential Bargaining Model“, in: Allan, Pierre und Christian Schmidt (Hg.), Game Theory and International Relations. Preferences, Information and Empirical Evidence, 156-190.

Ebbinghaus, Bernhard (1996): „Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung“, in: König, Thomas et al., Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt, New York, 405-428.

English, Richard und Vincent Geoghegan (1997): „European Issues“, Irish Political Studies, Dublin.

EU-Magazin (1997): „Irisches Wunder“, EU-Magazin 7-8/97, 6-7.

Europäische Kommission (1993): Eurobarometer: Trends 1974-92, Brüssel.

European Commission (1996): Top Decision Makers Survey. Summary Report, Brüssel.

European Commission (1997): Eurobarometer 47, Spring 1997, Brüssel.

Evans, Peter (1993): „Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections“, in: Evans, Peter, Jacobson, Harold und Robert Putnam, Double-edged Diplomacy. Internationale Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, 397-430.

Everts, Philip und Richard Sinnott (1995): „Conclusion. European Publics and the Legitimacy of Internationalized Governance“, in: Niedermayer, Oskar und Richard Sinnott (Hg.), Public opinion and internationalized governance, Oxford, 431-457.

Farrell, David (1992): „Irland. Noch immer ein ungewöhnlicher Fall?, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48, 33-43.

Financial Times (1996a): „A referendum life raft“, Financial Times, 4.4.1996.

Financial Times (1996b): „The Price of Isolation“, Financial Times, 22.5.1996.

Financial Times (1997): „Europe is the issue“, Financial Times, 29.4.1997.

FitzGerald, Garret (1998): „It's time Ireland took positive role in European foreign policy“, Irish Times, 4.4.1998.

Foster, Anthony und William Wallace (1996): „Common Foreign and Security Policy. A new policy or just a new name?“, in Wallace, Helen und William Wallace (Hg.), Policy-making in the European Union, Oxford, 411-438.

Fox, Carel (1998): „Position of the Peace and Neutrality Movement“, Irish Times, 12.5.1998.

Franklin, Mark, Marsh, Michael und Lauren McLaren (1994): „Uncorking the bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht“, Journal of Common Market Studies, 454-472.

Fröhlich, Stefan (1997): „Vom 'Prime Ministerial Government' zur 'British Presidency'“, Aus Politik und Zeitgeschichte B 18, 31-38.

Fuchs, Dieter und Barbara Pfetsch (1996): The Observation of Public Opinion by the Government System, Berlin.

Garrett, Geoffrey und George Tsebilis (1996): „The Limitations of Intergovernmentalism: An Institutional Critique, International Organization, 269-299.

Garry, John (1995): „The British Conservative Party: Divisions over European Policy“, West European Politics, Oktober, 170-189.

George, Stephen (1992): „Conclusion“, in: ders. (Hg.), Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment, Oxford, 202-207.

George, Stephen (1993): „The British Government and the Maastricht Agreements“, in: Cafruny, Alan und Glenda Rosenthal (Hg.), The State of the European Community. The Maastricht Debate and Beyond, Essex, 177- 193.

George, Stephen (1996a): „Britain and the 1996 IGC“, in: Gillespie, Paul (Hg.), Britain's European Question. The Issues for Ireland, Dublin, 153-171.

George, Stephen (1996b): Politics and Policy in the European Union, Oxford.

George, Stephen (1996c): „The approach of the British Government to the 1996 IGC of the European Union“, Journal of European Public Policy, 45-62.

George, Stephen und Deborah Haythoren (1996): „The British Labour Party“, in: Gaffrey, John (Hg.), Political Parties in the European Union, New York, 110-121.

Gillespie, Paul (1996a): „Britain in Europe: The Politics of Identification, in: ders. (Hg.), Britain's European Question. The Issues for Ireland, Dublin, 75-106.

Gillespie, Paul (1996b): „Summing-up and Conclusion“, in: ders. (Hg.), Britain's European Question. The Issues for Ireland, Dublin, 172-186.

Gillespie, Paul (1997): „The Promise and Practice of Flexibility“, in: Tonra, Ben (Hg.), Amsterdam – What the Treaty means, Dublin, 49-64.

Gillespie, Paul (1998): „Protest vote on EU treaty a warning on elite's remoteness“, Irish Times, 25.5.98.

Girvin, Brian (1998): „Consensus and Political Competition in the Irish Republic: The 1997 Elections“, Parliamentary Affairs, 98/1, 84-100.

Hagan, Joe (1995): „Domestic Explanation in the Analysis of Foreign Policy“, in: Neack, Laura et al., Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation, New Jersey, 117- 143.

Halligan, Brendan (1997): „Issues for Ireland“, in Tonra, Ben (Hg.): Amsterdam – What the Treaty means, Dublin, 183-200.

Handoll, John (1997): „Toward a New Framework for Free Movement: IGC and Schengen“, in: Tonra, Ben (Hg.): IGC Conference Report, Dublin, 67-79.

Helm, Toby (1997): „Blair will offer fresh start at Euro-summit“, Daily Telegraph 12.5.1997.

Henderson, Conway (1997): International Relations. Conflict and Cooperation at the turn of the 21<sup>st</sup> Century, New York.

Hirschman, Albert (1945): National Power and the Structure of Foreign Trade, Berkeley, Los Angeles, London.

Hix, Simon (1998): „The Studie of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival“, Journal of European Public Policy, March, 38-65

Holmes, Michael (1996): „Irish Political Parties and the European Union“, Gaffrey, John (Hg.), European Parties and the European Community, London, New York, 191-204.

Holsti, Ole (1992): „Public opinion and Foreign Policy: Challanges to the Almond-Lippmann-Consensus“, International Studies Quarterly, 439-466.

Huffschmid, Jörg (1997): „Altes Denken in Amsterdam. Ohne Kurskorrektur kommt die europäische Einigung nicht voran“, Blätter für deutsche und internationale Politik 9/97, 1083-1093.

Iida, Keisuke (1993): „When and How do Domestic Constraints Matter? Two-level Games with Uncertainty“, Journal of Conflict Resolution, 403-426.

Immerfall, Steffen und Andreas Sobisch (1997): „Europäische Integration und europäische Identität: Die EU im Bewußtsein ihrer Bürger“, Aus Politik und Zeitgeschichte, 25-37.

Irish Government (1996): White Paper on Foreign Policy: External Challenges and Opportunities, Dublin.

Irish Government (1997): Government in Ireland. Parliament and Government, Homepage der irischen Regierung.

Irish Times (1997): „General Election“, Irish Times, 5.6.1997, 12.

Janning, Josef (1995): „Westeuropäische Union“, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels, Europa von A-Z. Taschenbuch zur europäischen Integration, Bonn, 324-328.

Joop, Mathias (1995): „Die Reform der GASP – institutionelle Vorschläge und ihre Realisierungschancen“, Integration 3/95, 133-143.

Joop, Mathias und Otto Schmuck (1996): „Verzeichnis der Dokumente“, in: dies., Die Reform der Europäischen Union: Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn, 169-186.

Kavanagh, Dennis (1996): British Politics. Continuities and Change, Oxford.

Keatinge, Patrick (1994): „The Europeanisation of Foreign Policy – Ireland’s experience since 1973“, Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik, 164-172.

Keatinge, Patrick (1995): Towards a Safer Europe – Small State Security Policies and the European Union: Implications for Ireland, Dublin.

Keatinge, Patrick (1997): „Security and defence“, in: Tonra, Ben (Hg.): Amsterdam – What the Treaty means, Dublin, 107-116.

Keatinge, Patrick und Brigid Laffan (1993): „Ireland in International Affairs“, in: Coakley, John und Michael Gallagher (Hg.), Politics in the Republic of Ireland, Dublin, Limerick, 227- 249.

Kellner, Peter (1997): „Why the Tories were Trounced“, Parliamentary Affairs, October, 616-630.

Kennedy, Geraldine (1998): „Groups call on RTE to give them free time“, Irish Times, 11.5.1998.



- Keohane, Robert und Joseph Nye (1977): Power and Interdependence, Boston.
- Keohane, Robert und Joseph Nye (1987): „Power and Interdependence revisited“, International Organization, 41/4, 725- 753.
- King, Gary, Keohane, Robert und Sidney Verba (1994): Designing Social Inquiry: Scientific Inference in qualitative research, Princeton.
- Klein, Martina und Klaus Schubert (1997a): „Strategie“, in: dies., Das Politiklexikon, Bonn, 283f.
- Klein, Martina und Klaus Schubert (1997b): „Taktik“, in: dies., Das Politiklexikon, Bonn, 286.
- Knight, Jack (1997): Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt, Tübingen.
- Knopf, Jeffrey (1993): „Beyond Two-level Games: Domestic-international Interactions in the Intermediate-range Nuclear Forces Negotiations“, International Organization, 599-628.
- Knorr, Klaus (1975): The Power of Nations. The Political Economy of International Relations, New York.
- Kohler-Koch, Beate (1994): „Interdependenz-Analyse“, in: Boeck, Andreas (Hg.), Lexikon der Politik, Band 6: Internationale Beziehungen, München.
- Kölliker, Alkuin (1997): Ireland, the EU and the IGC. Constitutional Reform and the Agenda-setting Power of the Council, Seminar Paper, Bern.
- Kreile, Michael (1997): „Integrationspolitische Rahmenbedingungen der Regierungskonferenz. Eine politikwissenschaftliche Skizze“, in: Hrbek, Rudolf, Die Reform der Europäischen Union, Baden-Baden, 17-21.
- Kydd, Andrew und Duncan Snidal (1993): „Progress in Game-Theoretical Analysis of International Regimes“, in: Rittberger, Volker (Hg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, 112-125.
- Labour (1995): The future of the European Union. Labour's position in preparation for the IGC, Homepage über die Regierungskonferenz.

Labour (1997): A fresh Start for Britain. Labour's Strategy for Britain in the Modern World, London.

Laffan, Brigid (1996): „Ireland“, in: Rometsch, Dieter und Wolfgang Wessels (Hg.), The European Union and memberstates: towards institutional fusion?, Manchester, 291- 312.

Laffan, Brigid (1997a): „Irland“, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), Die Reform der Europäischen Union: Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden, 103-122.

Laffan, Brigid (1997b): „The governance of the Union“, in: Tonra, Ben (Hg.), Amsterdam – What the Treaty means, Dublin, 29-48.

Laver, Michael und Kenneth Shepsle (1991): „Divided Government: America is not 'exceptional'“, Governance: An International Journal of Policy and Administration, 250-269.

Lax, David und James Sebenius (1991): „Thinking Coalitionally: Party Arithmetics, Process Opportunism, and Strategic Sequencing“, in: Young, Peyton (Hg.): Negotiation Analysis, Michigan, 153-193.

Liberal Democrats (1997): The Liberal Democrat Manifesto 1997: make the difference, London.

Lieberson, Stanley (1992): „Small N's and big conclusions: an examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases“, in: Ragin, Charles und Howard Becker (Hg.), What is a case?: exploring the foundation of social inquiry, Cambridge.

Lieshout van, Mary (1997): „Nobody asked the candidates about foreign policy“, Irish Times, 14.6.1997.

Lijphart, Arend (1971): „Comparative Politics and the Comparative Method“, American Political Science Review, 682-693.

List, Martin (1995): Internationale Politik. Probleme und Grundbegriffe, Opladen.

Logue, Patrick (1998): „Yes vote advocated by main political parties“, Irish Times, 11.5.1998.

Lohmann, Susanne und Sharyn O'Halloran (1994): „Divided government and US Trade Policy: Theory and Evidence“, International Organization, 595-632.

Luthart, Wolfgang (1993): „European Integration and Referendums“, in: Cafruny, Alan und Glenda Rosenthal (Hg.), The State of the European Community: the Maastricht Debates and Beyond, Essex, 53-71.

Lynch, Philip (1997a): „British Politics and European Integration“, Politics Review, April, 17-21.

Lynch, Philip (1997b): „Großbritannien in der Europäischen Union – konstitutionelle Fragen“, Integration, 1/97, 13-23.

MacAskill, Ewen und Michael White (1997): „Tory rebels to publish personal manifestos opposing the European single currency“, The Guardian, 26.3.1997.

Mair, Peter (1987): The changing Irish Party System, London.

Mair, Peter (1993): „The Party System and Party Competition“, in: Coakley, John und Michael Gallagher (Hg.), Politics in the Republic of Ireland, Dublin, Limerick, 86-103.

Major, John (1996a): „Enterprise Centre of Europe“, European Access, Juni, 9-11.

Major, John (1996b): The future of Europe, Rede am 19.6.1996, Homepage der britischen Regierung.

Mayer, Frederick (1992): „Managing Domestic Differences in International Negotiations: the Strategic Use of Internal Side-payments“, International Organization, 793-818.

McNally, Frank (1997): „Spring outlines future foreign policy strategies“, Irish Times, 27.3.1997.

Merten, Klaus (1984): „Öffentliche Meinung“, in: Görlitz, Axel und Rainer Prätorius (Hg.): Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen – Forschungsstand – Perspektiven, Opladen, 327-333.

Milner, Helen (1995): „Regional Economic Co-operation, Global Markets and Domestic Politics: A Comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty“, Journal of European Public Policy, 337-360.

Milner, Helen und Peter Rosendorf (1997): „Democratic Politics and International Trade Negotiations. Elections and divided government as constraints on trade liberalization“, Journal of Conflict Resolution, 117-146.

Mo, Jongryn (1994): „The Logic of Two-level-games with Endogenous Domestic Coalitions“, Journal of Conflict Resolution, 402-422.

Mo, Jongryn (1995): „Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-level-games, American Political Science Review, 914-924.

Moravcsik, Andrew (1991): „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“, International Organization, 19-56.

Moravcsik, Andrew (1993a): „Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining“, in: Evans, Peter, Jacobson, Harold und Robert Putnam, Double-edged Diplomacy. Internationale Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, 3-42.

Moravcsik, Andrew (1993b): „Power and Preferences in the EC: A Liberal Intergovernmental Approach“, Journal of Common Market Studies, 473-524.

Moravcsik, Andrew (1997): „Warum die EU die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation“, in: Wolf, Klaus-Dieter (Hg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der EU, Baden-Baden, 211-269.

Morgan, Roger (1997): Großbritannien und Europa, Aus Politik und Zeitgeschichte B 18, 22-30.

Morris, Peter (1996): „The British Conservative Party“, in: Gaffrey, John (Hg.): The Political Parties and the European Union, New York, 122-138.

Morrow, James (1994): Game Theory for Political Scientists, Princeton, New Jersey.

Mortimer, Edward (1996): „Ireland 1996: The UK dilemma“, Financial Times, 24.6.1996.

Müller, Harald und Thomas Risse-Kappen (1990): „Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Entscheidungsprozeß in liberaldemokratischen Industrienationen“, in: Rittberger, Volker (Hg.), Theorien der internationalen Beziehungen, PVS-Sonderheft, Opladen, 375-399.

New Labour (1997): Because Britain deserves better. Election Manifesto, London.

Norris, Pippa (1997): „A critical Election? Understanding the Outcome of the 1997 General Elections“, Politics Review, April, 2-6.

Nugent, Neill (1992): „British Public Opinion and the European Community“, in: George, Stephen (Hg.), Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment, Oxford, 172-201.

O'Donovan, Patricia (1998): „Position of the Irish Congress of Trade Unions“, Irish Times, 11.5.1998.

O'Neill, Barry (1991): „Conflictual Moves in Bargaining: Warnings, Threats, Escalation, and Ultimatums“, in: Young, Peyton (Hg.): Negotiation Analysis, Michigan, 87-107.

O'Toole, Fintan (1998): „An ecu for old Ireland“, Irish Times, 11.5.1998.

Palmer, John (1996): „EU Partners plan delaying tactics in negotiations and hope for deal with flexible Labour government“, The Guardian, 13.3.1996

Palmer, John und Michael White (1996): „Major will pay price for deal“, The Guardian, 22.6.1996.

Parker, George (1996): „LibDems announce U-turn on plebiscite“, Financial Times, 14.3.1996.

Parker, George und Caroline Southey (1997): „Major threatens to block EU-wide deal on quotas“, Financial Times, 16.4.1997.

Paterson, William und Charlie Jeffrey (1997): Großbritannien nach dem Machtwechsel: New Labour, Devolution und Europapolitik, Sankt Augustin.

Peston, Robert (1997): „British interests come first, second and last“, Financial Times, 10.5.1997.

Peston, Robert und Philip Stephens (1997): „Blair opposes flexible European integration“, Financial Times, 16.1.1997.

Phare, Robert und Paul Papayoanou (1997): „Using Game Theory to Link Domestic and International Politics, Journal of Conflict Resolution, 4-11.

Phelan, Diarmuid (1997): „The Context of Ratification“, in Tonra, Ben (Hg.), Amsterdam – What the Treaty means, Dublin, 161-170.

Piepenschneider, Melanie (1998): Der Vertrag von Amsterdam. Analyse und Bewertung, Sankt Augustin.

Pinder, John (1997): „New Labour – New Europe? Chancen für eine stärkere und demokratischere Europäische Union“, Integration, 3/97, 136-144.

Pruitt, Dean (1991): „Strategy in Negotiation“, in: Kremenyuk, Victor (Hg.): International Negotiations: Analysis, Approaches, Issues, San Francisco, 78-89.

Putnam, Robert (1988): „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games“, International Organization, 427-460.

Ragin, Charles (1987): The comparative method, London.

Ragin, Charles (1989): „The Logic of the Comparative Method and The Algebra of Logic“, Journal of Quantitative Anthropolgy, 373-389.

Rasmusen, Eric (1994): Games and Information. An Introduction to Game Theory, Cambridge.

Representation of the EC (1997): Britain and the EU – What People think, Homepage der Kommission in Großbritannien.

Rhodes, Carolyn und Sonia Mazey (1995): „Introduction. Integration in Theoretical Perspective“, in: dies. (Hg.): The State of the European Union: Building a European Polity?, Essex, 1-26.

Rice, Robert (1996): „Britain alone on 35 IGC issues“, Financial Times, 19.8.1996.

Riddell, Peter (1996a): „Voters care much less about Europe than jittery Tories think“, The Times, 12.3.96.

Riddell, Peter (1996b): „Parties are closer on European Policy than they pretend“, The Times, 7.6.1996.

Riddell, Peter (1996c): „Major´s battle cry more for home front than foreign fields“, The Times, 13.11.1996.

Risse-Kappen, Thomas (1991): „Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies“, World Politics, 479-512.

Risse-Kappen, Thomas (1996a): „Exploring the Nature of the Beast: International Relation Theory and Comparative Policy Analysis Meet the EU“, Journal of Common Market Studies, 53-80.

Risse-Kappen, Thomas (1996b): Ideas, Communicative Process, and Domestic Political Change in Europe: A Conceptual Framework and Some Preliminary Results, Paper presented at the 10<sup>th</sup> International Conference of Europeanists, Chicago.

Roth, Alvin (1985): Game-theoretical models of bargaining, Cambridge.

Rothgeb, John (1993): Defining Power: Influence and Force in the contemporary International System, New York.

Rubinstein, Ariel (1982): „Perfect Equilibrium in a Bargaining Model“, Econometrica, 97-109.

Rubinstein, Ariel (1985): „A Bargaining Model with Incomplete Information about Time Preferences“, Econometrica, 1151-1172.

Rupprecht, Reinhard (1997): „Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule“, Integration 4/97, 271-283.

Russett, Bruce und Harvey Starr (1996): World Politics. The Menu for Choice, New York.

Scharpf, Fritz (1985): „Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, Politische Vierteljahresschrift, 26/4, 323-356.

Schelling, Thomas (1960): „An Essay on Bargaining“, in ders.: The Strategy of Conflict, Cambridge, London, 21-52.

Schmidt, Christian und Pierre Allan (1994): „Introduction“, in: dies., Game Theory and International Relations: Preferences, Information and Empirical Evidence, 1-5.

Schmidt, Manfred (1995): „Macht“, in: ders., Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, 573f.

Schneider, Gerald (1994): „Getting Closer at Different Speeds: Strategic Interaction in Widening European Integration“, in: Allan, Pierre und Christian Schmidt, Game Theory and International Relations: Preferences, Information and Empirical Evidence, Cambridge, 122- 155.

Schneider, Gerald und Lars-Erik Cederman (1994): „The change of tide in political cooperation: a limited information model of European integration“, International Organization, 633-662.

Schneider, Gerald und Patricia Weitsman (1995): „Explaining the Stops and Starts in Regional Integration“, in: dies. und T. Bernauer (Hg.), Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration, Westport, 1-9.

Schneider, Gerald und Patricia Weitsman (1996): „The Punishment Trap. Integration Referendums as Popularity Contests“, Comparative Political Studies, 582-607.

Schönwälder, Karin (1997): „Großbritannien am Ende des konservativen Jahrhunderts“, Blätter für deutsche und internationale Politik, 680-689.

Scott, Dermont (1996): Ireland and the IGC, Dublin.

Sebenius, James (1992): „Negotiation Analysis. A Characterization and Review“, Management Science, 18-38.

Seymour-Ure, Colin (1993): „The media under Major“, Politics Review, Februar, 13-16.

Seymour-Ure, Colin (1997): „Newspaper: Editorial Opinion in the National Press“, Parliamentary Affairs, October, 506-532.

Sharp, Paul (1990): Irish foreign policy and the European Community: A Study of the Impact of Interdependence on Foreign Policy of a Small State, Vermont.

Singer, David (1960): „International Conflict. Three Levels of Analysis“, World Politics, April, 453-460.



Sinnott, Richard (1995): Knowledge of the European Union in Irish Public Opinion: Sources and Implications, Dublin.

Sinnott, Richard (1996a): „Indifference main threat to Irish EU support“, Irish Times, 4.10.1996.

Sinnott, Richard (1996b): „Myth of informed Irish not borne out by poll“, Irish Times, 14.12.1996.

Smith, Martin (1995): „From Thatcher to Major. Continuity and Change in Conservative Party Politics“, Politics Review, 2-5.

Smyth, Patrick (1997a): „Irish neutrality concerns allayed after dispute“, Irish Times, 18.6.1997.

Smyth, Patrick (1997b): „Tired and grey faces tell the tale of a summit that ended on a note of grim disappointment“, Irish Times, 19.6.1997.

Smyth, Patrick (1998): „Size of No prompts thoughts of readjusting the system“, Irish Times, 25.5.98.

Snidal, Duncan (1986): „The game theory of international politics“, in Oye, Kenneth (Hg.): Cooperation under Anarchy, New Jersey, 25-57.

Southey, Caroline und Lionel Barber (1997): „UK to veto EU defence bit“, Financial Times, 24.3.1997.

Southey, Caroline und Robert Bassett (1996): „Major threatens showdown over EU social policy“, Financial Times, 13.11.1996.

Staden, Alfred van (1994): „After Maastricht: Explaining the Movement towards a Common Defence Policy“, in: Carlsnaes, Walter und Steve Smith, European Foreign Policy: EC and Changing Perspectives in Europe, London, 138-155.

Thatcher, Margaret (1995): The Path to Power, London.

Tonra, Ben (1996): „Die irische Präsidentschaft der EU – Flexibilität und Phantasie“, Integration, 96/3, 133-145.

Tonra, Ben (1997a): „From Maastricht to Amsterdam“, in ders. (Hg.): Amsterdam – What the Treaty means, Dublin, 13-25.

Tonra, Ben (1997b): „Introduction“, in ders. (Hg.): Amsterdam – What the Treaty means, Dublin, 1-9.

Tynan, Maol Muire (1998): „No to Treaty would stop EU“, Irish Times, 11.5.1998.

UK Government (1995): Memorandum on the Treatment of European Defence Issues at the 1996 IGC, Homepage über die Regierungskonferenz.

UK Government (1996): White Paper on the IGC: An Association of Nations, Homepage über die Regierungskonferenz.

Volle, Angelika (1994): „Der mühevollen Weg Großbritanniens nach Europa“, in: Kastendiek, Hans et al. (Hg.), Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn, 383-396.

Wagner, Harrison (1988): „Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence“, International Organization, 461-483.

Wallace, Helen (1996): „Politics and Policy in the EU: The Challenge to Governance“, in: dies. und William Wallace, Policy-making in the European Union, Oxford, 3-36.

Wallace, Helen (1997): „Great Britain“, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), Die Reform der Europäischen Union, Baden-Baden, 95-101..

Wallace, William (1994): „Foreign Policy“, in Kavanagh, Dennis und Anthony Seldon, The Major Effect, London, 283-300.

Waltz, Kenneth (1959): Man, the State and War. A Theoretical Analysis, New York.

Wessels, Wolfgang (1997): „Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreform zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?“, Integration 3/97, 117-135.

White, Michael (1996a): „Pro-Europe MPs warn against veto ‘defeatism’“, The Guardian, 21.3.1996.

White, Michael (1996b): „Election delaying EU decisions“, The Guardian, 28.12.1996.

---

White, Michael (1997): „Hague holds line on EU treaty vote“, Financial Times, 13.11.1997.

Wurm, Clemens (1993): „Die Integrations- und Europapolitik Frankreichs und Großbritanniens seit 1945 im Vergleich“, in: Winkler, Heinrich und Hartmut Kaelble (Hg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, Stuttgart, 334-357.

Young Peyton (1991): „Negotiation Analysis“, in: ders. (Hg), Negotiation Analysis, Michigan, 1-23.

Zürn, Michael (1992): Interessen und Institutionen in der internationalen Politik, Opladen.