

## Irland\*

PATRICK KEATINGE

1986 war für Irland ein unruhiges Jahr. Für Konfliktstoff war in fast allen politischen Sektoren reichlich gesorgt, auch in der Europapolitik. Fallende Ölpreise stimmten zunächst optimistisch, jedoch führte bereits im ersten Halbjahr die Unfähigkeit der Regierung, das Haushaltsdefizit zu vermindern oder gar in den Griff zu bekommen, zu einer ernstesten finanziellen Vertrauenskrise. Die Arbeitslosigkeit stieg weiter an, auf bis zu 19% der Beschäftigten. Im Sommer stand die Regierungskoalition aus Fine Gael und Labour mit dem Rücken zur Wand. Die öffentliche Unterstützung für die neue Mitte-Rechts-Partei, die Fortschrittlichen Demokraten, und die unerwartete überwältigende Ablehnung eines neuen Scheidungsrechts in einer Volksabstimmung dokumentierten den Vertrauensverlust der Regierung. Diese Entwicklung wurde durch die offensichtliche Abneigung der Labour-Partei, die nächsten Wahlen mit einem gemeinsamen Koalitionsprogramm zu bestreiten, noch verstärkt. Die Regierung überstand nur mit Schwierigkeiten den Herbst und zerbrach im Januar 1987.

*Bedrohte Interessen: Landwirtschaft, Währung und nukleare Sicherheit*

Es war wohl auf das problematische Zustandekommen des kürzlich unterzeichneten anglo-irischen Abkommens zurückzuführen, daß der irischen Europapolitik in den ersten acht Monaten des Jahres 1986 nicht die angemessene Aufmerksamkeit sowohl in den Medien als auch im Parlament zuteil wurde. Für die Regierung allerdings blieb sie von zentraler Bedeutung; es wurde sogar berichtet, daß der Premierminister in dem im Februar neugebildeten Kabinett einen neuen Geschäftsbereich für Europa-Angelegenheiten schaffen wollte. Im selben Monat unterzeichnete Irland die Einheitliche Europäische Akte; andere Punkte erwiesen sich allerdings als dringlicher.

In Erwartung des Einfrierens der Agrarpreise äußerten die politischen Parteien ihre Vorbehalte<sup>1</sup>. Aber nach anfänglichem Widerstreben gegen die Brüsseler Vorschläge, die Erinnerungen an das Jahr 1984 wachriefen, war Irland beim Beschluß am 25. April letztendlich isoliert. Die zwei Jahre zuvor durch Einlegen eines Vetos erreichten Zugeständnisse bei der Milchabgabe wurden gestrichen, und die Milchquote wurde reduziert. Die Abwertung des grünen Pfunds und die Aufrechterhaltung der Intervention bei Rindfleisch sahen zwar einen Ausgleich

\* Übersetzung aus dem Englischen von Georg Link, Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz.

vor, konnten aber kaum die wachsende Kritik im irischen Abgeordnetenhaus zum Verstummen bringen. Im Juli wurden die irischen Agrarinteressen in ein Ränkespiel verwickelt: Frankreich unterstützte die Erleichterungen von Einfuhren aus Neuseeland als Gegengabe für neuseeländisches Entgegenkommen in der „Rainbow Warrior“-Affaire. Dagegen hatte die irische Regierung wenig Erfolg mit ihrer prinzipiellen Ansicht, daß Drittstaaten nicht günstigere Bedingungen als Mitgliedstaaten eingeräumt werden dürften<sup>2</sup>.

Sogar das Wetter verschwor sich nun schon im zweiten Sommer gegen die Agrarpolitik: nachdem die Ansprüche der Farmer auf Sondermittel von der Europäischen Gemeinschaft Mitte August zunächst zurückgewiesen wurden, wurde Ende des Monats Agrarminister Deasy genötigt, diese Entscheidung rückgängig zu machen. Zu dieser Zeit hatte die Devisenpolitik ebenfalls dramatische Formen angenommen. Die eigene Währung hielt zwar ihre Position bei dem Realignment des Europäischen Währungssystems (EWS) Anfang April. Aber der mit dem Zusammenbruch des Ölpreises verbundene Niedergang des englischen Pfunds blieb ein Problem. In der ersten einseitigen Abwertung innerhalb des EWS Anfang August wurde das irische Pfund um 8% abgewertet. Dies hatte zwar den kurzfristigen Effekt, daß die Wechselkurse vom April mit dem englischen Pfund wiederhergestellt wurden, zeigte aber deutlich das Dilemma der irischen Währungspolitik, solange das Vereinigte Königreich nicht EWS-Mitglied ist.

Außerdem mußte der Wunsch nach einer Abwertung des grünen Pfunds, welche eigentlich nicht vor der nächsten Agrarpreis-Überprüfung üblich ist, gesondert verhandelt werden und wurde erst Mitte September erreicht. Da der Reformdruck in der Gemeinsamen Agrarpolitik fortbestand, trafen sich Regierung und Landwirtschaftsorganisationen am 20./21. November zu einem informellen Gespräch. Die Stimmung war diesmal moderater als beim „Kampf bis zum letzten Veto“ in der Milchkrise 1983/84<sup>3</sup>. Bei der Regierung – und wenn auch weniger nach außen hin sichtbar bei den Bauernvertretern – schien schließlich die Einsicht gereift, daß die Grenzen einer Sonderbehandlung erreicht waren und der irische Agrarsektor nicht darauf hoffen konnte, den Folgen einer drastischen Produktionskürzung zu entgehen. Vor diesem Hintergrund wurde eine grundsätzliche Diskussion über die Prioritäten irischer Landwirtschaftspolitik aufgeworfen, wie es sie seit Jahren nicht mehr gegeben hatte<sup>4</sup>. Während der schwierigen Beratungen des Rats der Agrarminister im Dezember legte der irische Landwirtschaftsminister Austin Deasy zweimal sein Veto ein, um sich aber schließlich mit der Durchsetzung irischer Interessen im Rahmen des Möglichen zufriedenzugeben. Die Opposition und Interessenvertreter protestierten gegen die Beschlüsse, im gesamten schien sich die Reaktion in den Medien aber damit abzufinden.

Daß Fragen der nuklearen Sicherheit im Jahr von Tschernobyl eine wachsende Rolle spielen würden, war zu erwarten. In erster Linie geschah dieses aber vor dem sowjetischen Reaktorunglück. Eine Reihe von Pannen bei der britischen Wiederaufbereitungsanlage in Sellafield im Februar und März weckte Besorgnis-

se über eine nukleare Verschmutzung der Irischen See. Die Regierung forderte ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft durch eine EG-Aufsichtsbehörde; zusammen mit anderen Mitgliedstaaten, die nicht über Atomenergie verfügen, scheiterte sie aber mit ihrem Vorstoß, dies in den gemeinschaftlichen Energie-Richtlinien zu verankern<sup>5</sup>. Auch auf der Konferenz der Internationalen Atomenergie-Behörde im September in Wien wurde das unmittelbare Problem Sellafield nicht gelöst. Ein weiterer Zwischenfall in der britischen Anlage am 27. November veranlaßte die Regierung, eine härtere Gangart einzulegen; ein Antrag der Opposition auf Schließung von Sellafield wurde später unterstützt.

#### *Irland und die Europäische Politische Zusammenarbeit*

Während der ersten größeren Krise des Jahres 86 in der EPZ aufgrund des amerikanischen Luftangriffs auf Libyen im April war in politischen Gesprächskreisen und den Medien die überwiegende Meinung, daß die amerikanische Aktion eine glatte Übertreibung der libyschen Verantwortlichkeit für terroristische Machenschaften und eine unangemessene Zuflucht zur Gewalt darstellte. Im Gegensatz dazu fielen die Regierungsstellungen deutlich zurückhaltender aus. Außenminister Barry scheute davor zurück, die Vereinigten Staaten öffentlich zu verurteilen und beschränkte sich auf eine allgemeine Mißbilligung der Eskalation von Gewalt. Seine schärfsten Kritiker beschuldigten ihn daraufhin, daß er sich realem oder potentiell amerikanischem Druck wegen geplanter Hilfe für das anglo-irische Abkommen beuge. Das Gesetz hierfür war zufällig gerade vor dem Ausschuß für Außenbeziehungen des US-Senats.

Welche internen Verwicklungen auch immer daraus entstanden, so läßt sich doch annehmen, daß die Suche nach Solidarität in der EPZ eine gewisse Entlastung gewährte angesichts der Forderungen nach amerikanischen Freundschaftsbeteuerungen, die seit Januar offensichtlich waren.

Hinsichtlich Südafrika war Irland von den Ergebnissen des Europäischen Rats von Den Haag<sup>6</sup> enttäuscht. Premierminister FitzGerald machte kein Geheimnis aus seiner Befürwortung härterer wirtschaftlicher Sanktionen<sup>7</sup>; die Irische Anti-Apartheids-Bewegung (IAAM) setzte ihren Druck in dieser Richtung auf die Regierung fort. Die langerwarteten Sanktionen, welche die Gemeinschaft am 15. September beschloß, gaben Anlaß zu weiterer Kritik. Obwohl Irland im westeuropäischen Spektrum eine geradezu „aktivistische“ Position einnahm, wurde sie von der IAAM als unzureichend kritisiert in ihrer Neigung zu selektiven anstelle von umfassenden, zwingend vorgeschriebenen Sanktionen. Die Anti-Apartheids-Bewegung verurteilte die EPZ als ein Alibi fürs Nichtstun.

Die Positionen der Regierung wurden von der Opposition und den Medien anhand des Kriteriums einer unabhängigen Außenpolitik bewertet; danach erschien die Europäische Politische Zusammenarbeit als unerwünschte Einschränkung. Diese Einschätzung kann aber kaum belegt werden. Obwohl sich etwa die Beziehungen mit Libyen nach einem Fernsehinterview mit General Gadhafi verschlechterten, in dem dieser den IRA-Feldzug der Gewalt und die Bestrebungen

der Opposition nach Neuwahlen unterstützte, waren Irland und Griechenland die einzigen EG-Mitgliedstaaten, die eine eindeutig pro-amerikanische Position in der UN-Generalversammlung nicht annahmen. Irlands Zustimmung zu britischen Forderungen nach Maßnahmen gegen Syrien im Gefolge des Hindawi-Gerichtsprozesses war angebracht aufgrund der unschuldigen Verwicklung einer Irin in die Hindawi-Verschwörung. In der zur Routine gewordenen Abstimmung über die Forderung nach Verhandlungen über die Falkland-Inseln in der UN-Generalversammlung, eingeschlossen der umstrittenen Souveränitätsfrage, enthielt sich die irische Delegation wiederum der Stimme in einer Abstimmung, in der das Vereinigte Königreich keine klare Unterstützung von einem seiner EG-Partner bekam.

Bei allen Vorbehalten zeigen diese Positionen doch die Unabhängigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich. Die Uneinigkeit der Zwölf in den meisten der oben angeführten Felder ist ein weiteres Zeichen für Unabhängigkeit im Rahmen der EPZ – ein Faktor mit einiger Bedeutung für die innenpolitische Debatte über die Einheitliche Europäische Akte.

#### *Die Ratifikationsdebatte über die Einheitliche Europäische Akte*

Die Debatte über die Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde erschwert durch die ungewisse innenpolitische Lage. War die Ablehnung der kleinen Arbeiterpartei klar und voraussagbar, so war die Position der Labour-Partei weder das eine, noch das andere – was gerade auch hinsichtlich ihrer Rolle in der Regierung wesentlich bedeutsamer war. Der Versuch, die Parlamentsdebatte auf die Zeit nach dem für den 8. November geplanten Parteitag zu verschieben, ließ den Verdacht bisher unausgesprochener innerparteilicher Opposition gegen die zustimmende Haltung der eigenen Labour-Minister aufkommen. Eindeutige Unterstützung für die neuen Maßnahmen erbrachte dagegen der Parteitag der Fine Gael Ende Oktober. Die Position der oppositionellen Fianna Fáil blieb zweideutig, so daß keine Übereinstimmung über die Ansetzung der formalen Debatte zu einem frühen Zeitpunkt erfolgen konnte.

Zum Vorteil der Regierung mußte der Parteitag der wankelmütigen Labour-Partei verschoben werden, so daß sich nun in einer recht unstrukturierten Diskussion die entscheidenden Punkte der Ratifikationsdebatte herauszuschälen begannen.

Im Gegensatz zur Diskussion in den frühen 70er Jahren über die Mitgliedschaft standen wirtschaftliche Fragen nicht im Vordergrund; Landwirtschaft und Handel drückten ihre generelle Zustimmung aus. Der einzige spezifisch wirtschaftliche Punkt, der bereits Gegenstand einer irischen „Deklaration“ im Abschlußbericht der Luxemburger Regierungskonferenz war, betraf die Versicherungsbranche. Obwohl die Regierungsposition der 1978 verabschiedeten Direktive zum EG-Versicherungswesen zur gleichen Zeit vom Gerichtshof zurückgewiesen wurde, war diese Frage in der Ratifikationsdebatte nicht von großer Bedeutung<sup>8</sup>. Die mehr generelle Frage der Souveränität und die besondere Beziehung zum In-

halt von Teil III der Akte, die Europäische Politische Zusammenarbeit, wurde zum Ausgangspunkt der Kontroverse. Dabei stand vor allem die Vereinbarkeit der irischen Neutralität mit der EPZ im Mittelpunkt. In dieser Hinsicht äußerten die der „Friedensbewegung“ verbundenen Gruppen starke Vorbehalte, ebenso wie einige Mitglieder von Labour und Fianna Fáil.

Ein zweites Thema in der politischen Debatte drehte sich um die Vorgehensweise bei der Ratifikation. Diese Frage mag zwar teilweise aus Parteitaktik gestellt worden sein, berührte aber bei alledem einen wichtigen Aspekt demokratischer Verantwortlichkeit für die Außenpolitik.

Etwas verspätet legte die Regierung am 18. November aufgrund der Klagen von Parlament und Öffentlichkeit, über die EEA schlecht informiert zu sein, Erläuterungen in Form eines explanatory guide<sup>9</sup> vor.

Eine noch engagiertere Kontroverse entwickelte sich nun zwischen Verfassungsrechtlern über die Verfassungsmäßigkeit der Akte selbst und der Vorgehensweise bei der Ratifikation. Es stellte sich die Frage, ob eine Entscheidung des Obersten Gerichts oder eine Volksbefragung notwendig oder wünschenswert sei. Die von der Regierung angestrebte Ratifikation Ende des Jahres rückte jedenfalls durch den Bericht eines Parlamentsausschusses, der Vorlagen von Interessengruppen aufnahm, in greifbare Nähe.

Der Vorschlag, eine Bekräftigung der irischen Neutralität sowie eine Betonung der Wichtigkeit der wirtschaftlichen Kohäsion dem formalen Akt der Ratifikation informell anzufügen, legte den Grundstein für die gesamte Parlamentsdebatte vom 9.–11. Dezember<sup>10</sup>. Die Gesetzesvorlage der Europäischen Gemeinschaften (amendment) wurde mit 70 gegen 63 Stimmen angenommen, die Einwände der Fiance Fáil blieben bis zum Schluß bestehen, wenn auch mehr gegen die Form als gegen den Inhalt. Die Neutralitätsfrage hatte zusätzliches Gewicht bekommen, nachdem die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in London am vorhergehenden Wochenende die Implikationen des amerikanisch-sowjetischen Gipfels in Reykjavik erörtert hatten. Obwohl Premierminister FitzGerald erklärte, weder an einer formalen Erklärung mitgewirkt noch eine solche gebilligt zu haben, veröffentlichte die britische Ratspräsidentschaft ‚Press guidelines‘, die angeblich die Sichtweise der Mitgliedstaaten darstellten. Die Senatsdebatte ergab dann wie erwartet eine Zustimmung zur Ratifikation<sup>11</sup>. Nicht vorhersehbar war dann aber eine gerichtliche Unterlassungsverfügung durch den High Court gegen den Außenminister, solange die Ratifikationsdokumente nicht zu hinterlegen, bis eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit erfolgt sei. Er folgte damit dem Antrag eines Bürgers, Raymond Crotty, einem führenden Gegner der irischen EG-Mitgliedschaft. Dies hinderte die Regierung – und damit die Europäische Gemeinschaft insgesamt – die Einheitliche Europäische Akte zum 1. Januar 1987 in Kraft treten zu lassen<sup>12</sup>. Der Oberste Gerichtshof erklärte es am 9. April 1987 für unzulässig, daß die irische Regierung die Ratifikationsurkunde für die Einheitliche Europäische Akte ohne Verfassungsänderung hinterlegt, da Teil III der Akte über die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und

die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheitspolitik nicht von der irischen Verfassung abgedeckt würden<sup>13</sup>.

Am 26. Mai 1987 wurde daher eine Volksabstimmung über die EG-Reform durchgeführt, bei der sich die Iren mit einer überwältigenden Mehrheit von 70% (755 423 Personen dafür, 324 977 dagegen, Wahlbeteiligung nur 44,1% bei 2,4 Mio. Abstimmungsberechtigten) für die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte aussprachen<sup>14</sup>.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Fourth Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities: Report No. 26, Perspectives for the C. A. P. (The Commission Green Paper); Dáil Debates Vol. 364, 20. 3. 1986.
- 2 Vgl. Presseberichte v. 12.-16. 7. 1986.
- 3 Vgl. Patrick Keatinge, Irland, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, S. 365-372.
- 4 Vgl. A. G. Conway u. a., The Changing C. A. P. and its Implications (The Agricultural Institute), Dublin 1986; Fourth Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities: Report No. 27, The Milk Cessation Scheme; Report No. 28, Cereals; Report No. 36, Proposals relating to Agricultural Socio-structural Policy and Research.
- 5 Vgl. Developments in the European Communities: 28. Report, Juli 1986, ch. 10-17; 29. Report, Januar 1987, ch. 6-7, 16.
- 6 Die Ergebnisse des Europäischen Rats in Den Haag sind abgedruckt als Dokument Nr. 2 in diesem Band.
- 7 Für die Sichtweise von FitzGerald siehe Developments in the European Communities: 28. Report, Juli 1986, Annex II B.
- 8 Für die Haltung der Versicherungen siehe Fourth Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities: Report No. 24, The Impact of Certain EEC Legislation on the Irish Insurance Industry; das Gerichtshofurteil gegen Irland ist die Entscheidung 206/84; für die wirtschaftlichen Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte siehe Fourth Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities: Report No. 29, Completing the Internal Market; Gerard Quinn (ed.), „EEC Internal Market“, The Irish Banking Review, Dublin 1986.
- 9 The Single European Act: An Explanatory Guide (The Stationery Office, Dublin).
- 10 Vgl. Fourth Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities: Report No. 34, The Single European Act; Dáil Debates Vol. 370, 9.-11. 12. 1986.
- 11 Senate Debates Vol. 115, 16./17. 12. 1986.
- 12 Vgl. Presseberichte v. 27. 12. 1986 u. 13. 2. 1987.
- 13 Vgl. EG-Magazin 4/1987, S. 29.
- 14 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 29. 5. 1987, S. 1/6.

Weiterführende Literatur

- Conway, A. G. et al.: *The Changing C. A. P. and its implications*. Dublin 1986.
- Developments in the European Communities: 28. Report, 1986; 29. Report, 1987, Dublin.
- Honohan, Patrick: *Themes in European Interdependence* (Irish Association for European Studies, Seminar Series No. 2). Dublin 1986.
- Hoscheit, Jean-Marc: *Small States and the Presidency of the European Council of Ministers* (Irish Association for European Studies, Seminar Series No. 1). Dublin 1986.
- McIvor, Chris: „Schlechter als in den dunkelsten Zeiten.“ *Irlands Hoffnungen in die EG-Mitgliedschaft wurden – fast alle – enttäuscht*, in: *EG-Magazin* 9–10/1986, S. 38–40.
- O'Hagan, John (ed.): *Harmonisation of VAT and Excise Rates in the European Community: Impact on Ireland*. Dublin 1986.
- Quinn, Gerard (ed.): „EEC Internal Market“, *The Irish Banking Review*. Dublin 1986.