

## Irland

PATRICK KEATINGE

1987 war für Irland ein Wendepunkt. Die Wahlen im Februar und der Regierungswechsel stellten angesichts des fortschreitenden Auflösungsprozesses der Regierungskoalition aus Fine Gael und Labour während der vorangegangenen sechs Monate keine Überraschung dar. Überraschend hingegen war die Fähigkeit der neuen Fianna-Fail-Minderheitsregierung unter Charles Haughey, sich nicht nur das Jahr hindurch an der Macht zu halten, sondern auch signifikante Änderungen in der Wirtschaftspolitik zu initiieren. Dies mag dem plötzlichen Meinungswechsel der Fianna Fail zuzuschreiben sein, der Kontrolle der Staatsausgaben unbedingte Priorität einzuräumen, womit sie von einer Mitte-Rechts-Mehrheit im irischen Parlament (Dail) getragen wurde. Unter diesen Umständen konzentrierte sich die Politik fast völlig auf Fragen der Ausgabenkürzungen durch die öffentliche Hand. Die Wirtschaftslage war durchwachsen: Die hohe Arbeitslosigkeit dauerte an und die Auswanderung wurde wieder ein großes Problem, am Jahresende war es jedoch offensichtlich, daß sich die Haushaltslage entspannte und die Handelsbilanz vielversprechend entwickelte.

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

Für die irische Europapolitik war das Hauptereignis des Jahres das Referendum, das aus dem gerichtlichen Vorgehen von Raymond Crotty gegen die Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) resultierte. Zwar scheiterte er vor dem High Court, seine Berufung vor dem Supreme Court war aber erfolgreich<sup>1</sup>. Das Urteil vom 9. April warf prinzipielle Fragen zur vertragsschließenden Gewalt der Exekutive auf, die spezifischeren und unmittelbaren Passagen betrafen aber die EEA selbst. Die fünf Richter sahen die Zusätze zu den Römischen Verträgen, wie sie im Titel II enthalten sind, nicht im Widerspruch zur irischen Verfassung. Aber sie waren im Verhältnis drei zu zwei geteilter Ansicht darüber, ob Titel III, der die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) betrifft, ohne Verfassungszusatz verbunden mit einem Referendum ratifiziert werden kann. Die Mehrheit favorisierte eine weite Auslegung von Titel III. Richter Henchy betonte das vorwärtszeitige und potentiell dynamische Element in den Bestimmungen zur außenpolitischen Zusammenarbeit. Er konstatierte einen Wandel von einer primär wirtschaftlich orientierten Gemeinschaft zu einer nun auch politischen Gemeinschaft. Die Beurteilung von Walsh hob stärker auf die Neutralität Irlands ab. Artikel 30, 6 (c) der EEA, der sich u. a. für die stärkere Koordinie-

rung bei politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit ausspricht, wurde als interpretationsfähig eingestuft, mit der möglichen Folge, den irischen Spielraum einzuschränken.

Auf der anderen Seite legten die beiden Minoritätsurteile Titel III eng aus. Der Oberste Richter betrachtete die eingegangene Verpflichtung allein auf die Konsultation beschränkt, während die endgültige Entscheidung bei den nationalen Regierungen verbliebe. Richter Griffin verwies auf die in Titel III im Gegensatz zu Titel II bewußt offen gehaltene Formulierung und interpretierte den strittigen Teil über die Sicherheit so, als schließe er den militärischen Aspekt aus und sichere so die Neutralität Irlands.

Obwohl dieses Verständnis eher mit der Theorie und Praxis der politischen Zusammenarbeit korrespondiert, wie sie von anderen EG-Mitgliedstaaten verstanden wird, war der unmittelbare Effekt des Crotty-Falles, daß ein Referendum erforderlich wurde. Jedoch hatte sich die politische Lage im Vergleich zum Dezember geändert, als man über die EEA zuletzt diskutierte. Nach der Wahl schien Haughey weniger geneigt zu sein, sich mit der allgemeinen Enttäuschung über die EG-Mitgliedschaft oder mit dem besonderen Problem der Vereinbarkeit von Neutralität und EPZ zu befassen. Als Fianna Fail wieder an die Regierung kam, entdeckte sie ihre ursprüngliche Verpflichtung gegenüber der Europäischen Integration wieder, eine weitgehend ähnliche Position wie die von Fine Gael und der neuen Mitte-Rechts-Partei, den „Fortschrittlichen Demokraten“<sup>2</sup>. Die Labour-Partei auf der anderen Seite war in dieser Frage so gespalten, daß sie nahe daran war, sich mit der kleinen Arbeiterpartei gegen die Ratifikation zu verbünden; sie spielte keine entscheidende Rolle während der Kampagne. Keine der größeren Parteien, deren Mittel und Energien von der Wahl erschöpft waren, zeigte viel Begeisterung, die obskuren Verwicklungen der EEA im Wahlkampf zu erklären.

Unter diesen Umständen war es nicht überraschend, daß die wesentlichen Fragen grob verzerrt dargestellt wurden; dies war um so mehr der Fall, als die Strategie für eine erfolgreiche Referendumskampagne darauf zu beruhen schien, die konservativen Wähler davon zu überzeugen, daß die andere Seite einen fundamentalen Wechsel repräsentiere<sup>3</sup>. Da der Supreme Court den Aspekt der EPZ betont hatte, waren die Gegner der EEA fast dazu gezwungen, die Neutralität in den Mittelpunkt zu stellen. Indem sie ihre Argumentation auf die eher zweifelhaften Ausführungen der Mehrheitsmeinung mit ausgewählten Zitaten aus Titel III stützten, verkündeten sie, daß es mit der irischen Neutralität bald vorbei sei. Neben den langjährigen Gegnern der irischen EG-Mitgliedschaft, wie der Irischen Unabhängigkeitsbewegung (Irish Sovereignty Movement), und der neuerlichen Zunahme von Gruppen der Friedensbewegung, bestand die „Nein“-Kampagne aus Dritte-Welt-Gruppen, die behaupteten, daß die EPZ von der amerikanischen Außenpolitik nicht zu unterscheiden sei, und aus ökologischen Gruppen, die sich mit den Fragen der nuklearen Sicherheit befaßten. Ebenso waren dänische und deutsche Grüne aktiv an diesem Teil der Kampagne beteiligt. Konser-

vative katholische Gruppen, welche die irische Gesellschaft vor den europäischen Sünden der Abtreibungen und Scheidungen schützen wollen, kümmerten sich weniger um die Neutralität, teilten aber mit den anderen deren unstrittig isolationistische Ausrichtung. Die Europäische Gemeinschaft wurde hier auf eine nukleare Allianz reduziert. Unterstützung für die Ratifikation der EEA kam von der Wirtschaft und, in einem bemerkenswert späten Stadium der Kampagne, von den großen politischen Parteien. Ausgehend von der engen Auslegung des Titels III gingen sie davon aus, daß der Bestand der Neutralität nicht auf dem Spiel stehe. Die Argumentation der Befürworter lief darauf hinaus, daß Irlands Glaubwürdigkeit in der EG durch ein ablehnendes Votum ernsthaft Schaden nimmt, und einige äußerten die eher zweifelhafte Ansicht, daß die Mitgliedschaft dadurch beendet würde.

Die Verunsicherung des Wählers war vor diesem Hintergrund verständlich. Die einzige Meinungsumfrage, die während der Kampagne veröffentlicht wurde, zeigte, daß 28% der Wähler der Ansicht waren, nicht genügend informiert zu sein, um die Problematik zu verstehen. Die Prozentzahl der „Ich-weiß-nicht“-Antworten (39%) war außergewöhnlich hoch für eine Referendumskampagne<sup>4</sup>. Infolge der Kombination überhöhter Forderungen und öffentlicher Unwissenheit konnte die Regierung trotz allem ein gewisses Maß an Unterstützung finden – ungefähr zwei zu eins für die Ratifikation. Das Endresultat der Abstimmung am 26. Mai zeigte dies. Die Wahlbeteiligung war mit 44,1% niedrig, die Ja-Stimmen dominierten mit 69,9% gegenüber 30,1% Nein-Stimmen.

Obwohl Irlands Bindung an die EG bestätigt wurde, war es offensichtlich, daß die Ja-Stimmen – die 30,7% der gesamten Wählerschaft ausmachten – einen bedingten Rückgang der irischen Unterstützung der Europäischen Integration markierten. Viele der Nein-Gruppen wurden durch die EPZ-Problematik mobilisiert; es wird erwartet, daß sie zukünftig mit einer gleichermaßen negativen Einstellung diese Zusammenarbeit begleiten. Sogar die etablierten politischen Parteien schienen eine aktivere Neutralitätspolitik zu verfolgen, besonders bei der Abrüstungsdebatte. Die Regierung gab mit der Ratifikationsurkunde der EEA am 24. Juni Erklärungen ab, die sowohl den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als auch die Neutralität betrafen und fügte sie dem Vertragswerk an<sup>5</sup>.

In der Sicht des ehemaligen Premiers, Garret FitzGerald, haben sich die beiden großen Parteien von der Position entfernt, die sie sich in der Referendumskampagne des Jahres 1972 zu eigen gemacht hatten, nämlich für eine Öffnung hin zu einer eventuellen Europäischen Konföderation oder Föderation<sup>6</sup>.

#### *Irlands Europapolitik nach der Ratifizierung*

Die verzögerte Debatte über die EEA überschattete zunächst die zentralen Anliegen der EG – die Kommissionsvorschläge bezüglich der zukünftigen Gestaltung der Gemeinschaft. Aus irischer Sicht waren die kritischen Punkte des Delors-Plans die Verdopplung des Strukturfonds bis 1992 und die Benennung der

Hilfsempfänger für den erwarteten Rückgang der Agrarpreise. Obwohl die jährlichen Agrarpreisverhandlungen bis zum Europäischen Rat in Brüssel am 29./30. Juni nicht gelöst waren, wurde ihr Ergebnis im Licht der allgemeinen Problemlage vorausgenommen<sup>7</sup>. Von der Regierung wurde berichtet, daß sie mit der Berücksichtigung der Interessen Irlands in Brüssel zufrieden sei<sup>8</sup>.

Als die Verhandlungen im Herbst wieder aufgenommen wurden, berührte das vorrangige agrarpolitische Hindernis – das Getreide – kein wesentliches Interesse Irlands, aber die Verhandlungen führten zu dem Vorschlag, die Zuteilungen aus dem Strukturfond auf die neuen Mitgliedstaaten Spanien und Portugal zu konzentrieren. Diese Gefahr für irische Interessen war der vordergründigste Gegenstand bei den Vorbereitungen für den Europäischen Rat in Kopenhagen vom 4.–5. Dezember. Dort gewonnene Zusicherungen wurden durch den völligen Fehlschlag des Gipfeltreffens überholt, der von Haughey als eine schwere Enttäuschung bezeichnet wurde<sup>9</sup>.

Wenn auch die großen Fragen in der Schwebe blieben, war die Gemeinschaft weiterhin eine wichtige Größe für Irland, was durch den offiziellen Besuch des Präsidenten Hillery bei den Gemeinschaftsinstitutionen im Oktober symbolisiert wurde<sup>10</sup>. Es ist vielleicht unvermeidlich, daß einige seiner erzielten Ergebnisse als selbstverständlich angenommen wurden; z. B. wurde die Leitkurs-Anpassung des Europäischen Währungssystems im Januar ohne eine Neubewertung der irischen Währung durchgeführt und die wachsende Bedeutung des kontinentaleuropäischen Marktes kam in den positiven Handelsleistungen des Staates zum Ausdruck<sup>11</sup>.

Andere Entwicklungen besaßen möglicherweise Bedeutung für die Zukunft. Die Annahme des Berichtes von John Hume über die Regionalpolitik in Irland durch das Europäische Parlament verband sich mit den Regierungsdarstellungen neuerer regionaler Entwicklungsprogramme<sup>12</sup>. Die Regierung verkündete eine teilweise Erleichterung der Devisenbewirtschaftung für 1988 im Zusammenhang mit einem weiteren Schritt zur völligen Abschaffung bis zum Ende des Jahres<sup>13</sup>. Die vielleicht wesentlichste Leistung war die Vereinbarung über eine neue Luftverkehrsregelung unter besonderer Berücksichtigung der ungünstigen Lage Irlands an der Peripherie der EG<sup>14</sup>. Dennoch gab es verschiedene Unstimmigkeiten bei sektoralen Politiken, die entschiedenste über die Einführung neuer Richtlinien bezüglich der Einschränkung für die zollfrei Reisenden durch die Regierung im Budget vom 31. März. Die Kommission erklärte diese Maßnahmen als illegal, und als Verhandlungen um eine Verminderung bis zum Ende des Jahres fruchtlos blieben, tat sie ihre Absicht kund, diesen Fall vor den Gerichtshof zu bringen<sup>15</sup>. Irland befand sich ebenfalls in der Defensive bezüglich der Zuteilung der Fischfangquote und ihrer Folgerungen für die Beschlüsse von 1983 über die nationalen Fischfangzonen<sup>16</sup>. Schließlich begrüßte die Regierung die Reaktivierung der Kommissionsvollmacht zur Überprüfung nuklearer Anlagen, die Maßnahmen fielen jedoch sehr viel bescheidener aus als die wiederholten Bitten Irlands für eine umfassende Überprüfung der nuklearen Sicherheit durch die Gemeinschaft<sup>17</sup>.

Im Licht der Auseinandersetzung um Titel III der EEA während der Referendumskampagne im Frühjahr verdient die Entwicklung im Bereich der politischen Zusammenarbeit und der Sicherheit Aufmerksamkeit; schon zuvor war die Forderung Delors nach einem besonderen Europäischen Rat zur INF-Thematik gleichermaßen durch die Präsidentschaft und durch die irische Regierung zurückgewiesen worden<sup>18</sup>. Antworten auf ähnliche Vorschläge im EP fielen zeitweise eher konfus aus<sup>19</sup>. Die Tatsache, daß Fortschritte innerhalb der Westeuropäischen Union in Übereinstimmung mit Artikel 30, 6 (c) der EEA zu sein schienen, rief kaum Resonanz hervor, aber es war bemerkenswert, daß nach dem Referendum die führenden Parteien wie die Opposition eine stärkere Beteiligung bei der Rüstungskontrolle verlangte, basierend auf einer aktiveren Wahrnehmung der Neutralität<sup>20</sup>.

Für Irland blieb die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) das Hauptforum für die wesentlichen diplomatischen Bemühungen in diesen Angelegenheiten. Im Rahmen der politischen Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bestand das äußerste Zugeständnis des neutralen Irland in der Erklärung des Europäischen Rats vom 5. Dezember, die den bevorstehenden INF-Vertrag unterstützte und weitere Rüstungskontrollmaßnahmen forderte<sup>21</sup>.

### Anmerkungen

Übersetzung aus dem Englischen von Babara Tham, Europäisches Dokumentationszentrum der Universität Mainz.

- 1 Für die Rechtsprechung im Fall *Crotty v. An Taoiseach* (1987) vgl. I. L. R. M. 400 und *The Irish Times* vom 6. Mai 1987. Für die Hearings vgl. die Presseberichte vom 16. Januar–13. Februar und 26. Februar–5. März; vgl. auch Temple Lang, John: *The Irish court case which delayed the Single European Act: Crotty v. An Taoiseach and others*, in: *Common Market Law Review* 4 (1987).
- 2 Zur parlamentarischen Antwort auf den Beschluß des Supreme Court vgl. *Dail Debates*: Vol. 371, cols. 2187–2318 (22. April); 2319–2486 (23. April); 2497–2602 (24. April); und *Seanad Debates*: Vol. 116, cols. 28–52, 61–275 (25. April).
- 3 Für die EEA-Referendumskampagne vgl. die irischen Presseberichte vom 10. April–28. Mai 1987; für die Argumente der Regierung vgl. *The Single European Act: A Government Information Booklet*. Dublin, The Stationary Office 1987; vgl. auch Gallagher, Michael: *The Single European Act referendum*, in: *Irish Political Studies* 3 (1988).
- 4 Vgl. *The Irish Times/Market Research Bureau of Ireland* v. 20. Mai 1987.
- 5 Für den Text dieser Deklarationen vgl. *Ireland Today*, Nr. 1037, Mai/Juni 1987, S. 3; in den Erklärungen stellt die irische Regierung fest daß ein gemeinsames Interesse (der Gemeinschaft) vorhanden ist an der irischen Politik der Industrialisierung und wirtschaftlichen Entwicklung, die den Lebensstandard in Irland dem anderer europäischer Staaten angleichen und die Arbeitslosigkeit beseitigen soll; gleichzeitig sollen die regionalen Unterschiede in der Entwicklung fortschreitend ausgeglichen werden; weiterhin wird erklärt, daß die Bestimmungen des Titel III die seit langem praktizierte Politik Irlands der militärischen Neutralität nicht berühren und die Koordination von Standpunkten in bezug auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit nicht die militärischen Aspekte der Sicherheit beinhalten und nicht das Recht Irlands betreffen, in irgendeiner Weise zu handeln oder sich einer Handlung zu enthalten, die den internationalen Status der militärischen Neutralität Irlands berühren könnte.

- 6 Vgl. FitzGerald, Garret: Irish neutrality, in: *European Affairs* 2 (1987) S. 9; FitzGerald, der im März von seinem Amt als Führer der Fine Gael zurücktrat, wurde durch Alan Dukes ersetzt, dessen Erfahrung mit der Europäischen Gemeinschaft im Vergleich zu irischem Standard ungewöhnlich hoch ist.
- 7 Für die Stellungnahmen zu den Agrarpreisneufestsetzungen vgl. *Dail Debates*: Vol. 373, cols 3118–3150 (23. Juni) und 3521–3554 (24. Juni).
- 8 Vgl. Presseberichte vom 30. Juni und vom 1.–5. Juli.
- 9 Vgl. die Statements der Parteiführer: *Dail Debates*: Vol. 376, cols. 1138–1175 (8. Dezember).
- 10 Vgl. Presseberichte vom 12.–16. Oktober; als ehemaliges Kommissionsmitglied und Außenminister war der Präsident kein Fremder in Brüssel.
- 11 Vgl. Presseberichte vom 12. Januar; für die Handelsbilanz vgl. Presseberichte vom 31. Dezember.
- 12 Vgl. den Bericht im Namen des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung über die regionalen Probleme Irlands. Berichterstatter: John Hume, Dok. EP A2-109 (87); vgl. auch die Presseberichte vom 13. Oktober.
- 13 Vgl. Presseberichte vom 14. November und 17. Dezember.
- 14 Vgl. Presseberichte vom 8. Dezember.
- 15 Vgl. Presseberichte vom 1.–3. und 15. April sowie vom 23. Dezember.
- 16 Vgl. Presseberichte vom 17. Dezember.
- 17 Vgl. Presseberichte vom 4. Dezember und auch Keatinge, Patrick: Irland, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1986/87, S. 370/371.
- 18 Vgl. Presseberichte vom 19.–21. März.
- 19 Vgl. z. B. *The Irish Times* vom 17.–19. Juni. Es gab dort eine zusammenhängendere, negative Antwort auf den Galuzzi-Bericht, Dok. EP A2-110; vgl. *The Irish Times* vom 15. Oktober.
- 20 Siehe z. B. Alan Dukes (Fine Gael), Presseberichte vom 27. Juni und vom 24. August; Dessie O'Malley (Fortschrittliche Demokraten), Pressebericht vom 12. Oktober. Die wegberreitenden Vorschläge der Labour-Partei zu dieser Angelegenheit wurden auch durch die Gastgeberrolle für das erste Treffen der sozialistischen Parteien aus Europas neutralen und nicht alliierten Ländern Europas deutlich.
- 21 Die Erklärung des Europäischen Rates ist abgedruckt als Dokument Nr. 3 in diesem Band.

#### Weiterführende Literatur

- FitzGerald, Garret: Irish neutrality, in: *European Affairs* 2 (1987), S. 23–29.
- Gallagher, Michael: The Single European Act referendum, in: *Irish Political Studies*. Galway 1987.
- McAleese, Dermot und Alan Matthews: The Single European Act and Ireland; Implications for

a Small Member State, in: *Journal of Common Market Studies* 1 (1987).

- Temple Lang, John: The Irish court case which delayed the Single European Act: *Crotty v. An Taoiseach* and others, in: *Common Market Law Review* 4 (1987), S. 709–718.