Irland

ILVA HANNALECK

Innenpolitisch war das Jahr 1982 für Irland[1] vor allem durch einen zweimaligen Regierungswechsel gekennzeichnet. Im Januar verlor die Fine Gael/Labour Koalition die Mehrheit und die Fianna Fail Partei unter Premierminister Haughey übernahm die Regierung. Haughey mußte jedoch bereits im November wieder zurücktreten, nachdem seine Regierung eine Abstimmung über ein Programm zur Reduzierung der Staatsverschuldung knapp verloren hatte. Nach den Wahlen am 24. November bildeten erneut die Fine Gael und die Labour Partei eine Koalition, die am 14. 12. unter dem Taoiseach (Premierminister) Dr. FitzGerald in die Regierungsverantwortung trat.

Die innenpolitische Auseinandersetzung wurde wesentlich von der unverändert schlechten Wirtschaftslage Irlands bestimmt. Mit über 11 % Arbeitslosigkeit (der nach Belgien zweithöchsten Arbeitslosenrate in der Gemeinschaft), hoher Inflation und einem Haushaltsdefizit von 988 Mio. £[2] kämpft Irland mit fast unüberwindbar scheinenden Wirtschaftsproblemen und bestätigt so das Etikett vom ‚Armenhaus Europas'.

Vor diesem Hintergrund muß auch die irische EG-Politik im Jahr 1982 gesehen werden, deren Kontinuität durch die Regierungswechsel nicht beeinträchtigt wurde. Diese Kontinuität in der Europapolitik ist in erster Linie auf zwei Faktoren zurückzuführen. Einmal beruht die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft in Irland nach wir vor auf breitem gesellschaftlichen Konsens und eignet sich daher nicht als Thema parteipolitischer Auseinandersetzungen[3]. So spielten auch in den Wahlkämpfen europapolitische Fragen praktisch keine Rolle. Aber nicht nur die Parteien, auch die wichtigsten Interessenverbände, wie etwa der einflußreiche Agrarverband IFA[4], sind der Überzeugung, daß Irland seine wirtschaftlichen Probleme langfristig nur im Rahmen der EG lösen kann.

Darüber hinaus wird die Formulierung irischer EG-Politik von Faktoren bestimmt, deren Gültigkeit über das tagespolitische Geschehen hinaus besteht. Zu nennen wären hier vor allem die oben angedeuteten ökonomischen Probleme, der hohe Anteil, den die Landwirtschaft an der Wirtschaft des Landes einnimmt, das Nord-Irland-Problem und die damit zusammenhängenden besonderen Beziehungen zu Großbritannien sowie die irische Neutralität, die insbesondere im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit eine Rolle spielt.

Diese Faktoren haben die irische Haltung innerhalb der EG von Anfang an

geprägt und waren auch 1982 bestimmend. Es muß dabei hervorgehoben werden, daß Irland stets bemüht war, sich als konstruktiver und zuverlässiger Integrationspartner zu präsentieren, kurz als ‚good European' zu agieren. Es hat sich jedoch im Jahr 1982 gezeigt, daß auch die irische nationale Interessenlage ein loyales Verhalten gegenüber den EG-Partnerstaaten nicht immer zuläßt.

In diesem Zusammenhang waren zwei Themen hinsichtlich der Gemeinschaftspolitik für Irland von besonderer Bedeutung: einmal die auch 1982 andauernde Diskussion um die Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes, zum anderen der Falkland-Konflikt. Interessanterweise trat Irland in beiden Fragen als Kontrahent Großbritanniens auf, was die ohnehin problematischen anglo-irischen Beziehungen zusätzlich belastete.

Haushaltsfragen und Gemeinsame Agrarpolitik

Die Debatte um den Gemeinschaftshaushalt entwickelte sich für Irland insbesondere dort besorgniserregend, wo Überlegungen zur Agrarkostenreduzierung Raum griffen. Die Haltung jeder irischen Regierung wird in diesem Punkt nach wie vor von der großen Bedeutung der Landwirtschaft für die irische Wirtschaft bestimmt. Da ein Fünftel der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt ist, hat die Tatsache, daß das Einkommen der irischen Landwirte in den letzten Jahren stark rückläufig war, besonderes Gewicht. Nach übereinstimmenden Berichten der irischen Regierung und der Landwirtschaftsorganisation IFA lag das durchschnittliche Einkommen der Landwirte im Jahre 1982 niedriger als zu irgendeinem Zeitpunkt seit dem Beitritt 1973[5]. Hier macht sich vor allem die hohe Inflationsrate negativ bemerkbar. Der Präsident der IFA, Mr. Cashman, wies darauf hin, daß allein ein Ausgleich der Inflation eine 28 %ige(!) Preiserhöhung verlangen würde[6].

Diese Zahl konnte realistischerweise nicht das Verhandlungsziel der Iren im Rat markieren, verdeutlicht jedoch nochmals die schwierige wirtschaftliche Situation der irischen Landwirte. Hinzu kommen Strukturprobleme in der Landwirtschaft. Eine Agrarkostenreduzierung, wie die Kommission sie vorschlug, hätte also enorme ökonomische Implikationen für das Land. Angesichts dieser Situation wird deutlich, daß die Zukunft nicht nur der irischen Landwirtschaft auf das engste mit der Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik verknüpft ist. So ist es nur allzu verständlich, daß der Premierminister in einem privaten Brief an Kommissionspräsident Thorn betonte, die Verteidigung der Prinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) seien von vitalem nationalen Interesse für Irland.

Auf dem Außenministertreffen im Januar wurde diese irische Position noch einmal nachdrücklich vertreten. Außenminister Dooge lehnte die Einführung jeglicher Höchstgrenzen für Unterstützungsmaßnahmen an die Landwirte ab. Er betonte dabei, daß Vorschläge, die Agrarkosten zu begrenzen und sie unter der Steigerungsrate der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft zu halten, den Prinzipien der GAP zuwiderlaufen und für Irland inakzeptabel sind.

Es war daher aus irischer Sicht als ein Erfolg zu werten, daß keine Einigung über Veränderungen innerhalb des Systems der GAP erzielt werden konnten: „In 1982 Ireland was lucky that Europe was not yet ripe for reform. That day of reckoning will be held off for as long as possible, but in 1984 or 1985 it will come".[7] Dieses Zitat charakterisiert treffend die Strategie irischer EG-Politik, insbesondere hinsichtlich der Gemeinsamen Agrarpolitik. Jedes Hinauszögern einer Neuorientierung der GAP ist für Irland bereits ein Gewinn. Die so gewonnene Zeit muß genutzt werden, um möglichst günstige Konditionen für die Landwirtschaft auszuhandeln, vorrangig durch eine höchstmögliche Anhebung der Agrarpreise.

Unter den gegebenen Umständen war die Verabschiedung einer durchschnittlich 12,2 %igen Erhöhung der Agrarpreise für Irland zwar nicht optimal, aber zumindest das bestmögliche Ergebnis. Allerdings war die Preisfestsetzung diesmal aufgrund einer Mehrheitsentscheidung gegen die Stimme Großbritanniens zustande gekommen[8]. Irland hatte dieser Mehrheitsentscheidung – hauptsächlich aufgrund der wirtschaftlichen Interessenlage – ausdrücklich zugestimmt. Diese Entscheidung wurde jedoch in Irland mit gemischten Gefühlen aufgenommen und zwar aus zwei Gründen: man befürchtete einmal eine weitere Belastung der durch das Nord-Irland-Problem empfindlichen Beziehungen zu Großbritannien. Dies war offensichtlich nicht gänzlich unbegründet, denn der britische Landwirtschaftsminister Peter Walker äußerte gegenüber der Irish Times die Vermutung, daß nun der Verkaufsanteil der irischen Butter auf dem britischen Markt drastisch zurückgehen werde: „Kerrygold butter sales will now plummet in Britain".[9] Aber auch über diese spezifisch anglo-irische Problematik hinaus, wurde in der irischen Öffentlichkeit die Frage aufgeworfen, ob die Zustimmung zur Mehrheitsentscheidung nicht vorschnell und unüberlegt war. In der Tat kann sich eine derartige Entscheidung, sollte sie zum Präzendenzfall werden, für ein kleines Mitgliedsland wie Irland als Bumerang erweisen. Wenn sogar einer der vier großen Mitgliedstaaten im Rat überstimmt wurde, so würden die Bedenken, einen Mehrheitsbeschluß gegen die Stimme eines kleinen Landes durchzusetzen, wesentlich geringer sein. Gerade in der Frage der Agrarkostenreduzierung könnte Irland in einer ähnlichen Situation existentiell auf die Anerkennung seines Veto-Rechtes angewiesen sein. Es sei nur daran erinnert, daß der irische Premier schon auf die Formulierung der ‚vitalen nationalen Interessen' zurückgegriffen hatte, wenn auch bislang nur in einem privaten Schreiben.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Interessenlage ist auch die irische Position gegenüber der 1982 intensiv diskutierte Frage des britischen Haushaltsbeitrages zu sehen[10]. Eine Lösung für das britische Haushaltsproblem ist für Irland nur dann akzeptabel, wenn diese nicht über Abstriche bei der GAP finanziert wird. Irland fordert in diesem Zusammenhang nachdrücklich eine Erhöhung der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft, also das Überschreiten der 1 %-Mehrwertsteuergrenze. Mit dieser Forderung verbindet Irland insbesonde-

re die Hoffnung auf eine Intensivierung und Ausweitung der Regional- und Sozialpolitik der Gemeinschaft. Zwar wird Irland in einem sehr hohen Maße von den Finanzinstrumenten der EG begünstigt – mit nur 1 % Bevölkerungsanteil an der Gemeinschaft erhielt Irland 1982 ca. 6,4 % aus dem Regional- und ca. 10,5 % aus dem Sozialfonds[11] –, allerdings muß das Land befürchten, daß in Zukunft eine Verlagerung der Finanzhilfen in die von der Rezession betroffenen industriellen Ballungszentren der großen EG-Staaten erfolgen wird[12].

Sorge bereitete der irischen Regierung in diesem Zusammenhang auch eine Kommissions-Studie, in der die Ansicht vertreten wurde, daß es keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Inflationsrate und dem sinkenden landwirtschaftlichen Einkommen in Irland gebe. Die irische Forderung nach speziellen Hilfsmaßnahmen – die auch eine Ausweitung der Fördergebiete ‚benachteiligte Regionen' umfaßt – wurde stets mit der überdurchschnittlich hohen Inflation begründet und schien nun gefährdet[13].

Die Entwicklung der Diskussion über die Finanzierung der EG – und damit auch über die zukünftige Ausgestaltung der GAP – nahm für Irland also insgesamt bedrohliche Züge an und zwang die irische Regierung zu einer defensiven, ja obstruktiven Politik in diesem Bereich. Die nationale Wirtschaftslage ist zunehmend zum dominanten Bestimmungsfaktor innerhalb der irischen EG-Politik geworden, so sehr dies in Irland selbst bedauert wurde.

Der Falkland-Konflikt

Die Entwicklung der Falkland-Krise[14] nahm in Irland breiten Raum in der öffentlichen Diskussion ein. Nicht nur die Presse berichtete ausführlich darüber, auch die politische Führung beobachtete die Spannungen zwischen Großbritannien und Argentinien mit wachsender Besorgnis und engagierte sich für eine Beilegung des Konfliktes. In mehreren Stellungnahmen vor dem Dail Eireann[15] erläuterten Premier und Außenminister die irische Position in diesem Konflikt.

Bei Ausbruch der Krise ließ die irische Regierung keinen Zweifel daran, daß sie die argentinische Besetzung der Falklandinseln als eine Verletzung des internationalen Völkerrechts wertete. Diese Position war zunächst ausschlaggebend für die Zustimmung der Iren zu den von den EG-Mitgliedstaaten beschlossenen Wirtschaftssanktionen gegen Argentinien. Irland engagierte sich darüber hinaus von Anfang an für eine friedliche Lösung des Konfliktes, vor allem im Rahmen der UNO. Als Mitglied des Sicherheitsrates drängte Irland auf ein sofortiges Einstellen jeglicher Kriegshandlungen und eine Beilegung des Konfliktes auf der Grundlage der Resolution No. 502 des Sicherheitsrates. Die Wirtschaftssanktionen der Gemeinschaft gegen Argentinien sollten aus irischer Sicht den Sinn haben, Argentinien zur Anerkennung dieser Resolution zu bewegen und hatten daher auch nur so lange Berechtigung, so lange sie gleichsam als flankierende Maßnahme zu den Bemühungen der UNO dienten.

Als Großbritannien jedoch militärische Stärke demonstrierte und der Kon-

flikt eskalierte, sah sich die irische Regierung gezwungen, ihre Haltung gegenüber den Wirtschaftssanktionen zu überdenken. Eine weitere Aufrechterhaltung der Wirtschaftssanktionen sah Irland nun als Billigung, wenn nicht sogar als Unterstützung der britischen Militärpolitik an. Irland entschloß sich zum Abbruch der Sanktionen.

Diese Haltung ist nur vor dem Hintergrund der traditionellen außenpolitischen Konzeption Irlands zu verstehen, die im wesentlichen von drei Faktoren bestimmt wird:

- der irischen Neutralität,
- den (historisch) belasteten Beziehungen zu Großbritannien,
- der traditionellen Affinität zu Ländern der Dritten Welt.

Die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft gefährdete zunächst nicht die Kontinuität dieser außenpolitischen Konzeption, sondern eröffnete vielmehr eine neue Dimension der irischen Außenpolitik, sowohl was geographische Reichweite, als auch die Umsetzung der Politik anbelangt[16]. Irland erkannte, daß es seine außenpolitischen Vorstellungen dann am wirkungsvollsten artikulieren kann, wenn sie mit denen der anderen Mitgliedstaaten abgestimmt ist, also wenn ‚Europa mit einer Stimme spricht'. So wurde eine enge außenpolitische Abstimmung im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) von Irland nachhaltig begrüßt und als wichtiges Forum der irischen Politikformulierung in internationalen Angelegenheiten angesehen. Auch die außenpolitische Neutralität, die stets ein unbestrittenes, auf weitestgehendem Konsens innerhalb der Bevölkerung beruhendes, Grundprinzip irischer Politik gewesen ist, stand dazu nicht im Widerspruch. Der Charakter der irischen Neutralität ist – dies wird immer wieder hervorgehoben – ein militärischer, nicht ein politischer, also nur im Sinne militärischer Blockfreiheit zu verstehen. Diese Unterscheidung zwischen politischer und militärischer Neutralität ermöglicht erst eine engere außenpolitische Zusammenarbeit und letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft überhaupt. Premierminister Haughey erklärte vor dem Dail: „Political neutrality or non-alignment is incopatible with our membership of the European Community"[17].

Die Entwicklung der Falkland-Krise zeigte jedoch, daß die Unterscheidung zwischen militärischer und politischer Neutralität unscharf und von Fall zu Fall schwer zu treffen ist. Aus irischer Sicht war eine weitere Beteiligung an den Sanktionen gegen Argentinien nicht mehr mit dem Prinzip der Neutralität zu vereinbaren. Irland befürchtete, Kontinuität und Glaubwürdigkeit seiner außenpolitischen Ausrichtung zu verlieren, vor allem auch gegenüber den Ländern der Dritten Welt, mit deren Kampf gegen den Kolonialismus sich Irland traditionell verbunden fühlt.

In der irischen Presse wurde jedoch sehr bald die Frage laut, ob Irland nicht nunmehr an Glaubwürdigkeit gegenüber seinen europäischen Partnern eingebüßt habe. Um diesen Vorwurf einer wankelmütigen, ja unberechenbaren europäischen Politik Irlands zu entkräften, wurde in Stellungnahmen der politi-

schen Führung vor dem Dail Eireann immer wieder hervorgehoben, daß der von Irland beschlossenen Abbruch der Wirtschaftssanktionen gerade die Kontinuität irischer Neutralitätspolitik dokumentiere. Der Falkland-Konflikt warf also für Irland letztlich die Frage auf, ob und wie sich das Prinzip der Neutralität mit einer engen außenpolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ vereinbaren läßt, insbesondere dann, wenn ein Mitgliedstaat in eine militärische Auseinandersetzung involviert ist.

Zusammenfassung

Die irische EG-Politik zeichnete sich stets durch eine sehr europa- und integrationsfreundliche Haltung aus. Dies gilt sicher auch für das Jahr 1982. Entsprachen jedoch in den Anfangsjahren der Mitgliedschaft die Schwerpunkte der Gemeinschaftspolitik genau den nationalen Bedürfnissen und Zielen Irlands, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht, so trifft dies heute nicht mehr zu.

Die wirtschaftliche Situation, die „bread-and-butter-question"[18] ist zum dominierenden Faktor der irischen Politikformulierung geworden. Die hieraus resultierenden Sachzwänge engen Handlungsspielraum und Kompromißfähigkeit jeder irischen Regierung ein. Dies ist in den Agrarpreisverhandlungen 1982 mit ihrer – gerade für Irland – problematischen Mehrheitsentscheidung deutlich geworden. Insbesondere jedoch in der Frage der Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik sieht Irland sich gezwungen, eine Reform hinauszuzögern. Zumindest in dieser Frage könnte Irland eher zu einem hemmenden Faktor der Gemeinschaftsentwicklung werden.

Aber auch die Falkland-Krise stellte Irland vor die Entscheidung zwischen Loyalität zu den EG-Partnerstaaten und der nationalen außenpolitischen Konzeption. Hatte Irland das Prinzip der Neutralität bislang problemlos mit der Mitgliedschaft in der EG vereinbaren können, wurden 1982 für Irland die Grenzen einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit sichtbar.

Insgesamt kann man jedoch sicher nicht von einer Akzentverschiebung innerhalb der irischen EG-Politik sprechen; vielmehr ließ die Neuorientierung der EG, vor allem im Bereich der Agrarpolitik, die nationale Interessenlage Irlands deutlicher hervortreten.

Anmerkungen

1 Ich danke Dr. Wolfgang Schumann für seine umfassende Unterstützung, sowohl bei der Materialbeschaffung als auch bei der Abfassung des Beitrages.

2 Vgl. Agence Europe, brief notes, Ireland, nr. 783, January 1983; siehe ergänzend dazu Peter-W. Schlüter, Wirtschafts- und Währungspolitik, in diesem Band.

3 Vgl. dazu Christian Huber, Irische Parteien und Europäische Gemeinschaft, Bonn 1983.

4 Irish Farmers' Association

5 Vgl. Irish Times, 15. 12. 1982.

6 Vgl. Community Report, Ten Years in Europe, Irish Offic of the European Communities (ed.), Dublin, S. 21.

7 Irish Annual Review v. 30. 12. 1982.

8 Siehe ergänzend dazu Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1982, und Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in diesem Band.
9 Irish Times v. 19. 5. 1982.
10 Siehe dazu ausführlich: Barbara Burkhardt-Reich u. Wolfgang Schumann, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – Positionen und Handlungsspielräume, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1983; Kapitel IV, Irland.
11 Vgl. Irish Times Annual Review v. 30. 12. 1982; Ireland in Europe 1973-1983, The impact of membership of the European Community, S. 33ff.
12 Vgl. Irish Times Annual Review v. 30. 12. 1982.
13 Vgl. Irish Times v. 27. 2. 1982.
14 Siehe ergänzend dazu die Beiträge: Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1982; Wolfgang Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit; Roger Morgan, Vereinigtes Königreich, in diesem Band.
15 Das irische Parlament; vgl. z.B.: Statement by An Taoiseach, Mr. Charles J. Haughey, T.D., to Dail Eireann on the Falkland Crisis at 3.30 p.m. on tuesday, 11 May, 1982.
16 Brigid Laffan, The Consequences for Irish Foreign Policy, S. 1; Manuskript zur Veröffentlichung in dem Sammelband: Ireland and the European Community: Ten Years of Membership. Ich danke Brigid Laffan, Assistant Lecturer in Politics am National Institute for Higher Education in Limerick, für die Zusendung dieses und weiterer Manuskripte des geplanten Sammelbandes.
17 Zit. nach: Brigid Laffan, a.a.O., S 20.
18 David Coombes, Ireland's Membership in the European Community: strange paradox or mere expedience? S. 13; Manuskript zur Veröffentlichung in dem Sammelband: Ireland and the European Community: Ten Years of Membership.

Weiterführende Literatur

Huber, Christian, Irische Parteien und Europäische Gemeinschaft, Bonn: Europa Union Verlag 1983.

Laffan, Brigid, Ireland and Denmark in the European Community – Political and Administrative Aspects, in: Administration, Dublin 1981, Nr. 1.

Matthews, Alan, The European Community's External Trade Policy and its Implication for Ireland, paper commissioned by and available from the Irish Council of the European Movement, Dublin.

Phillips, Jeremy, Le contrôle des clauses abusives dans l'intérêt du consommateur dans les pays de la CEE – Irelande, in: Revue internationale de droit compare, Paris 1982, Nr. 3.

Salmon, Trevor C., Ireland: a neutral in the Community, in: Journal of Common Market studies, Oxford 1982, Nr. 3, S. 205–227.