

Georg Kreis

Gibraltar: ein Teil Europas

Imperiale oder nationale Besitzansprüche
und evolutive Streiterledigung

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, sozial- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

© Europainstitut der Universität Basel 2001

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.

Der Verfasser dankt Nathalie Grillon, Assistentin am Europainstitut für die wertvollen Internet-Recherchen und die sorgfältige Schlussredaktion.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	5
2	DIE AUSGANGSLAGE	7
2.1	Der Streitpunkt und die politische Konstellation	7
2.2	Die demographischen Verhältnisse	10
2.3	Die rechtlichen Grundlagen	12
2.4	Die historiographische Ausgangslage	15
3	DIE ENTWICKLUNG BIS 1970	18
3.1	Die Druckversuche im multilateralen Rahmen der UNO	19
3.2	Die unilateralen Druckversuche	20
3.3	Die bilateralen Verhandlungen mit Grossbritannien	21
3.4	Die Auswirkungen auf das Verhältnis zu den Gibraltarern	22
4	DIE ENTWICKLUNG NACH 1970	25
4.1	Der EG-Beitritt Grossbritanniens von 1973	25
4.2	Das Lissabonner Abkommen von 1980	27
4.3	Der NATO-Beitritt Spaniens von 1982	31
4.4	Die Brüsseler Erklärung von 1985	34
4.5	Der EG-Beitritt Spaniens von 1986	35
4.6	Das Londoner Abkommen von 1987	38
5	AUSBLICK	41
6	BIBLIOGRAPHIE	53

To Christopher Andrew,

good colleague and supportive friend in Cambridge (UK)

I am also grateful for the hospitality shown by the Centre of International Studies (CIS) in Fitzwilliam House, Cambridge (UK)

1 EINLEITUNG

Ausgangspunkt der Beschäftigung mit Gibraltar war die Frage, ob Grossbritanniens und Spaniens "fellow membership", die gemeinsame Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft bzw. Union, zu einer Entschärfung des Konfliktes geführt, das heisst den Abbau der sich gegenseitig ausschliessenden Souveränitätsansprüche gefördert hat. Die gleiche Frage kann auch bezüglich der NATO-Mitgliedschaft gestellt werden. Und sie hätte – theoretisch – auch bezüglich Nordirland gestellt werden können.¹ Dass die Frage und die damit verbundene Annahme nicht abwegig, aber auch nicht originell sind, zeigen etwa die Ausführungen eines der Gibraltar-Historiographen, der bereits in seiner Publikation von 1971 abschliessend bemerkt, der Status des Felsen an der Meerenge zum Atlantik sei ein Anachronismus, es sei absurd, wenn zwei wichtige europäische Mächte deswegen im Streit lägen; eine Kompromisslösung sollte nicht jenseits der politischen Möglichkeiten moderner Regierungen liegen und – eben – die gemeinsame Perspektive einer Mitwirkung in der europäischen Integration könnte die Lösung erleichtern – "once integrated within the framework of Europe, both countries will make every effort to get rid off the only bone of contention between them."²

Die Annahme, dass die gemeinsame EU-Mitgliedschaft das Problem entschärft oder gar gelöst hat, werden wir indessen, dies sei vorausgeschickt, mindestens für die ersten Jahre der Zugehörigkeit zur EU und NATO verneinen müssen, wenn man von der Aufhebung der Grenzblockade von 1985 absieht. In Einzelfällen sind temporär sogar, wie noch auszuführen ist, gerade wegen dieser Gemeinsamkeit zusätzliche Konflikte aufgekommen. Kommt hinzu, dass Spanien die EG-Mitgliedschaft benutzte, um zusätzlichen Druck in dieser Frage auszuüben. Auch Gibraltar selber sah in der EU eher ein Aktionsfeld, in dem es seine gegenläufigen Ambitionen verbreiten konnte.

Wie hätten – wiederum theoretisch – die gemeinsamen EU-Mitgliedschaften etwas zur Lösung der Frage beitragen können? Denkbar wären vor allem drei Varianten: 1. die definitive Regelung um 1985 beim Aushandeln der spa-

¹ In diesem Fall sind die USA wegen der grossen Zahl ausgewanderter Irisch-Amerikaner der wichtigere Mediationsfaktor als die EU.

² Bradford (1971: 202ff).

nischen Mitgliedschaft, 2. die bilaterale Verständigung bei der internen Verfolgung gemeinsamer Interessen und 3. eine Verständigung infolge Vermittlung durch andere EU-Mitglieder und insbesondere die jeweiligen Präsidentschaften.

Alle drei Varianten kamen, wie man aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen schliessen muss, nicht wirklich ins Spiel: Die Beitrittsverhandlungen von 1985 bestätigten vielmehr die gegensätzlichen Positionen. Die Interessengemeinschaft der beiden Mitglieder war nicht derart speziell, als dass sich darauf eine Verständigung über diesen Streitpunkt hätte aufbauen lassen. Und die übrigen EU-Mitglieder (deren Haltung in dieser Frage nicht speziell studiert werden konnte) hatten offenbar auch keine Gründe, mit einer der beiden Streitparteien auf Grund einer dritten Angelegenheit eine Allianz einzugehen. Und so hätte die Sache eigentlich nur aus allgemeinen, beinahe idealistischen Überlegungen aufgegriffen werden können; zumal der Konflikt auf niedrigem Niveau vor sich hin dümpelte und darum keine Handlungsnotwendigkeit bestand. Die jeweiligen Präsidentschaften erwiesen sich eher als Erschwernis im Verständigungsprozess, weil es wegen der befrachteten Agenda kaum möglich war, Verhandlungstermine für diese doch untergeordnete Frage zu finden. Jedenfalls haben Spanien zum ersten Mal in der ersten Hälfte 1989 und Grossbritannien in der zweite Hälfte 1992 ihre Präsidentschaften nicht für den Ausbau ihrer Gibraltar-Position genutzt. Alles in allem sollten wir das Gewicht der Gibraltar-Frage nicht überschätzen, es dürfte selbst in den Agenden der spanischen und britischen Politik Themen gegeben haben, die um einiges wichtiger waren. Noch 1993/94, also etwa acht Jahre nach Spaniens EG-Beitritt und über 10 Jahre nach dem NATO-Teilbeitritt sah Peter Gold einen möglichen positiven EG- oder EU-Effekt auf die Gibraltar-Frage bloss für die Zukunft und nicht in den vorangegangenen Jahren.³

Die konkreteren Gegebenheiten und Hintergründe zu den aufgeworfenen Fragen sollen im folgenden ausgeführt, es soll aber auch auf die Anschlussfrage eingegangen werden, warum denn trotz des Ausbleibens eines direkten Effekts der EG-Mitgliedschaften mit der Zeit eine gewisse Entschärfung eingetreten ist. Die verschiedenen Fragen speziellerer Natur kön-

³ Gold (1994: 6).

nen jedoch erst angegangen werden, nachdem einige allgemeine Fragen historischer, rechtlicher und demographischer Natur erörtert worden sind. Das Gibraltar-Thema würde sich eigentlich für eine interdisziplinäre Studie, das heisst eine die juristischen, wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkte und Betrachtungsweisen einbeziehende Abhandlung bestens eignen.⁴ Auf Grund der zugänglichen Schriften werden sich die folgenden Ausführungen jedoch weitgehend (aber nicht vollständig) auf die historisch-politische Dimension beschränken müssen. Es wäre reizvoll zu untersuchen, soll hier aber nicht vertieft werden, inwiefern das historische Erbe ("long lasting and deep rooted") die Handlungsspielräume der Gegenwart beeinträchtigt hat, beispielsweise die 300 Jahre "Britishness" oder die 16 Jahre spanische Blockade in den Jahren 1969-1985.

2 DIE AUSGANGSLAGE

2.1 Der Streitpunkt und die politische Konstellation

Wir können davon ausgehen, dass die Spanier den Anspruch auf den ca. 7 km² umfassenden Felssporn nie aufgegeben, dass die Artikulation dieses Anspruchs und dass der damit verbundene Nachdruck je nach Umständen und Möglichkeiten variiert haben.⁵ Der Anspruch beruhte nicht so sehr auf einer historischen oder rechtlichen, sondern primär auf einer die "geologische Landmasse" bemühenden, geografischen, sich an den Konturen der iberischen Halbinsel orientierenden (dabei allerdings Portugal und Andorra ausser Acht lassenden) Argumentation und war Anspruch auf die "Integrität" eines Territoriums und nicht etwa die "Heimführung" von Bevölkerung. Zuweilen wurde allerdings doch das Argument vorgebracht, es gehe auch darum, der Bevölkerung, die 1704 vertrieben worden sei und sich in der benach-

⁴ Elizabeth Mariauds Arbeit (1990) versteht sich mit ihren historischen, juristischen und politischen Teilen als interdisziplinäre Studie, sie strebt aber keine Verknüpfung der verschiedenen Teile an. In ihrer Arbeit findet sich die ausführlichste Bibliografie, S. 137-172!

⁵ Als gewichtigster Versuch, wieder in den Besitz von Gibraltar zu gelangen, wird die im späteren 18. Jh. mit französischer Hilfe durchgeführte Belagerung genannt. Der in den Jahren 1779-1783 unternommene Versuch (3 Jahre, 7 Monate und 12 Tage) mündete in eine explizite Anerkennung der bestehenden Besitzverhältnisse. Im Vertrag von Versailles von 1783 gab Spanien diese Bestätigung sozusagen als Gegenleistung für Überlassung von Minorca und Florida.

barten Campo-Region niedergelassen habe, die Rückkehr zu ermöglichen.⁶ In einer die Kategorien Boden, Volk und Staat vermischenden Formulierung erklärte der spanische Aussenminister Pedro Cortina Mauri am 3. Oktober 1974 vor der UN-Generalversammlung, es gehe um "reintegrating this territory into the Spanish nation".⁷ Mit der Intensivierung des Dekolonisationsprozesses um 1960 kam eine entsprechend anti-imperialistische Argumentation hinzu: Gibraltar wurde als die "letzte Kolonie in Europa" bezeichnet.⁸ Dass Spanien damals selber noch Kolonialmacht war, allerdings nicht in Europa, sondern in Nordafrika (mit spanisch Sahara, Ceuta und Mellila)⁹, beeinträchtigte diese Argumentation offensichtlich nicht.¹⁰ Erst im September 1989 war es möglich, dass wenigstens eine führende spanische Zeitung – "El País" – eine gewisse Parallelität der beiden Fälle einräumte und meinte, dass beide Fälle mit den Jahren einmal gemeinsam gelöst werden sollten.¹¹ Spezielle Gründe, warum Spanien Gibraltar beanspruchte, etwa wirtschaftliche oder militärische Interessen, dürfte es keine gegeben haben. Der Anspruch war schlicht Teil einer nationalen eventuell nationalistischen Politik, etwa nach dem Motto Gibraltar gehört zu Spanien, und Spanien gehört den Spaniern. Der Anspruch sei also nicht rational, sondern "solely a matter of heart".¹² Zuweilen finden wir auch in der britischen Literatur Verständnis für die spanische Situation, man wirft dann die Frage auf, wie sich die Briten verhalten würden, wenn sozusagen aus historischer Zufälligkeit Frankreich einen Teil Cornwalls besetzt hielte.¹³ Mit

⁶ Harvey (1996: 167ff).

⁷ Morris/Haigh (1992: 60).

⁸ Zum Beispiel vom spanischen Aussenminister Fernandez Ordonez im Dezember 1985, vgl. Morris/Haigh (1992: 134).

⁹ Gold (1994: 5) macht auf diesen Widerspruch aufmerksam und weist darauf hin, dass das 1956 unabhängig gewordene Marokko Ansprüche auf die beiden Exklaven erhebt. Die Spanier sind seit 1497 in Mellila und machten daraus 1912 ein formelles Protektorat; Ceuta wurde 1415 von den Portugiesen besetzt und 1668 den Spaniern abgetreten. Am 15. August 1986 erklärte "El País", die beiden Fälle seien nicht vergleichbar, weil die spanischen Exklaven in Nordafrika ein ganz anderes Umfeld hätten als das am Rande Spaniens liegende Gibraltar. Vgl. Gold (1994: 113).

¹⁰ Ausnahmsweise gab es Erklärungen wie diejenige des sozialistischen Abgeordneten Luis Solana während des Falkland-Konflikts, man solle nicht zu sehr falsche Parallelen pflegen, damit Marokko nicht plötzlich mit der gleichen Argumentation die Übergabe der beiden Exklaven fordere. Vgl. Gold (1994: 41).

¹¹ Anlässlich des Besuchs des spanischen Königs in Marokko. Vgl. Gold (1994: 164).

¹² Harvey (1996: 174).

dem Abbau der Isolation, in der sich Spanien nach 1945 befand, obwohl es während des Krieges den besiegten Achsenmächten wenig entgegengekommen war¹⁴, – Abbau, der sich im Zutritt zur UNO 1955 und zur OEEC 1959 manifestierte – hatte das nationale Kraftgefühl und – entsprechend – auch die Anspruchshaltung in der Gibraltar-Frage wieder zugenommen. Schon seit 1953 konnte sich Spanien auf Grund des damals abgeschlossenen Stützpunktvertrages als "Verbündeter" der USA verstehen.¹⁵ Das gestärkte Selbstbewusstsein führte dazu, dass Spanien, nach früheren Missfallenskundgebungen etwa 1950 und 1954, die Frage bereits 1956 erstmals und seit 1963 immer wieder auf den Tisch der internationalen Politik legte.¹⁶ Francos Tod 1975 und die anschliessend eingeleitete Demokratisierung sollte keine grundlegenden Auswirkungen auf die Haltung Spaniens in der Gibraltar-Frage haben.¹⁷

Auf britischer Seite war die Haltung in der Gibraltar-Frage, abgesehen vom rechtlich begründeten Anspruch, einerseits durch militär-strategische Überlegungen und andererseits durch Rücksichten auf die Haltung der Bevölkerung von Gibraltar bestimmt. Der Flottenstützpunkt ermöglichte bekanntlich eine Kontrolle der Meerenge zwischen Mittelmeer und Atlantik. Und die Bevölkerung erwartete, wie wir noch sehen werden, vor dem spanischen Zugriff geschützt zu werden. Im weiteren dürfte massgebend gewesen sein, dass die imperiale Grundhaltung trotz der verschiedenen Entlassungen in die Unabhängigkeit (von Indien, Pakistan, Sudan etc.) eine Reduktion des Besitzstandes in diesem hochsymbolischen Fall nicht zulies. Die Wichtigkeit dieses "Steines" im kollektiven Bewusstsein kommt in der Redewendung "as strong, as solid as the rock of Gibraltar" zum Ausdruck.¹⁸ Insofern kann man

¹³ Harvey, ebenda.

¹⁴ Vgl. Detwiler (1962).

¹⁵ Morris/Haigh (1992: 4ff.), Pla/Petrie (1955: 18).

¹⁶ Proteste etwa dagegen, dass die frisch gekrönte Königin Elisabeth II 1954 ihre Commonwealth-Reise in Gibraltar beendete, vgl. Morris/Haigh (1992: 5). Als der Prince of Wales 1981 seine Hochzeitsreise nach einem Flug nach Gibraltar von dort aus begann, gab es wiederum heftige Proteste. Der spanische König sah deswegen sogar von einer Teilnahme an der Hochzeit ab, vgl. Gold (1994: 29).

¹⁷ Morris/Haigh (1992: 73).

¹⁸ Groom (1997: 45) spricht von einer "figure of speech in English, which signifies strength, solidarity, loyalty and determination". Mariaud (1990: 114) bezeichnet Gibraltar zu

nicht sagen, dass Gibraltar für die Spanier vor allem eine Angelegenheit des Herzens und für die Briten nur eine Sache des Verstandes sei.

Der unüberbrückbare Gegensatz ergab sich also aus dem Umstand, dass auf der einen Seite Spanien das Territorium von Gibraltar als integralen Teil seines nationalen Territoriums verstand und auf der anderen Seite Grossbritannien, das – gestützt auf den nach dem Spanischen Erbfolgekrieg abgeschlossenen Vertrag von Utrecht von 1713 und auf die ausdrückliche Bestätigung in den Verträgen von Sevilla 1731, von Aix-la-Chapelle 1756, von Paris 1763 und von Versailles von 1783 – die Souveränität über Gibraltar innehatte und diese nicht gegen den Willen der mehrheitlich britischen Bevölkerung von Gibraltar abzutreten bereit war. Es ging also um die klassische Frage, ob „ursprünglicher“ Landbesitz, Geschichte und Geographie, das massgebende Kriterium für die Zuteilung eines Gebietes sein sollten – oder aktuelle Bevölkerung in der Qualität von Volk bzw. Selbstbestimmungsrecht.

2.2 Die demographischen Verhältnisse

Aus der skizzierten Grundstruktur des Konflikts geht hervor, dass es sich nicht nur um ein bilaterales, sondern um ein triagonales Problem handelte: Die Bevölkerung von Gibraltar war bis zu einem gewissen Grad ein selbständiger Faktor. Eine genauere Vorstellung, wer das „Volk“ der Gibraltarer ist, können wir gestützt auf eine 1951 erschienene Studie von H.W. Howes machen. Dem Verfasser, der als britischer Beamter in Gibraltar Dienst geleistet hat, ging es darum nachzuweisen, dass die Gibraltarer eine über Jahrhunderte entstandene eigene Mischung verkörperten und nicht mit den Spaniern gleichzusetzen seien, auch wenn sie gewisse Gemeinsamkeiten mit den Andalusiern hätten.¹⁹ Howes betont wie viele andere die demographische Diskontinuität, mit der Eroberung Gibraltors 1704 durch die Briten habe die

Recht als „le symbole d'un roc indomptable où l'esprit impérial britannique acquiert une dimension mythique“. Auch der Affen-Mythos zeugt vom kollektiven Programm, auf dem Felsen möglichst lange auszuhalten: Solange die Affen auf dem Felsen nicht aussterben, besagt dieser Mythos, würde die britische Gibraltar-Herrschaft fortauern. Aufgabe einer militärischen Einheit ist es, für das Wohlergehen dieses Herrschafts-Maskottchens besorgt zu sein. Mitteilung von Nicholas Diggie, Cambridge, Clare College.

¹⁹ Vgl. Howes (1951). Howes, 1978 gestorben, verfasste sein Vorwort in Colombo, Ceylon. Das Buch wird in verschiedenen Vorwörtern als die einzige Studie zum Thema gewürdigt,

gesamte Bevölkerung (etwa 4-5000 und vorwiegend Genueser) Gibraltar verlassen und sich in der spanischen Nachbarschaft (San Roque und Los Barrios) niedergelassen.²⁰ Spannend, wenn auch nicht unproblematisch ist Howes' Versuch, gestützt auf Rassenkategorien und dabei selber zuweilen einem biologistischen Ansatz huldigend, eine nicht-rassistische Deutung der Bevölkerungsverhältnisse zu geben: Die Gibraltarer seien eine über 250 Jahre entstandene Mischung, „a mixture of several races“, und er meint damit – „apart from Jews“ – vor allem Genueser, Sarden, Sizilianer, Minorcaner, Malteser, Savoyer, Franzosen, Österreicher, (andere) Italiener, Portugiesen, Spanier – und „men from the United Kingdom“. ²¹ Alles in allem handle es sich um „a fusion of Latin races“, dies aber bedeute nicht, dass die Gibraltarer Spanier seien. Auch die britische Bevölkerung bestünde nicht nur aus einer Rasse, und die Mischung habe sich in verschiedener Hinsicht als immense Stärke erwiesen.²² In einem anschliessenden Vergleich mit den andalusischen Nachbarn verlässt der Autor die Ebene der rein „blutorientierten“ Ebene und begibt sich auf die Ebene des kulturalistischen Vergleichs bezüglich Kunst, Kleider, Familie, Individualismus, Handelstüchtigkeit, um dann festzustellen, dass neben vielen Gemeinsamkeiten die Gibraltarer mehr Verantwortungssinn hätten und insbesondere auch toleranter seien.²³ Zum wichtigen Verhältnis zu den Herren der Souveränität sagt Howes, die Gibraltarer, die im übrigen mehrheitlich und besser Spanisch redeten, lebten zu sehr auf Distanz zu den englischen Mitbewohnern des Felsens, es bestünde ein eigentlicher „gap“, die beiden Seiten würden sich zu wenig kennen und sich gegenseitig unterschätzen. Die Gibraltarer seien nicht pro-englisch, aber ausgesprochen pro-britisch und stolz auf ihre britische Nationalität, und sie bewunderten „the basic principles of British law and would not have any other“.²⁴

darum habe es später – 1982 und 1991 – weitere Auflagen erlebt, zudem sei mit dem wichtiger werdenden „civilian concept of Gibraltar“ die Frage der Bevölkerung ebenfalls wichtiger geworden. „In the 30 years since the book was conceived, the identity of the Gibraltarian has consolidated and crystallised in a dramatic fashion.“ (Vorwort von Joseph Garcia, 1982: I).

²⁰ Howes (1951: IV und 1) unterscheidet 4 Epochen: 1. Die Zeit bis 711, 2. Moorish Domination 711-1461, 3. Spanish Occupation 1462-1703 und 4. British Rule 1704 to the present time.

²¹ Howes (1951: 154). Man beachte: die Spanier sind die Besetzer, die Briten die Herrscher.

²² Howes (1951: 159). Kenneth Anderson, Gouverneur von Gibraltar, fügt in seinem Vorwort von 1950 bei: „The synthesis of blood is still going on.“ (S. III).

²³ Die Mehrheit gehörte auch der röm.-katholischen und nicht der anglikanischen Kirche an.

²⁴ Howes (1951: 156ff).

Der gesamte Lebensstil war in der Tat ziemlich britisch eingefärbt, Gibraltar wurde unter anderem auch deswegen, aber auch wegen seiner Nähe zum Mutterland weniger als Kolonie verstanden.²⁵ Für Grossbritannien war Gibraltar "a corner of England" im südlichen Europa.²⁶ 1981 riskierten die Gibraltarer allerdings, als Bürger 2. Klasse, nämlich als "citizens of British Dependent Territories" eingestuft zu werden; das Unterhaus stimmte dieser Lösung zu, das Oberhaus verhinderte sie aber schliesslich.²⁷

2.3 Die rechtlichen Grundlagen

Was die realen Grössenverhältnisse betrifft: 1948 zählte man 18'554 Gibraltarer, 2'918 niedergelassene Ausländer (Statutory Aliens) und 2'228 andere Ausländer, wovon 2'079 Spanier, 74 Portugiesen und 43 Italiener (und 4 Schweizer). Zum Total von 23'700 der Zivilbevölkerung sind noch 4'760 der Garnison hinzuzuzählen. Das gleiche Total von 23'700 ist im weiteren zu unterteilen zwischen den 21'472 *British Subjects* und den 2'228 *Aliens*.²⁸ Von den rund 2'000 Spaniern dürften 200-300 politische Flüchtlinge aus der Zeit des spanischen Bürgerkriegs gewesen sein. Schliesslich kommen noch die Tagespendler wohl grösstenteils spanischer Nationalität von rund 8'000 hinzu. Infolge der allgemeinen Zunahme der Bevölkerung kam es bis 1992 in den Hauptkategorien zu leichten Verschiebungen: Vom Total der rund 30'000 Einwohner waren rund 20'000 Gibraltarer, 5'000 andere britische Bürger und 5'000 Nichtbriten (zumeist Marokkaner, welche an die Stelle der vormaligen spanischen Pendler getreten waren).²⁹ 1991 und 1998 waren die Grössenordnungen etwa die gleichen.³⁰ Die Gibraltarer waren jedenfalls nicht, wie von spanischer Seite zum Beispiel 1977 erklärt wurde "artificially

²⁵ Aussenminister Lord Carrington soll gesagt haben, wenn die Spanier schwarz oder Chinesen wären, wäre Gibraltar wie Rhodesien oder Hongkong abgetreten worden. Zit. in *El País* vom 4. August 1987, vgl. Gold (1994: 4).

²⁶ Gold (1994: 157).

²⁷ Harvey (1996: 165).

²⁸ Howes (1951: 147ff). Levie (1983: 126) nennt für die sensible Kategorie der "other British" für 1979 eine wesentlich höhere Zahl, nämlich 6'760.

²⁹ Gold (1994: 1).

³⁰ UN-Report A/AC.109/1999/5, zitiert auf dem Internet: <http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/does/gibraltar.pdf>.

³¹ Artikel von Juan Roldan in der Times vom 30. September 1977, Entgegnung von Joshua Hassan vom 14. Oktober 1977, Duplik durch den spanischen Botschafter in London, Manuel

imported".³¹ Gegen die Auffassung, dass Gibaltars Bevölkerung als erst später hinzugekommen kein Selbstbestimmungsrecht habe, richtete sich die Erklärung des gibraltischen Regierungschefs Peter Caruana vom Juni 1999 vor dem UN-Komitee der 24: Sehr viele andere Völker seien ebenfalls nur eingewandert und könnten in Nord und Südamerika, in Australien und andern Orts ihr Selbstbestimmungsrecht ausüben.³² Zudem könnte man, wie es auch der die Sache Spaniens examinierende Völkerrechtler Michael Hofer tut, der spanischen Argumentation entgegenhalten, dass die um 1703 in Gibraltar residierenden Spanier auch nicht "Urvolk" seien, sondern selber Okkupanten, welche die Mauren vertrieben haben.³³

Zur Umschreibung der Ausgangslage gehören auch einige Bemerkungen zum Vertrag von Utrecht von 1713, der noch immer die völkerrechtliche Grundlage für die Auseinandersetzung bildet. Mit diesem Vertrag trat Spanien den 1462 von Kastilien eroberten, das heisst den "Moors" abgenommenen, über zwei Jahrhunderte später 1704 von den Briten während des spanischen Erbfolgekrieges sozusagen im Auftrag der österreichischen Habsburger eroberten Felsvorsprung in einem rechtsgültigen Akt für immer ab. Wichtig war die Schlussbestimmung von Art. 10, der bestimmt, dass die Krone von Spanien, falls die Krone von Grossbritannien ihre an sich unbeschränkten Besitzrechte vergeben wolle, ein Vorbezugsrecht habe. 1830 erhielt Gibraltar den Status einer britischen Kronkolonie. Auslegungsdifferenzen ergaben sich, weil Spanien die Meinung vertrat, dass Grossbritannien mit dem Abbau des kolonialen Status, das heisst mit dem Ausbau des örtlichen Selbstbestimmungsrechts eine Abtretung zu Gunsten der Gibraltarer statt der Spanier vorge-

Fraga Iribarne, vom 23. Oktober 1977 in Morris/Haigh (1992: 60ff). Auch Diez (1992: 22) referiert, bei der Bevölkerung Gibaltars handle es sich nach spanischer Auffassung um "an artificial human group, with no cultural and ethnic identity of its own" (S.22).

³² Interessant ist in dieser Rede die Identifikation mit allem, was nach der britischen Besetzung kam, durch den gemeinsamen Plural: "It is true that we were not here before 1704." Vgl. dazu auf dem Internet: <http://www.gibnet.com>.

³³ Hofer (1996: 60ff und 178) bemerkt, dass man nach UN-Kriterien wegen der zu geringen Grösse der aktuellen Bevölkerung Gibaltars nicht den Status eines "Volkes" zubilligen könne.

³⁴ Spanien brachte diesen Standpunkt im Hinblick auf die sich abzeichnende Entwicklung bereits 1964 vor der UNO ein. Vgl. Morris/Haigh (1994: 14).

nommen und damit den Vertrag von Utrecht gebrochen habe.³⁴ Der britische Standpunkt ging hingegen davon aus, dass man sehr wohl partielle Selbstbestimmung einführen kann, ohne damit die Souveränitätsverhältnisse zu ändern.³⁵ Etwas ungewohnt ist die Verwendung des Terminus "Verfassung" für ein unselbständiges Gebilde und eine 1969 dekretierte und nicht über eine Volksabstimmung eingeführte Grundordnung.³⁶ Der Begriff findet sich in der Literatur aber bereits für die Bezeichnung der Verhältnisse vor 1969, als es einzig den City Council mit Exekutivfunktion und keinen Legislativ Council gab.³⁷ Die Verfassung von 1969 bestimmte in ihrer Präambel, dass Gibraltar "part of Her Majesty's dominions" sei, dass HMG den Gibraltaren – "to the people of Gibraltar" – die Versicherung abgegeben habe "that Gibraltar would remain part of Her Majesty's dominions unless and until an Act of Parliament, provides otherwise" und dass HMG nie Vereinbarungen treffen werde, "under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their freely and democratically expressed wishes".³⁸ Die spanische Deutung dieser Reform war und ist sicher zutreffend, dass die lokale Verfassung eine zusätzliche Hürde für die Abtretung an Spanien bedeutete. Andererseits hatten die Briten im Utrechter Vertrag von 1713 ein bequemes Mittel gegen zu weitgehende Unabhängigkeitswünsche. Die gewährte Selbständigkeit hat insofern einen sehr prekären Status, als der britische Gouverneur jederzeit, wenn es ihm nötig erscheint, Gibraltar wiederum unter die direkte Herrschaft Grossbritanniens stellen kann.³⁹

³⁵ Z.B. Commonwealth-Minister Lord Shepard im Juli 1968. Vgl. Morris/Haigh (1994: 42).

³⁶ Churchill hat den Begriff "Verfassung" offenbar auch im Zusammenhang mit Malta gebraucht mit der sinnigen Bemerkung: "It is not easy to make a constitution for a battleship." zit. nach Bradford (1971: 196). Zu den verfassungsrechtlichen Fragen bis 1969 vgl. vor allem Frederick Maddens Dokumentensammlung, London 2000.

³⁷ Der Exekutivrat von 1946 bestand aus 6 Offiziellen und 6 Gewählten (durch allg. Männerstimmrecht von Bürgern über 21, später über 18). Der 1969 eingeführte Legislativrat umfasste 15 Sitze von Gewählten und 2 Sitze ex officio. Seine Mehrheit war bestimmend für die vom Gouverneur vorgenommene Ernennung des Ministerpräsidenten. Wahlberechtigt waren alle Briten, die mindestens seit 6 Monaten niedergelassen waren. Gibraltar führt, einem Staatsgebilde gleich, auch eine eigene Währung: ein dem Sterling gleichgestelltes Pfund.

³⁸ Morris/Haigh (1992: 46). Originalsprache des Vertrages ist Lateinisch.

³⁹ Die Androhung des "direct rule" ist 1996 im Zusammenhang mit den Schmuggler-Wirren auch ausgesprochen worden. Groom (1997: 24) betont: "The UK government has reserve powers in all matters concerning Gibraltar and these constitute the essence of its colonial status."

Indessen ist noch anzumerken, dass im Utrechter Vertrag nur der Fels ("the Town and the Castle, together with the port, fortifications and forts thereunto belonging") erfasst ist, nicht seine Verbindung mit dem Festland, die von Spanien erst 1815 und eigentlich nur provisorisch abgetreten wurde. Spanischerseits wird betont, man habe die Landverbindung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nur zur Verfügung gestellt, um wegen des Gelbfiebers nötig gewordene temporäre Aussiedlungen zu ermöglichen; die Briten seien dann geblieben und hätten 1904 einen Zaun errichtet.⁴⁰ Die Frage des Verfügungsrechts über die Landverbindung ist insofern von Bedeutung, als im Zweiten Weltkrieg auf diesem Teil der 1935 errichtete Flughafen stark ausgebaut wurde.⁴¹ Grossbritannien stellte sich auf den Standpunkt, auch der Isthmus befinde sich seit 1838 unter ausschliesslich britischer Jurisdiktion.⁴²

Der Utrechter Vertrag schloss "territoriale Jurisdiktion" ausdrücklich aus, wie er auch die Seeverbindung und die Landverbindung nur bedingt gestattete und dem "Katholischen König" das Recht gab, Massnahmen gegen den Schmuggel zu ergreifen. Der Vertrag von 1713 wurde in mehreren "Randbestimmungen" von britischer Seite klar missachtet, auch etwa mit der Gewährung der 1713 ausdrücklich verbotenen jüdischen Niederlassungen, und dennoch blieb "Utrecht" im zentralen Punkt die massgebende Grundlage.

2.4 Die historiographische Ausgangslage

Das Interesse für das Thema im engeren, das heisst die Besitzverhältnisse betreffenden Sinn scheint, wenn man auf die Publikationen und deren Nutzung⁴³ abstellt, gegenwärtig nicht sehr gross zu sein. Zur Gibraltar-Frage ist

⁴⁰ Diez (1992: 21).

⁴¹ Gold (1994: 5).

⁴² Die Richtigkeit dieser Position wurde allerdings 1981 vom sog. Kershaw Report des Unterhauses angezweifelt, vgl. Groom (1997: 43).

⁴³ Hinweise auf die Intensität der Nutzung des Publizierten vermittelt die Ausleihe der Cambridge University Library; diese Angaben sind aufschlussreiche Indikatoren, auch wenn sie über die direkte Konsultation dieser Werke innerhalb der Bibliothek nichts aussagen. Vgl. im folgenden die Benutzungshinweise der zitierten Literatur. Bradford (vgl. Anm. 1) wurde 1971 angeschafft und bisher nie ausgeliehen; Howes (vgl. Anm. 19) wurde 1993 angeschafft und ebenfalls bisher nie ausgeliehen. Eine wesentlich stärkere Benutzung erfuhr die einzige rechtswissenschaftliche Arbeit dieses Korpus, nämlich Howard S. Levie mit 11 vorangegangenen Ausleihungen seit 1983. Diese dezidiert für die Rückgabe an Spanien eintre-

in jüngster Zeit keine grundlegende Studie erschienen, hingegen ist einiges zumal in der Zeit der wachsenden Spannungen während der 1960er und 1970er Jahre publiziert worden.⁴⁴ Stellvertretend für diese Literatur steht zum Beispiel das 1974 erschienene Buch von George Hills, das mit Bezug auf die jüngsten Grenzrestriktionen sein letztes Kapitel mit dem Titel „Gibraltar's Last ‚Siege‘; The First Stage 1965-1972“ überschreibt.⁴⁵ Die beste, weil ausführlichste und erst nach der heissesten Konfliktphase verfasste Darstellung ist diejenige von D.S. Morris und R.H. Haigh von 1992. Doch auch sie, obwohl auf eine sachliche, chronologisch gehaltene Beschreibung des Gangs der Dinge bedacht, ist nicht ohne politische Parteinahme: Auf das Vorwort, in dem J.J. Bossano, Regierungschef von Gibraltar, die Verdienste der Gibraltarer im Kampf um das Selbstbestimmungsrecht würdigt, folgt das Vorwort der Autoren mit einer Widmung an die Adresse der „heroes and heroines of Gibraltar“ mit einer Anerkennung ihrer grossen Anstrengungen im Widerstand gegen „prolonged adversity“ der nicht explizit genannten spanischen Seite.⁴⁶ Als zweite wichtige – die Publikation von 1992 ergänzende – und vor allem die Jahren 1980-1993 gut dokumentierende Quelle sei die 1994 erschienene Arbeit von Peter Gold genannt, der, wie der emphatische Titel aus spanischem Mund („Ein Stein in Spaniens Schuh“) zeigt, weniger pro-britisch eingestellt ist und die spanische Betrachtungsweise (insbesondere durch die Zeitung *El Pais*) in seine Darstellung stärker einbezieht.⁴⁷ Als dritte, die beiden vorangegangenen Publikationen ergänzende Abhandlung sei der 1997 publizierte Aufsatz von A.J.R. Groom hervorgehoben: Im Titel „A Pebble in the EU's Shoe“ variiert er das bekannte Diktum, indem er sagt, dass Gibraltar

tende und durch Familienbande mit Gibraltar geprägte Arbeit ist von einem emeritierten Völkerrechtler der St. Louis University Law School verfasst. In seinem Schlusswort spricht er um 1982 die Überzeugung aus, dass Gibraltar sicher noch vor Ende des Jahrhunderts wieder spanisch sei, einzige Frage sei es, wieviel Jahre vor der Jahrhundertwende, vgl. Levie (1983: 117).

⁴⁴ Es fällt auf, dass in der Darstellung etwa von D. George Boyce der „Decolonialisation and the British Empire, 1775-1997“ (Honkong 1999) Gibraltar mit keinem Wort erwähnt wird.

⁴⁵ Vgl. Hills (1974). Eine andere, dem Volk von Gibraltar gewidmete Publikation, diejenige des Gouverneurs der Jahre 1978-1982, ist ebenfalls auf die Konfliktfrage ausgerichtet und bezeichnet die Periode von 1969-85 als 15. Belagerung, vgl. Jackson (1987), seit der Anschaffung 1988 sechs Mal ausgeliehen. Harvey (1996: 171) spricht gar von der 16. Belagerung.

⁴⁶ Morris/Haigh (1992), 1992 angeschafft, bisher nur zweimal, 1996 und 1999, ausgeliehen.

⁴⁷ Gold (1994) wurde 1994 angeschafft und bisher nur zweimal, 1988 und 1999, ausgeliehen. Zum Diktum „stone in the shoe“, vgl. Anm. 173.

ein Kieselstein im Schuh der EU sei, und damit zum Ausdruck bringt, dass mit dem guten Willen aller das Problem zu lösen sei.⁴⁸ Morris/Haigh, Gold und Groom bilden also die hauptsächlichen und sekundären Quellen; Primärquellen (zumeist öffentliche Erklärungen) sind nur über diese einbezogen.⁴⁹ Weitere Dokumente, insbesondere von EG-Institutionen, konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht einbezogen werden; es lässt sich aber trotzdem ein recht deutliches Bild herstellen, wobei mit der gelegentlichen Freigabe von Primärakten sicher kleinere Modifikationen angebracht werden müssen und insbesondere zusätzliche Informationen gewonnen werden können. Mehr Aufschluss werden wir haben, wenn die von Nicholas Diggle, Cambridge, erarbeitete Dissertation zur Gibraltar-Frage vorliegen wird.⁵⁰

Der Grundstock dieser Arbeit besteht aus den 20 Monographien, die in der Cambridge University Library zum Thema zur Verfügung stehen. Davon sind nur drei spanischer Herkunft, und alle drei beschäftigen sich mit der Frühzeit und gehen nicht auf die Vorgänge nach 1945 ein.⁵¹ Eine befasst sich mit einer Darstellung aus dem frühen 17. Jh.⁵², eine andere mit dem Schmuggel im 19. Jh.⁵³ Die dritte dieser Publikationen (es handelt sich um eine Übersetzung) ist vor allem wegen des von einem irischen (und entsprechend antikolonialistisch eingestellten) Militärgeschichtler verfassten Vorworts doch auch für die Konstel-

⁴⁸ Vgl. die Angaben in der Bibliografie.

⁴⁹ Als besondere Quellen seien noch das britische Weissbuch von 1965 und die spanischen Rotbücher von 1965 und 1967 genannt, vgl. Gold (1994: 18).

⁵⁰ Ihm verdanke ich die Hinweise auf die Zeitschriftenartikel von Diez-Hochleitner und Groom, die als solche über den Bibliothekskatalog nicht erfasst und entsprechend nicht auffindbar sind. Diez, der vor dem Hintergrund der Golf-Krieg-Erfahrung schreibt, ist Titularprofessor für Völkerrecht an der autonomen Universität von Madrid, und Groom ist Leiter des Departements für Internationale Beziehungen an der Universität von Kent in Canterbury.

⁵¹ Zur neuesten Zeit wird die Position Spaniens in den beiden Aufsätzen wiedergegeben: Diez-Hochleitner mit seinem ganzen Beitrag von 1992 sowie Groom mit dem Abschnitt „Spanish Policy and Perceptions“, Groom (1997: 40ff). Auch der Völkerrechtler Michael Hofer (1996: 180) geht von einer spanischen Perspektive aus, er kommt zum Schluss, dass der Utrechter Vertrag von 1713 als nichtig eingestuft werden könne, nicht wegen des Prinzips der „ungleichen Verträge“ und nicht wegen des damals noch nicht gültigen allgemeinen Gewaltverbots, sondern wegen des damals bereits als unrechtmässig eingestuften Zwangs gegen einen Fürsten (Philipp V.), der im damaligen Konflikt um Thron und Leben fürchten musste.

⁵² Alonso Hernandez del Portillo: *Historia del Gibraltar. Algeciras* (o.J., um 1993).

⁵³ Rafael Sanchez Mantero: *Estudios sobre Gibraltar, Política Diplomacia y Contrabando en el Siglo XIX*. Cadiz 1989.

lationen nach 1945 interessant: Sir Charles Petrie, korrespondierendes Mitglied der Königlichen Spanischen Akademie für Geschichte, will darin 1955 zu Handen der britischen Meinung die Annahme widerlegen, dass der Anspruch auf Gibraltar nur aus Francos Küche komme; der Anspruch würde unter jedem spanischen Regime bestehen, ob von der Rechten oder der Linken. Der Verfasser, der in seinen Ausführungen ohne zu zögern von "British occupation" und von "original owners" spricht, meint, es sei nicht klug, wenn Grossbritannien auf seinen Rechten beharre. Es habe doch einzig zur Sicherung seines Handels an verschiedenen Orten der Welt Souveränitätsrechte etabliert; wenn diese Voraussetzung nicht mehr nötig sei, dann könne es doch auf diese verzichten, wie es sich den "respect and sympathy of the world" bewahren könne, sofern es die Sprache von 1955 und nicht mehr diejenige von 1855 rede. Und wenn die USA ihre Militärbasen (wie 1953 in Spanien) ohne Souveränitätsansprüche etablieren können, dürfte dies auch für Grossbritannien möglich sein. Petrie räumte ein, dass die "position of the present inhabitants of Gibraltar" gesichert sein müsse, er liess sich aber nicht darüber aus, wie dies zu geschehen habe. Wichtiger war ihm der Gedanke, dass die Gibraltar-Frage das britisch-spanische Verhältnis nicht belaste und den Zusammenhalt der westlichen Zivilisation "against its enemies" nicht beeinträchtige.⁵⁴

3. DIE ENTWICKLUNG BIS 1970

Wenn Spanien Gibraltar zurückgewinnen wollte, welche Möglichkeiten hatte es, seine Ambition zu verwirklichen? Schliesst man die militärische Besetzung aus, die aus mehreren Gründen nicht in Frage kam⁵⁵, hätte es versu-

⁵⁴ In der Einleitung zu Pla (1955: 19ff) betont Petrie auch, dass Senor Pla kein Falangist, sondern ein Liberaler sei. Pla (1955: 155) schliesst seinen bis 1945 führenden Text mit der Bemerkung, Spanien werde auf eine günstige internationale Konstellation warten "for a chance to throw off the paralysing yoke and finally free their national territory from every kind of foreign servitude." Der Titel wurde 1955 angeschafft und einmal, 1989, ausgeliehen.

⁵⁵ Einmal wegen des militärischen Kräfteverhältnisses zwischen Grossbritannien und Spanien, dann wegen der zu erwartenden Intervention der USA und schliesslich wegen des so nicht zu lösenden Problems der Bevölkerung Gibaltars. Beim Abzug der letzten britischen Infanterie-Truppen, deren ursprüngliche Aufgabe die Verteidigung Gibaltars gegen Spanien war, erklärte Gibaltars Regierungschef im Mai 1991, niemand befürchte, dass Spanien mit Gibraltar mache, was der Irak mit Kuwait getan habe, vgl. Gold (1994: 178).

chen können, 1. Grossbritannien in einem irgendwie gehaltenen Handel bilateral zu einer Abtretung zu bewegen, 2. die Bevölkerung von Gibraltar ebenfalls bilateral für sich zu gewinnen, 3. im multilateralen Kontext die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft zu erhalten und/oder 4. mit unilateralen Sanktionen verschiedener Art Grossbritannien zur Preisgabe seines Anspruchs zu bewegen. Die erste Variante war die durchgehend praktizierte, wobei Spanien im Gegenzug wenig zu bieten hatte; die zweite Variante kam in Anbetracht der ausgesprochen anti-spanischen Grundhaltung der grossen Bevölkerungsmehrheit nicht in Frage; die beiden letzten Varianten waren durchaus möglich – und wurden auch genutzt.

3.1 Die Druckversuche im multilateralen Rahmen der UNO

Spanien wurde erst 1979 Mitglied des Europarates, erst 1982 Teilmitglied der NATO und erst 1986 Mitglied der Europäischen Gemeinschaft. Bevor es sein Anliegen allenfalls in diesen Gremien vorbringen konnte, musste es sich mit der UNO begnügen, der es seit 1955 angehörte. Spanien brachte in der Tat bereits an der ersten UN-Generalversammlung, an der es teilnehmen konnte, nämlich derjenigen von 1956, die Gibraltar-Frage auf.⁵⁶ Zu einer etwas vertiefteren Auseinandersetzung kam es aber erst 1963, als die Gibraltar-Frage vor das Spezialkomitee der 24 für Dekolonisation (Trusteeship Committee) gebracht wurde, als dieses in der Folge mit Anträgen an die Generalversammlung gelangte und diese wiederum Resolutionen diskutierte und verabschiedete. 1964 befand das Komitee, dass die Resolution Nr. 1514 vom 14. Dezember 1960 zur Beendigung des Kolonialregimes auf Gibraltar anwendbar sei. In der Folge kam es zu wiederholten Diskussionen, Erklärungen und Verabschiedungen. So wurde Grossbritannien 1967 mit 73:19 Stimmen bei 27 Enthaltungen aufgefordert, unverzüglich mit Spanien Verhandlungen zu führen "with a view to putting an end to the colonial situation in Gibraltar" und in der Meinung, dass die "colonial situation in Gibraltar could only be liquidated when Spanish national unity and territorial integrity were restored".⁵⁷ Später wurden die Formulierungen verschärft und sogar Fristen

⁵⁶ Bradford (1971: 197).

⁵⁷ Morris/Haigh (1992: 36 und 43). Unterstützt wurde die Resolution (abgesehen von Spanien) von allen kommunistischen Ländern ausser Albanien, von allen arabischen und allen lateinamerikanischen Ländern ausser Mexiko, von einer Mehrheit der asiatischen und von man

gesetzt. Grossbritannien musste sich rechtfertigen und zum Teil auch Scheinverhandlungen führen, es betonte aber, dass die Resolutionen keinen bindenden Charakter hätten, dass Grossbritannien die Verpflichtungen der UNO einhalte, insbesondere Art. 73, und dass der Beschluss von 1967 "unworthy of the UN" sei.⁵⁸

In den 1970er Jahren versickerte das Thema auf der Ebene der UNO. Ausenminister Mauri's bereits zitiertes Votum von 1974 war das letzte der vorliegenden Dokumentation. In den 1970er Jahren verlegte sich Spanien darauf, mit selbst dekretierten Belagerungsmassnahmen sein Ziel zu verfolgen, wobei es diese unter anderem als Massnahmen verstand, die den UN-Beschlüssen Nachdruck verliehen. Das Gibraltar-Thema tauchte in späteren Jahren wohl von Zeit zu Zeit wieder auf, seine Erörterung war aber höchst beschränkter Bedeutung. So gestattete sich der spanische König Juan Carlos im September 1986 bei seinem ersten Auftritt im Rahmen der UNO die Bemerkung, die Situation von Gibraltar sei ein ungerechtfertigter Anachronismus.⁵⁹ Die UNO sollte, diesmal jedoch nicht für die Spanier, sondern die Gibraltarer, erst in den 1990er Jahren wieder wichtig werden.

3.2 Die unilateralen Druckversuche

Die spanischen Restriktionen im Verkehr mit und von Gibraltar setzten schon 1964 ein, mit schärferen Kontrollen und einer Reduktion der Öffnungszeiten des Grenzübergangs um eine Stunde⁶⁰, 1966 wurde der Autoverkehr völlig unterbunden und der Luftraum massiv eingeschränkt, für Militärflugzeuge sogar ganz unterbunden.⁶¹ Im gleichen Jahr unterband Spanien alle Liefe-

chen afrikanischen Ländern. Spanien wurde von den folgenden europäischen Ländern unterstützt: Griechenland, Irland, Italien und Portugal. Unter den Enthaltungen finden sich etwa Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Österreich und die USA (die deutschen Staaten sind noch nicht in der UNO).

⁵⁸ Morris/Haigh (1992: 37 und 44). Art. 73 und 74 von Kap. XI bestimmten, dass die Interessen der Bevölkerung der unabhängigen Territorien zu fördern seien. Zur Uno-Frage vgl. auch Levie (1983: 93ff).

⁵⁹ Von gibraltischer Seite wurde das Argument prompt zurückgegeben: Die spanischen Ansprüche auf Gibraltar seien vielmehr ein Anachronismus, vgl. Gold (1994: 108).

⁶⁰ Morris/Haigh (1992: 16ff).

⁶¹ Grossbritannien gelangt deswegen an die ICAO, diese fühlt sich aber nicht zuständig, vgl. Morris/Haigh (1992: 30).

rungen von frischen Lebensmitteln (Fisch, Früchten und Gemüse). 1968 wurde der Personenverkehr eingeschränkt, im Juni 1969 die Grenze vollständig geschlossen mit der Konsequenz, dass auch die rund 5000 spanischen Pendler (ein Drittel der Arbeitskräfte) ausgeschlossen wurden und, wenn man vom Wasserweg absieht⁶², der Personenverkehr nur noch über die wöchentlich zweimal bediente Luftlinie über Madrid nach London möglich war. Im Oktober 1969 kam die Unterbrechung der telefonischen Verbindungen hinzu, sodass Umwege über Malta und Marokko gesucht werden mussten. Die Blockade wurde, wenn man der temporären Wiederherstellung der Telefonverbindung während Weihnachten 1976 und 1977 absieht, erst 1982 teilweise und erst 1985 schliesslich ganz aufgehoben. Diese Massnahmen hatten auf der politischen Ebene zur Folge, dass sie Grossbritannien zu etwas verbindlicheren Verhandlungen nötigten, zugleich aber die anti-spanische Haltung der Gibraltarer verschärften.

3.3 Die bilateralen Verhandlungen mit Grossbritannien

Die britische Seite musste bilaterale Verhandlungen führen, anfänglich tat sie es mit eingeschränkter Agenda – die Souveränitätsfrage durfte oder sollte nicht diskutiert werden –, anschliessend lockerte sie vor dem Hintergrund der UNO-Debatten ihre Haltung, war grundsätzlich offen und fand sich damit ab, dass unterschiedliche Grundauffassungen erörtert wurden; schliesslich wandte sie sich vor allem praktischen und technischen Fragen zu. 1966 wollte Grossbritannien, das sich seines Rechtsvorteils bewusst war, den Streit vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag bringen, dies aber lehnte Spanien, das sich seines Rechtsnachteils bewusst war, mit dem Argument ab, dieses Vorgehen stünde im Widerspruch zur UNO, die eine schnelle Dekolonisation wünsche.⁶³

Ein mittleres Verhandlungsziel hätte die Errichtung einer gemeinsamen Herrschaft, eines Kondominiums, sein können. Ernsthaft wurde dieses Modell wohl nie angestrebt, aber in der Öffentlichkeit von Zeit zu Zeit erörtert, etwa

⁶² Gleichzeitig, im Juni 1969, wurde allerdings der Fährtbetrieb nach Algéciras aufgehoben und im August 1973 auch das Anlegen von in Gibraltar registrierten Schiffen in Algéciras verboten.

⁶³ Morris/Haigh (1992: 26ff).

der nicht besonders ernst gemeinte Vorschlag, dass Prinzen der britischen und spanischen Königshäuser als jährlich alternierende Generalgouverneure eingesetzt werden könnten.⁶⁴ Die Kondominium-Formel (in der Literatur auch "Andorra Solution" genannt) wäre nur im Fall einer wirklichen Pattsituation in Frage gekommen, und diese bestand nicht. Bezeichnenderweise war es die schwächere Seite, die solche Modelle ansprach, während die stärkere Seite keinen Grund hatte, darauf einzugehen.

Der Abzug der britischen Truppen war kein zentraler Verhandlungspunkt, und wenn Grossbritannien seine Bestände reduzierte, dann tat es dies völlig unilateral auf Grund strategischer und finanzieller Überlegungen und nicht im Sinne einer Konzession gegenüber Spanien. Der spanisch-britische Bilateralismus sollte erst mit dem Lissabonner Abkommen von 1980 eine gewisse Belebung erfahren. Doch konnten Fortschritte auch in späteren Jahren im britisch-spanischen Bilateralismus trotz des 1987 zustande gekommenen Londoner Abkommens kaum erzielt werden.

3.4 Die Auswirkungen auf das Verhältnis zu den Gibraltaren

Für das britische Regime war es bereits 1944 klar, dass es nach dem Krieg den Selbstbestimmungsgrad der Bevölkerung von Gibraltar verbessern sollte, einerseits um dem allgemeinen Programm der Dekolonisierung zu entsprechen, andererseits um den spanischen Ansprüchen ein zusätzliches Hindernis entgegenzustellen.⁶⁵ Schon 1942 hatte sich eine auf mehr Selbstbestimmung bedachte Bewegung konstituiert, die Association for Advancement of Civil Rights (AACR), die schon bald und bis 1987 die massgebende Kraft in Gibraltar sein sollte. Ein erster 5köpfiger Legislativrat, der aber noch vom Gouverneur eingesetzt war, wurde 1950 geschaffen. 1964, nachdem Spanien im Vorjahr die Gibraltar-Frage vor die UNO gebracht hatte, kündigte es eine "Verfassungsänderung" mit der im Mai 1969 dann realisierten Schaffung eines für innere Belange zuständigen "Legislative Council" an, wie es später, wiederum nach einer Verschärfung des spanischen Drucks (mit Luftraumrestriktionen), aber auch als Reaktion auf die Deolonisationsforderung der UNO von 1968 eine Volksbefragung ansetzte, die erwartungsgemäss ein

⁶⁴ Gold (1994: 106).

⁶⁵ Morris/Haigh (1992: 1 und 153).

überwiegendes Ja von 95,46% für ein Verbleiben unter britischer Souveränität brachte.⁶⁶ Die Gibraltarer blieben lange, insbesondere in den Jahren der Belagerung mit dem limitierten Selbstbestimmungsrecht zufrieden, d.h. sie wollten nicht mehr und insbesondere keine Mitsprache in einem nationalen Parlament.⁶⁷ So bedeutete es für sie auch keine Verlockung, wenn ihnen nach Francos Tod und im Hinblick auf die spanischen Autonomiepläne von spanischer Seite in Aussicht gestellt wurde, dass sie im Falle einer Integration in die spanische Nation mehr Rechte erlangen würden.⁶⁸

Direkte Verhandlungen zwischen spanischen und gibraltischen Stellen gab es keine; dies hätte auf der einen Seite den Vorstellungen, wer über die Souveränität verfügte, widersprochen und wäre auf der anderen Seite wegen der fehlenden Kompetenz in ausserpolitischen Angelegenheiten nicht möglich gewesen. Es ist leicht einsehbar, dass die spanischen Repressionen die Bevölkerung von Gibraltar unter sich näher zusammenrücken liessen und sie zugleich Gibraltar noch stärker an die Seite Grossbritanniens banden. Der massive Druck, den Spanien auf Gibraltar ausübte, führte zu einer entsprechend entschiedenen Bekenntnis zur britischen Zugehörigkeit und, wie der gibraltische Ministerpräsident Joseph Garcia 1982 bemerkte, zur vielleicht erstmaligen Herausbildung einer gibraltischen Identität. Im September 1986 bekräftigte Garcia, die Gibraltarer seien ein aus vielen Teilen Europas gebildetes Volk mit eigener Identität: "...we are neither British, nor Andalusian, but Gibraltarian (...) a combination of Mediterranean and Anglo-Saxon cultures."⁶⁹

Diese geschlossene Haltung erlitt nur kleinere Risse, als 1968 eine kleine Gruppe von Anwälten und Geschäftsleuten (the "Doves") glaubte, die Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse mit einer Annäherung an Spanien auffangen zu können. Im "Gibraltar Chronicle" vom 4. April 1968

⁶⁶ Morris/Haigh (1992: 12 und 32-34).

⁶⁷ Die Gibraltarer waren im Unterhaus nicht vertreten. 1990 griff zwar das Tory-Mitglied Robert Key eine ältere Idee auf, den rund 162'000 Menschen der 14 abhängigen Gebiete (neben Gibraltar etwa der Insel St. Helena, Falkland-Inseln, Karibische Inseln) 2 Sitze im Unterhaus einzuräumen, vgl. Gold (1994: 210). In einem Unterhaus-Bericht vom Juni 1999 ist davon die Rede, dass eine Vertretung im Oberhaus vorgesehen werden könnte.

⁶⁸ Leitartikel im El País vom 28. März 1980, Gold (1994: 22).

⁶⁹ El País vom 21. September 1986, zit. nach Gold (1994: 107). Eine Kontroverse entstand um die Frage, ob Garcia die Gibraltarer auch als "British out of convenience" bezeichnet habe.

erklärte sie, sie könnte sich ein britisch-spanisches Kondominium statt des veralteten Regimes des Utrechter Vertrags vorstellen; sie ernteten jedoch innerhalb der gibraltischen Gemeinschaft massive und zum Teil auch gewalttätige Reaktionen.⁷⁰ Etwa zehn Jahre später (1977) bildete sich – zeittypisch und zeitgleich mit anderen Regionalbewegungen – eine Autonomistenpartei, welche unter spanischer Verfassung Autonomie forderte, wie sie für die Basken und Katalanen in Aussicht gestellt wurde. Diese Gruppe beteiligte sich erfolglos an den Wahlen von 1980 und verlor dann schnell wieder an Bedeutung.⁷¹ Selbst Kräfte wie die Dockgewerkschaft, die mit der britischen Politik zutiefst unzufrieden war und dies mit massiven Streiks zum Ausdruck brachte, waren nicht für eine Annäherung an Spanien zu haben. Später, als man sich in der zunächst als bedrohlich empfundenen Belagerungssituation eingerichtet hatte, begann man sogar in der möglichen Wiedereröffnung der Grenzen gegen Spanien die grössere Bedrohung zu sehen. Im Juli 1969 bot Spanien der gesamten festen Wohnbevölkerung von Gibraltar die spanische Staatsbürgerschaft an, erntete aber nur Gelächter.⁷²

Maurice Harvey würdigte den Übergang von der Unselbständigkeit in die Teilselbständigkeit mit der Feststellung, dass sie anders als im Falle Zyperns und Maltas ohne Unruhen und Wirren vonstatten gegangen sei.⁷³ Dies erklärt sich gewiss zu einem grossen Teil mit Spaniens drohenden Ansprüchen. Grössere Autonomie konnte allerdings immer ein Postulat der Opposition sein, wie umgekehrt zu starke Willfährigkeit gegenüber dem Mutterland (insbesondere in Steuerfragen und Fragen der öffentlichen Einrichtungen) Opposition hervorrief. Die erste Regierungspartei, die von Joshua Hassan geführte AACR, war aus der Opposition geboren, sie verfolgte das Ziel der “free association” (wobei wohl das “free” zu betonen war) und hatte die Integration with Britain Party (IWBP), die eben mehr “integration” wollte, als kleineren Gegenspieler neben sich, bis sich als grösserer Gegenspieler in den späteren 1970er Jahren unter der Leitung von Joe Bossano die Gibraltar Democratic Movement (GDM) bildete, das mit der Forderung nach noch mehr Selbstbe-

⁷⁰ Die Vorschläge aus dem Chronicle vom 4. April 1968 (S.39), vgl. Levie (1983: 138ff).

⁷¹ Morris/Haigh (1992: 75, 89, und 164f.), Gold (1994: 19).

⁷² Times vom 6. Juli 1969: “...this offer is regarded here as completely and utterly ludicrous. (S. 49).

⁷³ Harvey (1996: 164).

stimmung dann als Gibraltar Socialist Labour Party (GSLP) 1988 die lokale “Macht” eroberte und auch heute zusammen mit einem Regierungspartner noch immer innehat.⁷⁴ Die Gibraltar Social Democrats (GSD), welche unter der Führung von Peter Caruana 1996 die lokalen Regierungsgeschäfte übernahmen, sprachen sich ebenfalls für eine moderne Verfassung aus. Das Unabhängigkeitspostulat wurde allerdings auch von der Liberal Party (Joseph Garcia) mitgetragen (z.B. mit der Forderung, dass das “House of Assembly” zu einer “National Assembly” werde und die beiden ex officio-Mitglieder durch zwei gewählte Mitglieder ersetzt würden).

* * *

Die verschiedenen, analytisch auseinandergehaltenen Bereiche interferierten natürlich und bildeten letztlich eine Gesamtheit: Wie die Thematisierung in der UNO die Verhandlungsbereitschaft der Briten förderte, förderten die Restriktionsmassnahmen die Abwehrhaltung in Gibraltar, aber auch die Erwartung, von Grossbritannien für die in Kauf genommenen Benachteiligungen entschädigt zu werden.⁷⁵ Alles in allem hatten die Wechselwirkungen den Charakter einer Eskalation: Auf die Einführung der neuen Verfassung vom Mai 1969 reagierte Spanien im Juni 1969 mit der vollständigen Grenzschiessung, und diese wiederum provozierte die zum Beispiel im Dezember 1969 beschlossene 4 Mio. £-Hilfe.

4. DIE ENTWICKLUNG NACH 1970

4.1 Der EG-Beitritt Grossbritanniens von 1973

Die Frage, wie sich die Gemeinschaftspolitik der EG auf die Gibraltar-Frage auswirke, taucht in der Literatur zum ersten Mal im Zusammenhang mit der Tatsache auf, dass am 1. Oktober 1970 ein Präferenzabkommen zwischen der EG und Spanien in Kraft trat und Spanien, wenn Grossbritannien – nach den 1963 und 1967 gestoppten Anläufen – demnächst EG-Mitglied würde,

⁷⁴ Den besten Überblick über die inneren Vorgänge gibt Harvey (1996: 159ff.).

⁷⁵ Die Briten hatten immer wieder grössere Unterstützungsprogramme beschlossen, die hier nicht im einzelnen referiert werden sollen.

seine Gibraltar-Grenze wieder öffnen müsse. Spanien rief am 17. November 1970 Brüssel gegenüber seinen Souveränitätsanspruch in Erinnerung und erklärte, dass der Einbezug Gibaltars in die geplanten britische EG-Mitgliedschaft im Widerspruch zu den UNO-Resolutionen stünde.⁷⁶

Grossbritannien schenkte innerhalb dieses grösseren Geschäfts der Gibraltar-Frage offenbar wenig Beachtung. Es ist möglich, dass sich Grossbritannien sagte, dass diese Frage sich ohnehin in seinem Sinn werde regeln lassen; wahrscheinlicher ist jedoch, dass man eine Einbusse auf diesem Nebenschauplatz in Kauf zu nehmen bereit war. Die meisten Interpretationen gehen dahin: Die "wider interests in Europe" im Auge und darum auf Brüssel fixiert, habe man in Gibraltar nur "a small and increasingly costly appendage" gesehen.⁷⁷ Wie Grossbritannien 1973 Mitglied wurde, blieb, was in der Literatur erstaunlicherweise keine Kommentare provozierte, die Blockade erhalten, und der britische Labour-Aussenminister James Callaghan erklärte sogar, dass er Spaniens Bewerbung um eine EG-Mitgliedschaft begrüssen würde.⁷⁸

Gemäss den Römerverträgen von 1957, Artikel 227(4) werden auch diejenigen Gebiete als Teile der Gemeinschaft eingestuft, für welche die Gemeinschaftsmitglieder die Aussenbeziehungen innehaben. So wurde auch Gibraltar zu einem Gebiet der EWG, allerdings mit Ausnahmen, welche im britischen Beitrittsvertrag von 1972 in Art. 28 festgehalten sind: 1972 wurde Gibraltar (wie 1985 im Fall der spanischen Kanarischen Inseln) aus der Mehrwertsteuer, der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik und dem gemeinsamen Aussenzoll ausgenommen. Diese wohl als Vorteil verstandenen Ausnahmen (insbesondere die letzte) könnten sich im Streit mit Spanien auch als Nachteil erweisen. Die Gibraltarer verstehen sich als regulärer Teil der Gemeinschaft, der insbesondere auch die vier Grundfreiheiten der Mobilität beanspruchen darf. Die Freiheit der Güter ist aber gerade nicht gesichert, hinge-

⁷⁶ Moris/Haigh (1992: 54 und 161). Gibraltar musste keine Beiträge an den EG-Haushalt bezahlen und war auch im Europäischen Parlament nicht vertreten.

⁷⁷ Harvey (1996: 171).

⁷⁸ Im Mai 1979 sollte es zu einem Regierungswechsel kommen; die Tories verfolgten in dieser Frage aber grundsätzlich den gleichen Kurs, sie nahmen einzig in der Frage der Gibraltar-Subventionen eine restriktivere Haltung ein.

gen die Freiheit der Dienstleistungen (z.B. der Versicherungen). Man habe die meisten Direktiven (Richtlinien) selber umgesetzt, und die lokale Gesetzgebung sei über 90% durch EU-Recht bestimmt.⁷⁹ Der Bevölkerung von Gibraltar (auch den rund 2'500 regulären EU-Bürgern) wurde zunächst keine Repräsentation im Europäischen Parlament zugestanden. 1998 erhob Spanien Einspruch gegen den Einbezug Gibaltars in die Wahlen, und die britische Unterhausmehrheit war ebenfalls gegen einen solchen Schritt.⁸⁰ Es brauchte einen Entscheid der Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (also des Europarates und nicht des EuGH), diesen Zustand, die Vorenthaltung von EU-Rechten, als nicht korrekt zu verurteilen.⁸¹

4.2 Das Lissabonner Abkommen von 1980

1980 sollte es zu dem später zwar nie recht umgesetzten, aber doch eine einigermaßen freundschaftliche Basis bildenden Lissabonner Abkommen kommen. Den Anfang des Weges dorthin bildeten bezeichnenderweise britisch-spanische Strassburger-Gespräche vom November 1977 anlässlich Spaniens Aufnahme in den Europarat und der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie führten offenbar zu einer gewissen Entspannung und insbesondere auch zu einem erstmaligen Entgegenkommen auf spanischer Seite: Der spanische Aussenminister Marcelino Oreja erklärt sich an einer Konferenz vom 30. Januar 1978 vor Auslandjournalisten bereit, Gibaltars spezielle Identität anzuerkennen, wenn die Dekolonisation einmal stattgefunden habe, und den Briten den Flottenstützpunkt zu lassen,

⁷⁹ Madden (2000: 534) verweist auf den Auslegungsstreit, ob Gibraltar selber Direktiven umsetzen dürfe oder dies dem Mutterland überlassen müsse. Gold (1994: 203) neigt zur Auffassung, Gibraltar hätte gar nicht selber umsetzen dürfen. Groom (1997: 30ff.) bemerkt, dass weniger die Zuständigkeit und mehr die Nachlässigkeit, mit der die Regierung Bossano die Direktiven umsetzte, ein Problem war. Das britische Aussenministerium und Commonwealth-Ministerium gehen in ihrem Bericht vom Juni 1999 davon aus, dass Gibraltar selber umsetzen müsse, Grossbritannien aber gegenüber der EU für die Umsetzung verantwortlich sei.

⁸⁰ Spanische Veto-Androhung vom 30. April 1998 und Unterhausentscheid vom 12. August 1998, vgl. Madden (2000: 534). Gibraltar ist seit 1880 durch 6, seit 1984 durch 7 britische Europa-Parlamentarier (die Gibraltar in Europe Representation Group, GERG) indirekt vertreten, die seit 1984 durch die Legislative von Gibraltar einstimmig zu wählen sind, vgl. Mariaud (1990: 106).

⁸¹ Entscheid vom 18. Februar 1999.

wenn sie die spanische Souveränität über Gibraltar einmal anerkannt hätten. Die wichtigste Erklärung betraf aber den Vertrag von Utrecht: "I do not think that either Spain or Britain should tie itself down to a treaty which was signed in 1713. Spain prefers to look upon Gibraltar in a present day context and not in terms of the Treaty of Utrecht, if that is possible."⁸²

Spanien durchlief innenpolitisch eine gewisse Aufbruchphase, andererseits war es vorübergehend einem stärkeren aussenpolitischen Druck ausgesetzt: 1976 hatte sich Spanien aus der Westsahara zurückgezogen, es hielt aber an den Kanarischen Inseln fest, deren Zugehörigkeit – wiederum analog zu anderen Autonomiebewegungen – um 1978 von einem kleinen Teil der spanischen Inselbewohner selbst, aber vor allem von der Mehrheit der OAU in Frage gestellt wurde.⁸³ Im Gegenzug, und hier spürte Spanien die positive Seite der europäischen Vergemeinschaftung, erklärte die Regionalversammlung des Europarates am 18. Oktober 1979, dass die Kanarischen Inseln "europäischer Natur" seien.⁸⁴ Auch innenpolitisch stand die konservative spanische Regierung unter einem gewissen Druck: Sowohl die sozialistische Opposition als auch insbesondere die Bewohner der Gibraltar benachbarten und der Arbeitslosigkeit stark ausgesetzten Campo-Region waren für eine Aufhebung der Grenzsperr.

Auf der britischen Seite waren ebenfalls Zeichen einer gewissen Nachgiebigkeit zu spüren, doch stand ihr kaum Konzessionsmaterial zur Verfügung, das sie im Gegenzug zu einer allfälligen Aufhebung der Blockade sozusagen hätte einwerfen können. Alles in allem gewinnt man den Eindruck, dass Grossbritannien an einer EG- und an einer NATO-Mitgliedschaft Spaniens interessiert war; einmal wegen der Erschliessung des spanischen Marktes, zum anderen wegen der Stärkung der europäischen Südflanke.⁸⁵ Die USA, die im zentralen Referenzwerk von Morris und Haigh kaum auftauchen, dürften diese Entwicklungsperspektive gefördert haben.⁸⁶ Kam hinzu, dass nach

⁸² Morris/Haigh (1992: 79).

⁸³ Die kanarische Unabhängigkeitsbewegung MPBIAC wurde von Antonio Cubillo angeführt und war in Algerien stationiert. Marokko und Mauretanien, die den vormals spanischen Sahara-Teil unter sich aufteilen wollen, stimmten als einzige OAU-Mitglieder gegen den Beschluss.

⁸⁴ Antrag von Mota Amaral, Präsident Lokalverwaltung der Azoren, (Morris/Haigh 1992: 166).

⁸⁵ Gold (1994: 207).

⁸⁶ Entsprechende Erklärungen von Präsident Ford und Aussenminister Kissinger im Frühjahr

der Verselbständigung Indiens und Pakistans und nach dem Rückzug aus Suez und Sudan der Fels einen Teil seiner militär-strategischen Wichtigkeit eingebüsst hatte und die Kosten der verschiedenen Zuschüsse den britischen Haushalt belasteten.

Das am 10. April 1980 von den beiden Aussenministern Lord Carrington und Marcelino Oreja in Lissabon unterzeichnete Abkommen ging von der Feststellung aus, dass eine Stärkung der bilateralen Beziehungen ein Beitrag zur westlichen Solidarität sei und die Gibraltar-Frage in einem freundschaftlichen Geist gelöst werden sollte. Im Handel des "take and give" bestand die britische Konzession im Anerkennen, dass die UN-Resolutionen Leitlinien der Verständigung bilden würden und Spanien über jedes Thema (also auch über die Souveränitätsfrage) verhandeln könne und dass sogar als spanische Zielsetzung explizit "the re-establishment of the territorial integrity of Spain" bei voller Berücksichtigung der gibraltischen Interessen in das Abkommen aufgenommen wurde. Die spanische Konzession bestand hauptsächlich darin, dass in Art. 3 die Wiederherstellung der direkten Verbindungen in der Region, also die Aufhebung der Blockade, vereinbart wurde. Ferner musste Spanien hinnehmen, dass Grossbritannien ohne Einschränkung am Willen festhalte, das in der Verfassungspräambel von 1969 festgeschriebene Selbstbestimmungsrecht der Gibraltarer zu respektieren. Dank dieser Klausel ging Grossbritannien überhaupt kein Risiko ein, in der Souveränitätsfrage Konzessionen machen zu müssen.⁸⁷ Grossbritannien machte bezeichnenderweise auch keinen Druck, als der erste Termin für die Gespräche zur Umsetzung des Abkommen verstrich, ohne dass etwas geschah.

Ausserhalb der Verhandlungen erklärte Aussenminister Oreja allerdings, dass Spanien das lokale Selbstbestimmungsrecht nur anerkennen werden, sofern es nicht die nationale Zugehörigkeit betreffe – denn die Frage der Souveränität "does not and never has belonged to them".⁸⁸ Die Gibraltarer selber waren trotz des erneuten britischen Versprechens, ihren Willen zu respektieren, unglücklich über das Abkommen. Einmal aus formalen Gründen: sie wurden nicht einbezogen und nicht einmal vorher konsultiert; dann aus inhaltlichen

1975 (Morris/Haigh, S. 83).

⁸⁷ Text des Abkommens in Morris/Haigh (1992: 91/92), und in Gold (1994: 214) im Anhang.

⁸⁸ Erklärung vor der Cortes vom 16. April 1980

Gründen: die in Aussicht gestellte Aufhebung der Grenzsperrung könne jederzeit wieder rückgängig gemacht werden, und sie bringe vor allem die Gefahr einer Überschwemmung durch spanische Arbeitssuchende. Zudem wollten sich die Gibraltarer neuerdings als dritte Option zwischen den beiden Zugehörigkeiten die Unabhängigkeit vorbehalten.⁸⁹

Die Befürchtung, von spanischen Arbeitssuchenden überflutet zu werden, nahm zu, als der auf den 1. Januar 1986 vorgesehene EG-Beitritt Spaniens näher rückte. Im Oktober 1982 lösten die aus den Wahlen als Sieger hervorgegangenen spanischen Sozialisten ihr Versprechen ein, indem sie die Grenze im Dezember 1982 limitiert (d.h. für in Gibraltar niedergelassene Briten und Spanier und einen Übertritt pro Tag) öffneten.⁹⁰ Gibraltar wollte nun sogar mit einer zeitweisen Schliessung der Grenze auf ihrer Seite reagieren.⁹¹ Eine ihrer Sorgen betraf die Frage, was mit den nach 1969 als Ersatz für die ausgeschlossenen Spanier angeworbenen und zum Teil gewerkschaftlich organisierten Marokkaner geschehen werde, wenn der Zustrom aus der spanischen Nachbarschaft, wo eine Arbeitslosigkeit von etwa 25% herrschte, einsetzen werde.

Andererseits war es sowohl der spanischen wie der britischen Seite klar, dass eine gemeinsame EG-Mitgliedschaft die Aufhebung der Grenzrestriktionen bedeutete. Spanien unternahm sozusagen einen "letzten Versuch" das Gibraltar-Problem in seinem Sinne zu lösen, damit nicht ein EG-Mitglied im Besitze von Territorium eines anderen EG-Mitgliedes sei: Die Gibraltarer, erklärte Aussenminister Fernando Moran an einer Pressekonferenz in Den Haag vom 14. Juli 1983, könnten alle ihre britische Staatsbürgerschaft behalten, weitere Vorschläge würde man demnächst der britischen Regierung und der EG unterbreiten. Primeminister Margaret Thatcher reagierte sogleich am 19. Juli 1983 mit einer Erklärung im Unterhaus, wonach ein "wide gulf" die beiden Regierungspositionen trennen würde und, was erstmals als vorgängige Beitrittsbedingung stipuliert wurde, es natürlich undenkbar sei, dass Spanien

⁸⁹ Morris/Haigh (1992: 93/94).

⁹⁰ Die Beschränkung auf niedergelassene Briten hatte den Sinn, keinen britischen Touristen-Transit aufkommen zu lassen, der dem vom britischen Spanien-Touristen benutzten Flughafen von Malaga hätte gefährlich werden können.

⁹¹ Morris/Haigh (1992: 114).

EG-Mitglied würde, solange es die Gibraltar-Grenze nicht geöffnet hätte; Madrid müsse in der Umsetzung von Art. 3 des Lissabonner Abkommens den ersten Schritt tun.⁹² Die 1984 manifeste Bereitschaft der Briten, nicht nur (wie der auf 99 Jahre abgeschlossene Pachtvertrag von Nanking dies vorsah) Hongkong zurückzuerstatten, sondern auch sozusagen dazugehörende, aber im unbeschränkten Besitz der Briten sich befindliche Gebiete, die Insel Viktoria und Halbinsel Kowloon, abzutreten, nährte in Spanien wiederum die Hoffnung, dass mit Gibraltar einmal Ähnliches geschehen könne.⁹³ Die Analogie ging allerdings nicht auf, weil im Fall der Abtretung an China die Mehrheit der davon betroffenen Bevölkerung zwar ebenfalls dagegen war, aber nicht wie im Falle von Gibraltar verfassungsmässig garantierte Selbstbestimmungsrechte hatte. Parallelen zur Nordirland-Problematik wurden indessen eher selten gezogen.⁹⁴

4.3 Der NATO-Beitritt Spaniens von 1982

Noch vor der EG-Mitgliedschaft war im Mai 1982 die NATO-Teilmitgliedschaft zustande gekommen.⁹⁵ Die bereits 1980/81 aktuelle Frage⁹⁶ wurde – selbstverständlich – nicht ohne Bezug zur Gibraltar-Frage diskutiert: Spaniens ausserpolitische Kommission erwartete, dass die NATO nicht nur das gesamte spanische Territorium (inkl. Inseln) zu ihrem Verteidigungsbereich mache, sondern auch die beiden afrikanischen Exklaven und die spanische Gibralt

⁹² Morris/Haigh (1992: 120).

⁹³ El País vom 25. Januar 1984 zit. in Gold (1994 73/74). Von spanischer Seite wird auch darauf aufmerksam gemacht, dass Grossbritannien keine Skrupel gehabt habe, die Insel Diego Garcia ohne Rücksicht auf die dortige Bevölkerung an Mauritius abzutreten, vgl. Diez (1992: 22).

⁹⁴ Die IRA versuchte zeitweilen, ihren Kampf für die Wiedervereinigung mit Irland auch auf dem Territorium von Gibraltar auszutragen. Nur knapp zur Erschiessung von drei IRA-Terroristen 1988 in Gibraltar, aber mit dem versprechenden Titel Anthony Babington: Military Intervention in Britain. From the Gordon Riots to the Gibraltar Incident. London 1990. S. 204ff.

⁹⁵ Vgl. Gold (1994: 55ff). Spaniens Beitritt zur WEU kann hier nicht auch noch einbezogen werden, weil ihr in der Lit. keine Beachtung geschenkt wird.

⁹⁶ Aussenminister Oreja erklärte bereits am 15. Juni 1980 in einem grossen Interview im "El País", dass die Regierung für 1981 den NATO-Beitritt anstrebe zit. in Gold (1994: 27). Die USA hätten 1981 den 1976 letztmals bekräftigten Stützpunkt-Vertrag neu aushandeln müssen, im Hinblick auf die offene NATO-Frage beschloss man, den bestehenden Vertrag einfach um 8 Monate zu verlängern.

tar-Aspiration mitfrage.⁹⁷ Es ging nicht so sehr um Gibraltar als darum, mit dem Gibraltar-Argument die innenpolitische Befürwortung des NATO-Beitritts zu fördern: Mit der in Aussicht gestellten Möglichkeit, dank der NATO-Mitgliedschaft Gibraltar zurückzugewinnen zu können, wollte die konservative Regierung den Widerstand der Linken gegen das atlantische Militärbündnis abbauen. Diese erklärte jedoch, dass zur Verteidigung der Gibraltar-Ansprüche eine NATO-Mitgliedschaft nicht nötig sei. Als die Mitgliedschaft im spanischen Parlament grundsätzlich angenommen wurde, forderten die Sozialisten in einer die Umsetzung erschwerenden Bedingung, dass Spanien erst beitreten solle, nachdem die NATO die spanische Souveränität über Gibraltar anerkannt habe. Auch diese Forderung war weniger für Gibraltar als gegen die NATO erhoben worden. Die Regierung stellte sich aber auf den Standpunkt, es sei realistischer und pragmatischer, die Gibraltar-Frage erst nach dem NATO-Beitritt aufzuwerfen.⁹⁸ Dieser Beitritt kam im Mai 1982 zustande, er galt aber nur für die politische und nicht für die militärische Dimension, zudem war noch völlig unklar, welche Aufgaben Spanien als das 16. Mitglied im Bündnis übernehmen sollte.⁹⁹ Unmittelbar nach dem Beitritt, am Bonner Gipfel vom Juni 1982, sprach Spanien den Wunsch aus, die NATO möge helfen, die Gibraltar-Frage zu lösen.¹⁰⁰ Spaniens Absicht, gestützt auf die NATO-Zugehörigkeit Gibaltars Marinebasis zu benutzen, wurde von Grossbritannien mit dem Argument sogleich widersprochen, dass die Basis wegen der fehlenden Landverbindung, das heisst der anhaltenden Blockade, nur beschränkt benutzbar sei.¹⁰¹ Andererseits blieb die Benutzung des spanischen Luftraumes für britische Militärflugzeuge noch längere Zeit ausgeschlossen. Dass mit der NATO- und der EG-Mitgliedschaft nicht sogleich eine Phase der grossen Eintracht eintrat, zeigten die spanischen Proteste gegen die Besuche des NATO-Oberbefehlshabers General Bernard Rogers im Oktober 1986 und des Kommandanten für Südeuropa, Admiral Cesar Pellini

⁹⁷ NATO-Generalsekretär Joseph Luns erklärte mehrfach, dass der Einbezug von Mellila und Ceuta nicht in Frage komme, vgl. Gold (1994: 56).

⁹⁸ Ministerpräsident Calvo Sotelo, Gold (1994: 33).

⁹⁹ Die sozialistische Regierung hielt im März 1986 wie versprochen ein Referendum über die NATO-Mitgliedschaft (und ein Verbot von Nuklearwaffen auf spanischem Territorium) ab und hoffte, dass sie mit kleineren Erfolgen in der Gibraltar-Frage die schliesslich auch so überwiegende Seite der Befürworter stärken könnte, vgl. Gold (1994: 101).

¹⁰⁰ Levie (1983: 121ff).

¹⁰¹ Morris/Haigh (1992: 111).

und im Januar 1987. Aussenminister Fernandez Ordonez ging am 14. Januar 1987 sogar soweit, an einer Pressekonferenz in London zu erklären, dass Kommunikationseinrichtungen der NATO aus Gibraltar entfernt werden müssten, weil der Felsen ein Teil Spaniens sei und Spanien sich nicht an der militärischen Dimension der NATO beteilige.¹⁰² Spaniens Verhältnis mit den USA war übrigens nicht das beste; die spanischen Sozialisten wollten eine Reduktion der Militärbasis Torrejon, und sie weigerten sich, wie man weiss, in die Aktionen gegen Libyen einbezogen zu werden.¹⁰³ Eine etwas umfassendere Verständigung zwischen Spanien und der NATO kam erst im Juni 1992 zustande. Doch noch im Juli 1997 legte Grossbritannien sein Veto gegen die vollständige Integration Spaniens in die Kommandostruktur der NATO ein, ohne allerdings Spaniens Preisgabe der alten Forderung zu erwirken.¹⁰⁴

Im internationalen Kontext ist Spaniens NATO-Beitritt vor dem Hintergrund des mit der sowjetischen Besetzung von Afghanistan und dem NATO-Doppelbeschluss nach 1980 wieder anwachsenden Ost-West-Gegensatz zu sehen.¹⁰⁵ Zugleich ist aber festzuhalten, dass der im April 1982 ausgebrochene Krieg um die Falklandinseln (Malevinas), das heisst dass die Infragestellung von deren Zugehörigkeit zu Grossbritannien, die mitunter in einer Parallele zur Gibraltar-Frage gesehen wurde, das britisch-spanische Verhältnis nur wenig belastete.¹⁰⁶ Peter Gold ist zwar der Meinung, dass das Aufkommen dieser Problematik die (ohnehin kaum vorangetriebene) Umsetzung des Lisabonner Abkommens verzögert habe.¹⁰⁷

¹⁰² Morris/Haigh (1992: 138ff), Gold (1994: 109ff).

¹⁰³ Gold (1994: 156).

¹⁰⁴ Groom (1997: 23).

¹⁰⁵ Der Flottenstützpunkt wurde 1980 wieder wichtiger, die britische Verstärkung der 6. US-Flotte im östlichen Mittelmeer kam von Gibraltar, vgl. Gold (1994: 21).

¹⁰⁶ Spaniens extreme Rechte gratulierte Argentinien zu seinem Vorgehen, die Gemässigten hielten die Zielsetzung für richtig, die gewaltsame Methode aber für falsch, in der UNO enthielt sich Spanien der Stimme, was als Distanzierung von Argentinien zu verstehen war, vgl. Morris/Haigh (1992: 109/110).

¹⁰⁷ Gold (1994: 3 und 37ff).

4.4 Die Brüsseler Erklärung von 1985

Am 27. November 1984 kam, im Sinne einer Verwirklichung des Lissabonner Abkommens von 1980, die sog. Brüsseler Erklärung zustande, in der Spanien endlich die vollständige Grenzöffnung auf spätestens den 15. Februar 1985 zugestand. Die am 4. Februar 1985 tatsächlich auch vorgenommene Aufhebung der Grenzsperrung war eine unvermeidliche Vorleistung für den EG-Beitritt.¹⁰⁸ Die Erklärung bekräftigte wiederum einerseits die Bereitschaft, die Souveränitätsfrage zu diskutieren, und andererseits das Versprechen, den Willen des Volkes von Gibraltar zu respektieren. Wichtig war die in Lit. c) festgehaltene Absicht, zum gegenseitigen Vorteil die Kooperation in Fragen der Wirtschaft, der Kultur, des Tourismus, der Luftfahrt, der militärischen Sicherheit und der Umwelt zu fördern.¹⁰⁹ Die Brüsseler Erklärung nahm, was die realen Massnahmen betraf, ein Regime vorweg, das 1986 mit Spaniens EG-Mitgliedschaft zur Normalität gehören sollte; der Beitrittsvertrag sah für Spanien allerdings ein Übergangsregime in der Personenfreizügigkeit von sieben Jahren vor.¹¹⁰ In der Folge war noch eine nicht unbedeutende Frage zu regeln, nämlich wer für die Pensionsansprüche der während der Grenzsperrung ausgeschlossenen spanischen Arbeitnehmer aufzukommen habe. Diese Angelegenheit wurde aber vergleichsweise problemlos zwischen den drei Parteien (Gibraltar, Grossbritannien und Spanien) gelöst.¹¹¹

Den Ende 1984 beschlossenen Brüsseler Prozess mit den mindestens jährlichen Treffen, von König Juan Carlos 1988 als "appropriate forum for discussion" gewürdigt, beurteilt Peter Gold nüchterner und zutreffender als ein Prozess, der in den acht Jahren seines damaligen Bestehens (1985-1993) "extremely unproductive" gewesen sei.¹¹² Das wurde auch nachher nicht besser. Nach dem Treffen vom Dezember 1997 fand mindestens bis Juni 1999 kein weiteres Gespräch mehr statt.

¹⁰⁸ Gold (1994: 80ff).

¹⁰⁹ Morris/Haigh (1992: 127/128) und bei Gold (1994: 216/217) im Appendix. Das Abkommen wurde von Aussenminister Moran als "biggest diplomatic success for Spain over the Rock since 1713" bezeichnet, in Morris/Haigh (1992: 128).

¹¹⁰ In Spanien wurde der auf den 1. Januar 1986 vollzogene EG-Beitritt in einer Volksabstimmung am 12. März 1986 gutgeheissen.

¹¹¹ Gold (1994: 104).

¹¹² Gold (1994: 205 und 29).

4.5 Der EG-Beitritt Spaniens von 1986

Am 28. Juli 1977 hatte die spanische Regierung bekannt gegeben, dass sie ein Aufnahmegesuch stellen werde; diesem Schritt waren analoge Gesuche von Griechenland schon am 12. Juni 1975 und von Portugal am 28. März 1977 vorausgegangen.¹¹³ Aussenminister David Owen erklärte im September 1977 ausdrücklich, dass man die spanische EG- und NATO-Mitgliedschaft unterstütze, ohne dies an Bedingungen in der Gibraltar-Frage zu knüpfen.¹¹⁴ Die durch "Regierungschef" Joshua Hassan repräsentierten Gibraltarer waren darob zunächst nicht alarmiert, denn auch sie gingen davon aus, dass die spanische EG-Mitgliedschaft das Problem in ihrem Sinne einer Lösung näher bringen werde.¹¹⁵ Ein Junktim ergab sich mehr aus der Sache als aus extra formulierten Forderungen: Spanien musste seine Grenzsperrung aufheben und tat dies, wie dargelegt, dann auch bereits 10 Monate vor Inkrafttreten des Beitritts.

Spanien erscheint im Prozess der EG-Süderweiterung und der NATO-Erweiterung nur beschränkt als Bittsteller, obwohl es durchaus auch selber an diesen Mitgliedschaften interessiert war; im Fall der NATO zum Beispiel, um sein Verhältnis gegenüber den USA aufzuwerten.¹¹⁶ Es sollte sich um 1980 zwar einem gewissen aus Frankreich und Italien wegen der Landwirtschaftsfragen aufkommenden Widerstand ausgesetzt sehen und konnte darum die britische Unterstützung gut gebrauchen.¹¹⁷ Im April 1978 lagen die Kommissionsberichte über die Beitrittskandidaten Griechenland, Portugal und Spanien vor, am 19. Dezember 1978 wurde die Aufnahme von Verhandlungen formell beschlossen, und im Frühjahr 1979 auch in Angriff genommen.

¹¹³ Die Cortes sprach sich am 7. September 1977 für eine Mitgliedschaft in der EG, aber unter Wahrung des Gibraltar-Anspruchs, und gegen eine Mitgliedschaft in der NATO aus. Am 17./18. November 1977 sprachen sich Cortes und Senat für die Mitgliedschaft im Europarat aus.

¹¹⁴ Morris/Haigh (1992: 75).

¹¹⁵ Erklärung vom Mai 1978 mit ausdrücklicher Gutheissung der Tatsache, dass Grossbritannien im Zusammenhang mit der Frage des spanischen EG-Beitritts kein Junktim mit der Gibraltar-Frage mache.

¹¹⁶ Gold (1994: 29).

¹¹⁷ Im Juni 1980 erhob der vom deutschen Kanzler Helmut Schmidt unterstützte französische Präsident Giscard d'Estaing Einspruch gegen Spaniens Beitritt bereits auf den 1. Januar 1983.

Bemerkenswerterweise wird in der Literatur nirgends ausgeführt, welche Position Gibraltar in Spaniens Beitrittsvertrag gegeben wurde. Nur nebenbei wird bemerkt, dass Grossbritannien 1987 im Disput um die Luftverkehrsordnung Spanien daran erinnert habe, es habe Gibaltars Status akzeptiert, indem es den Beitrittsvertrag unterzeichnet habe.¹¹⁸ Und diesem Status zufolge genießt Gibraltar die Personen- und die Dienstleistungsfreiheit. Immerhin wird darauf hingewiesen, dass anlässlich der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages vom 12. Juni 1985 beide Aussenminister, Fernando Moran und Geoffrey Howe in einem Notenaustausch erklärten, dass ihre je eigenen Positionen in der Gibraltar-Frage durch Spaniens Beitritt nicht tangiert würden.¹¹⁹ Nachdem Moran kurz darauf von seinem Amt zurückgetreten war, glaubte er sich die Indiskretion gestatten zu dürfen, dass man sich 1983 in der EG überlegt habe, ob der Verzicht auf Gibraltar zur Vorbedingung für den Beitritt gemacht werden sollte. Er, Moran, habe erklärt, dass in diesem Fall Spanien auf eine Mitgliedschaft verzichten würde.¹²⁰ Und einzig bei Mariaud findet sich der für den Streit um die Flughafen-Regelung wichtige Hinweis, dass Spanien im Moment der Unterzeichnung von 1985 einen Vorbehalt zu den Besitzverhältnissen bezüglich des Isthmus angebracht habe.¹²¹

Noch kurz vor Inkrafttreten der EG-Mitgliedschaft, im Dezember 1985, bekräftigte der spanische Aussenminister Fernandez Ordonez den alten Anspruch auf Gibraltar, er bezeichnete die Verhältnisse, wie 1986 der spanische Monarch und 1999 der spanische Botschafter ebenfalls vor der UNO als "anachronistisch und moralisch untolerierbar", aber auch leichter lösbar, "now that Spain and Great Britain are friends within the EC and the NATO and will be sitting at the same table discussing together".¹²² Dieser Annahme ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Spannungen gerade wegen der Gemeinschaft zunehmen konnten, weil die Differenzen zwischen den Erwartungen und dem Möglichen (oder möglich Gemachten) grösser wurden. Andererseits muss gesagt werden, dass es in der EG wohl kaum eine natürliche

und automatische Unterstützung des bereits zum Club gehörenden Mitgliedes Grossbritannien gegen den Neankömmling Spanien gab. Das war aus den verschiedensten Gründen so; die Haltung in den Fragen der Währungsunion etwa verschaffte den Briten nicht gerade viel Sympathien.¹²³ Das von Joseph Garcia einmal bemühte Argument, dass Grossbritannien immerhin 13 Jahre vor Spanien der Gemeinschaft angehörte, konnte auch nicht viel bewegen. Es sei auch daran erinnert, dass in der Gibraltar-Abstimmung von 1967 in der UNO ausser Dänemark und den damals noch nicht einbezogenen Deutschen alle 7 oder 9 EG-Mitglieder nicht auf der Seite der Briten standen.¹²⁴

Mit dem Inkrafttreten der gemeinsamen Mitgliedschaft änderte sich zunächst überhaupt nichts an der gibraltisch-spanischen Grenze: Auf beiden Seiten hatte man die Pässe zu zeigen. Als König Juan Carlos kurz nach dem Inkrafttreten der EG-Mitgliedschaft, im April 1986, seinen ersten offiziellen England-Besuch (nach dem privaten Besuch vom Januar 1978) abstattete, erklärte er in seiner Adresse an die beiden Kammern des Parlamentes, der wiederaufgenommene Dialog über die Gibraltar-Frage sei ein Schritt vorwärts, es bleibe noch ein langer Weg, was soviel bedeutete wie, dass die spanischen Ansprüche nicht aufgegeben seien, man sich aber Zeit lasse.¹²⁵ Die allgemeine Wirkung der Mitgliedschaft bestand darin, dass, wie Peter Gold im Zusammenhang mit Thatchers Spanienbesuch vom September 1988 sagt, – trotz des "Steins des Anstosses" – die beiden Mitglieder "could conduct themselves properly in the normal niceties of official head of government visits."¹²⁶

Auch im Falle der EG-Mitgliedschaft (wie derjenigen der NATO) wurde die Reibungsfläche teilweise und temporär eher vergrössert als verkleinert; dies, weil es eben mehr gemeinsam zu entscheiden gab, oder weil Spanien seine Mitgliedschaft nun nutzte, um sein altes Ziel zu verfolgen. Auf Grund der noch zu beschreibenden Vorgänge gewinnt man den Eindruck, dass letzteres si-

¹¹⁸ Gold (1994: 119).

¹¹⁹ Gold (1994: 94), Diez (1992: 25).

¹²⁰ Gold (1994: 95); ohne Quellenangabe!

¹²¹ Mariaud (1990: 106), gestützt auf Dokumente des Foreign- and Commonwealth Office vom Juli 1987.

¹²² Morris/Haigh (1992: 135).

¹²³ Gold (1994: 182).

¹²⁴ Vgl. oben S. 20.

¹²⁵ Erklärung vom 24. April 1986. Vor der UNO erklärte der Monarch aber noch im gleichen Jahr, Spanien wolle eine schnelle Lösung in seinem Sinne ("reintegration into the Spanish national territory") finden, 22. September 1986, vgl. Morris/Haigh (1992: 136 und 174).

¹²⁶ Gold, S. 146.

cher ebenfalls der Fall war und ist. Aus spanischer Position wird allerdings anders argumentiert: Da ist es Gibraltar selber, das zur Last erklärt wird, welche das gute Funktionieren der EG erschwere.¹²⁷ Alles in allem trifft das offizielle Statement Gibaltars zu: "Spanish accession into the European Community on 1 January 1986 opened a new dimension to the Gibraltar question, when Madrid moved from a policy of being content to safeguard their position over the Rock to one of actively using the Community as a vehicle to advance their claim."¹²⁸

Warum war die Gibraltar-Frage kein ernsthafter Diskussionsgegenstand der Beitrittsverhandlungen zwischen Spanien und der Gemeinschaft geworden? Spanien liess keinen Zweifel offen, das es am Anspruch festhalten werde und der Meinung war, mit Hilfe der Gemeinschaft zum Ziel zu gelangen. Und Grossbritannien hätte aus der Anerkennung seines Besitzes eine *conditio sine qua non* machen können, es war aber in einer Position der Stärke und des *beatus possidens* und hatte darum keinen Grund, in seiner Stärke und Grösse mit dieser doch sehr speziellen Frage seine allgemeine Politik zu belasten. Sonderbarerweise fand auch in Gibraltar, obwohl es in aussenpolitischen Belangen gar keine Kompetenzen hatte, eine Abstimmung über Spaniens EG-Beitritt statt, und noch erstaunlicher ist, dass das parlament am 29. November 1985 mit 8:7 Stimmen der Vorlage zustimmte.¹²⁹

4.6 Das Londoner Abkommen von 1987

Spaniens unversöhnliche Haltung war zunächst im Justiz-Bereich zu bemerken, als es sich im Mai 1987 weigerte, zwei Abkommen zu unterzeichnen.¹³⁰ Als dann die Transport-Minister am 24./25. Juni 1987 mit der 2. Liberalisierungsdirektive die Deregulierung des Luftverkehrs in den Verbindungen zwischen Regional- und Hauptflughäfen ("open skies") beschlossen,

¹²⁷ Diez (1992: 24/25). Gibraltar würde "increasing political cost" für die Institutionen der Gemeinschaft verursachen. "The truth is that the process of European integration suffers from an anachronistic situation."

¹²⁸ Internet: <http://www.gibraltar.gi>.

¹²⁹ Gold (1994: 96).

¹³⁰ Das eine betraf die Vermeidung von Doppelverurteilungen für das gleiche Vergehen, das andere betraf Fragen von Wirtschafts- und Währungsunionen, vgl. Gold (1994: 117).

opponierte Spanien, weil der Flughafen von Gibraltar als britischer Regionalflughafen eingestuft würde und dies dem spanischen Souveränitätsanspruch widerspreche.¹³¹ Spanien forderte die Ausklammerung Gibaltars aus dem Abkommen, und es stellte sich auf den Standpunkt, dass solche Fragen bilateral zwischen Spanien und Grossbritannien verhandelt und nicht im multilateralen Rahmen und schon gar nicht auf der Ebene des Europäischen Parlamentes beraten werden sollten. Grossbritannien war aber nur für einen auf drei Monate befristeten Versuch einer bilateralen Verständigung zu haben, weil es befürchtete, dass der Gibraltar-Flughafen andernfalls auf unbeschränkte Zeit ausgeklammert würde, wie Spanien umgekehrt fürchtete, dass nach Ablauf einer Befristung der Flughafen automatisch unter die Deregulierung falle. Beide Seiten lehnten aus diesen Gründen auch den von Belgien eingebrachten Kompromissvorschlag einer Verhandlungsfrist von einem Jahr ab.

Als mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 für derartige Fragen nicht mehr Einstimmigkeit, sondern nur noch Mehrheitsentscheide erforderlich waren, drohte Spanien sogar damit, gemäss der Formel des Luxemburger-Kompromisses von 1966¹³² mit der Berufung auf "nationale Interessen" ein Veto einzulegen.¹³³ In der britischen Presse fragte man sich, ob diese Opposition nicht andere Gründe hatte, nämlich das Bestreben, "Iberia" die nationale Fluggesellschaft noch für einige Zeit vor der internationalen Konkurrenz abzuschirmen.¹³⁴ Da die Regierung Thatcher mit ihrer Fundamentalopposition gegen den Delors-Plan¹³⁵ in der EG eher isoliert war, konnte Spanien hoffen, für seine Sicht der Dinge eine Mehrheit zu finden. Unter dem Druck, eine Lösung finden zu müssen, welche den Weg für alle 12

¹³¹ Gold (1994: 117).

¹³² Vgl. Rudolf Streinz: Die Luxemburger Vereinbarung. Rechtliche, und politische Aspekte der Abstimmungspraxis im Rat der Europäischen Gemeinschaften seit der Luxemburger Vereinbarung vom 29. Januar 1966, München, 1984.

¹³³ Hier wäre es speziell wünschenswert, Primärquellen konsultieren zu können.

¹³⁴ Times vom 2. Juli 1987, zit. nach Gold (1994: 120). Darum missfiel es Spanien auch in hohem Masse, dass eine Vertretung aus Gibraltar am Rande des Europäischen Parlaments für ihre Deutung der Dinge werben konnte; der auf eine inoffizielle Visite heruntergestufte, mehrmals verschobene Besuch fand schliesslich am 16. September 1987 doch statt. Der britische EG-Parlamentspräsident Lord Plump verlegte den Empfang aus Rücksicht auf die spanische Konservativen, die zusammen mit den Tories eine Fraktionsgemeinschaft bildeten, in die britische Botschaft, vgl. Morris/Haigh (1992: 142/143) und Gold (1994: 122).

¹³⁵ Plan zur Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa in 3 Stufen.

Mitglieder freimachte, wurde in bilateralen Verhandlungen das später noch zu erläuternde Londoner Abkommen vom 2. Dezember 1987 entwickelt und noch vor dem Treffen der EG-Transportminister vom 7. Dezember 1987 eine Verständigung darüber erzielt, dass die Deregulierung erst nach der Umsetzung dieses Abkommens auf Gibraltar angewendet werden könne und im übrigen kein Präjudiz in der Frage bedeute, unter wessen Souveränität Gibraltar falle. Peter Gold würdigt das Ergebnis als den ersten und nur dank dem Bestehen der EG-Strukturen zustande gekommenen Erfolg seit 283 Jahren.¹³⁶

Im Londoner Abkommen vom 2. Dezember 1987 wurde für den Flugplatz eine Art von Kondominium auf Verwaltungsebene – “in the idea to model it on Basle” –, entwickelt und damit die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Spanien der EG-Deregulierung des Flugverkehrs zustimmte.¹³⁷ Dem Abkommen war schon am 10. November 1987 eine Massendemonstration vorausgegangen, an der immerhin 16'000 Menschen teilnahmen, sowie eine Drohung der Handelskammer, die Umsetzung eines derartigen Arrangements zu sabotieren.¹³⁸ Im Februar 1988 reiste dann doch eine Delegation nach Basel, um sich vor Ort die bi-nationale Lösung anzusehen.¹³⁹ Die Briten wären bereit gewesen, den Spaniern in Gibraltar für spanische Flugpassagiere einen direkten, der britischen Kontrolle entzogenen, Zugang zu schaffen. Obwohl die erarbeitete Vereinbarung ausdrücklich festhielt, dass sie kein Präjudiz für die Souveränitätsfrage bilde, versagte ihr die (in dieser Sache von britischer Seite freiwillig und willentlich einbezogene) Legislative von Gibraltar die Zustimmung, indem sie einstimmig erklärte, Gibraltar dürfe nicht von der EG-Deregulierung ausgenommen und müsse in der EG-Ordnung ganz normal als regionaler britischer Flughafen behandelt werden.¹⁴⁰

Auf Seiten Gibaltars wollte man nicht einsehen, warum man Spanien auf dem Flughafen mehr Rechte einräumen sollte als anderen Ländern. Und die Eventualität, dass “Iberia” auf Gibraltar landen könnte, wurde von vielen ab-

¹³⁶ Gold (1994: 127ff.).

¹³⁷ Das Londoner Abkommen sah weiter die Regelung des Fährbetriebs nach Algéciras vor.

¹³⁸ Gold (1994: 124).

¹³⁹ Gold (1994: 93 und 133).

¹⁴⁰ Morris/Haigh (1992: 145-147). Groom (1997: 43 u. 45) bemerkt, dass Grossbritannien ohne weiteres auf Gibraltar hätte mehr Druck ausüben können.

gelehnt, weil man darin eine Art Trojanisches Pferd erblickte.¹⁴¹ Jedenfalls sah man im Versuch, den Anflug eines von Spanien kommenden Flugzeugs als Inlandflug zu behandeln, eine Attacke auf Gibaltars Integrität.¹⁴² Gibraltar klagte am Oktober 1989 beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) gegen das britisch-spanische Flughafen-Abkommen vom 2. Dezember 1987. Nicht nur Spanien, auch Grossbritannien hielt einen derartigen Rekurs für unzulässig, und der EG-Ministerrat sprach Gibraltar ebenfalls das Recht ab, weil es wegen seines speziellen Status keine eigene Aussenpolitik betreiben könne.¹⁴³ Und der EuGH entschied nach Anhörung vom 6. Mai 1992 am 29. Juni 1993, dass die Klage nicht zugelassen werden könne. Spanien drohte in den Jahren 1990-1993 mehrfach, unmittelbar neben Gibraltar einen zweiten Flughafen zu bauen. Die Verhandlungen führten aber bis zum heutigen Tag zu keinem Erfolg. Hingegen wurde im Entscheid 87/602 und allen folgenden Entscheiden zum Luftverkehr stets die Feststellung eingefügt, dass über den Gibraltar-Isthmus ein Konflikt besteht.¹⁴⁴

Spanien blockierte ohne zu zögern die am 26. Juni und am 1. Juli 1991 in Luxemburg getroffenen Beschlüsse, im Sinne einer Vorwegnahme des auf den 1. Januar 1993 schaffenden Binnenmarkt die Personenfreizügigkeit einzuführen, weil Grossbritannien das Gebiet von Gibraltar einbeziehen, Spanien es dagegen ausschliessen bzw. dort die Regeln für Aussengrenzen anwenden wollte. Noch ein Jahr später war die Frage nicht geregelt, weil auch die Flughafenfrage nicht geregelt war.¹⁴⁵ Andere Streitfälle kamen hinzu: z.B. die von Gibraltar ausgestellten und von der EG-Kommission gutgeheissenen ID-Karten, die von Spanien nicht akzeptiert wurden, weil sie in irgendeinem Punkt zu viel Souveränitätsambitionen zum Ausdruck brachten.

5. AUSBLICK

Man fragt sich, worin denn nun die Lösung des “Problems” bestehe. Dies führt allerdings sogleich zur Gegenfrage, ob es Lösungen überhaupt gebe

¹⁴¹ Gold (1994: 98).

¹⁴² Gold (1994: 101).

¹⁴³ Gold (1994: 165).

¹⁴⁴ Gold (1994: 182 u. 202).

¹⁴⁵ Gold (1994: 189).

und worin das Problem denn bestünde. Mit Lösung wäre in diesem Fall ein Entscheid gemeint, der eine Regelung erst herbeiführe. Um einiges wahrscheinlicher dürfte aber sein, dass es nur eine Lösung geben wird, die durch die sozio-ökonomische Entwicklung herbeigeführt und sozusagen "am Schluss" durch einen politischen Entscheid dann noch ratifiziert wird. Auch die Aufhebung der Grenzsperr und die hochgelobte Brüsseler Erklärung von 1984 sind eigentlich nur Früchte der allgemeinen, grösseren Entwicklung.

Die Politik wird also *mit* dem und nicht *gegen* den Trend laufen können. Und die Gibraltar-Frage wird weniger gleichsam vorweg über den Verhandlungsweg als über den Weg der allgemeinen Entwicklung gelöst, auf diese Weise eher "dissolved" als "resolved" werden. Bemerkenswert ist immerhin, dass die Gibraltar-Frage darüber als nicht geregelt und von allen drei Konfliktparteien als noch zu regeln verstanden wird. Darum auch die Diskussion in der Literatur welches die verschiedenen und welches die besten Lösungen seien.¹⁴⁶

Gibraltars Wirtschaft musste einen Weg finden, den kontinuierlichen Rückgang im militärischen Engagement des Mutterlandes zu kompensieren. 1980 stammten noch etwa 70% der lokalen Gemeindeeinnahmen vom britischen Verteidigungsministerium, um 1993 sollten es nur noch etwa 15% sein.¹⁴⁷ Bereits 1977 war dem "künstlichen Gebilde" die hohe Abhängigkeit von externen Faktoren und die entsprechende Unstabilität vorgehalten worden.¹⁴⁸ Mitte der 1980er Jahre setzte indessen in den Dienstleistungsbranchen ein enormer Boom ein, der sich natürlich sogleich auch im Bau-sektor niederschlug.¹⁴⁹ Der sich rasant entwickelnde Bankensektor füllt mittlerweile einen Teil dieser Lücke, die Gruppe der Briefkastenfirmen, die abgesehen von einer Jahresgrundgebühr, steuerfrei sind, einen anderen Teil.¹⁵⁰ 1989 bemühte sich Gibraltar, britische Unternehmen, welche Hongkong wegen der Abtretung an China verlassen wollten, ein neues Domizil

¹⁴⁶ Zum Beispiel bei Groszney (1993: 17ff.), und Groom (1997: 46).

¹⁴⁷ Gozney (1993: 10). Gold (1994: 178 u. 193) nennt für 1985 noch 25%.

¹⁴⁸ "Gibraltar: British or Spanish? The Economic Prospects, Witton House, London March 1977. Der unabhängige Bericht sprach sich für eine Integration in Spanien aus, vgl. Morris/Haigh (1992: 73ff u. 165).

¹⁴⁹ Vgl. Zahlen bei Gold (1994: 116ff und 138).

¹⁵⁰ Gozney (1993: 12ff).

anzubieten.¹⁵¹ Da sich Gibraltar nicht an den Aussenzoll der EU halten muss, kann es mit tiefen Tabakpreisen (und einem entsprechenden illegalen Export nach Spanien) weitere Einnahmen, d.h. etwa 20% der öffentlichen Gelder, generieren.¹⁵² Als Folge-Business kommen der Schmuggel von schwarz importierten Drogen aus Afrika und die Geldwäscherei hinzu.¹⁵³ Der Boom konnte (was seiner Natur entspricht) natürlich nicht anhalten: Jetzt hat man nicht ausgelastete Überkapazitäten, Fehlinvestitionen und Rückzüge ausländischer Investoren.¹⁵⁴

Gibraltar wird von Spanien als Parasiten-Gebilde eingestuft, das mit seinen *off shore*-Vorteilen und "korrupten Machenschaften" der spanischen Nachbarschaft Schaden zufüge, während Gibraltar selber die Spezialbedingungen als für Spanien und insbesondere spanische Firmen und die spanische Nachbarbevölkerung vorteilhaft einstuft. Von beiden Seiten wird – wenigstens theoretisch – gerne von einer idealen Osmose gesprochen, welche zwischen britisch Gibraltar und seiner spanischen Nachbarschaft entstehen könnte. Auf lokaler Ebene gibt es Tendenzen in dieser Richtung, auf spanischer Seite getragen von den lokalen Bürgermeistern, aber um einiges weniger von ihren Parteifreunden auf der Regionalebene (Andalusien in Sevilla) und schon gar nicht auf der nationalen Ebene in Madrid.¹⁵⁵

Im wesentlichen stehen drei Zukunftsvarianten im Vordergrund: 1. alles bleibt gleich, 2. Gibraltar wird völlig unabhängig, und 3. Gibraltar erhält einen Sonderstatus innerhalb der EU. Eine 4. Lösung, die darin bestünde, dass Gibraltar an Spanien gehe, ist höchst unwahrscheinlich, die 3. Variante könnte faktisch jedoch dieser Aspiration am nächsten kommen und von Spanien (trotz seiner Veto-Macht) vielleicht auch Unterstützung erhalten. Jedenfalls müsste sie, da Gibraltars Status jetzt durch den britischen Beitrittsvertrag von 1972 definiert ist, im Falle einer Änderung die Zustimmung aller EU-Mitglieder haben. Neben diesen Hauptvarianten gibt es weitere, z.B. die eines

¹⁵¹ Gold (1994: 163, 197 u. 212).

¹⁵² 1992/93 stammten 16 Mio. von 25 Mio. £ Zolleinnahmen vom Tabakhandel. Neben den 25 Mio. £ Zolleinnahmen kassierte die öffentliche Hand noch 45 Mio. £ Einkommenssteuern, vgl. Gozney (1993: 11 u.14).

¹⁵³ Gold (1994: 168ff.).

¹⁵⁴ Gold (1994: 211).

¹⁵⁵ Gozney (1993: 6).

Kondominiums¹⁵⁶, diese stehen aber ziemlich im Hintergrund und sind zum Teil auch Untervarianten der aufgeführten Hauptvarianten. Keine ernsthafte Variante ist offenbar auch die Totalintegration in das United Kingdom, eine Variante, die in Gibraltar nie viele, früher aber doch mehr Anhänger gefunden hat und auch von britischer Seite nicht angestrebt wird.¹⁵⁷ Die Status quo-Variante stellt eigentlich keine der drei Konfliktparteien zufrieden.

In dieser einigermassen ausgeglichenen Unzufriedenheit ist jedoch Gibraltar, das die direkten Konsequenzen zu tragen hat, der unzufriedenste Teil. 1988 brachte auf der politischen Ebene insofern eine ins Gewicht fallende Wende, als nach der 40jährigen Vorherrschaft der Konservativen in der Lokalregierung mit Joe Bossano die (neue) Linke die Mehrheit errang und diese, wie in den Wahlen versprochen, einen stärker auf Unabhängigkeit bedachten Kurs einschlug und für Gibraltar einen Status etwa wie Australien oder Kanada im Commonwealth anstrebte. Bossano erklärte am 14. Februar 1992 zur Eröffnung der neuen Legislaturperiode, dass er eine Verfassungsreform anstrebe, welche die Fragen der Sicherheit und der Aussenpolitik in die Kompetenz der EU delegiere, ohne deswegen Grossbritannien die Souveränitätsrechte wegzunehmen.¹⁵⁸ Der Unabhängigkeitswille drückte sich u.a. darin aus, dass Bossano eigene Aussenkontakte zu pflegen begann (von Washington bis nach Singapur), aber auch, was vorher undenkbar gewesen wäre, mit der spanischen Regierung¹⁵⁹, und dass er sich andererseits weigerte, innerhalb des Konsultationsprozesses im Rahmen der Brüsseler Erklärung von 1984 auf britischer Seite als Junior-Partner an den regelmässigen bilateralen Gesprächen mit Spanien teilzunehmen. Eigenstaatlichkeit wollte man in dieser Zeit auch über Umwege etappenweise gewinnen, indem man, allerdings erfolglos, in der Welt des Sport (FIFA und IOC) einen souveränen Status zu erlangen versuchte.¹⁶⁰ Gibraltar, das nicht Mitglied des Ausschusses der Regionen ist, errichtete aber erst 1996 ein Büro in Brüssel, während zum Beispiel der Kent County Council schon längst eines hatte.¹⁶¹

¹⁵⁶ Von Spanien 1991 nochmals als erwägenswert eingestuft und von Grossbritannien klar abgelehnt, vgl. Groom (1997: 40).

¹⁵⁷ Anders als es Frankreich mit den Überseegebieten oder die USA es mit Hawaii getan haben.

¹⁵⁸ Gold (1994: 196).

¹⁵⁹ Gold (1994: 136ff.).

¹⁶⁰ Gold (1994: 187ff.).

¹⁶¹ Groom (1997: 25).

Bossanos während der ersten Amtszeit von 1988-1992 betriebener Unabhängigkeitskurs wurde in den Wahlen vom Januar 1992 mit einer überwältigenden Mehrheit von 75,3% voll honoriert.¹⁶² Kurz darauf unterzeichnete Gibraltar in Brüssel ein wirtschaftliches Kooperationsabkommen mit Algéciras. Und am 10. September 1992 beteiligten sich 16'000 Personen zur Unterstreichung des Unabhängigkeitswillens am ersten Nationalfeiertag. Neben den mehr und mehr auf Ablehnung stossenden Selbstherrlichkeiten war es Bossanos forscher Unabhängigkeitsstil, welcher der Regierungspartei 1996 eine Wahlniederlage bereitete. Die GLS errangen nur noch 42,2% der Stimmen, die von Peter Caruana geführten GSD dagegen 52,2%.¹⁶³ Peter Caruanas Partei verfolgt nun eine gemischte Lösung: einerseits "to remain British" und andererseits "with modern links to the UK" in einer "revamped" Verfassung. Diese müsse Gibraltar insbesondere weg von der Liste der nicht selbstbestimmten Territorien bringen und so für immer die Diskussionen über spanische Souveränität beenden.¹⁶⁴ Die "moderne" Lösung könnte allerdings auch ziemlich alt sein, zum Beispiel in der Angleichung an den Status der königlichen Kanal-Inseln, die kein regulärer Teil des UK sind.

Wie zu Zeiten Bossanos nahm auch Caruana an der am 10. Dezember 1997 in London durchgeführten Gesprächen (gemäss Brüsseler-Abkommen von 1984) nicht teil und erklärte auch öffentlich, warum er dies nicht tat und was seine Erwartungen sind.¹⁶⁵ Gespräche in anderer Richtung waren jedoch schwierig. Als die Regierung von Gibraltar im Januar 1997 in Brüssel etwas zu bewegen versuchte, waren gerade drei wichtige Stellen mit Spaniern besetzt: die Kommissariate für Mittelmeerfragen (durch Manuel Marin) und institutionelle Angelegenheiten (durch Marcelino Oreja), aber auch die Präsidentschaft des Europäischen Parlaments (durch José Maria Gil-Robles),

¹⁶² Gold (1994: 193).

¹⁶³ Die Nationalisten, welche völlige Unabhängigkeit wollten, errangen 4,6% und diejenigen, die für eine Unabhängigkeit in Anlehnung an Spanien eintraten, nur 0,16% der Stimmen, vgl. Groom (1997: 25ff.).

¹⁶⁴ Internet: <http://www.gibraltar.freeuk.com/faq.html> (Oktober 2000). Im Oktober 1998 gab Caruana vor dem Royal Institute of International Affairs die Erklärung ab, dass man einerseits "close political ties with the UK and our British sovereignty" bewahren, andererseits aber auch "the greatest possible degree of self-government" anstreben möchte (zit. nach UN-Report vom 1. Juni 1999).

¹⁶⁵ Internet: <http://www.gibraltar.gov.gi>.

sodass sich die Gibraltar-Delegation mit dem britischen Kommissions-Vizepräsidenten Sir Leon Brittan begnügen musste.¹⁶⁶

Sowohl Bossano als auch sein Nachfolger Caruna wandten sich mehrfach auch an das UN-Komitee der 24, das sich 25 Jahre zuvor auf spanische Klagen hin für eine Dekolonisierung Gibaltars ausgesprochen hatte, um sich nun seinerseits gegen die britische Inaktivität zu wenden und in das im Hinblick auf das Ende des 20. Jahrhunderts eingesetzte Dekolonisationsprogramm einbezogen zu werden. Die UN-Charta war auch darum wichtig, weil mit ihrem Art. 103, der einen Vorrang der UN-Bestimmungen vor allen internationalen Abkommen postulierte, letztlich auch der Utrechter Vertrag von 1713 als überwindbar erschien.

Welches war Spaniens Haltung in der jüngeren Zeit? Spanien rechnete mit einer längeren Frist, bis es sein Ziel erreiche. 1985 nannte Aussenminister Moran eine Frist von etwa 25 Jahren.¹⁶⁷ Trotzdem versäumte man nicht, das Thema immer wieder anzusprechen. Noch vor dem Flugplatz-Abkommen spielte Ministerpräsident Felipe Gonzalez auf die Zollvorteile an, die sich Gibraltar ausserhalb der Union in unsolidarischer Weise verschaffe und trotzdem von der EU profitieren möchte.¹⁶⁸ Und als Primeminister Margaret Thatcher im September 1988 Spanien erstmals einen Besuch abstattete, erklärte Gonzalez, die Gespräche über Gibraltar seien kein Selbstzweck und müssten zu einer konkreten Lösung führen.¹⁶⁹ Als im November 1990 in Paris das Gipfeltreffen der OSZE stattfand, konnte es sich der gleiche Ministerpräsident nicht versagen, wenigstens in einem milden Nebensatz und ohne das "G-word" auszusprechen darauf hinzuweisen, dass "anachronistic relics" nicht weiterbestehen sollten.¹⁷⁰ Und im Februar 1991 verkündete der spanische Aussenminister Ordóñez, Gibraltar bilde in einer Welt, in der andernorts Mauern fallen, eine absurde Situation.¹⁷¹ Andererseits hatte man 1991 kein Problem, Gibraltar zurückzuverlangen und gleichzeitig die beiden nordafrikani-

¹⁶⁶ Groom (1997: 25).

¹⁶⁷ Gold (1994: 93).

¹⁶⁸ Times vom 13. Juli 1987, zit. bei Gold (1994: 120).

¹⁶⁹ Gold (1994: 145).

¹⁷⁰ Gold (1994: 172).

¹⁷¹ Gold (1994: 177).

schen Exklaven als Teil Spaniens, d.h. als spanische Regionen, eingestuft haben zu wollen.¹⁷²

Auf spanischer Seite war man in der Welt der Politik schnell mit dramatischen Formeln zur Hand. So erklärte Ministerpräsident Gonzalez gegenüber der "Financial Times" vom 9. Mai 1991: "For us, it is a stone in the shoe all day long.", was aber von "El País" sogleich relativierend entdramatisiert wurde.¹⁷³

Auf der praktischen und eher regionalen Ebene wurde der spanisch-gibraltische Gegensatz jedoch aufgeweicht, dies in erster Linie nach den Gesetzmässigkeiten der ökonomischen Interessen. So entschied Gibaltars Fernsehanstalt im Juli 1985, auch spanische Sendungen auszustrahlen, aber nicht etwa aus kulturpolitischen Erwägungen, sondern nur aus finanziellen Interessen, weil man auf diese Weise Einnahmen aus spanischen Werbespots generieren wollte.¹⁷⁴ Unter anderem war es auch möglich, 1988 mit aus Spanien importiertem Fels und Sand die bebaubare Fläche Gibaltars um ein Sechstel zu erweitern.¹⁷⁵ Und die grösste spanische Bank, Bilbao Vizcaya, zog es vor, in Gibraltar statt Luxemburg grosse Plazierungen vorzunehmen.¹⁷⁶

Andererseits sind die Verhältnisse so, dass schnell Streit aufkommt. Als im Januar 1999 ein spanisches Fischerboot beschlagnahmt wurde, weil es in Gewässern fischte, die Gibraltar für sich beansprucht, reagiert Spanien sogleich mit schikanös langen Zollkontrollen (mit Wartezeiten bis zu 6 Std.)¹⁷⁷ Eine wichtige Aufgabe Spaniens bestünde darin, die Herzen bzw. Sympathien der Gibraltariet zu gewinnen, insbesondere der jüngeren Generation, die nicht die Belagerungszeit erlebt hat und nicht entsprechend lebenslänglich geprägt ist. Schon im März 1984 hatte eine besonnene Stimme, Jesus Mosterin, Professor für Logik an der Universität von Barcelona, systematisch aufgezeigt, dass Spanien keine vernünftigen Gründe für eine militante Restitutionspolitik habe und nur Erfolge erzielen könne, wenn es mit seiner Drohpolitik aufhöre.

¹⁷² Gold (1994: 192).

¹⁷³ Gold (1994: 182).

¹⁷⁴ Gold (1994: 94).

¹⁷⁵ Gold (1994: 157).

¹⁷⁶ Gold (1994: 192).

¹⁷⁷ Britischer Regierungsbericht vom Juni 1999 (Internet: <http://www.fco.gov.uk>).

Doch gerade dieser Aufruf, der sogleich eine Gegenerklärung provozierte, zeigt, dass die Stimme der Vernunft sich nicht per se durchsetzen kann.¹⁷⁸

Wie stellte sich Grossbritannien zur Unabhängigkeits-Variante ein? Primeminister Margaret Thatcher erklärte im September 1988 kategorisch, man solle davon ausgehen: "Gibraltar will never be independent."¹⁷⁹ Aussenminister Douglas Hurd bekräftigte 1993, Selbstbestimmung sei "out of question".¹⁸⁰ Grossbritannien hat nicht wie 1945/48 in Palästina triftige Gründe, sein Position aufzugeben. Es war und ist, trotz gelegentlicher Klagen über die Last, die man gerne los wäre, für eine Unabhängigkeit ganz offensichtlich nicht zu haben und beruft sich in diesem Fall nicht auf das Selbstbestimmungsrecht, sondern auf den Vertrag von 1713. So erklärte Aussenminister Sir Geoffrey Howe 1985 den Gibraltarern, dass die Unabhängigkeits-Variante nicht in Frage komme, weil Grossbritannien im Falle eines Souveränitätsverzichts Gibraltar an Spanien abtreten müsste.¹⁸¹ Dieser Auffassung hielt 1992 Joe Bossano, der Regierungschef von Gibraltar, zu Beginn seiner zweiten Amtsperiode die Meinung entgegen, ein Vertrag aus dem 18. Jh. könne doch nicht heute das Recht "of European people to exercise self-determination" einschränken, wenn dieses Recht jedem anderen menschlichen Wesen zugestanden würde.¹⁸²

Für Grossbritannien stand Gibraltar nicht an der Spitze der Sorgenliste. Möglicherweise war es an der Weiterführung der Oberhoheit über Gibraltar nur wenig interessiert, konnte aber, weil es an der Erhaltung guter Beziehungen zu Spanien wesentlich stärker interessiert war, der Entlassung in die Unabhängigkeit nicht zustimmen. In diesem Punkt war die britische Position wohl willentlich inkonsistent: Während es jahrelang das Selbstbestimmungsrecht

¹⁷⁸ Artikel im "El País" vom 30. März 1984, Entgegnung von Eduardo Lopez Gil, Bürgermeister von San Roque in Cadiz vom 10. April 1984. Gold (1994: 76ff.), der diese Kontroverse vermittelt, bemerkt, der Disput zeige, "that emotion is no answer to logic".

¹⁷⁹ Gold (1994: 145).

¹⁸⁰ Gold (1994: 204).

¹⁸¹ Morris/Haigh (1992: 134). Der gibraltische Oppositionsführer Joe Bossano spielte allerdings in den 1980er Jahren mit dem Unabhängigkeitsgedanken, dies gestützt sogar auf die UNO-Erklärung zur Dekolonisation, welche Spanien mit anderer Zielsetzung 20 Jahre zuvor angerufen hatte, vgl. Gold (1994: 89).

¹⁸² Erklärung vom 9. Februar 1992 (Internet: http://www.Gibraltar.gov.gi/political_development/pol_dev_index.htm)

von Gibraltar als Schutz gegen spanische Ansprüche hochhielt, schützte es sich nach 1988 vor negativen Reaktionen Spaniens, indem es mit der Formel "self-administration, but no self-determination" Gibraltar das Selbstbestimmungsrecht absprach.¹⁸³

In Gibraltar war man nicht frei von Misstrauen dem britischen Protektor gegenüber. Was immer sich dazu anbot, wurde als Zeichen dafür genommen, dass sich Grossbritannien von Gibraltar zurückziehen werde: so etwa 1981/83 die Privatisierung der Docks (zur Einsparung von jährlich 10 Mio. £), 1986 die Aufhebung der seit 1730 geführten zeremoniellen Wache an der britisch-spanischen Grenze (und dies sogar ohne Gegenkonzession auf spanischer Seite, die einen analogen Schritt erst 1992 vornahm), 1984/87 mit den Gesprächen im Hinblick auf die Übergabe Hongkongs 1997 an China und 1987 mit dem geplanten spanischen Terminal auf dem Flughafen, 1989 mit der Ankündigung, bis 1991 die in Gibraltar stationierten (und nur zu dessen Verteidigung bestimmten) Bodentruppen um die Hälfte zu reduzieren. Gibraltar fühlt sich auch in wachsendem Mass in der EU von Grossbritannien schlecht vertreten. So hätte es nicht verhindert, dass im Amsterdamer Vertrag von 1997 die Autonomie-Rechte Gibaltars eingeschränkt worden seien. Joseph Garcia, der liberale Oppositionsführer, klagte, dass das Protokoll X für Gibraltar die in Art. 7a der Römer Verträge gesicherte Bewegungsfreiheit aufhebe und das Protokoll Y Spanien gestatte, gegen jeden weiteren Einbezug Gibaltars in die EU-Gesetzgebung Einspruch zu erheben.

Das Unterhaus unterstützte mit seinem Bericht vom 22. Juni 1999 Gibaltars Erwartung, dass sich die britische Regierung – HMG – vermehrt für die Forderungen der Bürger von Gibraltar einsetze (für die Anerkennung der Ausweise, für die Verbesserung der Telefonlinien, für eine Beteiligung an den EU-Wahlen 2004, für eine allfällige Vertretung im Oberhaus).

Innerhalb der Unabhängigkeitsvariante würde sich die Frage stellen, ob diese (wie bei Kanada) ausserhalb der EU oder innerhalb und darum bereits stark vergemeinschaftet sein sollte. Die erstere Variante dürfte kaum das Ziel sein, sie würde die problematische *off shore*-Situation und die verwundbare Monokultur eines Finanzplatzes verstärken und weiterhin keinen Einbezug

¹⁸³ Gold (1994: 209) spricht ebenfalls von einer "contradiction of its commitment".

des Hinterlandes gestatten.¹⁸⁴ Ein Status wie derjenige der Kanal-Inseln hätte zur Folge, dass Gibraltar weitgehend aus der EU hinauskatapultiert würde – was wohl von keiner der drei Konfliktparteien angestrebt wird. Spanien wäre allerdings für eine derartige Variante zu haben, wenn Gibraltar nicht der britischen, sondern der spanischen Krone angehängt würde.¹⁸⁵ Die zweite Variante könnte in Form einer eigenen EU-Mitgliedschaft, wie sie Malta vielleicht einmal haben wird, allein schon wegen Spaniens Ablehnung nicht in Frage kommen. Zudem müsste Gibraltar auf seine Zolleinnahmen verzichten und 90% des an seiner Grenzen eingezogenen Aussenzolls nach Brüssel abliefern. Eine Lösung müsste in einem für die EU bekannten *package deal* gesucht werden. Diese könnte darin bestehen, dass Gibraltar mit oder ohne volle EU-Zugehörigkeit in der Flughafenfrage nachgäbe, dafür zusammen mit den spanischen Campo-Regionen beträchtliche Entwicklungshilfe aus dem Strukturfonds der EG erhalte.

Die Hoffnung auf eine europäische Lösung in Form eines EU-Sonderstatus könnte sogar das geheime Ziel der gibraltischen Unabhängigkeitspolitik sein, zumal es in der Nach-Maastricht-Aera ohnehin nur noch eine „pooled sovereignty“ gebe. Auch Bossano erklärte, dass die EU-Zugehörigkeit der beiden Kontrahenten und Gibraltors eigentlich zu einem „practical issue“ führe.¹⁸⁶ In der Literatur ist man mit Hinweisen, dass die Lösung innerhalb der EU doch naheliegend sei, schnell zur Hand. Mariaud etwa spricht von einer Europazone, wo (in dieser Reihenfolge) unter spanisch-britischer Co-Souveränität den spezifischen Interessen der Gibraltarer Rechnung getragen und Gibraltar eine Präfiguration Europas würde – „une et multiple, unie dans sa diversité“.¹⁸⁷ Doch wie sähe die konkrete Lösung aus?

Die Schaffung eines „Territory of Europe“, wie bereits um 1950 für das Saargebiet ins Auge gefasst, würde im Falle Gibraltors bedeuten, dass der nach Abzug der lokalen Selbstbestimmung verbleibende Restbestand an Souveränität im Rahmen der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP),

¹⁸⁴ Theoretisch denkbar wäre auch eine „Unabhängigkeit“ als Territorium unter UN-Mandat.

¹⁸⁵ Gibraltar ist mit bestimmten Ausnahmen Teil der EU, während die Kanal-Inseln mit gewissen Ausnahmen Nicht-EU-Gebiet sind, vgl. Groom (1997: 47/49).

¹⁸⁶ Gold (1994: 92).

¹⁸⁷ Mariaud (1990: 117ff.).

der gelegentlich ohnehin vergemeinschaftet wird, an die EU ginge. Die Hauptfrage lautet, wie die EU mit „Konfetti“-Territorien umgehen soll: etwa den britischen Kanal-Inseln, der Isle of Man, den spanischen Kanarischen Inseln, den portugiesischen Azoren und mit Madeira, den französischen Gebieten von La Réunion, Guadeloupe, Guyana und Martinique. Die Liste der europäischen Sondergebiete könnte noch um die Namen Andorra, Monaco, San Marino, Vatikan verlängert werden, bis man bei Liechtenstein – und allenfalls der Schweiz anlangt. Eine Einheitslösung für diese Kategorie dürfte es nicht geben. Im französischen Fall sind es europäische Regionen als normale Teile Frankreichs. Die Kanal-Inseln dagegen gehören nicht zum UK, und damit nicht zur EU, sondern sind dem britischen Monarchen zugeordnet.¹⁸⁸

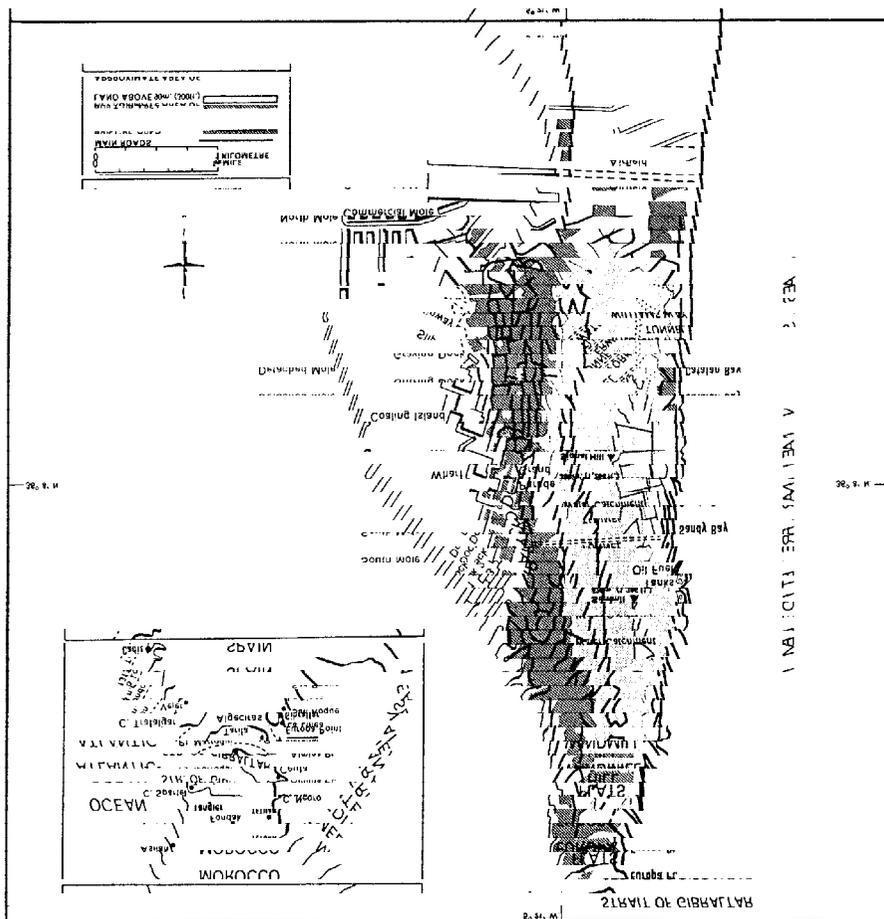
In der EU wird Gibraltar offensichtlich als Frage angeschaut, welche die EU wenig angehe und von den direkt Betroffenen direkt gelöst werden müsse.¹⁸⁹ Mit A.J.R. Groom kann man aber darauf hinweisen, dass der Streit um Gibraltar den Prinzipien der EU zutiefst zuwiderläuft und die Lösung dieses Problems für die EU ein eigentlicher Testfall sei. Herausgefordert seien eben nicht nur die direkt betroffenen Konfliktparteien, sondern die EU insgesamt und die einzelnen EU-Mitglieder, von denen „increased awareness and leadership“ erwartet werden könne.¹⁹⁰ Es ist Groom sehr zuzustimmen, wenn er bemerkt, dass die wirtschaftliche Entwicklung nicht automatisch die Fähigkeit zur politischen Kooperation gleichsam herbeiführe: „It requires political will in addition...“¹⁹¹. Wir müssen sogar davon ausgehen, dass atavistische Nationalkonflikte trotz der oder gerade wegen der problemlosen Entwicklung im modernen Alltagsleben bei jeder Kleinigkeit aufbrechen können. Während zuvor betont worden ist, dass politische Lösungen nicht antizipieren können, was evolutive Entwicklungen nach und nach herbeiführen, muss nun auch betont werden, dass diese Entwicklungen nicht alles leisten und die Politik im richtigen Moment und mit den richtigen Mitteln dann doch noch das Ihrige dazutun muss.

¹⁸⁸ Vgl. den britischen Beitrittsvertrag von 1972, Art. 25-27 und das 3. Protokoll.

¹⁸⁹ Der Besuch der für Grenzfragen zuständigen Kommissarin Anita Gradin, der in Spanien sogleich Protest auslöste, bildete eine Ausnahme, vgl. Groom (1997: 25ff.).

¹⁹⁰ Groom (1994: 21).

¹⁹¹ Groom (1994: 34).



Quelle: Mariaud (1990: 173)

BIBLIOGRAPHIE

- Boyce, D. George: Decolonisation and the British Empire, 1775-1997. Honkong 1999.
- Detwiler, Donald S.: Hitler, Franco und Gibraltar: die Frage des spanischen Eintritts in den zweiten Weltkrieg. Wiesbaden 1962.
- Diez-Hochleitner, Javier: Les relations hispano-britanniques au sujet de Gibraltar: Etat actuel. In: Ann. Français Droit International, vol 35 (1989), S. 167-189. Derselbe: Gibraltar: A Spanish View. In: Royal United Services Institute (RUSI) Journal, August 1992, S. 21-26.
- Gold, Peter: A Stone in Spain's Shoe. The Search for Solution to the Problem of Gibraltar. Liverpool 1994.
- Gozney, Richard: Gibraltar and the EC. Royal Institute of International Affairs (RIIA) Discussion Papers Nr. 49, London 1993.
- Groom, A.J.R.: Gibraltar: A Pebble in the EU's Shoe. In: Mediterranean Politics, Vol. 2, Nr. 3 (Winter 1997), S. 20-52. (Der Vf. ist brit. Diplomat, äussert aber nur seine eigene Meinung).
- Harvey, Maurice: Gibraltar. Staplehurst 1996.
- Hills, George: Rock of Contention. A History of Gibraltar. London 1974.
- Hofer, Michael: Die Rückgabe Gibraltars an Spanien. Wien 1996.
- Howes, H.W.: The Gibraltarian. The Origin and Development of the Population of Gibraltar from 1704. Gibraltar 1951.
- Jackson, William G.F. : The Rock of the Gibraltarians. A History of Gibraltar. London 1987.
- Levie, Howard S. : The Status of Gibraltar. o. O. (USA) 1983.
- Madden, Frederick: The End of Empire. Dependencies Since 1948. London 2000.
- Mariaud, Elizabeth: Gibraltar: un défi pour l'Europe. Genf 1990.
- Morris, D.S. /Haigh, R.H.: Britain, Spain and Gibraltar 1945-90. The Eternal Triangle. London 1992.
- Naldi, G.J.: The Gibraltar dispute and some possible solutions. In: Netherlands Int. Law Review, vol. XXXI (1984/1). S. 31-58.
- Pla, José: Gibraltar. London 1955. Mit einer Einleitung von Charles Petrie.
- Stamp, Maxwell: Gibraltar: British or Spanish? O.O. 1976.
- Stewart, J.D.: Gibraltar. The Keystone. London 1967.

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

* *vergriffen*

- O Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer)*
- O Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer)*
- O Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa*
- O Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy
- O Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates
- O Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit
- O Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements
- O Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann)
- O Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa
- O Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft *
- O Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie
- O Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz
- O Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- O Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer)
- O Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- O Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVU)
- O Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.)

- O Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective
- O Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995
- O Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus
- O Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch)
- O Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture
- O Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer)
- O Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte
- O Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas
- O Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft *
- O Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften
- O Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne
- O Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe
- O Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht
- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects
- O Nr.33 Maya Krell, Euro-mediterrane Partnerschaft. Die Chancen des Stabilitätstransfers
- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnummer)

- Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer)
- Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz
- Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN
- Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union
- Nr.42/43 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus
- Nr.44/45 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz
- Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- Nr.47/48 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union
- Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich
- Nr.50 Thomas Gisselbrecht Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union Abschied vom Schweiz. Bankgeheimnis?
- Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/Bundesrepublik Deutschland*
- Nr.52/53 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei aussenpolitischen Vorlagen?

Zu beziehen bei:

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstr. 27, Postfach CH-4020 Basel, Tel. ++41 61 317 97 67, FAX ++41 61 317 97 66, e-mail europa@unibas.ch oder als pdf-file auf unserer Homepage: <http://www.unibas.ch/euro/>