

Bernhard Moltmann

„Es kann der Frömmste nicht
im Frieden bleiben...“

Nordirland und sein kalter Frieden

HSFK-Report 8/2002



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: moltmann@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-65-0

Euro 6,-

Zusammenfassung

Nordirland erlebt seit dem 10. April 1998, dem Karfreitag jenes Jahres, die wechselvolle Geschichte einer Übereinkunft, die darauf zielt, einen viele Generationen währenden Konflikt zwischen zwei sozialen Identitäten auf seinem Territorium politisch zu verregeln. Doch was von Außen fast wie ein Wunder erscheint, erleben viele Menschen in Nordirland heute als einen Zustand der Kälte: Das Belfast- oder Karfreitagsabkommen hat viele Erwartungen geweckt, aber in seiner Umsetzung offenbart, dass sich die sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Differenzen, die dem Konflikt zu Grunde liegen, nicht von heute auf morgen beseitigen lassen. Noch nähren gesellschaftliche Widerstände die Zweifel, ob ein politisch angeleitetes Vorhaben wie das Belfast-Abkommen in der Lage ist, das Zusammenleben von Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Herkunft und konträrer politischer Orientierung auf den Kurs eines verträglichen Miteinanders zu lenken. Zu sehr lasten auf den neuen Institutionen und den Repräsentanten der konkurrierenden Lager die Erfahrungen zurückliegender Auseinandersetzungen, die manifeste Gewalt, das Misstrauen in die staatliche Autorität und die Ungewissheit über die Tragfähigkeit der Übereinkunft.

Die Tatsache, dass sich am 10. April 1998 die Repräsentanten nordirischer Parteien und die Spitzen der Regierungen von Großbritannien und der Republik Irland auf den Entwurf einer neuen politischen Landkarte für Nordirland einigen konnten, verdient allerdings unter verschiedenen Gesichtspunkten das Prädikat des Ungeheuerlichen. Dazu zählt zunächst überhaupt das Faktum einer Einigung in einem Konflikt, der als nicht verhandelbar galt. Zu sehr hatte sich in den vorangegangenen Jahrzehnten, wenn nicht Jahrhunderten, die Konfrontation der Identitäten zugespitzt und in gewaltsamen Auseinandersetzungen mit hohem Blutzoll ihren Niederschlag gefunden. Das Ringen der Gemeinschaften – derjenigen, die die irischstämmige, katholische Bevölkerung repräsentiert, und jener der einst aus Schottland eingewanderten Siedler und der britischen Oberherrschaft, gemeinhin als Protestanten bezeichnet, – mischt sich mit der Herausforderung, die wirtschaftlich-soziale Transformation der Deindustrialisierung zu bewältigen. Zusätzlich belastend wirkt der Fortbestand von Gewaltstrukturen, die sich in den Aktivitäten paramilitärischer Organisationen kundtun, sowie die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz von Institutionen des Rechtsstaats und des staatlichen Gewaltmonopols. Und als ob dies nicht schon genug Stoff für eine Übereinkunft wäre, stand auch an, das britisch-irische Verhältnis für die Übernahme gemeinsamer Verantwortung für das Geschehen in Nordirland zu öffnen.

Ein weiteres Moment des Ungeheuerlichen der Übereinkunft liegt in ihrem Ansatz, der sich von vielen vorangegangenen, gescheiterten Anläufen löste. Für die internen Regelungen der Machtteilung und -beteiligung sollten Überlegungen wirksam werden, die die Politikwissenschaft unter dem Stichwort der „consociational democracy“ (= Konkordanz- oder Proporzdemokratie) formuliert hat. Sie erkennen die Legitimität der sozialen Identitäten an, gewähren allen Seiten einen hinreichenden Schutz ihrer Rechte und garantieren eine gleichberechtigte Teilhabe an der Macht. Der äußere Rahmen etabliert für Nordirland einen Schwebeszustand zwischen dem Fortbestand der britischen

Souveränität und der praktischen Einflussnahme durch die Republik Irland. Dies sollte dem Wunsch nach einer intensiveren Nord-Süd-Zusammenarbeit auf der irischen Insel Genüge tun und gleichzeitig die Bindungen Nordirlands an das Vereinigte Königreich bewahren, so lange dies dem Willen der nordirischen Bevölkerung entspricht.

Schließlich verdient der Mut aller beteiligten Personen Anerkennung, sich auf das Risiko einer Übereinkunft einzulassen, von der sie nicht absehen konnten, ob sie bei ihrem jeweiligen Klientel auch Zustimmung finden würde. Das Ausmaß eines solchen Risikos bestätigte sich unmittelbar danach, als in einem Referendum zwar insgesamt eine hinreichend große Mehrheit der nordirischen Bevölkerung das Belfast-Abkommen billigte, aber die Zustimmung unter dem unionistisch-protestantisch orientierten Bevölkerungsteil nur knapp über dem bekundeten Grad der Ablehnung lag.

Die Euphorie angesichts der mit dem Belfast-Abkommen erreichten Übereinkunft verflieg rasch, als die Mühen zu Tage traten, seine Abmachungen in die Wirklichkeit zu übersetzen. Ungenaue Formulierungen des Vertragstextes, die Verlagerung strittiger Fragen in Kommissionen und das Ausweiten von Zeitgrenzen, bis zu deren Erreichen Detaillösungen zu erarbeiten waren, schufen fortlaufend neue Anlässe, Konfrontationen weiterzuführen, Konfliktfelder zu vermischen und sich aus der Verantwortung für das Gesamtprojekt zu stehlen. Dieser Möglichkeiten bedienten sich vor allem die nordirischen Akteure. Unerfahren, wie sie in einer Kooperation waren und sind, und von Zweifeln getrieben, ob ihre Anhänger auch wirklich eine Zusammenarbeit mit dem bisherigen Gegner mittragen, suchten und suchen sie immer wieder Zuflucht bei den Regierungen in London und Dublin. Diese, selbst Adressaten des Belfast-Abkommens und zugleich dessen Garantiemächte, wuchsen zunehmend in die Rolle von Schiedsrichtern in den nordirischen Auseinandersetzungen hinein. Die mit dem Belfast-Abkommen geschaffene Verreglung des Konflikts ist noch weit entfernt davon, sich selbst zu tragen.

Schon die Bildung einer gemeinsamen Regierung von Unionisten und Nationalisten erwies sich angesichts des fehlenden Vertrauens auf jeder Seite gegenüber dem oktroyierten Partner als Zerreißprobe. Dies gilt in den Augen der Unionisten vor allem der republikanischen Sinn Féin und deren nicht aufgekündigten Beziehung zur Irisch Republikanischen Armee, während die Nationalisten und Republikaner die Reform der Polizei zur Nagelprobe erklärten. War diese seit über achtzig Jahren Garant für die Sicherheit der Unionisten und deren Herrschaft, soll sie nun zahlenmäßig verringert, für den katholischen Bevölkerungsteil geöffnet und einer öffentlichen Kontrolle unterworfen werden.

Ähnlich geriet die Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen zum Gegenstand des politischen Feilschens. Diese hatten sich vorbehalten, ihre Waffen nicht unter Druck abzugeben. Die Paramilitärs begründeten ihr Zögern mit der ausstehenden Polizeireform, dem nicht gewährleisteten Schutz der ihr nahe stehenden Bevölkerungsgruppe und der anhaltenden britischen Militärpräsenz in Nordirland. Diese Gründe konnten sie umso vehementer ins Feld führen, desto stabiler sich die Gewaltökonomie im Lande erwies. Erst Ereignisse außerhalb des Horizonts der nordirischen Politik – die Anschläge am 11. September 2001 in den USA – veranlassten die IRA als die stärkste dieser

Organisationen, sich großer Mengen ihrer Waffen zu entledigen. Gleichwohl bleiben die paramilitärischen Institutionen „geheime Gesellschaften“, die mit der offenen Gesellschaft und den politischen Institutionen um Einfluss streiten. Sie stützen sich auf Teile der Bevölkerung, die in ihnen einen wirksameren Sachwalter der Sicherheit sehen als in staatlichen Institutionen, allen voran der Polizei und Justiz.

Die Virulenz der Gewalt, die von den paramilitärischen Organisationen ausgeht, mündet in eine seit 1998 ansteigende Gewaltdynamik, die vorwiegend die verarmten urbanen Zentren von Nordirland im Griff hat. Hier prallen die gesellschaftlichen Spaltungen, die für das gesamte Land gelten, vehement aufeinander. Aber der „sectarianism“, die Produktion von Hass und Abgrenzung der Gruppen als Mittel der Identitätsstiftung, ist die durchgängige Signatur einer Gesellschaft, die sich durch den Konflikt vergesellschaftet hat. Der „sectarianism“ als Grundmuster gesellschaftlicher Beziehungen findet seinen Widerhall ebenso im geteilten Schulsystem wie in der geringen Zahl konfessionsverschiedener Ehen, der Verteilung von Arbeitsplätzen und in den Wohnverhältnissen. Kämpft das Belfast-Abkommen schon auf politischer Ebene um sein Überleben, so erweist sich, je länger ein gesellschaftlich überzeugender Erfolg aussteht, die soziale Spaltung als Haupthindernis, es zu verwirklichen.

Angesichts der Macht, die die Geschichte auf die Deutung des Identitätskonflikts in Nordirland hat, wundert es nicht, dass auch die Bemühungen, Gewalthandlungen staatlicher Organe und der paramilitärischen Gruppen in der Vergangenheit aufzuklären und einstmals Beschuldigte zu rehabilitieren, zum Gegenstand von Auseinandersetzungen werden. Das Angebot der britischen Regierung, erneut die Übergriffe britischer Soldaten auf einen Demonstrationszug für Bürgerrechte in (London-)Derry am 30. Januar 1972 („Bloody Sunday“) untersuchen zu lassen, gerät auf der unionistischen Seite mehr und mehr in Verdacht einer diskriminierenden Wahrheitssuche. Unter solchen Auspizien ist Nordirland weit von dem südafrikanischen Beispiel entfernt, über den Austausch unterschiedlicher Wahrnehmung einer Geschichte die Gegensätze zwischen Tätern und Opfern auszusöhnen und die Fundamente eines Rechtsfriedens zu legen.

Vier Jahre nach dem Zustandekommen des Belfast-Abkommens wogt in Nordirland der Streit, ob das Glas halbvoll oder halbleer sei. Für eine negative Bewertung sprechen drei Faktoren: (1) Das Modell der Konkordanzdemokratie hat zwar ein Machtgleichgewicht zwischen den Bevölkerungsgruppen und ihren politischen Repräsentanten hergestellt. Aber diese nutzen die neuen Institutionen, um ihre Gegensätze zu artikulieren, ohne gleichzeitig einen hinreichend großen Vorrat an gemeinsamen Werten zu erzeugen. Dabei können sie jeweils auf gesellschaftlichen Rückhalt setzen, der die Polarisierung mehr honoriert als die Suche nach einer gemeinsamen Zukunft. (2) Das Fortbestehen der Gewaltstrukturen und -manifestationen widerspricht der Erwartung, dass sich mit dem Belfast-Abkommen tatsächlich die Sicherheit erhöht habe und der Frieden greifbarer geworden sei. (3) Die Vertreter der politischen Parteien in Nordirland scheuen sich davor, die Verantwortung für den ihnen zugewiesenen Friedensauftrag zu übernehmen. Stattdessen reproduzieren sie überkommene Frontstellungen, lassen es an gegenseitigem Vertrauen fehlen und ruinieren den zur Verfügung gestellten institutionellen Rahmen. So bleibt es den beiden

Garantiemächten des Belfast-Abkommens überlassen, zu Hilfe zu eilen, wenn dessen Umsetzung an den inneren Querelen Nordirlands zu scheitern droht.

Eine positive Sichtweise kann sich zweier Argumente bedienen: (1) Nordirland erlebt seit 1998 eine Phase wirtschaftlicher Regeneration. Sie deutet darauf hin, dass das Land die Krise der Deindustrialisierung hinter sich lässt. Allerdings profitieren davon bisher nur die Ober- und Mittelschichten, während sich die Unterschicht davon ausgeschlossen sieht. (2) Das Belfast-Abkommen ist in den vier Jahren seiner Existenz nicht zusammengebrochen. Verglichen mit den Schicksalen von Friedensabkommen in anderen Konfliktregionen ist dies bereits ein beträchtlicher Zeitraum. Je länger alle Beteiligten inner- und außerhalb Nordirlands die Logik und Mechanismen der Übereinkunft vor einem Absturz bewahren, desto mehr nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass die gesellschaftlichen Widerstände schmelzen. Dabei wäre in Rechnung zu stellen, dass politische Wechsel, gesellschaftliche Veränderungen und der Wandel individueller Einstellungen unterschiedlichen Geschwindigkeiten gehorchen. Auf politischer Ebene wäre deswegen Vorsorge zu treffen, ein ausreichendes Maß an Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit einzuhalten, um Raum für komplementäre kollektive wie individuelle Neuorientierungen zu gewähren. Die Politik hätte sich in Geduld zu üben, statt gesellschaftliche Verwerfungen zu nähren.

So lange die Bilanz noch nicht entschieden ist, gilt jedoch für Nordirland das Wort, das Friedrich Schiller seinem schweizerischen Helden Wilhelm Tell vor zweihundert Jahren in den Mund gelegt hat: „Es kann der Frömmste nicht im Frieden bleiben, wenn es dem bösen Nachbar nicht gefällt.“

Inhalt

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Die Kälte des Friedens | 1 |
| 1.1. | Die Konfliktformation und ihre Deutungen | 2 |
| 1.2. | Der Streit, ob das Glas halbvoll oder halbleer ist – Schritte einer Bilanz | 4 |
| 2. | Licht- und Schattenseiten einer politischen Übereinkunft: Das Karfreitagsabkommen vom 10. April 1998 | 8 |
| 2.1. | Das Ereignis | 8 |
| 2.2. | Die Zusagen | 12 |
| 2.3. | Die Krisen | 19 |
| 3. | Eine Gesellschaft und ihre Spaltungen: Das Grundmuster des „sectarianism“ | 30 |
| 3.1. | Vergesellschaftung durch den Konflikt | 30 |
| 3.2. | Strittige Rekonstruktionen der Vergangenheit | 38 |
| 4. | Fazit: „..., wenn es dem bösen Nachbar nicht gefällt.“ | 46 |

1. Die Kälte des Friedens

Die politische Metaphorik bedient sich vieler Mittel, um komplexe Situationen darzustellen, Stimmungen zu vermitteln und Handlungsspielräume abzubilden. In dieses Arsenal gehört auch die Rede von der Kälte, die sich einstellt, wenn gesellschaftliche Verhältnisse und politische Strukturen unter den Druck einschneidender Veränderungen geraten. Für die daran beteiligten oder davon betroffenen Menschen bietet das Bild der Kälte die Möglichkeit, Unsicherheit angesichts der Anstrengungen des Wandels zu artikulieren, und sei es nur, um sich vor neuen Verletzungen zu schützen. Es erlaubt, in Phasen der Erniedrigung Gefühle der Überlegenheit zu bewahren und Hoffnungen, die sich aus Vergangenen speisen, zu konservieren. Zugleich lassen sich mit ihm Gefühle der Distanz zum Ausdruck bringen.

Dies findet auch im heutigen Nordirland seinen Widerhall, wenn Konfliktparteien überkommene Orientierungen aufgeben müssen, um den Fortbestand ihrer individuellen wie kollektiven Identitäten ringen und sich in einem demokratischen Experiment der Machtteilung einüben. So wundert es nicht, dass die Rede von der Kälte derzeit Konjunktur hat. Im Jahr 1998 war es David Trimble, der Führer der größten unionistischen Partei in Nordirland – der Ulster Unionist Party (UUP) – und derzeitige Erste Minister, der davon sprach, dass sein Land über Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte hinweg für den nationalistischen und katholischen Teil der Bevölkerung ein „kaltes Haus“ gewesen sei. Diese „Kälte“ habe der Minorität unerträgliches Leid beschert. Trimble nutzte dieses Bild, um die Distanz zwischen der Mehrheit der Unionisten und Protestanten und der Minderheit der Katholiken und Nationalisten zu beschreiben und die Verantwortung der Unionisten dafür einzugestehen.¹

Drei Jahre später, im November 2001, hielt die Rede von der Kälte erneut Einzug in den politischen Diskurs über die nordirischen Verhältnisse, allerdings mit einer anderen Wendung. Dieses Mal sprach der britische Nordirland-Minister John Reid davon, Nordirland sei dabei, für die Unionisten zu einem „kalten Ort“ zu werden. Sie sähen sich – so seine Interpretation der unionistischen Stimmungslage – durch die Entwicklung seit 1998, dem Abschluss des seinerzeit hoch gefeierten Belfast- oder Karfreitagsabkommens, ihrer angestammten politischen und gesellschaftlichen Heimat beraubt. Mit der inzwischen eingeleiteten politischen Neuordnung mussten sie eine Gleichstellung mit den Nationalisten hinnehmen, ohne für den damit verbundenen Verlust ihrer ursprünglichen Vorherrschaft hinreichend kompensiert worden zu sein. Pessimismus und Resignation machten sich breit. In diesem Trend sah Reid die Gefahr, dass Spielräume für notwendige

1 David Trimble, Rede bei der Entgegennahme des Friedensnobelpreises, der ihm im Jahr 1998 gemeinsam mit John Hume verliehen worden war. Wortlaut in The Irish Times, 11. Dezember 1998.

Kompromisse abnehmen würden, die für das Gelingen der vorgesehenen Veränderungen in den nordirischen Herrschaftsverhältnissen unabdingbar seien.²

Der Gebrauch der Metapher „Kälte“ – einmal im Blick auf die Nationalisten, einmal im Blick auf die Unionisten – signalisiert, dass es um den Frieden als eine für alle Nordiren geltende Norm nicht gut bestellt ist. Die darauf ausgerichteten Initiativen erfüllen nicht die einst in sie gesetzten Erwartungen. Das Gefühl der Kälte und der Frieden passen nicht zusammen, es sei denn, dass man sich auf die Nordirland durchaus geläufige Symbiose zwischen der Kälte und dem Frieden des Todes besinnt. An den offenen Gräbern der etwa 4.000 Toten, die die Auseinandersetzungen seit 1969 gefordert haben, wird der Ruf nach Frieden am lautesten. Von hier aus ist es nicht weit, sich zu erinnern, dass Immanuel Kant sich den Titel seiner Friedensschrift „Zum ewigen Frieden“ mit einem Augenzwinkern vom Schild einer Schenke nahe des Friedhofes geliehen hat.³ Unter diese Überschrift stellte er seinen Entwurf einer republikanischen, d.h. demokratischen Friedensordnung. Die nordirische Situation verdient jedoch keine Ironie, denn vier Jahre nach dem Abschluss des Belfast-Abkommens stehen zwar die Umrisse einer neuen politischen Ordnung, aber ein sie tragender gesellschaftlicher Konsens ist noch nicht spürbar. Noch verharrt der Frieden in seiner Kälte.

1.1. Die Konfliktformation und ihre Deutungen

Die Entwicklung in Nordirland und deren Determinanten werden gemeinhin bündig als „Nordirland-Konflikt“ bezeichnet. Hinter dieser handlichen Formulierung verbirgt sich eine Vielzahl politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Disparitäten, und dies auf einem Territorium, das in etwa die Größe des hiesigen Bundeslandes Schleswig-Holstein hat und dessen Bevölkerungszahl die Hälfte des deutschen Landstriches zwischen Nord- und Ostsee ausmacht. Mit anderen Konfliktzonen teilt Nordirland, dass die konfligierenden Gruppen fortlaufend feindliche Interaktionen erleben. Ständig sehen sich alle Seiten bedroht und leiten daraus das Bedürfnis nach Anerkennung und Schutz, aber auch das Verlangen nach Vergeltung für früher erlittenes Unrecht und nach Ächtung ihrer Gegner ab. Vieles von der Geschichte zurückliegender Auseinandersetzungen ist inzwischen in Mythen eingegangen, die erlauben, zwischen Gut und Böse, zwischen Freund und Feind zu unterscheiden.

Der allem zu Grunde liegende Gegensatz manifestiert sich in der Rivalität zweier sozialer Entitäten. Noch immer wogt mental der tradierte Kampf um ein bestimmtes Territorium, auch wenn die historischen Ereignisse der britischen Okkupation schon mehr als 400 Jahre zurückliegen. Die heutige „vertikale“ Spaltung der nordirischen

2 John Reid, Rede vor dem Institute of Irish Studies in Liverpool am 21. November 2001, zitiert in *The Irish Times*, 22. November 2001.

3 Vgl. Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1795)*, in ders., *Werke in zehn Bänden*, hg. von Wilhelm Weischedel, Bd. 9, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), 1964, S. 191-251, S. 195.

Gesellschaft entlang dieser, vorschnell als „ethnisch“ bezeichneten Gruppenabgrenzung spiegelt diesen Antagonismus.⁴ Etwa 38,4 Prozent der nordirischen Bevölkerung bekennen sich zur römisch-katholischen Kirche, während 50,6 Prozent protestantischen Kirchen und Glaubensgemeinschaften angehören.⁵ Die über religiöse Bekenntnisse definierten sozialen Gruppen repräsentieren die unterschiedliche Herkunft: Die Katholiken stammen aus der ursprünglich irischen Bevölkerung, die Protestanten sind als Teil der britischen Elite oder als schottische Siedler (Pflanzer) ins Land gekommen. Die eine Gruppe identifiziert sich mit der irischen Vergangenheit, die andere nimmt sich nach Herkunft und Orientierung als britisch wahr; die einen rechnen sich dem irisch-katholisch-nationalistisch-republikanischen Lager zu, die andere dem ulster-britisch-protestantisch-unionistisch-loyalistischen; die einen wollen die Teilung der Insel im Jahr 1920/21 wieder aufheben, als sich im Süden der Freistaat und später die heutige Republik Irland etablieren konnte und die sechs Grafschaften des Nordostens bei dem Vereinigten Königreich verblieben; die anderen beharren auf den Bindungen Nordirlands an Großbritannien. Ein Kennzeichen dieses Gegensatzes zwischen den Gruppen ist, dass die Vergangenheit fortlaufend herangezogen wird, um sich der eigenen Identität zu versichern und sich gegenüber der anderen Gruppe abzugrenzen.

Die lange Vorherrschaft der protestantischen Majorität hat sich in politischer Marginalisierung und sozio-ökonomischer Benachteiligung der katholischen Bevölkerung niedergeschlagen. Dabei verwischt der Verweis auf die konfessionelle Spaltung den Grad an Instrumentalisierung, die die konfessionellen Unterschiede im Verlauf der Auseinandersetzung erfahren haben. Das Austragen religiöser Differenzen bot und bietet einen Schauplatz, um traditionelle Rechte zu reklamieren. Davon macht vor allem die unionistisch-protestantische Seite mit ihren jährlich im Sommer durchgeführten Traditionsmärschen Gebrauch,⁶ mit denen sie den Sieg des protestantischen Königs Wilhelm von Oranien über den katholischen König James II. aus dem Haus der Stuarts im Jahr 1690 feiert. Mit der ritualisierten Zur-Schau-Stellung bietet sich ein farbenreicher Anlass, einmal mehr die eigene kollektive Identität zu demonstrieren, während das nationalistische Lager erneut die Erfahrung der Niederlage durchlebt und sich zum Widerstand herausgefordert sieht. Die Erinnerung erhält Jahr für Jahr wieder ein Gesicht.⁷

4 Vgl. John Darby, *Scorpions in the Bottle. Conflicting Cultures in Northern Ireland*, London (Minority Rights Publications), 1997, S. 7 und S. 41 ff.

5 Diese Zahlen basieren auf dem Zensus von 1991. Die im Jahr 2001 vorgenommene Volkszählung, bei der im Gegensatz zum übrigen Vereinigten Königreich auch nach der Konfessionszugehörigkeit gefragt wurde, wird – so die gegenwärtige Vermutung – ein Anwachsen des katholischen Bevölkerungsanteils auf über 40 Prozent ausweisen.

6 Vgl. Michael Müller, *Zwischen kultureller Tradition und politischer Ressource. Der Kampf um die Märsche in Nordirland*, Hamburg (Universität Hamburg. Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Arbeitspapiere 4/ 1999), 1999 und Dominic Bryan, *Orange Parades. The Politics of Ritual, Tradition and Control*, London, Sterling (Pluto), 2000.

7 Vgl. Neil Jarman, *Material Conflicts. Parades and Visual Displays in Northern Ireland*, Oxford, New York (Berg), 1997, S. 12.

Die hier umrissene Konfliktformation in Nordirland trägt viele Züge dessen, was Helmut Dubiel in Anlehnung an Albert O. Hirschman als „Identitätskonflikt“ bezeichnet hat.⁸ In Abgrenzung von so genannten „strategischen Konflikten“ zeichnet sich dieses Genus von Konflikt durch die Unverhandelbarkeit von Streitgütern, den expressiv-rituellen Charakter ihrer öffentlichen Artikulation und die konfrontative politisch-gesellschaftliche Alltagspraxis aus. Umso schwerer fällt es unter solchen Bedingungen, auf eine Verregelung des Konflikts zuzugehen und gesellschaftlichen Rückhalt für deren Gelingen zu gewinnen. Wenn es gleichwohl dazu kommt, bezieht sich dies zunächst auf die Verfahren, in der Hoffnung, von da aus auch zur Behandlung der Inhalte zu kommen. Helmut Dubiel bemüht sich nun um ein Modell, um „die scheinbar unversöhnlichen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen durch Formen des *demokratischen* Konfliktaustrags zu zivilisieren.“⁹ Er schlägt dafür drei Stufen vor: 1. den Waffenstillstand, 2. die Unterwerfung unter eine gemeinsame Rechtsordnung und 3. die demokratische Öffentlichkeit. Von alle dem wird im Folgenden die Rede sein, wenn der Weg und die Hindernisse aufzuzeigen sind, die sich einem solchen Vorhaben unter den in Nordirland herrschenden Bedingungen ergeben.

1.2. Der Streit, ob das Glas halbvoll oder halbleer ist – Schritte einer Bilanz

Seit 1998 ringen in Nordirland die Kräfte, die für einen gewaltfreien Austrag der Differenzen zwischen den sozialen Gruppen, den „communities“, eintreten, mit den Widrigkeiten, die aus den gesellschaftlichen Spaltungen, den Kontroversen über die geteilte Wahrnehmung einer gemeinsamen Vergangenheit und der fortdauernden Gewaltdynamik herrühren. Je länger das Ringen dauert, desto größer wird die Gefahr, dass die Folgen der überkommenen Zerrüttungen die Visionen einer politisch angeleiteten Lösung aufzehren, bevor diese hinreichend gesellschaftlich verankert ist. Der Ausgang ist derzeit nicht entschieden, und Protagonisten wie Beobachter streiten sich darüber, ob das Glas halbvoll oder halbleer sei. Eine Bewertung der jeweiligen Argumente hat die Bedingungen, einen derartigen Konflikt zu zivilisieren, zu prüfen und die Widersprüche wie Chancen zu identifizieren, die Demokratisierungsstrategien im Umgang mit Identitätskonflikten eigen sind. Auch wenn es immer zu früh sein wird, eine endgültige Bilanz zu ziehen, richtet sich die anstehende Momentaufnahme auf folgende drei Aspekte:

(1) Demokratie und das ihr eigene Risiko für den Frieden

Aufgabe demokratisch begründeter Herrschaftsverhältnisse ist es, gesellschaftliche und politische Konkurrenz zu institutionalisieren, der Willkür von Macht durch ein System wechselseitiger Kontrolle entgegenzuwirken und dem Trend, die Macht zu

8 Helmut Dubiel, Unversöhnlichkeit und Demokratie, in Wilhelm Heitmeyer (Hg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsensgesellschaft zur Konfliktgesellschaft, Bd. 2, Frankfurt am Main (Suhrkamp), 1997, S. 425-444, S. 434.

9 Ibid., S. 439 (Kursiv im Original).

monopolisieren, durch die Chance eines regelmäßigen Machtwechsels zu begegnen. Dennoch bergen Demokratien ein erhebliches Risikopotenzial für das friedliche Zusammenleben von Menschen und Gruppen, wenn sich diese der wechselseitigen Anerkennung und des Vertrauens versagen. In einem solchen Fall verkommt eine Demokratie zu einem Regelwerk, ohne dass Respekt vor seinen normativen Grundlagen gewährleistet ist. Ist es hinzunehmen, dass gesellschaftlicher Widerstand, der sich demokratischer Verfahren bedient, den Frieden in Frage stellt und sich Ausdrucksformen am Rande oder im Gegensatz zur Legalität sucht? Was sagt es über die Friedensfähigkeit demokratisch begründeter Herrschaftsbeziehungen aus, wenn diese allein dazu dienen, soziale Gruppen voneinander abzugrenzen, aber keinen Vorrat an gemeinsamen Gütern und Werten abbilden?

(2) Frieden und die Gegenwart von Gewalt

Reicht es für die Proklamation eines Friedenszustandes aus, Gewalt aus der Politik zu verbannen und die Steuerung des Konflikts zu zivilisieren? So äußerte jüngst ein prominentes Mitglied einer loyalistischen paramilitärischen Organisation die Frage: „Wenn das (Belfast-)Abkommen so großartig wie behauptet ist, wie kommt es dann, dass Hass und Gewalt auf den Straßen von Belfast heftiger sind als vor zwanzig oder dreißig Jahren?“¹⁰ Angesichts eines solchen Dilemmas hat man sich im Blick auf die Realität in Nordirland darauf zurückgezogen, bescheidenerweise vom „Friedensprozess“ zu sprechen. Den Friedensprozess am Leben zu erhalten gilt bereits als Erfolg und wird zu einem Ziel, dem andere Interessen und weiterreichende Bedürfnisse untergeordnet werden. Aber kaschiert die Bezeichnung des Geschehens als „Friedensprozess“ nicht die Resignation angesichts der schieren Unüberwindbarkeit der Gegensätze?

(3) Die Last der Verantwortung für den Frieden

Die Befriedung gewaltsamer Konflikte vollzieht sich kaum, ohne dass externe Akteure daran mitwirken. Während ihnen ein vorrangiges Interesse unterstellt werden kann, einen Frieden im Sinne einer Beruhigung politisch-gesellschaftlicher Konfrontationen zu erreichen, sind es die internen Akteure, die die Last des Demokratieprojektes schultern und sich daran bewähren müssen, die Postulate des Friedens und die Risiken einer Demokratisierungsstrategie in einer gesellschaftlich akzeptierten Balance zu halten. Daraus erwachsen zwischen externen und internen Akteuren Kooperationen und Konkurrenzen, wenn kurz- und mittelfristige Ziele abzustecken sind. Zudem sind die Handelnden in unterschiedlichem Maße mit Legitimation, Machtressourcen, sozialem Rückhalt und Reputation bei Freund und Gegner ausgestattet. Umso schwieriger wird die Lage, je mehr die externen Akteure zugleich offene Parteigänger der internen Kontrahenten sind oder von diesen als solche instrumentalisiert werden. Können die internen politischen Akteure, zumal wenn sie durch den Konflikt sozialisiert sind, noch über jene Schwelle hinaus gehen, die sich bereits am Übergang von der Gewaltträchtigkeit der Auseinandersetzung zu einem zivilen Umgang miteinander erhebt?

10 Zitiert in The Guardian, 15. Mai 2002.

Die derzeit in Nordirland diagnostizierte Kälte spiegelt einen Frieden, der das Erleben der sozialen Desorganisation, des Zerfalls der Traditionen und des Verlusts bisher gültiger Moralvorstellungen – so die Charakterisierung eines solchen Zustandes durch Helmut Lethen¹¹ – mit den Arrangements des Belfast-Abkommens und den damit geweckten Hoffnungen in Einklang zu bringen sucht. Für eine Bilanz des Geschehens seit 1998 steht in einem ersten Schritt an, das Belfast-Abkommen von 1998 zu würdigen. Dies geschieht unter dem Attribut des Ungeheuerlichen. Das Ereignis selbst verdient eine solche Bezeichnung, und zwar nicht nur wegen des Erfolgs nach der langen Vorgeschichte gescheiterter Versuche, sondern auch wegen des für Nordirland innovativen Ansatzes einer Konkordanzdemokratie, der hier zum Zuge gekommen ist. Außerdem schwingt darin ein Hauch des Doppelbödigen in der Bewertung des Ereignisses mit, wenn es sowohl als Wunder als auch als Kuhhandel oder Mogelpackung charakterisiert wird. Doch ein wie auch immer gepriesenes Abkommen ist nur so viel wert, wie es sich in der Realität bewährt. Der Verlauf seiner Implementierung von 1998 bis heute lässt sich als Chronik des fortlaufenden Scheiterns, gleichzeitig aber auch als Genesungsgeschichte eines immer wieder totgesagten Patienten lesen. Dramatische Momente erlebte die Umsetzung der Abmachungen, als es darum ging, die Institutionen der Selbstverwaltung zu etablieren und den Sicherheitssektor einer einschneidenden Reform zu unterwerfen. Immer wieder schob sich die Frage nach dem Fortbestand der paramilitärischen Organisationen und dem Verbleib ihrer Waffenpotenziale in den Vordergrund.

Und als wäre diese Hypothek nicht schon eine hinreichend große Last für das begonnene Friedens- und Demokratisierungsprojekt, so verdunkelten unmittelbar nach dessen Beginn die Schatten kontroverser Interpretationen der Vergangenheit, insbesondere der gewaltsamen Auseinandersetzungen seit 1969, das Licht. Das prominenteste Beispiel liefert die Tätigkeit des „Bloody Sunday Inquiry“, das die tragischen Ereignisse des 30. Januar 1972 in (London-)Derry in Erinnerung ruft; aber auch viele andere Fälle rumoren unaufgeklärt unter der Oberfläche. Mit den ihnen innewohnenden Ungewissheiten über Tatverläufe und Verantwortlichkeiten wecken sie Verdächtigungen, beschädigen sie das Vertrauen in staatliche Institutionen wie Polizei und Justiz, verhärten sie die politischen Fronten und spitzen sie die ohnehin in den gesellschaftlichen Beziehungen herrschenden Spaltungen zu. Es scheint, als ob der gesellschaftlich präsente „sectarianism“ nur darauf wartet, solche Anknüpfungspunkte zu finden, um den Nachweis zu erbringen, dass die nordirischen Verhältnisse nicht reif für das Programm des Belfast-Abkommens sind. Angesichts der manifesten sozialen Polarisierung kann noch nicht abschließend geklärt werden, ob das Karfreitagsabkommen und die darauf basierende politische Neuordnung hinreichend gesellschaftliche Unterstützung finden, um die Bearbeitung des Konflikts tatsächlich zu zivilisieren.

11 Vgl. Helmut Lethen, *Verhaltenslehre der Kälte. Lebensversuche zwischen den Kriegen*, Frankfurt am Main (Suhrkamp), 1994, S. 7.

Schließlich noch zwei Vorbehalte in eigener Sache: Der Nordirland-Konflikt gehört zu denjenigen Auseinandersetzungen, die tief in das Bewusstsein der europäischen Politik und Öffentlichkeit eingedrungen sind. Man hat sich an die Fortdauer der nordirischen Auseinandersetzungen gewöhnt und empfindet ihnen gegenüber eine gewisse Langeweile. Gleichzeitig zieht der Konflikt fortlaufend die Aufmerksamkeit einer Forschungsgemeinde, vor allem in den englisch sprechenden Regionen, auf sich, während die deutsche Nordirland-Forschung kaum Kontinuität aufweist. Auch wenn der Konflikt in all seinen Verästelungen durchleuchtet zu sein scheint, fügt mein eigenes Vorhaben dem insofern etwas Originelles hinzu, indem es nach den Zivilisierungspotenzialen der Bearbeitung des Konflikts fragt. Dabei richtet sich das Augenmerk auf die Bedingungen, politische, das heißt friedensgeleitete und demokratiegestützte Prozesse gesellschaftlich zu verankern, bzw. auf hier liegende Widerstände aufmerksam zu machen. Die Bearbeitung der aufgeworfenen Fragen kann hier von einer umfangreichen Dokumentation des Geschehens, wie sie über öffentlich zugängliche Quellen zu erschließen ist, profitieren.¹²

Gleichzeitig gehe ich als Autor ein weiteres Risiko ein, wenn ich mit gewisser Skepsis auf die Entwicklungen und ihre Akteure schaue. Gerade ein Konflikt wie derjenige in Nordirland mit seiner ausgeprägten Polarisierung zieht auch die journalistischen Berichterstatter und akademischen Interpreten in seinen Bann. Die im nordirischen Alltag geltende Devise „Wer nicht für mich ist, ist gegen mich!“ macht vor dem wissenschaftlichen Diskurs nicht Halt. Wenn nun ein Friedensforscher einen Text über Nordirland schreibt und dabei nicht in den Chor derjenigen einstimmt, die das Belfast-Abkommen vorbehaltlos preisen, gerät er unweigerlich in Gefahr, in das Lager derjenigen zu wechseln oder dorthin gewiesen zu werden, die aus ihrer Ablehnung des Vorhabens keinen Hehl machen. Ebenso schwer ist es, sich den offenen oder verdeckten Schuldzuweisungen für die Schwierigkeiten bei der Implementierung zu entziehen. Angesichts dieser prekären Konstellation bleibt mir nur, darauf zu beharren, dass es in dem Konfliktverlauf keine Bewertung einzelner Personen, Gruppen oder Institutionen mit den Merkmalen „gut“ und „schlecht“, „richtig“ und „falsch“ geben kann. Vielmehr sind Handlungen und deren Folgen daran zu messen, ob sie friedens- und demokratieverträglich sind. Ein solches Urteil wird zudem den Faktor „Zeit“ berücksichtigen müssen, denn politisch-institutionelle Veränderungen werden schneller konzipiert und vermarktet als in Gang gesetzt. Deren gesellschaftliche Akzeptanz braucht wiederum mehr Zeit, als es Legislaturperioden und Wahltermine vorgeben. Die Tatsache, dass in Nordirland bei politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, religiösen und

12 Im Internet die gut zu nutzenden Pressearchive der Zeitungen „The Irish Times“ (ireland.com) oder „The Guardian“/„The Observer“ (GuardianUnlimited.co.uk/nireland) – eine tägliche Zusammenstellung der internationalen Berichterstattung zu Nordirland ist zu finden unter: nuzhound.com. Außerdem für Einzelaspekte des Konflikts zu empfehlen: Conflict Archive in the Internet CAIN: cain@ulst.ac.uk. Einen insgesamt optimistischen Überblick bieten jetzt Roger MacGinty, John Darby, Guns and Government. The Managing of the Northern Ireland Peace Process (Ethnic and Intercommunity Conflict Series, Vol. 3), Basingstoke, New York (Palgrave), 2002.

kulturellen Interaktionen unterschiedliche Geschwindigkeiten zu beobachten sind, begründet einen Teil der Schwierigkeiten, ein kohärentes Bild des Geschehens zu vermitteln.

2. Licht- und Schattenseiten einer politischen Übereinkunft: Das Karfreitagsabkommen vom 10. April 1998

2.1. Das Ereignis

Das Ungeheuerliche des Ereignisses

In den frühen Morgenstunden des 10. April 1998, dem Karfreitag jenes Jahres, konnte George Mitchell – als Vertrauter des damaligen US-Präsidenten Bill Clinton seit 1996 mit der Steuerung verschiedener Verhandlungsforen in Nordirland betraut – in den Hallen des Stormont-Castle in Belfast vor der Presse etwas Ungeheuerliches verkünden. In der vorangegangenen Nacht hatten sich Repräsentanten der nordirischen Parteien und die Regierungsspitzen von Großbritannien und der Republik Irland auf ein Dokument geeinigt, das den Weg für ein friedliches Zusammenleben der beiden Bevölkerungsgruppen in Nordirland ebnet und die Beziehungen zwischen den beiden souveränen Staaten Irland und Großbritannien im Blick auf den nordöstlichen Teil der irischen Insel auf eine neue Grundlage stellen sollte. Abweichend von anderen Friedensabkommen, die in der Regel Herrschaftsverhältnisse und Grenzziehungen, wie sie sich in den vorangegangenen gewaltsamen Auseinandersetzungen herausgebildet hatten, festschrieben, entwarf das Abkommen vom 10. April für Nordirland eine neue politische Landkarte. Gleichzeitig fixierte es einen Fahrplan zu den gesteckten Zielen.¹³

Das Attribut des Ungeheuerlichen konnte das Karfreitagsabkommen zudem in Anspruch nehmen, weil alle beteiligten Personen und Parteien mit dem Abschluss der Übereinkunft einen Erfolg verzeichnen konnten, so offen diese auch für gegensätzliche Interpretationen war. Immerhin stellt die Übereinkunft eines der raren Beispiele der wechselseitigen Anerkennung unter Konfliktparteien dar, die sich über Jahre und Jahrzehnte hinweg selbst, aber auch in der Sicht ihrer Kontrahenten als nicht einigungsfähig definiert hatten. Aber Übereinstimmungen und Kompromisse waren nur möglich, weil viele der Absprachen darauf zielten, einen allseits als unbefriedigend empfundenen Zustand in Zukunft so zu verändern, dass die jeweils eigenen Erwartungen erfüllt zu werden schienen. Insofern projizierten alle Seiten ein gehöriges Maß an Hoffnungen auf das Abkommen und dessen Implementierung. Umgekehrt, so war

13 Im Detail dazu siehe unten 2.2. Die Zusagen; zu der Vorgeschichte und dem Verhandlungsgang siehe Bernhard Moltmann, Nordirland: Vom Wagnis eines neuen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages oder wie Thomas Hobbes und John Locke jüngst Stormont Castle besuchten, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 7/1998), 1998.

abzusehen, würden sie mit Argusaugen darüber wachen, ob ihnen im weiteren Geschehen Abstriche daran zugemutet würden oder die andere Seite einen relativen Vorteil erlangen könnte.

Die Höhe des Preises, den jede am Nordirland-Konflikt beteiligte Seite für einen Erfolg des Belfast-Abkommens zu zahlen hatte, offenbarte sich während der praktischen Umsetzung der Übereinkunft. Der hier verabredete Wandel von Machtverhältnissen und Herrschaftsbeziehungen war jeweils mit Abstrichen an den eigenen Maximalforderungen verbunden: Für das nationalistisch-republikanische Lager hieß dies, sich von Vorstellungen zu verabschieden, die Briten mit Waffengewalt von irischem Boden zu vertreiben und die Unionisten in ein vereinigtes Irland zu zwingen. Die Unionisten ihrerseits hatten zu akzeptieren, dass ihrem Interesse, Nordirland als Teil des Vereinigten Königreiches zu erhalten, am ehesten gedient wäre, wenn sie die Gleichberechtigung aller Bürger anerkennen und die nationalistisch orientierten Bevölkerungsteile angemessen an der Machtausübung beteiligt würden. Die Briten wiederum waren genötigt, sich von der Vorstellung zu verabschieden, den Widerstand der IRA mit Waffengewalt und Repression brechen zu können. Außerdem lag ihnen daran, auf Dauer die materiellen Kosten dieses Konfliktes zu minimieren. Für die Republik Irland und ihre politisch-intellektuelle Elite war mit der Übernahme von Verantwortung für das Geschehen in Nordirland die Notwendigkeit verbunden, eine kritische Distanz zu den republikanischen Aktivitäten im Norden zu gewinnen und die allen irischen Parteien gemeinsame politische Rhetorik und Ideologie zu revidieren, die immer noch von den Mythen des Unabhängigkeitskampfes während der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts geprägt sind.¹⁴ Das Abrücken von ursprünglichen Positionen und das Einstellen auf die mit dem Abkommen geschaffene Konstellation vollzogen sich in den darauf folgenden Jahren auf oft erratisch anmutenden Wegen, bis sich für alle Beteiligte wieder erkennbare, neue Handlungsmuster herausbildeten, die kalkulierbar und damit politikfähig waren und sind.

Obwohl das Dokument des Abkommens nur den schlichten Titel „Agreement reached in the multi-party negotiations“¹⁵ trägt, wurde es, im weiteren Verlauf als „Belfast- oder Karfreitagsabkommen“ bezeichnet, rasch zum Ausgangspunkt optimistischer Visionen für die Zukunft Nordirlands. Zudem weckte es das Interesse, sein Grundmuster in anderen Teilen der Welt zur Bearbeitung „festgefahrener Konflikte“¹⁶ zu nutzen. Gerade

14 Dafür haben die beiden Publizisten Fintan O'Toole und Kevin Myers in der Tageszeitung „The Irish Times“ immer wieder votiert. Zu den Debatten in der irischen Geschichtswissenschaft siehe die Beiträge in Ciaran Brady (Hg.), *Interpreting Irish History. The Debate on Historical Revisionism*, Dublin (Irish Academic Press), 1994; in Bezug auf eine fällige Neuinterpretation der nordirischen Geschichte siehe: George D. Boyce, *Past and Present. Revisionism and the Northern Ireland Troubles*, in ders., Alan O'Day (Hg.), *Modern Irish History. Revisionism and the Revisionist Controversy*, London (Routledge), 1996, S. 216-238.

15 Northern Ireland Office, *Agreement reached in the multi-party negotiations*, Belfast, London (HMSO) 1998.

16 Vgl. Robert L. Rothstein, *After Peace. Resistance and Reconciliation*, Boulder, Col., London (Lynne Rienner), 1999, S. 6 ff.

in Zeiten, in denen die Zeichen eher auf Krieg und Gewalt als auf Frieden standen, war die Weltöffentlichkeit dankbar dafür, dass das Belfast-Abkommen dazu eine positive Alternative bot. Nordirland und sein Konflikt hatten offensichtlich auch von den Verschiebungen im internationalen Kontext profitiert, die sich im endgültigen Abklingen des Kalten Krieges und der fortschreitenden europäischen Integration, aber auch in anderen regionalen Friedensschlüssen, vor allem in Südafrika, niedergeschlagen hatten.¹⁷

George Mitchell selbst wurde als Moderator der Verhandlungen in der Folgezeit mit internationalen Preisen und Auszeichnungen schier überschüttet. Zwei nordirische Politiker, John Hume und David Trimble, erhielten im Herbst des Jahres 1998 den Friedensnobelpreis – John Hume, der Führer der gemäßigt nationalistischen Social Democratic and Labour Party (SDLP), in Anerkennung seiner über dreißig Jahre währenden Bemühungen um einen Ausgleich zwischen Nationalisten und Unionisten in Nordirland und David Trimble, der Führer der seinerzeit stärksten unionistischen Partei, der Ulster Unionist Party (UUP), in der Hoffnung, dass er das begonnene Projekt weiterführen könne. Doch die Konzentration des internationalen Publikums auf diese Protagonisten offenbarte auch eine selektiven Wahrnehmung der Mühen eines letztlich erreichten Erfolgs. Denn viele andere Akteure, ohne deren Zutun das Belfast-Abkommen nicht das Licht der Welt erblickt hätte, blieben im Schatten, wie die damalige britische Nordirland-Ministerin Mo Mowlam oder David Ervine, der Führer einer protestantischen Partei mit Nähe zu loyalistischen Paramilitärs, sowie Monica McWilliams, die Führerin der Women Coalition. Aber auch Gerry Adams und Martin McGuinness als Repräsentanten der republikanischen Sinn Féin und der ihr zuzuordnenden Irisch Republikanischen Armee (IRA) gehören dazu, sieht man von den Leistungen der Beamten ab, auf deren Schultern die Hauptlast der redaktionellen Arbeit geruht hat.

Akte der Legitimation

Zu den Eigenheiten des Karfreitagsabkommens gehört, dass die Verhandlungspartner mit unterschiedlich legitimierten Mandaten handelten. Während die britische und die irische Regierung ihren Parlamenten verantwortlich waren, sah dies bei den Repräsentanten der nordirischen Parteien anders aus. Sie hatten sich zwar durch Wahlakte in den vorangegangenen Jahren legitimiert, so bei Lokal- und Distriktwahlen sowie bei Wahlen zum britischen Unterhaus und zum Europäischen Parlament, waren aber nicht von den Wählern mit einem gezielten Verhandlungsauftrag ausgestattet. Vielmehr hatte sich dieser in den vorangegangenen Mehrparteiengesprächen herauskristallisiert und seinen Niederschlag in Bekenntnissen der Parteien zu einer friedlichen Konfliktbearbeitung gefunden (benannt nach dem Urheber als „Mitchell-Prinzipien“). Insofern handelten die Konfliktparteien bei der Annahme des Karfreitagsabkommens in Vorwegnahme einer Zustimmung durch die eigene Wahlbevölkerung. So willigten die Verhandlungspartner

17 Vgl. Michael Cox, Adrian Guelke, Stephen Fiona, Introduction, in dies. (Hg.), *A Farwell to Arms? From 'Long War' to Long Peace in Northern Ireland*, Manchester (Manchester University Press), 2000, S. 1-6, S. 1.

ein, den Vertragstext der Bevölkerung in Nordirland und in der Republik Irland zur Abstimmung vorzulegen, wobei dies in der Republik Irland noch mit einem Votum verbunden war, die Verfassung aus dem Jahr 1937 zu ändern. Dazu erhielt jeder Wähler ein Exemplar des Vertragstextes per Post nach Hause geschickt. Als einzig werbende Zutat zeigte dessen Einband das Farbphoto einer jungen Familie, die am Strand steht und über dem Meer – je nach Interpretation – einen Sonnenauf- oder -untergang betrachtet. Darunter fand sich ein Schriftzug, der dazu aufforderte, das Dokument sorgfältig zu lesen, gekoppelt mit dem Appell, sich der Tragweite der Entscheidung bewusst zu sein. Ein positives Abstimmungsergebnis würde, so die Erwartung seiner Befürworter, das Abkommen davor schützen, dass der ihm innewohnende Ansatz später noch einmal grundsätzlich in Frage gestellt werden konnte.

Innerhalb eines Monats wurden die Menschen zweimal zu den Urnen gerufen. Die Abstimmung über das Belfast-Abkommen am 22. Mai 1998 zeitigte folgendes Ergebnis: Bei einer Wahlbeteiligung von 80,9 Prozent in Nordirland stimmten mit „Ja“ 71,1 Prozent, mit „Nein“ 28,8 Prozent. Insgesamt fand also die Übereinkunft die Zustimmung von 58 Prozent aller Wahlberechtigten. Dabei lag der Anteil der positiven Stimmen mit 99 Prozent unter der katholischen Bevölkerung weit über dem im protestantischen Lager. Hier sprachen sich 51 Prozent für das Abkommen und 49 Prozent dagegen aus. In dem Resultat spiegelte sich die zwiespältige Haltung dieser Bevölkerungsgruppe gegenüber den erreichten Abmachungen. In der Republik Irland gab es eine Zustimmung von 94,4 Prozent. Die Wahlbeteiligung lag bei 55,4 Prozent, was, gemessen an der anstehenden Entscheidung, als gering gelten mag, aber sich durchaus im Rahmen der üblichen Stimmabgaben bei Plebisziten jenseits regulärer Wahltermine bewegte.

Einen zweiten Test für die Akzeptanz des Belfast-Abkommens in Nordirland stellte die Wahl zur Parlamentarischen Versammlung am 25. Juni 1998 dar. Den Befürwortern des Abkommens musste es gelingen, eine ausreichende Zahl von Abgeordneten wählen zu lassen, die sich zu dem Vertragswerk bekannten. Die Gegner wollten zumindest so viele Sitze wie nötig erlangen, um zu verhindern, dass die vorgesehenen Institutionen eingesetzt werden konnten. Während sich im nationalistisch-republikanischen Lager die Zustimmung zu dem Abkommen in der Wahl entsprechender Parteien und Kandidaten niederschlug, gelang es der unionistischen Seite nur knapp, eine hinreichende Zahl von Abgeordneten zu entsenden, die sich zu dem Karfreitagsabkommen bekannten. Ihnen stand im eigenen Lager eine gefährlich starke Opposition gegenüber. Die Parteien, die sich keinem der beiden Lager zurechneten, erhielten insgesamt nur einen Stimmenanteil von weniger als 10 Prozent. Immerhin wurde aus diesem Spektrum der Führer der Alliance Party, Lord Alderdice, zum Parlamentspräsidenten gewählt. Nach diesen beiden Voten der nordirischen Bevölkerung war zunächst die Legitimation des Karfreitagsabkommens gesichert, aber auch zugleich der Samen für Kontroversen bei dessen Implementierung gelegt.

Im Mai des Jahres 2003 stehen erneut Wahlen für die Parlamentarische Versammlung an, und derzeit ist offen, wie danach die Karten zwischen denen, die das Belfast-Abkommen stützen, und jenen, die es bekämpfen, gemischt sein werden. Schon bei den Wahlen zum britischen Unterhaus am 7. Juni 2001 zeichneten sich Zugewinne der

radikalen Parteien des Unionismus und des Republikanismus ab, die auf Kosten der Mitte des Parteienspektrums gingen. Sieben der verfügbaren achtzehn Sitze wechselten von der UUP zur Democratic Unionist Party (DUP) auf der einen Seite und von der SDLP zur Sinn Féin auf der anderen. Bei den gleichzeitigen Lokalwahlen fiel der Verlust der gemäßigten Parteien auf Grund des hier geltenden Verhältniswahlrechts nicht so gravierend aus, war aber als Trend durchaus erkennbar, zumal auch hier der Anteil der lagerübergreifenden Alliance Party schmolz.

2.2. Die Zusagen

Die im Karfreitagsabkommen niedergelegten Abmachungen bilden ein Konstrukt von fünf Aufgabenfeldern, die jeweils als einzelne erfolgreich zu bearbeiten sind, um das Gelingen insgesamt zu gewährleisten. Scheitert dies auf einem Feld, so bricht das gesamte Vorhaben zusammen. Dabei koppelt das Abkommen institutionelle Maßnahmen, die demokratische Herrschaftsverhältnisse herstellen sollen, mit operativen Maßnahmen, die einen Zuwachs an allgemeiner Sicherheit, aber auch an Sicherheit für jede einzelne Bevölkerungsgruppe versprechen. Von einem solchen Vorgehen erhofften sich die Promotoren des Abkommens, dem jahrelang vorherrschenden Dilemma zu entkommen, dass die eine Seite ein Mehr an Demokratie und die andere Seite ein Mehr an Sicherheit forderte. Den Schlüssel dazu sah man in hinreichend verlässlichen demokratischen Institutionen und einem erweiterten zeitlichen Horizont, um die weiteren Teilschritte, vor allem auf dem Feld der Sicherheitspolitik, zu verwirklichen. Das Ganze wäre erst vollkommen, wenn sich auf beiden Ebenen ein Erfolg einstellte. Was sich zuvor als Aporie offenbart hatte, sollte nun durch Verregelung und zeitliche Dynamisierung seine sich wechselseitig blockierende Wirkung verlieren.

Institutionelle Elemente

Das Fundament bilden (1) die Zusagen der Regierungen von Großbritannien und der Republik Irland, den Status von Nordirland so zu ändern, dass überkommene Rechtsansprüche aufgehoben werden. Beide Staaten erkennen den Status Quo an, wobei die Möglichkeit einer späteren Revision nach dem Willen der nordirischen Bevölkerung offen bleibt („principle of consent“). Darauf bauen (2) zwei Säulen auf: die Konstituierung einer Parlamentarischen Versammlung und die Bildung einer Exekutive. Deren Mitglieder sind nach dem d’Hondt’schen Verfahren aus den größten Parteien aus beiden Lagern zu wählen, und die Mehrheitsparteien jedes Lagers stellen den Ersten Minister bzw. seinen Stellvertreter. Beide Institutionen – die Parlamentarische Versammlung und die Exekutive – übernehmen die Selbstverwaltung der Provinz. Jedoch behält sich das Westminster-Parlament in London die Steuerhoheit und die Gestaltung der Rechts-, Sicherheits- wie Außenpolitik vor. Ein weiteres Element gilt (3) der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen dem Norden und dem Süden der irischen Insel unter anderem in der Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Umwelt- und Gesundheitspolitik. Die Förderung des Tourismus soll unter dem Dach einer gemeinsamen Agentur erfolgen. Über den genannten beiden Säulen operiert (4) ein Rat der britischen Inseln, der auf einer Ost-West-Achse Nordirland sowie die Republik Irland

mit Schottland, Wales und England verbindet. Großbritannien und die Republik Irland erklären sich zu Garantemächten für das Abkommen. Die Bearbeitung der heiklen sicherheitspolitischen Fragen (5) – der Polizeireform, der Entlassung politischer Strafgefangener, der Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen, der Einführung einer Menschenrechtscharta, der Novellierung der Strafgesetzgebung – verlagert die Übereinkunft auf andere Foren und auf spätere Zeitpunkte.

Das von George Mitchell beschworene Ungeheuerliche der erreichten Einigung lag ohne Zweifel zunächst darin, in einer Konfliktkonstellation, die sich über Jahre und Jahrzehnte hinweg als resistent gegen jeden Lösungsversuch erwiesen hatte, überhaupt zur Formulierung eines Dokuments gelangt zu sein, dem, wenn auch mit Abstrichen, alle in den Konflikt involvierten Parteien zustimmen konnten. Inzwischen liegt eine Reihe von Berichten von Teilnehmenden und Zeugen aus nächster Nähe vor, die die Mühsale des vorangehenden Verhandlungsmarathons beschreiben.¹⁸ Sie sparen nicht mit Staunen angesichts eines Ergebnisses, das das Resultat kluger Verhandlungsführung, unabweisbarer Einsichten und äußerer Einflussnahme vor allem seitens der US-Regierung, aber nicht zuletzt auch der Erschöpfung der Kontrahenten war. Das Wissen um die Einzigartigkeit der Konstellation, dem das Belfast-Abkommen sein Zustandekommen schuldete, mündete in die Hoffnung, endlich den Schlüssel für eine friedensfördernde Dynamik in diesem gewaltträchtigen, historisch aufgeladenen und religiös-konfessionell überwölbten Konflikt gefunden zu haben. Losgelöst von den tatsächlich weiterhin fortbestehenden Konfliktgegenständen in Nordirland wehte offensichtlich der „Hauch der Geschichte“ in jenen Tagen über Stormont Castle, wie ihn der britische Premierminister Tony Blair später kündete.

Gewiss gründete sich die Feststellung des mit dem Belfast-Abkommen erreichten Ungeheuerlichen auch auf substanzielle und prozedurale Elemente der Übereinkunft. Nicht nur, dass sich für Großbritannien die Chance bot, die mehr als hundert Jahre währende Dekolonialisierungsgeschichte der irischen Insel ohne Gesichtsverlust abzuschließen, auch in der avisierten britisch-irischen Zusammenarbeit kam ein historisch neues Moment zum Ausdruck: Einerseits agierten die Regierungen in London und Dublin auf diplomatisch-zwischenstaatlicher Ebene miteinander; andererseits waren beide Staaten Bestandteil einer Konfliktkonstellation, in der sie teils eigene Interessen verfolgten, teils als Patronatsmächte für die beiden Lager in Nordirland auftraten. Die vorgesehenen Modalitäten, die Interessen der britisch- bzw. irisch-orientierten

18 Vgl. George J. Mitchell, *Making Peace. The Inside Story of the Making of the Good Friday Agreement*, London (William Heinemann), 1999; Henry McDonald, Trimble, London (Bloombury) 2000; Martin Mansergh, *The Background to the Irish Peace Process*, in Cox, Guelke, Fiona, a.a.O. (Anm 17), S. 8-23; Deaglán de Bréadún, *The Far Side of Revenge. Making Peace in Northern Ireland*, Cork (The Collins Press), 2001; Mo (Marjorie) Mowlam, *Momentum, The Struggle for Peace, Politics and the People*, London (Hodder & Stoughton), 2002. Unter dem Titel „Endgame in Ireland“ strahlte die britische BBC eine vierteilige Dokumentation über den nordirischen Friedensprozess, beginnend in den siebziger Jahren und endend im Jahr 2000/2001 aus, in der die wichtigsten Akteure aller Seiten ausführlich zu Wort kamen. Die Serie fand am 7./8. Juli 2002 Aufnahme in das Programm von ARTE. Siehe auch: Eamon Mallie, David McKittrick, *Endgame in Ireland*, London (Hodder & Stoughton), 2001.

Bevölkerungsgruppen in komplexen Regeln der Machtverteilung abzubilden und gleichzeitig die Rechte und Ansprüche unterschiedlicher kollektiver Identitäten zu respektieren, finden im internationalen Vergleich nicht Ihresgleichen. Schließlich ist das Karfreitagsabkommen ein Beispiel dafür, wie souveränitätsbezogene Vorbehalte um einer produktiven Lösung willen hintan gestellt werden können.

Haken und Ösen

Allerdings zeigte sich bald, dass das, was kurzfristig als Durchbruch gerechnet wurde, langfristig auch potenziell gefährdende Momente enthielt. Einerseits hatten die Väter und Mütter der Übereinkunft die Schwelle für den Erfolg sehr hoch gesetzt, andererseits antwortete jedes der fünf Elemente des Abkommens auf die Interessenlage unterschiedlicher Akteure. Blockierte nun eine der Konfliktparteien Fortschritte auf einem ihr widrigen Feld, musste sie in Kauf nehmen, in Fragen, die ihre Belange berührten, einen Rückschlag hinzunehmen. Daraus leitete sich ein Zwang zur Kooperation her oder – wohlmeinend ausgedrückt – das Einüben einer Situation, in der nur alle gemeinsam als Sieger herauskommen können. Das Belfast-Abkommen konzipierte so genannte „win-win“-Situationen in der Art, dass für jede Seite Zugeständnisse auf einem Konfliktfeld durch Verzicht auf einem anderen zu kompensieren wären. Die Kehrseite dieses Mechanismus ist jedoch, dass dies jedem Beteiligten auch eine Veto-Position einräumt. Sie kommt dann zur Geltung, wenn sich die Prioritäten auf den Agenden ungleich verteilen und ein Akteur durchaus bereit ist, das Risiko auf sich nehmen, die Umsetzung der Idee des Belfast-Abkommens an tatsächlichen, unterstellten oder punktuell zu produzierenden Widersprüchlichkeiten scheitern zu lassen. Im Laufe der zurückliegenden vier Jahre gewannen diese Möglichkeiten mehr und mehr an Gewicht zu Lasten des sich aufzehrenden Kapitals an Wohlwollen und Unterstützung.

Gleichzeitig sahen sich die Verhandlungsparteien nicht in der Lage, alle Streitpunkte der politischen Auseinandersetzungen, die sich in den Jahren und Jahrzehnten zuvor aufgetürmt hatten, einvernehmlich auszuräumen. Stattdessen versuchte man sich in zweierlei Strategien: in Formelkompromissen und in der Verlagerung auf andere Foren und spätere Zeiten. Auf Dauer erwiesen sich beide Vorgehensweisen als zumindest unglückliche, wenn nicht kontraproduktive Strategien, die das Vertrauen in das Gesamtvorhaben zu unterminieren drohten. Unklare sprachliche Formulierungen in dem Vertragstext weckten den Bedarf an zusätzlichen, dann nicht mehr abgestimmten Interpretationen, die sich ihrerseits wieder im politischen Schlagabtausch instrumentalisieren ließen. Sie lieferten den grundsätzlichen Gegnern des Abkommens in beiden Lagern der nordirischen Politik hinreichend Stoff, Zweifel an dem gesamten Vorhaben zu schüren. Auch die beiden britischen Nordirland-Minister Mo Mowlam (1997-1999) oder Peter Mandelson (1999-2001) gerieten in das Sperrfeuer unterschiedlicher Interessen der nordirischen Protagonisten und wurden jeweils von der einen Seite der Parteien für die andere verdächtigt. Darunter litt die Ausübung des ihnen zugedachten Mandats eines ehrlichen Maklers, das ohnehin von speziellen britischen Anliegen überschattet war.

Zunächst stellte sich kurzfristig eine Entlastung ein, indem die Bearbeitung strittiger Punkte, zum Beispiel die Polizeireform oder die Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen, an zum Teil international besetzte Kommissionen verwiesen und somit dem unmittelbaren Zugriff der nordirischen Kontrahenten entzogen wurde. Gleichzeitig aber programmierte man fortlaufende Auseinandersetzungen, die bei der Veröffentlichung von Ergebnissen und Empfehlungen der Gremien in neuen Streitigkeiten kulminierten. Sie waren nicht dazu angetan, daraus erwachsende Beschädigungen der Fürsprecher des Belfast-Abkommens und seiner Ideen einzudämmen. Erschöpfung und Enttäuschung waren die Folge, wie am Rücktritt der gemäßigten Nationalisten John Hume oder Seamus Mallon von ihren Parteifunktionen bzw. Regierungsamt im Herbst 2001 abzulesen ist. Auch im Augenblick noch aktive Politiker wie David Trimble als Führer der Ulster Unionist Party (UUP) und derzeitige Erste Minister sowie sein republikanischer Gegenspieler Gerry Adams als Präsident von Sinn Féin sind nicht frei von Anzeichen der Resignation, die der kontinuierlichen Auseinandersetzung mit den Kontrahenten, aber auch mit den Widersachern im eigenen Lager geschuldet sind.

Das Modell einer „consociational democracy“

So überrascht die Öffentlichkeit angesichts der Einigung auf ein gemeinsames Dokument reagierte, so erstaunt zeigte sich das Fachpublikum, dass damit das in wissenschaftlichen Zirkeln diskutierte Konzept einer „consociational democracy“ in der Praxis zum Durchbruch gekommen war. Nordirland, oft genug geschmäht als Beispiel eines anachronistischen Konflikts, sollte sich nun in einen weiteren Anwendungsfall einer politischen Lösungsstrategie für einen „Identitätskonflikt“ (z.B. auch Zypern und Bosnien-Herzegowina) verwandeln. In systematischer Perspektive schulterte das Belfast-Abkommen zweierlei Lasten: einerseits die qualitativen Dimensionen der verschiedenen Konfliktgegenstände in politisch handhabbare und damit auch quantifizierende Strategien zu übersetzen – andererseits die symbolisch aufgeladenen Komponenten des Konfliktes auf ihren realen Gehalt zu reduzieren und in den verregelten Modus einer politischen Auseinandersetzung zu überführen. Es war der Politikwissenschaftler Arend Lijphart, der paradigmatisch die Vorstellungen einer „consociational democracy“ und deren Herrschaftsgefüge in Abgrenzung zum Typ der Konkurrenzdemokratie formuliert hat.¹⁹ Der im Deutschen übliche Sprachgebrauch, der diesen Typ als „Konkordanzdemokratie“ oder „Proporzdemokratie“ bezeichnet, deckt sich insofern nicht mit dem englischen, als er sich allein auf die impliziten Verfahren beschränkt, aber die Ausstrahlung auf gesellschaftliche Verhältnisse unberücksichtigt lässt. Denn schon Lijphart wies darauf hin, dass es gerade angesichts zentrifugaler Tendenzen in der Gesellschaft auf

¹⁹ Vgl. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven (Yale University Press), 1977, S. 25 ff.

kooperative Einstellungen und Verhaltensweisen der Repräsentanten der verschiedenen gesellschaftlichen Segmente ankomme, um diesen entgegen zu steuern.²⁰

Die Prinzipien dieses Demokratiekonzepts haben im Belfast-Abkommen folgende Konkretisierungen erfahren:²¹

- Alle sozialen Gemeinschaften sind an der Machtausübung („power-sharing“) zu beteiligen. Dieses Postulat hat seinen Niederschlag in einer quasi präsidentiellen, doppelten Regierungsspitze gefunden, hervorgegangen aus jeweiligen Wahlgängen in der Gruppe der Unionisten und der Nationalisten. Der Erste Minister und sein Stellvertreter stehen einem Ministerrat vor, in den die in der Parlamentarischen Versammlung vertretenen Parteien entsprechend dem d’Hondt’schen Verfahren ihre Repräsentanten entsenden. Davon profitieren jedoch nur die großen Fraktionen, während die Parteien mit wenigen Parlamentssitzen auf Grund des Rechenmodus und der auf zehn Minister begrenzten Zahl unberücksichtigt bleiben.
- Für die Besetzung aller politischen Ämter soll das Verhältnisprinzip gelten. Dies prägt schon das Wahlrecht zur Parlamentarischen Versammlung – abweichend von den sonst im Vereinigten Königreich gültigen Bestimmungen des Mehrheitswahlrechts. Auch die Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung, die als Kontrollinstanzen den Ressortministern gegenüberstehen, konstituieren sich entsprechend der Stärke der Parteien. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat sich inzwischen ebenfalls in der Gesetzgebung zur fairen Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst und in der Polizei niedergeschlagen.
- Gravierende praktische Folgen zeitigt der Grundsatz, die Gleichheit und Autonomie der Gemeinschaften und ihrer Parteien anzuerkennen, indem die Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung die politischen Identitäten von Unionisten, Nationalisten und so genannten „anderen“ zur Grundlage der Parlamentsarbeit macht. Alle Abgeordneten haben sich einer der drei Gruppen zuzuordnen. Im öffentlichen Leben soll es in Zukunft keine Diskriminierung auf Grund politischer oder religiöser Bekenntnisse geben. Die nordirischen Minister leisten keinen Eid auf die britische Krone, sondern bekennen sich zu ihren Dienstpflichten. Aus der Anerkennung der Autonomie der Gemeinschaften soll auch die Förderung von Sprachen und Traditionen der Iren und der Ulster Scots ihren Nutzen ziehen. Schließlich nimmt der institutionelle Aufbau Nordirlands Rücksicht auf die soziale Vielfalt im Lande, indem er vorsieht, neben der Parlamentarischen Versammlung ein so genanntes „civic

20 Hinweis bereits in den einleitenden Bemerkungen von Lijphart, *ibid.*, S. 1 f.

21 Zum gescheiterten Versuch, mit dem Sunningdale-Abkommen von 1973 ein solches Modell auf Nordirland anzuwenden, siehe Arend Lijphart, *The Northern Ireland Problem: Case, Theories, and Solutions*, in *British Journal of Political Science*, Vol. 5, Nr. 1, 1975, S. 83-106 und ders., a.a.O. (Anm. 19), S. 134 ff.; in Bezug auf das Belfast-Abkommen von 1998 siehe Brendan O’Leary, *Comparative Political Science and the British-Irish Agreement*, in John McGarry (Hg.), *Northern Ireland and the Divided World. The Northern Ireland Conflict and the Good Friday Agreement in Comparative Perspective*, Oxford (Oxford University Press), 2001, S. 53-88, S. 54 f.

forum“ als Beratungsinstanz einzurichten. In ihm sind gesellschaftliche Gruppen – von den Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Kirchen bis zu den vielen Freiwilligeneinrichtungen – vertreten.

- Den Intentionen der genannten Prinzipien – Machtteilung, Repräsentativität, Anerkennung der Gleichheit und Autonomie der Gemeinschaften – folgen schließlich die Vorkehrungen, ein Gleichgewicht zwischen Mehr- und Minderheiten zu bewahren. Auf parlamentarischer Ebene münden sie in komplizierte Regelungen für Abstimmungen, die je nach Relevanz unterschiedliche Quoren in jeder Gruppe und für das gesamte Gremium verlangen. So können bestimmte Entscheidungen getroffen werden, wenn sie jeweils die Mehrheit in beiden Gruppen finden („parallel consent procedure“). Andere wiederum erfordern eine gewichtete Mehrheit von 60 Prozent aller Parlamentsangehörigen und müssen mindestens die Zustimmung von jeweils 40 Prozent der den Unionisten bzw. Nationalisten zugeordneten Abgeordneten erreichen. Gesellschaft und Individuen erhalten im gleichen Sinne Schutzzusagen, indem für Nordirland die Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention in Kraft gesetzt und speziell für die nordirischen Verhältnisse eigene Regelungen getroffen werden.

Allein die Auflistung der praxisrelevanten Regelungen einer „consociational democracy“, wie sie im Belfast-Abkommen ihren Niederschlag gefunden haben, zeigt deren Komplexität auf. Sollte all das Vorgesehene im Alltag funktionieren, wäre bereits viel erreicht. Aber schon Arend Lijphart war davon ausgegangen, dass dies kein Selbstzweck sei, sondern sich das Modell im Falle seines Erfolges zum gegebenen Zeitpunkt überflüssig mache. Kurzfristig käme es darauf an, einen Modus des wechselseitigen Umgangs herzustellen, der dem Konflikt seine gewaltträchtige Schärfe nimmt, um mittel- bis langfristig den Übergang zu einer Konkurrenzdemokratie zu ebnet.²² Diese darauf gerichtete Entwicklung solle von den politischen Eliten der konfligierenden Gruppen seinen Ausgang nehmen, in der Hoffnung auf die Ausstrahlungskraft auf die von ihnen repräsentierten Bevölkerungsgruppen. In einem solchen Verständnis lassen sich von einer funktions- und belastungsfähigen Konkordanzdemokratie die aus der entwicklungspolitischen Diskussion bekannten „trickle-down“-Effekte erwarten. Das hängt jedoch davon ab, ob die politischen Führungspersonen solche positiven Wirkungen ihren Anhängern auch vermitteln wollen und können. Im Jahr 1974 war dies dem damaligen Führer der Unionisten, Brian Faulkner, nach Abschluss des Sunningdale-Abkommens im vorangegangenen Jahr gegenüber seinen Parteigängern versagt geblieben. Und auch heute sieht sich David Trimble dem gleichen Schicksal gegenüber.²³ Der nationalistische Politiker Seamus Mallon hatte denn auch das Abkommen von 1998 als das „Sunningdale-Abkommen für langsame Lerner“ bezeichnet, um diese Schwierigkeiten zu charakterisieren.

22 Vgl. Lijphart (1977), a.a.O. (Anm. 19), S. 2.

23 Vgl. Rick Wilford, Introduction, in ders. (Hg.), *Aspects of the Belfast Agreement*, Oxford (Oxford University Press), 2001, S. 1-10, S. 3.

Regelung der internationalen Dimensionen des Konflikts

Neuland betrat das Belfast-Abkommen mit seinen Regelungen für die internationalen bzw. zwischenstaatlichen Dimensionen des Konflikts.²⁴ Das Abkommen schuf kooperative Beziehungen zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich sowie zwischen den beiden Jurisdiktionen auf der irischen Insel, die die traditionellen Muster zwischenstaatlicher Beziehungen hinter sich lassen und auf eine faktische Teilung von Souveränitäten hinauslaufen. Die Bürger Nordirlands sehen sich unmittelbar mit deren Folgen konfrontiert, wenn sie neben der britischen Staatsbürgerschaft auch die irische in Anspruch nehmen können. Gemäß der gleichen Logik wird derzeit schon gefordert, den Nordiren ebenso, wie sie an den Wahlen zum britischen Unterhaus teilnehmen, auch das Recht einzuräumen, das irische Staatsoberhaupt mit zu wählen und sich an den Wahlen zum irischen Parlament, dem „Daíl“, zu beteiligen.²⁵

Die Kombination von Elementen einer „consociational democracy“ mit einer Öffnung gegenüber der Republik Irland entspricht seit den siebziger Jahren dem britischen Ansatz einer „variablen Geometrie“ gegenüber dem Nordirland-Konflikt. Fortwährend suchte man nach Möglichkeiten der „devolution“, der Selbstverwaltung Nordirlands, nicht zuletzt um den Makel abzuschütteln, es im eigenen Hoheitsgebiet mit der Forderung nach Demokratie und Menschen- wie Bürgerrechten nicht ernst zu nehmen. Auch galt es, für Nordirland einen Gleichklang mit den Autonomien für Schottland und Wales herzustellen – einem der großen Reformprojekte, denen sich die seit 1997 amtierende Labour-Regierung unter ihrem Premierminister Tony Blair verschrieben hatte. Die inzwischen gewährten Selbstständigkeiten sind zwar unterschiedlich im Blick auf den Grad an Selbstverwaltung und Steuerhoheit ausgestaltet, aber insgesamt wichtige Bausteine einer politisch-administrativen Neuordnung des Vereinigten Königreiches.

Gleichzeitig kam man nicht umhin, der „irischen Dimension“ des Konflikts Rechnung zu tragen. Das hieß, der irischen Seite eine mitbestimmende Rolle zuzugestehen, sei es, um deren mäßigenden Einfluss auf die Republikaner in Nordirland zu nutzen, sei es, um der praktischen Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Nordirlands im Kontext europäischer Politik Herr zu werden.²⁶ Dieser Perspektive trägt das Abkommen mit seinen grenzüberschreitenden institutionellen Verschränkungen Rechnung, abgesehen von den mit ihm einhergehenden Absprachen zwischen zwei souveränen Staaten. Nordirland selbst verharrt als Teil Großbritanniens mit seinen formalisierten Beziehungen

24 Vgl. Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, London, Sterling (Pluto), 2001, S. 128 ff.

25 Diese Position wird immer wieder von Vertretern der Sinn Féin ins Spiel gebracht, fand aber auch jüngst nach den Parlamentswahlen in der Republik Irland im Juni 2002 in der britischen Presse ein publizistisches Echo. Siehe: Roy Hatterley, *Ballots are triumphing over bullets*, in *The Observer*, 30. Juni 2002.

26 Siehe Harvey H. Cox, *From Hillsborough to Downing Street – and after*, in Peter Catterall, Sean McDouglas (Hg.), *The Northern Ireland Question in British Politics*, Houndsmill (McMillan), 1996, S. 182-211 und James Goodman, *The Northern Ireland Question and European Politics*, in *ibid.*, S. 212-228.

zur Republik Irland und als Bestandteil des Gesamtkomplexes der britischen Inseln in einem hoheitlichen Schwebestadium. Wenn in diesem Zusammenhang im Englischen von Föderalismus und Föderalisierung die Rede ist, handelt es sich weniger um ein hierarchisch gegliedertes Gefüge unterschiedlicher, aufeinander bezogener territorialer Einheiten, sondern um die Beschreibung einer Wechselbeziehung zwischen teils gleichen, teils abhängigen politischen Einheiten.

2.3. Die Krisen

Seitdem das Belfast-Abkommen das Licht der Welt erblickt hat, ist ihm kein glückliches Leben beschert. Von Beginn an begleiteten Kassandrarufer, aber auch tatsächliche Krisen seinen Weg. So existenzgefährdend sie auch immer waren und sind, lassen sie sich auch als Anzeichen der Vitalität des Abkommens werten. Die Freunde der Übereinkunft bewährten sich in den zurückliegenden vier Jahren vorrangig als Krisenmanager, wenn nicht als Gesundheitswächter. Demgegenüber hatten und haben die Gegner immer noch viele Trümpfe in der Hand, wenn sie darauf verweisen, dass man hier einer Chimäre nachjagt, die niemals realitätstauglich werde. Freilich antworteten sie damit noch nicht darauf, ob der jetzt erreichte Zustand nicht doch in jedem Fall besser als jener sei, der vor dem Abschluss des Karfreitagsabkommens in Nordirland geherrscht hat. Schon der Tag, an dem das Belfast-Abkommen besiegelt wurde, strahlt fortwährend seine ambivalente Deutung auf einen Kontext aus, der wie Nordirland in besonderem Maße im Bann christlicher Tradition steht. Für die protestantischen Gläubigen gilt der Karfreitag als höchster kirchlicher Feiertag. Er markiert die Kulmination des Falls, den der als sündig erachtete Mensch tun kann, gipfelnd in der Kreuzigung Jesu. Für die Katholiken wiederum ist der Karfreitag nur ein Schritt zum Osterereignis, dem Zeichen für die Auferstehung und die damit verheißene Rettung aus dem irdischen Elend. Beide Interpretationen begleiten den Weg des Karfreitagsabkommens und seine Umsetzung: Für die einen signalisieren Tag und Abkommen den Beginn des Endes ihrer überkommenen Vormacht, die Sicherheit und Wohlergehen gewährte; für die anderen läuten sie den Beginn einer neuen Zeit ein, in der die bisherigen Machtverhältnisse obsolet und von einer neuen Ordnung abgelöst werden. Zwischen diesen beiden nicht zu vereinbarenden Deutungen hat sich die Implementierung des Abkommens hindurch zu lavieren.

Der Streit um Wohl und Wehe des Belfast-Abkommens bietet ein anschauliches Beispiel dafür, was die politische Phantasie alles bereithält, um ein solches Vorhaben am Leben zu erhalten oder in den Kollaps zu stürzen. Immer wieder bedurfte und bedarf es komplizierter Choreographien, um die Bewegungen einzelner Akteure auf der politischen Bühne inhaltlich und zeitlich so aufeinander abzustimmen, dass sie gegenüber dem jeweils eigenen Klientel glaubwürdig erscheinen, aber auch den Kontrahenten überzeugen. Meisterhaft geschah dies im November 1999 unter der Regie von George

Mitchell²⁷ und erneut im Mai 2001, als die politischen Parteien, die sich zu dem Abkommen bekannten, jeweils Übereinstimmung mit einer paramilitärischen Organisation wie der Irish Republican Army (IRA) finden mussten. Damit gestanden sie allerdings einem Akteur entscheidendes Gewicht zu, der am Zustandekommen des Belfast-Abkommens nicht beteiligt gewesen war, dessen Regeln selbst nicht akzeptiert hatte, aber diesem seine eigene Handlungslogik überzustülpen suchte.

Weniger erfolgreich erwies sich langfristig das Setzen von Zeitgrenzen. Ursprünglich ein Mittel, um Druck auszuüben, in strittigen Fragen den Einigungswillen zu demonstrieren, förderte es gleichzeitig die Neigung unter den Parteien, auszusteigen oder dies zumindest anzukündigen. Unter dem Zwang, Zeitgrenzen einzuhalten, gelang es, einzelne strittige Punkte in den Mittelpunkt zu rücken. Hier agieren vor allem die Vertreter von Sinn Féin erfolgreich, wenn sie der britischen Seite erhebliche und in den Augen der Unionisten unerträgliche Zugeständnisse, zum Beispiel im Blick auf die politischen Gefangenen oder einzusetzende Untersuchungskommissionen, abpressen. Doch je länger das Ringen um die Implementierung des Karfreitagsabkommens seinen Lauf nimmt, desto mehr erschöpft sich die dynamisierende Wirkung von Zeitgrenzen, zumal wenn ihr Überschreiten nicht geahndet wird. Ähnlich wirkungslos haben sich auch die als Sanktionen angedrohten und vollzogenen Rücktritte von Politikern erwiesen, wenn mit ihrer Rückkehr zu rechnen ist, sobald der kritische Punkt aus dem Weg geräumt ist. David Trimble als Führer der UUP und derzeitiger Erste Minister setzte seit 1999 mehrfach auf dieses Blatt, ohne dass damit seine Reputation bei den eigenen Anhängern oder bei seinen Kontrahenten substanziell gestiegen wäre.

Großer Schaden an der Glaubwürdigkeit des Abkommens tritt jedes Mal ein, wenn in kritischen Momenten die Rollenprofile der einzelnen Akteure verschwimmen. Dies trifft vor allem auf die Regierungen von Großbritannien und der Republik Irland zu, falls es ihnen nicht gelingt, ihre Verantwortung für das Abkommen von ihren eigenen Interessen zu trennen. In solchen Fällen werden sie zu einem Spieler in einem Turnier, zu dessen Schiedsrichter sie eigentlich berufen sind, und degradieren ihre nordirischen Mitspieler zu Befehlsempfängern. Diese verzichten ihrerseits darauf, sich untereinander zu arrangieren, und wenden sich jeweils an die beiden Regierungen in London und Dublin, um sie zum Eingreifen zu bewegen. Auch das Verhältnis zwischen beiden souveränen Staaten und Regierungen leidet, wenn, wie bei der zeitweiligen Suspendierung des Abkommens im Februar 2000, die britische Regierung die Einwände der irischen Seite übergeht, um die Unionisten zu stützen. Im Herbst 2001 verfuhr sie geschickter, als sie mit einer tageweisen Aufhebung des Abkommens einen Zeitgewinn schuf, um Verhandlungslösungen zu ermöglichen. Die seinerzeitigen Proteste von Sinn Féin gegen diese Praxis, durchaus im Einklang mit der DUP, die dem Abkommen grundsätzlich ablehnend gegenübersteht, fanden nicht die Unterstützung der Regierung in Dublin.

27 Zum Aspekt der Vertrauensbildung siehe Bernhard Moltmann, Nordirland 1999/ 2000: Vertrauen mit beschränkter Haftung. Blockaden des Friedensprozesses und Ansätze, sie aus dem Weg zu räumen, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 6/2000) 2000.

Die Krisenanfälligkeit des Belfast-Abkommens offenbarte sich in allen Phasen seiner Implementierung, wenn es galt, die Zusammenarbeit der beiden politischen Lager in der gemeinsamen Regierungsverantwortung zu initiieren und den Umbau des gesamten Sicherheitssektors ins Werk zu setzen. Relativ frei von Konvulsionen vollzogen sich dagegen die Revision der Strafgerichtsbarkeit und die Anpassung an die europäischen Normen der Menschen- und Bürgerrechte, die darauf zielten, jahrzehntelange Defizite auszugleichen.

Die Mühen einer gemeinsamen Selbstverwaltung

Eigentlich hätte der Aufbau neuer politischer Institutionen der Selbstverwaltung ein Moment des Triumphes für die Protagonisten des Karfreitagsabkommens werden können. Posten waren zu vergeben, neue Dienstsitze zu beziehen, Titel und Ehrenbezeichnungen einzuheimsen, internationales Ansehen zu gewinnen. Aber stattdessen hielt nach dem 10. April 1998 das überkommene Misstrauen unter den auf Zusammenarbeit verpflichteten politischen Parteien und ihren Anführern an. Zwar konstituierte sich am 1. Juli 1998 die Parlamentarische Versammlung und wählte den Unionistenführer David Trimble und den stellvertretenden Vorsitzenden der nationalistischen Social Democratic and Labour Party Seamus Mallon zum designierten Ersten Minister und zu dessen Stellvertreter. Aber ein Dreivierteljahr verging, bis man sich am 17. Dezember 1998 auf den Zuschnitt des Kabinetts und die Aufgabenfelder der Nord-Süd-Zusammenarbeit auf der irischen Insel einigen konnte.

Vermutlich hat die britische Regierung, vertreten durch ihre Nordirland-Ministerin Mo Mowlam, als Herrin des Verfahrens die Gunst der Stunde nach den Wahlen im Juni 1998 verpasst, gleich auch weitere Schritte zur Selbstverwaltung Nordirlands zu gehen. So blieb den Gegnern des Abkommens hinreichend Zeit, den Widerstand dagegen zu mobilisieren. Dieser entzündete sich auf der unionistischen Seite daran, ob Vertretern der republikanischen Partei Sinn Féin der Zugang zu Regierungsämtern eröffnet werden sollte, solange die Partei sich nicht von ihren Verbindungen zur paramilitärischen Organisation der IRA losgesagt und diese ihre Waffen aus der Hand gegeben hätte. Viele Äußerungen der Gegner des Karfreitagsabkommens unter den Unionisten lassen allerdings den Schluss zu, dass dieses Argument nur als Vorwand genutzt wurde, um damit den gesamten Ansatz der Übereinkunft nachträglich wieder zu Fall zu bringen. Sie konnten sich dabei auf den schwindenden Rückhalt des Abkommens unter ihrem protestantischen Klientel berufen. Er hatte bei dem Referendum im Mai 1998 ohnehin nur knapp über 50 Prozent gelegen und sank in den darauf folgenden Monaten unter diese Schwelle. Insbesondere die (UUP) mit ihrem Vorsitzenden David Trimble geriet in eine permanente Zerreißprobe. Dieser versuchte Trimble Herr zu werden, indem er sich teils den gegnerischen Forderungen beugte, teils nach Auswegen suchte, um das Belfast-Abkommen als solches zu retten. Diese janusköpfige Strategie konnte auf Dauer den Widerstand nicht in Schach halten. Gleichzeitig kostete sie den unionistischen Unterstützern des Abkommens einen erheblichen Verlust an Glaubwürdigkeit im Umgang mit ihren Regierungspartnern der anderen Seite. Auch wenn es im gemäßigten nationalistisch-republikanischen Lager ebenfalls Unmut über die unklare Position von Sinn Féin gab, beeinträchtigte dies jedoch nicht die anhaltende grundsätzliche

Zustimmung zum Abkommen. Trotzdem war auch hier von Gelassenheit keine Spur, da man sich ständig genötigt sah, die Vorstöße der Unionisten, das Abkommen umzudefinieren, zu parieren und Abspaltungstendenzen in den eigenen Reihen abzuwehren

Für die Phasen, in denen zwischen November 1999 und Februar 2000, zwischen Mai 2000 und Juli 2001 und dann ab Oktober 2001 die Selbstverwaltung funktionierte, bescheinigen Akteure wie Beobachter den Mitgliedern der nordirischen Administration durchaus eine gute Arbeit. Die Minister übernahmen aus britischer Hand, die seit dreißig Jahren das Land verwaltet hatte, ihre Ressorts und setzten schnell eigene Akzente, so bei der Bewältigung der Maul- und Klauenseuche im Frühjahr 2001, der Anwerbung neuer Investoren, der Reform des Schulwesens oder der Steuerung von Misslichkeiten des britischen Gesundheitswesens. Grundlage dafür bot ein umfangreiches Regierungsprogramm, auf das man sich überraschend schnell geeinigt hatte. Jüngst gelang es, der britischen Regierung erhebliche Mittel für ein Investitionsprogramm abzutrotzen. Es ist ausdrücklich für den Wiederaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft bestimmt. Nachdem Seamus Mallon von der SDLP im November 2001 auf das Amt des stellvertretenden Ersten Ministers verzichtet hat, vollzieht sich die Zusammenarbeit zwischen David Trimble und Mallons Nachfolger Marc Durkan, dem jetzigen Vorsitzen der SDLP, in vergleichsweise entspannten Bahnen.

Effizienz und Geräuschlosigkeit der nordirischen Selbstverwaltung können jedoch ebenso wenig über die fragilen Grundlagen ihrer Amtstätigkeit hinwegtäuschen wie über die fehlende positive Resonanz in der Öffentlichkeit, die weiterhin an dem Muster der Konfrontation zwischen den beiden Lagern orientiert ist. Dieses Missverhältnis nutzt vor allem die DUP unter ihrem Führer, dem Rev. Ian Paisley. Einerseits stilisiert sie sich als betonte Gegnerin des Belfast-Abkommens. Andererseits hat sie mit zwei Ministern Anteil an der gemeinsamen Regierung. Sie weigern sich allerdings, an Sitzungen des Kabinetts teilzunehmen, solange Minister der Sinn Féin mit am Tisch sitzen. Auch für lautstarke und handgreifliche Provokationen während der Zusammenkünfte der Parlamentarischen Versammlung ist sich die DUP-Fraktion nicht zu schade. Ihre Strategie, innerhalb des Systems des Karfreitagsabkommens Opposition dagegen zu betreiben und parallel dazu eine wirksame Administration in ihren Ressorts auszuüben, hat sich bis jetzt bei den Wählern günstig ausgewirkt und das Ansehen der Partei wachsen lassen.

Die Reform des Sicherheitssektors

Als größtes Hindernis für die Stabilität der neuen politischen Ordnung in und für Nordirland erwies sich schnell der Umbau des Sicherheitssektors mit seinen Komponenten der Polizeireform, der Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen und der Verringerung der britischen Militärpräsenz. Die bei der Sicherheit offenkundige Sensibilität reflektiert den Stellenwert, den der Komplex der Sicherheit im Sinne von Schutz, Gewissheit und Sorglosigkeit insgesamt für alle Teile der nordirischen Politik

und Gesellschaft hat.²⁸ Gleichzeitig illustrieren die Schwierigkeiten, hier zu einvernehmlichen Lösungen anstehender und allseits bekannter Probleme zu kommen, das hohe Maß an Verunsicherung, das sich im Laufe der Konfliktgeschichte in jedem Segment der nordirischen Gesellschaft herausgebildet hat. An ihm durch Reformanstrengungen zu rühren, weckt die Furcht, die Verhältnisse eher zu verschlimmern als zu verbessern. Wie unsicher die Situation objektiv auch ist, so subjektiv akzeptierter und damit stabiler erscheint sie doch als alles andere, was an dessen Stelle treten könnte. Entsprechend zurückhaltend gegenüber gradualistischen Reformbestrebungen und zugleich radikal in ihren allgemeinen Forderungen artikulieren sich die Akteure. Von der Idee einer Gemeinsamen Sicherheit, an der beide Gemeinschaften gleichermaßen teilhaben, ist in Nordirland wenig zu finden.

(1) Die Polizeireform

Der Verlauf der gewaltsamen Auseinandersetzungen während der zurückliegenden dreißig Jahre hat hinreichend die verheerenden Wirkungen des Fehlens eines neutralen, staatlichen Gewaltmonopols unter Beweis gestellt. Nicht nur, dass die Polizeitruppe, die Royal Ulster Constabulary (RUC), selbst seit 1969 mit über 300 Toten und tausenden von Verletzten einen hohen Blutzoll zu bezahlen hatte,²⁹ sondern auch die Tatsache, dass sie sich überwiegend aus der protestantischen Bevölkerung rekrutiert, weist sie als aktiven Teil des Konfliktgeschehens aus. Dabei konnte sich die Polizei niemals des Geruchs der Parteinahme für die unionistische Sache entledigen. Für die nationalistisch orientierte Bevölkerungsgruppe, aber auch nach Ansicht unabhängiger Beobachter³⁰ war sie seit ihrer Gründung im Jahr 1922 immer ein verlängerter Arm der unionistisch dominierten Herrschaft in Nordirland. Im Jahr 1999 erklärten 75 Prozent der katholischen Bevölkerung, dass die Polizei entweder aufgelöst oder grundlegend verändert werden müsse, während 70 Prozent der Protestanten ihren Bestand gewahrt sehen wollten und keine Änderung wünschten.³¹

So galt es als geschickter Schachzug der britischen Regierung, unmittelbar nach Abschluss des Belfast-Abkommens eine Reform des nordirischen Polizeiwesens anzukündigen. Vorschläge dazu sollte eine unabhängige, international besetzte Kommission unter Vorsitz des früheren konservativen Politikers und jetzigen EU-Kommissars Chris Patten erarbeiten. Sie legte nach ausführlichen öffentlichen Anhörungen im September 1999 ihre Empfehlungen vor. Alles in allem liefen die Anregungen darauf hinaus, in Form einer Neugründung einen neuen Anfang zu machen.

28 Zur Differenzierung des Verständnisses des Begriffs der Sicherheit immer noch richtungsweisend Franz Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, 2. Aufl., Stuttgart (Enke), 1973, S. 28 ff.

29 Angaben nach Marie-Therese Fay, Mike Morrissey, Marie Smyth, *Northern Ireland Troubles: The Human Costs*, London, Sterling (Pluto), 1999, S. 22.

30 Vgl. Jim Smyth, *Policing Ireland*, in *Capital & Class*, Vol. 69, Autumn 1999, S. 101-123 und Graham Ellison, Jim Smyth, *The Crowned Harp. Policing Northern Ireland*, London, Sterling (Pluto), 2000.

31 Zahlen nach MacGinty, Darby, a.a.O. (Anm. 12), S. 101 f.

Die Mannschaftsstärke sollte um die Hälfte gesenkt, die Reihen zur Hälfte mit katholischen Bewerbern besetzt, Sondereinheiten aufgelöst, die Aufsicht einem politisch verantwortlichen Gremium, dem „Policing Board“, übertragen und eine unabhängige Kontrollinstanz in Gestalt eines Ombudsmann installiert werden. Außerdem war vorgesehen, den Namen der Polizeitruppe, ähnlich wie im übrigen Vereinigten Königreich, in die neutrale Fassung „Northern Ireland Police Service“ (PSNI) zu verändern. Dem aufbrandenden Protest von unionistischer Seite begegnete die britische Regierung mit der Geste, der vor dem Verschwinden stehenden RUC am 23.11.1999 durch die Königin das Victoria-Cross, die höchste britische Auszeichnung, verleihen zu lassen, um die für die Unionisten relevanten Verdienste der Truppe im Gedächtnis zu bewahren. Außerdem ließ sie sich dazu herbei, manche der Vorschläge der Patten-Kommission im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu verwässern.

Gleichwohl hat die nordirische Polizei zwischen 1999 und 2002 erfolgreich ein neues Profil gewonnen. Das „Policing Board“ konnte sich im November 2001 etablieren und bereits Streitfälle wie die Frage des neuen Dienstwappens und heikle Personalangelegenheiten geschickt lösen. Nur Sinn Féin sperrt sich derzeit noch, die ihr hier zustehenden Sitze einzunehmen, obwohl die Spitze des katholischen Klerus sich in einem singulären Schritt öffentlich zu der Polizeireform bekannt und damit der SDLP den Einstieg in die Polizeiaufsicht erleichtert hat. Auch Nuala O’Loan, die als katholische Juristin englischer Herkunft das Amt des „Ombudsmann“ übernommen hat, hat inzwischen erfolgreich Streitfälle mit der Polizeiführung ausgefochten und damit den Beweis für die Wirksamkeit unabhängiger Kontrollinstanzen innerhalb der Polizei geliefert. Die Rekrutierung neuer Polizeibeamten aus beiden Bevölkerungsgruppen ist angelaufen. Insgesamt gilt das Fazit des bis 2002 amtierenden Polizeichefs Sir Ronnie Flanagan als akzeptiert, dass Nordirland mit dem PSNI auf dem Wege zu der modernsten und am weitesten politisch verantwortlichen wie rechtlich gebundenen Polizei der Welt sei. Konstruktiv entwickelt sich auch die Zusammenarbeit zwischen dem PSNI und der Garda Síochána, der Polizei der Republik Irland, bei der Ausbildung und der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung. Ja, der PSNI wird bereits als Vorbild für Reformanstrengungen zitiert, denen sich die verkrusteten Polizeistrukturen im Süden der Insel zu unterwerfen hätten, sollten sie auf die Höhe der Zeit gebracht werden. Insofern könnten sich hier positive Wechselwirkungen zwischen Reformbemühungen im Norden und entsprechenden Initiativen im Süden ergeben, fern der unionistischen Furcht, durch letzteren vereinnahmt zu werden.

(2) „Decommissioning“

Im Vergleich zur der Polizeireform gestaltet sich das „Decommissioning“ sehr viel schwieriger. Mit „Decommissioning“ – zu Deutsch das Außer-Dienststellen von Waffen und militärischem Gerät – werden die Bemühungen bezeichnet, die paramilitärischen Organisationen auf republikanischer wie loyalistischer Seite zu veranlassen, sich freiwillig ihrer Waffen zu entledigen. Bewusst hatte man sich nicht das Ziel einer Entwaffnung oder Demobilisierung gewählt, um jeden Anschein zu vermeiden, ein solcher Vorgang sei dem Eingeständnis der Organisationen gleichzusetzen, eine Niederlage hinnehmen oder sich ergeben zu müssen. Gleichzeitig reflektiert sich darin aber auch das Unvermögen der staatlichen Gewalten in Nordirland, der Polizei und des

britischen Militärs, den paramilitärischen Organisationen das Handwerk zu legen und sich als legitime, gesellschaftlich anerkannte Sachwalter eines staatlichen Gewaltmonopols durchzusetzen.

Über den Umfang des Waffenarsenals in Händen der IRA liegen nur Informationen aus zweiter Hand vor. Demnach stammen die Hauptbestände noch aus Lieferungen, die in den achtziger Jahren aus Libyen gekommen waren. Beobachter sprechen von großen Mengen an Panzerfäusten, Mörsern, Raketen, Maschinengewehren, Maschinenpistolen, Gewehren und Pistolen sowie von erheblichen Vorräten an Sprengstoff vom tschechischen Typ Semtex, Munition und Material zum Bau von Bomben. Die Waffenlager sollen sich teils in grenznahen Gebieten in Nordirland, teils aber auch in der Republik Irland befinden. Dem stehen bei den loyalistischen Organisationen Waffen und Gerätschaften in geringerem Umfang gegenüber, abgesehen von den Kapazitäten, Sprengbomben und Sprengsätze zu bauen. Dessen Grundstock kam einst aus Südafrika und ist inzwischen durch Zukäufe von Waffen aus Albanien und Kroatien ergänzt worden. Auch hier gehen die Vermutungen dahin, dass sich in diesen Arsenalen hochmoderne Waffensysteme befinden.

Belastend für die Konstruktion einer neuen Ordnung ist das „Decommissioning“ durch den ihm innewohnenden politischen Zielkonflikt, zu einer allseits verträglichen Regelung des Konflikts kommen zu wollen, dazu aber Parteien und Personen mit ins Boot nehmen zu müssen, die Verbindungen zu paramilitärischen Organisationen unterhalten. Dies Dilemma hatte die Friedensbemühungen seit Mitte der neunziger Jahre begleitet.³² Je näher man einer politischen Lösung kam, umso drängender stellte sich die Frage, wie Akteure, die nicht Teil der offenen Verhandlungsmechanismen waren, aber verdeckt deren Agenda mitbestimmten, einzubeziehen und der illegale Gebrauch von Waffengewalt einzudämmen und schließlich zu eliminieren wären. Dieser Druck ließ auch nach Abschluss des Belfast-Abkommens nicht nach. Im Gegenteil wuchs er noch, nachdem das neue institutionelle Gefüge auf den Weg gebracht worden war. Denn deren Gedeihen hängt davon ab, frei vom Druck extra-legaler Gewalt handeln zu können. Soll das staatliche Gewaltmonopol etabliert werden, kann es keine Toleranz gegenüber separat agierenden, sich wie auch immer legitimierenden bewaffneten Organisationen geben. Unter diesem Gesichtspunkt ist der unionistischen Seite eine gewisse Plausibilität zuzugestehen, wenn sie darauf beharrt, ihre Mitwirkung an der Verwirklichung des Belfast-Abkommens letztlich von einem „Decommissioning“ der paramilitärischen Organisationen abhängig zu machen. Gleichzeitig ist aber nicht auszuschließen, dass die Forderung, vor allem wenn sie aus dem Lager der erklärten Gegner des Karfreitagsabkommens stammt, nur ins Feld geführt wird, um das Abkommen selbst zu Fall zu bringen, weil ihre Fürsprecher nicht damit rechnen, dass tatsächlich eine freiwillige Entwaffnung stattfinden könnte. Ohnedies richten sie ihren Blick nur auf die

32 Zu den konzeptionellen und materiellen Aspekten des „Decommissioning“ siehe umfassend Corinna Hauswedell, Kris Brown, *Burying the Hatchet. The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland*, Bonn (Bonn International Center for Conversion, Brief 22), 2002.

Waffenvorräte der IRA und lassen die Potenziale der loyalistischen Organisationen aus dem Blick. Entsprechend kleinlaut stehen sie nun da, nachdem die IRA im Oktober 2001 und im April 2002 bis zu fünfzig Prozent ihrer Waffenarsenale unbrauchbar gemacht hat.

Allerdings erwies sich das Belfast-Abkommen selbst nicht als hilfreich, um die Forderung nach einem „Decommissioning“ zu begründen. Denn hier hatten sich die nordirischen Parteien allein verpflichtet, alles in ihren Kräften stehende zu tun, um dies Ziel zu erreichen. Die paramilitärischen Organisationen selbst waren nicht Unterzeichner gewesen und hatten sich nur in verklausulierten Formulierungen dazu bekannt, um in den Genuss für sie günstiger Regelungen, zum Beispiel bei der Freilassung von politischen Gefangenen, zu kommen. In der ihnen eigenen Logik verkündeten die paramilitärischen Organisationen zwar ihrerseits „Waffenstillstände“, banden deren Einhaltung jedoch daran, dass andere Akteure von ihnen definierte Bedingungen zu erfüllen hätten. Die ursprünglich im Karfreitagsabkommen fixierte Zeitgrenze für den Abschluss des „Decommissioning“ – der Mai 2000 – verstrich denn auch, ohne dass wesentliche Bewegungen seitens der Paramilitärs in Gang gekommen wären. Inzwischen geht man von einem Zeithorizont aus, der bis in das Jahr 2003 reichen soll, aber möglicherweise noch verlängert wird.

Auch die Verlagerung der Zuständigkeit für das „Decommissioning“ auf eine unabhängige, international besetzte Kommission unter Vorsitz des ehemaligen kanadischen Generals John der Chastelain, assistiert von einem hohen finnischen Offizier und einem US-amerikanischen Diplomaten, hat sich nicht als förderlich erwiesen, den Zielkonflikt zu lösen. Das Mandat der Kommission stützt sich auf gesetzliche Vorgaben der britischen und der irischen Seite, die als Adressaten für die Kommission fungieren. Demgegenüber stehen die auf Nordirland beschränkten Parteien und Politiker in der zweiten Reihe und nutzen das Thema, um andere, strittige Konfliktfelder mit den Fragen der Entwaffnung zu belasten. In gewisser Weise treiben sie die britische und irische Regierung vor sich her und lassen sich auch nicht von dem Argument abschrecken, dass das „Decommissioning“ nicht ihre Sache sei. Die Kommission wiederum ist auf die Zusammenarbeit mit Vertretern der paramilitärischen Organisationen angewiesen. Mit ihnen handelt sie die Modalitäten des „Decommissioning“ aus und versucht, die Kriterien der Überprüfbarkeit des tatsächlichen Außer-Dienststellens mit den jeweiligen Angeboten von Ort, Zeit und Umfang in Einklang zu bringen. Das alles findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

Bis ins Jahr 2001 schien es, als ob vor allem die IRA als größte und stärkste der paramilitärischen Organisationen nicht willens sei, den Joker einer freiwilligen Entwaffnung aus der Hand zu geben. In gewundenen, in ihrem taktischen Geschick durchaus zu bewundernden Erklärungen nahm sie fortwährend auf die Kontroversen rund um die Implementierung des Karfreitagsabkommens Einfluss. Zunächst bekundete sie ihr grundsätzliches Wohlwollen gegenüber dem Vorhaben, dann zeigte sie sich willig, mit der internationalen Kommission zusammenzuarbeiten, und schließlich war sie im Mai 2000 bereit, ihre Waffendepots der Inspektion durch zwei ihr genehme und international renommierte Politiker, den früheren finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari und Cyril Ramaphosa, den ehemaligen Generalsekretär des südafrikanischen African National

Congress (ANC), überprüfen zu lassen. Aber stets blieb sie den öffentlichen Nachweis schuldig, dass ihre Waffen tatsächlich und überprüfbar aus dem Dienst gestellt worden seien, immer wieder drohend, alle gewährten Zugeständnisse auch wieder rückgängig machen zu können.

Doch was die Dynamik des Belfast-Abkommens nicht auslösen konnte, gelang Ereignissen außerhalb des nordirischen Horizonts. Im Sommer des Jahres 2001 gerieten das öffentliche Image und die politisch-militärische Handlungsfähigkeit der IRA ins Zwielficht, als die kolumbianischen Behörden drei Iren verhafteten, die sich mit gefälschten Papieren in Gebieten unter Kontrolle der dortigen Rebellengruppe Fuerzas Armadas Revolucionarias de Columbia (FARC) aufgehalten hatten.³³ Von einem der Verhafteten ließ die kubanische Regierung bald darauf wissen, er sei in Havanna als offizieller Delegierter der Sinn Féin registriert und agiere als Mittelsmann der nordirischen Partei im lateinamerikanischen Kontext. Einem anderen konnten frühere Verbindungen zu Führungsfunktionen der IRA in Belfast nachgewiesen werden. Nach der Aktion tauchten Vermutungen auf, die IRA instruiere die FARC-Kämpfer im Bau komplizierter Bomben und liefere Sprengstoff und Material aus ihren Arsenalen im Tausch gegen Drogen. Von den aufgedeckten FARC-Verbindungen ließ sich rasch der Bogen zu Kontakten schlagen, die die IRA seit langem mit der baskischen Untergrundbewegung Ezkadi ta Azkatasuna (ETA) unterhält. Deren politisches Anliegen, das Baskenland in eine Unabhängigkeit von Frankreich und Spanien zu führen, genoss seit langem das Wohlwollen auch von Sinn Féin. Vor der Rückkehr der ETA zum bewaffneten Kampf hatte der Ansatz des Belfast-Abkommens als Vorbild gegolten, den Konflikt zu entschärfen. Nun gelang es Waffenexperten, Parallelen zwischen den in Nordirland und im Baskenland eingesetzten Sprengsätzen, vor allem bei Autobomben, nachzuweisen. Die Vorstellung, ein die Kontinente übergreifendes Netz von Guerillabewegungen aufgedeckt zu haben, weckte sofort die Aufmerksamkeit der US-Administration, die die kolumbianische Regierung seit mehreren Jahren in dem Kampf gegen den Drogenanbau und -handel logistisch und materiell unterstützt. Geriete die IRA in den Sog dieser politischen Konstellation und würde sie gar durch die US-Regierung auf die Liste der als „Terroristen“ deklarierten Gruppen gesetzt, drohte ihr, politische Sympathien in den USA und hohe finanzielle Unterstützung von dort zu verlieren. Mit den Folgen der Terroranschlägen vom 11. September 2001 auf New York und Washington nahm der Handlungsdruck weiter zu. So wurden geräuschlos die Weichen zum bis dahin unvorstellbaren Schritt der IRA gestellt, indem sie am 23. Oktober 2001 einen Teil ihrer Waffenarsenale vor den Augen der Internationalen Entwaffnungskommission unbrauchbar machte. Zeitlich und inhaltlich abgestimmte Aufforderungen an die IRA, die Gerry Adams und sein Kollege Martin McGuinness in Belfast und in Washington am Tag zuvor abgegeben hatten, flankierten diesen Akt.

33 Zur Bürgerkriegssituation in Kolumbien siehe Heidrun Zinecker, Kolumbien – Wieviel Demokratisierung braucht der Frieden?, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 2/2002), 2002.

Damit erwiesen sie der vermeintlichen Autonomie der Organisation ihren Respekt, ähnlich wie es in den Tagen zuvor der britische Nordirland-Minister John Reid getan hatte, als er die IRA um ein „symbolisches Zeichen der Vergewisserung und Vertrauensbildung“ gebeten hatte.

Nachdem im Oktober 2001 die IRA die Schwelle zur Entwaffnung überschritten hatte, lieferte sie am 8. April 2002 einen weiteren Beweis für den Wandel, als sie abermals eine noch größere Menge ihrer Waffenbestände in Anwesenheit von Mitgliedern der internationalen Kommission aus dem Verkehr zog. Dies geschah im Vorfeld anstehender Parlamentswahlen in der Republik Irland: Bei diesem Anlass wollte Sinn Féin demonstrieren, dass sie ein glaubwürdiger Repräsentant des Friedenswillens sei und sich von ihrer militärischen Vergangenheit endgültig verabschiedet habe. Gelänge es, sich neben ihrer ohnehin schon gegebenen Bedeutung für die nordirische Politik auch im Süden zu etablieren, würde die Rechnung aufgehen, auf nicht-militärischem Wege das unentwegt aufrechterhaltene Ziel zu erreichen: die seit achtzig Jahren getrennte Insel politisch zusammenzuführen. Insofern könnte der zweite Entwaffnungsakt als ein noch aussagekräftigerer Beleg dafür dienen, dass die IRA ihre militärische Strategie aufgibt und in dem politisch ausgerichteten Konzept von Sinn Féin ihren Platz findet, ohne auf das Diktum „No Surrender“ (deutsch: Sich nicht ergeben) verzichtet oder sich dem unionistischen Drängen gebeugt zu haben. Belohnt wurden die Schritte der IRA ohnehin durch die Zusage der britischen Seite, ihre in Nordirland stationierten Truppen weiter zu verringern und Militäreinrichtungen im Land abzubauen. Derzeit hat das Niveau der Stationierung wieder den Stand von 1970, vor dem Ausbruch der gewaltsamen Auseinandersetzungen, erreicht. Die Zahl der Standorte ist von 105 im Jahr 1994, als die IRA ihren ersten Waffenstillstand ausgerufen hatte, auf 54 gesunken. Insofern käme die IRA implizit ihrem Ziel nahe, nämlich – in ihren Worten – die britische Armee aus Nordirland zu „vertreiben“.

Die Aufmerksamkeit, die das Ringen der IRA mit der Entwaffnungsfrage auf sich gezogen hat, verdeckt jedoch, dass sich die loyalistischen Organisationen dem „Decommissioning“ weitgehend verwehren. Deren größte, die Ulster Defence Association (UDA), hat inzwischen hinzunehmen, dass der britische Nordirland-Minister ihren einst ausgerufenen Waffenstillstand nicht mehr akzeptiert und ihren inhaftierten Angehörigen eine Haftverschonung verweigert. Anlass dafür sind die wachsende Verstrickung der UDA in Gewaltakte im westlichen und nördlichen Belfast und die blutigen Auseinandersetzungen mit rivalisierenden Gruppen. Auch republikanische Gruppen am Rand der IRA sind weiter aktiv. Die Real IRA wird für eine Reihe von Anschlägen in Großbritannien und Nordirland verantwortlich gemacht. Die Irish National Liberation Army (INLA) bekräftigte jüngst zwar ihr Bekenntnis zu einer Waffenruhe, ließ aber zugleich wissen, dass sie in den gewaltsamen Angriffen loyalistischer Gruppen auf die katholische Bevölkerung eine Herausforderung sähe, selbst für deren Schutz zu sorgen. Selbst die IRA hat ihre Aktivitäten beileibe nicht eingestellt, auch wenn sie seit 1996 keine Einrichtungen der britischen Streitkräfte und deren Angehörige mehr attackiert hat. Dessen ungeachtet setzt sie ihre Anschläge auf politisch und sozial missliebige Personen in von ihr kontrollierten Gebieten fort, vor allem wenn es sich um Kriminelle aus dem Drogenmilieu handelt. Außerdem beteiligt sich die Organisation am

Schmuggel von Zigaretten, Alkohol, Treibstoff wie Waffen und ermutigt Jugendliche zu bewaffneten Überfällen, um sie Kampferfahrung sammeln zu lassen.

Das ungehinderte Fortwirken von Aktivitäten paramilitärischer Organisationen alimentiert sich aus Strukturen einer „Gewaltökonomie“.³⁴ Für die unmittelbar daran beteiligten Personen und Gruppen hat der lang währende Konflikt inzwischen eine solide finanzielle und wirtschaftliche Basis produziert. Schutzgelderpressung, Benzinschmuggel, Drogengeschäfte und illegaler Zigarettenhandel vollziehen sich in Räumen, die staatliche Institutionen wie die Polizei, Zoll- oder die Steuerbehörden nicht kontrollieren. Hinzu kommen Subventionsbetrug und illegaler Viehhandel über die Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland, die, gleichsam eine zur Tradition gehörende Praxis, bis in die jüngste Zeit von den Grenzbehörden stillschweigend geduldet wurden. Erst mit dem Ausbruch der Maul- und Klauenseuche im Vereinigten Königreich im Frühjahr 2001 kam man auf irischer Seite nicht umhin, diese illegalen Handelswege und Praktiken zu unterbrechen. Trotzdem sind die Herren dieser „Gewaltökonomie“ noch in der Lage, mit ihren privatisierten Gewaltmitteln ganze Stadtteile von Belfast und einzelne nordirische Regionen unter ihrer Kontrolle zu halten. Loyalität und Unterwerfung honorieren sie mit Schutzgarantien. Seit mehreren Jahren werden bei den Attacken auch sakrosankte Orte wie Kirchen und Friedhöfe nicht mehr verschont und Personen angegriffen, die sich gleichsam als neutral behaupten, seien es Taxichauffeure, Busfahrer, Postangestellte oder Krankenschwestern. Im Oktober 2001 wurde mit Martin O’Haggan zum ersten Mal ein Journalist zum Ziel eines Mordanschlags, weil er versucht hatte, Licht in diese Schattenwelt zu bringen. Die Mechanismen der „Gewaltökonomie“ bilden den Nährboden für die regelmäßig ausbrechenden Manifestationen kollektiver Gewalt. Selbst wenn eine Legendenbildung die Gewalttäter als Heroen preist, kann dies nicht über den materiellen Gehalt der Gewalttaten hinweg täuschen.

Um in Zukunft den paramilitärischen Organisationen den Boden zu entziehen und aus dem Projekt des „Decommissioning“ einen Bestandteil eines gesellschaftlichen Wandels werden zu lassen, wird es schließlich – neben der Eliminierung von Strukturen der „Gewaltökonomie“ – darauf ankommen, den Waffenkult in Nordirland insgesamt zu brechen. Nicht nur die Paramilitärs sind hochgerüstet, sondern auch eine Vielzahl von Bürgern. Jedoch zeigen sich hier signifikante Unterschiede: Während nahezu jeder zweite männliche Einwohner protestantischer Herkunft einen Waffenschein und damit legal Zugang zu Waffen hat, erhielt im Jahr 1998 der erste katholische Bürger einen Waffenschein. Die strengen Waffengesetze, die in Großbritannien seit der Amokschießerei in einer schottischen Schule vor zwei Jahren in Kraft sind, gelten übrigens nicht für den nordirischen Landesteil. Der hohe Grad an Militarisierung in der nordirischen Gesellschaft korrespondiert in gewisser Weise mit jenem der Ausstattung

34 Vgl. Georg Elwert, Markets of Violence, in ders., Stephan Feuchtwang, Dieter Neubert (Hg.), Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-escalation in Violent Group Conflicts, Berlin (Duncker & Humblot), 1999, S. 85-102.

der Polizei, die bis zum Beginn ihrer Reform mehr einer Bürgerkriegsmiliz ähnelte als einer zivil ausgerichteten Sicherheitsinstitution.

3. Eine Gesellschaft und ihre Spaltungen: Das Grundmuster des „sectarianism“

Die geschilderten Schwierigkeiten, dem Belfast-Abkommen Gestalt zu verleihen, sind nicht allein dessen immanenten Widersprüchen oder der Unwilligkeit von Akteuren zuzuschreiben; vielmehr lassen sie sich auch als Reflexe einer gesellschaftlichen Konstellation lesen, die in dem Konflikt sozialer Identitäten ihren Niederschlag gefunden hat. Schließlich ist das Karfreitagsabkommen mit der Absicht auf den Weg gebracht worden, über die Demokratisierung von Herrschaftsverhältnissen einen Zugewinn an Frieden für Menschen und Gruppen zu erreichen. Die Friedensfähigkeit einer Gesellschaft lässt sich danach beurteilen, ob und wie es gelingt, für Individuen und Gruppen erfahrbar Not, Gewalt und Angst zu verringern.³⁵ Wenn jedoch nicht nur die Raffinesse einer Vertragskonstruktion für das Gelingen eines Friedens- und Demokratisierungsprojektes, wie es ohne Zweifel das Belfast-Abkommen initiiert hat, ausschlaggebend ist, steht an, sich den in Nordirland bestehenden gesellschaftlichen Verhältnissen zuzuwenden, nach den Grundmustern der Vergesellschaftung zu fragen und sich zu vergegenwärtigen, welche Vorstellungen Menschen und Gruppen selbst von dem sozialen Kontext haben, in dem sie leben. Dabei wird man unweigerlich auf den herausragenden Stellenwert kommen, den die geteilte Wahrnehmung der Vergangenheit für das Bild gegenwärtiger Bedingungen hat.

3.1. Vergesellschaftung durch den Konflikt

Während sich die Umsetzung der Vision des Belfast-Abkommens auf vergleichsweise noch übersichtlichen, kalkulierbaren Bahnen vollzieht, vermittelt das gesellschaftliche Umfeld ein sehr viel diffuseres Bild. Generell gilt für soziale Zusammenhänge, was der nordamerikanische Schriftsteller Philip Roth mit folgenden Worten beschreibt:

„Die konstituierte Gesellschaft – die in ständiger Bewegung begriffenen Kräfte, das verzweigte, bis an die Grenzen der Belastbarkeit gedehnte Geflecht der Interessen, der unablässige Kampf um Vorteile, die unablässige Unterdrückung, die eigennützigen Konflikte und Absprachen, der abgefeimte Jargon der Sittlichkeit, der wohlmeinende Despotismus der Konventionen, die labile Illusion der Stabilität – die Gesellschaft, wie sie geformt wird, wie sie schon immer geformt wurde und geformt werden *muss*, ...“³⁶

35 Vgl. in Anlehnung an Georg Picht jetzt Johannes Schwerdtfeger, Begriffsbildung und Theoriestatus in der Friedensforschung, Opladen (Leske & Budrich), 2001, S. 36.

36 Philip Roth, Der menschliche Makel, München, Wien (Hanser), 2002, S. 149 (Kursiv im Original).

Diese Beziehungen zwischen Individuen und Gruppen, genannt „Gesellschaft“, konkretisieren sich im nordirischen Kontext unter den Vorzeichen des Nebeneinanders unterschiedlicher sozialen Identitäten und können als herausragendes Beispiel einer Vergesellschaftung durch den Konflikt gelten. Die Gegensätze durchdringen alle sozialen Beziehungen, und kein Akteur ist frei von deren Wirkung. In Anlehnung an einen der Väter der Soziologie, Georg Simmel, formuliert Dirk Baecker :

„Die hohe Integrationsleistung des Konflikts besteht darin, dass beide Seiten daran interessiert sind, alle Ressourcen, militärische, politische, ökonomische, wissenschaftliche, religiöse, technische und kulturelle, für die Entscheidung des Konflikts zu nutzen, ..., bis der Konflikt alles Erreichbare und alle Erreichbaren in seinen Dienst gestellt hat. Wie ein Parasit schraubt sich der Konflikt in die Familie, die Organisation und die ganze Gesellschaft hinein und unterwirft das Gesamtsystem seinen eigenen Zwecken, bis nichts anderes mehr statt findet als das Austragen des Konflikts.“³⁷

Der hier für die Gesellschaftsformation zentrale Konflikt entfaltet eine doppelte Wirkung: Einerseits vertieft er die Abgrenzung zwischen den konkurrierenden Gruppen und Identitäten, andererseits schweißt er jede der Gruppen fester und fester zusammen. Jede Lockerung der Grenzen gefährdet den inneren Zusammenhalt und schafft die Gefahr der Erosion. Diese vom Konflikt gesteuerte Vergesellschaftung ist ihrerseits resistent genug, anderen Einflüssen stand zu halten, denen diese Gesellschaft ebenso wie andere ausgesetzt ist. Auch hier vollziehen sich wirtschaftliche Innovationen und Niedergänge im gleichen Rhythmus wie in den übrigen Industriegesellschaften, und die Menschen unterliegen denselben Einwirkungen der Medien, der Kultur und der sich wandelnden Zivilisation. Und doch bestimmen die Determinanten des Konflikts die Modi sozialer Interaktion. Unter der Oberfläche wirkt das Regelwerk, das der Konflikt vorgibt, legitimiert und nährt. Ausdruck findet dies in den zahlreichen Phänomenen des Alltags, die das Ausmaß an Spaltung, Diskriminierung, wechselseitigen Beschuldigungen bis hin zur Rechtfertigung von Gewaltakten und Duldung von Gesetzesverstößen illustrieren.

Phänomene des „sectarianism“

Im Englischen fallen die Erscheinungsformen gesellschaftlicher Spaltung in Nordirland unter die Bezeichnung des „sectarianism“, für die das Wörterbuch keine angemessene deutsche Übersetzung kennt. Die Wortgeschichte selbst führt auf kirchlich-religiöse Ursprüngen zurück: Das Wort tauchte zum ersten Mal unter den Presbyterianern auf, die mit dieser Kategorie all ihre konfessionell-politischen Gegner zusammenfassten. Später fand es Eingang in die Rede der Anglikaner über alle so genannten „Non-Konformisten“, also die protestantischen Gemeinschaften, die sich im 18. Jahrhundert von der englischen Hochkirche lossagten. Joseph Liechty und Cecelia Clegg, ein mennonitischer Theologe und eine katholische Ordensschwester, haben den „sectarianism“ im Blick auf seine

37 Unter Bezug auf Georg Simmel, Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (1908), Frankfurt am Main (Suhrkamp), 1992 jetzt Dirk Baecker, Versuch über die Möglichkeit, in den Windschatten des Konflikts zu kommen. Über das Unglück einer Gesellschaft, die über keine Rituale verfügt, Gewalt durch Gewalt zu bannen: Das Ja und das Nein zum Krieg aus soziologischer Sicht, in Frankfurter Rundschau, 22. November 2001.

religiösen Ursprünge und Bedingungen untersucht. Sie beschreiben ihn als ein System von Haltungen, Überzeugungen und Strukturen auf personaler, gesellschaftlicher und institutioneller Ebene, die sich religiös legitimieren, auch wenn ihnen weiterreichende soziale und kulturelle Ursachen zu Grunde liegen. Sie führen zu destruktiven Mustern von Beziehungen, unter deren Vorzeichen die Grenzen zwischen Gruppen erstarren und Angehörige der anderen Gruppen erniedrigt, entmenschlicht oder dämonisiert werden. Und daraus lassen sich Rechtfertigungen ableiten, andere Menschen und Gruppen zu unterdrücken, sie physisch oder verbal zu bedrohen und anzugreifen.³⁸

Wie der „sectarianism“ unter den nordirischen Gegebenheiten Eingang in die gesellschaftlichen Verhältnisse gefunden hat, lässt sich in Form einer Pyramide darstellen.³⁹

- Die Spitze bildet eine kleine Gruppe individueller Gewalttäter, zugespitzt als „mad dogs“ bezeichnet. Deren Gewalttätigkeit entbehrt jeder Rationalität und entfaltet sich häufig unmittelbar an Brennpunkten der wirtschaftlich-sozialen Marginalisierung.
- Darunter liegt die Schicht der paramilitärischen Organisationen. Sie geben der Gewalt eine organisatorische Struktur, vielfach flankiert von Mechanismen der Gewaltökonomie und einer selbstbestimmten Legitimität.
- Die nächste, breitere Schicht bilden politische, gesellschaftliche und religiöse Führer. Auch wenn diese immer wieder öffentlich Gewalt verurteilen, tragen sie doch dazu bei, die Spaltung der Gesellschaft aufrecht zu erhalten, wenn nicht zu vertiefen. Die Elite handelt in einem Kontext, in dem jeder Appell, die Gewalt hinter sich zu lassen, doch Rücksicht auf die Bedürfnisse der eigenen Anhänger und den Bestand der von ihr repräsentierten Gruppe nimmt. Die wirksamsten Führer sind diejenigen, die mit Gewalt drohen können und gleichzeitig anbieten, diese unter Kontrolle zu halten.
- Das Fundament des „sectarianism“ bilden die Menschen, die mehr oder minder dessen Komplizen sind. Sie lehnen zwar in ihrer Mehrheit die Gewalt ab, haben sich jedoch mit deren fortwährender Drohung und Anwendung arrangiert, indem sie sie offen oder verdeckt unterstützen, sie ertragen oder sich, falls sie es können, abwenden. Dies manifestiert sich in der fortwährenden Auswanderung oder dem Wohnungswechsel in konfessionell homogene Wohngebiete. Auf diese Weise reproduzieren die Menschen die Spaltung der Gesellschaft.

Konkretionen

Beispiele für die sozialen Phänomene des „sectarianism“ finden sich vielerorts in Nordirland, häufen sich aber in der Region von Belfast. Dort leben im Umkreis von 20 km von dessen Stadtzentrum mehr als fünfzig Prozent der nordirischen Bevölkerung. Belege liefern Untersuchungen zur Wohn- und Arbeitssituation ebenso wie zu den

38 Joseph Liechty, Cecelia Clegg, *Moving Beyond Sectarianism. Religion, Conflict and Reconciliation in Northern Ireland*, Blackrock, Co. Dublin (Columba Press), 2001, S. 102 f.

39 Das Folgende in Anlehnung an *ibid.*, S. 184 ff.

Eheschließungen als den zentralen Agenturen der Vergesellschaftung. Sie illustrieren die allgemeine Aussage über die Vergesellschaftung durch den Konflikt und legen den Schluss nahe, dass die hier wirksame Dynamik auch nach Abschluss des Karfreitagsabkommen nichts von ihrer Brisanz verloren hat.

Der Sozialgeograph Peter Shirlow hat in den zurückliegenden Jahren das Zusammenleben von katholischen und protestantischen Bevölkerungsgruppen in bisher gemischten Wohngebieten von Belfast untersucht.⁴⁰ In vielen von ihnen trennen inzwischen mehr als 25 so genannte „peace lines“ – Stahl- oder Betonwände in Haushöhe – einzelne Straßenabschnitte und Plätze voneinander, um Übergriffe der einen auf die andere Seite zu verhindern. Nach den Erhebungen ist das Maß an sozialer Integration zwischen den Gruppen in den zurückliegenden zehn Jahren erheblich gesunken, vor allem bei der jüngeren Bevölkerung. 68 Prozent der Befragten im Alter zwischen 18 und 25 Jahren geben an, noch nie eine ernsthafte Unterhaltung mit einem Angehörigen der anderen Bevölkerungsgruppe geführt zu haben. In der Mehrheit tun sie sich schwer, ihre angestammten Gebiete zu verlassen. Ältere Menschen folgen dagegen eher ursprünglichen Gewohnheiten und überschreiten die wenn nicht durch „peace lines“, so doch durch Farbgebungen und Flaggen gekennzeichneten Grenzen, um in gegnerischen Wohngebieten einzukaufen oder dort liegende Gesundheits- und Sozialeinrichtungen aufzusuchen. Auf Grund ihrer früheren Erfahrungen mit einem zumindest gewaltfreien Zusammenleben der Gruppen vor der Verschärfung der Auseinandersetzungen sind sie geneigter als jüngere Menschen, auch das Gute bei den Menschen anderer Konfession und politischer Orientierung zu sehen.

In allen Altersgruppen bekannten bei der zitierten Untersuchung sechs von zehn Befragten, seit 1994, dem Jahr des ersten Waffenstillstandes der paramilitärischen Organisationen, mindestens einmal Opfer verbaler oder gar physischer Attacken aus der anderen Bevölkerungsgruppe geworden zu sein. Die gleiche Zahl glaubt, dass sich inzwischen die Beziehungen zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen verschlechtert habe. Dafür sprechen die sich häufenden Gewalttaten. Auch wenn die Zahl gewaltsamer Todesfälle seit zehn Jahren zurück geht, nimmt jene von Handgemengen und körperlichen Übergriffen zu. Diese sind meist zielgerichtet initiiert, abzulesen daran, dass in vielen Fällen vorab der Krankenwagen alarmiert wird. Erst wenn dessen näher kommende Sirene zu hören sind, schlagen die Täter tatsächlich zu. Peter Shirlow zieht folgendes Fazit: „Jeder sieht sich in Nordirland selbst als Opfer. Gleichzeitig wird vollkommen geleugnet, dass sich auch die Gegenseite in einer solchen Situation befindet. Die Menschen erleben sich nicht als Urheber von Gewalt und Bedrohung, sondern nur als Opfer von Tötlichkeiten, die von der anderen Seite ausgehen.“⁴¹

40 Vorgetragen bei der Jahrestagung der Royal Geographical Society und des Institute of British Geographers in Belfast am 5. Januar 2002, vorab zitiert in The Irish Times, 4. Januar 2002.

41 Ibid.

In derselben Studie finden sich auch Aussagen über die Besetzung von Arbeitsplätzen. Sie bestätigen das Bild einer „gespaltenen Gesellschaft“. Nur fünf Prozent der Arbeitsplätze, die in protestantisch bewohnten Gebieten liegen, werden von Katholiken eingenommen, und – umgekehrt – haben nur acht Prozent der Protestanten einen Arbeitsplatz in einem Unternehmen, das in einem katholischen Viertel liegt. Offensichtlich sind alle Bemühungen der britischen Administration vor 1999, durch rechtliche Vorschriften Arbeitswillige vor einer Diskriminierung auf Grund ihrer Konfession zu schützen, hier gescheitert, wenn ihnen die Wohn- und Lebensverhältnisse entgegen stehen. Nach dem Zensus von 1991 lebten in Belfast 63 Prozent der Einwohner in Gebieten, die zu 90 Prozent jeweils von Protestanten oder Katholiken bewohnt waren. Nach noch unveröffentlichten Ergebnissen der Volkszählung von 2001 ist die Zahl auf 66 Prozent gestiegen. Als ausschlaggebend für das Streben der Menschen, sich in konfessionell homogenen Wohngebieten anzusiedeln, kann der Wunsch gelten, Sicherheit vor Drohungen oder Übergriffen der anderen Seite zu finden.⁴² Für den protestantischen Teil der Bevölkerung verschärft sich die Situation noch dadurch, dass die schneller wachsende katholische Bevölkerung ihre Siedlungsgebiete ausdehnt und dabei auch in Territorien vordringt, die traditionell als protestantische Heimat gelten. So zeigt der Identitätskonflikt zunehmend ein territoriales Gesicht, in dem sich der Streit um Besitzstände und Zugangsrechte dreht.⁴³

Was für den Mikrokosmos von Belfast gilt, kann auf Nordirland insgesamt übertragen werden. So hat sich nach 1996 die wechselseitige Beurteilung der Bevölkerungsgruppen erheblich verschlechtert. In jenem Jahr hatten 44 Prozent der Protestanten und 47 Prozent der Katholiken die Beziehungen zwischen den Gruppen positiver als fünf Jahre zuvor beurteilt. Im Jahr 2001 war die Einschätzung auf 25 Prozent bzw. 33 Prozent gesunken. In ähnlichen Relationen haben auch die Wünsche zugenommen, in einheitlich konfessionellen Wohngebieten zu leben und einen entsprechenden Arbeitsplatz zu haben. Im Blick auf die Gleichstellung von Katholiken und Protestanten geben 94 Prozent aller Befragten an, dass es den Katholiken heute besser gehe als im Jahr 1996, während unter den Protestanten über 40 Prozent der Meinung sind, ihre Situation habe sich in den letzten fünf Jahren verschlechtert.⁴⁴ Die sich hier artikulierende gesellschaftliche Spaltung reproduziert sich in den Mikrostrukturen, wie die Angaben zu interkonfessionellen Ehen zeigen. Von zehn gegenwärtig in Nordirland geschlossenen Ehen wird nur eine zwischen konfessionsverschiedenen Partnern beurkundet. Dabei ist der Widerstand gegen solche Eheschließungen besonders groß, weil diese immer noch als Verrat an der eigenen

42 Vgl. Marianne Elliott, *The Catholics of Ulster. A History*, London (Penguin Books), 2001, S. 432.

43 Vgl. John Darby, *Intimidation and the Control of Conflict in Northern Ireland*, Syracuse, N.Y. (Syracuse University Press) 1986, S. 152 und Brendan Murtagh, *The Politics of Territory. Policy and Segregation in Northern Ireland*, Basingstoke, New York (Palgrave), 2002, S. 36 ff.

44 Angaben nach *The Irish Times*, 9. Juli 2002 und *The Guardian*, 10. Juli 2002.

Gemeinschaft gewertet werden.⁴⁵ Für die meisten der davon betroffenen Menschen bleibt nur die Auswanderung, um den täglichen Anfeindungen zu entkommen.

Die Spaltung der nordirischen Gesellschaft entlang konfessionell markierter Grenzen spiegelt sich auch im Schulwesen. Nach Erhebungen aus den neunziger Jahren besuchen 98,6 Prozent aller Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter Schulen, die der einen oder anderen Seite zugerechnet werden, und nur 1,4 Prozent konfessionsneutrale Schulen. Dabei wird zwischen „protestantischen“ Schulen, die vom Staat kontrolliert werden, und „katholischen“ Schulen in kirchlicher Trägerschaft unterschieden.⁴⁶ Vor allem der katholische Teil der Bevölkerung hat die ursprünglich als integrierte Schulen konzipierten staatlichen Bildungseinrichtungen als protestantische wahrgenommen. Unter Rückendeckung durch den katholischen Klerus weigert er sich, seine Kinder dorthin zu schicken, weil er argwöhnt, die Kinder aus nationalistisch orientierten Familien würden hier im Sinne eines unionistisch dominierten Staates erzogen. Das gewachsene parallele Schulsystem in Nordirland bedeutet für jede Seite eine Garantie für den Fortbestand ihrer eigenen kollektiven Identität.⁴⁷ Inzwischen weisen Untersuchungen nach, dass die politisch-gesellschaftlichen Spaltungen sich bereits auf die Haltungen von Kindern im Vorschulalter auswirken. Während sich bei Kindern im Alter von drei Jahren kaum abgrenzende Äußerungen finden, sind Präferenzen und Abneigungen von Sechsjährigen bereits eindeutig festgelegt. Aussagen über Identitäten und Feindschaften knüpfen an Umzüge (bei 49 Prozent der befragten Kinder), Flaggen und Farben (38 Prozent) sowie Volkstänze und Musik (31 Prozent) an. Katholische Kinder geben doppelt so häufig wie Altersgenossen protestantischer Herkunft an, dass sie die Polizei oder die Paraden der Oranier ablehnen, während umgekehrt bei den protestantischen Kindern die britische Flagge doppelt so beliebt ist wie die irische Trikolore.⁴⁸

Dem düsteren Bild eines durch den Konflikt vergesellschafteten Zustandes in Nordirland stehen jedoch durchaus auch Indikatoren entgegen, dass sich die mit dem Belfast-Abkommen initiierte politische Neuordnung positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes ausgewirkt und entsprechende soziale Effekte ausgelöst hat. Gerade von außen haben sich die Nordiren die guten Seiten des gefundenen Arrangements immer wieder vorhalten lassen müssen. So war es Richard Haas, im US-Außenministerium gegenwärtig für Nordirland zuständig, der kürzlich eine solche Rechnung aufmachte:

45 Angaben nach The Observer, 25. November 2001.

46 Angaben nach Richard Breen/Anthony F. Heath/Christopher T. Whelan, Educational Inequality in Ireland, North and South, in dies. (Hg.), Ireland North and South. Perspectives from Social Science (Proceedings of the British Academy), Oxford (for The British Academy Oxford University Press), 1999, S. 187-213, S. 189.

47 Vgl. Fiona Stephen, Promoting a Culture of Tolerance. Education in Northern Ireland., in Cox, Guelke, Stephen, a.a.O. (Anm. 17), S. 165-178, S. 166.

48 Angaben nach der Studie „Too Young to Notice. The Cultural and Political Awareness of 3-6 Year Olds in Northern Ireland“, vorgelegt von Paul Connolly, Alan Smith und Berni Kelly von der University of Ulster, zitiert in The Irish Times und The Guardian, 25. Juni 2002.

- 102 Straßenverbindungen zwischen dem Norden und dem Süden der Insel sind wieder eröffnet worden,
- seit 1994 sind allein durch nordamerikanische Investitionen über 20.000 Arbeitsplätze entstanden,
- die industrielle Fertigung ist in den letzten Jahren um ein Viertel gestiegen und die Exporte Nordirlands haben sich in den zurückliegenden zehn Jahren verdoppelt,
- die Arbeitslosenrate liegt heute bei 5,4 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung, nachdem sie einmal ihren Höhepunkt mit 17 Prozent erreicht hatte,
- die Relation von Auswanderung und Rückkehr ist gerade dabei, sich ins Positive zu wenden,
- der Tourismus etabliert sich als wichtiger Wirtschaftsfaktor, nachdem allein im Jahr 2000 über 1,6 Millionen Besucher ins Land gekommen sind.⁴⁹

Diese Hinweise signalisieren den fortschreitenden Umbau der Wirtschaftsstruktur. Neue Technologieunternehmen entdecken Nordirland als Produktionsstandort und als Brücke zu den europäischen Märkten. Sie verdrängen in ihrer Wirtschaftskraft die traditionell vorherrschenden Zweige des Schiffbaus – die traditionsreiche Werft Harland & Wolff, auf deren Helgen einst die „Titanic“ entstand, musste kürzlich ihren Betrieb einstellen –, der Maschinen-, Waffen- und Textilindustrie oder der Tabakmanufakturen. Deren Niedergang und der Aufstieg neuer Wirtschaftszweige stehen dafür, dass Nordirland ebenso wie andere, historisch bedeutende Industriezentren der Deindustrialisierung unterworfen ist, sich aber erfolgreich um Alternativen bemüht. Immerhin liefert die Republik Irland im Süden mit ihrem Modell des „keltischen Tigers“ ein Beispiel für den erfolgreichen Strukturwandel einer einstmals im europäischen Maßstab zurückgebliebenen Volkswirtschaft. Insgesamt geht es Nordirland trotz des schwärenden Konflikts im Vergleich zu anderen Krisenregionen wirtschaftlich gut. Dazu trägt nicht zuletzt der britische Staat bei. Dessen Finanzzuweisungen alimentieren große Teile des öffentlichen Lebens, da das eigene Steueraufkommen dazu nicht ausreicht.

Gerade die Stadt Belfast verzeichnet Ansätze der Regeneration. Neue Bürokomplexe und luxuriöse Wohnblöcke entstehen, flankiert von Hotels, Konzerthallen und Sportanlagen. Derzeit läuft eine Kampagne an, um für die Stadt eine Bewerbung als „Kulturhauptstadt Europas“ im Jahr 2008 auf den Weg zu bringen. Internet-Spezialisten, Modedesigner, Künstler und Spitzenköche, die außer Landes ihre Meriten gesammelt haben, kehren zurück und finden ein konsumfreudiges Publikum.⁵⁰ Geschützt durch ihre Professionalität und ihr Einkommen gelingt es dieser Schicht, jenseits der Zonen zu leben, die der „sectarianism“ und seine Symptome beherrschen. Ihre Erfolgsgeschichte steht im Kontrast zu den Lasten, die die fortwährenden Auseinandersetzungen den anderen Teilen der Bevölkerung aufbürden. Inzwischen geht deshalb schon die Rede um,

49 Zitiert nach The Irish Times, 10. Januar 2002.

50 Siehe die Reportage von Lidsay Baker in The Guardian, 18. Mai 2002.

das Karfreitagsabkommen sei eine Übereinkunft, die nur der schmalen Mittel- und Oberschicht des Landes zugute komme.⁵¹ Das Niemandsland, genannt „Gesellschaft“, jenseits der Gleise, auf denen sich schlingend der Zug der Implementierung des Belfast-Abkommens bewegt, ist offensichtlich von einer zweiten Verwerfung, den nicht überwundenen Klassengegensätzen, geprägt. Nach Auskünften des britischen Schatzamtes ist Nordirland eine Region mit wachsenden materiellen Ungleichheiten. Zehn Prozent der nordirischen Bevölkerung zahlt derzeit den höchsten Steuersatz, während fünfzig Prozent den niedrigsten entrichten.⁵²

Insgesamt spürt die Mehrzahl der Menschen, die in Nordirland leben, also wenig von der Einlösung des Anspruchs, mit dem Belfast-Abkommen habe sich eine Wende zum Positiven vollzogen. Vor allem wecken das unmittelbare Erleben und die abendlich über das Fernsehen vermittelten Bilder von nicht abbreißenden Akten der Gewalt hinreichend Zweifel, ob es mit dem Frieden auf den Straßen von Belfast und der Grafschaften Armagh und Antrim gut bestellt ist. Die Polizeistatistik untermauert dies, wenn sie seit dem Abschluss des Karfreitagsabkommens einen Anstieg der Gewalthandlungen verzeichnet: Die bewaffneten Überfälle haben im Jahr 2001 um fünfzig Prozent zugenommen. Im Berichtsjahr 1999/2000 waren 628 solcher Delikte erfasst worden, im Jahr 2000/2001 jedoch 927. Davon fanden allein 355 im Süden von Belfast statt. Die Zahl der Entführungen hat sich zwischen 1999/2000 mit 91 auf 182 Fälle im darauf folgenden Berichtsjahr verdoppelt. Bei willkürlichen Straffaktionen sind für das Jahr 2000/2001 331 derartiger Akte verzeichnet worden. Dies kommt einem Anstieg von 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr gleich. Im Jahr 1999 töteten Angehörige paramilitärischer Organisationen neun Menschen, im Jahr 2000 hatte sich die Zahl auf 18 Tote verdoppelt, und im Jahr 2001 fielen 17 Menschen den Attentaten zum Opfer. Glimpflicher gingen die Anschläge mit Rohrbomben aus: Im Jahr 2001 waren 117 solcher Bomben auf Häuser katholischer Bewohner geworfen worden, um sie zum Verlassen von mehrheitlich protestantischen Wohngebieten zu veranlassen, was als Form ethnischer Säuberung im Ulster-Stil charakterisiert wird. Doch auch republikanisch Gesonnene bedienten sich dieses Mittels gegen Loyalisten. Im gleichen Jahr registrierte die Polizei 262 Anschläge, deren Verantwortung diesem Lager zugeschrieben werden.⁵³

Diese Zahlen demonstrieren die ungebrochenen Aktivitäten der paramilitärischen Organisationen, derzeit mit einem höheren Anteil unter den loyalistisch ausgerichteten Organisationen. Sie behaupten mit den Gewaltmitteln die Kontrolle über ihre Gebiete, entledigen sich unliebsamer Konkurrenten oder reklamieren für sich, ein effizienteres Instrument der Gerechtigkeit zu sein als Polizei und Strafverfolgungsbehörden. So

51 So das Urteil des Publizisten John Cole in *The Guardian*, 7. Juni 2002, der damit auch Einschätzungen aufnimmt, wie sie von Unionisten vorgetragen werden.

52 Nach Colin Coulter, *The Absence of Class Politics in Northern Ireland*, in *Capital & Class*, Nr. 69 (Autumn 1999), S. 77-100, S. 80.

53 Angaben nach den Veröffentlichungen der RUC bzw. des PSNI, zitiert in *The Irish Times*, 4. und 8. Januar 2002 und *The Observer*, 20. Januar 2002.

erklärte John White, der Vorsitzende der jüngst aufgelösten loyalistisch-unionistischen Ulster Democratic Party (UDP), bei den Akten der ihm nahe stehenden Organisationen handele es sich um Wiedergutmachung für erlittene Schäden und Kränkungen durch die gegnerische Seite. Dafür könnten die paramilitärischen Organisationen wirksamer und schneller sorgen als Polizei und Justiz.⁵⁴ Dass hinter den politisch motivierten Gesetzesbrüchen auch soziale und wirtschaftliche Missstände stecken, offenbaren Angaben über die Herkunft der Täter. Die Mehrzahl von ihnen hat keine Beschäftigung und verfügt nur über einen geringen Grad an Ausbildung. Dies betrifft ebenfalls die Opfer, die zumeist einem ähnlichen sozialen Milieu entstammen. Das gleiche Bild ergibt sich, wenn man die örtliche Konzentration der Auseinandersetzungen untersucht. Denn es zeigt sich, dass diese hauptsächlich in verarmten Gebieten stattfinden.⁵⁵

Wie weit Nordirland jenseits der sich in solchen Daten spiegelnden Präsenz von Gewalt von einem als Frieden zu bezeichnenden Zustand entfernt ist, manifestiert sich schließlich in der geringen Rate der Fälle, in denen es tatsächlich zu einer rechtskräftigen Verurteilung der Täter kommt. Zwar fehlt es nach Anschlägen nicht an oft vollmundigen Bekenntnissen, aber die Ermittlungen nach den zahlreichen Morden, die paramilitärischen Gruppen angelastet werden, haben seit 1998 erst in einem Fall tatsächlich dazu geführt, einen Täter zu verurteilen.⁵⁶ Demnach sind die Defizite des Rechtsstaates in Nordirland offensichtlich und schwächen das Vertrauen der Bevölkerung in dessen Institutionen und Repräsentanten. Kommen dann noch nicht abebbende Veröffentlichungen über die mögliche Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten mit paramilitärischen Organisationen hinzu, wundert es nicht, dass sich die Skepsis gegenüber den Segnungen, wie sie das Karfreitagsabkommen und die darin konzipierte politische Ordnung versprechen, hartnäckig hält.

3.2. Strittige Rekonstruktionen der Vergangenheit

Wie alle geteilten Gesellschaften sieht sich auch die nordirische damit konfrontiert, dass über die Vergangenheit verschiedene, oft gegensätzliche Bilder miteinander konkurrieren. Jede der Bevölkerungsgruppen nimmt eine Zuordnung von Tätern und Opfern vor, die der eigenen Wahrnehmung ihrer Geschichte als Leidensgeschichte entspricht. Sie wählt damit besonders radikal zwischen dem zu Erinnernden und dem zu Vergessenden, was in der Summe die jeweilige Erinnerung konstituiert und die Vorstellung der Gesellschaft bestimmt, in der man lebt.⁵⁷ Konträre Deutungen zurückliegender Zeiten bestimmen ihrerseits die Perzeption der Gegenwart, weil im Heute unvereinbare Vergangenheiten

⁵⁴ Zitiert in *The Irish Times*, 4. Januar 2002.

⁵⁵ Unter Verwendung der Zahlen von Fay, Morrissey, Smyth, a.a.O. (Anm. 29) bei Coulter, a.a.O. (Anm. 51), S. 89.

⁵⁶ Nach *The Irish Times*, 17. Januar 2002.

⁵⁷ Vgl. Elena Esposito, *Soziales Vergessen. Formen und Medien des Gedächtnisses der Gesellschaft*, Frankfurt am Main (Suhrkamp), 2002, S. 39.

entstehen und sich stets Anlässe finden, diese zu aktualisieren. Die Konfrontation von unterschiedlichen Bildern der Vergangenheit fällt umso schärfer aus, je näher die Ereignisse als Teil der Vergangenheit an der Gegenwart liegen und je häufiger Akteure des früher datierten Geschehens noch heute eine führende Rolle spielen. Gleichzeitig wächst die Heftigkeit des Streits um die Wahrheit, je verbreiteter die Vermutung ist, dass nicht alle Fakten auf den Tisch kommen und das Bemühen um die Wahrheitsfindung aus welchen Gründen und von wem auch immer hintertrieben wird.

Mit dem Karfreitagsabkommen hat die nordirische Gesellschaft zwar die Vision einer neuen politischen Landkarte, aber nicht die Zusage aller an ihm Beteiligten erhalten, das Ihrige zu tun, einen für alle Seiten fairen Umgang mit den divergierenden Bildern der Vergangenheit in die Wege zu leiten. Abweichend von Südafrika, das Pate für die konstruktive Bearbeitung von anderen Konflikten gestanden hatte, oder Lateinamerika, wo es nach dem Sturz der Militärdiktaturen galt, deren schreckliche Taten ans Tageslicht zu bringen,⁵⁸ fehlt es in Nordirland an Willen und Kraft, sich neben der politischen Neuordnung einem solchen Vorhaben zu stellen. Die Rufe, auch hier eine Wahrheitskommission einzurichten, verhallen ohne Resonanz, sei es, um das mit dem Abschluss des Belfast-Abkommens Erreichte nicht zu gefährden, sei es, um nicht Personen und Organisationen in Verruf zu bringen, auf deren Hilfe und Beistand man sich bei dessen Implementierung angewiesen sieht. Dies gilt für die paramilitärischen Organisationen ebenso wie für die nordirische Polizei oder das britische Militär, die britische Verwaltung und irische Regierungen jedweder politischer Herkunft.

Angesichts einer solchen Phalanx von Mächtigen haben es die Überlebenden oder Angehörigen von Opfern der Gewalthandlungen schwer, überhaupt die Stimme zu erheben und eine öffentliche Anerkennung ihres erlittenen Leides zu erreichen. Selbst die Idee, ein gemeinsames Denkmal für die Toten der Auseinandersetzungen zu errichten, wie sie die britische Nordirland-Ministerin Mo Mowlam nach 1998 ins Gespräch gebracht hatte, ist schnell wieder dem Vergessen anheim gefallen. Zu offensichtlich war, dass sich die Repräsentanten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen nicht auf eine angemessene Form des allgemeinen Gedenkens einigen würden. Geblieben ist allein die Veröffentlichung eines Buches, das die Namen, Lebensdaten und -umstände der getöteten Menschen zwischen 1966 und 1999 festhält, die Umstände ihres Todes schildert und die Verantwortlichen benennt.⁵⁹ Ein Trost für die Hinterbliebenen mag sein, dass die Publikation binnen kurzem zu einem Bestseller wurde. Mit der vorgenommenen Individualisierung der Opfer stellt es sich gegen die Tendenz, das Geschehen durch eine

58 Vgl. Bernhard Moltmann, Wenn Gesellschaften über ihre Vergangenheit streiten. Die Suche nach Wahrheit und Versöhnung in Demokratien, in *Friedensgutachten 1999*, hg. von Bruno Schoch, Reinhard Mutz, Ulrich Ratsch, Hamburg, Münster (Lit), 1999, S. 184-194.

59 Vgl. David McKittrick, Seamus Kelters, Brian Feeney, Chris Thornton, *Lost Lives. The Stories of the Men, Women and Children who Died as a Result of the Northern Ireland Troubles*, Edinburgh, London (Mainstream Publications), 1999.

versachlichte Darstellung für die Einzelnen erträglicher zu machen.⁶⁰ Der Preis dafür ist aber, die Motive der Täter nicht weiter zu würdigen. Und was für Einzelne als Möglichkeit des Heilens vergangener Wunden seinen Sinn haben mag, erweist sich als Hypothek für eine noch ausstehende wechselseitige Anerkennung von Tätern und Opfern.

Angesichts der vorherrschenden Irritationen über die Deutung der Geschichte mit den Ausstrahlungen auf das politische Alltagsgeschäft ist es für Nordirland gegenwärtig unvorstellbar, mit einem „Schlusstrich“ das Buch der Vergangenheit zuzuklappen und deren gegenläufige Interpretationen um einer gemeinsamen Zukunft willen auf sich beruhen zu lassen. Zu viele unaufgeklärte Fälle rumoren im Untergrund. Dazu gehören zum einen juristisch nicht geahndete Gewalttaten von paramilitärischen Organisationen, zum anderen Verwicklungen staatlicher Organe, der Polizei und Geheimdienste, in kriminelle Handlungen. Die prominentesten solcher Fälle sind die Ermordungen von Rechtsanwälten, die Angehörige der IRA oder andere Persönlichkeiten aus dem nationalistischen Umfeld vor Gericht vertreten haben. Beispiele hierfür sind Pat Finucane, der am 12. Februar 1988 unter bisher ungeklärten Umständen erschossen worden war, und Rosemarie Nelson, die am 15. März 1999 einem Anschlag zum Opfer fiel. Alle Versuche, Licht in die Hintergründe zu bringen und die Verantwortlichen dingfest zu machen, scheitern an den Mauern des Schweigens, die Polizei und Geheimdienste um die Vorgänge errichtet haben. Zudem kennt Nordirland, ähnlich wie andere Nachkriegsgesellschaften auch, das Schicksal der „Verschwundenen“ – von Menschen, die Opfer von Gewalthandlungen wurden, deren Leichnam aber niemals auftauchte. Inzwischen hat die IRA zumindest eingestanden, für neun solcher Fälle aus den 1970er Jahren verantwortlich zu sein, und deren Begräbnisstätten benannt. Aber die daraufhin erfolgte Suche an diesen Orten war nicht erfolgreich.

Auf anderem Wege schließlich holt die Vergangenheit die Gegenwart ein, wenn politische Strafgefangene, die rechtmäßig verurteilt worden sind, im Zuge der Übereinkunft vom 10. April 1998 entlassen werden und in den gesellschaftlichen Alltag zu integrieren sind. Inzwischen haben die letzten dieser Gruppe von Häftlingen die Gefängnisse in Nordirland und der Republik Irland verlassen.⁶¹ Die Möglichkeit, dass sich Angehörige von Getöteten oder durch Bombenanschläge Verletzten unerwartet einem Täter auf der Straße gegenüberstehen, löst bei vielen der Betroffenen die Wiederkehr der durchlittenen Pein aus. Ein solches Erlebnis als Preis für eine von Politikern ausgehandelte Friedenslösung aufzufassen, erscheint nicht mit einem kollektiven Rechtsbewusstsein vereinbar. Dies gerät umso mehr ins Wanken, wenn die Entlassenen erneut Gewalthandlungen begehen, wie das derzeit traurig berühmteste Beispiel von Johnny Adair, dem Anführer einer extrem brutalen loyalistischen Gang in Belfast, belegt. Zwar musste er nach seinem Auftreten in Drumcree im Jahr 2000, als er

60 In diesem Sinne die zeitlich parallele Publikation der Ergebnisse des Projekts „The Human Costs of the Troubles“, Fay, Morrissey, Smyth, a.a.O. (Anm. 29).

61 Vgl. Brian Gormally, Conversion from War to Peace. Reintegration of Ex-Prisoners in Northern Ireland, Bonn (Bonn International Center for Conversion, Paper 18), 2001.

die dortigen Proteste angefeuert hatte, erneut ins Gefängnis, befindet sich aber seit Mai 2002 wieder auf freiem Fuß, gefeiert von seinen Anhängern.

Solange es in Nordirland in der Summe nicht gelingt, die Vergangenheit so ins Licht zu rücken, dass sie ihre Schatten verliert und ihre Eindeutigkeit nicht mehr umstritten ist, gibt es keinen Anlass, Vergangenheitsschuld abzutragen, Gerechtigkeit herzustellen und auf einen Rechtsfrieden als tragende Säule einer neuen politischen Ordnung zu hoffen.⁶² Die Auseinandersetzung mit den abweichenden Bildern der Vergangenheit bildet gleichsam eine offene Flanke für jedes Bemühen um ein verträgliches Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen in Nordirland.

Bloody Sunday Inquiry

Doch seit 1998 gibt es immerhin ein Forum, das sich bemüht, ein einzelnes Ereignis aufzuklären, das dreißig Jahre zurückliegt und als „Bloody Sunday“ in die nordirische Geschichte eingegangen ist. Am 30. Januar 1972 hatten in (London-)Derry Bürgerrechtsbewegungen zu einem Protestmarsch aufgerufen. Trotz der politisch aufgeheizten Stimmung angesichts eines verhängten Demonstrationsverbots nahm der Zug mit seinen 15.000 Teilnehmern einen friedlichen Verlauf, bis ihn der Einsatz von britischen Fallschirmjägern zum Halten brachte und innerhalb von dreißig Minuten dreizehn Demonstranten und Zuschauer im Kugelhagel den Tod fanden und viele andere verletzt wurden. Ein vierzehntes Opfer starb wenig später an seinen erlittenen Schusswunden. Die Militär- und Polizeiführung machten im Nachhinein Provokationen durch bewaffnete IRA-Anhänger, die sich unter die Demonstranten gemischt hätten, als Grund für ihr Eingreifen geltend. Die Bürgerrechtsbewegung und mit ihr die nationalistisch-republikanische Seite wiederum verwiesen auf den gewaltfreien Charakter des Vorhabens und sprachen von einer zielgerichtet herbeigeführten Willküraktion der britischen Soldaten, die in dem Blutbad geendet habe.⁶³ Die Bilder des Geschehens gingen im Nu um die Welt und bestimmten fortan die Ikonographie des Nordirland-Konfliktes.

Bemüht, das Vorgehen der Fallschirmjäger ins gute Licht zu rücken und sich vor der (Welt-)Öffentlichkeit zu rechtfertigen, setzte die britische Regierung unmittelbar nach dem 30. Januar 1972 eine Untersuchung unter Leitung von Lord Widgery ein, um den Ursachen und dem Ablauf des Ereignisses auf den Grund zu gehen. Sein Bericht endete mit einem völligen Freispruch der militärischen Führung und eines jeden Soldaten, der geschossen hatte. Die Schuld für das Geschehen sei vielmehr bei denjenigen zu suchen, die die Demonstration dazu genutzt hätten, Gewaltakte gegen Militär und Polizei auszuüben. Der Bericht von Lord Widgery drehte die Zuweisung der Täter- bzw. Opferrolle um. Gleichzeitig ließ er die Beantwortung wesentlicher Fragen offen. Dazu

62 Vgl. Bernhard Schlink, Die Bewältigung der Vergangenheit durch Recht, in ders., Vergangenheitsschuld und gegenwärtiges Recht, Frankfurt am Main (Suhrkamp), 2002, S. 89 – 123, S. 93 ff.

63 Um eine neutrale Schilderung bemüht: Dermot P. J. Walsh, *Bloody Sunday and the Rule of Law in Northern Ireland*, Dublin (Gill & Macmillan), 2000.

gehörte jene nach der Urheberschaft und Verantwortung für den Einsatz der Soldaten und nach den Umständen, unter denen der Schießbefehl gegeben und ausgeführt wurde. Besonders verstörend erwies sich die vorgenommene Stigmatisierung von ganz offensichtlich unbewaffneten und nicht gewalttätigen Teilnehmern der Demonstration als Waffenträger und Bombenwerfer.⁶⁴

Das Ereignis selbst markierte das Ende der zivilen Bürgerrechtsbewegung in Nordirland und leitete die Militarisierung der Auseinandersetzung auf allen Seiten ein. Zudem galt die Widgery-Untersuchung als Chiffre für die fehlende Rechtsstaatlichkeit. Sie lieferte den Beweis für das Versagen des britischen Staates, für eine gerechte, wahrheitsgemäße Aufklärung zu sorgen, die Opfer zu rehabilitieren und die Rechtsbrüche der Soldaten zu ahnden. Statt sich von Neutralität und Verhältnismäßigkeit beim Einsatz von Gewaltmitteln leiten zu lassen, haben die staatlichen Institutionen einseitig Partei ergriffen und sich in Abkehr vom Recht daran beteiligt, einen Teil der Bevölkerung zu unterdrücken und zum Opfer von Gewaltexzessen werden zu lassen. Solche vorausgehenden Erfahrungen hatten in anderen Nachkriegsgesellschaften dazu geführt, mit dem Instrument von Wahrheitskommissionen Gerechtigkeit jenseits von Rache und Vergeltung wieder zu beleben und die Grundlagen für eine neu zu errichtende, gesellschaftlich verankerte Rechtsstaatlichkeit zu schaffen.

Diese Einsicht mochte auch den britischen Premierminister Tony Blair geleitet haben, als er am 29. Januar 1998, wenige Wochen vor dem Karfreitag des gleichen Jahres, vor dem Unterhaus eine erneute Untersuchung des „Bloody Sunday“ ankündigte. Ein solches Unternehmen bot außerdem die Möglichkeit, den Status der britischen Seite in den laufenden Vorverhandlungen um das Belfast-Abkommen in ein besseres Licht zu rücken und diese Entscheidung als Bemühen um Vertrauen ins Spiel zu bringen. Zum Vorsitzenden der Untersuchungen, die auf Grundlage des Tribunals of Inquiry (Evidence) Act von 1921 erfolgen, wurde der Lordrichter Saville bestellt. Ihm stehen zwei weitere hohe Richter aus Staaten des Commonwealth, Kanada und Neuseeland, zur Seite.⁶⁵ Nach zweijähriger Vorbereitungszeit hat die Untersuchung im Jahr 2000 ihre öffentlichen Anhörungen aufgenommen, und in mehr als zweihundert Sitzungen sind bisher über 500 Personen aufgetreten, die Zeugen des Ereignisses gewesen waren. In der im September 2002 beginnenden, nächsten Runde will sich das Tribunal der Anhörung der seinerzeit politisch verantwortlichen Personen, der beteiligten Soldaten und Polizeibeamten zuwenden.

Bei allen inzwischen aufgedeckten Ungereimtheiten des militärischen Einsatzes, der Misshandlung von verhafteten Personen und der unterlassenen Hilfeleistung tappt das

64 Der dreißigste Jahrestag des „Bloody Sunday“ im Jahr 2002 bot Anlass für zahlreiche kritische Rückblicke auf das Ereignis und dessen politisch-juristische Würdigung. Ich folge hier der abwägenden Würdigung des Journalisten Dick Grogan in *The Irish Times*, 30. Januar 2002. Er hatte als Jugendlicher den „Bloody Sunday“ in Derry erlebt und berichtet nun täglich über den Verlauf des gegenwärtigen Verfahrens.

65 Zu der Struktur und rechtlichen Grundlage des Verfahrens siehe Walsh a.a.O. (Anm. 61), S. 296 f.

Inquiry noch bei der Klärung der Frage im Dunklen, ob es tatsächlich Schüsse und Bombenwürfe aus den Reihen der Demonstranten am „Bloody Sunday“ gegeben hat. Die Rede von einem einzelnen Schützen will ebenso wenig verstummen wie der Verdacht, bei dieser Person habe es sich um den heutigen Sinn Féin Politiker und amtierenden nordirischen Erziehungsminister Michael McGuinness gehandelt. Dieser wehrt sich vehement gegen eine solche Unterstellung und ist bisher als einziger Angehöriger der Provisional IRA zu einer Zusammenarbeit mit dem Saville-Tribunal bereit. Andere Anhänger der Vorläuferorganisation, der Official IRA, haben verhalten ihre Kooperationsbereitschaft signalisiert, falls ihnen ein gleicher Status wie den britischen Militärangehörigen gewährt wird.

Während sich das „Bloody Sunday Inquiry“ mühsam durch die Zeugenaussagen kämpft und immer wieder vor prozeduralen Schwierigkeiten zu kapitulieren droht, hat es ein Film leichter, ein Geschehen wie das des 30. Januar 1972 wieder aufleben zu lassen: die Film- und Fernsehproduktion „Bloody Sunday“ in der Regie des renommierten Filmemachers Paul Greengrass. Zum dreißigsten Jahrestag des Geschehens in (London-)Derry uraufgeführt gewann die Produktion im darauf folgenden Monat den Preis des „Goldenen Bären“ bei den Berliner Filmfestspielen. In Form einer Doku-Fiction kommt der Film zu eindeutigen Aussagen, wie sich die Ereignisse des Tages vermutlich abgespielt haben. Neben der Schilderung des brutalen Militäreinsatzes stehen die Bilder der Hilflosigkeit der Bürgerrechtsbewegung, dem sich anbahnenden Massaker Einhalt zu gewähren. Auch sind in dem Film sinistre Gestalten, die der IRA zuzuordnen sind, zu sehen, wie sie von den Demonstranten daran gehindert werden, mit Waffengewalt gegen die britischen Soldaten vorzugehen. Und es fehlt nicht die Bebilderung der bei den bisherigen Anhörungen des „Bloody Sunday Inquiry“ schon zur Sprache gekommenen Versuche der britischen Seite, nachträglich Aussagen zu manipulieren und Beweise für Bombenwürfe gegen die Soldaten zu produzieren. Insgesamt koppelt der Film geschickt die Darstellung der Dramatik jenes Tages mit dem Angebot an seine Zuschauer, sich mit der tragischen Figur von Ivan Cooper, dem Anführer der Bürgerrechtsbewegung, zu identifizieren.⁶⁶ Am Schluss bleibt ihm nur, vor der bevorstehenden Eskalation der Auseinandersetzungen zu warnen. Das Wissen darum, dass sich seine Warnung in den darauf folgenden fünfundzwanzig Jahren bewahrheitet haben, kann der Film bei seinen nordirischen Zuschauern voraussetzen, weil er in der gegenwärtig politisch und gesellschaftlich labilen Situation auch denjenigen ein schlüssiges Bild der Vergangenheit vermittelt, die damals noch nicht geboren oder zu jung waren, um jene Zeit bewusst erlebt zu haben.

Warnung vor einer diskriminierenden Wahrheitssuche

66 Die historische Gestalt des Ivan Cooper findet in der Darstellung durch den angesehenen nordirischen Schauspieler James Nesbitt, der protestantischer Herkunft ist, eine Vergegenwärtigung, die weithin auf Zustimmung gestoßen ist. Siehe: The Observer, 30. Dezember 2001 und 13. Januar 2002, The Irish Times, 7. Januar 2002.

Mit dem schleppenden Vorgehen des „Bloody Sunday Inquiry“ und den Kosten, die es verursacht,⁶⁷ wachsen die Zweifel an der Wirksamkeit des Unternehmens. Zusätzlich erhalten sie durch Hinweise Nahrung, dass die protestantisch-unionistische Seite ebenso Anspruch auf die faire Untersuchung eines Anschlages hätte, der sich gegen sie gerichtet habe, des Anschlags der IRA am 8. November 1987 in Enniskillen. Damals hatte sich eine große Menschenmenge dort versammelt, um in britischer Tradition, am „Poppy Day“, der gefallenen Soldaten während des Ersten Weltkrieges zu gedenken. Der damaligen Bombenexplosion waren elf Menschen zum Opfer gefallen, ein zwölfter starb im Jahr 2000, nachdem er dreizehn Jahre im Koma gelegen hatte. Nahezu 70 Personen wurden verletzt. Dass in Enniskillen jüngst der ehemalige US-Präsident Bill Clinton unter dem Motto „Peace through Prosperity“ ein Friedenszentrum eingeweiht hat, das mit amerikanischem Geld finanziert worden ist, entschädigt als einmaliger Vorgang nicht für die Aufmerksamkeit, die der „Bloody Sunday“ durch die gegenwärtigen Untersuchung fortlaufend findet. Aber auch andere Ereignisse des Jahres 1972 selbst, wie der „Bloody Friday“, der 21. Juli 1972, als die IRA in Belfast 26 Bomben zündete und elf Menschen ums Leben kamen, werden als Beispiele für das blutigste Jahr des Nordirland-Konflikts ins Spiel gebracht, deren Verantwortliche nicht zur Rechenschaft gezogen worden sind. Immerhin hat sich jetzt die IRA nach dreißig Jahren zu einer bisher singulären Bitte um Entschuldigung für die zahlreichen unschuldigen Opfer des „Bloody Friday“ durchgerungen.

Die Liste von Daten und Orten ließe sich in einem Umfeld, das viele Opfergeschichten, aber kaum Verurteilungen von Tätern kennt, um zahlreiche, ähnlich gelagerte Ereignisse verlängern. Daher ist die Warnung vor einer selektiven Wahrheitssuche, die die Opfer wieder diskriminiere, nicht abwegig.⁶⁸ Allerdings trifft sie nicht den Kern der Sache, denn eine Gleichheit der Betroffenheit kann ein Vorhaben wie das „Bloody Sunday Inquiry“ nicht herstellen. Ihm wird es, wenn es erfolgreich zu Ende geführt werden kann, vorrangig darum gehen, das Ausbrechen staatlicher Gewalt aus dem Rahmen einer Rechtsordnung nachzuvollziehen, dessen Ursachen und Verantwortlichkeiten zu benennen und nach Möglichkeiten zu suchen, bisher als Schuldige dastehende Menschen zu rehabilitieren. Gelänge dies, wäre eine Bresche in eine für die Geschichte des Nordirland-Konfliktes typische Konstellation geschlagen, in der zwischen Handeln staatlicher Autoritäten und Gewalttätern keine deutliche Trennlinie zu ziehen ist. Das Vorhaben, einen Rechtsfrieden zu gewinnen, wäre damit einen erheblichen Schritt weiter gekommen.

Dass ein solcher Bedarf auch nach Abschluss des Karfreitagsabkommens fortbesteht, bestätigen die fraglichen Umstände, unter denen der Anschlag von Omagh polizeilich bearbeitet worden ist. Am 15. August 1998 waren in der nordwestlichen Kleinstadt an

67 Bis jetzt haben die Kosten £ 56,6 Millionen erreicht; die Gesamtkosten werden auf £ 100 Millionen veranschlagt; schon heute gilt es als das kostspieligste Untersuchungsverfahren der britischen Geschichte.

68 So im Blick auf das „Bloody Sunday Inquiry“ kritisch Henry McDonald in *The Observer*, 3. Februar 2002.

einem sommerlichen Samstagnachmittag 29 Menschen einer Bombenexplosion zum Opfer gefallen und über 200 verletzt worden. Um überhaupt einen angemessenen Vergleich für das Ausmaß des angerichteten Grauens zu finden, boten sich nur die Erinnerungen an die deutschen Bombenangriffe auf Belfast während des Zweiten Weltkrieges an. Obwohl ein Bekenntnis zu der Urheberschaft ausblieb, wird der Anschlag von Omagh der Real IRA, einer Splittergruppe der Provisional IRA, zugeschrieben. Trauer angesichts des Geschehens, das wenige Monate nach der Übereinkunft vom 10. April 1998 stattgefunden hatte, ergriff den Norden und den Süden der Insel gleichermaßen. Staatspräsidenten, Vertreter des britischen Königshauses und Premierminister eilten nach Omagh und versicherten öffentlich, man werde alles unternehmen, um der Urheber des Anschlages habhaft zu werden und sie abzuurteilen. Ihrerseits waren die britische wie die irische Regierung schnell dabei, die Gesetzgebung gegen terroristische Bewegungen zu verschärfen und weitere Restriktionen bürgerlicher Freiheiten ohne größere Einwände der Öffentlichkeit zu legalisieren, obwohl beide Staaten im europäischen Vergleich schon über die schärfsten Bestimmungen in dieser Hinsicht verfügen.

Doch in den darauf folgenden drei Jahren tat sich bei den Ermittlungen kaum etwas. Erst die jetzt im PSNI installierte Ombudsfrau Nuala O’Loan brachte mit der Vorlage ihrer eigenen Untersuchungen im Dezember 2001 neuen Schwung in die Sache, indem sie erhebliche Versäumnisse der Polizei im Vorfeld des Anschlages und bei den anschließenden Ermittlungen nachweisen konnte. Die Entgegnung der Polizeiführung trug ihrerseits nicht dazu bei, den Eindruck von Schlamperei als mildeste Interpretation und von Unwilligkeit als schärfste Deutung der offenkundigen Missstände zu entkräften. Über weiterreichende Gründe für die Untätigkeit der Polizei kann derzeit nur spekuliert werden. Sir Ronnie Flanagan, dessen Amtsführung als Chef zunächst der RUC und dann des PSNI über alle Lagergrenzen hinweg Anerkennung gefunden hatte, musste vorzeitig seinen Posten räumen. Sein im Mai 2002 zügig bestimmter Nachfolger, Hugh Orde, wird der erste Chief Constable sein, der nicht aus dem nordirischen, sondern aus dem englischen Polizeidienst stammt. Auf ihn richtet sich die Erwartung, die über Jahrzehnte hinweg eingeschliffenen, unglückseligen Allianzen zwischen regulärer Polizeitätigkeit, Geheimdiensten und loyalistischen Gewalttätern aufzubrechen und die nordirische Polizei als mandatierten Träger des staatlichen Gewaltmonopols und Rechtsstaats unter politischer Kontrolle zu etablieren. Doch es ist schon abzusehen, dass Omagh nicht das letzte Kapitel in der umstrittenen Geschichte der Polizei in Nordirland sein wird. Um den Überfall auf das Zentrum polizeilich-geheimdienstlicher Ermittlungen in Castelreagh am 17. März 2002, dem Saint Patrick’s Day, ranken sich inzwischen Gerüchte, hier habe es sich um das Ergebnis einer Intrige verschiedener Polizei- und Geheimdienste gehandelt, so sehr sich die Polizeiführung auch bemüht, den Vorgang der IRA anzulasten.

4. Fazit: „..., wenn es dem bösen Nachbar nicht gefällt.“

Der Gesamttitel und die Überschrift des abschließenden Kapitels entstammen dem vor knapp zweihundert Jahren uraufgeführten Schauspiel „Wilhelm Tell“ von Friedrich Schiller. In dessen 4. Aufzug, 3. Szene – unmittelbar vor dem dann folgenden Showdown, in dem Wilhelm Tell den Reichsvogt von Schwyz und Uri, Hermann Gessler, umbringt – wird der Held des Dramas Zeuge eines vorüberziehenden Hochzeitszuges. Dieser steht für die Hoffnungen auf ein repressionsfreies Leben des Brautpaares und seiner Familien. Doch Wilhelm Tell kann sich dessen nicht erfreuen und äußert sich resigniert: „Es kann der Frömmste nicht im Frieden bleiben, wenn es dem bösen Nachbar nicht gefällt.“⁶⁹ Friedrich Schiller legt dem Wilhelm Tell hier ein bereits seit dem Altertum bekanntes Sprichwort in den Mund: „Jetzt habe ich die Wahrheit des alten Wortes erfahren, dass einem Böses widerfährt, weil man einen bösen Nachbarn hat.“⁷⁰ allerdings hier zugespitzt auf die oktroyierte Fremdherrschaft.

Dieses Diktum behält gleichwohl im heutigen Nordirland seine Gültigkeit, wenn man es auf das Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen bezieht. Denn fromm sind die Nordiren allzumal, nimmt man die Daten über die religiöse Praxis in Nordirland im Vorgriff auf Erhebungen des Zensus von 2001 zur Kenntnis. Demnach ordnen sich nur neun Prozent der nordirischen Bevölkerung keiner der christlichen Konfessionen zu.⁷¹ Auch wenn das Bekenntnis zum Frieden zum Kernbestand der biblischen Botschaft gehört und das Handeln von Christen und ihren Kirchen anleiten soll, hindert es diese nicht, kräftig daran mitzuwirken, den Unfrieden aufrecht zu erhalten. Und Friedrich Schiller wusste bereits von der Reflexivität des Friedens, denn Frieden ist nicht Ausdruck einer isolierten Befindlichkeit eines Individuums oder einer Gruppe, sondern manifestiert sich in Form und Gehalt der sozialen und politischen Interaktionen. Sind diese von Feindschaften und tätlichen Übergriffen oder deren Androhung gekennzeichnet, so fehlt von Frieden jede Spur oder er lässt sich in seiner gegenwärtig rudimentären Form nur mit Kälte assoziieren. Von solcher Friedlosigkeit zeugt der Alltag in Nordirland an vielen Stellen, und auf gute Nachbarschaft ist wenig Verlass. Sonst brauchte es nicht der wachsenden Zahl jener „peace lines“ oder „peace walls“ im Stadtbild von Belfast. Als in Beton und Stahl gegossene Monumente reproduzieren sie die Grenzziehungen und Feindbilder in den Köpfen der Menschen und in der gesellschaftlich-politischen Realität.

In dieses deprimierende Bild eines Identitätskonflikts, als der die nordirische Konstellation in Anlehnung an die Überlegungen von Helmut Dubiel beschrieben worden ist, hat der Abschluss des Belfast-Abkommens eine neue, helle Farbe gebracht. Das, was bis dahin unverhandelbar schien, sollte nun Gegenstand eines politischen Reglements

69 Friedrich Schiller, Wilhelm Tell. Ein Schauspiel (1804), Stuttgart (Philipp Reclam jr.), 2000, S. 102.

70 Dieses Wort wird Plautus (251-184/3 v. Chr.) zugeschrieben. Siehe: Georg Büchmann, Geflügelte Worte. Der Zitatenschatz des deutschen Volkes (1864), 37. Aufl., Berlin (Ullstein), 1999, S. 135.

71 Angaben nach John D. Brewer, A Christian North, in Fortnight, Nr. 402 (Februar 2002), S. 11-12, S. 11.

werden.⁷² Die scheinbar unauflösbaren Gegensätze sollten sich dadurch miteinander versöhnen, dass sie nicht mehr um ihre Berechtigung kämpfen mussten, sondern in ihrer jeweiligen Legitimität Anerkennung fanden. Gemeinsam wurden die politischen Repräsentanten der beiden Lager mit der Aufgabe betraut, sich die Selbstverwaltung des Territoriums und der Gesellschaft zu teilen. Das Modell einer „consociational democracy“ gewährte jeder Seite ein hinreichendes Maß an Bestandssicherung und eröffnete gleichzeitig Möglichkeiten der Flexibilität und Innovation, um die historisch gewachsenen Konfrontationsmuster hinter sich zu lassen. Die Faszination des Belfast-Abkommens lag und liegt vor allem darin, ein politisch ausgerichtetes Verfahren vorzugeben, um den Identitätskonflikt zu bearbeiten, und das Projekt schwamm zunächst auf einer Welle der Bewunderung seiner politischen Logik, die auf dem wechselseitigen Respekt fußte. Nicht die Akzentuierung der Differenzen stand im Mittelpunkt, sondern der gemeinsam zu verantwortende Versuch, deren soziale, wirtschaftliche und politische Kosten in gemeinsamen Anstrengungen zu verringern. Nichts mehr, als die Politik wieder in dem Konfliktgeschehen zur Geltung zu bringen, war und ist die Devise des Belfast-Abkommens.

Doch die Aufhellung, die das Belfast-Abkommen in die nordirische Konfliktlage gebracht hat, verfinstert sich in dem Maß, in dem dessen Implementierung Gestalt annimmt. Seit vier Jahren kämpft es gegen die gesellschaftlichen Verwerfungen an, die der über viele Generationen hinweg währende Konflikt gegraben hat. Die Tatsache, dass sich die nordirische Gesellschaft durch ihn vergesellschaftet hat, also zu dem geworden ist, was sie heute ist, erweist sich als größtes Hindernis für den Erfolg der Übereinkunft vom 10. April 1998. So bitter es klingt, es hat den Anschein, als ob die nordirische Gesellschaft nicht reif dafür ist, das politische Angebot des Karfreitagsabkommens zu akzeptieren. Ein solches Fazit führt dazu, die eingangs genannten drei Aspekte einer Momentaufnahme (Kapitel 1.3.) in folgender Weise zu präzisieren:

(1) Demokratie und das ihr eigene Risiko für den Frieden

Die gesellschaftlichen Spaltungen und deren fortlaufende Manifestationen stehen der in Aussicht genommenen Kooperation unter den Kontrahenten auf politischer Ebene entgegen. Und was dies noch verschärft, die politischen Repräsentanten der verschiedenen Lager nutzen die jetzt gegebenen Foren politischer Aktivitäten dazu, ihre früheren Divergenzen weiter auszutragen. Teils ist dies der Ungewissheit darüber geschuldet, ob ihr eigenes Klientel jeweils willens ist, hinreichende Unterstützung zu gewähren. Teils liegen die Gründe darin, dass sich die Hoffnungen auf ein zum Positiven gewendetes politisches und soziales Klima nicht bewahrheitet haben. Noch wiegen die Klagen auf Seiten der Unionisten über die hinzunehmenden Verluste ihrer vormaligen Vormachtstellung stärker als die Aussichten, von einem verträglichen Miteinander mit den Nationalisten zu profitieren. Diese wiederum tun sich schwer, die Bindungen

⁷² Zu den konflikttheoretischen Aspekten der hier anvisierten Transformation siehe: Andreas Helle, Die Risiken des Friedens. Der aussichtslose Bürgerkrieg in Nordirland – ein „unteilbarer“ Konflikt?, in Frankfurter Rundschau, 5. März 1996.

Nordirlands an das Vereinigte Königreich anzuerkennen und von der Erwartung Abschied zu nehmen, möglichst rasch die Teilung der Insel aufzuheben. Die mit dem Belfast-Abkommen etablierten Verfahren einer Konkordanzdemokratie haben zwar einen Modus der Machtteilung geschaffen, aber nicht die Konkurrenz der unvereinbaren Positionen aufgehoben. Sie fördern weder ein horizontales Vertrauen unter den Politikern selbst, noch ein vertikales Vertrauen in die Rechtsordnung und die Institutionen, die in der Lage wären, Verstöße gegen das Postulat nach wechselseitigem Respekt zu ahnden. Von einer Praxis, die das Prädikat „Frieden“ verdiente, ist wenig zu spüren. Es wächst eher der Verdacht, dass die mit dem Belfast-Abkommen initiierten Verfahren einer Demokratie nur geeignet sind, tradierte Frontstellungen in einer gewandelten Konstellation aufrecht zu erhalten und die Fortführung von Auseinandersetzungen zu nähren.

(2) Frieden und die Gegenwart von Gewalt

Haupthindernis, die Absprachen des Belfast-Abkommens zu verwirklichen, bleibt der derzeitige hohe Pegelstand der Gewalt, gestützt auf entsprechende ökonomische Strukturen und jene gesellschaftlichen Segmente, die Georg Simmel als „geheime Gesellschaften“ mit eigenen Schutz- und Vertrauensmechanismen bezeichnet hat.⁷³ Diese bilden sich um die weiterhin halb offen, halb verborgen operierenden paramilitärischen Organisationen. Obwohl sie sich im extralegalen Bereich bewegen, kontrollieren sie Landstriche und Stadtteile, vollziehen sie Wirtschafts- und Finanztransaktionen und bewahren sie ihr Residuum an Waffen. In dieser mehrfachen Funktion sind sie zwar Adressat des Belfast-Abkommens, aber nicht Teil der ihm eigenen Steuerungsmechanismen. So muss dessen Implementierung ständig mit Spielern rechnen, die zwar mittelbar mit am Tisch sitzen, aber selbst die für sie geltenden Regeln definieren. Der politische Umgang mit den Paramilitärs erschwert sich zusätzlich dadurch, dass sie einen unterschiedlichen Grad an Organisation, an interner Kontrolle und an kompetenten Ansprechpartnern nach Außen aufweisen. So gilt die Provisional IRA zwar als die größte und schlagkräftigste, aber zugleich auch als diejenige Gruppe, die am strengsten geführt wird und am ehesten den Vorgaben ihrer politischen Alliierten folgt. Die loyalistischen Gruppen sind vergleichsweise disparat, weniger zentralisiert und politisch unberechenbarer. Prestige und Resonanz der Organisationen wären nicht so groß, hätten sich Politik und Gesellschaft nicht während der langen Phase bewaffneter Auseinandersetzungen daran gewöhnt, Gewaltanwendung der Organisationen untereinander oder gegen staatliche Institutionen hinzunehmen und sich damit zufrieden zu geben, wenn ein „erträgliches Maß“ – so die Formulierung des britischen Innenministers Reginald Maudling in den siebziger Jahren⁷⁴ – eingehalten wird. So ehrenwert der Ansatz des „Decommissioning“ (des freiwilligen Außer-Dienst-Stellen von Waffen) ist, so wirkungslos bleibt er, wenn er nicht in eine vollständige Demobilisierung übergeht. Das freiwillige Abgeben oder Zerstören von Waffen, zumal wenn es Teil eines

73 Simmel, a.a.O. (Anm. 36), S. 421 f.

74 Zitiert bei Smyth, a.a.O. (Anm. 30), S. 120.

politischen Kalküls ist, ersetzt nicht den tatsächlichen Vollzug des Bekenntnisses, in Zukunft darauf zu verzichten, Gewalt einzusetzen oder anzudrohen. Dies wird jedoch nur gelingen, wenn gleichzeitig der Aufbau staatlicher Sicherheitsorgane den Paramilitärs ihre Legitimation entzieht, für den Schutz ihnen nahestehender Bevölkerungsgruppen zu sorgen. Insofern steht und fällt der Übergang in einen friedensgemäßen Zustand mit dem Gelingen oder Scheitern der Polizeireform und der Aufklärung der dubiosen Rolle britischer Geheimdienste, die in Nordirland operieren. Je länger sich das derzeitige Nebeneinander von staatlich legitimierten und nicht-legalen Gewaltstrukturen hinzieht, desto mehr schwindet das Vertrauen in die entsprechenden Zusagen des Belfast-Abkommens, und desto mehr nehmen die Beschädigungen des so genannten Friedensprozesses zu.

(3) Die Last der Verantwortung für den Frieden

Die Reputation des Belfast-Abkommens lebt derzeit von der Unterstützung, die es von außen durch die beiden faktischen Garantiemächte, Großbritannien und die Republik Irland, und mittelbar durch die Vereinigten Staaten erfährt. Unter diesem Schirm des Wohlwollens können die nordirischen Protagonisten jedoch unbekümmert ihren Streit fortführen, ohne für dessen Folgen einstehen zu müssen. Steuert das Projekt einmal mehr auf eine Krise zu, rechnen sie mit dem Eingreifen von Außen, dem daran liegt, das Vorhaben nicht an Kontroversen zwischen den Politikern und Parteien in Nordirland selbst scheitern zu lassen. Dieser ununterbrochene Wechsel der Schauplätze zwischen Belfast, London, Dublin und Washington und das Herumschieben der Verantwortung sind nicht geeignet, das gesellschaftliche Vertrauen in die zugesagte Autonomie dieses Teils des Vereinigten Königreiches zu untermauern. Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht der nordirischen Repräsentanten aller Lager werden dadurch untergraben, dass sich die Lasten für häufig destruktives Handeln, das Personen und Institutionen lädiert, stets nach Außen verlagern lassen. In einem derartigen Projektionswechsel offenbart sich eine weitere Schwäche des Modells der „consociational democracy“. Denn die politischen Parteien in Nordirland repräsentieren derzeit nur die existierenden Lager und verwenden wenig Energie darauf, deren Abgrenzungen obsolet werden zu lassen. Bestätigt werden sie dabei durch das Verhalten der Wähler, die dies eher honorieren als das Bemühen von Parteien und Personen, ihre Ziele jenseits der Lagergrenzen zu definieren. Die entsprechend ausgerichtete Alliance Party oder Women Coalition drohen, in der vorherrschenden Polarisierung zerrieben zu werden, zumal ihnen das Regelwerk des Belfast-Abkommens wenig Gestaltungsmöglichkeiten einräumt. Auch die gemäßigeren Parteien der Unionisten und der Nationalisten geraten zunehmend unter den Druck der radikaleren Parteien, die mit ihren Forderungen leichter Punkte sammeln können als jene, die nach Kompromissen suchen. Spätestens im Jahr 2003, wenn erneute Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung in Nordirland anstehen, wird sich zeigen, ob das Mittelfeld in beiden Lagern dem Druck Stand halten kann oder ob die Wähler die Democratic Unionist Party (DUP) des Rev. Ian Paisley einerseits und die Sinn Féin unter Gerry Adams andererseits mit hinreichenden Mehrheiten ausstatten. In diesem Fall ist zu befürchten, dass die Mechanismen der Machtteilung des Belfast-Abkommens funktionslos werden. Sinn Féin bekennt sich zwar zu der Übereinkunft von 1998, sieht

sich aber der Kooperationsverweigerung durch die DUP gegenüber. Dann hätte ein Wahllakt das geschaffene politisch-institutionelle Gleichgewicht zerstört.

Wird die Bilanz allein unter systematischen Gesichtspunkten gezogen, so fällt sie negativ aus. Das Belfast-Abkommen bietet zwar einen Ansatz im Sinne von Helmut Dubiel, um einen scheinbar unteilbaren Konflikt zu zivilisieren. Aber die Krisen bei dessen Implementierung offenbaren die Brüche des Programms, wenn es sich den Bedingungen der Realität stellen muss. Schon der vorgesehene Waffenstillstand ist umstritten, und die Gefahr, zur Gewalt als Mittel der Politik zurückzukehren, ist nicht gebannt. Auch die Rechtsstaatlichkeit ist nicht gewährleistet, solange die Polizei als mandatiertes Träger des staatlichen Gewaltmonopols gesellschaftlich nicht mit vollem Rückhalt rechnen kann. Schließlich weist die so genannte „demokratische Öffentlichkeit“ alle Spuren der verfestigten gesellschaftlichen Spaltungen auf. Offenkundig lässt sich der zu Grunde liegende gesellschaftliche Konflikt nicht in den gleichen zeitlichen Parametern zivilisieren, wie es auf der Ebene politischer Strukturen konzipiert ist und derzeit zu realisieren versucht wird.

Aber wie häufig in der Politik gibt es noch andere Umstände, die einen Erfolg herbeiführen können. Immerhin schaut das Belfast-Abkommen inzwischen auf eine vierjährige Geschichte zurück. Es mag sein, dass seine oft beklagte Unentschiedenheit oder – emphatisch ausgedrückt – der in Krisenmomenten zu mobilisierende Pragmatismus letztlich das Erfolgsrezept ausmachen. Als ein weiterer, rettender Anker mag sich die Einsicht erweisen, dass der Entwurf des Belfast-Abkommens bislang der beste aller Bearbeitungsmodelle des Nordirland-Konflikts ist. Alternativen, die nicht die Rückkehr zu früheren Verhältnissen implizieren, sind nicht in Sicht. Daraus ergibt sich eine gewisse Notwendigkeit, allen Widrigkeiten zum Trotz daran festzuhalten. Allerdings wird sich kaum Einer finden, der dafür auf Dauer eine Garantie geben würde. Insofern setzt sich auch nach 1998 die in Nordirland gängige Praxis fort, ständig am Rande eines Abgrunds leben und Politik gestalten zu müssen. Je länger dieser Balanceakt erfolgreich einen Absturz vermeidet, desto mehr steigen die Chancen, dass das Karfreitagsabkommen erfolgreich einen Konflikt zwischen sozialen Identitäten auf politischem Wege reguliert. Immerhin trafen sich jüngst Politiker aus Israel und Palästina mit Protagonisten des nordirischen Friedensprozesses, um deren Erfahrungen kennen zu lernen und zu prüfen, inwieweit sie dies Modell übernehmen können.⁷⁵ Scheitert das Belfast-Abkommen oder wird es bei einer neuerlichen Überprüfung seiner Substanz beraubt, bestätigte sich einmal mehr das Wort von Friedrich Schiller: „Es kann der Frömmste nicht im Frieden bleiben, wenn es dem bösen Nachbar nicht gefällt.“

75 Siehe den Bericht über die Konsultation im britischen Weston Park im Mai 2002, in *The Guardian*, 1. Juni 2002.