



Bernhard Moltmann

**Nordirland 1999/2000:  
Vertrauen mit beschränkter Haftung**

Blockaden des Friedensprozesses und Ansätze,  
sie aus dem Weg zu schaffen



## Zusammenfassung

Seit Mitte der neunziger Jahre hat es sich eingebürgert, die Suche nach einem Frieden für und in Nordirland als „Friedensprozeß“ zu bezeichnen. Was zunächst nur als ein Wechsel im politisch-journalistischen Sprachgebrauch anmutet, signalisiert in seinem Kern einen grundlegenden Wandel der leitenden Prinzipien und Verfahren eines solchen Tuns: Großbritannien und die Republik Irland hatten sich auf eine gemeinsame Strategie eingelassen – die beiden nordirischen Konfliktparteien, vereinfachend als Protestanten und Katholiken benannt, waren gleichberechtigt an der Neuordnung der Herrschaftsverhältnisse zu beteiligen – ein staatliches Gewaltmonopol sollte Rechtsungleichheit und Dominanz paramilitärischer Organisationen ablösen. Grundlage all dessen aber sollte eine Demokratisierung der politisch-gesellschaftlichen Strukturen sein, begründet auf Selbstbestimmung und Recht. Dazu war Großbritannien bereit, Nordirland in eine Teilautonomie zu entlassen. Die Republik Irland wiederum war willens, auf Territorialansprüche auf diesen Teil der irischen Insel zu verzichten. Die Willensentscheidung der nordirischen Bürger trat an die Stelle überkommener und jeweils umstrittener Suprematieforderungen.

Die Rede von einem Prozeß suggeriert, daß alle Beteiligten sich an vorab akzeptierte Verfahren halten, sich die Entwicklung in zeitlich determinierten, abgestimmten Schritten vollzieht und das Ergebnis unter Aufbietung aller Regeln der Kunst auch erreicht wird. Von alledem hat Nordirland in dem zurückliegenden Jahrfünft nur Bruchstücke gesehen. Ja, die Geschichte des nordirischen Friedensprozesses kann in zweierlei Varianten erzählt werden. Die eine berichtet von der unaufhörlichen Abfolge von Krisen und sich immer aufs Neue öffnenden Abgründen, die andere davon, wie jede dieser Krisen gemeistert und Abstürze und ein Kollaps des Friedensprozesses als solcher verhindert wurden. In der Tat läßt sich der nordirische Friedensprozeß in optimistischer Sicht als zwar mühseliger, aber letztlich gelingender Versuch schildern, die Widerstände gegen ein verträgliches Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen in Nordirland aus dem Weg zu räumen, den internationalen Kontext der Konfliktformation im positiven Sinne zu beeinflussen und die Mechanismen der Machtteilung, des Minderheitenschutzes und des Rechtsstaates mit Leben zu füllen.

Diese Initiativen fanden ihren ersten handgreiflichen Niederschlag in dem Abkommen, das am 10. April 1998 – dem Karfreitag jenes Jahres – die nordirischen Parteien und die Regierungen von Großbritannien und Irland in Belfast unterzeichneten. Als Belfast- oder Karfreitagsabkommen bezeichnet und von den Bürgern Nordirlands und der Republik Irland mit hinreichender bzw. überwältigender Mehrheit gebilligt, bildet das Dokument als Summe der kompromißfähigen Konsense unter den Kontrahenten die Grundlage, den Friedensprozeß seitdem fortzusetzen. Doch so klug und abgewogen alles damals erdacht, ausgehandelt und aufeinander abgestimmt war, so rasch wurde die nordirische Realität von der Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit, von der fortwährenden Dominanz der Widersprüche und den laufenden Rückfällen in tradierte Konfrontationsmuster eingeholt. Nordirland bewegt sich auch nach dem 10. April 1998 weiter auf den Bahnen „festgefahrener Konflikte“ (Robert L. Rothstein).

Daß in dem anvisierten Programm, über eine Demokratisierung Nordirland zum Frieden zu führen, etwas Essentielles fehlte, wurde spätestens im Sommer 1999 offensichtlich. In einem schier ausufernden Verhandlungsmarathon hatten sich damals der britische Premierminister

Tony Blair und der irische Taoiseach (Regierungschef) Bertie Ahern bemüht, die nordirischen Parteienvertreter zu bewegen, in eine gemeinsame Regierungsverantwortung für Nordirland einzutreten. Sie scheiterten an einer doppelten Weigerung: Die Unionisten verlangten, daß zuvor die Irisch-Republikanische Armee (IRA) als größte paramilitärische Organisation ihre Waffen abgeben müsse – die Republikaner bestanden darauf, daß erst einmal alle Zusagen des Karfreitagsabkommens, einschließlich der Bildung einer sie einschließenden Exekutive, einzulösen wären. Beide Forderungen blockierten sich gegenseitig. Das Belfast-Abkommen mutierte in Windeseile zu einer Ruine seiner selbst, denn es mangelte unter den nordirischen Politikern ebenso wie in weiten Teilen der nordirischen Gesellschaft an Vertrauen, das heißt an einer „wechselseitigen, generalisierten und einigermaßen robusten Unterstellung von Wohlwollen und Urteilskompetenz“ (Claus Offe).

Die zurückliegenden zwölf Monate (Sommer 1999 bis Sommer 2000) erlebten zwei aufeinanderfolgende Initiativen, dieses fehlende Bindeglied, das Vertrauen, einzufügen. Die eine war an die Akteure selbst adressiert, die andere zielte darauf, den politischen Gehalt des Belfast-Abkommens zu retten. In beiden Fällen ging es im Vorfeld der eigentlichen Bemühungen darum, die Enttäuschungen angesichts des Scheiterns einer Regierungsbildung im Sommer 1999 und der Suspendierung der später gewährten Autonomie im Frühjahr 2000 aufzufangen. Ihren Hauptgegenstand sahen die Ansätze darin, die Problemlage zu entzerren, Fehlwahrnehmungen auszuräumen, Handlungsspielräume zu eröffnen, Verantwortlichkeiten klarzustellen und Schritte zu vereinbaren, deren Vollzug sich gegenseitig bedingen sollte. Beide Verfahren ließen sich von der Maxime leiten, daß alle Beteiligten Vorleistungen zu erbringen hätten. Der zu findende Kompromiß könne also nicht darin bestehen, daß die eine Seite erhobenen Hauptes von dannen ziehe, die andere aber als geschlagen zurückbleibe. Angesichts der ausgeprägten politischen und gesellschaftlichen Polarisierung in Nordirland ist es den Vertretern der politischen Parteien jeweils schwer gefallen, sich auf einen solchen, durch keinerlei positive Erfahrungen bereits bestätigten Weg einzulassen. Um so wichtiger war es für das Gelingen beider Initiativen, daß sich ein Vorschub an Vertrauen einstellte, in der Hoffnung, durch Teilhabe an politischer Macht und durch Sicherung bestehender Loyalitäten entlohnt zu werden. Das eine war für die Republikaner entscheidend, das andere für die Unionisten. Den Abschluß bildete jeweils die Umsetzung der verabredeten Sequenz von Maßnahmen, flankiert von Zeitplänen und Garantien, vor allem seitens der britischen Regierung, den Gang des Friedensprozesses im Sinne des Belfast-Abkommens vorwärts zu treiben.

Als erster trat im Herbst 1999 der ehemalige US-Senator George Mitchell auf den Plan, der sich bereits im Vorfeld des Belfast-Abkommens als souveräner, geduldiger und allseits geachteter Verhandlungsleiter bewährt hatte. Ziel des Verfahrens unter seiner Ägide war es, unter den nordirischen Politikern selbst ein solches Maß an Gewißheit und Berechenbarkeit herzustellen, daß sie es im Verhältnis zueinander, aber auch gegenüber ihren Anhängern wagen konnten, sich mit den bisherigen Gegnern auf eine Regierungszusammenarbeit einzulassen. Insofern standen nicht kunstvolle politisch-juristische Arrangements auf der Tagesordnung. Vielmehr ging es darum, die seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten sich als Feinde gegenüberstehenden Akteure dazu zu bewegen, sich als Partner zu akzeptieren. Das Ergebnis fand seinen Niederschlag in der Veröffentlichung von inhaltlich abgestimmten Erklärungen der nordirischen Parteien, in denen sie sich zum wechselseitigen Verständnis und zur Zusammenarbeit bereit erklärten. Als kurz darauf noch positive Stellungnahmen der IRA und der internationalen

Kommission, die für die Demobilisierung der paramilitärischen Organisationen zuständig ist, eintrafen, waren die Voraussetzungen geschaffen, Nordirland in der Nacht vom 1. zum 2. Dezember 1999 in die Teilautonomie zu entlassen, eine von den Parteien gemeinsam getragene Exekutive zu bilden und die Institutionen der Nord-Süd- und der Ost-West-Zusammenarbeit zwischen den britischen und irischen Inseln in Gang zu setzen.

Gleichwohl konnte das Mitchell-Verfahren nicht das Dilemma beseitigen, daß parallel zu den sich etablierenden, demokratisch legitimierten politischen Institutionen weiterhin paramilitärische Organisationen unter Waffen stehen und gewaltsame Auseinandersetzungen in deren eigenen Reihen an der Tagesordnung sind. Vor allem die unionistische Seite verwischte unmittelbar nach der Einigung mit den Nationalisten und Republikanern die Grenzen zwischen der Rolle der politischen Parteien, der Aufgabe der Exekutive und der Tätigkeit der Abrüstungskommission. Sie machte die Frage der immer noch ausstehenden IRA-Entwaffnung zum Kriterium ihrer weiteren Mitarbeit in der gemeinsamen Regierung. Im Februar 2000 beugte sich die britische Regierung dem unionistischen Druck und suspendierte nach 72 Tagen die nordirischen Institutionen. Damit war Nordirland wieder an dem Punkt angekommen, an dem es vor Beginn des Mitchell-Verfahrens bereits gestanden hatte.

Jetzt nahmen sich die britische und die irische Regierung der Sache an. Wieder galt es, die mit einem Wählermandat versehenen nordirischen Politiker dazu zu bringen, ihre Aufgaben gemeinsam zu übernehmen, sollte das Belfast-Abkommen überleben oder aber an deren Widerständen scheitern. Nach dreimonatigen Verhandlungen legten die Regierungen ein Paket von Erklärungen, Zeitplänen und Zusicherungen vor, die mit den Parteien abgestimmt waren und als „Hillsborough Mark II“ in die Diskussion eingegangen sind. Das von den Unionisten hochgespielte Problem der Entwaffnung räumte eine Willensbekundung der IRA aus dem Weg, als Zeichen der Vertrauensbildung unabhängigen Inspektoren in Gestalt des früheren finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari und des ehemaligen südafrikanischen ANC-Politikers Cyril Ramaphosa Zugang zu ihren Waffendepots zu eröffnen, was einen Monat später tatsächlich geschah. Ende Mai 2000 sahen sich die nordirischen Politiker wieder in ihren Ämtern und einer neuen, bislang noch ungewohnten Routine der Selbstverwaltung gegenüber.

Mit der Entwicklung 1999/2000 rückt die Frage in den Vordergrund, warum im nordirischen Friedensprozeß nahezu zyklisch Schwierigkeiten auftreten, die ihn jeweils nahe an den Abgrund zu bringen drohen. Für einen Betrachter, der von außen auf das Geschehen schaut, drängen sich Bilder und Vergleiche auf, die der Welt des Theaters entstammen. Demnach ließen sich die Protagonisten der verschiedenen politischen Richtungen mit den Rollen als „Gute“ und „Böse“ identifizieren. Im Sinne einer Tragödie präsentieren sie ein Schauspiel, das bei den Zuschauern hohe Erregung hervorruft, geht es doch um nichts Lebenswichtigeres als den Frieden. Im Sinne einer überzogenen Theatermetaphorik könnte man davon ausgehen, daß die Akteure sich so mit ihren Rollen identifizieren, daß sich für sie die Grenzen zwischen Spiel und Realität verwischt haben und sie selbst nicht mehr in der Lage sind, die Absurdität der von ihnen produzierten Situation wahrzunehmen – zu Lasten aller, die nicht auf der Bühne stehen, aber letztlich die Kosten für das Schauspiel zu tragen haben: die Menschen und die Gesellschaft in Nordirland.

Ein solcher Blick von außen, der sich lustvoll oder mit Schrecken an der Dramatik des gebotenen Geschehens weidet, übersieht jedoch, daß die Akteure, die das Feld der nordirischen Politik beherrschen, in einem prinzipiellen Dilemma stecken: Es geht um die individuelle wie kol-

lektive Identität, für die sie eintreten. Denn im Kern stellt sich der Nordirland-Konflikt als ein Kampf rivalisierender Identitäten dar, seien diese historisch begründet oder auf einander widersprechende politische Zukunftsoptionen ausgerichtet. Soll es nun zu einem verträglichen Miteinander dieser Identitäten kommen, heißt dies, sich von Gewißheiten zu verabschieden, die bislang deren Kern ausgemacht haben. Nicht ohne Grund hat George Mitchell wiederholt davon gesprochen, daß jeder Kompromiß auch mit einem schmerzlichen Verlust an Bewährtem verbunden sein werde. Sich auf demokratische Verfahren einzulassen, heißt für die Unionisten, sich von den diffusen Strukturen ihrer Gemeinde wie den Oranierorden zu verabschieden, und für die Republikaner, sich der opaken Macht- und Gewaltelemente der Irisch-Republikanischen Armee zu entledigen, als deren Getriebene sie sich mehr und mehr darstellen. Die Grundlage dafür bietet der Zugewinn an wechselseitigem Vertrauen, gestützt durch ein demokratisches Regelwerk, die Herrschaftsverhältnisse zu teilen und Konflikte gewaltfrei zu bearbeiten.

Für die weiteren Perspektiven des nordirischen Friedensprozesses und damit auch für andere „festgefahrene Konflikte“ heißt dies:

(1) Der anvisierte und von der Gesellschaft gewollte Wandel vollzieht sich derzeit unter höchst labilen Bedingungen. Den daraus erwachsenden Belastungen versuchen die politischen Akteure immer wieder zu entkommen. Denn die Flucht in vertraute fundamentale Gegensätze ist vermeintlich sicherer als das Wagnis einer Kooperation mit dem früheren Feind.

(2) Der nordirische Friedensprozeß ist noch weit entfernt, eine sich selbst tragende Entwicklung zu sein. Immer wieder bedarf es des Rückgriffs auf externe Personen oder Institutionen, um aktuelle Krisenmomente zu überwinden. Zwar hält die wirtschaftliche wie soziale Dynamik ungebrochen an und erweist sich als die eigentliche Stütze des Friedenswillens in Nordirland, aber der Vollzug auf politischer Ebene hinkt hinterher. Die Repräsentanten der politischen Parteien scheinen nur mühsam in der Lage, diesen Zwiespalt aus eigener Kraft zu überwinden.

(3) Die Krisen, die den nordirischen Friedensprozeß in regelmäßiger Abfolge erschüttern, erweisen sich letztlich als dessen Lebenselixier. In ihnen werden Phantasien und Kräfte mobilisiert, die jeweils geeignet sind, vorhandene Schwellen zu überwinden: zunächst im britisch-irischen Verhältnis, im Blick auf die institutionellen Regelungen im Umgang von Mehrheiten und Minderheiten, dann im Verhältnis der Akteure untereinander.

Insofern wird die Geschichte des nordirischen Friedensprozesses und seiner Krisen noch weiter fortgeschrieben werden. Der Aspekt, Vertrauen zu stiften und zu erhalten, wird dabei eine nicht geringe Rolle spielen, auch wenn es zunächst langsam wächst und keiner seine Hand dafür ins Feuer legen mag, wie weit es tatsächlich schon trägt. Vertrauen erweist sich aber als unverzichtbar, soll ein demokratisch ausgerichtetes Gefüge von Institutionen nicht der alltäglichen Erosion zum Opfer fallen, sind es doch die Menschen selbst, als Bürger und Politiker, die sie mit Leben füllen müssen.

# Inhalt

<b>1. Der Bedarf an Vertrauen in einem festgefahrenen Konflikt</b>	1
<b>2. Ein personenbezogener Versuch, Vertrauen zu stiften: Das Mitchell-Verfahren im zweiten Halbjahr 1999</b>	6
2.1 Der Prolog: Die Erfahrung mit dem Scheitern bisheriger Verfahren des Kompromisses	6
2.2 Der Hauptteil: Die Suche nach Verständnis unter den politischen Akteuren	11
2.3 Der Epilog: Das Bekenntnis der Parteien zur Zusammenarbeit	16
2.4 Merkmale einer personenbezogenen Vertrauensbildung	19
<b>3. Ein politikbezogener Versuch, Vertrauen zu stiften: Der Weg zu Hillsborough Mark II im Frühjahr 2000</b>	20
3.1 Der Prolog: Die Suspendierung der nordirischen Selbstverwaltung am 11. Februar 2000	20
3.2 Der Hauptteil: Die Wiedergewinnung des politischen Primats	22
3.3 Der Epilog: Die erneute Konfrontation mit einer ungewohnten Normalität	32
3.4 Merkmale einer politikbezogenen Vertrauensbildung	34
<b>4. Wer vertraut wem? Innen- und Außensichten</b>	36
4.1 Zur Perspektive der Betrachter: Politik als Theater	37
4.2 Zur Perspektive der Akteure: Identität als politisches Gut	40
<b>5. Vertrauen als Korrelat eines demokratieorientierten Friedensprozesses</b>	44

## 1. Der Bedarf an Vertrauen in einem festgefahrenen Konflikt

Der Friedensprozeß in Nordirland erzählt zwei Geschichten. Die eine handelt von der fortwährenden Abfolge von Krisen und dem Lavieren an Abgründen, die andere von dem beharrlichen Unterfangen, einen Absturz und die Erosion des Erreichten zu verhindern. Beide Erzählungen haben ihre Berechtigung. Denn sie spiegeln die Ambivalenz des Geschehens, je nachdem, welcher Sichtweise die Darstellung folgt: Die der Politiker im Stormont Castle nahe Belfast, die der Verantwortlichen in London und Dublin, die der Menschen in den nordirischen Dörfern und Städten oder die derjenigen, die von Außen auf das Geschehen schauen und sich durchaus von den Ereignissen anrühren lassen, weil man, auch in der Distanz, den Schatten ihrer Tragik nicht entkommen kann.

Ambivalenz kennzeichnet auch die nordirische Entwicklung in den zurückliegenden zwölf Monaten (Sommer 1999 bis Sommer 2000). Weiter wurde darum gerungen, Nordirland in die Autonomie zu entlassen, die rivalisierenden Bevölkerungsgruppen gleichberechtigt an der Herrschaft zu beteiligen, den paramilitärischen Organisationen die Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols abzutrotzen und die Beziehungen der irischen und britischen Inseln neu zu regeln. Doch der Dreh- und Angelpunkt war und ist, ob es gelingt, ein tragfähiges politisches Arrangement für und in Nordirland zu finden und mit Leben zu füllen.

Dabei steht der nordirische Friedensprozeß durchaus unter günstigen Vorzeichen. Anders als in vielen anderen Konflikten waren die materiellen Bedingungen für einen Ausgleich dank der britischen Subventionen und der großzügigen Hilfen der Europäischen Union gegeben. Auch an Sympathien von außen, vor allem seitens der USA und Europas, aber auch von Südafrika, das häufig als Modell einer gelungenen Lösung für einen scheinbar unlösbaren Konflikt zitiert wird, fehlte es nicht. Aber noch erwiesen sich die konfligierenden Positionen in Nordirland als zu widersprüchlich, als daß ein Ausgleich möglich wäre. Erst als am Karfreitag des Jahres 1998, am 10. April 1998, die Repräsentanten der nordirischen Parteien und der britischen wie irischen Regierung ihre Unterschrift unter eine Vereinbarung setzten,<sup>1</sup> öffnete sich ein Weg, der aus der Ära der blutigen Konfrontation in diesem Teil des nordwestlichen Europas herausführen könnte, ließe man sich nur darauf ein, ihn zu beschreiten. Das Belfast-Abkommen, nach dem Datum seiner Unterzeichnung auch als Karfreitagsabkommen („Good Friday Agreement“) bezeichnet, entwarf einen Modus, die verschiedenen Konfliktgegenstände so zu koppeln, daß deren Bearbeitung miteinander verschränkt werden und sich gegenseitig bedingen sollte: die Aufrechterhaltung der Bindungen Nordirlands an Großbritannien, die Zusammenarbeit zwischen dem Norden und dem Süden auf der irischen Insel, die Gewährung von Autonomie und Menschenrechten und Schutz der verschiedenen, hier lebenden sozialen und kulturellen Traditionen, der Verzicht auf territoriale Ansprüche der Republik Irland auf nordirisches Territorium bei gleichzeitiger Aufgabe der britischen Aspirationen auf Gesamtirland und die Neuordnung der britisch-irischen Beziehungen.<sup>2</sup>

---

1 Vgl. George J. Mitchell, *Making Peace*. London (William Heinemann), 1999.

2 The Agreement reached in the multi-party negotiations, Belfast (o.V.), 1998. Vgl. auch Bernhard Moltmann, *Nordirland: Vom Wagnis eines neuen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages oder Wie Thomas Hobbes und John Locke jüngst Stormont Castle besuchten*, Frankfurt/M. (HSFK), 1998 (HSFK-Report 7/98), Kap. IV.

Grundlegendes Prinzip der Verständigung war, daß konstitutionelle Veränderungen im Status von Nordirland nur in Übereinstimmung mit dem Willen der Bevölkerung herbeigeführt werden können. Dies kam einer Absage an jede Drohung oder Anwendung von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung gleich. Politische Ziele und Interessen, so divergierend sie auch sein mochten, sollten in Zukunft nur mit friedlichen Mitteln und auf demokratischen Konsens gestützt verfolgt werden.

Mit dem Karfreitagsabkommen stellten sich die Unterzeichner einem mehrfachen Wagnis: Zum einen öffneten sie sich einer Strategie, mit einer Demokratisierung der Herrschaftsverhältnisse in Nordirland dessen quasikolonialen Status zu transformieren und die innergesellschaftliche Konfliktslage zu befrieden. Dem stimmte die Bevölkerung in Nordirland und in der Republik Irland bei einem bald folgenden Referendum mit Mehrheit zu. Zum anderen machten die Vertragsparteien den Erfolg des Gesamtvorhabens von dem Erfolg der verabredeten Schritte in den verschiedenen Teilbereichen abhängig. Waren diese in dem britisch-irischen Verhältnis unumstritten, so tauchten bei den innergesellschaftlichen Fragen wie der Gleichstellung der Bevölkerungsgruppen, der Reform des Justiz- und Polizeiwesens und – vor allem – bei der Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen erhebliche Schwierigkeiten auf. Hier zeigte sich, in welchem großen Maße die vorangehenden Jahrzehnte blutiger Auseinandersetzungen mit ihren gescheiterten Hoffnungen auf ein friedliches Zusammenleben das Vertrauen zwischen den Menschen und den rivalisierenden Bevölkerungsgruppen zerstört hatten. Sie hatten eine „gespaltene Gesellschaft“<sup>3</sup> erzeugt, deren Teile unwillig oder unfähig schienen, jenseits des Beharrens auf eigener Sicherheit, die es mit Mitteln organisierter Gewalt zu wahren galt, auf eine gemeinsame Zukunft zuzugehen. Von Vertrauen im wechselseitigen Umgang gab und gibt es angesichts der herrschenden Verwerfungen<sup>4</sup> kaum eine Spur, sieht man von Initiativen einzelner Menschen und kleiner Gruppen einmal ab, diese zu überbrücken.

In einer solchen Perspektive weist die Situation in Nordirland viele Merkmale derjenigen Konflikte auf, die allgemein als „protracted conflicts“ – als „festgefahrene Konflikte“<sup>5</sup> – bezeichnet werden. Für diese lassen sich vier Charakteristika identifizieren:

(1) Die Konflikte werden von einem hohen Maß an Mißtrauen und Furcht unter den Kontrahenten geprägt. Beide Seiten neigen, sofern sie aufeinander zugehen, zu suboptimalen Lösungen, weil es ihnen an Informationen über einander, an wechselseitigem Vertrauen und an eigenen langfristigen Perspektiven mangelt. Wenn es tatsächlich zu Kooperationen kommt, sind diese häufig nur vorläufig, risikoreich und zunächst oberflächlich. Die Annahme, daß stets der

---

3 John Paul Lederach, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D.C. (United States Institute of Peace), 1997, S. 13.

4 Dies Phänomen wird im Englischen mit „secterianism“ bezeichnet. Dieser Ausdruck ist seit den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts im Umlauf und ließe sich in dem Sinne übersetzen, einen Mangel an Toleranz und Unduldsamkeit gegenüber jenen zu zeigen, die außerhalb des eigenen Lebenskreises, der eigenen Gruppe oder Klasse stehen. Diesen Hinweis verdanke ich Ellen Runte, Göttingen. Vgl. auch: Joseph Liechty, *Religion, Secterianism and Community Relations*, in: Norman Richardson (Hrsg.), *A Tapestry of Beliefs. Christian Traditions in Northern Ireland*, Belfast (Blackstaff Press), 1998, S. 314-322.

5 Nach Robert L. Rothstein, *In Fear of Peace: Getting Past Maybe*, in: ders. (Hrsg.), *After the Peace. Resistance and Reconciliation*, Boulder, Co./London (Lynne Rienner), 1999, S. 1-25.

schlimmste aller Fälle eintreten könne, indem sich die andere Seite letztlich als Betrüger erweist, wird ständig in Rechnung gestellt und bestätigt sich oft genug in der Wirklichkeit.

(2) In der Regel sehen sich die Führer der konfligierenden Parteien dreifachen Pressionen gegenüber: Die Parteien ringen zunächst mit ihren externen Schutzmächten oder Sympathisanten, dann sehen sie sich unmittelbar miteinander konfrontiert; schließlich müssen sich die Führer mit ihren eigenen Anhängern und der innerparteilichen Opposition auseinandersetzen. Von diesen drei Ebenen ist die interne die *prima inter pares*. Jedem Führer muß es gelingen, seine Anhänger hinter sich zu bringen und die Extremen unter ihnen einzubinden, wenn er sie nicht marginalisieren kann. „Schwache“ Führer neigen dazu, mit den Stimmungen ihrer Parteigänger zu schwanken. Sie erweisen sich häufig als unfähig, die radikalen Ränder ihrer Parteien unter Kontrolle zu halten. Weitreichende Konzessionen fürchten sie, indem sie das Risiko einer Übereinkunft der anderen Seite aufzubürden versuchen und dieser unzumutbare Forderungen stellen. Versprechungen geben sie selbst nur, wenn diese langfristig, falls überhaupt, zu realisieren sind. Derartige Führungsfiguren können in der Regel nur überleben, wenn sie ihren Anhängern vermitteln, daß jeder Nachfolger noch schlechtere Ergebnisse als sie erzielen würde, oder wenn sie potentielle Konkurrenten eliminieren. Der Friedensprozeß dient den „schwachen“ Führern eher, um sich gegenüber dem internationalen Umfeld und ihren zweifelnden Freunden im Lande zu behaupten, als tatsächlich zu einer Übereinkunft mit dem Konfliktgegner zu gelangen. Dauert die ungeklärte Situation, falls es zu einer Friedensübereinkunft gekommen ist, zu lange, erhalten die Dissidenten in den verschiedenen Lagern wieder Zulauf, gestützt durch deren radikale Rhetorik und den Gebrauch von Mitteln der Gewalt. Moderate Kräfte ziehen sich zurück. Unter solchen Umständen wird ein objektiv schlechter, aber gleichwohl erträglicher Zustand eher hingenommen als ein weicher Kompromiß, dessen Risiken offensichtlich nicht die Vorteile aufwiegen. Ein solcher Stillstand ist deshalb schwer aufzulösen, weil er letztlich nicht unerträglich genug ist. Die alltägliche Gewalt ist zwar lästig und polarisiert weiter die gesamte politische und gesellschaftliche Szene, greift aber nicht zu sehr in das Alltagsleben der meisten Menschen ein. Hinzu kommt, daß deren Kosten, je länger der Konflikt währt, weitgehend externalisiert werden können.

(3) Die Konfliktsituationen sind von sozialer, kultureller, religiöser und wirtschaftlicher Segregation, und Ungleichheit bestimmt. Begegnungen unter den Angehörigen der verschiedenen Gruppen und Gemeinschaften – im Englischen „communities“ – finden kaum statt. Statt dessen sind diese Beziehungen weitgehend formalisiert, distanziert und spannungsreich. Hinzu kommt, daß jeweils jede „community“ in sich schon häufig fragmentiert ist, so daß es hier schwer genug ist, zu einem Konsens zu kommen.

(4) Entgegen der Annahme, bei den „festgefahrenen“ Konflikten handele es sich letztlich um Interessenkonflikte, spielen bei ihnen die emotionalen Dimensionen eine entscheidendere Rolle. Diese spiegeln sich in Haß, Mißtrauen und Verachtung, die dem Gegner entgegengebracht werden. Der Gegner wird zum Feind. Angesichts dessen stoßen rationale Ansätze, den Konflikt zu bearbeiten, auf harten Widerstand und treffen in der Sicht der Beteiligten nicht den Kern der Sache.

Für jedes dieser vier Merkmale lassen sich in der Auseinandersetzung in Nordirland hinreichend viele Illustrationen finden, schaut man auf die Auseinandersetzungen im unionistischen Lager oder unter den Republikanern, auf den umstrittenen Unionistenführer David Trimble und auf den ermattet wirkenden Republikaner Gerry Adams, auf die verkrampften Umgangsformen

der Kontrahenten oder auf deren heikle Beziehungen zu Großbritannien, der Republik Irland oder den USA.

Alle Konfliktparteien in Nordirland haben sich allerdings mit ihrer Unterschrift unter das Karfreitagsabkommen vom 10. April 1998 dazu bekannt, ihren festgefahrenen Konflikt hin zu einem gedeihlichen Miteinander unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, Traditionen und Kulturen aufzulösen, also gegenüber dem Vergangenen etwas Neues zu schaffen. Dies bestünde – emphatisch gesprochen – darin, sich von dem Zurückliegenden zu verabschieden, bisherige Kontrahenten als Gleiche mit ebensolchen Rechten und Pflichten anzuerkennen und im Blick auf die gemeinsame Zukunft eine Vision zu entfalten, die besser zu sein verspricht als die Misere der Vergangenheit und Gegenwart, so sehr man sich auch mit ihr arrangiert hatte. Ein derartiger Vorgang der Um- und Neuordnung verlangt von Individuen, Gruppen und Parteien, sich von überkommenen Überzeugungen, Deutungsmustern und Verhaltensweisen zu verabschieden. Es gilt, das Risiko einzugehen, Normen und Verfahren zu erproben, über deren Gehalt und Wirkung man sich nicht gewiß ist, weil man mit ihnen, aber auch mit den Reaktionen der anderen keine Erfahrungen hat. Damit rückt das Moment des Vertrauens als Bindeglied zwischen Individuen und Gruppen in den Vordergrund, das heißt, eine „generalisierte und einigermaßen robuste Unterstellung von Wohlwollen und Urteilskompetenz“<sup>6</sup>, die jeder Beteiligte dem anderen zuteil werden läßt. Dies alles dem institutionellen Aspekt möglicher Arrangements zu überlassen, reicht nicht aus. Denn jene sind nur soweit verläßlich, wie sie auf wechselseitigen Respekt durch die handelnden Personen rechnen können, sind diese doch die Träger des Vertrauens.

Mit dem Stichwort „Vertrauen“ wandern ein Terminus und ein Konzept in die Welt des Politischen ein, die den zwischenmenschlichen Beziehungen entstammen. Hier ist Vertrauen ein Äquivalent für Zuverlässigkeit, Beständigkeit und Glaubwürdigkeit – in der Summe also für Vorstellungen, die sich in der sozialen Interaktion auf die positive Bewertung zurückliegender Erfahrungen und auf antizipierbare Reaktionen beziehen und auf Reziprozität, auf entsprechend gleichwertige Antworten, setzen.

Die Wertschätzung, die Kategorien wie Vertrauen im politischen Denken und in einer friedensgerichteten Praxis finden, reflektieren die Einsicht, daß auf dem Feld der Politik nicht nur Imperative einer „Realpolitik“, wie sie Ludwig von Rochau im Jahr 1853 zum ersten Mal benannte, eine Rolle spielen. Zunehmend beanspruchen auch Affekte ein Gewicht, wie sie von der kognitiven Psychologie und der Psychoanalyse aufgedeckt werden.<sup>7</sup> Bei dem Verhalten und der Entscheidungsfindung von Vertretern unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Gruppen kommen nicht nur der Einfluß früherer, historischer Ereignisse oder bewußte, rationale Motivationsfaktoren zur Geltung, sondern auch Kondensationen unbewußter Motivationen, Überzeugungsverzerrungen und die jeweiligen Persönlichkeitsorganisationen. Treffen diese unter dem Vorzeichen des Vertrauens aufeinander, so steht an, ein Höchstmaß an wechselseitigem Verständnis, an Ausgleich der Erwartungen und an Nachvollziehbarkeit der Gründe, warum Entscheidungen so und nicht anders getroffen werden, unter den Teilnehmenden zu erreichen, so unterschiedlich ihr Herkommen, ihr Status und ihre Intentionen auch sein mögen.

---

6 Claus Offe, Demokratie und Vertrauen, in: Transit 18 (Winter 1999/2000), S. 118-131, S. 127 f.

7 Vgl. Vamik D. Volkan, Das Versagen der Diplomatie. Zur Psychoanalyse nationaler, ethnischer und religiöser Konflikte, Gießen (Psychosozial-Verlag), 1999 (Bibliothek der Psychoanalyse), S. 13 und S. 19.

Schaut man nun auf den Nordirland-Konflikt und seine ihm zu Grunde liegenden Strukturen, aber auch auf den Entwurf, den das Karfreitagsabkommen zu seiner Bearbeitung aufgezeigt hat, nimmt es nicht Wunder, daß die Forderung nach wechselseitigem Vertrauen unter den Kontrahenten bei der Umsetzung der Vertragsbestimmungen mehr und mehr in den Vordergrund rückt.

In einer optimistischen Sicht auf den ambivalenten Verlauf des nordirischen Friedensprozesses läßt sich die Geschichte während des zweiten Halbjahres 1999 und des ersten Halbjahres 2000 so erzählen, daß Nordirland zwei Versuche erlebte, Vertrauen als personenbezogene wie als politikrelevante Zielsetzung einzuführen: Zum einen der Ansatz, der sich mit dem Namen des ehemaligen US-Senators George Mitchell verbindet und sich den Beziehungen unter den nordirischen Politikern selbst widmete – zum anderen der britisch-irische Versuch, das Belfast-Abkommen zu retten und die nordirischen Politiker zu bewegen, die am Karfreitag 1998 eingegangenen Zusagen einzulösen und für die Zukunft Nordirlands einen neuen, politisch verbindlichen Rahmen zu schaffen.

Da Vertrauen nicht gesetzt, sondern gestiftet werden und wachsen muß, kommt man nicht umhin, die vertrackten Wege beider Initiativen nachzuzeichnen. Dabei werden vor allem die Widrigkeiten, die in den Konstellationen des Konflikts, teils bei den handelnden Personen selbst liegen, zur Sprache kommen, abgesehen von der für Nordirland so eigentümlichen Abfolge von Momenten höchster Erregung und anschließenden Phasen der Entspannung, die schon den Schimmer einer neuen Normalität durchscheinen lassen. Denn oft genug verschüttet die Hektik der aktuellen Ereignisse die Erinnerung an die Vergangenheit und die Aufmerksamkeit für die Zukunft.<sup>8</sup> Und es bleibt die entscheidende Frage, warum die Akteure so handeln, wie sie handeln. Um dies im Sinne eines hermeneutischen Ansatzes aufzudecken, sind zwei Perspektiven einander gegenüber zu stellen: jene der Beobachter, zu denen der Autor ja auch zählt, und jene der Handelnden selbst. Von da aus mögen dann Rückschlüsse auf die spezifischen Bedingungen möglich sein, in einem „festgefahrenen Konflikt“ wie in Nordirland durch das Moment der Vertrauensbildung neue Handlungsspielräume im Blick auf einen gemeinsam zu gewinnenden Frieden zu eröffnen.

---

8 Vgl. Gregor Schöllgen, Nach dem Ende dreier Weltkriege. Welche neue Aufgaben und Herausforderungen stellen sich einer zukünftigen Zeitgeschichte, in Süddeutsche Zeitung vom 6./7.11.1999.

## **2. Ein personenbezogener Versuch, Vertrauen zu stiften: Das Mitchell-Verfahren im zweiten Halbjahr 1999**

### **2.1 Der Prolog: Die Erfahrung mit dem Scheitern bisheriger Verfahren des Kompromisses**

Die Vorgeschichte beginnt mit dem Abschluß des Belfast-Abkommens am 10. April 1998 und endet am 15. Juli 1999 mit dem vergeblichen Versuch, in Nordirland eine Exekutive zu bilden. Ihr Auftakt war zunächst verheißungsvoll gewesen, nachdem die am 25. Juni 1998 gewählte Parlamentarische Versammlung am 1. Juli 1998 den Führer der UUP (Ulster Unionist Party) David Trimble zum designierten Ersten Minister und Seamus Mallon von der SDLP (Social Democratic and Labour Party) zu dessen designierten Stellvertreter bestimmt hatte. In diesem Moment versäumte es jedoch die britische Regierung als Herrin des Verfahrens, den durch das vorangehende erfolgreiche Referendum zu dem Belfast-Abkommen und die für dessen Anhänger befriedigend ausgegangenen Parlamentswahlen ausgelösten gesellschaftlichen Druck für Veränderungen produktiv zu nutzen und unmittelbar darauf auch die übrigen Institutionen der Selbstverwaltung einzusetzen. Statt dessen gewannen Geschehnisse auf den Nebenschauplätzen die Oberhand, indem die Oranierorden mit den Höhepunkten der jährlich wiederkehrenden Marschsaison am 4. und 12. Juli die Aufmerksamkeit an sich rissen. In dem Städtchen Portadown kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Militär sowie Polizei und Demonstranten, als diese unter Mißachtung erteilter Auflagen unbedingt den Weg durch einen Straßenzug nehmen wollten, der überwiegend von katholischer Bevölkerung bewohnt wird.

Die Eskalation der Gewalt auf den Straßen und Plätzen fand erst ein Ende, als sich die Gewalt der Steuerung durch ihre Urheber entzogen hatte. Am 12. Juli 1998 wurden in Ballymoney drei katholische Kinder Opfer eines Brandanschlages, für den loyalistische Banden verantwortlich waren. Eine von Dissidenten aus dem republikanischen Lager gezündete Autobombe tötete am 25. August 1998 in der Stadt Omagh, Co. Tyrone, 29 Menschen und verletzte über 200, zum Teil schwer. Die Kontrolle der Gewaltexzesse durch verschärfte Gesetzgebung und Polizeimaßnahmen war neben den Manifestationen kollektiver Trauer nun vorrangiger als Initiativen, um den politisch-institutionellen Rahmen, den das Belfast-Abkommen geschaffen hatte, mit Leben zu füllen.

Den politischen Stillstand in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 konnte auch die Verleihung des Friedensnobelpreises an den Führer der SDLP, John Hume, und seinen unionistischen Gegenspieler, David Trimble, nicht auflösen: Der eine, John Hume, hatte den Preis auf Grund seines Jahrzehnte währenden Engagements erhalten, das letztlich dem Belfast-Abkommen den Weg geebnet hatte – der andere war zum Preisträger in der Hoffnung geworden, ihn und seine Position gegenüber seinen unionistischen Anhängern zu stärken, sich auf eine weitere Kooperation mit der nationalistisch-republikanischen Seite einzulassen. Immerhin bot die Preisübergabe am 10. Dezember 1998 beiden Geehrten in Oslo die Chance, in unterschiedlichem Gedanken- und Sprachduktus von der Schuld aller an dem Geschehen zu sprechen und die Hoffnung auf Versöhnung in Nordirland zu artikulieren.

Am 17. Dezember 1998 kam die Parlamentarische Versammlung immerhin dazu, sich in ihrer Rolle als „Schattenparlament“ auf den Zuschnitt der zu schaffenden Ressorts einer Regierung und die Aufgabenfelder der Gremien zu einigen, die der Norden und der Süden Irlands gemeinsam bilden sollten, um grenzübergreifende Angelegenheiten zu gestalten. So war eine Bedingung erfüllt, damit die Londoner Regierung im Rahmen der angestrebten Dezentralisierung des Vereinigten Königreiches auch Nordirland wie Schottland und Wales in eine Teilautonomie entlassen konnte. Nun stand an, die Exekutive, die als Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung die Parteien gemäß der Anzahl ihrer Parlamentssitze repräsentieren sollte, auf den Weg zu bringen. Dies schloß ein, daß neben den gemäßigt eingestuften Unionisten, vertreten durch die UUP, und den Nationalisten, der SDLP, auch die extrem-unionistische Partei des Reverend Ian Paisley, die DUP (Democratic Ulster Party), und die republikanische Partei Sinn Féin mit jeweils zwei Vertretern daran teil hätten.

Die unionistische Seite besann sich jedoch in diesem Augenblick auf eine Forderung, die sie seit Beginn des Friedensprozesses in der Mitte der neunziger Jahre immer wieder erhoben hatte, nämlich von der republikanischen Seite vorab die Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen, vor allem der Irisch-Republikanischen Armee (IRA), zu verlangen. Sie ging davon aus, daß zwischen Sinn Féin und der IRA eine unmittelbare Verbindung bestünde und deshalb ihnen, den Unionisten, nicht zuzumuten sei, mit potentiellen Waffenträgern und „Terroristen“ gemeinsam in die Regierungsverantwortung einzutreten. Die Position der Unionisten verdichtete sich in der plakativen Formel „no guns, no government – Keine Waffen, keine Regierung“. Jenseits des delikaten Problems der Militarisierung Nordirlands, zu dem sowohl die paramilitärischen Organisationen in beiden Lagern als auch die hochgerüstete Polizei, die Royal Ulster Constabulary (RUC), die Präsenz der britischen Armee und der verbreitete Besitz von Waffen in der protestantischen Bevölkerung beitragen<sup>9</sup>, stellten die Unionisten mit ihrer Forderung die demokratische, durch Wahlen abgesicherte Legitimität von Sinn Féin in Frage. Immerhin hatte die Partei bei den Wahlen am 25. Juni 1999 17,6 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen können und war mit 18 Abgeordneten in die Parlamentarische Versammlung eingezogen.

Zudem hatte das Belfast-Abkommen zwischen beiden Vorgängen – der Bildung einer gemeinsamen Exekutive und der Gewährung von Teilautonomie im Zuge der „devolution“ sowie dem komplexen Vorgang der Demilitarisierung, dem „decommissioning“, – keine kausale Verknüpfung hergestellt. Vielmehr war dieser Komplex ausgegliedert und in die Verantwortung einer unabhängigen internationalen Abrüstungskommission („Independent International Commission on Decommissioning“, IICD) unter Leitung des ehemaligen kanadischen Generals John de Chastelain übertragen worden. Ferner war man beim Abschluß des Abkommens davon ausgegangen, daß der institutionelle Rahmen bereits in den Monaten unmittelbar nach Konstituierung der Parlamentarischen Versammlung funktionsfähig sein würde, während der Entwaffnungsprozeß erst am 22. Mai 2000 abzuschließen wäre.

Unter diesen Vorzeichen wirkte die Forderung der Unionisten „no guns, no government“ als blockierendes Moment, mit dessen Hilfe sich das gesamte Konstrukt des Belfast-Abkommens wenn nicht zu Fall bringen, dann doch erheblich beschädigen ließ. Mit dem Beharren auf ihrer Position weckten die Unionisten zudem den Eindruck, sie seien eigentlich gar nicht daran inte-

---

9 Vgl. Corinna Hauswedell, Guns out of Politics – Politics out of Guns. The Need of a Demilitarised Security Approach in a Civilising Modern Society, Belfast, Manuskript, 25.9.1999.

ressiert, mit den Nationalisten und Republikanern in die Regierungsverantwortung einzutreten, so berechtigt ihre Furcht vor Übergriffen der IRA auch sein mochte. Statt dessen schien ihnen eher daran gelegen, den Zustand der herrschenden Direkt-Regierung der Provinz durch London möglichst lange aufrecht zu erhalten. Der britischen Nordirland-Ministerin Mo Mowlam gelang es nicht, bis zu der von ihr gesetzten Zeitgrenze am 10. März 1999 ein Einvernehmen unter den nordirischen Parteien herzustellen, eine gemeinsame Exekutive zu bilden und damit die Regierungsverantwortung zu übernehmen. Statt dessen warfen sich die Kontrahenten gegenseitig vor, sie meinten es mit dem Belfast-Abkommen und den darin vereinbarten Prinzipien des gewaltfreien und demokratisch legitimierten Miteinanders der verschiedenen Traditionen und Bevölkerungsgruppen in Nordirland nicht ernst.

Das politische Klima in Nordirland war hinreichend vergiftet und die Euphorie des Vorjahres, die den Abschluß des Belfast-Abkommens begleitet hatte, verflogen, als sich der britische Premierminister Tony Blair und sein irischer Partner Bertie Ahern am 29. März 1999 in Hillsborough, dem nordirischen Sitz der britischen Krone nahe Belfast, einfanden. Sie hatten die Absicht, zumindest bis zum Jahrestag des Karfreitagsabkommens mit den Repräsentanten der nordirischen Parteien eine Einigung zustande zu bringen, zumal andere Elemente des Abkommens, vor allem im Blick auf die parallele Entwicklung in Schottland und Wales und im britisch-irischen Verhältnis, bereits inzwischen auf guten Weg gebracht worden waren. Das Ergebnis der zähen, weit in die Nächte hineinreichenden Verhandlungen war die „Hillsborough-Erklärung“ als Versuch seitens der beiden Regierungschefs, die Parteien auf einen Formelkompromiß zu verpflichten. Darin wurde festgehalten, daß das „decommissioning“ ein Teil des Belfast-Abkommens sei, aber nur dann verwirklicht werde, wenn auch dessen andere Komponenten Realität geworden seien. Die Erklärung schlug einen Zeitplan vor, um die Entwaffnung und die Bildung einer Exekutive miteinander zu verschränken. Die Abgabe der Waffen sollte in einem Akt gesellschaftlicher Versöhnung gipfeln, um dem Vorgang jeden Anstrich des Zwangs zu nehmen, den die Waffenträger sonst als Niederlage auslegen müßten.

Allerdings stellte sich unmittelbar nach Abschluß des Treffens in Hillsborough heraus, daß die Vertreter der Sinn Féin in der Erklärung eine Verschlechterung gegenüber dem Belfast-Abkommen sahen. Zudem fühlten sie sich im Gesprächsverlauf zunehmend durch gemeinsames Vorgehen der beiden Regierungschefs mit den Unionisten und den Repräsentanten der Nationalisten isoliert. Die Glaubwürdigkeit des britischen Premierministers nahm nachträglich auch dadurch Schaden, daß sich die Unionisten in den folgenden Auseinandersetzungen auf angebliche Zusagen seinerseits beriefen, die nicht Gegenstand der Verhandlungen gewesen waren. Diese hatten offensichtlich dazu dienen sollen, ihnen die Zustimmung zu einer Kooperation mit den Nationalisten und Republikanern zu erleichtern. Die IRA lehnte die Resultate von Hillsborough ebenfalls ab, weil sie in ihnen ein implizites Ultimatum vermutete, mit der Entwaffnung zu beginnen.

Auch die im Mai 1999 in London am Sitz des britischen Premierministers geführten Gespräche, wiederum unter Beteiligung der irischen Regierung und aller nordirischen Parteien, die das Belfast-Abkommen mittrugen, stifteten in ihren Ergebnissen mehr Verwirrung als Klarheit. Dieses Mal war es die unionistische Seite, die sich unter Druck gesetzt sah, der republikanisch-nationalistischen Seite entgegenzukommen. Selbst britische Zusagen, die Autonomie nicht gegen den Willen der UUP zu gewähren, konnten deren Sprecher nicht veranlassen, wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren, zumal David Trimble wissen ließ, daß er keinerlei

Abmachung mit Sinn Féin seinen eigenen Anhängern „verkaufen“ könne. Mit diesem Argument tauchte neben der unionistischen Forderung „no guns – no government“ ein weiterer, verhandlungsleitender Gesichtspunkt auf, nämlich der Aspekt, ob es den Teilnehmenden auch gelingen würde, ein mögliches Ergebnis ihren Parteien zu vermitteln, zumal wenn die Verhandlungen geheim und an einem Ort außerhalb Nordirlands geführt worden waren. Die Schatten des im englischen Sunningdale im Jahr 1973 ausgehandelten Abkommens, als der Unionistenführer Brian Faulkner bereits einer Machtteilung mit den Nationalisten zugestimmt hatte, reichen bis in die Gegenwart: das Abkommen. Die daraufhin gebildete, lagerübergreifende Regierung war nach wenigen Monaten am unionistischen Widerstand zerbrochen, zum Teil von den gleichen Personen angeführt, die auch heute noch unter den Unionisten das Wort gegen ein Arrangement mit der nationalistisch-republikanischen Seite führen. Die Gesprächsrunde endete damit, daß die britische Regierung den 30. Juni 1999 als letzte, ja allerletzte Zeitgrenze für die Bildung einer Exekutive benannte. Dies war ein Tag vor der Eröffnung des schottischen Parlaments durch die britische Königin. Wenn dies Datum eingehalten werden könnte, wäre ein Gleichklang mit den Bemühungen im übrigen Vereinigten Königreich um „devolution“ erreicht, und ein Erfolg der britischen Regierung, in dem heiklen Prozeß die administrativen Strukturen des Landes neu zu gliedern, gesichert.

Die gescheiterten Erwartungen während der Verhandlungen in Hillsborough und London im Frühjahr 1999 bilden aber auch zugleich schon die Prämissen für den Hauptteil. Am 25. Juni 1999 kamen Tony Blair und Bertie Ahern zu einer nächsten Runde nach Belfast. Abgesehen von der weiter im Raum stehenden Forderung der Unionisten an Sinn Féin, die IRA solle sich verbindlich für die Entwaffnung erklären, gerieten die einwöchigen Gespräche unter den Druck der erneut beginnenden Marschsaison, die am 12. Juli des Jahres auf ihren Höhepunkt zusteuern sollte. So fanden zwar Verhandlungen im Saale statt. Aber gleichermaßen kündigte sich draußen das Getöse der Oranierumzüge an. Daß diese sowohl am 3. Juli 1999 in Portadown und am 12. Juli 1999 im Belfaster Ormeau-Park letztlich ohne größere Störungen gemäß den Auflagen der Paraden-Kommission abliefen, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Über den Gang der Gespräche kursierten differierende Einschätzungen. Tony Blair wagte sich sogar zu der nicht bestätigten Behauptung, bei Sinn Féin sei ein „seismic shift“ eingetreten, indem sie die Verpflichtung der IRA zur Entwaffnung anerkannt habe.

Am 2. Juli 1999 endeten die fünftägigen und -nächtlichen Stormont-Gespräche – der britische Premierminister versäumte darüber die Eröffnung des schottischen Parlaments in Edinburgh – mit der Veröffentlichung des „Way Forward“-Dokuments durch den britischen und den irischen Regierungschef. Es sah wiederum die Bildung einer gemeinsamen Regierung vor, deren Bestand aber davon abhängig gemacht werden sollte, daß die paramilitärischen Organisationen, allen voran die IRA, mit der Entwaffnung begännen. Zeitgleich legte General de Chastelain, der Vorsitzende der Abrüstungskommission, eine Erklärung vor, die bestätigte, daß die IRA bereit sei, sich an der Entwaffnung auf freiwilliger Grundlage zu beteiligen. Kaum war das „Way Forward“-Dokument veröffentlicht, brach unter den nordirischen Parteien der Streit wieder aus, welcher Seite dadurch mehr Zugeständnisse abverlangt würde und welchen Zusagen man trauen könne. Die Unionisten lehnten den Entwurf ab, da es unfair sei, die legitimen parlamentarischen Institutionen auszusetzen, wenn sich die paramilitärischen Gruppen nicht an die Absprachen hielten. Die Sinn Féin wiederum wehrte sich dagegen, als verlängerter Arm der IRA gebrandmarkt zu werden, was gegen den Geist des Karfreitagsabkommens verstoße.

Schließlich formulierte David Trimble am 11. Juli 1999 für die UUP die Bedingungen, unter denen seine Partei bereit wäre, den Vorschlägen vom 2. Juli 1999 zu folgen. Demnach sollten sich insbesondere die irische Regierung und die SDLP verpflichten, Sinn Féin von der Exekutive auszuschließen, falls die IRA nicht bereit sei, an der Entwaffnung mitzuwirken.

Mit dem Autonomiegesetz für Nordirland, das die britische Regierung am 13. Juli 1999 im Londoner Unterhaus zur Abstimmung stellte, zog sie die Kritik beider Seiten auf sich: Den Unionisten waren darin ihrer Ansicht nach zu wenig Zugeständnisse gemacht worden, während Sinn Féin an den Vorbehaltsregelungen („safeguards“) Anstoß nahm, die sie als diskriminierend empfand. Am 14. Juli 1999 lehnte die Spitze der UUP nach nur fünfzehnminütiger Beratung das „Way Forward“-Dokument endgültig ab, wie der erregte David Trimble, flankiert von den Hardlinern seiner Partei, auf der Treppe der Belfast Partezentrale bekannt gab. Man werde sich an Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung unter solchen Vorgaben nicht beteiligen. Gleichwohl führte die britische Nordirland-Ministerin Mo Mowlam das Verfahren unbeirrt weiter und berief das Gremium für den darauffolgenden Tag ein, um eine gemeinsame Exekutive zu bilden. So wurden die nordirische Öffentlichkeit und damit die ganze Welt an den Fernsehbildschirmen Zeugen des makabren Schauspiels, als der amtierende Parlamentspräsident, Lord Alderdice, die abwesende UUP-Fraktion aufrief, ihre Regierungsmitglieder zu benennen, und ihnen dafür 15 Minuten einräumte. Die DUP-Abgeordneten nahmen zwar an der Sitzung teil, weigerten sich aber, die ihnen zustehenden Plätze in der Regierung zu besetzen. Deshalb blieb es der SDLP und der Sinn Féin überlassen, alle verfügbaren Ressorts zu übernehmen, und Nordirland hatte für wenige Augenblicke eine nationalistisch-republikanische Regierungsspitze. Der britischen Nordirland-Ministerin blieb nichts anderes übrig, als die Regierung sofort wieder zu entlassen, weil die zustande gekommene Regierung nicht den Vorgaben des Belfast-Abkommens entsprach. Aus Verbitterung über diese Farce erklärte der designierte Stellvertretende Erste Minister Seamus Mallon von der SDLP seinen Rücktritt und forderte David Trimble auf, seinerseits auch auf das Amt des designierten Ersten Ministers zu verzichten, was dieser jedoch ablehnte.

In der Summe sind die vierzehn Tage in der ersten Hälfte des Juli 1999 als eine weitere dunkle Phase in die Geschichte des nordirischen Friedensprozesses eingegangen. Die Friedensbemühungen hatten eine „harte Landung“ erlebt; deren Promotoren in London, Dublin und Belfast waren erheblich beschädigt; die im Vorjahr mit dem Karfreitagsabkommen akzeptierten Verfahren hatten sich gegenüber einem obstruktiven Verhalten als nicht resistent erwiesen; von Vertrauen und wechselseitigem Respekt, wie sie die Hillsborough-Erklärung und das „Way Forward“-Dokument beschworen hatten, war im Alltag nichts zu finden. Die Folge waren Frustration, Verbitterung, ja Wut auf der Seite derjenigen, die ihre Hoffnungen darauf gerichtet hatten, Selbstverwaltung und Gleichberechtigung zu finden, Genugtuung und Selbstzufriedenheit bei denen, die eine Veränderung des Status Quo fürchteten. Diesem Gesamteindruck konnte auch nicht das moderate Verhalten der Oranierorden und ihrer Marschkolonnen entgegenwirken, das eher internen Zwistigkeiten als einer überlegten Strategie geschuldet war.

## 2.2 Der Hauptteil: Die Suche nach Verständnis unter den politischen Akteuren

Angesichts des eingetretenen Debakels sahen sich die britische wie die irische Regierung als faktische Garantiemächte des Belfast-Abkommens schneller als gedacht veranlaßt, nach den Regeln zu greifen, die für den Fall vorgesehen waren, daß im Wirkungsbereich einer der neuen Institutionen oder in deren Zusammenwirken Schwierigkeiten auftreten.<sup>10</sup> Hier waren Konsultationsmechanismen unter Vertretern beider Regierungen und aller relevanten Parteien mit einem unabhängigen Vorsitz verabredet, um die Implementierung des Abkommens in Teilen wie im ganzen zu überprüfen. Schon am 22. Juli 1999 beriefen der britische und der irische Premierminister den früheren US-Senator George Mitchell zum „Implementation Review Facilitator“, also zum Leiter der nun anberaumten Überprüfung. George Mitchell hatte sich bereits seit 1996 bei den Verhandlungen, die schließlich zum Karfreitagsabkommen vom 10. April 1998 geführt hatten, als geduldiger und souveräner Verhandlungsführer bewährt. Er hatte dabei das Vertrauen der beiden Regierungen und der nordirischen Parteien gefunden. Zudem verfügte er über exzellente Verbindungen in das Weiße Haus in Washington und über direkten Zugang zum Präsidenten der USA. George Mitchell konnte ein Prestige ins Spiel bringen, dessen die bisherigen Verhandlungsführer, einschließlich der beiden Regierungschefs und der britischen Nordirland-Ministerin, durch das Scheitern ihrer vorangegangenen Bemühungen verlustig gegangen waren, zumal sie sich nicht ihrer Affinität zu einer der konträren Positionen entledigen konnten.

Unmittelbar nach seiner Berufung definierte George Mitchell die Aufgabe der von ihm anzuleitenden Überprüfung, indem er feststellte, diese solle sich allein darauf beschränken, die praktischen Schwierigkeiten zu überwinden. Das Belfast-Abkommen als solches stünde nicht zur Disposition. Ausgangspunkte seien die drei Grundsätze, denen die nordirischen Parteien, die das Karfreitagsabkommen unterstützten, ausdrücklich am 25. Juni 1999 zugestimmt hatten:

- Es sei eine Exekutive zu bilden, in der alle Parteien entsprechend der Zahl ihrer Sitze in der Parlamentarischen Versammlung vertreten sein sollten; die Bildung der Exekutive sei die Voraussetzung dafür, daß Nordirland in die Teilautonomie entlassen werden könne („devolution“).
- Die Entwaffnung durch alle paramilitärischen Organisationen („decommissioning“) habe bis zum Mai des Jahres 2000 zu erfolgen.
- Das Decommissioning solle in einer Weise erfolgen, wie es die Unabhängige Internationale Kommission für die Entwaffnung (IICD) festlege.

Die nordirischen Parteien stimmten dem Verfahren, dem benannten Vorsitzenden und den von ihm fixierten Voraussetzungen und Zielen zu (Sinn Féin am 29. Juli 1999, UUP am 4. September 1999), nachdem sie in erste Konsultationen mit George Mitchell eingetreten waren. Man kam überein, zu Beginn des Septembers konkrete Gespräche aufzunehmen.

In der dazwischen liegenden Sommerpause gewannen Nebenschauplätze des Geschehens wieder Oberhand. Insbesondere die aufgedeckten Waffentransfers aus den USA nach Nordirland,

---

<sup>10</sup> Abschnitt: „Validation, Implementation and Review“ des Belfast-Abkommens vom 10.4.1998, S. 25 f, Ziffer 4 und 7.

die angeblich für die IRA bestimmt waren, erregten im Juli und August die Gemüter. Hinzu kamen ein Mordfall am 30. Juli 1999 in Belfast, der ebenfalls der IRA angelastet wurde, sowie fortwährende willkürliche Strafaktionen und Verbannungen durch republikanische wie loyalistische paramilitärische Organisationen. Die IRA ging auf die Vorwürfe nicht ein, sondern erklärte nur, sie hielte an dem erklärten Waffenstillstand fest. Die britische Nordirland-Ministerin sah sich vor die Entscheidung gestellt, ob sie einen Bruch des Waffenstillstandes konstatieren müsse und die Entlassung von IRA-Häftlingen aus britischem Gewahrsam zu unterbrechen und Sinn Féin von der Mitchell-Überprüfung auszuschließen hätte. Nach langem Zögern entschied sie zugunsten der IRA, indem sie feststellte, es lägen keine ausreichenden Beweise dafür vor, daß die IRA von gegebenen Zusagen abgerückt sei – eine Entscheidung, die vor allem bei den Unionisten auf heftigen Protest stieß. Aber die Vermutung, daß ein Verdikt gegen die IRA und implizit gegen Sinn Féin für den Friedensprozeß einen größeren Schaden angerichtet hätte, als die Dinge zu den Akten zu legen, hatte bei ihrer Entscheidung Vorrang gehabt.

Am 6. September 1999 begann George Mitchell seine Tätigkeit mit einer Runde, an der alle nordirischen Parteien – darunter auch jene, die das Belfast-Abkommen ablehnten – im Stormont Castle in Belfast teilnahmen. Er tat dies in der Absicht, sich zunächst einen Überblick über die Positionen der Kontrahenten zu verschaffen und auszuloten, wo sich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede identifizieren ließen. Während die Mehrzahl der Parteiführer dem US-Senator ihre Unterstützung versicherten, erklärte Ian Paisley, der Führer der ablehnenden DUP, das ganze Unterfangen sei zwecklos und der Amerikaner täte besser daran, wieder abzureisen. Gleich nach diesem Auftakt entschloß Mitchell sich, die Gespräche für zwei Wochen auszusetzen, weil wiederum andere Ereignisse sich in den Vordergrund drängten.

Dieses Mal war es ein Vorgang, der mit dem Abschluß des Belfast-Abkommens auf den Weg gebracht worden war: Am 9. September 1999 legte der britische konservative Politiker und jetzige EU-Kommissar Christopher Patten den Bericht einer von ihm geleiteten Kommission vor, der aufgetragen worden war, Vorschläge zu einer Reform der nordirischen Polizei, der Royal Ulster Constabulary (RUC), zu machen. Wenn sich die Kommission auch nicht dazu durchgerungen hatte, für eine Auflösung der RUC und eine neu zu schaffende Polizeitruppe zu plädieren, wie es die Republikaner gefordert hatten, so sahen ihre Vorschläge doch tiefgreifende Änderungen bei der Rekrutierung, Organisation und Bewaffnung der Polizei vor. Dies folgte der Absicht, die lokale Verantwortlichkeit zu stärken, die Polizei zu demilitarisieren und mit den engen Verbindungen zur protestantischen Tradition zu brechen.<sup>11</sup> Die unionistische Seite erboste vor allem, daß das Wappen, der zu leistende Eid und die Dienstbezeichnung der Polizei geändert und den im übrigen Vereinigten Königreich geltenden Formen angepaßt werden sollten. Damit schienen der Ruhm und die Ehre dieser Organisation, die über Jahrzehnte hinweg ein Instrument wie Symbol der unionistischen Vorherrschaft gewesen war, preisgegeben. David Trimble als Chef der UUP sprach von dem „schäbigsten Dokument“, das er je gesehen habe. John Taylor, sein Stellvertreter im Parteivorsitz, kündigte aus Protest gegen den Patten-Report seinen Rückzug aus der Delegation seiner Partei bei den Mitchell-Gesprächen an. Noch bevor die von der britischen Regierung anberaumte Konsultationsphase über den Bericht begonnen hatte, beschloß am 13. September 1999 die Führung der UUP, den Bericht

---

11 A New Beginning: Policing in Northern Ireland. The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland, Belfast (o.V.), 1999.

und seine Empfehlungen abzulehnen. Trotzdem wolle man weiter am laufenden Überprüfungsverfahren teilnehmen. Die übrigen Parteien begrüßten mehr oder weniger die Empfehlungen des Patten-Reports, erlebten jedoch in den folgenden Tagen, wie die Unionisten in Belfast große Kundgebungen zur Unterstützung der bestehenden Polizeitruppe mobilisierten.

Als George Mitchell das Heft in die Hand nahm, war er zunächst bemüht, das aufgeregte Klima insoweit zu beruhigen, daß der Streit über die Zukunft der RUC nicht zu einer Belastung der von ihm zu leitenden Gespräche würde. In zwei seiner sonst sparsamen Erklärungen am 16. und 20. September 1999 erläuterte er noch einmal den von ihm skizzierten Weg für die anstehende Überprüfung. Mitchell warnte davor, das Karfreitagsabkommen bereits abzuschreiben. Insbesondere wies er seine Gesprächspartner darauf hin, welche Verantwortung sie übernommen hätten und welche Erwartungen aus der nordirischen Bevölkerung auf ihnen ruhten. Er zweifle nicht an der Ernsthaftigkeit der Parteien, die das Belfast-Abkommen unterstützten. Mitchell ließ offen, wie lange das Verfahren dauern würde. Gewitzt durch seine Erfahrung mit der redundanten Verhandlungspraxis der nordirischen Parteien im Vorfeld des Belfast-Abkommens, machte er aber klar, daß er es nicht mit einem offenen Ende führen werde. Wenn es nicht zu einem Ausgleich der Positionen zwischen den Unionisten und den Republikanern käme, müsse er sich überlegen, ob er seinerseits den Parteien einen Vorschlag der Art „take it or leave it“ machen oder die Angelegenheit wieder den beiden Regierungen, seinen Auftraggebern, zurückgeben werde.

Diese Appelle, gepaart mit der Drohung, die Gespräche abubrechen, verhinderten nicht, daß das Verfahren in den folgenden drei Wochen auf der Stelle trat. Bereits nach vierzehn Tagen ließen alle Teilnehmer durchblicken, daß man immer noch dabei war, schon bekannte Gegensätze wieder vorzutragen. Gleichzeitig taten sie aber auch kund, daß sie ein Scheitern nicht riskieren wollten. In den beiden ersten Wochen des Oktobers 1999 erfuhren sowohl die Unionisten als auch die britische Seite eine Stärkung ihrer Position: David Trimble von der UUP konnte sich mit einer kämpferischen Rede vor seiner jährlichen Parteiversammlung behaupten – der britische Premierminister ersetzte die von den Unionisten zunehmend scharf kritisierte Mo Mowlam als Nordirland-Ministerin durch seinen Vertrauten Peter Mandelson. Gerry Adams von der Sinn Féin wiederum erklärte zum ersten Mal, seine Partei bemühe sich, die Interessen der Republikaner, Nationalisten und Unionisten gleichermaßen zu respektieren. Deshalb sei die Partei auch willens, die Ängste, die unter den Unionisten herrschten, anzuerkennen und werde nicht „dogmatisch“ auf ihren Ausgangspositionen bestehen. David Trimble bekannte sich jenseits der Formel „no guns – no government“ dazu, das Belfast-Abkommen als Ganzes zu verwirklichen.

Unter diesen Vorzeichen erhielten die Gespräche eine neue Dynamik, als George Mitchell sie in der dritten Oktoberwoche nach London in die US-Botschaft verlegte. Damit erreichte er eine konzentrierte, von der Öffentlichkeit abgeschirmte Gesprächsatmosphäre, in der Hoffnung, daß die Repräsentanten der Parteien nunmehr einen Weg zu unmittelbaren Kontakten fänden und ihre Erklärungen nicht nur im Blick auf die Wirkung auf ihre Anhänger und die Öffentlichkeit abgäben. Über den Gang der Verhandlungen wurde Stillschweigen bewahrt – was allerdings auch geeignet war, bei den Parteigängern, die außerhalb standen, Mißtrauen zu wecken. Je weniger über den Fortgang nach draußen drang, um so lauter stellten diese die Forderungen nach Härte. Davon profitierten vor allem die Unnachgiebigen in beiden Lagern,

die nun die Medienaufmerksamkeit auskosteten und Druck auf die Verhandlungsführer auszuüben suchten.

Inhaltlich kreisten die Gespräche allerdings immer noch darum, ob ein Ausgleich zwischen den konträren Positionen überhaupt möglich war. Auch ein möglicher Abbruch stand weiterhin im Raum, da die UUP-Vertreter von Sinn Féin weiter eine bindende Zusage forderten, daß die IRA mit der Entwaffnung beginne, Sinn Féin aber darauf bestand, nicht für die IRA sprechen zu können. Unklar war, welche Seite als erste bereit wäre, ein Zugeständnis zu machen. Mit diesen Ungewißheiten kehrten die Verhandlungen Ende Oktober wieder nach Belfast zurück. Jedoch setzte Mitchell nun darauf, die beiden Exponenten des Gegensatzes, David Trimble von den Unionisten und Gerry Adams von den Republikanern, in einen unmittelbaren Austausch unter seiner Leitung zu bringen. Es kam nun darauf an, daß jede Seite feststellen konnte, wo die „bottom line“, die Grundlinie, der anderen tatsächlich läge, hinter die diese nicht zurückweichen könne. In immer neuen Variationen trugen die Unionisten ihre Forderung vor, daß vor einer Regierungsbeteiligung der Sinn Féin eine Entwaffnung der IRA stehen müsse, zuletzt in der Form, Sinn Féin solle erklären, daß der Krieg in Nordirland ein für allemal zu Ende sei und die IRA sich auf einen zeitlichen Beginn der Entwaffnung festlege. Umgekehrt bekräftigten die Sinn-Féin-Sprecher bereits früher abgegebene Erklärungen in diesem Sinne, weigerten sich aber, weiterreichende Erklärungen abzugeben.

Senator Mitchell begann jetzt, den Druck auf die Kontrahenten zu erhöhen, indem er die britische und die irische Regierung wissen ließ, daß er möglichst schnell in die USA zurückkehren wolle. Damit stand ein Abbruch seiner Tätigkeit unmittelbar im Raum. Mitchell legte sich zwar nicht auf ein Datum für das Ende seiner Bemühungen fest, machte aber hinreichend deutlich, daß man sich unwillkürlich auf den Augenblick zubewege, an dem eine Entscheidung über den weiteren Fortgang zu treffen sei. Entsprechend nervös reagierte die Öffentlichkeit auf jede neue Bewegung im Umfeld der Gespräche, die entweder als Zeichen des Scheiterns oder des Durchbruchs ausgelegt wurden. Dementsprechend wechselten positive und negative Einschätzungen täglich ab, zumal Beobachter und Kommentatoren nicht wußten, ob Mitchell bereits einen Vermittlungsvorschlag unterbreitet hatte oder noch darauf wartete, daß sich die Positionen einander annäherten. Gleichzeitig waren verschiedene Szenarien im Umlauf, wie eine Lösung des scheinbar unüberbrückbaren Gegensatzes zwischen den Unionisten und Republikanern aussehen könnte. Eines von ihnen, das das Modell eines reziproken Vorgehens beider Seiten zeichnete, kam dem später erzielten Ergebnis schon relativ nahe. Als am 1. November 1999, dem Beginn der neunten Woche des Verfahrens, deutlich wurde, daß Mitchell nicht so schnell, wie zunächst vermutet, abreisen und statt dessen die Gespräche fortsetzen würde, tauchten erste Zeichen von Zuversicht auf, zumal beide Seiten ankündigten, daß es noch Verhandlungsspielräume gäbe. Gleichzeitig erklärten sie, daß während der zurückliegenden Kontakte das Verständnis für die jeweils anderen Sorgen und Ängste gewachsen sei.

Am 2. November 1999 veröffentlichte George Mitchell eine Stellungnahme zum Stand des Verfahrens, um das Erreichte festzuhalten und Spekulationen über ein Scheitern oder einen Durchbruch zu dämpfen. In dem schnörkellos formulierten Dokument bezog er sich noch einmal auf den ihm übertragenen Auftrag und beschrieb den seit dem 22. Juli 1999 zurückgelegten Weg. Allen Parteien bescheinigte er den guten Willen, gleichermaßen Devolution und Decommissioning erreichen zu wollen, auch wenn er nicht umhin kam, trotz aller Fortschritte Unstimmigkeit darüber festzustellen, wie dies zu erzielen wäre. Indem Mitchell auf die Zustän-

digkeit der Abrüstungskommission und ihres Leiters, des Generals John de Chastelain, für die Regelung und Überwachung der anstehenden Entwaffnung hinwies, öffnete er die Perspektive auf andere Akteure jenseits des Kreises derjenigen, die an der Überprüfung mitwirkten. Er kündigte an, die Kommission um eine Bewertung der Situation zu bitten, die dann den Parteien helfen solle, ihre Position zu bestimmen. Mitchell selbst gab abschließend bekannt, daß er die kommenden Tage nutzen werde, auf höchster Ebene die britische, die irische und die US-amerikanische Regierung über die Gespräche zu unterrichten. In der darauffolgenden einwöchigen Verhandlungspause sollten außerdem die Vertreter der Parteien Zeit erhalten, ihre Anhänger auf den aktuellen Stand zu bringen und ein gewisses Maß an Transparenz in dem bisher weitgehend abgeschirmten Gesprächsverlauf herzustellen. Dies schien angesichts des nun offensichtlich bald möglichen Abschlusses angezeigt.

Bei der Jahreskonferenz der SDLP am 5. November 1999 berichtete Seamus Mallon, der für seine Partei an dem Überprüfungsprozeß teilnahm, daß die Kontrahenten endlich nicht nur übereinander, sondern auch miteinander redeten. Selbst wenn dies viel Zeit in Anspruch genommen habe, dürfe die Forderung nach „mehr Zeit“, wie sie vor allem die Unionisten immer wieder erhöhen, nicht zu taktischen Kalkülen genutzt werden. Wichtiger sei dagegen, daß unter den handelnden Personen Vertrauen wachse. Damit wies Mallon auf das Phänomen hin, daß trotz des relativ kleinen Kreises von politischen Repräsentanten in Nordirland kaum eine funktionsfähige Dialogkultur existiert: Es werden zwar ununterbrochen Radio- und Fernsehinterviews gegeben und in Zeitungsartikeln Meinungen über die andere Seite geäußert sowie Ratschläge an sie erteilt; es kommt aber kaum zu direkten Begegnungen zwischen den Akteuren.

Die am 8. November 1999 einsetzende Gesprächsrunde, erneut im Stormont Castle, läutete die letzte, entscheidende Phase des Überprüfungsprozesses ein. Offensichtlich waren die Parteien bereits dabei, Erklärungen zu formulieren und sie mit der Gegenseite abzustimmen. In einer ungewöhnlichen gemeinsamen Aktion wandten sich die Sprecher der UUP und von Sinn Féin gleichlautend gegen Pressespekulationen, die bereits den Zusammenbruch der Bemühungen voraussagten. Solche seien hinderlich und erschwerten die Gespräche. Am Abend des 11. November 1999 berief David Trimble eine Zusammenkunft seiner UUP-Fraktion in der Parlamentarischen Versammlung ein, um sie über den jüngsten Verlauf und die zu erwartenden Ergebnisse zu informieren. Gleichzeitig wollte er das Forum nutzen, um zu testen, ob ein sich abzeichnender Kompromiß auch die Zustimmung seiner Parteigänger finden würde. Über den Ausgang dieses Versuchs wurden zunächst widersprüchliche Ergebnisse laut, die letzten Endes darauf hinaus liefen, daß die Parlamentarier zwar mit einer Mehrheit für die von Trimble präsentierten Vorschläge votiert hätten, dieser aber das erreichte Quorum nicht für ausreichend hielt.

Die unionistischen Gegner eines Arrangements mit den Nationalisten und Republikanern erhielten zudem Unterstützung durch die Mitglieder der UUP im britischen Unterhaus. Diese überstimmten ihren Parteivorsitzenden David Trimble und wandten sich gegen jegliche Abmachung, die eine Regierungsbeteiligung von Sinn Féin vorsehe, ohne daß die IRA begonnen hätte, ihre Waffen abzugeben. In seiner Not rettete sich Trimble mit dem Vorschlag, im Falle eines Kompromisses das höchste Parteigremium, den Ulster Unionist Council, damit zu befassen. In dieser Institution, die 1905 gegründet worden war, um jeglichen Versuch der damaligen britischen Regierung abzuwehren, in Irland eine Selbstverwaltung („home rule“) einzuführen,

fanden sich nicht nur lokale Parteipräsidenten, sondern auch Angehörige anderer unionistisch gesonnener Organisationen wie des Oranierordens zusammen, denen ein Blockstimmrecht zusteht. Mit dem Appell an eine wie auch immer legitimierte unionistische Einrichtung verlagerte Trimble die Entscheidung über die Zukunft der Institutionen des Belfast-Abkommens auf eine Einrichtung, die außerhalb dessen Reichweite lag. Trotzdem markiert dieser Schritt auch, daß Trimble gewillt war, sich seinerseits darauf einzulassen, mit den einst geschmähten Republikanern eine gemeinsame Exekutive zu bilden, aber – letztlich – sein eigenes politisches Schicksal an ein positives Votum seiner Anhänger zu binden. In dem nun einsetzenden Streit im unionistischen Lager warfen die parteiinternen Gegnern Trimble vor, daß er jetzt dabei sei, einem Arrangement zuzustimmen, das er im Juli vehement abgelehnt habe.

Angesichts der sich abzeichnenden Schwierigkeiten, in den Reihen der Unionisten genügend Rückhalt für eine tragfähige Vereinbarung mit den Republikanern zu finden, unterbrach Mitchell am 13. November noch einmal die Verhandlungen für zwei Tage. Er forderte die Parteien auf, eine Pause zu machen und über die Tragweite der anstehenden Entscheidung nachzudenken. Das Verfahren habe zwar schon sehr viel länger als zu Beginn erwartet gedauert. Aber angesichts dessen, was auf dem Spiele stehe, sei es angemessen, sich die notwendige Zeit zu nehmen. Er habe, wie er erklärte, alle Beteiligten ermahnt, Geduld und Verständnis aufzubringen.

### **2.3 Der Epilog: Das Bekenntnis der Parteien zur Zusammenarbeit**

Am Montag, den 15. November 1999 war schließlich das Ende erreicht, als am Nachmittag George Mitchell und General John de Chastelain getrennt vor die Presse traten und ihr Votum abgaben. Mitchell sprach von den erreichten Fortschritten. Sie seien aus seiner Sicht groß genug und hätten hinreichende Gemeinsamkeiten geschaffen, um die Widersprüche zwischen den Forderungen nach Devolution und Decommissioning zu überbrücken. John de Chastelain erklärte, mit der jetzt eröffneten Möglichkeit, das Belfast-Abkommen zu implementieren, sei ein „neuer Kontext“ geschaffen, der es den paramilitärischen Organisationen endlich erlaube, sich von ihren Waffen zu trennen. Er forderte sie auf, sofort Vertreter für die von ihm geleiteten Abrüstungskommission zu benennen, um die Modalitäten der Entwaffnung zu erörtern. Gleichzeitig sagte er zu, fortlaufend über den Fortgang der Gespräche zu berichten.

Am darauffolgenden Tag veröffentlichten die nordirischen Parteien, die an den Verhandlungen teilgenommen hatten, der Reihe nach Erklärungen, beginnend am Morgen mit der UUP und mit Sinn Féin, gefolgt am Nachmittag von den übrigen. Wenn auch im Duktus und Stil unterschiedlich, sprachen sie doch alle von der Notwendigkeit, zurückliegende Spaltungen zu überwinden. Vor allem das Dokument der UUP fand eindrucksvolle Worte angesichts des Leids, das der langwährende Konflikt zwischen den verschiedenen Gemeinschaften und Traditionen mit sich gebracht hätte, und enthielt die Bitte um Vergebung. Um einer erfolgreichen Zukunft willen sei jetzt Zusammenarbeit notwendig. Für die erklärte Bereitschaft, in eine gemeinsame Regierung einzutreten, sei das positive Votum der Internationalen Abrüstungskommission ausschlaggebend gewesen. Auch Sinn Féin erkannte die entscheidende Rolle dieses Gremiums an und erklärte die anstehende Entwaffnung zu einem integralen Bestandteil des Karfreitagsabkommens. Die Partei bekannte sich zu den hier festgehaltenen demokratischen Prinzipien und

wandte sich gegen jeden Gebrauch von Gewalt oder deren Androhung in politischer Absicht. Sinn Féin würdigte auch, daß die Waffen der IRA nun schon so lange schwiegen. Schließlich bekundete sie die Bereitschaft, in Zukunft nicht gegen die Unionisten, sondern mit ihnen zu arbeiten.

Der SDLP mochte die Formulierung einer Erklärung am leichtesten gefallen sein, sah sie sich doch nun in ihrem jahrzehntelangen Bestreben um Ausgleich der Unterschiede bestätigt. Es war ja gerade ihr Parteiführer, John Hume, gewesen, der beharrlich, mit immer wieder gleichen Formulierungen sein Anliegen vorgetragen hatte. Jetzt erlebten er und die SDLP, daß diese Wendungen auch Eingang in die Erklärungen Anderer gefunden hatten – wenn auch mit Abstrichen bei ihrem Rivalen im nationalistischen Lager, der Sinn Féin. Am nächsten Tag, in zeitlicher Nähe, aber immer noch in deutlicher Distanz zu den Parteien, folgte die lang erwartete Erklärung der IRA. In ihr bekannte sich die paramilitärische Organisation ebenfalls zum Frieden und erklärte sich bereit, Vertreter in die Internationale Abrüstungskommission zu entsenden.

Nachdem die Parteien ihrerseits die aufeinander abgestimmten Erklärungen veröffentlicht hatten, konnte George Mitchell am 18. November 1999 den Abschluß des von ihm geleiteten Überprüfungsverfahrens verkünden. In einer Mischung von Bericht, Ermahnung und persönlicher Einschätzung würdigte er das Erreichte. Als Ergebnis hielt er fest, daß jetzt die Devolution mit dem Zusammentreten der Exekutive wirksam und die Entwaffnung, das Decommissioning, eingeleitet werden können, und zwar beides am gleichen Tag und in dieser Reihenfolge. Mitchell verwies darauf, daß es noch nicht lange her sei, daß die Unionisten und Sinn Féin nicht miteinander gesprochen hätten. Auch in den ersten Wochen der Gespräche seien die Wortwechsel harsch und voller Unterstellungen gewesen. Aber mehr und mehr hätte Vertrauen Platz gewonnen („trust crept in“), und die Gespräche seien ernsthafter und bedeutungsvoller geworden. Vielleicht handele es sich dabei noch nicht um wirkliches Vertrauen, aber zumindest sei ein hoffnungsvoller Anfang gemacht. Dafür schulde er allen Beteiligten großen Dank. Mit dem erreichten Ergebnis habe zwar keine Seite alles erreicht, was sie beabsichtigt hatte. Dies würde gewiß Schmerz auslösen, aber sonst hätte man keinen Fortschritt erreichen können. Mitchell machte abschließend auf die Ungewißheit und Verletzlichkeit der Gesellschaft aufmerksam, würde der politische Stillstand nicht endlich überwunden.

Schon wenige Tage später stellte die britische Regierung die Weichen für eine Selbstverwaltung Nordirlands. Sinn Féin stimmte auf einer Parteiversammlung dem erzielten Ergebnis zu. Selbst der Unionistenführer David Trimble konnte auf einer Zusammenkunft des Ulster Unionist Council am 27. November 1999 immerhin 58% der über 800 Teilnehmenden auf seine Seite bringen. Allerdings erzielte er dies – in der Interpretation mancher Beobachter knappe – Ergebnis nur dadurch, daß er dem Gremium zusicherte, es erneut im Februar 2000 einzuberufen. Dann sollten die Unionisten angesichts der bis dahin erreichten Abrüstungsschritte endgültig befinden, ob sie in der gemeinsamen Regierung mit den Nationalisten und Republikanern verbleiben. Würde dies Votum negativ ausfallen, werde er, David Trimble, sein Amt als Erster Minister aufgeben, wozu er sich in einem jetzt schon hinterlegten, aber noch unveröffentlichten Brief verpflichtet hatte. Damit hatten David Trimble und die UUP bereits den Keim für die nächste Krise des Friedensprozesses ausgesät, die in den ersten Monaten des folgenden Jahres ausbrechen sollte.

Doch zunächst überwog trotz der gehegten Zweifel, ob die Unionisten gut daran getan hätten, vor Beginn der Entwaffnung in eine gemeinsame Regierung einzutreten, die Freude darüber, daß die Zusagen des Belfast-Abkommens nun endlich verwirklicht werden konnten. Atmosphärisch trugen zwei weitere Ereignisse dazu bei, das Bild noch mehr aufzuhellen: Der nordirischen Polizei, der RUC, wurde Ende November mit dem George Cross kollektiv die höchste Auszeichnung der britischen Krone für ihre Verdienste verliehen, und am 2. Dezember 1999 empfing die britische Königin Elisabeth II. die irische Präsidentin Mary McAleese zu einem privaten Mittagessen im Buckingham-Palace. Beide, eher auf der symbolischen Ebene angesiedelten Geschehnisse waren als Zeichen dafür gedacht, das Ende der vorangegangenen Zeit der historisch geprägten Auseinandersetzungen zu markieren.

Auch auf der Ebene realer Politik griffen die Veränderungen rasch Platz. Am 29. November 1999 besetzten die Parteien gemäß ihrer Vertretung in der Parlamentarischen Versammlung die zehn Ministerposten: Die UUP und die SDLP entsandten je drei und Sinn Féin und die DUP je zwei Abgeordnete in die Exekutive. Seamus Mallon kehrte in das Amt des Stellvertretenden Ersten Ministers zurück, das er angesichts der gescheiterten Regierungsbildung im Juli 1999 hingeworfen hatte. In der Nacht vom 1. zum 2. Dezember 1999 ging die gewährte Teilautonomie auf die neuen nordirischen Funktionsträger über. Die nahezu fünfundzwanzigjährige Direktverwaltung Nordirlands durch die britische Zentralgewalt hatte mit diesem Schritt ihre Ende gefunden. Am folgenden Tag setzte die irische Regierung die Verfassungsänderungen in Kraft, die die territorialen Ansprüche der Republik Irland auf die sechs nordöstlichen Grafschaften von Ulster aufhoben. Die nordirische Exekutive nahm ihre Arbeit auf. Die Minister bezogen ihre Amtssitze und begannen ihre Geschäfte. Gleichzeitig löste die IRA ihre Zusage ein, Verbindungsleute in die Abrüstungskommission zu entsenden. Die dritte Dezemberwoche erlebte den Zusammentritt des Nord-Süd-Rates der Minister aus Dublin und Belfast (15. Dezember 1999), die sich in der geschichtsträchtigen Stadt Armagh trafen. Dort hat der irische Nationalheilige Patrick sein Grab gefunden, und haben heute der katholische und der anglikanische Primas von Irland ihren Sitz. Am 17. Dezember 1999 trat der britisch-irische Rat, der Repräsentanten von Großbritannien und Irland und aus Schottland, Wales, Nordirland sowie der Kanalinseln vereinigt, zum ersten Mal in London zusammen. An Hand von zahlreichen Fernsehbildern konnte sich die Öffentlichkeit davon überzeugen, daß die im Karfreitagsabkommen vom 10. April 1998 gemachten Versprechungen auch in die Tat umgesetzt wurden.

Angesichts einer allorts aufkommenden Arbeitsatmosphäre schienen die früheren Auseinandersetzungen verblaßt. Auch die in Gang gekommene nordirische Selbstverwaltung stieß in der Öffentlichkeit auf ein positives Echo. Deren Tagesordnung war schnell von Alltagssorgen wie der Bekämpfung einer Grippeepidemie, der Erhöhung von Diäten und dem Zugang zu EU-Geldern für die notleidende Landwirtschaft bestimmt. Außerdem stand die Besetzung vieler neuer Stellen im Regierungs- und Parlamentsapparat an, von der alle Parteien profitierten. Das Bild einer neu entstandenen, heilen Welt unterstrichen David Trimble und Seamus Mallon als Repräsentanten der gewonnenen Autonomie in einer gemeinsamen Erklärung zum Jahreswechsel. Sie sicherten zu, alle Kräfte aufzuwenden, um die gesetzten Ziele zu erreichen, sprachen aber auch von den Schwierigkeiten, die es noch zu überwinden gälte, damit Nordirland zu einem lebenswerten Land gemacht werden könne. Während der folgenden dreiwöchigen Weihnachts- und Neujahrspause vermittelte Nordirland den Eindruck einer ungewohnten Normalität, vergleichbar mit anderen Staaten und Gesellschaften Europas. Bei deren Beschreibung

vergaß ein skeptischer Beobachter nicht hinzuzufügen, daß diese vielleicht der Abwesenheit der Politiker in dieser Zeit zu verdanken sei, die alle in die verdienten Ferien gefahren waren.

## 2.4 Merkmale einer personenbezogenen Vertrauensbildung

Als George Mitchell im Sommer des Jahres 1999 die Leitung der Überprüfung der Implementierung des Belfast-Abkommens übernommen hatte, fand er eine äußerst verfahrenere Situation vor. Die handelnden Personen, vor allem auf der nordirischen Seite, begegneten einander mit Mißtrauen, ja offener Feindschaft. Die britische und die irische Führung hatten sich in den fehlgeschlagenen Vermittlungsversuchen verbraucht. Gleichzeitig war allen Beteiligten unklar, welcher Weg beschritten werden könnte, um überhaupt wieder Bewegung in den gestrandeten Prozeß zu bringen. Außerdem befand sich das gesellschaftliche Umfeld, aufgeheizt durch die anstehenden Höhepunkte der Marschaison, in Aufruhr, und mit der avisierten Polizeireform drohte für den Herbst weiteres Ungemach.

Rückblickend besteht die produktive Leistung des von Senator Mitchell geleiteten Verfahrens in Folgendem: (1) Zunächst kam es George Mitchell darauf an, den Gegenstand des Verfahrens im Kreis der Beteiligten festzulegen und deren Zustimmung dazu zu gewinnen, sich darauf zu konzentrieren. Dies schloß ein, andere Konfliktfelder zunächst außen vor zu lassen, so sehr sie auch immer wieder zur Geltung gebracht oder als Teil des Gesamtproblems identifiziert wurden. Damit wehrte Mitchell jeden Versuch ab, das Überprüfungsverfahren als Plattform zu gebrauchen, um entweder von dem in Frage stehenden Gegenstand abzulenken oder aber bereits erreichte Übereinstimmungen in prinzipiellen Angelegenheiten erneut zur Disposition zu stellen.

(2) Die Überprüfung war darauf ausgerichtet, Gelassenheit in die Sache zu bringen. Mitchell verließ sich hierbei nicht allein auf Instrumente des rationalen Diskurses. Vielmehr öffnete er auf der personalen Ebene den Raum für emotionale Interaktionen. Die um ihn versammelten Exponenten konträrer Positionen galten ihm nicht nur als deren Repräsentanten, sondern auch als Personen, die ihre eigenen Biographien und Einstellungen zur Geltung brachten, beginnend mit der Wahl der Worte, mit denen sie ihre Positionen vortrugen, bis hin zur Körpersprache und Artikulationsfähigkeit. Allein schon der Blick auf Personen wie David Trimble, Gerry Adams, Sir Reg Empey, Michael McGuinness, Seamus Mallon oder John Hume offenbart das Spektrum unterschiedlicher Persönlichkeiten, die in dem Verfahren engagiert waren. Das Ziel dieser Bemühungen war, die Beteiligten dazu zu bewegen, tatsächlich darauf zu hören, was die andere Seite vortrug, und nicht nur in dem Gesagten die Bestätigung vorgefaßter Urteile zu finden. Beide Elemente – die rationalen und die emotionalen – sollten als Grundlage zur Bildung dessen dienen, was als „Vertrauen“ bezeichnet wird.

(3) Zu der Absicht, Übersichtlichkeit herzustellen, gehörte es, bei der strittigen Entwaffnung klar zu machen, daß dies die originäre Obliegenheit der Unabhängigen Internationalen Kommission für das Decommissioning ist. Deshalb wurden sie und ihr Vorsitzender, General John de Chastelain, in dem entscheidenden Augenblick von Mitchell ins Spiel gebracht und um ein Votum gebeten.

(4) Aus den vorangehenden, gescheiterten Versuchen, zu einer Einigung zu kommen, zog George Mitchell den Schluß, daß eine Übereinkunft nicht von außen oktroyiert werden könne. Deshalb verzichtete Mitchell darauf, selbst eine Formel vorzuschlagen und es den Teilnehmenden zu überlassen, ob sie sie annehmen oder ablehnen. Dadurch wäre er als Vermittler oder „facilitator“ in die Rolle eines Abhängigen geraten, der die Kontrolle des Verfahrens und die Entscheidung über dessen Ausgang letztlich in die Hände der Kontrahenten gelegt hätte. Statt dessen wählte der Senator den Weg, die Parteien selbst dazu zu bringen, ihre Positionen in einer Weise zu fixieren, daß sie den eigenen Vorstellungen entsprachen, aber gleichzeitig für die anderen Beteiligten annehmbar waren. Das Ergebnis dieses Ansatzes waren die Erklärungen, die die einzelnen Parteien am 16. November 1999 vorgelegt haben. Diese weisen zwar spezifische Eigenheiten in der Wortwahl und Akzentsetzung auf, manifestieren aber auch das gemeinsame Bemühen, sich auf die Bildung einer von allen getragenen Exekutive einzulassen. Offenbar wurde in der Schlußphase des Verfahrens, beginnend nach dem 2. November 1999, viel Zeit darauf verwandt, solche Formulierungen zu finden und untereinander abzustimmen.

(5) George Mitchell beharrte darauf, die Dramaturgie des Abschlusses zu bestimmen. Hier kam es darauf an, das Vorher, die Gleichzeitigkeit und das Nachher der verschiedenen Teilschritte so aufeinander auszurichten, daß sich die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure abbildeten. Dies mußte mit einer vorhersehbaren, gesicherten Präzision geschehen, damit sich jede Seite veranlaßt sah, ihren Part zur rechten Zeit und im vereinbarten Umfang auszuführen. Wenn man so will, agierte Mitchell hier als Garant dafür, daß die Sequenz tatsächlich befolgt wurde.

So wichtig es für das Verfahren einer personenbezogenen Vertrauensbildung war, dabei die Öffentlichkeit weitgehend auszuschließen, so mehr rächte sich unmittelbar danach der Mangel an Durchlässigkeit. Über weite Strecken der Verhandlungen waren die Öffentlichkeit und die Presse, aber auch die Anhänger der Parteien über die Ereignisse im Kreis der Gesprächspartner im Unklaren geblieben. Um so eifriger wucherten Vermutungen über das Geschehen, über wechselseitige Zugeständnisse und Nebenabsprachen, die vermeintlich in das letztlich erreichte Ergebnis eingeflossen waren. Dies gilt vor allem für den heiklen Punkt der Entwaffnung.

### **3. Ein politikbezogener Versuch, Vertrauen zu stiften: Der Weg zu Hillsborough Mark II im Frühjahr 2000**

#### **3.1 Der Prolog: Die Suspendierung der nordirischen Selbstverwaltung am 11. Februar 2000**

Die Unionisten verwischten gleich wieder die im Mitchell-Verfahren gezogenen Grenzen zwischen den politischen Parteien, den Aufgaben der Exekutive, der Rolle der britischen und der irischen Regierung und der Tätigkeit der Abrüstungskommission, um aus der umstrittenen Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen, allen voran der IRA, politisches Kapital zu

schlagen. Daraus wuchs ein neues Konfliktpotential, weil das Überprüfungsverfahren nicht das Dilemma beseitigen konnte, daß weiterhin paramilitärische Organisationen unter Waffen standen. Die sich hier abzeichnende Interferenz von Akteure, die gegensätzliche Legitimationen in Anspruch nahmen und sich einander ausschließender Instrumente bedienten, bildete den Kern der Krise des nordirischen Friedensprozesses, die sich im Frühjahr 2000 auftrat. In deren Vorgeschichte wiederum geht das Mitchell-Verfahren insofern ein, als jetzt ein Streit darüber ausbrach, was tatsächlich in den vielen Gesprächsrunden verhandelt worden war, welche Erwartungen geweckt und welche vermeintlichen Versprechungen später nicht erfüllt worden waren.

Am 11. Februar 2000 sah sich in einem für Akteure wie für Betrachter verwirrenden Hergang von Ereignissen die britische Regierung veranlaßt, die knapp siebzig Tage währende nordirische Selbstverwaltung aufzuheben, das geschaffene Institutionengefüge der grenzüberschreitenden Kooperation auszusetzen und Nordirland erneut der Direktverwaltung durch die Londoner Administration zu unterstellen. Sie hatte damit dem Druck der Unionisten nachgegeben, den Fortbestand der gewährten Autonomie an die Entwaffnung der IRA zu koppeln. Dies Ultimatum ging auf die Entscheidung von David Trimble zurück, die Zweifler an einer Übereinkunft mit Sinn Féin am 27. November 1999 mit einer solchen Zusicherung für sich zu gewinnen. Da am 12. Februar 2000 der UUC erneut über den Fortbestand der Selbstverwaltung befinden wollte, sah die britische Seite in der Suspendierung die einzige Möglichkeit, David Trimble als Führer der UUP und kooperationswilligen Politiker vor einer Niederlage zu retten. Der Preis dafür war, daß nun die republikanische Seite und die irische Regierung ihren britischen und unionistischen Gegenspielern Vertrauensbruch vorwarfen und der Fortbestand des Belfast-Abkommens ernsthaft in Frage gestellt schien. Das während des Mitchell-Verfahrens zugesicherte Vertrauen erwies sich nicht als tragfähig genug, um dem neu entstandenen Druck zu widerstehen

So war nach dem 11. Februar 2000 ein politischer Trümmerhaufen zu besichtigen. Die ursprüngliche Forderung „no guns, no government“ hatte sich in die Realität „no government, no guns“ verwandelt, denn von seiten der IRA war keine Geste der Bereitschaft, ihre Waffen abzugeben, erfolgt, die den Unionisten genügt hätte. Statt dessen war Nordirland in ein Machtvakuum zurückgefallen. Die irische Regierung sah sich durch das einseitige Handeln der britischen Seite in ihrer Mitverantwortung für das Karfreitagsabkommen marginalisiert. Ihre Kontakte zum republikanischen Lager und zur IRA waren nicht ernst genommen und honoriert worden. Die britische Seite wiederum stand der Kritik gegenüber, mit der Suspendierung der Selbstverwaltung die beginnende Demokratisierung von Herrschaftsverhältnissen in Nordirland abgebrochen zu haben. Mit dem offensichtlichen Scheitern der Nordirland-Politik geriet zudem ein wichtiger Stein des Politikkonzepts von New Labour ins Wanken, zumal auch die Entlassungen von Schottland und Wales in den Status einer begrenzten Autonomie bislang nicht als Erfolg zu werten waren. Später, im Mai 2000, kam noch die Niederlage des offiziellen Parteikandidaten bei den Wahlen zum Bürgermeisteramt von Groß-London hinzu, als mit Ken Livingstone ein Dissident aus den eigenen Reihen einen haushohen Sieg errang. Was zunächst als Fehler im politischen Management von Partei und Regierung begonnen hatte, drohte, sich für New Labour und für die Regierung von Premierminister Blair zu einer Vertrauenskrise auszuwachsen.

Republikaner und IRA erlebten sich als Opfer ihrer eigenen Fehleinschätzung, denn sie hatten nicht geglaubt, daß die britische Regierung soweit gehen würde, auf Druck der Unionisten die

Selbstverwaltung zu suspendieren, nachdem sie zuvor unter so großen Mühen zustande gekommen war. Deshalb hatte sich die IRA in den seit Dezember 1999 bestehenden Kontakten mit der IICD darauf beschränkt, allgemeine Klagen vorzubringen, aber keine konkreten Vorschläge gemacht, wie sie mit dem Decommissioning beginnen wollte. Jetzt aber, nach dem Zusammenbruch der Autonomie, standen die Republikaner als jene dar, an deren Unzuverlässigkeit, gegebene oder erwartete Zusagen einzuhalten, das Experiment gescheitert war. Im republikanisch-nationalistischen Lager erhielten zudem diejenigen Auftrieb, die immer daran festgehalten hatten, der britischen Seite kein Vertrauen zu schenken.

Bei den Unionisten triumphierten die Gegner des Belfast-Abkommens. Über die Grenzen der unionistischen Parteien hinweg formierte sich eine unheilige Allianz derjenigen, die das Karfreitagsabkommen ohnehin immer für eine Totgeburt gehalten hatten. Sie sahen sich durch das Scheitern der Autonomie darin bestätigt, daß es sich bei dem Vertragswerk um ein realitätsfernes, intellektuelles Produkt handele, das den Nordiren von außen oktroyiert und durch eine gesteuerte Medienkampagne in die Köpfe der nordirischen Bevölkerung eingepflanzt worden wäre. Die Promotoren des politischen Ansatzes des Belfast-Abkommens waren düpiert. Sie erlebten das Scheitern ihrer Hoffnungen auf ein verträgliches Zusammenleben der verschiedenen Gemeinschaften und Traditionen, weil sie mitvollziehen mußten, daß die Institutionen des Abkommens, allen voran die IICD und ihr Vorsitzender, General de Chastelain, politischen Pressionen nicht Stand halten konnten, vor allem, wenn sie mit britischer Rückendeckung von den Unionisten ausgeübt wurden. Auch das vorangegangene Mitchell-Verfahren geriet in das Schußfeld der Kritik, nicht hinreichend der Gefahr, die Handlungsoptionen auf die Alternative zwischen Decommissioning und Devolution zu verengen, entgegengewirkt zu haben.

### **3.2 Der Hauptteil: Die Wiedergewinnung des politischen Primats**

#### *Die Darsteller*

So traten wieder diejenigen an, die es sich kraft Amt und Mandat vorgenommen hatten, den nordirischen Friedensprozeß trotz des Rückschlags am 11. Februar 2000 weiterzuführen. Aber ihre Position war gegenüber der Konstellation im vorausgegangenen Jahr geschwächt. Der britische Premierminister Tony Blair und sein irischer Partner Bertie Ahern waren durch innenpolitische Krisen und innerparteiliche Kontroversen ebenso angeschlagen, wie von internationalen Aufgaben absorbiert. Der britische Nordirland-Minister Peter Mandelson hatte seinen Glanz als souveräner Steuermann des Friedensprozesses verloren. Die Republikaner und Nationalisten verargten ihm, die Suspendierung der Selbstverwaltung herbeigeführt zu haben. Die Unionisten wiederum trauten ihm nicht über den Weg, weil er sich vehement dafür ausgesprochen hatte, die Reform der RUC entsprechend der Empfehlungen des Patten-Reports durchzuführen. Zudem wurde ihm bald nachgesagt, den Job als Nordirland-Minister wieder abzugeben und in die Londoner Partei- und Regierungszentrale zurückzukehren zu wollen. Der Ruf, der raffinierteste aller „spinn doctors“ zu sein, holte ihn ein und grenzte die Glaubwürdigkeit seines Auftretens ein.

David Trimble, der Führer der UUP, verkörperte das Bild eines „schwachen Führers“. Er hatte das Amt des Ersten Ministers verloren und stand vehementen Attacken aus seinen eigenen

Reihen gegenüber. Die Zustimmung zu seiner Person und die von ihm vertretene Politik, sich konstitutionell mit den anderen Konfliktparteien zu arrangieren, schwand von Monat zu Monat. Zudem drängten ihn seine parteiinternen Gegner in eine weitere Auseinandersetzung, dies Mal mit der britischen Regierung, um die bisherige Polizeitruppe, die RUC, zu bewahren, und sei es nur, deren Namen und Wappen zu retten.

Sein Gegenspieler, Gerry Adams, war zwar als Präsident von Sinn Féin unangefochten. Der Kritik an seinem Kurs, gemeinsam mit den Unionisten in die Exekutive einzutreten und weiterhin an den Grundzügen des Belfast-Abkommens festzuhalten, begegnete er, indem er nun die offene Präsenz der Republikaner auf der Straße forcierte. Gleichzeitig suchte er das Selbstbewußtsein seiner Anhänger zu stärken, indem er ihnen Hoffnungen machte, auch in der Republik Irland zukünftig eine wichtigere Rolle spielen zu können. Gleichzeitig standen er und seine Partei weiterhin unter dem Druck der irischen Regierung, die IRA zu verbindlicheren Zusagen zu veranlassen. Insofern spürten Adams und seine Gefolgsleute, daß selbst auf irischer Seite den Behauptungen, sie stünden nicht in unmittelbarer Verbindung zu der IRA, kein Glaube geschenkt wurde. Je stärker dieser Druck wurde, um so mehr verbiß sich die Sinn Féin in die Kritik an der britischen Regierung.

John Hume und Seamus Mallon von der SDLP sahen ihr Lebenswerk in Gefahr. Außerdem mußten sie sich damit auseinandersetzen, daß Sinn Féin zunehmend sich als Sprecherin auch des nationalistischen Klientels zu profilieren suchte. Mit der Absicht, ihre eigene Position zu stärken, nahmen sie den Kampf gegen die Unionisten und die britische Regierung auf, um eine Aufweichung der Polizeireform zu verhindern. Die kleineren Parteien in der Parlamentarischen Versammlung sahen sich als Opfer einer Auseinandersetzung, die über ihre Köpfe und oft genug weit entfernt von dem eigentlichen Streitgegenstand geführt wurde.

Neu auf der Bühne war allein Brian Cowen, der David Andrews am 23. Januar 2000 als irischer Außenminister abgelöst hatte: Als Ressortminister war er für die gesamte irische Außenpolitik verantwortlich, die zu dem Zeitpunkt eine umfangreiche Agenda vor sich hatte.<sup>12</sup> Zudem hatte Irland im ersten Halbjahr 2000 die Präsidentschaft des Europa-Rats inne und mußte die Organisation in den Auseinandersetzungen mit Rußland um den Tschetschenien-Krieg vertreten. Obwohl neu im Nordirland-Geschäft, trat Cowen robust für die irischen Interessen und die Belange der Nationalisten wie Republikaner ein. Dies verschaffte ihm in diesen Kreisen Ansehen, führte aber zu Reibungen mit Mandelson.

### *Die Aufgaben*

Der Katalog der Aufgaben, die anstanden, um den nordirischen Friedensprozeß wieder mit Leben zu füllen, war angesichts der aufgetretenen Zerwürfnisse erschreckend umfangreich: (1) das britisch-irische Verhältnis war zu reparieren – (2) die Beziehungen zwischen den nordirischen Parteien mußte konsolidiert werden – (3) man hatte sich auf ein geeignetes Format für die Rettungsaktion zu einigen – (4) neue Perspektiven auf die noch immer offene Frage des

---

12 Darauf standen: die Reformdiskussion der EU, der Wandel im Verständnis der irischen Neutralitätspolitik angesichts der Herausbildung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die NPT-Überprüfungskonferenz in New York und die irische Beteiligung an der Initiative der 10; die Stationierung irischer Truppen mit UN-Mandat an der israelisch-libanesischen Grenze, der innenpolitische Streit um die Teilnahme Irlands an der NATO-Initiative „Partnerschaft für den Frieden“.

Decommissioning waren gefragt. In der Summe entsprach dieser Katalog durchaus jenem, der schon die Aushandlung des Belfast-Abkommens selbst vor zwei Jahren angeleitet hatte. Es reichte nun aber nicht mehr aus, nur für Detailprobleme zeitlich befristet wirksame Lösungen zu finden. Alle Beteiligten und Involvierten kamen nicht umhin, einen Schritt zu vollziehen, der groß genug war, um den Willen zu einem politischen Neuanfang glaubwürdig nach innen wie nach außen zu dokumentieren. Eine politisch tragfähige Lösung stand an.

#### (1) Das britisch-irische Verhältnis

Grundlage des nordirischen Friedensprozesses, der im Belfast-Abkommen einen ersten Kulminationspunkt erlebt hatte, war die beharrliche Annäherung zwischen Großbritannien und der Republik Irland in den zurückliegenden sieben Jahren gewesen. Sie beruhte auf der Einsicht, daß ein Erfolg der Friedensbemühungen sich nur dann einstellen würden, wenn beide Regierungen an einem Strang ziehen und sich nicht von den nordirischen Parteien in Beschlag nehmen ließen. Davon konnte nun nach dem Schritt, die Autonomie aufzuheben, keine Rede mehr sein. Vor allem die irische Seite sah sich dem Eindruck gegenüber, daß die Briten erneut die Prärogative beanspruchten und auf die Belange, wie sie die Iren vertraten, letztlich keine Rücksicht nahmen. Dementsprechend überließ es die irische Regierung zunächst den Briten, das Verfahren wieder in Gang zu bringen. Dabei drangen die Iren auf Bemühungen, nur die Selbstverwaltung wieder in Gang zu setzen, aber nicht das gesamte Belfast-Abkommen auf den Prüfstand zu stellen. Denn man fürchtete, daß dann unter dem Druck einer intensiver werdenden Opposition alle anderen Dämme brechen würden und die Substanz des Abkommens nicht gerettet werden könnte. Die britische Regierung gab diesem Wunsch nach. Außerdem bemühte sich der britische Regierungschef Tony Blair, seine bisher guten, unkomplizierten Beziehungen zu seinem irischen Partner Bertie Ahern zur Geltung zu bringen, in der Absicht, weitere Erniedrigungen zu vermeiden und erlittene Verletzungen zu heilen. Beide Regierungschefs kamen überein, zunächst nachgeordnete Ebenen mit der Suche nach gangbaren Lösungen zu beauftragen. Erst als offensichtlich wurde, daß die Gegensätze zwischen dem britischen Nordirland-Minister und dem irischen Außenminister einem solchen Vorhaben entgegenstanden, schalteten der Premierminister und der Taoiseach sich persönlich oder durch direkt Beauftragte wieder ein. Beide Regierungen wußten, daß eine Einigung unter den nordirischen Parteien erst dann eintreten würde, wenn ihnen deutlich gemacht werden konnte, daß Briten wie Iren einen gemeinsamen Kurs gefunden hatten und diesen konsequent verfolgten. Beide Regierungen mußten jedem Versuch widerstehen, sich durch die Widrigkeiten unter den nordirischen Parteien selbst auseinanderdividieren zu lassen. Dies war um so schwieriger, als die Parteien durch Einflußnahme auf die öffentliche Meinung und die parlamentarischen Gremien in Dublin und London großes Geschick darin entwickelt hatten, eigene Unbeweglichkeiten durch den Verweis auf die Schwierigkeiten eines Konsenses zwischen den beiden Regierungen zu kaschieren. Gleichzeitig suchten die beiden Regierungschefs zu vermeiden, daß erneut eine Situation wie im Frühjahr und Sommer 1999 entstand, in der sie eine Einigungsformel präsentiert hatten, die ihnen anschließend die nordirischen Parteien wieder aus der Hand schlugen.

#### (2) Die Beziehungen zwischen den nordirischen Parteien

Die nordirische Parteienlandschaft entspricht in ihren Grundzügen nicht dem Muster westeuropäischer Demokratien, sind es hier doch vor allem fundamental unterschiedliche politische Optionen, unterfüttert durch konfessionelle Abgrenzungen, die das Parteienprofil kennzeichnen: Auf der einen Seite stehen diejenigen politischen Gruppierungen, die mehr oder minder hart

dafür eintreten, die Bindungen von Nordirland an das Vereinigte Königreich aufrecht zu erhalten, auf der anderen Seite agieren Gruppen, die sich mehr oder minder heftig für eine Vereinigung des Nordens mit dem restlichen Irland aussprechen. Unter solchen dichotomischen Bedingungen des politischen Lebens fristen politische Bewegungen, die sich primär an sozialen und ökonomischen Interessen der nordirischen Bürger orientieren, eher ein Schattendasein. Auf lokaler Ebene gelingt gleichwohl immer wieder eine Zusammenarbeit, werden hier doch nicht die Fundamentalpositionen bis zuletzt durchgefochten. Anders liegen die Verhältnisse auf den übergeordneten Ebenen, wo die Parteien jeweils dazu neigen, Maximalpositionen zu vertreten und es sich als schwer erweist, operationalisierbare Konsense zu erreichen. Dementsprechend labil sind die Vertrauensverhältnisse. Unter den nordirischen Parteien hatte die Aufhebung der Selbstverwaltung das wechselseitige Vertrauen erheblich beschädigt. Sie überhäuften sich gegenseitig mit Vorwürfen, das Scheitern des eingegangenen Experiments herbeigeführt zu haben. Gleichzeitig gewannen in den Parteiführungen zunehmend Sorgen Oberhand, ob sich bei kommenden Wahlen eine weitere Unterstützung des Belfast-Abkommens auszahlen würde. Deshalb suchten unionistische Politiker sich ihres Klientels zu versichern, indem sie auf traditionellen Konfliktfeldern, wie bei der Polizeireform oder im Schulwesen, sich verhärtende Konfrontationslinien bezogen. In den gleichen Rang von symbolisch besetzten Streitpunkten gerät zur Zeit die Frage, ob auf Regierungsgebäuden, wie im übrigen Großbritannien üblich, an königlichen Feiertagen die britische Flagge gehißt werden soll. Den Unionisten ist dies eine selbstverständliche Bezeugung der fortbestehenden Bindungen an das Vereinigte Königreich, während die Sinn Féin darin eine Mißachtung ihrer eigenen Traditionen sieht.

Die Parteien, die sich zum Belfast-Abkommen bekennen, gerieten zudem zunehmend unter den Einfluß, den radikale, jeden Ausgleich ablehnende Gruppierungen im eigenen Lager ausübten. Sie fürchteten um ihr eigenes Profil, da es ihnen in wachsendem Maße schwerfiel, die positiven Aspekte eines gruppenübergreifenden Arrangements zu vermitteln. Offen bleibt derzeit, ob die Parteien, die das Belfast-Abkommen stützen, hinreichende Erfolge der Zusammenarbeit erbringen können, um gemeinsam den Gegnern bei den Unionisten-Loyalisten wie Republikanern entgegenzutreten. Dabei wird höchstens darauf spekuliert, daß sich die mit dem Karfreitagsabkommen gewährte Autonomie materiell besser auszahlt als die bisherige Direktverwaltung durch die Londoner Zentralregierung.

### (3) Das Format einer Einigung

Das Belfast-Abkommen hatte eine Logik zu etablieren gesucht, die die gemeinsamen Interessen aller Akteure dem Beharren auf Divergenzen überordnet. Dementsprechend offen und prozeßorientiert sind die Verfahren, die für die Konsensbildung vorgesehen sind. Ebenso hoch ist aber auch das Risiko, daß die Akteure angesichts der Unerfahrenheit mit solchen Umgangsformen in einer polarisierten politischen Konstellation letztlich immer wieder scheitern. Wenn man so will, kann man das Belfast-Abkommen und seine Implementierung als ein umfassendes Lernprogramm für eine neue politische Kultur in Nordirland interpretieren. Für die einzelnen Politiker heißt dies, sich fortwährend auf das Experiment neuer Arrangements einzulassen, um jeweils Hürden zu überwinden. Dies zeigte sich auch in den Tagen, Wochen und Monaten nach dem 11. Februar 2000. Das Format blieb zunächst unklar, wie die Autonomie wieder hergestellt und die Institutionen der Selbstverwaltung, der Nord-Süd-Kooperation und der Zusammenarbeit der britischen wie irischen Inseln (Ost-West-Kooperation) ihre Funktion zurücker-

halten können, auch wenn alle Seiten gleich bekannten, nicht noch einmal hinter das Belfast-Abkommen zurückgehen zu wollen.

So verging über ein Monat nach dem 11. Februar 2000, dem Datum der Suspendierung der Selbstverwaltung, bis die britische und die irische Regierung ernsthaft damit begannen, ihrerseits auf die nordirischen Parteien einzuwirken und deren Kompromißbereitschaft auszuloten. Dabei wählte man den Modus bilateraler Gespräche und mied die vorgetragene Anregung, sogenannte „runde Tische“ einzuberufen. Die Möglichkeit, erneut einen externen Vermittler einzuschalten, wurde verworfen, geleitet von der Einsicht, daß die Akteure nun selbst unter Beweis stellen müßten, daß sie zu einer Einigung fähig sind. In diesem Sinne äußerte sich auch Senator George Mitchell, als sein Name noch einmal für eine solche Rolle ins Spiel gebracht wurde. Auch die Idee, die nordirischen Parteien an einem neutralen Ort, z.B. in den USA, zusammenzuführen, fand keinen Anklang. Nachdem die britische und die irische Regierung mühsam eine gemeinsame Linie gefunden hatten, gelang es ihnen, die nordirischen Parteien mit einem Paket – Hillsborough Mark II – von inhaltlichen Zusagen, einem Zeitplan für die vollständige Implementierung des Belfast-Abkommens und präzisen Forderungen an sie zu konfrontieren.

Dabei war es zuerst der Unionistenführer David Trimble, der bei einem Interview am 17. März 2000 in Washington ein gewisses Maß an Flexibilität erkennen ließ. Im Gegensatz zu der bisherigen unionistischen Position erklärte Trimble, daß er es für möglich halte, wieder in eine gemeinsame Regierung mit Sinn Féin zurückzukehren, auch wenn zu einem solchen Zeitpunkt noch keine IRA-Waffen abgegeben worden seien. Statt dessen verlangte er aber Gewißheit darüber, daß das Decommissioning nach einem verbindlichen Zeitplan eintrete. Schon beim Abschluß des Mitchell-Verfahrens habe die republikanische Seite den Eindruck erweckt, sie sei zu einem solchen Schritt bereit, habe ihn aber letztlich enttäuscht. Nun sei eine handfeste, überprüfbare vertrauensbildende Maßnahme vonnöten. Demgegenüber bedurfte es bis zum Schluß eines erheblichen Drucks, vor allem der irischen Regierung, auf Sinn Féin und implizit auf die IRA, sie zu einem entsprechenden Schritt zu veranlassen.

#### (4) Das Decommissioning

Die Forderung an die IRA, ihre Waffen abzugeben, war zu Beginn der neunziger Jahre von der britischen Regierung eingeführt worden. Sie resultierte aus der Einsicht, daß die britische Armee sich nicht in der Lage sah, die paramilitärische Organisation mit Waffengewalt niederzukämpfen. Zugleich erblickte man darin eine Chance, den Eintrittspreis für eine Teilnahme von Sinn Féin am Verhandlungstisch zu erhöhen und die politische Partei für die Entwaffnung der IRA verantwortlich zu machen. Allerdings hatten sich die republikanische Partei und ihr militärischer Flügel, die IRA, nie darauf eingelassen, sondern immer mit Angeboten reagiert, die ihnen die Verfügung über das Waffenpotential vorbehielten, aber keinen Zweifel an ihrem Verhandlungswillen ließen. Die im Belfast-Abkommen gefundene Formel, alle Parteien sollten für das Decommissioning – das Außer-Gebrauch-Nehmen der Waffen – sorgen, erlaubte auch der Sinn Féin, sich dem anzuschließen. Denn sie konnte der Lesart folgen, daß dies nicht nur für die IRA, sondern auch für die loyalistischen Organisationen, vor allem aber auch für die britische Seite zu gelten habe. Das Decommissioning hieße dann – in den Worten von John Hume –, die Waffen als Mittel aus der nordirischen Politik zu verabschieden, die Sicherheitsmaßnahmen von Militär und Polizei den Standards westeuropäischer Gesellschaften anzugleichen, die in Nordirland stationierten britischen Truppen abzuziehen, Menschen- und Bürgerrechte zu

verankern und eben, aber nicht ausschließlich, die paramilitärischen Organisationen insgesamt zu demobilisieren sowie deren Waffen unbrauchbar zu machen. Dies alles zu erreichen, setzte aber Fortschritte des Friedensprozesses auf allen Politikfeldern voraus.

Eine solche umfassende Perspektive auf das Decommissioning und auf deren Einbettung in den Friedensprozeß war jedoch im Vorfeld der Suspendierung der Selbstverwaltung am 11. Februar 2000 verlorengegangen. Nun hatte sich das Problem auf die Blockierung der Forderung nach Entwaffnung der IRA und der Forderung, die Selbstverwaltung zu erhalten, verengt. Peter Mandelson sprach in diesem Zusammenhang später von der Situation eines „mexican standoff“, die alle Seiten wechselseitig paralyisierte. Bewegung in diese festgefahrene Situation kam in den folgenden Wochen, als man sich daran machte, die unglückselige Verflechtung von sich gegenseitig ausschließenden Bedingungen aufzulösen. Die britische Regierung kündigte an, weitere Truppeneinheiten aus Nordirland abzuziehen, Kontroll- und Sicherheitsanlagen abzubauen und Überwachungsflüge, vor allem über den grenznahen Grafschaften, einzustellen. Dies stieß jedoch auf Widerstand der militärischen Führung, die solche Schritte nicht als Vorleistung zur Demobilisierung der IRA verstanden wissen wollte. Immerhin war es dem Einwirken der irischen Regierung zu verdanken, daß sich auch die britische Seite darauf einließ, der IRA andere Möglichkeiten als die Entwaffnung zu eröffnen, um ihre Glaubwürdigkeit unter Beweis zu stellen. Damit gab sie der Forderung von Sinn Féin und der IRA nach, daß eine Entwaffnung nur freiwillig und nicht zu Bedingungen, wie sie die Unionisten diktierten, erfolgen könne. Die irische wie die britische Regierung beharrten jedoch darauf, daß die IRA nicht umhin komme, möglichst rasch ein eindeutiges Zeichen der Vertrauensbildung zu setzen. Dabei orientierten sie sich an der immer noch im Raum stehenden Erklärung, die die IRA am 11. Februar 2000 dem Vorsitzenden der Internationalen Unabhängigen Entwaffnungskommission, General de Chastelain, hatte zukommen lassen. Demnach sei sie bereit, ihre Waffen aus dem Gebrauch zu nehmen, wenn auch die anderen Zusagen des Belfast-Abkommens erfüllt würden. Diese Zusage war zwar am 15. Februar 2000 zurückgezogen worden, lieferte aber die Blaupause für die im Mai gefundene Regelung. Schließlich macht sich im März die Einsicht breit, daß der Vorgang des Decommissioning nicht bis zum 22. Mai 2000 beendet sei, wie man es sich bei Abschluß des Belfast-Abkommens seinerzeit vorgenommen hatte. Dementsprechend wurde das Mandat der Internationalen Kommission und von General de Chastelain ohne zeitliche Befristung verlängert.

Während die britische und irische Regierung die umfassende Perspektive auf das Decommissioning wieder ihrer Strategie zu Grunde legten, führten Unionisten und Sinn Féin bzw. IRA ihren Streit weiter, ob außerdem von der IRA eine Erklärung zu fordern oder zu erbringen sei, daß der „Krieg“ endgültig zu Ende sei. Würden die Unionisten eine solche Bekundung erhalten, hieße dies zugleich, daß die Waffen in Händen der IRA nicht als illegaler Waffenbesitz einzustufen wäre. Würde tatsächlich am Ende eine Entwaffnung eintreten, stünde die IRA doch als gleichberechtigter Gegner dieses „Krieges“ dar. Dieser Streit, so symbolbeladen er auch immer sein mag, dokumentiert einmal mehr die Schwierigkeiten, den Zustand des Nicht-Krieges in Nordirland in einen Zustand zu überführen, der das Präfix „Frieden“ zu recht trägt. Der Krieg in Nordirland war zwar vorüber. Aber offen war – nach den Worten von Martin McGuinness – immer noch, wie man ihn zu einem Ende bringt.

*Das Produkt: Hillsborough Mark II*

In der ersten Maiwoche des Jahres 2000 liefen die bilateralen Kontakte zwischen den beiden Regierungen und mit den nordirischen Parteien auf die Entscheidung, jetzt zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen oder aber dies Vorhaben auf den Herbst des Jahres verschieben zu müssen. Als der britische und der irische Regierungschef am 4. Mai erneut nach Belfast reisten, signalisierte dies zum ersten Mal in der dreimonatigen Phase der Agonie, daß eine positive Wendung in dem Prozeß wahrscheinlich war. Und in der Tat erlebten die Beteiligten wie das Publikum zwischen dem 5. und 6. Mai 2000 eine Abfolge von Schritten, die erlaubten, die Selbstverwaltung wieder einzusetzen und zugleich den Rahmen für das umstrittene Decommissioning absteckten.

(1) Am 5. Mai 2000 veröffentlichten die britische und die irische Regierung eine gemeinsame Stellungnahme. Sie stellte die bereits erreichten Fortschritte bei der Umsetzung des Karfreitagsabkommens heraus, benannte aber auch die Schwierigkeiten, die auf dem Gebiet des Decommissioning noch anstanden. Deshalb erging an alle paramilitärischen Organisationen die Aufforderung, umgehend zu erklären, ob und wie sie ihre Waffen vollständig und überprüfbar aus dem Gebrauch nehmen wollten. Dazu sollte die IICD wieder mit einem Mandat versehen werden. Die britische Regierung war bereit, in Abstimmung mit der irischen Seite die Sicherheitsmaßnahmen in Nordirland einem normalen Standard anzupassen. Außerdem sagte sie zu, bis zum 22. Mai 2000 die nordirische Parlamentarische Versammlung und die Gemeinsame Exekutive wieder in ihre Kompetenzen einzusetzen. Um alle im Belfast-Abkommen gemachten Zusagen zu verwirklichen, wurde jetzt der Juni des Jahres 2001 als Zeitgrenze genannt.

(2) In den Abendstunden des 6. Mai 2000 veröffentlichte die IRA ihre eigene Erklärung. In ihr, wie üblich von P. O'Neill unterzeichnet, heißt es unter anderem:

„Für unseren Teil ist die IRA-Führung verpflichtet, die Frage der Waffen zu lösen. Die politische Verantwortung für Fortschritte in der gegenwärtigen Situation liegt bei den beiden Regierungen, vor allem bei der britischen Regierung, und der Führung der politischen Parteien. [...] In diesem Zusammenhang (erg. die Beseitigung der Ursachen des Konflikts) wird die IRA-Führung einen Prozeß beginnen, der die Waffen der IRA vollkommen und auf überprüfbare Weise unbrauchbar machen wird. Wir werden dies auf eine Weise tun, die Risiken für die Öffentlichkeit und die Verwendung der Waffen durch andere vermeidet und das größtmögliche Vertrauen gewährleistet. Wir werden den Kontakt mit der Unabhängigen Internationalen Entwaffnungskommission (IICD) wieder aufnehmen und in weitere Diskussion mit der Kommission auf der Grundlage der Verpflichtung der IRA-Führung eintreten, um die Frage der Waffen zu lösen. [...] In diesem Zusammenhang hat die IRA-Führung vereinbart, innerhalb von Wochen eine vertrauensbildende Maßnahme zu schaffen, um zu bestätigen, daß unsere Waffen sicher bleiben werden. Die Inhalte unserer Waffenlager werden von ausgehandelten Dritten Parteien inspiziert, die dies dann der IICD berichten. Die Lager werden regelmäßig überprüft, um sicherzustellen, daß die Waffen ruhig („silent“) geblieben sind.“

(3) Unmittelbar danach begrüßten die Regierungschefs von Großbritannien und Irland die IRA-Erklärung und gaben bekannt, daß nach Konsultation der IICD Martti Ahtisaari und Cyril Ramaphosa sich bereit erklärt haben, die Inspektionen zu leiten. Ahtisaari ist ehemaliger Präsident von Finnland und gegenwärtig Vorsitzender der International Crisis Group. Anfang der neunziger Jahre leitete er die UN-Kommission, die den Weg von Namibia in die Unabhängig-

keit ebnete. Im Jahr 1999 erreichte er gemeinsam mit den ehemaligen russischen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin und dem stellvertretenden US-Außenminister Talbott ein Ende der NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien. Ramaphosa gehört ebenfalls der International Crisis Group an und war früher Generalsekretär des African National Congress in Südafrika. Bereits am 15. Mai 2000 reisten beide Personen nach Belfast, um sich vor Ort kundig zu machen und trafen General de Chastelain sowie die Führer der nordirischen Parteien.

(4) In einem gemeinsamen Brief, datiert vom 6. Mai 2000, umrissen schließlich die beiden Regierungen gegenüber den nordirischen Parteien den Stand und die Perspektiven, um die Absprachen, wie sie im Belfast-Abkommen vor über zwei Jahren getroffen worden waren, Wirklichkeit werden zu lassen. Im einzelnen benannten sie die rechtliche Gleichstellung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die Einführung europäischer Menschenrechtsstandards in Nordirland, die Normalisierung der Sicherheitsmaßnahmen, die Polizeireform, die Reform der Strafgerichtsbarkeit und die Entlassung von politisch motivierten Strafgefangenen. Für jeden dieser Komplexe wurde eine verbindliche zeitliche Frist genannt, endend mit dem Juni 2001, zu dem die paramilitärischen Organisationen das Decommissioning zu vollziehen haben und die britischen Streitkräfte in Nordirland auf ein Mindestmaß reduziert sein sollen.

Personen, die unmittelbar am Zustandekommen dieses Pakets von Absprachen und Zusagen – in der Diskussion als Hillsborough Mark II bezeichnet – mitgewirkt hatten, haben sich über den Verlauf der Ereignisse am 5. und 6. Mai 2000 noch nicht geäußert, so daß dieser nur nach journalistischen Recherchen rekonstruiert werden kann. Demnach sickerten am Abend des 5. Mai erste Gerüchte an die Öffentlichkeit, daß die Unionisten und die Republikaner bereit seien, von ihren Grundsatzpositionen abzurücken. Jedoch wollte keine Seite als erste eine solche Absicht zu erkennen geben, so lange sie nicht gewiß sein konnte, daß auch die Gegenseite Zugeständnisse gewähren würde. Unter massivem Einwirken der irischen Regierung fand sich die Sinn Féin im Gespann mit der IRA letztlich bereit, das IRA-Angebot vom 11. Februar 2000 substantiell zu verbessern, um den unionistischen Erwartungen entgegen zu kommen. Immerhin war die Idee, die Waffenlager der IRA einer neutralen Inspektion zu unterwerfen, schon ein Monat lang im Umlauf. Zunächst hatten sich Angehörige der katholischen Hierarchie für diese Aufgabe angeboten; dann aber wick man auf die letztlich auch benannten Inspektoren in Gestalt von Martti Ahtisaari und Cyril Ramaphosa aus. Am Freitag, dem 5. Mai, lagen entsprechende Vorschläge schon in der Schublade, als sich Vertreter der Sinn Féin und der UUP zum ersten Mal zu bilateralen Gesprächen trafen. Innerhalb von fünfzig Minuten machten beide Seiten den entscheidenden Schritt, einander Vertrauen entgegen zu bringen: David Trimble erklärte, er bewerte das IRA-Angebot positiv, und die IRA zeigte sich willens, eine entsprechende Erklärung tatsächlich abzugeben. Innerhalb von zwanzig Minuten war das leidige Problem des Decommissioning vom Tisch!

Die Erklärung der IRA kam zwar zu dem Zeitpunkt plötzlich, aber nicht gänzlich unerwartet, denn die IRA-Führung wußte, daß alle einflußreichen Personen und Kreise außerhalb Nordirlands, auf deren Sympathien sie rechnete, die Waffenfrage möglichst rasch gelöst sehen wollten. Außerdem mußte sie fürchten, daß beide Regierungen nach dem Zusammenbruch der Selbstverwaltung nach Alternativen suchen würden, um das Belfast-Abkommen zu retten. Dies hätte den Einfluß der IRA auf das Geschehen gemindert. Die IRA-Erklärung vom 6. Mai 2000 nimmt zudem Ideen auf, die von Sinn Féin bereits im Jahr 1996 dem damaligen Gremium zur Entwaffnung unter Leitung von George Mitchell vorgetragen worden waren. Seinerzeit hieß es

schon, man könne ein Verfahren akzeptieren, bei dem diejenigen, die die Waffen besitzen, auch für deren sichere Verwahrung sorgten. Dabei wäre die Mitwirkung von unbeteiligten Dritten hilfreich, und es müsse gelingen, daß von den so verwahrten Waffen keine weitere Bedrohung der Öffentlichkeit ausgeht, sei es, daß die Waffen in falsche Hände gelangen, sei es, daß sie ungewollt genutzt werden.

Die Bewegung der IRA fand Unterstützung dadurch, daß beide Regierungen von der unionistischen Forderung abrückten, die IRA müsse ein „Produkt“ erbringen. Außerdem hatten die britische und die irische Seite signalisiert, daß sie bereit wären, die Frist für das Decommissioning um ein Jahr zu verlängern. Den Regierungen fielen diese Angebote um so leichter, als sie daran interessiert waren, den republikanischen Teil der nordirischen Parteienlandschaft im Rahmen der konstitutionellen Regelungen zu halten und zu verhindern, daß dort die radikalen Kräfte Oberhand gewinnen. Dies konnte man am wirkungsvollsten erreichen, wenn möglichst schnell die Institutionen der Selbstverwaltung unter Beteiligung der Nationalisten wie Republikaner ihre Kompetenzen zurückerhielten.<sup>13</sup>

Doch kaum war der umstrittene Punkt des Decommissioning abgehakt, tischten die Unionisten die Frage der Polizeireform auf. Unmittelbar nach dem erfolgreichen Treffen mit der Sinn Féin-Führung begab sich David Trimble zum britischen Premierminister, um ihn daran zu erinnern, daß der Ulster Unionist Council im Februar eine Rückkehr der Unionisten in eine gemeinsame Regierung mit den Nationalisten und Republikanern davon abhängig gemacht hatte, den bisherigen Namen der Polizeitruppe als „Royal Ulster Constabulary“ zu bewahren und in dem Wappen einer neuen Polizei das Signet der britischen Krone zu erhalten. Gegen diese Forderung erhoben beide Regierungen, aber auch die SDLP und die Sinn Féin, Einspruch. Die britische wie die irische Regierung beschlossen nach drei weiteren Verhandlungsstunden in der Nacht des 5. Mai, die Auseinandersetzung im Augenblick nicht weiterzuführen und das jetzt Erreichte zu veröffentlichen.

Der Ball war nun nach dem geschnürten Paket von Hillsborough Mark II wieder im Feld der Unionisten gelandet. David Trimble hatte den Weg zu dem gefundenen Arrangement eröffnet, indem er bereit war, den Zusicherungen der Führungen von Sinn Féin und der IRA Vertrauen zu schenken und sich auf eine Rückkehr in eine gemeinsame Exekutive einzulassen. Sehr viel schwieriger sollte es jedoch für ihn werden, Unterstützung für diesen Kurs in der eigenen Partei zu finden. Um seine Position auszubauen, verlangte er zunächst Klarheit über das IRA-Angebot. Während sich die paramilitärische Organisation selbst und ihre politischen Fürsprecher darüber ausschwiegen, machten sich der britische Nordirland-Minister Peter Mandelson und Premierminister Tony Blair zu dessen Anwälten. Mandelson erklärte am 8. Mai 2000 im britischen Unterhaus, er messe der IRA-Erklärung eine zukunftsweisende Rolle zu. Die Organisation habe sich eindeutig auf friedliche Mittel festgelegt und sei zu vertrauensbildenden Maßnahmen bereit. Im gleichen Sinne interpretierte auch Tony Blair am 17. Mai 2000 den erreichten Stand. Mit den angebotenen Inspektionen seien wichtige Voraussetzungen für den Beginn des Decommissioning geschaffen. Mit eher zweideutigen Formulierungen äußerte sich die britische Regierung zu dem Wunsch der irischen Seite, in Zukunft auf einseitige Suspendierung der Selbstverwaltung in Nordirland zu verzichten. In dem zweiten strittigen Punkt, die

---

<sup>13</sup> Ich folge hier der Beurteilung des nordirischen Politikwissenschaftlers Arthur Aughey, Ulster University Jordanstown, in: The Observer vom 7.5.2000.

Polizeireform nämlich, erlangte Trimble allerdings nicht die gewünschten Zusicherungen der britischen Regierung, denn diese löste sich von der bisherigen Praxis, durch bilaterale Zugeständnisse den Unionisten die Annahme von insgesamt ausgehandelten Lösungen zu erleichtern.

In einem mutigen Schritt entschloß sich David Trimble, den Schwerpunkt seines Werbens in seiner Partei auf die Rückkehr in die gemeinsame Regierung zu legen. Sie sollte als Ausweis der wiedergewonnenen Autonomie und der abgesicherten Machtansprüche der Unionisten und ihrer dominierenden Partei, der UUP, gewertet werden. Der Parteiführer mochte mit seinem vehementen Eintreten für Hillsborough Mark II auf die Wirkung von Meinungsumfragen reagiert haben. Danach sprachen sich nahezu drei Viertel aller UUP-Anhänger für eine Rückkehr der Partei in die Exekutive aus. Die innerparteiliche Opposition wiederum setzte darauf, daß ein großer Teil des Ulster Unionist Council weniger daran interessiert war, die Autonomie wiederzugewinnen, als vielmehr nach weiteren Bestätigungen suchte, daß die Bindungen Nordirlands an Großbritannien keinen Schaden erlitten. Für sie hatten die britische Präsenz, die Aufrechterhaltung der Teilung der Insel und der Bestand an britischer Identität Vorrang vor den komplizierten Mechanismen der Machtteilung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, wie sie das Belfast-Abkommen vorzeichnete und wie sie vor allem Tony Blair immer wieder emphatisch vertrat.

Konfrontiert mit den hochgehenden Wogen vor der zunächst zum 20. Mai 2000 anberaumten Zusammenkunft des Ulster Unionist Council berief Trimble das Gremium erst eine Woche später, zum 27. Mai 2000, ein. Auch wenn er damit den ursprünglich vereinbarten Zeitplan durcheinanderbrachte, die Autonomie zum 22. Mai 2000 – dem zweiten Jahrestag der erfolgreichen Referenden zum Belfast-Abkommen – wieder zu aktivieren, fand er doch dafür die Zustimmung beider Regierungen. Selbst der Präsident von Sinn Féin, Gerry Adams, gestand seinem Kontrahenten David Trimble zu, daß es sich nicht um einen der lästigen Zeitaufschübe handele, sondern daß es jetzt darauf ankäme, ein eindeutiges Votum der Unionisten für Hillsborough Mark II zu gewinnen. Die Abstimmung des Ulster Unionist Council am 27. Mai 2000 bescherte David Trimble und seinen Anhängern zwar einen Sieg. Dieser fiel aber mit 459 Ja-Stimmen gegen 403 Nein-Stimmen nicht so überzeugend wie gewünscht aus. Während im Jahr 1998 noch 71% der Unionisten für das Belfast-Abkommen gestimmt hatten, waren es jetzt nur noch 53% der Delegierten, die ihrem Parteiführer folgten. Insofern sah sich das Nein-Lager trotz der Niederlage in ihrem Widerstand gegen David Trimble und seiner Politik, ein Einvernehmen mit Nationalisten und Republikanern zu suchen, bestärkt. Die Drohung, daß er den Rückhalt seiner eigenen Partei endgültig verliert, steht weiterhin im Raum, auch wenn zunächst der Weg freigemacht worden war, den Institutionen der Selbstverwaltung ihre Kompetenzen zurückzugeben und wieder mit der Kooperation mit der Republik Irland und den anderen Teilen des Vereinigten Königreiches zu beginnen.

Noch am Nachmittag des 27. Mai 2000 fertigte der Nordirland-Minister die entsprechenden Dokumente aus. Zwei Tage später trafen sich bereits David Trimble und sein Stellvertreter als Erster Minister, Seamus Mallon, um den Wiederbeginn ihrer Regierungstätigkeit zu besprechen. Am 30. Mai 2000 nahmen die Ressortminister ihre Tätigkeit auf, und am 1. Juni 2000 trat die Regierung zu ihrer ersten gemeinsamen Sitzung zusammen, während die Parlamentarische Versammlung zum 5. Juni 2000 einberufen wurde. Nach den Erschütterungen vom 11.

Februar 2000 und dem nachfolgenden dreimonatigen politischen Vakuum in Nordirland war alles wieder an seinem ursprünglichen Platz.

### **3.3 Der Epilog: Die erneute Konfrontation mit einer ungewohnten Normalität**

Mit der am 29./30. Mai 2000 wieder in Kraft getretenen Selbstverwaltung sahen sich die politischen Protagonisten erneut vor der Situation, die zurückliegende Phase der politischen Agonie, angefüllt mit wechselseitigen Beschuldigungen und dem Verhandlungsdruck unter britisch-irischer Ägide, hinter sich zu lassen und in die Rolle von Politikern zurückzuschlüpfen, denen die Wahlbürger bereits vor zwei Jahren ein Mandat erteilt hatten. An die Stelle der bisherigen Normalität, die vom Fehlen von gesellschaftlich legitimer Politik gekennzeichnet war, trat jetzt eine Normalität, deren Regeln und Verhaltensweisen sich an dem Muster repräsentativer politischer Gestaltung orientierte. Zwar hatte man die positiven Erfahrungen der ersten sieben Tage einer Autonomie in Nordirland vor Augen, gleichermaßen aber auch den Schrecken angesichts des darauf erfolgten Zusammenbruchs.

Gemessen an einem solchen radikalen Wechsel des politischen Paradigmas vollzog sich zumindest an der Oberfläche der Übergang in die neue politische Konstellation erstaunlich reibungslos. Regierung und Parlamentarische Versammlung sahen sich sofort dem Alltagsgeschäft gegenüber: Sie mußten Budgetentscheidungen treffen und sich EU-Subventionen sichern. Vor allem stand an, einen wirtschaftspolitischen Kurs zu bestimmen, um den Widersprüchen der nordirischen Wirtschaft – hier die niedergehenden traditionellen Wirtschaftszweige in der Landwirtschaft, im Schiffsbau und in der Textil- und Maschinenindustrie, dort die aufstrebenden neuen Wirtschaftszweige in der Kommunikations-, Technologie- und Pharmabranche – zu begegnen. Auch wenn die Rahmenbedingungen der nordirischen Wirtschaft derzeit nicht schlecht aussehen, signalisiert die Wirtschaft deutlich, daß ihr an einer Stabilität der politischen Verhältnisse gelegen ist, will sie Investitionen von außen anlocken, weitere Arbeitsplätze schaffen und die Nachteile durch den hohen Wechselkurs des Pfund Sterling gegenüber der Euro-Währungszone auffangen. Die Wechsel in den Bürgermeister-Ämtern der beiden größten Städte Nordirlands, Belfast und (London-)Derry, an Repräsentanten der DUP und der Sinn Féin gingen vergleichsweise lautlos von statten, und die Institutionen der Nord-Süd-Kooperation haben inzwischen ihre Arbeit wieder aufgenommen.

Doch die weiterhin schwelenden Konflikte erlauben den Politikern keine Ruhe. In den beiden einander gegenüberstehenden Lagern rütteln die radikalen Kräfte an dem mit Hillsborough Mark II erreichten politischen Kompromiß. Noch leben dessen Befürworter von dem Versprechen, mit den gefundenen Arrangements seien auch für die spezifischen Interessen jeder Seite optimale Lösungen gefunden worden. Sie können aber noch nicht mit vorzeigbaren Ergebnissen aufwarten, es sei denn, sie führen den erlangten Status als verantwortliche Minister und Parlamentarier mit deren Insignien ins Feld. Vor allem das unionistische Lager, für das die von David Trimble geführte UUP die Meinungsführerschaft reklamiert, steht unter massivem Druck der von Ian Paisley geleiteten DUP und der von ihr betriebenen Obstruktionspolitik, die Vorteile einer Regierungsbeteiligung zu genießen, aber deren Grundlage in Gestalt des Karfreitagsabkommens permanent und lautstark in Frage zu stellen.

Den prekären Status der gegenwärtigen Stabilität unterstreichen auch die nicht enden wollenden Bombenanschläge und Gewaltakte. Als deren Urheber gelten Splittergruppen, die sich von den größeren paramilitärischen Organisationen mehr und mehr lossagen. Offensichtlich tun sich deren Führungsstrukturen schwer, örtliche Führer und Aktionszellen unter Kontrolle zu halten und die gemachten Zusagen eines Waffenstillstandes zu bewahren. Auch der Oranierorden mit seinen lokalen Logen, der für die Inszenierung der jährlich anstehenden sommerlichen Marsch-saison verantwortlich ist, durchläuft eine ähnliche Spaltung: Die gemäßigten Kräfte, die sich dem politischen Ausgleich in Nordirland öffnen wollen, ziehen sich aus der Organisation zurück und überlassen diese den radikalen Gruppen und Personen. Diesen liegt wenig daran, die in Gestalt von gemischten Kommissionen oder Vermittlern angebotenen Möglichkeiten zu nutzen, um mit anderen Bevölkerungsgruppen über Marschrouten und -zeiten eine Verständigung zu erzielen. Statt dessen beharren sie starr an vermeintlich angestammten Rechten und Traditionen. Auch die Tatsache, daß der Streit über die Polizeireform jetzt ins britische Unterhaus verlagert worden ist, beruhigt die unionistisch-loyalistischen Gemüter wenig. Im Gegenteil, sie mißtrauen den parlamentarischen Verhandlungsweisen grundlegend und ziehen die unionistischen Parlamentarier, die sich gegebenenfalls Mehrheitsentscheidungen fügen müssen, des Verrats.

Derweil arbeitet sich in (London-)Derry seit Wochen das von Lord Saville geleitete Tribunal durch die widersprüchlichen Schilderungen der Ereignisse, die als „Bloody Sunday“ in die nordirische Geschichte eingegangen sind. In den öffentlichen Anhörungen sucht das Tribunal zu klären, ob von seiten der britischen Armee unberechtigt die Schüsse ausgegangen sind, die am 30. Januar 1972 dreizehn Menschen töteten und weitere fünfzehn zum Teil schwer verletzten. Dabei geht es nicht nur darum, die damaligen Vorgänge zu rekonstruieren, sondern auch den offensichtlich im Nachhinein vollzogenen Verschleierungen bis Verfälschungen von Handlungsabläufen und Verantwortlichkeiten auf die Spur zu kommen. Die heutige Untersuchung sieht sich auch vor der Aufgabe, die Ergebnisse eines Tribunals unter Vorsitz des damaligen Obersten Lordrichters, Lord Widgery, zu revidieren. Dieses Gremium hatte unmittelbar nach den Vorgängen die britische Armee von jeder Schuld freigesprochen und ihr attestiert, daß sie angemessen auf Provokationen der öffentlichen Ordnung reagiert habe – ein Votum, daß von den Angehörigen der Opfer, der Sinn Féin und der irischen Regierung immer wieder in Zweifel gezogen worden ist.<sup>14</sup> Die Wiedereröffnung des Verfahrens geht auf eine Initiative des britischen Premierministers Tony Blair zurück.

Damit beginnt für Nordirland der schmerzliche Prozeß, sich die Geschichte der gewaltsamen Auseinandersetzungen während der zurückliegenden dreißig Jahre zu vergegenwärtigen und darum rankende Mythen mit einer Realität zu konfrontieren, die für damals Beteiligte, die heute, wie zum Beispiel der prominente Sinn Féin-Politiker Martin McGuinness, den Friedensprozeß stützen, noch einmal die Auseinandersetzung mit Schuldvorwürfen mit sich bringen wird. Allerdings zeigt die schon jetzt ans Licht kommende Wahrheit, daß diese nicht einseitig einer bestimmten Seite – der IRA, der britischen Armee oder der nordirischen Polizei – zugewiesen werden können. Insofern steht die nordirische Gesellschaft, ähnlich wie andere Nachkriegsgesellschaften, auch vor der Aufgabe, um des Friedens willen einen Ausgleich mit

---

14 Zu dem gesamten Komplex siehe neuerdings die Studie: Dermot P.J. Walsh, *Bloody Sunday and the Rule of Law in Northern Ireland*, Dublin (Gill&MacMillan) 2000.

der widersprüchlichen Vergangenheit zu finden. Ob und wie eine derartige wechselseitige Anerkennung, gepaart mit Verständnis füreinander und der Bereitschaft, um Vergebung zu bitten, erreicht werden kann, ist angesichts der noch nicht überwundenen Polarisierungen noch vollkommen offen. Für den sich jetzt in politisch akzeptierten Bahnen bewegenden Friedensprozeß können daraus weitere Belastungen entstehen.

### **3.4 Merkmale einer politikbezogenen Vertrauensbildung**

Die Situation, die nach dem Zusammenbruch der nordirischen Selbstverwaltung am 11. Februar 2000 eingetreten war, war nicht minder verfahren wie jene, die der ehemalige US-Senator George Mitchell im Sommer des Vorjahres vorgefunden hatte. Zu den eingetretenen Kränkungen und Enttäuschungen der Protagonisten und ihrer Anhänger kamen Zweifel, ob die Grundlage des Friedensprozesses – das Belfast-Abkommen –, überhaupt einen gangbaren Weg aufzeigt, die Antagonismen und Aporien der politischen Szene in Nordirland produktiv aufzulösen und damit Verhältnisse zu schaffen, die dem Attribut „friedlich“ entsprachen. Wenn nun im Folgenden die Phase der politischen Auseinandersetzungen um eine Friedensregelung in und für Nordirland unter dem Vorzeichen der Vertrauensbildung bilanziert wird, dann erfolgt dies der Einschätzung, daß mit Hillsborough Mark II nicht nur ein weiterer Schritt getan, sondern auch ein qualitativer Fortschritt erreicht worden ist. Unter dem Aspekt einer politikbezogenen Vertrauensbildung sind folgende vier Gesichtspunkte relevant:

(1) George Mitchell hatte seinerzeit die Repräsentanten der nordirischen Parteien dazu gebracht, als Individuen überkommene Feindschaften hinter sich zu lassen und Formen wie Inhalte für ein Handeln in gemeinsamer Verantwortung zu finden. Dies hatte in den Erklärungen gegipfelt, die die Parteien jeweils am 16. November 1999 veröffentlichten. Mit Hillsborough Mark II ist nun der Schritt vollzogen, unter den politischen Kräften, die sich weiterhin zum Belfast-Abkommen und seinen Prinzipien bekennen, Vertrauen dafür zu schaffen, daß die verschiedenen Teilbereiche einer funktionsfähigen Demokratie ineinander greifen und sich gegenseitig bedingen müssen: Wahrnehmung des politischen Mandats, wie es die Bevölkerung in freien und fairen Wahlen erteilt hatte – Sicherung des Rechtsstaats – Normalisierung der Sicherheitslage, einschließlich Polizeireform – Demobilisierung der paramilitärischen Organisationen. Dies zu akzeptieren hieß, sich von den bisher in der nordirischen Politik üblichen Praxis zu verabschieden, eigene Ziele nur mittels Druck, außerparlamentarischer Aktionen, Ultimaten oder Rückgriff auf Gewaltdrohungen durchzusetzen. Außerdem waren die Repräsentanten der Parteien davon abzubringen, in Momenten, in denen sie mit ihren Anliegen nicht weiterkamen, darauf zu hoffen, daß ihnen von außen Hilfe zuteil würde, sei es von der britischen oder irischen Klientelmacht, sei es von den bisher machtvollen Unterstützern in der USA. Es war nun an der Zeit, daß sich der nordirische Friedensprozeß, wenn er lebensfähig bleiben wollte oder sollte, aus eigenen Quellen speist. Gefragt war der Umschwung auf den Kurs eines nachhaltigen Friedens, der sich auf umfassende Demokratisierung von Herrschaftsbeziehungen und eine gesellschaftlich akzeptierte Balance der Machtverhältnisse stützt. Die Abfolge von Erklärungen und Schritten, wie sie sich seit dem 5./6. Mai in Nordirland vollzogen haben, stellt eine dementsprechende Antwort dar.

(2) Insofern war es konsequent, daß die britische und die irische Regierung ihre Differenzen über den Ablauf der Ereignisse, die am 11. Februar 2000 zur Suspendierung der nordirischen Autonomie geführt hatten, nolens volens beiseite legten. Hätte man erneut einen externen Vermittler als „facilitator“, etwa in Gestalt von George Mitchell, herangezogen, wäre das Ergebnis vermutlich ein Schwebezustand gewesen, der es den nordirischen Parteien erlaubt hätte, ihren überkommenen Streit unversehens wieder aufzunehmen. Es mußte nun, wie es tatsächlich geschah, gelingen, das Gefüge von Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Kompetenzen klarzustellen und die Akteure zu bewegen, ihren Part zu übernehmen. Daß dies im britisch-irischen Zusammenspiel gegenüber den nordirischen Parteien und deren Repräsentanten nicht leicht gewesen ist, dokumentieren die lange Dauer des Verhandlungsgangs, die anhaltende Ungewißheit über dessen Ausgang, aber auch die Berichte über die Pressionen, denen die Parteien jeweils ausgesetzt waren.

(3) Grundlage der letztlich von den Konfliktparteien erbrachten Flexibilität, mit der sie die konträren, unvereinbaren Forderungen und Positionen hinter sich ließen, war die Einigung, daß alle Bestandteile des Systems der Gleichberechtigung und der Machtteilung, der rechtsstaatlichen Garantien, der institutionellen Autonomie und der Gewährleistung des staatlichen Gewaltmonopols gleichermaßen, gleichzeitig und ohne Priorität des einen Elements vor den anderen auf den Weg gebracht werden sollen. Damit gelang es, die Blockierung der beiden Forderungen nach Entwaffnung und nach Erhalt der Selbstverwaltung aufzulösen, ohne ihnen ihre substantielle Relevanz zu nehmen. Das befolgte Rezept lautete, die Hürde dadurch zu überwinden, daß das Spektrum der Vorhaben erweitert wurde. Ja, beide Seiten – Unionisten wie Republikaner – konnten mit einem Ergebnis bei ihren Anhängern um Zustimmung werben, das versprach, die Situation zu verbessern. Dies ging jedoch nicht ohne die Zumutung, sich „bis zum Äußersten zu dehnen“ – so David Trimble im Rückblick –, um jenes Maß an Kompromißfähigkeit zu erreichen, das eine Einigung voraussetzte. Das barg aber das Risiko, daß die jeweilige Anhängerschaft zauderte oder sich gar weigerte, eine ebensolche Bewegung mitzuvollziehen. Insofern ist jetzt die Anspannung in die verschiedenen Lager gewandert, wo sie für Irritation und Aufruhr sorgt und jeden Repräsentanten vor die Aufgabe stellt, die gefundene Einigung seinen Anhängern zu „verkaufen“ – eine Aufgabe, die vor allem dem Unionistenführer David Trimble Beschwer bereitet.

(4) Schon das von George Mitchell geleitete Verfahren hatte darunter gelitten, daß die Öffentlichkeit weitgehend von dem damaligen Geschehen in Belfast, London und Dublin ausgeschlossen gewesen war. Das gleiche wiederholte sich jetzt in den Tagen, Wochen und Monaten nach dem 11. Februar 2000. Um so eifriger wucherten Gerüchte und Spekulationen. Indiskretionen, wie über ein Zerwürfnis zwischen dem britischen Nordirland-Minister Mandelson und dem irischen Außenminister Cowen oder über Unstimmigkeiten zwischen Premierminister Blair und dem US-Präsidenten Clinton, machten die Runde. Sie drohten, die Atmosphäre zu vergiften, und verlangten nach beruhigenden Gegenreaktionen. Auch daß es offensichtlich der britischen und der irischen Regierung viel Mühe kostete, sich auf eine gemeinsame Strategie zu einigen, verhieß nichts Gutes. Mochten auch die Verhandlungen davon profitieren, daß die regieführenden Regierungen darauf verzichteten, sich unter Zeitdruck zu setzen und wie im Vorjahr eine medienträchtige „Treibhausatmosphäre“ aufzubauen, hatte die Öffentlichkeit lange den Eindruck, die Kontakte verliefen planlos und ohne Aussicht auf Erfolg. Gleichzeitig erhielten diejenigen, die nicht zu den engeren, an den Kontakten beteiligten Führungszirkeln

gehörten, Raum zur Selbstdarstellung und konnten unwidersprochen ihre Zweifel an dem Sinn des Unterfangens vortragen. Daß dies die Meinungsbildung in den verschiedenen Lagern nicht unberührt ließ, erlebte vor allem der Unionistenchef Trimble. Er hatte seine Bereitschaft, erneut mit Sinn Féin in die gemeinsame Regierungsverantwortung einzutreten, von einem zustimmenden Votum des Ulster Unionist Council mit seinen über 800 Delegierten abhängig gemacht. Seinen Opponenten gelang es, so viel Widerstand zu mobilisieren, daß die Führungsposition von Trimble jetzt als angeschlagen gilt. Außerdem drängten sie ihn in die prekäre Lage, zusätzlich zu den Auseinandersetzungen mit Sinn Féin noch einen Streit mit der britischen Regierung über den Zuschnitt der Polizeireform auszufechten, was seine Position weiter aushöhlte. Denn die britische Unnachgiebigkeit wurde als weiteres Zeichen der Schwäche von Trimble ausgelegt. Insgesamt zeigt sich, daß es auch in stabilen demokratischen politischen Strukturen, wie sie Großbritannien und die Republik Irland ohne Zweifel aufweisen, schwer ist, weitreichende politische Initiativen zu lancieren, wenn es an Transparenz fehlt und die Öffentlichkeit nicht daran teilhat. Für Nordirland mit seiner eher unterentwickelten politischen Diskurskultur kann ein solcher Mangel sich gar als konterproduktiv erweisen und Gefährdungspotentiale für einen Friedensprozeß wecken, der auf Demokratisierung der Herrschaftsverhältnisse setzt.

#### **4. Wer vertraut wem? Innen- und Außensichten**

Im Folgenden treten die personalen Interaktionen in den Vordergrund: Warum handeln die Protagonisten so und nicht anders?<sup>15</sup> Dafür kommen zwei unterschiedliche Perspektiven zur Geltung: (1) Der Betrachter schaut von außen auf das Geschehen. Er sucht nach einer ihm zugänglichen Logik der Handlungsweisen, die das erwartete Ziel, den Frieden, befördern oder aber verhindern. Dabei mag er die einzelnen Akteure durchaus mit Sympathien oder Antipathien begleiten und „Gute“ und „Böse“ identifizieren, aber immer ausgehend von Maßstäben, die ihm eigen sind.

(2) Die Handelnden wiederum handeln nach einem Spielplan, der einer eigenen Logik folgt. Auch wenn sie sich auf einen „Friedensprozeß“ einlassen, versuchen sie, ein Maximum dessen durchzusetzen, was sie ihr eigen nennen. Dieses Maximum definieren Ziele, die sich in zurückliegenden Zeiten geformt haben. Es schlägt sich in Positionen nieder, die der Identität der Akteure als Individuen und als Mitglieder einer sozialen Gruppe entsprechen. Treten sie mit anderen in Interaktion, wird deutlich werden, welche Elemente sich als unaufgebbar erweisen, will man die Identität nicht aufs Spiel setzen. Andere Elemente werden sich als verhandelbar zeigen und können in ein Abwägen von Vor- und Nachteilen eingebracht werden. Als ein wichtiger Faktor neben den inhaltlich-positionellen Elementen in solchem Zusammenhang erweist sich die zeitliche Dimension des Geschehens: Wieviel an Zeit gesteht jede Seite sich selbst, aber

---

15 Ich folge hier den verschiedenen Modi zur Analyse personaler und sozialer Interaktionen, wie sie Erving Goffman entwickelt hat. Vgl. Erving Goffman, Interaktionsrituale. Über Verhalten in direkter Kommunikation, 5. Aufl., Frankfurt/M (Suhrkamp), 1999.

auch dem Kontrahenten zu, um Widerstände zu überwinden, sich auf das Verfahren einzulassen und letztlich das Geschehen zu befördern?

Diese beiden Perspektiven leiten die Analyse der Handlungsvollzüge einzelner Akteure an, wenn auch mit der Einschränkung, daß es in der Realität laufend zu Interferenzen zwischen den beiden Perspektiven und deren Protagonisten in Politik, Medien und Wissenschaft kommt. Oft ist für Beobachter wie Handelnde nicht erkennbar, worauf die einzelnen Aktionen eigentlich zielen: Auf den Friedensprozeß selbst oder aber darauf, jeweils Irritationen im gegnerischen Lager zu erzeugen bzw. den Sukkurs in den eigenen Reihen zu stärken. Da sich die Antworten auf solche Fragen nicht immer in logischer Reihenfolge einstellen und jeder der Handelnden andere Prioritäten artikuliert, seine Akzente unterschiedlich setzt sowie unter spezifischen Risikokalkülen handelt, ist ein hohes Maß an Verwirrung im Spiel. Es löst Ärger aus, führt zu Kränkungen oder Enttäuschungen und erzeugt Zeitdruck, wenn zuvor gesetzte Zeitvorgaben und frühere Versprechungen nicht eingehalten werden. Und über allem steht die Drohung, das Ganze könne jederzeit auch scheitern.

#### **4.1 Zur Perspektive der Betrachter: Politik als Theater**

Das Geschehen in Nordirland provoziert bei Außenstehenden oft genug Ungeduld und Unverständnis. Sie münden in Vereinfachungen und Zuspitzungen, in Karikaturen oder Ironisierungen, die in ihrer Summe den komplizierten nordirischen Verhältnissen nicht gerecht werden und bei den Betroffenen selbst auf Unverständnis stoßen. Dies mußte in jüngster Zeit auch Bill Clinton, als Präsident der Vereinigten Staaten ein wichtiger Faktor in dem Geschehen, erfahren. Angesichts der Mühen, den nordirischen Friedensprozeß über die Hürden zu bringen, ließ er sich häufig zu drastischen Überzeichnungen der dortigen Verhältnisse hinreißen. Einmal verglich er die Kontrahenten mit zwei Jugendlichen, die auf einem 10-Meter-Sprungbrett stehen und sich gegenseitig ins Wasserbecken zu stoßen drohen, sich aber dann doch aneinander festhalten. Ein anderes Mal sprach er von zwei Trunkenbolden, die nach einem heftigen Streit am Tresen einer Bar übereinkommen, gemeinsam nach Hause zu gehen. Kaum am Ausgang angekommen, kehren sie jedoch um, um Streit und Bierkonsum fortzusetzen, weil es doch dort so schön gewesen sei. Der immer noch wortmächtige, alte Kämpfer für die bleibenden Bindungen von Nordirland an Großbritannien und Führer der Democratic Unionist Party, Rev. Ian Paisley, warf Bill Clinton deshalb vor, er habe auf Grund seiner eigenen moralischen Verfehlungen kein Recht, sich über andere lustig zu machen. In Wirklichkeit gehe es ihm nicht um das Schicksal der Menschen in Nordirland, sondern nur darum, sich einmal mehr über die Medien in Szene zu setzen. Selbst der gemäßigte Nationalist Sean Farren von der SDLP hielt die Äußerungen von Bill Clinton für unangemessen, räumte aber ein, daß man dessen Botschaft durchaus akzeptiere.<sup>16</sup>

Eher liegt es für Betrachter von außen nahe, angesichts der ständigen Abfolge von Krisen und dramatischen Zuspitzungen in Nordirland eine Brücke zu Ritualen und zum Theater zu schlagen, um sich einen Reim auf die Verhältnisse zu machen. Bei Ritualen sind es die Formen der Wiederholungen, der Appell an identifizierbare Traditionen und das Gewicht der Symbole, die

---

<sup>16</sup> Nach: The Irish Times, 9.10.1999.

Aufmerksamkeit finden.<sup>17</sup> Von alledem kennt die nordirische Politik in der Tat eine Menge, wenn es um die jeweiligen Arrangements, um öffentliche Auftritte und Medienvermittlung durch die jeweiligen Akteure geht. Dazu gehört auch für jede Seite, vorab Forderungen zu erheben, von denen man weiß, daß sie für die Gegenseite inakzeptabel sind, oder an auswärtige Mitspieler zu appellieren, sich für die eigene Sache einzusetzen. Auch die Verweise auf angestammte Rechte seitens der Unionisten oder auf historisch unabweisbare Diskriminierungen bei den Nationalisten-Republikanern gehören in ein solches Repertoire. Zu den Ritualen in den verschiedenen Krisen zählt schließlich, Gedenktage, derer die nordirische Geschichte viele enthält, zu nutzen, um im Gewand von Geschichtsdeutungen aktuelle Frontstellungen zu akzentuieren. Dafür liefert die Praxis der jährlichen Traditionsmärsche der Oranierorden immer wieder Beispiele.<sup>18</sup> In jeder dieser komplexen sozialen und politischen Interaktionen baut sich ein Beziehungsmuster zwischen den Akteuren und ihrem Umfeld bzw. dem der Gegenseite auf, das zu eindeutigen Interpretationen neigt und eingeübte Verhaltensweisen bestätigt und verlängert.

Sucht der Bezug zu Ritualen Erklärungsangebote für Verhältnisse zu machen, die sich anderen Rationalitäten verschließen, so bezieht sich die Metaphorik aus der Theaterwelt auf die Affinität zwischen Theater und Politik. Im Gegensatz zum Ritual, das ein Teil der Wirklichkeit ist, ist beim Theater offensichtlich, daß es bei Teilnehmern wie Zuschauern eine Einstellung voraussetzt, die das Geschehen als vorgespieldes durchschaut. Doch ist dem Theater eigen, daß es in kondensierter Form menschliche Schicksale präsentiert und Entscheidungsoptionen vorführt. Anhand des Bühnengeschehens werden die Zuschauer zu Mitspielern, indem sie für die eine oder die andere Seite Partei ergreifen – oder in den Worten von Friedrich Schiller: „Sind sie (die Bühnen) nicht, die den Menschen mit dem Menschen bekannt machen und das geheime Räderwerk aufdecken, nach welchem er handelt?“<sup>19</sup> Daß dies nicht ohne offene oder heimliche Lust bei dem Zuschauer erfolgt, sei nicht verschwiegen.

In idealistischer Sicht läßt sich dem Schauspiel die Aufgabe zuweisen, menschliches Handeln vorzuführen und anzuleiten, sich ihm gegenüber zu verhalten. Urteilsfähigkeit zu entwickeln, gilt als Herausforderung an das Theater und zugleich als Verbindendes zu dem politischen Geschehen. Ekkehart Krippendorff vertritt die These, daß die Politik durch das Theater entstanden ist, wie er am Beispiel der antiken griechischen Tragödie nachzuweisen sucht.<sup>20</sup> Das Theater wirkt als Spiegel, als Reflexionsinstanz einer Realität und stimuliert die Zuschauer, Stellung zu beziehen. Es entsteht Öffentlichkeit, es wächst Kollektivität, es fallen Urteile. In der

---

17 Als Anregung: Ursula, Rao/Klaus Peter Köpping, Transformation der Wirklichkeit. Der Begriff des „Rituals“ läßt sich ausweiten, ohne daß seine Konturen verschwimmen, in: Frankfurter Rundschau vom 7.12.1999, S. 10.

18 Vgl. David I. Kertzer, *Ritual, Politics and Power*, New Haven/London (Yale University Press), 1988, S. 123 f.

19 Friedrich Schiller, *Die Schaubühne als eine moralische Anstalt betrachtet* (1784), in: ders., *Prosaische Schriften. Erste Periode*, in: *Schillers sämtliche Werke in zwölf Bänden*, hrsg. von Gustav Karpeles, Leipzig (Max Hesse Verlag), o.J., Bd. 10, S. 46-54, S. 50.

20 Vgl. Ekkehart Krippendorff, *Die Entdeckung der Politik durch das Theater*, in: ders., *Die Kunst, nicht regiert zu werden. Ethische Politik von Sokrates bis Mozart*, Frankfurt /M. (Suhrkamp), 1999, S. 23-41, S. 34.

Tat hat das europäisch-okzidentale Theater seine spannendsten Stoffe immer wieder aus dem Panorama der Politik gewonnen, und dies meist in der Form der Tragödie. Für diese gilt, daß sie das Erschütternde aus der Natur des Menschen ableitet und die Geschehnisse zu einem nahezu schon vorhersehbaren Ende führt.<sup>21</sup> Die Tragödie versetzt die Zuschauer in die Situation der Mitleidenden. Dies tritt am ehesten dann ein, wenn der Gegenstand verallgemeinerungsfähig ist, das heißt, sich von der dargestellten Situation aus allgemeine Schlußfolgerungen erlauben. Dem Theater kommt zugute, daß es komplexe Handlungsvollzüge reduziert und sinnlich erfahrbar macht.<sup>22</sup>

Von der Erfüllung solcher Kriterien ist das Geschehen in Nordirland nicht weit entfernt. Möglicherweise liegt darin die Ursache dafür, daß das Geschehen in dem kleinen Teil des nordwestlichen Europas<sup>23</sup> soviel Aufmerksamkeit und Anteilnahme erregt. Der Frieden, um den hier oft genug exemplarisch gerungen wird, wäre dann die von Friedrich Schiller eingeforderte moralische Kategorie, die der Handlung ihren tragischen Charakter verleiht. Jedoch warnten schon er und Gotthold E. Lessing davor, das Drama auf der Bühne mit dem realen historischen Geschehen gleichzusetzen. Der Dichter verwende das geschichtliche Material, weil es ihm in geraffter Form den Gegenstand seiner Fabel liefere.<sup>24</sup> Die Tragödie bringe letztlich eine philosophische Leistung: „Kurz, die Tragödie ist keine dialogierte (erg. aus dem Französischen für personifizierte) Geschichte; die Geschichte ist für die Tragödie nichts als ein Repertorium von Namen, mit denen wir gewisse Charaktere zu verbinden gewohnt sind.“<sup>25</sup>

Dies hat Betrachter der nordirischen Entwicklung jedoch nicht daran gehindert, sich immer wieder der Bilder und Metaphern aus der Theaterwelt zu bedienen und sie mit dem Begriffsvorrat der Dramenkunst zu analysieren. Ja, auch die nordirischen Akteure selbst bewegen sich in einem solchen Rahmen, wenn sie die Rollen des „Guten“ und des „Bösen“ übernehmen oder sich gegenseitig zuweisen. Sie spielen in einem Drama, das zwangsläufig zu einem bitteren Ende führt. Nichts stellt sich der Ausweglosigkeit entgegen: Der Friedensschluß steht nicht auf dem Spielplan. Dies wird offensichtlich immer wieder unter Beweis gestellt, wenn eine dramatische Zuspitzung der anderen folgt. Wäre das Theater plötzlich zu Ende, ginge das Licht im Zuschauerraum wieder an. Die Hauptdarsteller müßten von der Bühne heruntersteigen, ihre Rollen ablegen und in eine Normalität eintreten, die nicht jene der Tragödie ist. Statt dessen haben sie sich – wie der Eindruck vermittelt – so mit ihren Rollen identifiziert, daß sie sich nur um den Preis der Selbstaufgabe davon trennen können. Der Streit um den Frieden darf nicht enden. Die Zuschauer von Nah und Fern sollen weiter gebannt auf das Geschehen schauen und mit Beifall nicht geizen. Selbst wenn eine solche Interpretation der Logik des Konflikts ver-

---

21 Vgl. Friedrich Schiller, Über die tragische Kunst (1792), in: ders., Kleine Schriften vermischten Inhalts, in: Schillers sämtliche Werke in zwölf Bänden, hrsg. von Gustav Karpeles, Leipzig (Max Hesse Verlag), o.J., Bd. 11, S. 155-173, S. 168 ff.

22 ebd.

23 Nordirland hat in etwa die Fläche von Schleswig Holstein und die Hälfte der Einwohnerzahl dieses deutschen Bundeslandes. Es war in den achtziger Jahren auch Schauplatz eines politischen Skandals, der in seiner Dramatik und persönlichen Tragik durchaus Stoff für ein Bühnenstück abgeben könnte.

24 Vgl. Gotthold Ephraim Lessing, Hamburgische Dramaturgie (1768/69), in: ders., Werke, hrsg. von Franz Bornmüller, Leipzig/Wien (Bibliographisches Institut), o.J., Bd.4, 11. Stück, S. 51 und 19. Stück, S. 86.

25 ebd., 23. Stück, S. 106.

messen ist, so hat sie doch den Vorteil, die oft irrational erscheinenden Bewegungen der Vorgänge und das Hin und Her der Akteure zu erklären. Dann wäre das Heer der Journalisten und Akademiker, die sich der Kommentierung und Deutung verschrieben haben, Zeuge einer theatergemäßen Inszenierung der Auseinandersetzungen, die sich jeder Klärung mit Mitteln der politischen Rationalität verschließt.

So spannend wie unterhaltsam eine dramenorientierte Sicht auf das nordirische Geschehen auch sein mag, so muß sie sich doch ihrer Grenzen bewußt sein.<sup>26</sup> Die Neigung, zwischen den Guten und den Bösen zu unterscheiden, ist zwar unter Handelnden wie Beobachtern groß. Sie hilft aber wenig, um jenseits der Diffamierungen und Selbstvergewisserungen funktionsfähige Arrangements des Miteinanders zu finden und dem Gegenüber im Sinne einer wohlwollenden Vorwegnahme die gleiche Urteils- und Handlungskompetenz zuzugestehen wie sich selbst. Reziproke Verhaltensweisen als Ausdruck von Vertrauen erweisen sich dagegen erst als haltbar, wenn Frontstellungen aufgelöst werden, was nicht nur Thema konkreter Verhandlungen, sondern auch Gegenstand von Bemühungen gesellschaftlicher Akteure ist. Dies belegen die Initiativen im gesellschaftlichen Raum, dem verbreiteten Phänomen des „secterianism“ in Nordirland entgegenzuwirken. Darüber hinaus berücksichtigt das Bild vom Theater mit dessen dramatischen Momenten nicht, daß in der Wirklichkeit die Geschichte nicht wiederholt werden kann, es sein denn – in den Worten von Karl Marx – als Farce. Im Gegenteil, selbst wenn die Krisen im Verlauf des Friedensprozesses einander zu gleichen scheinen, so bilden sie doch jedes Mal den Nährboden für die nächste. Dies gilt für die positiven wie für die negativen Seiten des Managements der Krise. Jede frühere Phase determiniert die nachfolgende und fügt sich in ein Kontinuum ein, das zwar nicht linear zu verlaufen braucht und Rückschläge und Stillstände kennt, aber doch immer Elemente des Vorangegangenen in der Gegenwart wie Zukunft fortleben läßt. Schließlich birgt ein zu eifriger Gebrauch der Theatermetaphorik die Gefahr, die Aufmerksamkeit auf das Geschehen zu focussieren, das sich auf der Schaubühne präsentiert. Demgegenüber geraten dann die anderen Variablen des Friedensprozesses, so auf den Feldern der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen, aus dem Blick, abgesehen von den internationalen Determinanten. Gerade die nordirische Konfliktformation weist auf deren Relevanz für das Gelingen, Stornieren oder Scheitern der Friedensbemühungen hin.

## 4.2 Zur Perspektive der Akteure: Identität als politisches Gut

Jenseits der Zuschreibungen durch den Betrachter sind für die unmittelbar am Geschehen beteiligten Personen andere Imperative leitend. So lenkt ein kundiger Theatermann, Thomas Ostermeier von der Berliner Schaubühne, die Aufmerksamkeit auf die Menschen, die als Schauspieler auf der Bühne stehen. Er warnt davor, daß diese dem Publikum nicht ihre Seele ausliefern dürfen, und meint: „In diesem brutalen Gewerbe werden die Schauspieler oftmals viel zu waidwund dem Publikum dargebracht. Ich hoffe, daß die Form der Überhöhung und Theatralisierung der Figuren die Würde der Darsteller bewahrt.“<sup>27</sup> Dies Moment der Gefährdung der

---

26 Hinweis auf Herbert Willems, Seminar Theatralität. Aspekte und Konzepte einer sozialwissenschaftlichen Analyse dramaturgischer Wirklichkeitskonstruktionen, Wiesbaden (Westdeutscher Verlag), 2000 (i.E.).

27 Interview in der Frankfurter Rundschau vom 22.1.2000.

Spieler machen in Nordirland auch so prominente Protagonisten wie David Trimble, der Führer der UUP, und Gerry Adams, Präsident der Sinn Féin, deutlich, wenn sie angesichts der an sie herangetragenen Anfeindungen durchblicken lassen, daß sie jederzeit bereit wären, die Bühne zu verlassen. Mögen solche Rücktrittsdrohungen auch Teil momentaner politischer Kalküle sein, um jeweils ihre Unverzichtbarkeit unter Beweis gestellt zu sehen und Unterstützung einzufordern, so ist ihnen doch eine ernst zu nehmende persönliche Komponente eigen. Auch die Protagonisten des gegenwärtig in Nordirland ablaufenden Dramas sind letztlich Individuen, die sich in ihrer Integrität bewahrt und anerkannt sehen möchten. Jeder Mensch, zumal in einer politisch und gesellschaftlich exponierten Position, ist nur bis zu einem bestimmten Punkt belastbar,<sup>28</sup> wobei sich die nordirischen Kämpen über die Zeit hinweg allerdings als außerordentlich robust erweisen.

Der Nordirland-Konflikt ist Gegenstand zahlloser sozialwissenschaftlicher, historischer und psychologischer Untersuchungen. Sie treffen sich in ihrer Summe darin, wenn sie feststellen, es gehe um die Rivalität unterschiedlicher sozialer Identitäten. Mental wogt noch immer der tradierte Kampf zwischen der irischstämmigen Bevölkerung und den britischen Eroberern, denen aus Schottland dann Siedler folgten, auch wenn diese Ereignisse inzwischen mehr als 300 Jahre zurückliegen. Die gegenwärtige „vertikale Spaltung“ der nordirischen Gesellschaft entlang der als „ethnisch“ bezeichneten Gruppengrenzen<sup>29</sup> spiegelt diesen Antagonismus. Die eine Gruppe identifiziert sich mit der irischen Vergangenheit, die andere perzipiert sich nach Herkunft und Selbstverständnis als britisch. Die eine rechnet sich dem irisch-katholisch-nationalistisch-republikanischen Lager zu, die andere dem ulster-britisch-protestantisch-unionistischen.

Ein Kennzeichen dieses Gruppenkonflikts ist, daß die Vergangenheit fortlaufend herangezogen wird, um sich von der anderen Gruppe abzusetzen und sich der eigenen Identität zu versichern. Folgt man einer solchen Analyse der Konfliktformation, so schälen sich als deren konstituierende Elemente zwei Faktoren heraus: Einerseits schließen die vorhandenen sozialen Identitäten einander aus – andererseits wird die gemeinsam geteilte Geschichte des Konflikts höchst unterschiedlich erzählt. Ja, die Erzählung der Geschichte geht bereits in den Konflikt ein. Zu dem Status der sozialen Identität schreibt der Opsahl-Report,<sup>30</sup> es herrsche nicht nur ein Antagonismus, sondern sogar „eine Verwirrung der Identitäten“. Beschwörungen früherer Gewißheiten sollen heutigen Erfahrungen begegnen, daß man eigentlich solche Gewißheiten nicht hat: Was heißt es in der Gegenwart, „irisch“ oder „britisch“ zu sein? Eng mit der konstatierten Verwirrung der Identitäten ist der Streit um die Geschichte verbunden. So wie der Gehalt von Identitäten nicht verhandelbar ist, so ist auch das Geschichtsbild kein Verhandlungsgegenstand, zumal wenn polarisierende Bedingungen wie in Nordirland herrschen.

Sucht man nach dem Paradigma von Orientierungen und Haltungen, das die einzelnen Akteure prägt, nähert man sich der sozialpsychologischen Dimension der Konfliktformation. Deren

---

28 Zu Gerry Adams, siehe den Kommentar von Mary Holland, in *The Irish Times* vom 10.2.2000.

29 John Darby, *Scorpions in the Bottle. Conflicting Cultures in Northern Ireland*, London (Minority Rights Publications), 1997, gibt einen Überblick über die verschiedenen Forschungsstränge. Siehe auch: Jack David Eller, *From Culture to Ethnicity to Conflict. An Anthropological Perspective on International Ethnic Conflict*, Ann Arbor (Michigan University Press), 1999, S. 46f.

30 *A Citizen's Inquiry. The Opsahl Report on Northern Ireland*, ed. by Andy Polak, Dublin (Liliput Press), 1993, S. 95.

psychologische Komponente bezieht sich auf die Disposition des Individuums – die soziologische auf das Verhältnis zwischen dem Individuum und der Gruppe bzw. der Gruppe zu anderen. Individuelle wie kollektive Identitäten haben es mit dem Verlangen nach Selbstwert und Sicherheit zu tun, die durch wirtschaftliche, soziale und politische Disparitäten gefährdet sind. Werden kulturelle Traditionen in Frage gestellt, erweitert sich das Spektrum der Instabilitäten. Folglich ziehen sich einzelne oder Gruppen auf Sicherheiten zurück, wie sie Dogmen oder fundamentalistisch begründete Verhaltensweisen anbieten. Religion, die in Nordirland einen hohen Stellenwert einnimmt, mutiert zu einem Faktor, der in Zeiten von Umbrüchen psychische und soziale Gewißheiten gewährleistet. Vor allem eröffnen Religionen die Möglichkeit, durch Sprache, Riten und Symbole solche Identitäten zu artikulieren und in politisch-gesellschaftliche Auseinandersetzungen hineinzutragen.<sup>31</sup>

Die Bestimmung von Identitäten schließt ein, andere Menschen und Gruppen wahrzunehmen, sie einzuordnen (Kategorisierung, Bildung von Stereotypen) und Strategien für den Umgang mit ihnen zu entwerfen. Damit verbunden ist, auf der Grundlage von (Vor-)Urteilen zu entscheiden, wie man sich ihnen gegenüber verhält. Solche Identitäten sind das Ergebnis von Konstruktionen, indem sie komplexe Verhältnisse auf Kategorien, Stereotypen und (Vor-) Urteile reduzieren. Als Konstrukte „zweiter Ordnung“ gehen sie wiederum in die Realität ein. Individuen finden zu einer sozialen Identität, wenn sie entdecken, daß andere Individuen aus einem vergleichbaren Kontext kommen und auf Grund gleicher (Vor-)Urteile ähnliche Entscheidungen im Umgang mit der sozialen Umwelt treffen.<sup>32</sup> Wenn sich Individuen mit Gruppen identifizieren, tun sie dies in der Erwartung, dadurch Bestätigung zu erfahren, sich in dem Miteinander zu vergewissern und in der Konfrontation mit anderen bestätigt zu werden. Sie schließen sich einer Gruppe an, wenn sie im Vergleich herausfinden, daß eine Mitgliedschaft positive Auswirkungen auf die eigene Identität hat. Angesichts der hinzugewonnenen Vorteile tritt das Interesse an der individuellen Identität zurück: Je stärker die soziale Identität ist, desto schwächer wird das Beharren auf der individuellen – und umgekehrt. Dieser Prozeß der Suche, des Vergleichs und der Anpassung ist in der Biographie von Menschen nie abgeschlossen und begleitet ein Individuum sein Leben lang. Diese Bewegung zwischen den individuellen und gruppenbezogenen Komponenten der Identität geht in das Konstrukt von Identität ein.<sup>33</sup>

Die Theorien über soziale Identität gehen davon aus, daß es die Individuen sind, die nach Identität suchen, und ihr Verhalten Gruppen und die Beziehungen zwischen Gruppen beeinflusst. Gleichwohl übernehmen Gruppen ihrerseits das Verhalten von Individuen und streben danach, eigene Identitäten zu entwickeln. Um eine Gruppenidentität aufzubauen und zu erhalten, treten Gruppen in Auseinandersetzungen mit anderen Gruppen und einzelnen Mitgliedern ein. Dabei profitieren Gruppen davon, daß sie in der Regel über die Teilnahme ihrer Mitglieder hinaus eine längere Lebensdauer haben. Dies schlägt sich in Symbolen wie Flaggen, Hymnen, internen Gesetzen, Gruppenstrukturen und Bräuchen nieder. Der Kampf der Gruppen

---

31 Vgl. Charles Taylor, Glaube und Identität. Religion und Gewalt in der modernen Welt, in *Transit* 16, Winter 1998/99, S. 21-37, S. 23.

32 Vgl. Jean-Claude Dechamps/Thierry Devos, Regarding the Relationship Between Social Identity and Personal Identity, in: Stephen Worchel/Francisco J. Morales/Dario Páez/Jean-Claude Deschamps (Hrsg.), *Social Identity. International Perspectives*, London u.a.O. (Sage), 1998, S. 1-12, S. 4.

33 Vgl. Stephen Worchel, A Developmental View of the Search for Group Identity, in: ebenda, S. 53-74, S. 55.

um ihre spezifischen Charakteristika gibt dem Entwicklungsprozeß der Gruppen seine besondere Dynamik. Gleichzeitig bestimmen äußere Bedingungen die verschiedenen Aspekte der Gruppenidentität. Gruppen haben nicht vorbestimmte Grenzen, sondern müssen gleichsam fortwährend ihre Haut als Umschließendes schaffen. Die Gruppengrenzen zu bestimmen, setzt voraus festzulegen, wer sich in der Gruppe befindet und wer kein Mitglied der Gruppe ist, ja, wer zu deren Feinden zählt. Dies ist in den Phasen wichtig, in denen sich Gruppen konstituieren. Feindschaften und Rivalitäten von Gruppen verlieren erst dann ihren Stellenwert, wenn die einzelnen Gruppen nicht mehr von der Wahrnehmung geleitet werden, daß eine Zusammenarbeit ihre eigene Identität bedroht. Man kann sich, ohne um seinen eigenen Bestand zu fürchten, aufeinander einlassen, indem man der anderen Seite eben Vertrauen entgegenbringt.

Im Rahmen eines solchen Verhaltensmusters bewegen sich ebenfalls die heutigen politischen Repräsentanten der unterschiedlichen Lager in Nordirland, wenn sie nach Verträglichkeit suchen. Dabei agieren sie, stammen sie nun aus dem loyalistisch-unionistischen oder aus dem nationalistisch-republikanischen Lager, nicht primär als Repräsentanten unterschiedlicher politischer Fraktionen, die sich wechselseitig anerkennen. Vielmehr sehen sie sich vorrangig als Sprecher der jeweiligen Gruppen. Für sie gilt dann, daß sie jede Lösung daraufhin überprüfen, ob und inwieweit sie mit ihrer jeweiligen individuellen wie kollektiven Identität vereinbar ist oder nicht. Zugeständnisse an die andere Seite können sie nur machen, wenn sie gleichzeitig ihre Integrität nicht gefährdet sehen und – am besten – weitere Garantien für deren Bestand heraushandeln. In Situationen, in denen sie persönlich einen inhaltlichen oder verfahrensmäßigen Kompromiß eingehen, sehen sie sich genötigt, sich des Rückhalts in ihrer eigenen Gruppe zu versichern. David Trimble, der Führer der Unionisten, eilt dann zu jenem amorphen Gremium des Ulster Unionist Council. Gerry Adams, der Präsident der republikanischen Sinn Féin, wiederum bindet sich an die opaken Strukturen paramilitärischer Organisationen wie der Irish Republikanischen Armee (IRA). Damit gewinnen jeweils politisch-gesellschaftliche Organisationen Einfluß auf den Gang des Friedensprozesses, die einer Legitimation durch Wahlen oder Transparenz entbehren.

Angesichts des in Nordirland herrschenden Antagonismus unter den sozialen Gruppen können sich rein politisch ausgerichtete Organisationen, die sich über politische Ziele definieren, nicht im gleichen Maße profilieren. Deshalb haben Formationen wie die gruppenübergreifende Alliance-Party, die Women's Coalition oder die gemäßigt nationalistische SDLP, die sich in einem System einer repräsentativen Demokratie verorten, einen geringeren Stellenwert in den Auseinandersetzungen. Sie mögen zwar pragmatische Antworten für wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Fragen anbieten und in Phasen der Zuspitzung wichtige Vermittlungsdienste erbringen, verfügen aber nicht über das Maß an Rückbindung an die scharf konturierten gesellschaftlichen Lager wie die Ulster Unionist Party auf der einen und Sinn Féin auf der anderen Seite. Dementsprechend gering ist die mediale Aufmerksamkeit, die ihnen zuteil wird, und in den Krisenphasen verharren sie häufig zu Unrecht in der zweiten Reihe hinter den Hauptprotagonisten des Konflikts.

Das Belfast-Abkommen von 1998 hatte auf diesen Sachverhalt Rücksicht genommen. Mit seinen Regeln zur Bildung repräsentativer Organe und des Schutzes von Minderheiten suchte es eine Brücke zwischen den fortbestehenden „Gemeinschaften“ und der parallelen Herausbildung politischer Parteien zu schlagen. Repräsentative Demokratie und Fortbestand unterschiedlicher

sozialer Gruppen sollten miteinander in Einklang gebracht werden.<sup>34</sup> Bei der Verwirklichung des Abkommens werden fortlaufend die Bruchstellen einer solchen Doppelkonstruktion sichtbar. Jede Krise des nordirischen Friedensprozesses offenbart die Schwierigkeiten, hier eine Balance zu halten.<sup>35</sup> Zwar besteht weiterhin die Hoffnung, die demokratischen Strukturen mögen stark genug sein, um diese Spannung auszuhalten. Gleichzeitig aber stürzen die Mühen, tragfähige Arrangements zu finden und den verschiedenen sozialen Gruppen zu vermitteln, deren Repräsentanten immer wieder in das Dilemma, als Personen glaubwürdig an einem gruppenübergreifenden Friedensprozeß mitzuwirken und gleichzeitig ihre eigene Identität und die ihrer sozialen Gruppe angemessen zu erhalten. Diese Gratwanderung erklärt, warum von Tag zu Tag, von Krise zu Krise beide Seiten neue Hindernisse für Fortschritte auf politischer Ebene aufbauen. Offensichtlich hält die Fähigkeit der sozialen Gruppen, sich veränderten äußeren Bedingungen anzupassen, nicht Schritt mit dem eingeleiteten Wandel auf politisch-institutioneller Ebene und der intra-nationalen Beziehungen auf der irischen Insel. Hinzu kommt, daß die Repräsentanten der sozialen Gruppen, wie es scheint, oft genug nicht mit sich selbst im reinen sind, wie sie Wollen und Können miteinander in eins bringen können.

## **5. Vertrauen als Korrelat eines demokratieorientierten Friedensprozesses**

Als Merkmal des seit den neunziger Jahren verfolgten Lösungsansatzes für den Nordirland-Konflikt ist immer wieder dessen Orientierung an demokratischen Herrschaftsverhältnissen herausgestellt worden. Doch ein noch so raffiniert ausgeklügeltes Regelwerk, das ein Demokratiemodell *sui generis* schafft, kann nicht wirksam werden, wenn die Menschen als Bürger und ihre Repräsentanten nicht fähig und bereit sind, sich darauf einzulassen.

Deshalb besteht die Aufgabe der politischen Akteure, kommen sie nun aus Belfast, London, Dublin oder Washington, darin, an die Stelle von sich blockierenden Forderungen Modelle der offenen Interaktion zu nutzen, um gesellschaftlich-politische Konflikte auszutragen. Je mehr dies gelingt, desto mehr Bewegung kommt in die Frontstellung von zunächst unversöhnlich gegenüberstehenden Positionen. Im Zuge einer so gerichteten Entwicklung werden aus den Positionen Interessen. Interessen entbehren eines dogmatisch fixierten Charakters und relativieren positionelle Gegensätze, wie weit diese auch immer in den Bestand von Identitäten eingegangen sind. Nicht mehr ein Maximum zu erreichen steht im Mittelpunkt des Bemühens, sondern das Ansinnen, ein Optimum zu erzielen. Dieses Optimum bestimmt sich durch die Vermittlung identitätsbedingter Positionen mit Interessen, die die anderen Teilnehmenden zur

---

34 Vgl. Paul Gillespie, Optimismus des Verstandes, Pessimismus des Willens. Irland, Europa und 1989, in: *Transit* 18, Winter 1999/2000, S. 132-150, S. 143.

35 Möglicherweise zeigt sich im Laufe der Zeit doch, daß auch bei dem Belfast-Abkommen selbst ein Reparaturbedarf besteht, um den Problemen, die dem Nordirland-Konflikt eigen sind, angemessener begegnen zu können. Konstruktive Gedanken in diese Richtung formuliert Robin Wilson, *The Unworkable d'Hondt*, in: *Fortnight* Nr. 383, February 2000, S. 10-11.

Geltung bringen. Insofern hat das zu gewinnende Optimum ein dreifaches Gesicht: Denn es muß die eigenen Bedürfnisse an Selbstgewißheit befriedigen und zugleich mit den übrigen ein ausweisbares Maß an Übereinstimmung erzeugen. Schließlich muß es einen Verfahrensweg aufzeigen, der erlaubt, beim Fortbestehen positioneller Differenzen Interessenunterschiede so auszutragen, daß Vorstellungen von Gerechtigkeit auf allen Seiten gewahrt bleiben. Ein derartiges Ergebnis ist nur dann tragfähig, wenn es die Handelnden selbst überzeugt, aber auch den sozialen Kollektiven zu vermitteln ist, als deren Repräsentanten sie handeln. Das Ergebnis wären konsolidierte demokratische Herrschaftsverhältnisse.

Für einen solchen Entwicklungsgang sind Glaubwürdigkeit ein essentieller Indikator und Vertrauen eine notwendige Voraussetzung. Beide liegen jenseits verkürzter Machtkalküle, haben aber mit der Qualität von Frieden, getragen von demokratischen Herrschaftsverhältnissen, viel zu tun. Mit Claus Offe ist Vertrauen „als generalisierte und einigermaßen robuste Unterstellung von Wohlwollen und Urteilskompetenz“ auf allen Seiten zu verstehen. Dies haben zunächst die beteiligten Akteure zu erbringen. Sie können im Fall von Nordirland auf die Unterstützung eines entsprechenden Regelwerkes in Gestalt des Karfreitagsabkommens rechnen, wenn sie dies nicht dazu nutzen, es selbst wieder demontieren. Geschähe dies, gelänge es dem nordirischen Friedensprozeß niemals, den Zustand des Nicht-Krieges in einen Friedenszustand zu überführen.

Als George Mitchell am 10. Juni 1999 in Wiesbaden den Hessischen Friedenspreis erhielt, nannte er, ausgehend von seinen eigenen Erfahrungen, einige Prinzipien, die unter dem Aspekt des Vertrauens den Friedensverhandlungen zu Grunde gelegt werden sollten.<sup>36</sup> Dazu zählt zunächst, Optimismus zu vermitteln, daß auch die ärgsten Widrigkeiten überwunden werden können, denn auch hier gilt, mit den Worten von Mitchell: „Konflikte werden von Menschen verursacht und am Leben erhalten. Sie können auch durch Menschen beendet werden.“ Dabei kommt es vorrangig darauf an, der Gewalt zu widerstehen und sich nicht den Gewaltdrohungen zu beugen. Dies erfordert allerdings von Politikern, ungewohnte Wege zu beschreiten und Mut zu Risiken an den Tag zu legen. Dies steht im Gegensatz dazu, daß die meisten Politiker eher durch die Vermeidung von Risiken in ihre Führungspositionen kommen. Schließlich muß bei jeder Friedensinitiative in Rechnung gestellt werden – so Mitchell –, daß „die Umsetzung von Abkommen genauso schwierig und genauso wichtig ist wie das Zustandekommen der Verträge selbst“. Die nach einem feierlich begangenen Verhandlungsabschluß auftauchenden Schwierigkeiten könnten sogar noch größer sein als jene während der Verständigung selbst.

Von alledem erzählt die Geschichte des nordirischen Friedensprozesses eine ganze Menge. Sein Verlauf, der zumindest im Sommer des Jahres 2000 die Wiederherstellung der Autonomie und die Öffnung der IRA-Waffenlager erlebt hat, könnte Anlaß sein, den Worten von George Mitchell noch zwei weitere Gesichtspunkte hinzuzufügen, die für die personen- wie politikbezogene Vertrauensbildung von Relevanz sind:

(1) Der Faktor Zeit: Zeit spielt einerseits als Komposition von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft eine zentrale Rolle. Denn in allen Verhandlungen werden historische Kontroversen zunächst offen oder verdeckt weitergeführt, so daß es darauf ankommen muß, die Berechnungen

---

36 Rede von Herrn Senator George J. Mitchell anläßlich der Verleihung des Hessischen Friedenspreises, Wiesbaden, 10.6.1999, in: HSFK-Standpunkte 6/7, Dezember 1999, S. 12-16. S. 13 f.

gung unterschiedlicher Erfahrungen zur Geltung zu bringen, aber auch Vorbehalte gegenüber einer Zukunft abzubauen, die nicht nur Differenzen fortschreibt. Andererseits kommt der Zeitfaktor zur Geltung, wenn der rechte Moment identifiziert werden muß, an dem ein Wechsel der Positionen zu vollziehen ist. Der nordirische Friedensprozeß hat unterschiedliche Erfahrungen mit dem Setzen von Zeitgrenzen gemacht, bis zu denen eine Lösung zu erreichen wäre. Eine solche hatte zwar beim Abschluß des Karfreitagsabkommens im Jahr 1998 anspornend gewirkt, sich aber bei den Verhandlungen in Hillsborough ein Jahr später als Hemmnis erwiesen, da sie einen Druck erzeugte, der den Verhandlungsparteien keinen Bewegungsspielraum mehr gewährte. George Mitchell hat während des Überprüfungsverfahrens auf beiden Klavaturen gespielt: Er hat von vornherein klar gemacht, daß es sich dabei nicht um ein zeitlich offenes Verfahren handelt, aber in einzelnen Augenblicken genügend Zeit gewährt, um die Divergenzen der Positionen auch auszutragen. Umgekehrt haben die britische und die irische Regierung im Frühjahr 2000 davon abgesehen, sich und die nordirischen Parteien unter Zeitdruck zu setzen, um letztlich nicht als dessen Getriebene dazustehen. Dies hat sich im Endeffekt ausgezahlt.

(2) Das Problem der Transparenz: Auch hier haben es die Verhandlungen mit dem Doppeltgesicht einer solchen Erwartung zu tun. Transparenz nach Innen heißt zunächst, unter den Beteiligten Klarheit darüber herzustellen, was der eigentliche Gegenstand der Verhandlungen ist und wie die Zuständigkeiten verteilt sind. Gelingt die Konzentration darauf, müssen sich die Teilnehmenden darauf einlassen, auf andere Beziehungsmuster zu verzichten – so der Unionistenführer David Trimble auf seinen Sukkurs auf den britischen Premierminister Tony Blair oder Gerry Adams, der Präsident von Sinn Féin, auf seine Appelle an die weltweite irische Diaspora, vor allem in den USA. Die Transparenz nach außen erweist sich als ein noch sehr viel heikleres Gebot. Mitchell machte wiederholt die Erfahrung, daß Übereinkünfte, zu denen man intern gelangt war, später wieder zerredet wurden. Dies geschah vor allem dann, wenn einzelne Verhandlungsteilnehmer während der Beratungen der Presse gegenübertraten und über den Stand der Gespräche Auskunft gaben. Wurden sie mit ursprünglichen Grundsatzpositionen konfrontiert, sahen sie sich in dem Dilemma, als einzelne einen Kompromiß vertreten zu müssen, der das Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen war. Ähnlich erging es den Repräsentanten unterschiedlicher Interessen, wenn sie sich darum bemühten, ihre Anhänger jeweils über den erreichten Stand zu informieren und Rückendeckung dafür zu gewinnen, einer Übereinkunft zuzustimmen. Hier stießen sie auf das Phänomen, daß sich Bewußtsein und Erwartungen in der Gruppe oder Partei noch auf einem Stand befanden, der an den Verhältnissen vor einem Einstieg in die Suche nach einem Kompromiß festhielt. Vor allem die unionistische Seite unter der Führung von David Trimble machte deshalb das Argument geltend, daß jede Lösung, zu der man intern gelange, auch nach außen „verkaufsfähig“ sein müsse. Damit trug Trimble in den Verhandlungsablauf das Moment zweier Geschwindigkeiten hinein, jener der inneren Dynamik und jener der äußeren Lernfähigkeit oder Akzeptanz. Auch im nationalistisch-republikanischen Lager läßt sich diese Divergenz identifizieren, wenn die Verhandlungsführer von Sinn Féin darauf verweisen, daß sie in ihrem Vorgehen das Risiko neuer Spaltungen in ihrem Lager berücksichtigen müssen. Diese erhalten um so mehr Brisanz, da von ihnen neue Terroranschläge und Gewaltdrohungen ausgehen können. Dennoch bleibt das Postulat erhalten, daß eine demokratisch verfaßte Gesellschaft möglichst umfassend über den Gang von Verhandlungen informiert wird, die ihr Schicksal betreffen.

In ihrer Summe stellen solche, auf Erfahrungen gestützte Prinzipien noch keine vollständige Methodologie für Friedensverhandlungen und der Implementierung dar.<sup>37</sup> Auch wenn George Mitchell zu Recht darauf verweist, „daß keine Konflikte genau deckungsgleich sind“, so könnte der Umgang mit dem Nordirland-Konflikt doch eine produktive Kraft entwickeln, die über die Bewältigung der konkret anstehenden Probleme hinausweist und auch für andere Konfliktsituationen anleitend wirkt. Dabei ist zu berücksichtigen, wie der nordirische Friedensprozeß an vielen Augenblicken seiner Geschichte offenbart, daß dessen Protagonisten sich gleichzeitig in und zwischen verschiedenen Mustern sozialer, kultureller und politischer Beziehungen bewegen. Diese wirken fortwährend aufeinander ein, ohne daß die Übergänge für die Handelnden wie für die Beobachtenden deutlich erkennbar sind. Werden den Akteuren zunächst bestimmte Rollen zugeschrieben, so zeigt sich – je länger der Prozeß sich hinzieht –, daß sie sich zunehmend diese Rollen aneignen und sich Bühne und reales Geschehen verhängnisvoll mischen. Wahrnehmungsdefizite häufen sich, und Handlungspotentiale und -optionen werden über- oder unterschätzt. Denn die Akteure frönen ihrer Neigung, dieselben Spiele zu wiederholen, ohne auf früher erreichte Fortschritte Rücksicht zu nehmen. Darin werden sie bestärkt, wenn sie sich ins Bewußtsein rufen, was der Friedensprozeß eigentlich von ihnen verlangt, nämlich Grundpositionen aufzugeben, die Ausdruck individueller wie kollektiver Identitäten sind. Nicht ohne Grund ist in Nordirland die Forderung an die Politiker gängig, als erste oder gemeinsam „to jump“, zu springen.

Ist aber ein derartiger Moment im Friedensprozeß erreicht, zeigt sich, wie groß tatsächlich das Vertrauen bei allen Beteiligten auf einander sowie auf die im Belfast-Abkommen vereinbarten Verfahrensregeln eines demokratisch legitimierten Herrschaftsmodells sind. Besinnen sich die politischen Akteure ihrer Bindungen an die konfligierenden sozialen Gruppen und Traditionen, so zögern sie und türmen neue Hindernisse auf. Lassen sie sich auf die Zusagen von Autonomie und Rechtsstaatlichkeit ein, so vollziehen sie in den Augen ihrer eigenen Anhänger und des staunenden Publikums mutige Schritte. Dies geschah im Zuge des Mitchell-Verfahrens mit der Zusage von David Trimble seitens der Unionisten, mit den Nationalisten und Republikanern in eine gemeinsame Exekutive einzutreten. Jedoch hatte sich Trimble mit einem Ultimatum, das zwei Monate später wirksam werden sollte, bereits den Rückzug offen gehalten, dessen Realisierung dann auch prompt zum Zusammenbruch des bis dahin Erreichten führte. Um so heikler war es, drei Monate später – im Mai des Jahres 2000 –, diesen Schritt erneut zu unternehmen. Er wurde jedoch mit weitreichenden Zugeständnissen der größten paramilitärischen Organisation, der IRA, belohnt, einen tatsächlich verifizierbaren Akt der Vertrauensbildung zu vollziehen, als sie einige ihrer Waffenlager unabhängigen Inspektoren öffnete.

Im Blick auf die Charakteristika eines Friedensprozesses in einem „festgefahrenen Konflikt“, zu denen auch der Nordirland-Konflikt zählt, lassen sich drei Schlußfolgerungen ziehen: (1) Ein Wandel vollzieht sich nicht ruck- oder schlagartig, sondern unter diffizilen, labilen Bedingungen. Zögerlich, tastend bewegen sich die Protagonisten vorwärts, nicht wissend, wie tragfähig die verabredeten Verfahren, wie glaubwürdig die Bekenntnisse zum Gewaltverzicht und zum wechselseitigen Respekt sind. Appelle an die politisch Verantwortlichen, Mut zu zeigen und sicher gewöhntes Hinterland aufzugeben, um eine bessere Zukunft zu erlangen – wie sie aus Kirchen, Wirtschaft und Gesellschaft kontinuierlich artikuliert werden –, mögen momentan

---

37 Vgl. Volkan 1999 (Anm. 7), S. 222 ff.

Zuspruch vermitteln, helfen aber wenig, wenn es gilt, Widersacher in den eigenen Reihen zu überzeugen und sich hinreichend Rückhalt zu verschaffen. Je weiter der Wandel voranschreitet, desto größer werden die Risiken, im Fall eines Scheiterns all das zu verlieren, was bis dahin an institutionellem Zugewinn, gesellschaftlicher Entwicklung und persönlichem Vertrauen erreicht worden ist. Gerade die Momente, der drohenden Katastrophe ins Gesicht zu sehen, und das Gefühl, dem Gesetz der Tragödie nicht entkommen zu können, üben einen verhängnisvollen Sog aus, doch in der überkommenen Konfliktformation zu verharren.

(2) Das, was nordirischer Friedensprozeß genannt wird, ist noch keine sich selbst tragende Entwicklung. Akteure und Strukturen zaudern, die Entwicklung auf einem vorgezeichneten und konsentierten Wege selbst weiterzuführen. Angesichts des Defizits an Vertrauen bedarf es immer wieder des Rückgriffs auf externe Personen und Institutionen, damit die verschiedenen, zum Teil einander bedingenden Krisenmomente überwunden werden. So hilfreich solche Interventionen auch jeweils waren und sind, führen sie doch den für das Geschehen Verantwortlichen vor Augen, wie bescheiden die eigenen Handlungsoptionen tatsächlich sind bzw. wahrgenommen werden. Ginge der Friedensprozeß in eine sich selbst tragende Entwicklung über, wäre eine neue Form von Normalität erreicht, die sich grundsätzlich von jener der vorangegangenen Jahrzehnte unterscheidet, während derer Gewalt und Konfrontation den Ton angaben. Eine solche Normalität hat Nordirland noch nicht erreicht, auch wenn in den zurückliegenden Wochen und Monaten immer wieder ein Schimmer davon zu sehen war.

(3) Schaut man auf die Ereignisse vor und nach Abschluß des Belfast-Abkommens im April des Jahres 1998, zeigt sich, daß der Gehalt des nordirischen Friedensprozesses letztlich darin bestanden hat und besteht, durch Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen und der personalen Interaktionen der Akteure den Kreis der handelnden Personen über Schwellen des Mißtrauens, ja der Feindschaft hinüber zu retten, beginnend mit der Neuorganisation des britisch-irischen Verhältnisses, über die verträgliche Regelung unter den politischen Parteien in Nordirland bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die politischen Repräsentanten lernten, einander auch als Menschen zu vertrauen und sich auf das getroffene Arrangement tatsächlich einzulassen. Jede dieser Schwellen manifestierte sich als Moment, der als „Krise“ bezeichnet und empfunden wird. Der sogenannte Friedensprozeß bewegt sich faktisch von Krise zu Krise, in denen ein Scheitern immer wieder wahrscheinlich ist. Es hat den Anschein, als lebe er letztlich von den Krisen und den von ihnen provozierten Kräften und Phantasien, diese zu bewältigen. Dramatische Akzente wie die rasche Abfolge von Treffen, die Bilder übernächtiger Gesichter der Delegationen, Gerüchte über geheime Absprachen oder das Warten auf einen Durchbruch unterstreichen eine solche Wahrnehmung – ebenso wie die nicht enden wollende Hoffnung, daß jedes erneut aufgeworfene Problem auch seine angemessene Lösung finden möge. Wenn dem so ist, wird die Geschichte des nordirischen Friedensprozesses und seiner Krisen noch weiter geschrieben werden müssen, auch wenn langsam Vertrauen Einzug hält und die Demokratie an Boden gewinnt.