

**Bernhard Moltmann**

# **Nordirland: Die Außenwelt der Innenwelt**

**Die externe Dimension einer Konfliktgeschichte**

**HSFK-Report 11/2007**



**Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

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

E-Mail: [moltmann@hsfk.de](mailto:moltmann@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-937829-59-3**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

### *Transformation des Konflikts*

Die erste Hälfte des Jahres 2007 hat in Nordirland positive Ereignisse gesehen, die sich noch vor zwölf Monaten selbst gutwillige Beobachter kaum hätten vorstellen können. Sie dokumentieren die Transformation eines Konflikts, der jahrzehntelang als unlösbar galt. Er hat seine Gewaltförmigkeit verloren. Politisch-institutionelle Mechanismen regeln Interessendivergenzen zwischen jenem Lager, das an einer Bindung von Nordirland an das Vereinigte Königreich festhält, und jenem, das eine Vereinigung mit der Republik Irland anstrebt. Sie eint das Anliegen, Wirtschaft, Bildung und Infrastruktur des Landes so zu modernisieren, dass sie mit anderen Teilen des britischen Archipels konkurrenzfähig werden. Mit Schottland und Wales, die nach Autonomie im Vereinigten Königreich streben, wachsen Nordirland neue Partner zu, abgesehen von den schon reifenden Früchten einer guten Beziehung mit dem Süden der irischen Insel.

Der Nordirland-Konflikt ist von seinen Protagonisten, aber auch von Wissenschaft und Medien vorrangig unter dem Blickwinkel der Antagonismen zwischen der vergleichsweise kleinen unionistischen Mehrheit und der relativ großen nationalistisch-republikanischen Minderheit interpretiert worden. Dahinter ist das Interesse an der externen Dimension des Konflikts zurückgetreten. Gleichwohl verweisen historische Verläufe und strukturelle Gegebenheiten darauf, dass das innere Geschehen immer ein Reflex des Äußeren war und ist. Gerade die Wiederentdeckung der äußeren Aspekte der Konfliktgeschichte erhellt die Hintergründe der rasanten Entwicklung in den zurückliegenden Monaten.

### *Osmose von Innen und Außen*

Zum einen lässt sich die Formation, die gemeinhin als Nordirland-Konflikt firmiert, darauf zurückführen, dass die Teilung der irischen Insel im Jahr 1921 zunächst mit dem irischen Freistaat und dann der späteren Republik Irland im Süden einen neuen Staat geschaffen hat, während der Nordosten, das heutige Nordirland, beim Vereinigten Königreich verblieb. Zum anderen diente das gemeinsame Management des nordirischen Friedensprozesses durch London und Dublin als Katalysator dafür, die historisch belasteten Beziehungen zwischen zwei souveränen Staaten, von denen einer einmal die Kolonialmacht, der andere dessen älteste Kolonie war, zu egalisieren. Der jetzige Zustand wäre unter solcher Perspektive als Abschluss einer langen, tragischen Geschichte der Dekolonialisierung auf den britischen Inseln zu werten, mit dem sich auch der Nordirland-Konflikt erledigt.

In der nordirischen Konfliktgeschichte mischen sich Aspirationen einer Nation auf Unabhängigkeit und Selbstbestimmung auf der irischen Insel und das Beharren der unionistischen Bevölkerungsgruppe in Nordirland auf den Bindungen an die britische Krone. Seinen Niederschlag fand dies in einer Teilung des Eilands. Nur der Süden wurde im Jahr 1921 selbstständig, während der Nordosten beim Vereinigten Königreich verblieb. Die

Grenze schuf vertrackte Beziehungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten in den jeweiligen Staatswesen und territorialisierte soziale, politische und religiöse Gegensätze. Vierzig Jahre später rückte Nordirland mit dem Ausbruch der „troubles“, hervorgerufen durch Proteste der katholischen Bevölkerungsgruppe gegen Diskriminierung, Verweigerung von bürgerlichen Freiheiten und Ausschluss von politischer Partizipation, wieder auf die politische Agenda. Doch hatte sich der internationale Kontext verändert: Mit der Republik Irland war ein Staat mit territorialen Ansprüchen auf den Norden auf den Plan getreten; im Jahr 1973 wurden das Vereinigte Königreich und die Republik Mitglieder der Europäischen Union; die USA begannen, Einfluss auf die nordirischen Vorgänge zu nehmen. Gleichzeitig trug ein gesteigertes Interesse der Weltöffentlichkeit an dem Konflikt zu dessen Internationalisierung bei.

### *Nahe und ferne externe Akteure*

Eine Neuausrichtung des britisch-irischen Verhältnisses zeigte sich zum ersten Mal beim Abschluss des Anglo-Irish Agreement von 1985. In ihm erkannte das Vereinigte Königreich die Republik Irland als legitimen Partner bei einer Regelung der nordirischen Angelegenheiten an. Im Gegenzug akzeptierte die Republik den derzeitigen Status von Nordirland als Teil des Vereinigten Königreichs. Von nun an operierten das Vereinigte Königreich und die Republik Irland im Blick auf Nordirland auf Augenhöhe jenseits des Streits lokaler Akteure. Das Belfast-Abkommen von 1998 sah intern eine Machtteilung zwischen beiden Bevölkerungsgruppen gemäß dem Konzept der Konkordanzdemokratie, rechtsstaatliche Garantien und eine Polizeireform vor, begleitet von einer Demobilisierung paramilitärischer Organisationen. Außerdem suchte man Nordirland mit anderen Teilen des Vereinigten Königreichs zu verschränken und die Beziehungen des Nordens mit dem Süden auf der irischen Insel sowie die Kooperation zwischen London und Dublin zu intensivieren.

Der Wandel im britisch-irischen Verhältnis mit seinen konstruktiven Auswirkungen auf den Nordirland-Konflikt wäre nicht möglich gewesen, hätte er nicht Förderung durch ferne externe Akteure gefunden. Hier waren es vor allem Teile der großen irischen Diaspora in den USA, die sich zunächst für die Belange der in Nordirland diskriminierten Katholiken stark machten. Später wurden sie zum Fürsprecher eines Ausgleichs zwischen Nationalisten-Republikanern und Unionisten. US-Präsidenten und Parlamentarier übten Druck auf die britische Regierung aus, die nationalistisch-republikanischen Anliegen zu respektieren, und ermunterten die irische Seite zum Arrangement mit London. Gleichzeitig ließen sich aus dem Umfeld der Diaspora externe Fachleute für die Besetzung von Kommissionen zur Bearbeitung strittiger Sachfragen rekrutieren. Für das Gelingen des nordirischen Friedensprozesses war schließlich nicht unerheblich, dass die Diaspora erhebliche Finanzmittel für die Überwindung zerrütteter wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse in Nordirland und in den Grenzregionen mobilisierte.

Die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs und der Republik Irland in der Europäischen Union bot ein weiteres Erfahrungsfeld für Zusammenarbeit. Zudem lancierte die EU erfolgreiche Programme, um den Friedensprozess in Nordirland zu fördern und nega-

tive Auswirkungen der Grenze zwischen zwei Wirtschafts-, Währungs- und Rechtsgebieten auf der irischen Insel zu mindern. Der Europarat tat das Seinige, um der Sicherung der Menschen- und Bürgerrechte gegenüber staatlicher Willkür, vor allem seitens britischer Instanzen bei deren Bekämpfung von paramilitärischen Organisationen und deren Unterstützern, Nachdruck zu verleihen.

Das Bild der Einwirkung von dem Außen auf das Geschehen in Nordirland umfasst zudem die Rezeption internationaler Konfliktlagen durch die nordirischen Kontrahenten, so im Nahen Osten, in Südafrika, auf Zypern und Sri Lanka oder auf dem Balkan. Dabei sucht man nach Identifikationsmöglichkeiten mit der einen oder anderen Seite.

Die Internationalisierung des Nordirland-Konflikts entzog die Kontroversen gleichsam der Quarantäne durch die britische Innenpolitik. Außerdem weitete sich der Horizont der lokalen Akteure, und internationale Expertise in Frieden schaffenden Maßnahmen floss ein. Allerdings entlastete die Internationalisierung auch die internen Kontrahenten, sich selbst um ein verträgliches Miteinander zu bemühen, und machte sie abhängig von welt-politischen Konjunkturen.

#### *Nordirland als positives Beispiel für einen Friedensprozess*

Heute kann Nordirland als Beispiel eines gelingenden Friedensprozesses gewertet werden. Dessen gemeinsames Management durch London und Dublin hat sich letztlich ausgezahlt. Dabei hat Nordirland aus der personellen Kontinuität und dem Engagement der Spitzen beider Regierungen Nutzen gezogen. Hinzu kommen günstige wirtschaftliche Begleitumstände und ein wohlwollendes internationales Umfeld. Diese Voraussetzungen sind in den wenigsten Fällen ähnlich gelagerter Konfliktkonstellationen gegeben.

Dennoch erlaubt die Analyse der Verschränkungen von Innen und Außen, wie sie sich im Nordirland-Konflikt exemplarisch findet, verallgemeinerungsfähige Schlussfolgerungen: Einerseits hat das Eigeninteresse zweier Staaten an gedeihlichen Beziehungen den internen Kontrahenten die Möglichkeit zu entzogen, eigene Kontroversen ins Außen zu projizieren. Doch werden beide Regierungen auch in Zukunft weiterhin als Garanten der neuen institutionellen Regelungen präsent bleiben müssen. Andererseits werden erheblich Finanzmittel vonnöten sein, um der Nach(bürger)kriegsgesellschaft wirtschaftlich auf die Beine zu helfen. Die größten Risiken liegen schließlich im praktischen Umgang mit dem implementierten Modell der Konkordanzdemokratie für die Selbstverwaltung. Gelingt in Nordirland die Umsetzung dieses Ansatzes, wäre ein Muster geschaffen, wie sich Konflikte, die sich aus dem Zusammenleben von Gruppen unterschiedlicher Traditionen und abweichender Zukunftsoptionen auf einem umstrittenen Territorium gewaltfrei verregeln lassen. Die erfolgreiche britisch-irische Kooperation hätte daran einen erheblichen Anteil.



## **Inhalt**

1.	Zwei Photos und der Rat eines Poeten	1
2.	Wanderungen des Konflikts	3
2.1	Staatsbildungen auf der irischen Insel	4
2.2	Der Nordirland-Konflikt als Gegenstand internationaler Politik	6
3.	Die nahen Externen	8
3.1	Auf dem Weg zu einem neuen britisch-irischen Verhältnis	9
3.2	Britisch-irische Vorgaben zur Regelung der nordirischen Herrschaftsverhältnisse	11
4.	Die fernen Äußeren	15
4.1	Die transatlantische Dimension	15
4.2	Die europäische Dimension	19
4.3	Virtuelle äußere Mitspieler	21
5.	Der nordirische Friedensprozess: Ausblick auf andere Konfliktlagen	24
	Literatur	28





## 1. Zwei Photos und der Rat eines Poeten

Bilder, Photos allemal, sagen oft mehr als Worte. Sie übermitteln eine Wirklichkeit, von deren Wahrhaftigkeit sich der Betrachtende selbst überzeugen kann. Umso verstörter lassen sie ihn zurück, wenn sie etwas zeigen, was nach dem Stand aller Dinge unwahrscheinlich ist, aber stattgefunden hat. Solche Eindrücke mögen die Menschen in Nordirland umgetrieben haben, als sie am 26. März 2007 auf ihren Fernsehbildschirmen Bilder von Ereignissen im Stormont Castle, dem Sitz der nordirischen Parlamentarischen Versammlung, sahen. Dort hatten Rev. Dr. Ian Paisley, der Gründer der Free Presbyterian Church und Vorsitzender der Democratic Unionist Party (DUP), und Gerry Adams, vermutlich ein ehemaliges Mitglied der Irish Republican Army (IRA) und heutiger Präsident der republikanischen Partei Sinn Féin, wohlgenut den Einstieg in eine gemeinsame Regierung verkündet. Das Bild dokumentierte: In Nordirland war etwas Neues geschehen. Die Exponenten gegensätzlicher politischer Lager in einem der längsten gesellschaftlichen und politischen Konflikte in Europa der jüngeren Geschichte waren übereingekommen, die Geschicke von Land und Leuten in die Hand zu nehmen.<sup>1</sup>

Ein großer Bahnhof mit internationaler Beteiligung fand am 8. Mai 2007 anlässlich der Vereidigung der Regierung aus Unionisten, Nationalisten und Republikanern statt. Dabei entstand ein weiteres Photo, das die neuen Verhältnisse in Nordirland dokumentierte. Nach dem offiziellen Akt im Parlamentssaal fanden sich die zentralen Figuren im Büro des jetzigen Ersten Ministers, Ian Paisley, ein. Die Aufnahme zeigt, wie dieser und der zweite Erste Minister, Martin McGuinness aus den Reihen der Sinn Féin, bequem je in einem breiten Sessel Platz genommen hatten. Auf einem Sofa hatten sich dagegen der irische Premierminister Bertie Ahern, sein britischer Kollege Tony Blair und dessen Nordirland-Minister, Peter Hain, zu drängeln. Das „Verlobungssofa“ war nicht von dem neuen Paar aus Unionisten und Republikanern besetzt, sondern von den Spitzen der beiden Regierungen, die über zehn Jahre hinweg auf dies Ereignis hingearbeitet hatten.

Mit den Vorgängen im Frühjahr 2007 ist der Nordirland-Konflikt wieder im Inneren angekommen. Das Verhältnis zwischen dem Innen und dem Außen ordnet sich neu, und zwar mit einer Geschwindigkeit, die die Nordiren und die ganze Welt überrascht. Nun scheint sich das zu erfüllen, was Auguren schon lange als fälliges „Endspiel“ prognostiziert hatten (Mallie/McKittrick 2001). Zugleich eröffnet sich ein neuer Blick auf die Geschichte des Konflikts. In den zurückliegenden Jahrzehnten hatten sich Kommentatoren und Wissenschaft vor allem mit den innergesellschaftlichen Ursachen der Auseinandersetzungen und der Suche nach einem gewaltfreien Zusammenleben zweier Bevölkerungsgruppen unterschiedlichen Herkommens und Zukunftsbilder auf dem nordirischen Territorium beschäftigt. Demgegenüber war die äußere Dimension der Konfliktkonstellation weitgehend außer Acht geblieben (Guelke 2005: 189; Tonge 2006: 13-26). Ziel dieses Reports ist

---

1 Der Text entstand im Rahmen des HSFK-Kernprojekts „Der Beitrag extern induzierter Demokratisierung zur Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften“ im Programmbereich III „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“. Für Durchsicht und Kommentierung eines ersten Entwurfs danke ich Marcel Baumann (Arnold Bergsträsser Institut, Freiburg i. Brsg.), Una Becker, Thorsten Gromes, Andreas Haidvogel und Bruno Schoch (alle HSFK).

es nun, diesem Defizit abzuhelpfen. Um die Ungleichgewichte in Analyse und Bewertung der nordirischen Konfliktdynamik zu korrigieren, widmet er sich den externen Aspekten der Konstellation. Dabei stehen zwei Fragen im Vordergrund: (1) Wie stehen Außen und Innen während der Herausbildung und Zuspitzung des Konflikts zueinander? (2) Welche Rolle haben externe Akteure gespielt, um den Nordirland-Konflikt in sein heutiges Stadium zu führen?

Die Bearbeitung der ersten Frage stützt sich auf die Einsicht, dass Nordirland ein eindrucksvolles Beispiel dafür ist, wie sehr sich innergesellschaftliche und politische Entwicklungen an „machtvolleren“ Geschichten in ihrem Umfeld orientieren und diese in eigenen Auseinandersetzungen spiegeln (Greenberg 1975: 178). Bei der Klärung der zweiten Frage kommt die Hypothese zum Zuge, dass das gemeinsame Management des nordirischen Friedensprozesses durch das Vereinigte Königreich und die Republik Irland als Katalysator für eine Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Staaten auf dem britischen Archipel diene. Als dies erreicht war, sahen sich die nordirischen Kontrahenten ihrer konträren äußeren Projektionsflächen beraubt, und es war der Weg für eine pragmatische Herangehensweise an die Kontroversen vor Ort geebnet, dem sich auch die Protagonisten im unionistischen und nationalistisch-republikanischen Lager nicht verweigern konnten. Das mag nicht ausschließen, dass im Frühjahr 2007 ein geeigneter Moment, ein *Kairós*, gegeben war. Es stand der absehbare Rücktritt des britischen Premierminister Tony Blair an, der sich in seiner zehnjährigen Amtszeit so intensiv wie keiner seiner Vorgänger um eine Regelung des Dauerkonflikts auf britischem Staatsgebiet gekümmert hatte. In der gleichen Zeit sah sich sein irischer Partner, Bertie Ahern, Neuwahlen gegenüber. Beiden Politikern war daran gelegen, ihre langjährigen Mühen um Nordirland mit einem Erfolg abzuschließen.

Gleichwohl sind zwei Vorbehalte in Rechnung zu stellen. Zunächst darf die Rede von Innen und Außen nicht die Vorstellung von vermeintlich stabilen Aggregatzuständen überstrapazieren. Beide Sphären durchdringen sich immer wieder aufs Neue. Zugleich nehmen gerade die internen Kontrahenten, also die Konfliktparteien in Nordirland, das Äußere unterschiedlich wahr. Für den unionistisch orientierten Teil der nordirischen Bevölkerung und ihre politischen Repräsentanten ist das Vereinigte Königreich kein Äußeres. Vielmehr empfinden sie sich als dessen integraler Bestandteil. Mit der Republik Irland tritt aus ihrer Sicht ein externer Akteur auf den Plan, der wiederum für die nationalistisch-republikanische Seite kein Externer ist, sehen sie sich doch durch die Teilung der Insel von ihren Landsleuten im Süden getrennt. Für sie ist das Vereinigte Königreich eindeutig ein Äußerer. Damit stellt sich einer Analyse der Beziehungen zwischen Innen und Außen im Nordirland-Konflikt das Dilemma, dass sich zwar innerhalb eines territorial definierten Raumes die Konfliktparteien, ihre Positionen und Interessen eindeutig unterscheiden lassen, die Außenperspektive aber kontrovers bleibt.

Um sich nicht in diesen Aporien zu verfangen, stützen sich die folgenden Überlegungen auf das Kriterium der Souveränität und sehen als Außen die jeweiligen Staaten und deren Regierungen. Dabei unterscheiden sie räumlich zwischen nahen und fernen Akteuren. In einem ersten Schritt wird untersucht, wie der Nordirland-Konflikt zu dem geworden ist, was er ist. Hinter dieser Formulierung steht die Vermutung, dass erst die Konsti-

tuierung eines Außen auf der irischen Insel in Gestalt zunächst des irischen Freistaats und dann der Republik Irland dem Konflikt jene Schärfe verliehen hat, die über Jahrzehnte hinweg sein Kennzeichen gewesen ist. Ein weiterer Schritt widmet sich dann der Besichtigung der äußeren Akteure und ihrer Einflussnahme auf das Geschehen in Nordirland, bevor schließlich Bilanz gezogen und Perspektiven eröffnet werden.

Bei einem solchen Vorgehen erweist sich jenseits aller sozialwissenschaftlicher Expertise über die Wechselwirkung von Innen und Außen (vgl. Stedman 2002: 6f) ein methodischer Hinweis als hilfreich, den der deutsche Schriftsteller Peter Handke im Jahr 1969 einer Sammlung von Gedichten und Texten unter der Überschrift „Die Innenwelt der Außenwelt der Innenwelt“ vorangestellt hat. Dort heißt es: „Jeder Satz hat eine Geschichte. Ergebnis ist, dass die satzweise Bestimmung der Außenwelt sich zugleich als Beschreibung der Innenwelt [...] erweist, und umgekehrt und wieder umgekehrt“ (Handke 1969/2006, Vorwort). Mit dieser Aussage stellt Peter Handke fest, dass alles Geschehen im Inneren zugleich ein Reflex des Äußeren ist, wie dies auch umgekehrt gilt. Ferner mahnt er, sich stets des historischen Charakters dieser Wechselbeziehung zu vergewissern. Ohne sie bleibt jede Konstruktion des Verhältnisses zwischen Innen und Außen blutleer. Und schließlich leiht er seine Formulierungen für den Titel dieses Reports.

## 2. Wanderungen des Konflikts

Historisch gesehen hat sich das Verhältnis zwischen dem Innen und dem Außen dessen, was als „Nordirland-Konflikt“ firmiert, in vier Phasen verändert: Zunächst wurde etwas Äußeres zu einem Inneren, dann trat durch Grenzziehung und Verselbstständigung etwas Neues, teils Äußeres, teils Inneres, auf. Im weiteren Verlauf bemühten sich Externe um das Innere, und schließlich beginnt mit den jüngsten Ereignissen die Steuerung der aufgebauten Konfliktdynamik in die Hände interner Akteure zurückzuwandern. Begleitet wurden diese Phasen von einer Justierung der Balance im nahen äußeren Umfeld, nämlich zwischen dem Vereinigten Königreich und der heutigen Republik Irland.

Hintergrund dafür sind die geographischen, demographischen und ökonomischen Ungleichgewichte auf dem britischen Archipel, die Irland als kleine Insel hinter der großen britischen Insel sehen. Folgt man Vorstellungen der „British Isles Maps Images“ (Guelke 2001: 231), so fallen sofort die Größenunterschiede zwischen Nordirland, der Republik Irland und Großbritannien ins Auge: Das nordirische Territorium ist mit 13.576 qkm in etwa so groß wie das englische Yorkshire oder das deutsche Bundesland Schleswig-Holstein (Republik Irland: 70.273 qkm; Großbritannien: 249.910 qkm). Die Einwohnerzahl wird im Jahr 2002 für Nordirland mit 1,7 Millionen angegeben (Republik Irland: 3,9 Millionen; Großbritannien: 60,1 Millionen). Entsprechend unterschiedlich sind auch die Wirtschaftsleistungen: Das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen betrug im Jahr 2000 (Angaben in ECU/EURO) in Nordirland 34.352 Millionen, in der Republik Irland 102.910 Millionen und in Großbritannien 1,6 Milliarden. Beschäftigt waren im Jahr 2001 in Nordirland 0,7 Millionen Menschen, in der Republik Irland 1,7 Millionen und in

Großbritannien 28,2 Millionen (nach NISRA/CSO 2003). Zu diesen Disparitäten kommen auf der gesamten irischen Insel die prekären Hinterlassenschaften einer Jahrhunderte währenden britischen Kolonialherrschaft.

## 2.1 Staatsbildungen auf der irischen Insel

Mit dem Act of Union von 1800 war Irland Teil des Vereinigten Königreichs geworden und entsandte seitdem eigene Vertreter ins Oberhaus und Unterhaus. Dieser Schritt, dem eine Angleichung der Finanzverwaltung und Steuergesetzgebung folgte, galt als Reaktion auf das erste Aufwallen einer irischen Unabhängigkeitsbewegung im Jahr 1798. Er sollte die wachsende Instabilität im unmittelbaren britischen Herrschaftsbereich auffangen und gleichzeitig den kolonialen Status der irischen Insel transformieren. Seinerzeit begrüßte die katholische irische Bevölkerung die Union in der Hoffnung auf eine Gleichstellung mit den Briten, während bei dem protestantischen Bevölkerungsteil die Furcht umging, sie erhielten auf Grund der geringeren Zahl an Wählern eine ungenügende Repräsentanz in den politischen Körperschaften. Allerdings kehrten sich angesichts uneingelöster Erwartungen an die Union rasch die Vorzeichen um: Die katholische Mehrheitsbevölkerung wandte sich ab, während die Protestanten, sowohl die Elite als auch der ländliche Teil, die Union eher als Garantie ihrer Existenz sahen. Wirtschaftlicher Niedergang, religiöse Gegensätze und politische Vernachlässigung hielten an und bereiteten den Nährboden für Unruhen, Separationsbewegungen, Hungersnöte und andauernde Auswanderung. Irland wurde kein gleichberechtigter Teil des britischen Staatswesens (nach: Connolly 1998; Hickey/Doherty 2003; vgl. Kandel 2005: 43-50 und Elvert 1994).

Spätere Anläufe, auf irischem Boden einen Modus der Eigenverwaltung zu etablieren, der gleichzeitig den Status der Union bewahren sollte (1886-1912/14), gerieten rasch in die Mühlen parteipolitischer Auseinandersetzungen im britischen Parlament, hätten sich doch bei ihrem Erfolg die Mehrheitsverhältnisse verändert. Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges im Jahr 1914 machte allen Kontroversen sowie den seit 1912 gewaltsamen Pressionen für oder gegen ein solches Herrschaftsmodell ein Ende. Mit dem Widerstand der protestantischen Bevölkerung im Nordosten der Insel gegen eine gesamtirische Eigenverwaltung und dem nach Unabhängigkeit rufenden Teil der republikanischen Bewegung in den übrigen Landesteilen, die im Osteraufstand von 1916 in Dublin einen symbolträchtigen Höhepunkt erreichte, gingen die Ereignisse rasch über die Lösungsansätze aus den Vorkriegsjahren hinweg. Während irischstämmige Protestanten und Katholiken im Ersten Weltkrieg in britischen Heeren einen hohen Blutzoll entrichteten, waren die Iren in der Heimat entzweit und bei Kriegsende in Auseinandersetzungen mit britischen Truppen verstrickt.

Mit dem Government of Ireland Act von 1920 leitete die britische Regierung die Teilung der irischen Insel ein, als sie Parlamente in Belfast und Dublin einsetzte. Schon hier spielten Rücksichtnahmen auf die US-Politik eine Rolle. Großbritannien sah in der Neuausrichtung seiner Irland-Politik die Möglichkeit, US-Präsident T. Woodrow Wilson in seinem Bemühen um eine Ratifizierung der Versailler Verträge durch den amerikanischen

Kongress zu unterstützen, indem es die inneramerikanische Stimmung zu dessen Gunsten zu beeinflussen suchte. Im Jahr 1921 folgte mit dem Anglo-Irish Treaty ein Friedensschluss mit den republikanischen Rebellen im Süden. Als Resultat entstanden auf der irischen Insel zwei, durch eine neue Grenze<sup>2</sup> voneinander getrennte politische Einheiten: im Nordosten sechs Grafschaften unter unionistischer Kontrolle als Bestandteil des Vereinigten Königreichs (Boyce 1996), und aus den übrigen 26 Grafschaften ein Staat mit beschränkter Souveränität, der irische Freistaat. Dieser versank in den folgenden Jahren in einen bitteren Bürgerkrieg zwischen denjenigen, die die von Großbritannien gewährte, aber eingeschränkte Unabhängigkeit als einziges, von der Vormacht zu erreichende Zugeständnis ansahen, und jenen, die unbeirrt am Ziel eines geeinten, vollkommen von Großbritannien unabhängigen Staatswesens festhielten. Letztlich setzte sich die pragmatische Linie durch, aber um den Preis, dass radikale Attitüden in den Kanon der *raison d'être* des neuen Staatswesens eingingen und der Riss in der irischen Gesellschaft teils offen, teils verdeckt fortbestand.

Erst im Jahr 1948 trat der Freistaat aus dem britischen Commonwealth aus und proklamierte die Republik Irland. Großbritannien reagierte darauf mit dem Ireland Act (1949). Er bestätigte, dass Nordirland ein unveräußerlicher Teil des Herrschaftsbereichs der britischen Majestät sei (Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland). Gleichwohl blieb der besondere Status von Nordirland im britischen Staat bewahrt. Es entsandte zwar Abgeordnete ins britische Parlament, unterstand aber gleichzeitig einer unionistisch kontrollierten Selbstverwaltung. Die britische Regierung und das Parlament in Westminster interessierten sich nicht für nordirische Probleme und mischten sich nicht in dortige Angelegenheiten ein. Für die in Nordirland herrschenden Unionisten war auf diese Weise „the best of all possible worlds“ hergestellt. Sie hatten in ihrem Herrschaftsbereich die Mehrheit. Gleichzeitig wussten sie mit Großbritannien einen starken Rücken hinter sich gegen jeden vom Süden ausgehenden Versuch, die irische Insel politisch zu einigen, was sie in eine Minderheit gedrängt hätte (Arthur 2000: 46).

Mit den Vertragswerken von 1920 und 1921 war zwar die Situation auf der irischen Insel pazifiziert, aber keine der strittigen Fragen gelöst (Mansergh 1991). Die Grenzziehung, die 1925 gegenüber dem Völkerbund notifiziert wurde, trennte die um Machterhalt, Status und Partizipation ringenden Bevölkerungsgruppen nicht, sondern schuf vertrackte Verhältnisse zwischen Mehrheiten und Minderheiten in beiden Teilen der Insel: In Nordirland waren es die katholischen Bewohner, die unter die Mehrheitsherrschaft der Unionisten gerieten, im Süden die Minderheit der Protestanten, die sich im katholisch geprägten Freistaat zurechtfinden musste. Mit der neuen Grenze territorialisierten sich politische und gesellschaftliche Konfliktlagen. Dies hatte zur Folge, dass sich die Unionisten in das Gefühl einer ständigen Bedrohung ihres Bestands und ihres Territoriums einzurichten hatten und die Nationalisten ungebrochen Anlass fanden, auf Selbstbestimmung und Wiedervereinigung der irischen Insel zu pochen. Heute ist die Grenze allerdings Teil des Alltags auf der irischen Insel geworden. Schon im Jahr 1996 lehnten in einer Umfrage 89

---

2 Die Grenze ist 412 km lang. Ihr verschlungener Verlauf zeigt sich schon daran, dass sie dreimal länger ist als die Entfernung zwischen der im extremen Südosten von Nordirland gelegenen Stadt Newry, Co. Down und der Stadt (London)Derry im nordirischen Nordwestzipfel (Heslinga 1979: 51).

Prozent der Menschen in der Republik Irland ab, für ihre Beseitigung Leib und Leben zu opfern; in Großbritannien waren 81 Prozent der gleichen Meinung und in Nordirland 80 Prozent (Anderson/Bort 1999: 22).

So unterschiedlich die politischen Einheiten auf der irischen Insel auch ausgerichtet waren, so ähnlich waren sie sich doch in Vielem: Beide kämpften mit der Infragestellung der Legitimation der politischen Verhältnisse durch Teile ihrer Bevölkerung. Zugleich dominierte eine protestantische bzw. katholische Religiosität das öffentliche wie private Leben; in beiden Staatswesen bildete sich eine zutiefst konservative politische Kultur heraus; die fortdauernde Auswanderung zehrte am innovationsbereiten politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Potenzial der Gesellschaften. Wirtschaftlich blieben der irische Norden und Süden auf Großbritannien fixiert.

Die Asymmetrien zwischen London und Dublin, London und Belfast sowie Dublin und Belfast waren für Großbritannien unkomfortabler als die Arrangements einer Selbstverwaltung, wie sie in Südafrika oder Kanada mit dem Status als Dominion im britischen Empire und späteren Commonwealth erreicht worden waren. Schließlich spielte sich alles im eigenen Hinterhof ab und fand seinen Höhepunkt, als sich der irische Freistaat während des Zweiten Weltkrieges für neutral erklärte. Als Republik verzichtete Irland auf einen Beitritt zum Nordatlantischen Verteidigungsbündnis (NATO), da sich die Hoffnungen nicht erfüllten, dafür als Lohn die irische Einheit zu erreichen. Danach entfaltete die Republik ein eigenständiges Profil, so durch ein aktives Engagement in den Vereinten Nationen. Die als Unbotmäßigkeit seitens der Briten gescholtene internationale Unabhängigkeit von Irland kulminierte erneut im Jahr 1982, als die irische Regierung sich weigerte, anlässlich des britisch-argentinischen Krieges um die Falkland-Inseln Sanktionen der Europäischen Union gegen Argentinien zu unterstützen.

Als Summe bleibt: Was von britischer Seite in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts als ein Herausdrängen der irischen Frage ins Werk gesetzt worden war, hatte vier Jahrzehnte später eine Situation produziert, in der mit der Republik Irland ein neues Außen entstanden und Nordirland diesem, aber auch dem Vereinigten Königreich gegenüber in eine politisch strittige Lage geraten war.

## 2.2 Der Nordirland-Konflikt als Gegenstand internationaler Politik

Die Rückkehr der Direktverwaltung von Nordirland durch London im Jahr 1972 markierte den Zusammenbruch der unionistischen Herrschaft und das Ende der Autonomie des Landesteiles. Auslöser waren Ende der 1960er Jahre Proteste der katholischen Bevölkerung in Nordirland gegen Diskriminierung, Verweigerung ihrer Bürgerrechte und Ausschluss von politischer Partizipation durch die unionistische Mehrheitsregierung gewesen. Die „troubles“ erwiesen sich in den anschließenden Jahren als euphemistische Beschreibung einer Bürgerkriegssituation, deren Gewaltexplosion die lokalen Machthaber nicht mehr Herr werden konnten. Es rückte die britische Armee in Nordirland ein, um die Kontrolle der öffentlichen Sicherheit zu übernehmen. Nordirland kehrte auf die Agenda der britischen Innenpolitik zurück und wurde in den nachfolgenden Jahrzehnten wieder

zum Gegenstand von Initiativen, eine Form von Eigenverwaltung zu etablieren, nun aber unter gleichberechtigter Beteiligung beider Bevölkerungsgruppen (Helle 1994: 296; Catterall/McDouglas 1996: 6f).

Allerdings hatten sich die Vorzeichen verändert, denn nun traten weitere internationale Akteure auf den Plan. Mit dem Anglo-Irish Agreement von 1985 hatte Großbritannien die Republik Irland als äußeren Akteur akzeptiert. Vorangegangen war im Jahr 1973 der Beitritt beider Staaten zur Europäischen Union, die eine weitere Plattform für Aktivitäten schuf. Parallel dazu wuchs die weltweite Aufmerksamkeit für die Zustände in diesem Teil des Vereinigten Königreichs mit ihrer Eskalation der Gewalt, den Rechtsbrüchen und dem Erstarren paramilitärischer Organisationen sowie deren internationalen Vernetzungen. Gipfelpunkt dieser Entwicklungen waren im Jahr 1981 die Hungerstreiks von inhaftierten IRA-Angehörigen gewesen, deren Forderung nach Anerkennung als Kriegsgefangene die britische Regierung nicht nachgeben wollte, aber die Weltöffentlichkeit mobilisierte. Die Bemühungen um eine friedliche Regelung der Verhältnisse in Nordirland erreichten die Höhen offizieller US-amerikanischer Politik, als verschiedene Präsidenten sich des Themas annahmen. Begonnen hatte dies in der Ära von Präsident Jimmy Carter (1977), fand seine Fortsetzung durch Ronald Reagan (1981-1989) bei seinen freundschaftlichen Kontakten mit der britischen Premierministerin Margaret Thatcher und kulminierte mit der ersten Visite eines US-Präsidenten in Nordirland, als Bill Clinton im Jahr 1995 diesen Teil des Vereinigten Königreichs besuchte. Zwei weitere Reisen von Clinton nach Nordirland (1998, 2000) sollten noch folgen.

Der Nordirland-Konflikt und die Anläufe, ihn zu befrieden, waren Teil der weltweiten Bemühungen geworden, innergesellschaftliche Konflikte mit vergleichsweise hohem Gewaltpotenzial durch Anwendung innovativer Modelle der Organisation von Macht- und Herrschaftsbeziehungen einer Verregelung zuzuführen (Schneckener 2002: 284-307). Im Mittelpunkt standen dabei Verfahren der Konkordanzdemokratie, um dem Verhältnis von Mehrheit und Minderheit und bei umstrittenen Status von Territorien seine destruktiven Spannungen zu nehmen (McGarry 2004a: 132-166). Für die Beziehung von Innen und Außen prägend aber ist in dieser Phase, dass neben der britischen Seite die Republik Irland als gleichberechtigter Akteur für Nordirland auftritt, obwohl dieser Teil der irischen Insel weiter unter britischer Souveränität steht.

In den zurückliegenden zehn Jahren hat es nicht an Initiativen externer Akteure, vor allem der Regierung in London und Dublin und der Premierminister Tony Blair und Bertie Ahern, gemangelt, den nordirischen Kontrahenten selbst die politische Verantwortung für Land und Menschen in Nordirland zu übertragen. Das Belfast- oder Karfreitagsabkommen von 1998 zeugt ebenso davon wie das St. Andrews' Agreement von 2006, das jetzt den Weg zu einer Allparteienregierung unter Führung der unionistischen DUP und der republikanischen Sinn Féin im Mai 2007 bereitet hat. All diese Schritte folgen der Maxime, die Verhältnisse auf der irischen Insel, also zwischen Norden und Süden, sowie auf dem britischen Archipel insgesamt, die sogenannte Ost-West-Dimension, so zu gestalten, dass der Nordirland-Konflikt seine Singularität verliert und Teil verlässlicher Beziehungen verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Graden an Souveränität, einschließlich zweier Staaten (Vereinigtes Königreich und Republik Irland), wird.

Ob und wie eine Regierungsbank, auf der Politiker unterschiedlichster Provenienz und konträrer Präferenz Platz nehmen, auch konstruktiv in Nordirland arbeiten wird, ist derzeit offen. Die Alltagsgeschäfte werden gewiss nach einem Wort des republikanischen Politikers Gerry Adams „jeden Tag eine Schlacht“ bringen. Das gemeinsame Interesse, die wirtschaftliche und soziale Lage der Menschen in Nordirland zu verbessern und dem britischen Schatzamt möglichst viel Geld als Lohn für die Bereitschaft zur internen Zusammenarbeit zu entlocken, wird jedoch als resistent genug eingeschätzt, momentanen Reibereien standzuhalten. Darüber hinaus bleibt aber die Differenz zwischen beiden Lagern in Nordirland bestehen: Die Nationalisten und Republikaner sehen in der Kooperation mit den Unionisten eine Phase des Übergangs zu der immer noch erstrebenswerten irischen Einheit – die Unionisten lassen sich auf das Machtarrangement als letztes probates Mittel ein, die Union mit dem Vereinigten Königreich aufrechtzuerhalten. Das Verfahren der gemeinsamen Regierungspraxis ist akzeptiert, aber die Grundfrage des Nordirland-Konflikts, wohin denn Nordirland nun gehört, noch offen. Diese Ambivalenz mag zudem ein Modell für den Umgang mit politischen und konstitutionellen Krisen vorgeben, denen sich das Vereinigte Königreich mit den Autonomiebestrebungen in Schottland alsbald gegenüber sehen wird.

### **3. Die nahen Externen**

Die Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und seinem kleinen westlichen Nachbarn sind seit der politischen Emanzipation Irlands über Jahrzehnte hinweg schwierig gewesen (Howe 2000: 146f). Die Sensibilitäten halten bis in die Gegenwart an, wenn beispielsweise irische Würdenträger in London zu empfangen sind oder Sportereignisse mit britischen Mannschaften auf irischem Boden ausgetragen werden und dabei nationale Symbole wie Flaggen oder Hymnen zur Geltung kommen. Unsicherheiten zeigen sich auch bei Unionisten in Nordirland, wenn ihnen Repräsentanten der Republik Irland gegenüber treten, die einen souveränen Staat vertreten, aber in internen Angelegenheiten mitreden.

Angesichts der Komplexität des beiderseitigen Verhältnisses wäre es zu einfach, im Umgang mit dem Nordirland-Konflikt in London nur den Fürsprecher der unionistischen Sache und in Dublin allein den Repräsentanten des nationalistisch-republikanischen Anliegens zu sehen, weil bei allen auf Nordirland bezogenen Kontroversen auch stets die Beziehungen zwischen beiden Staaten mit im Spiel waren und sind. Dass die nordirischen Kontrahenten dieses Spannungspotenzial zu eigenem Nutzen zu nähren gewusst haben, hat die Bearbeitung des Konflikts nicht erleichtert (Dixon 2006: 418). Umso relevanter ist die im Rückblick zu machende Feststellung, dass es letztlich die Neuausrichtung des britisch-irischen Verhältnisses gewesen ist, die dem Nordirland-Konflikt seine Sprengkraft genommen und erlaubt hat, ihn an die Akteure vor Ort zurückzuweisen.



### 3.1 Auf dem Weg zu einem neuen britisch-irischen Verhältnis

Zwei Ereignisse der letzten zwanzig Jahre dokumentieren den Wandel im britisch-irischen Verhältnis: zum einen das Anglo-Irish Agreement von 1985, zum anderen die Änderungen der irischen Verfassung im Jahr 1998. In beiden Fällen stand Nordirland im Mittelpunkt.

Mit dem am 15. November 1985 in Hillsborough, dem nordirischen Amtssitz der britischen Königin, von der britischen Premierministerin Margaret Thatcher und ihrem irischen Kollegen Garret FitzGerald unterzeichneten Anglo-Irish Agreement erkennt das Vereinigte Königreich ein legitimes Interesse der Republik Irland am Geschehen in Nordirland an. Es akzeptiert, dass die Republik im Blick auf Nordirland keine fremde Macht und gleichzeitig Nordirland keine ausschließlich britische Angelegenheit ist. Die dortigen Auseinandersetzungen sollen unter der Ägide beider Regierungen bewältigt werden (Wortlaut des Abkommens in Elliott 2002: 194-199). Im Gegenzug billigte die Republik zu, dass der Status von Nordirland so lange nicht verändert werden sollte, wie dies die Mehrheit der dortigen Bevölkerung nicht wünscht. Diese Formulierung findet sich später auch in der von beiden Regierungen gebilligten Downing Street Joint Declaration (1993) sowie im Framework Document (1995) und ist bis ins Belfast-Abkommen (1998) durchgehalten worden.

Dazu schuf das Anglo-Irish Agreement eine Regierungskonferenz mit Zuständigkeit für alle nordirischen Probleme und die Beziehungen zwischen beiden Rechtsgebieten auf der irischen Insel, insbesondere für Sicherheit, politische Angelegenheiten, Rechtsfragen und Verwaltung der Justiz und die Förderung grenzüberschreitender Kooperation. Außerdem sollte die Regierungskonferenz Ansprechpartner für den von den USA, Kanada und Neuseeland aufgelegten International Fund for Ireland sein (Arthur 2000: 219). Die Geschäfte der Regierungskonferenz nahm ein gemeinsames Sekretariat mit Sitz in einem Vorort von Belfast wahr.

Das Ergebnis der verdeckt geführten Verhandlungen zum Anglo-Irish Agreement weckte den massiven Protest der Unionisten, die sich einmal mehr von der britischen Seite ins Abseits gedrängt sahen. Ihr Zorn richtete sich gerade auf die Premierministerin, die noch im Jahr 1982 die Flotte in Marsch gesetzt hatte, um die britische Souveränität über die kleinen Falklandinseln im Südatlantik zu behaupten, und sich ansonsten unbeugsam gegen die Terroraktivitäten der Irisch-Republikanischen Armee stemmte. Nun entpuppte sie sich in unionistischer Sicht als „englische Nationalistin“ und hatte die Interessen der Union zwischen Nordirland und Großbritannien einem Arrangement mit der Republik Irland geopfert, dem eine Mitsprache in nordirischen Angelegenheiten zugebilligt war (Dixon 2001: 204-214).

Die heftige Reaktion der unionistischen Seite förderte aber bei Nationalisten und Republikanern die Einsicht, dass Großbritannien nicht länger einer traditionell unterstellten imperialen Linie in seiner Nordirland-Politik folgte, sondern ernsthaft interessiert war, der deplorablen Sicherheitslage und dem politischen Stillstand in diesem Teil seines Herrschaftsbereichs auch unter Einschluss der Republik Irland zu Leibe zu rücken. Dies unterstrich Margaret Thatcher später immer wieder, um das Abkommen zu rechtfertigen. Für

die Republik brachte das Anglo-Irish Agreement den Beginn seiner Rolle als gleichberechtigter Partner neben Großbritannien bei der Regelung des Nordirland-Konflikts. Außerdem war ein weiterer Schritt getan zu verhindern, dass die nordirischen Unruhen auf den Süden übergriffen oder aber die Republik Irland sich genötigt sehen könnte, ihren Landsleuten bei anhaltenden Attacken zur Hilfe zu kommen. Schließlich erfuhr der gemäßigte Nationalismus in Nordirland einen Auftrieb gegenüber den republikanischen Aspirationen, die damals noch einen Wandel mit Mitteln der Gewalt propagierten, weil nun mit Dublin die Regierung der Republik Irland involviert war.<sup>3</sup>

Die Republik Irland hat in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre das Ihrige unternommen, um politisch-rechtliche Spannungen im Verhältnis zum Vereinigten Königreich abzubauen. Diese hatten ihren Ursprung in Formulierungen der irischen Verfassung aus dem Jahr 1937, mit denen die Republik territoriale Ansprüche auf die sechs Grafschaften im Nordosten der Insel erhob. Noch im Jahr 1990 hatte der Oberste Gerichtshof in Dublin dies als einen verfassungsmäßigen Auftrag für jede irische Regierung bestätigt, den nur ein Referendum aufheben könne. Zuvor hatte die Republik Irland bereits im Jahr 1975 die Akte von Helsinki unterzeichnet. Deren Korb 1 stellt die Unverrückbarkeit der Grenzen in Europa fest. Jegliche Veränderung sollte nur im gegenseitigen Einvernehmen geschehen (Alcock 2001: 162).

Der förmliche Verzicht der Republik auf das Gebiet von Nordirland kam einer faktischen Anerkennung des Status Quo gleich. Im Referendum zum Belfast-Abkommen, das im Norden wie Süden der Insel am 22. Mai 1998 stattfand, stimmte die irische Bevölkerung einem neuen Wortlaut der Verfassung zu. Nun definiert Artikel 2, dass alle Menschen, die auf der irischen Insel geboren sind, Bürger der Republik sind. Die irische Nation umfasst darüber hinaus alle Menschen irischer Herkunft, die im Ausland leben und an der kulturellen Identität und dem Erbe teilhaben. Artikel 3 beschreibt den Willen der irischen Nation, in Freundschaft und Harmonie alle Menschen einzuschließen, ungeachtet der Vielfalt ihrer Identität und Tradition. Ein politisch vereinigt Irland kann nur zustande kommen, wenn dies mit friedlichen Mitteln und in Übereinstimmung mit dem Willen der Mehrheit in beiden Rechtsgebieten auf der irischen Insel geschieht. Mit der Verfassungsänderung hatten Formulierungen, die im Anglo-Irish Agreement zum ersten Mal auftauchten, konstitutionellen Rang erhalten und den zentralen Streitpunkt im britisch-irischen Verhältnis beseitigt.

Hintergrund für die Leichtigkeit, mit der letztlich dieser Schritt vollzogen wurde, war gewiss die seit Beginn der 1990er Jahre, auch unter Eindruck der europäischen Integration, in Irland geführte Debatte, wie sich die „Nationalismus-Neurose“ überwinden ließe, der programmatisch der Freistaat seine Entstehung verdankt hatte (Kearney 1997: 15-24). Dazu wären die tradierte Koppelung von Staat und Nation aufzulösen und das Bild einer Nation zu entwerfen, das auf territoriale Fixierung verzichtet. An deren Stelle hätten eine Anerkennung der Vielfalt von Traditionen und das Bekenntnis zum friedlichen Zusammenleben zu treten. In solcher Sicht würde sich auch das Recht auf Selbstbestimmung,

---

3 So die Bewertung von Garret FitzGerald, dem seinerzeitigen irischen Regierungschef, anlässlich des Auftritts seines mittelbaren Nachfolgers Bertie Ahern im britischen Parlament am 15.5.2007: Garret FitzGerald, End of a Long Road to Normalise UK Relations, *The Irish Times*, 19.5.2007 ([www.ireland.com](http://www.ireland.com)).

das in der republikanischen Rhetorik in der Republik und in Nordirland eine große Rolle spielte, relativieren. Die Debatte über Chancen und Perspektiven des Post-Nationalismus ist noch nicht zu Ende (Dodd 1999; MacLaughin 2001). Aber angesichts des Streits zwischen konkurrierenden kollektiven Identitäten auf der irischen Insel, in Nordirland und im Verhältnis zum Vereinigten Königreich gewinnt sie eine Brisanz, die über Kontroversen in akademischen Zirkeln und Feuilletons hinausgeht.

### 3.2 Britisch-irische Vorgaben zur Regelung der nordirischen Herrschaftsverhältnisse

#### *Das Belfast-Abkommen vom 10. April 1998*

Grundlage des nun für Nordirland geltenden Regierungssystems ist das Abkommen, das am 10. April 1998, dem Karfreitag jenes Jahres, von den Regierungen des Vereinigten Königreiches und der Republik Irland sowie den an den Verhandlungen beteiligten nordirischen Parteien unterzeichnet worden war.<sup>4</sup> Die Verhandlungsführung hatte in Händen des ehemaligen US-Senators George Mitchell gelegen. Er war es auch, der den positiven Ausgang des Ringens der Öffentlichkeit mitteilte, nachdem in der letzten und entscheidenden Phase der britische und irische Regierungschef, Tony Blair und Bertie Ahern, nach Belfast herbeigeeilt waren. Offiziell lautet der Titel des Dokuments „Agreement reached in the multi-party negotiations“ (Text in: Cox et al. 2006: 459-480). Im nordirischen Alltag sind zwei Bezeichnungen im Umlauf: Die optimistische Variante spricht vom „Karfreitagsabkommen“, die pragmatische vom „Belfast-Abkommen“. Damit stellt sie eine Kontinuität zu vorangegangenen, aber gescheiterten Versuchen her, auf der irischen Insel und später in Nordirland eine Form der Selbstregierung zu etablieren, vor allem zum Sunningdale-Agreement aus dem Jahr 1973. Seinerzeit waren die Unionisten nicht zu einer Machtteilung mit dem nationalistisch-republikanischen Lager bereit gewesen (Wolff 2001: 13).

Das Belfast-Abkommen konzipiert eine Herrschaftsordnung, die den Postulaten der Gleichberechtigung der beiden konkurrierenden Bevölkerungsgruppen und der Rechtsstaatlichkeit Genüge tun soll. Mittlerweile gilt es als prominenter Versuch, das Konzept einer Konkordanzdemokratie mit den Bestandteilen der Machtteilung, des Respekts der unterschiedlichen Traditionen wie des Schutzes der Mehrheit und Achtung der Minderheit in die Praxis umzusetzen (Lijphart 2004: 97; Kerr 2005: 27). Das Ziel der Befriedung findet seinen Niederschlag in der Verpflichtung aller politischen Parteien, auf Androhung und Gebrauch von Gewalt als Mittel, ihre Interessen durchzusetzen, zu verzichten und sich von paramilitärischen Organisationen loszusagen, parallel zu Garantien von Menschen- und Bürgerrechten. Im internationalen Vergleich als innovativ erwies es sich, nationale Souveränität durch intrastaatliche Kooperation zu relativieren (McGarry/O’Leary 2004: 9).

---

4 Die von Ian Paisley geführte Democratic Unionist Party (DUP) hatte im Jahr 1997 aus Protest gegen die Mitwirkung der republikanischen Sinn Féin die Verhandlungen verlassen. Am Tag des Abschlusses des Belfast-Abkommens protestierten Paisley und seine Gefolgsleute gegen die vermeintliche Annexion von Nordirland durch die Republik Irland.

Bei aller Euphorie bei der Unterzeichnung des Belfast-Abkommens waren von Anfang an auch dessen Mängel offensichtlich. Nicht nur rief der Ansatz der Konkordanzdemokratie Zweifler auf den Plan, die auf schlechte Erfahrungen mit dem Sunningdale Agreement verwiesen; auch viele Formulierungen weckten Ungewissheiten ob ihrer Praktikabilität (Peatling 2004: 105-117). Absprachen, zum Beispiel in der Rechtspolitik oder in der Ausgestaltung der Nord-Süd-Zusammenarbeit, waren in wolkige Formulierungen gekleidet, die Streitereien über deren Auslegung provozierten. Des Weiteren waren zahlreiche Maßnahmen von Fortschritten auf anderen Feldern abhängig, so dass Stillstand oder gar Rückschritt auf einem Sachgebiet eine Kette von anderweitigen Verzögerungen nach sich zog. Sachliche Divergenzen im Detail wandelten sich zu grundsätzlichen Veto-Positionen. Was in der Endphase der Verhandlungen als Ergebnis hoher Kunst des Schmiedens von Kompromissen erschienen war, nämlich jedem der nordirischen Lager in spezifischer Weise entgegengekommen zu sein, erwies sich bei der Umsetzung als Hindernis. Nun konnte jede Seite Fortschritte verhindern, wenn sie sich selbst nicht zufriedengestellt glaubte.

Angesichts der Polarität der politischen Verhältnisse in Nordirland war das Belfast-Abkommen möglicherweise für die in Verhandlungen und Diplomatie wenig geschulten lokalen Kontrahenten ein zu kompliziertes Konstrukt, um seine Intentionen Wirklichkeit werden zu lassen. Was ihnen bei vielen der nachfolgenden Reparaturversuche als erneute Kompromissformel von britischer oder irischer Seite angeboten wurde, bewerteten sie nur danach, ob deren Annahme als Sieg oder Niederlage zu gelten hätte. Hinzu kam die über weitere sieben Jahre ausbleibende Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen, die alle Bekenntnisse zum Gewaltverzicht entwertete. Dies ließ vor allem bei den Unionisten den Rückhalt für das Abkommen schwinden. Auch die von London und Dublin initiierten Anläufe einer Überprüfung des Abkommens (Weston Park 2001; Leeds Castle 2004) räumten bei ihnen die grundsätzlichen Vorbehalte nicht aus.

In den Jahren nach dem Abschluss des Belfast-Abkommens konsolidierten sich zwei Trends: Zum einen sahen sich die Regierungen in London und Dublin mehr und mehr in die Rolle als alleinige Sachwalter des Belfast-Abkommens gedrängt. Zum anderen zeigte sich, dass sich zwar die moderaten Kräfte in Nordirland das Belfast-Abkommen zu eigen gemacht hatten, die radikaleren Positionen unter den Unionisten und Republikanern aber beileibe nicht willens waren, sich grundsätzlich darauf einzulassen. Die Wahlgänge zur zweiten Parlamentarischen Versammlung im Jahr 2003, zum britischen Unterhaus im Jahr 2005 und zur dritten Amtsperiode der Parlamentarischen Versammlung im Jahr 2007 zeigten den Erfolg dieser Strategie: Die Mitte schmolz weg, und die extremen Flügel, repräsentiert von der DUP auf unionistischer und von Sinn Féin auf republikanischer Seite, erstarkten. Hatten London und Dublin in den 1990er Jahren auf die Gemäßigten (bei den Unionisten die Ulster Unionist Party (UUP), bei den Nationalisten die Social Democratic and Labour Party (SDLP)) gesetzt, sahen sie sich nun genötigt, die Partner zu wechseln. Ungeachtet aller Frustrationen bei ihren bisherigen Gefährten, die ins Abseits gerieten, mussten sie mit den Hardlinern ins Geschäft kommen, sollte ihr Vorhaben, die Verantwortung für Regierung und Verwaltung von Nordirland in lokale Hände zurückzuerlegen, erfolgreich zum Ende kommen. Von denen lehnte die DUP die Idee einer Machtteilung grundsätzlich ab, und die Sinn Féin tat sich schwer, eine Staatlichkeit von

Nordirland unter britischer Souveränität hinzunehmen. Diese Konstellation bürdete London und Dublin mehr und mehr Zuständigkeiten zur Regelung der nordirischen Angelegenheiten auf. Solange die politischen Akteure vor Ort nicht bereit waren, zu den vorgegebenen Konditionen ihnen zugedachten Aufgaben zu übernehmen, blieb die Funktion als Steuerleute des nordirischen Friedensprozesses bei beiden Regierungen hängen.

Was zunächst eine Last für beide Regierungen war, sollte sich angesichts der wechselseitigen Blockaden der nordirischen Parteien letztlich als Stärke erweisen. Diese nutzten die beiden Regierungschefs, Tony Blair und Bertie Ahern, und rückten vom ursprünglichen Stil kooperativer Verhandlungen mit den Kontrahenten ab. Den bis zum Jahr 2005 inhaltlich nicht gefüllten „Plan B“ für den Fall eines Scheiterns des Belfast-Abkommens konkretisierten sie mit dem Programm, alternativ zu einer Selbstregierung von Nordirland eine gemeinsame britisch-irische Autorität einzusetzen und die nordirischen Politiker auf Dauer zu entmündigen. Gleichzeitig schlug das britische Nordirland-Ministerium, mit den alltäglichen Verwaltungsgeschäften in Nordirland betraut, eine schärfere Gangart bei seiner Handhabung lokaler Angelegenheiten ein. Das Gesicht dieser neuen britischer Nordirlandpolitik war der von 2005 bis Juni 2007 amtierende Nordirland-Minister Peter Hain, der zugleich im britischen Kabinett für Wales zuständig war. In dieser Doppelfunktion sahen die Nordiren eine Herabstufung ihrer Interessen auf der Londoner Bühne.

#### *Das St. Andrews' Agreement vom 13. Oktober 2006*

Schlusspunkt des Politikwechsels war die im schottischen St. Andrews zwischen dem 11. und dem 13. Oktober 2006 erfolgte Konfrontation der nordirischen Parteien mit einer Übereinkunft zwischen der britischen und der irischen Regierung, wie es mit den nordirischen Problemen weitergehen sollte.<sup>5</sup> Doch war bis zum Ende der Konferenz ungewiss geblieben, ob die Regierungen hinreichend zustimmende Signale zu dem vorgelegten Dokument seitens der nordirischen Politiker finden würden. Denn diese pokerten wie immer hoch und wollten möglichst viele ihrer eigenen Positionen im Wortlaut des Abschlusstextes finden. Das Ergebnis mit seinen Anhängen und einem Zeitplan für eingeforderte Schritte spiegelte aber letztendlich den Willen beider Regierungen, die Sache wie auch immer abzuschließen.

Das St. Andrews' Agreement bekräftigte noch einmal die Gültigkeit des Belfast-Abkommens und seiner Prinzipien. Allerdings nahm es zahlreiche Veränderungen in den praktischen Regelungen der Regierungsbildung und -praxis vor. Insbesondere galt es, für die Zukunft Alleingänge einzelner Minister in ihren Ressorts zu verhindern und die Kontrollfunktionen der Parlamentarischen Versammlung gegenüber der Exekutive zu stärken. Ein neuer Verhaltenskodex verpflichtete die Minister auf die Einhaltung gemeinsamer Absprachen. In starken Worten erging der Appell, Polizei und Justiz anzuerkennen. Die geforderte Akzeptanz schloss für die Parteien auch ein, ihre Anhänger dazu zu bewegen. Dies richtete sich vor allem an Sinn Féin, die dieser Erwartung mit einem entsprechenden Beschluss ihrer Parteigremien im Januar 2007 nachkam. Versüßt wurde ihr dies mit der in

---

<sup>5</sup> Text der Erklärung unter: [www.standrewsagreement.org](http://www.standrewsagreement.org).

Aussicht gestellten Übertragung der Verantwortung für das Polizei- und Justizwesen an die nordirische Parlamentarische Versammlung. Auch sagte die britische Regierung zu, sich verstärkt um die Sicherung der Menschenrechte und der Gleichstellung sowie die Belange von Opfern der gewalthaltigen Auseinandersetzungen zu kümmern. Beide Regierungen versprachen schließlich im Falle einer Kooperation der nordirischen Parteien und der Bildung einer gemeinsamen Exekutive weitere finanzielle Hilfen.

Schließlich gab ein rigider Zeitplan Auskunft darüber, wie sich London und Dublin die Etablierung einer Selbstregierung in Nordirland vorstellten. Die Parteien erhielten einen knappen Zeitraum von drei Wochen, das Dokument zu billigen oder abzulehnen. Hier nahmen die Regierungen allerdings durch die Wahl geschickter Formulierungen Rücksicht auf die Befindlichkeit der verschiedenen Lager. Die unionistische DUP konnte die Übereinkunft ihren Anhängern als Revision des stets abgelehnten Belfast-Abkommens verkaufen; die Republikaner sahen sich in der Lage, auf die Wahrung von wesentlichen Elementen des Karfreitagsabkommens zu verweisen. Ferner fordert das St. Andrews' Agreement die Zustimmung der Bevölkerung, sei es durch ein Referendum, sei es durch Neuwahlen zur Parlamentarischen Versammlung. Letzteres fand die Zustimmung der Parteiführer. Die nordirischen Akteure hielten sich mit kleinen Ausreißern bei den geforderten Einverständnissen und Zeitgrenzen an die Vorgaben. Im Wahlkampf des Frühjahrs 2007 um die Sitze der Parlamentarischen Versammlung lösten die Postulate des St. Andrews' Agreement, vor allem das eines Zusammenwirkens von DUP und Sinn Féin bei der Regierungsbildung, nur noch an den orthodoxen Rändern beider Parteien Kontroversen aus. Sie konnten ihre Führungspositionen als Repräsentanten der Bevölkerungsgruppen ausbauen und den Weg weitergehen, der letztendlich zu jenem Phototermin am 26. März und der Vereidigung einer nordirischen Exekutive am 8. Mai 2007 führte.

Zwei andere Ereignisse gaben dem Wandel im britisch-irischen Verhältnis symbolträchtigen Ausdruck. Schon im November 1998 hatte der junge, dynamische britische Premierminister Tony Blair bei seinem Auftritt als erster britischer Regierungschef vor beiden Häusern des irischen Parlaments in Dublin den Abschluss des Belfast-Abkommens als Beginn einer neuen Ära gepriesen.<sup>6</sup> Neun Jahre später, am 15. Mai 2007, antwortete sein irischer Partner Bertie Ahern darauf, als er als erster irischer Regierungschef im Westminster-Palast vor Mitgliedern des britischen Ober- und Unterhauses sprach.<sup>7</sup> Er verfiel nicht in Klagen über die lange Geschichte der britischen Dominanz über Irland, sondern verwies selbstbewusst auf den Schatz gemeinsamer Erfahrungen und die wechselseitigen Befruchtungen in Politik, Kultur und Gesellschaft. Dies alles habe das Fundament für Frieden und entspannten Umgang gelegt sowie Nordirland den Weg aus seinen Auseinandersetzungen gewiesen. Mit diesem Erfolg im Rücken sei Irland nun stark genug, der Welt ein positives Beispiel für mögliche Veränderungen unter ehemaligen Kontrahenten zu geben. Dennoch verhehlte Ahern nicht, dass beide Seiten der Sicherung der Errungenschaften in Nordirland weiter höchste Priorität einräumen müssten.

---

6 Tony Blair, *We Have Come too far to Go Back Now*. Address by the British Prime Minister to the Joint Houses of the Oireachtas, *The Irish Times*, 27.11.1998 ([www.ireland.com](http://www.ireland.com)).

7 Bertie Ahern, *Taoiseach' Address: Ireland and Britain: a Shared History – a New Partnership*, *The Irish Times*, 16.5.2007 ([www.ireland.com](http://www.ireland.com)).

## 4. Die fernen Äußeren

### 4.1 Die transatlantische Dimension

#### *Irland als Auswanderungsland*

Die Bevölkerungsentwicklung Irlands ist seit dem 18. Jahrhundert von großen Wellen der Auswanderung gekennzeichnet. Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 1815 und 1914 mehrere Millionen Menschen die irische Insel verlassen haben. Von der Großen Hungersnot (1845/49) bis 1926 sank der Umfang der gesamtirischen Bevölkerung durch Emigration von 8,18 Millionen auf 4,2 Millionen Einwohner (Courtney 1995/97: 48). Die Folge ist, dass weltweit über 70 Millionen Menschen ihr Herkommen aus Irland ableiten.

Die größte Zahl irischstämmiger Menschen findet sich in den USA, Kanada, Australien und Neuseeland. Soweit sich kalkulieren lässt, sind seit 1776, dem Jahr der amerikanischen Unabhängigkeit, zwischen 5,5 und 6 Millionen Iren in die USA gelangt. Vorangegangen war bereits vor 1776 der Exodus von 250.000 bis 400.000 Protestanten, vor allem Presbyterianern, aus der Provinz Ulster, dem Kern des heutigen Nordirlands (Coleman 1999: 76). Die Zahl der Nachkommen irischer Abstammung hat mittlerweile die Größe von circa 40 Millionen US-Amerikanern erreicht (Connolly 1998: 568). Die Mehrheit von ihnen hat protestantische Vorfahren.<sup>8</sup>

Mit den verschiedenen Schüben irischer Auswanderung nach Nordamerika hatte sich ebenfalls die Spannung zwischen Protestanten und Katholiken auf die Neue Welt übertragen. Die Protestanten irischer Herkunft integrierten sich gut in die vorgefundenen gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Iren katholischen Bekenntnisses sahen sich dagegen zunächst in der protestantisch geprägten Religions- und Kulturlandschaft der USA diskriminiert. Infolge ihres langsameren sozialen Aufstiegs bildeten sie eine sich abgrenzende soziale Gruppe. Als „Irish-Americans“ hielten sie loyal zur römisch-katholischen Kirche und setzten sich in ihrer neuen Heimat weiterhin für irisch-nationalistische Belange ein. Vergleichbar den „Jewish-Americans“ haben sie heute mit ihrem Sozialprestige und wirtschaftlichem Erfolg erheblichen politischen Einfluss. Ihre Lobby konnte wirkungsvoll für die irische Unabhängigkeit, später gegen die Diskriminierung der Katholiken in Nordirland und seit den 1970er Jahren als Fürsprecher des nordirischen Friedensprozesses arbeiten (Connolly 1998: 264). Demgegenüber ist das Profil der Protestanten irischer Herkunft in der amerikanischen Öffentlichkeit wenig ausgeprägt, was bei ihren nordirischen Glaubensbrüdern den Eindruck nährt, dass ihre Anliegen in den USA nicht ausreichend vertreten sind.

In den letzten Jahrzehnten hat es kein Kandidat für die US-Präsidentschaft versäumt, um die Gunst der US-Bürger irischen Herkommens zu buhlen. Eine umso größere Resonanz rechnen sie sich aus, wenn sie in ihrem Stammbaum irische Wurzeln ausweisen konnten. Insgesamt hatten bisher 17 US-Präsidenten schottisch-irische Vorfahren; mit

---

<sup>8</sup> Patsy McGarry, No Petty People: the Ulster Presbyterian, The Irish Times, 15.5.2007 ([www.ireland.com](http://www.ireland.com)).

John F. Kennedy (1961-1963) kam der erste katholische Politiker aus dem irisch-amerikanischen Umfeld in das hohe Amt.

### *Reflexe des Nordirland-Konflikts in der US-Politik*

Angesichts des großen Ansehens irisch-stämmiger US-Amerikaner auf der Ebene der Bundespolitik, aber auch in den Metropolen von Boston, Chicago oder New York adressierte sich jeder Versuch, durch äußere Einwirkung die internen Blockaden zwischen den Kontrahenten des Nordirland-Konflikts aufzubrechen, zunächst an die USA. So kamen der nordirische Politiker John Hume und Gleichgesinnte nach dem Scheitern einer ersten gemeinsamen Regierung von Unionisten und Nationalisten im Jahr 1974 zur Einsicht, dass der konstitutionelle Nationalismus allein zu schwach wäre, sich gegen britische Untätigkeit, unionistischen Widerstand und den radikalen Republikanismus zu behaupten. Sie richteten deshalb ihre Aktivitäten auf die politische Szene in den Vereinigten Staaten. Gerade weil sie jeder Gewalt eine Absage erteilten, fanden ihre Appelle ein positives Echo bei den Irish-Americans und deren politischen Repräsentanten. Mit diesem Rückhalt bot sich die Chance, Einfluss auf die US-Administration zu nehmen, die Medien auf ihre Seite zu ziehen und auch die Regierung in Dublin in ihrem Sinne unter Druck zu setzen (Arthur 2000: 139).

Einen ersten Erfolg erreichten entsprechende Bemühungen mit der Nordirland-Erklärung von US-Präsident Jimmy Carter im Jahr 1977. Nun erkannten die USA den Nordirland-Konflikt als legitime Herausforderung ihrer Außenpolitik an und nahmen das Vereinigte Königreich und die Republik Irland in die Verantwortung für einen für alle Seiten akzeptablen Status für Nordirland. Außerdem kritisierte die US-Regierung offen die Briten angesichts der Verletzung von Menschenrechten und der Diskriminierung von Katholiken. Gestützt auf Erkenntnisse über Lieferungen von Waffen aus den USA an die IRA mahnte die US-Regierung schon seinerzeit, den Gefahren terroristischer Gewalt zu wehren. Schließlich bot man wirtschaftliche Hilfen an, falls in Nordirland ein Friedensprozess in Gang käme. Dies schlug sich nieder in der Übernahme von Prinzipien für den Handel mit Nordirland, die bereits für den Umgang mit dem Apartheid-Regime in Südafrika galten,<sup>9</sup> und in der Gründung des International Fund for Ireland (Wilson 1995: 251-284). Parallel dazu riefen amerikanische Geschäftsleute irischer Herkunft in Anlehnung an die Arbeit der American-Jewish Community den Ireland Fund ins Leben, der seither über 300 Millionen US Dollar mobilisieren konnte (The Irish Times, 25.6.2007).

In der Amtszeit von Präsident Bill Clinton (1993-2001) errangen Bemühungen um einen Frieden in Nordirland einen prominenten Platz in der nordamerikanischen Politik und Öffentlichkeit. Bereits im Wahlkampf hatte er das Wählerpotenzial der Irish-Ameri-

---

9 Die Grundsätze wurden nach Sean MacBride als dessen Promotor benannt. MacBride (1904-1988) gilt als eine der kontroversesten Personen der jüngeren irischen Geschichte. Nach seiner Tätigkeit als Stabschef der IRA während des irischen Unabhängigkeitskampfes zog es ihn in die konstitutionelle Politik, wo er zwischen 1948 und 1951 das Amt des Außenministers bekleidete. Später verließ er die politische Bühne und übernahm Leitungsaufgaben bei der Internationalen Juristenkommission und bei Amnesty International. Im Jahr 1974 erhielt er den Friedensnobelpreis und im Jahr 1977 den Lenin-Preis.



cans mit dem Versprechen auf seine Seite gezogen, den Friedensanstrengungen höchste Priorität einzuräumen. Kaum im Amt, stellte Clinton bei einem Besuch in London und Belfast im Jahr 1995 die Suche nach einem Ausgleich im Nordirland-Konflikt auf die gleiche Stufe mit jenen auf dem Balkan. Er scheute auch nicht den Streit mit der britischen Regierung, als er dem Vorsitzenden der republikanischen Sinn Féin, Gerry Adams, ein Einreisevisum in die USA erteilen ließ und damit einen wirkungsvollen Auftritt verschaffte. Das lehnte die britische Seite damals ab, da sie sich noch Kontakten mit dem irischen Republikanismus verweigerte.

Die Bearbeitung konkreter Probleme in Nordirland, so beim Umgang der dortigen Parteiführer miteinander, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Entwaffnung paramilitärischer Organisationen oder der Reform der Polizei, erfuhr in dieser Phase einen erheblichen Auftrieb, als es gelang, international angesehene Fachleute vor Ort zu bringen. Sie trugen zu einer Erweiterung der Perspektiven bei, brachten Erfahrungen aus vergleichbaren Konflikten mit und wirkten durch Stil und Verhaltensweisen mäßigend auf die Kontrahenten ein. Insgesamt profitierte die nordirische Konfliktformation von der damit einhergehenden Öffnung, dem angewachsenen internationalen Interesse an der verfahrenen Konstellation und vom Engagement einzelner Persönlichkeiten<sup>10</sup> (Fitzduff 2002: 111f). Ein Effekt der Internationalisierung des Nordirland-Konflikts war gewiss auch der Druck auf London und Dublin, sich auf einen Dialog mit den nordirischen Konfliktparteien einzulassen, das Gewaltpotenzial der Auseinandersetzungen zu reduzieren, Rechtsstaatlichkeit herzustellen und öffentliche Sicherheit durch verlässliche sowie gesellschaftlich akzeptierte Polizei und Justiz zu gewährleisten.

Im Vergleich zum Einsatz von Bill Clinton sank das US-amerikanische Interesse an den nordirischen Querelen mit der Übernahme der Präsidentschaft durch George W. Bush erheblich. Zwar hielt auch er an dem Ritual fest, den Saint Patrick's Day als gesamtirisches Ereignis unter Teilnahme von Politikern aus dem Norden und dem Süden im Weißen Haus zu begehen. Doch fühlte sich George W. Bush als Politiker mit republikanischem Hintergrund nicht in gleichem Maße wie der Demokrat Clinton dem irisch-amerikanischen Klientel verpflichtet, das in den Präsidentschaftswahlen weitgehend seinem Gegner Al Gore gefolgt war. Seine außenpolitische Agenda suchte ohnehin von internationalen Friedensbemühungen Abstand und orientierte sich primär am Verfolgen originärer US-amerikanischer Anliegen (Dumbrell 2006: 359).

---

10 Beispielhaft sei hier das Wirken des ehemaligen demokratischen Mehrheitsführers im US-Senat George J. Mitchell (Mitchell 1999) genannt, der zunächst 1995 den Vorsitz einer von Präsident Clinton berufenen Wirtschaftskommission für Nordirland übernahm und unter dessen Ägide im Jahr 1998 das Belfast-Abkommen ausgehandelt wurde. Für die Abwicklung der Entwaffnung paramilitärischer Organisationen ist bis in die Gegenwart die Unabhängige Internationale Kommission für die Entwaffnung (International Independent Commission on Decommissioning (IICD) unter Leitung des früheren kanadischen Generals und Diplomaten John de Chastelain zentral. Ihr gehörten ferner der finnische Offizier Tauno Niemi und US-Botschafter Donald Johnson an (Chastelain 2004, S. 159). Der britische konservative Politiker Chris Patten, ehemals britischer Gouverneur von Hongkong und später EU-Außenkommissar, leitete nach 1998 eine international besetzte Kommission, die eine grundlegende Reform der nordirischen Polizei ausarbeitete. Aufgrund von Untersuchungen des kanadischen Richters Peter Cory über Fälle vermuteter Kollaboration staatlicher Sicherheitsorgane mit paramilitärischen Gruppen leitete die britische und irische Regierung gesonderte Verfahren ein.

Die nordirische Problematik tauchte auf der Landkarte der US-amerikanischen Außenpolitik erst wieder auf, als nach den Anschlägen vom 11. September 2001 die Weltpolitik unter dem Blickwinkel terroristischer Bedrohungen interpretiert wurde. Dazu gab es durchaus Anlass. Schon seit den 1970er Jahren waren US-amerikanische und britische Geheimdienste Transfers von Waffen und Geld auf die Spur gekommen, die von den USA aus den paramilitärischen Organisationen in Nordirland zukamen. Davon profitierte die republikanische IRA in großem Umfang, weil sie in den Vereinigten Staaten ein traditionell breites Feld von Sympathisanten für ihre Ziele und Führungspersonen finden konnte. Im August 2001 hatten zudem Meldungen Furore gemacht, dass in Kolumbien Angehörige der IRA und der Vertreter der Sinn Féin auf Kuba die Rebellengruppe FARC unterstützt haben sollten. Im Nu waren Spekulationen über Beziehungen zwischen der IRA und der baskischen Untergrundbewegung ETA im Umlauf, über die die Verbindung nach Südamerika hergestellt worden sein könnte. Von einem Tausch von Bombentechnologie gegen Drogenlieferungen war die Rede. Den in Kolumbien inhaftierten Iren, die in einem fragwürdigen Prozess zu langen Haftstrafen verurteilt worden waren, gelang später die Flucht nach Irland.

Doch die Fokussierung der internationalen Politik auf die Gefahren des Terrorismus hatte für den Fortgang des nordirischen Friedensprozesses auch ihr Gutes. Im Klima nach dem 11. September 2001 sanken die Chancen der irisch-republikanischen Bewegung, unter den Irish-Americans weiter materielle und politische Hilfe in ihrem Kampf gegen die britische Herrschaft in Nordirland zu finden. Der Einsatz von Waffengewalt für politische Ziele, mochten sie als noch so gerecht empfunden werden, war unweigerlich in Verurteilung geraten. Die IRA reagierte im Oktober des gleichen Jahres mit einem ersten Schritt, einen Teil ihrer Waffenvorräte unbrauchbar zu machen. Dies ging jedoch nicht so weit, um Gerüchte verstummen zu lassen, dass Bombentechnologie irischer Herkunft weiter auf anderen Schauplätzen von Gewaltkonflikten, immer noch in Kolumbien und vor allem im Nahen wie Mittleren Osten, zum Einsatz käme. Deshalb lag der Appell von US-Präsident George W. Bush bei seiner Stippvisite in Nordirland am 7. April 2003 an die dortigen Konfliktparteien nicht fern, endlich zu einem Friedensschluss zu kommen, damit ein positives Zeichen für die prekäre Lage im Irak ausginge und terroristischen Aktivitäten der Boden entzogen würde.

Die Wendung der US-amerikanischen Außenpolitik, Nordirland und seinen Konflikt zum Bestandteil eines globalen Krieges gegen den Terror zu machen, zeigt einmal mehr die Ambivalenzen einer Internationalisierung des Nordirland-Konflikts. Einerseits hat sie die Kapazitäten der Friedensstiftung eindeutig vergrößert, Perspektiven geweitet und die weltweite Aufmerksamkeit für das Geschehen in diesem kleinen Teil des westlichen Europas erhöht. Andererseits hat sie die Verantwortlichkeiten der örtlichen Kontrahenten für eine Friedenslösung reduziert und auf internationale Kommissionen und Experten verlagert. Gewiss war es für die Repräsentanten der nordirischen Gruppen attraktiv, ins Weiße Haus eingeladen zu werden, ihre Kontroversen auf internationalen Foren zu debattieren und in anderen Konfliktregionen weltweit ihre Erlebnisse zu schildern. Aber es machte sie auch abhängig vom Grad des Interesses und den wetterwendischen Konjunkturen der Weltpolitik. Außerdem mussten die Nordiren erleben, dass ihre Sache für Zwecke instrumentalisiert wurde, die nichts mit den ureigenen Problemen des Zusammenlebens

von Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Traditionen und politischer Orientierung zu tun hatten. Insofern ist aufschlussreich, dass sich der unionistische Hauptprotagonist der heutigen nordirischen Konstellation, Ian Paisley, durch eigenes Zutun, aber auch aufgrund von ihm entgegengebrachter Verachtung, von der internationalen Ebene ferngehalten hat. Seine Partner von der Sinn Féin dagegen verdanken ihren Aufstieg als repräsentative politische Kraft des nationalistisch-republikanischen Lagers erst der internationalen Anerkennung.

## 4.2 Die europäische Dimension

Zwei Ereignisse im Umfeld der spektakulären Bildung einer gemeinsamen Regierung für Nordirland aus Unionisten und Nationalisten-Republikaner am 8. Mai 2007 signalisieren den Stellenwert der europäischen Dimension für die friedliche Regelung der Konfliktkonstellation in diesem Teil des Vereinigten Königreiches.

Am 1. Mai 2007 empfingen die beiden designierten Ersten Minister von Nordirland, Ian Paisley und Martin McGuinness, in ihrem ersten gemeinsamen öffentlichen Auftritt den Präsidenten der EU-Kommission José Manuel Barroso in Belfast. Dieser sagte ihnen weitere Unterstützung ihrer Friedensbemühungen zu und untermauerte dies mit Finanzversprechungen: So soll Nordirland, nachdem es bereits seit 1994 über £ 2 Milliarden erhalten hatte, weitere £ 280 Millionen bis zum Jahr 2013 im Rahmen des EU-Programmes für Frieden und Versöhnung bekommen, abgesehen von weiteren EU-Beiträgen zum International Fund of Ireland. Außerdem werden £ 325 Millionen aus dem Strukturfond der EU verfügbar sein (Belfast Telegraph, 1.5.2007/The Irish Times, 2.5.2007).

Die Feierlichkeiten zum 50jährigen Bestehen der Europäischen Union boten wenige Tage später einen weiteren Anlass, den Stellenwert des europäischen Interesses an Nordirland herauszustreichen. Vier nordirische Träger des Friedensnobelpreises zogen vor dem Europäischen Parlament ihre Lehren aus dem nordirischen Friedensprozess. Es war zudem eine der raren Gelegenheiten, bei denen John Hume und David Trimble, die als nationalistische und unionistische Politiker maßgebend am Zustandekommen des Belfast-Abkommens von 1998 beteiligt gewesen waren und im gleichen Jahr die Auszeichnung erhalten hatten, noch einmal vereint auftraten. Hume appellierte daran, die Prinzipien, die in Nordirland die über 300 Jahre alten „Querelen“ zu einem Ende gebracht hätten, auch an anderen Orten zur Geltung zu bringen: Achtung von Verschiedenheiten von Traditionen und Zukunftsbildern, Errichtung demokratischer Strukturen und Heilung gesellschaftlicher Spaltungen. Trimble stellte die in Europa vollzogene Überwindung von Blöcken und Lagermentalitäten heraus, die sich in Nordirland im Kleinen verwirklicht hätte. Auch Mairead Corrigan Maguire und Betty Williams zogen Parallelen zwischen der Rolle paramilitärischer Gewalt und staatlicher Willkür in Nordirland und deren verhängnisvollem Wirken in Gewaltkonflikten weltweit. Beide Frauen waren im Jahr 1976 für ihr Engagement gegen Gewalt mit dem Friedensnobelpreis geehrt worden.

*Die Europäische Union*

In der Tat hat der Bedeutungszuwachs der europäischen Dimension den Nordirland-Konflikt zum Besseren verändert: Die Auseinandersetzungen wurden der alleinigen Steuerung durch das Vereinigte Königreich entzogen, und Ansätze einer Konfliktregelung erfuhren Auftrieb, die auf Gleichberechtigung und Partizipation der Minderheit setzten. Über die Zeit hinweg erreichten Mechanismen der europäischen Kooperation einen Grad an Präsenz in Nordirland, die deren Gegner, vor allem im unionistischen Lager, schon mit einem Verlust an Souveränität gleichsetzten (Goodman 1996: 220f). Doch kann von einer Intervention in klassischer Form nicht die Rede sein. Denn gerade, was die Rolle der EU betrifft, war von vornherein klar, dass die britische Souveränität über diesen Teil der irischen Insel nicht in Frage gestellt und die EU keine der Erwartungen lokaler Kontrahenten erfüllen würde. Weder sah sich die EU als Vehikel, die Bestrebungen einer politischen Einigung von Irland zu befördern, noch hatte sie Möglichkeit, die Union von Nordirland mit dem Rest des Vereinigten Königreichs zu stabilisieren. Grenzen waren mit der EU nicht zu verändern (Cox 2006: 437). Anstelle dessen leistete die EU anderes: Sie stabilisierte das irisch-britische Verhältnis, indem sie Attitüden der Über- und Unterlegenheit zwischen beiden Staaten, ihren politischen Apparaten und Gesellschaften nivellierte und gegenseitiges Misstrauen abbaute. Ferner förderte sie die Kooperation zwischen Norden und Süden der Insel und lancierte Programme, um ökonomisch und sozial negative Effekte der Grenze auf dem Eiland zu mindern. Schließlich profitierten Initiativen von einer EU-Unterstützung, in Nordirland selbst Konfliktpotenziale zu reduzieren, die aus dem Aufeinanderprallen unterschiedlicher kollektiver Identitäten herrührten (Hayward 2006: 271). Den Weg dazu hatte das Europäische Parlament bereits mit dem Haagerup-Bericht aus dem Jahr 1983 gewiesen.

Als im Jahr 1994 paramilitärische Organisationen in Nordirland zum ersten Mal einen Waffenstillstand verkündeten, legte die EU-Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Delors rasch ein zunächst auf fünf Jahre angesetztes, später verlängertes Programm unter dem Titel „Frieden und Versöhnung“, ausgestattet mit 300 Millionen ECU, auf (Meehan 2006: 345). Seitdem kommt Nordirland nicht nur in den Genuss der Segnungen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik und des EU-Strukturfonds, sondern auch des weiter entwickelten „Special Support Programme for Peace and Reconciliation“ und der EU-Beiträge zum International Fund for Ireland. Insgesamt ist der EU-Förderung zugute zu halten, dass Unionisten und Republikaner lernten, ihren Konflikt im Vergleich mit regionalen Divergenzen in anderen EU-Mitgliedsstaaten zu sehen (McGarry 2004b: 314). Außerdem ließen sich Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Institutionen bei der Verwaltung der Finanzmittel sammeln, wie sie später im Belfast-Abkommen ihren Niederschlag gefunden haben. Ihr praktischer Nutzen überwand unionistische Vorbehalte, dass dadurch Souveränitäten verwischt und Kompetenzen der Parlamente in Belfast und London ausgehebelt würden.

Schließlich bot die EU einen Modus, die britisch-irische Achse neu zu justieren und zu einem gleichberechtigten Miteinander beider Staaten zu führen. Treffen der EU-Regierungsspitzen waren Gelegenheit für diskrete Konsultationen, um den nordirischen Friedensprozess in Gang zu halten. Auf europäischer Bühne erlebten die Briten das effektive

Agieren der Iren, zuletzt bei deren EU-Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2004, als Dublin den Eintritt zehn osteuropäischer Staaten in die Union bewerkstelligte und die Verhandlungen zur Europäischen Verfassung unter Dach und Fach brachte. Ein weiteres Abrücken vom Bild der Nachrangigkeit irischer Politik und ihrer Repräsentanten bot sich beim Management aktueller Krisen, so im Umgang mit der Viehseuche BSE, wo sich die Republik Irland als erfolgreicher erwies als das Vereinigte Königreich.

### *Der Europarat*

Das Bild der Relevanz der Europa-Dimension für eine Friedensregelung für Nordirland bliebe unvollständig, berücksichtigte man nicht den normativen Einfluss des Europarates, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Sie schützen die Rechte und Freiheiten der Bürger der Unterzeichnerstaaten und verpflichten diese, die Rechte aller Menschen, die ihrer Gerichtsbarkeit unterliegen, zu garantieren. Die Republik Irland und das Vereinigte Königreich gehören zu den Gründungsmitgliedern des Europarates. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte war immer wieder zu Entscheidungen über Fälle aufgerufen, in denen nordirische Bürger gegen die Willkür staatlicher Organe, Rechtsbrüche der Polizei bis hin zu Folter oder die Verletzung von Gleichheitsrechten klagten. Den meisten Klagen wurde stattgegeben und die britische Regierung zur Revision getroffener Entscheidungen oder Kompensationszahlungen verurteilt.

Damit hielten Normen in Nordirland Einzug, deren Fehlen in den später 1960er Jahren die Gewalteskalation ausgelöst hatte. Das Interesse des Europarates an den Geschicken von Nordirland illustriert das beharrliche Wirken einer europäischen Institution, die allzu oft im Schatten politisch gewichtigerer Einrichtungen steht, aber unmittelbar über die Anwendung ihrer Rechtsnormen die Bürger erreicht. Vor allem haben die praktischen Effekte das Bewusstsein dafür gestärkt, welche hohe Relevanz die Achtung von Menschen- und Bürgerrechten für das Zusammenleben gespaltenen Gesellschaften wie jene in Nordirland haben. Mit dem Belfast-Abkommen sind das Vereinigte Königreich und die Republik Irland die Verpflichtung eingegangen, in ihren Rechtssystemen jeweils diese Rechte zu garantieren.

### **4.3 Virtuelle äußere Mitspieler**

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Selbstverständnis und Handeln der Kontrahenten in Nordirland übten und üben schließlich Konfliktkonstellationen im internationalen Umfeld aus. Ob in Südafrika, im Baskenland, auf Zypern und Sri Lanka oder in Israel und Palästina, überall ließen und lassen sich für die Exponenten der beiden Lager Parallelen entdecken. Sie erlauben, Interpretationen des eigenen Konflikts, Definitionen des Eigenen und des Anderen und Symbole wie Formen des Protestes zu übernehmen. Mit dem Bedeutungszuwachs des Äußeren in der Meinungsbildung wie Selbstdarstellung

ließ sich die Isolierung, die die britische Politik jahrzehntlang über den nordirischen Konflikt verhängt hatte, überwinden (McGarry 2004b: 301f).

Vor allem die nationalistisch-republikanische Seite war geschickt darin, sich als Teil globaler politischer Diskurse zu präsentieren. In den 1960er Jahren konnte man an die Bürgerrechtsbewegung in den USA anknüpfen und sich in die antikoloniale Debatte auf Seiten der Opfer einklinken. Das verschaffte sogar den Beifall bei Teilen des britischen Publikums, das der Last der kolonialen Vergangenheit überdrüssig war. In den 1970er und 1980er Jahren schwangen Töne des Antiimperialismus und der nationalen Befreiungsbewegungen mit, zumindest bis zu der Schwelle, die für die unverzichtbaren US-amerikanischen Unterstützer der republikanischen Bewegung akzeptabel war. In den 1990er Jahren entdeckte man sich als Teil von anderenorts identifizierten ethnisch-sozialen Konflikten. Als nach dem Jahr 2000 weltweit das Interesse an religiös geprägten Konflikten erwachte, ließ sich der Nordirland-Konflikt hier verorten, selbst wenn dort nur Anhänger unterschiedlicher Konfession einer Glaubensrichtung einander gegenüberstanden (Dixon 2006: 417). Dabei hatte der Nordirland-Bezug in allen Vergleichen seine jahrhundertlange Geschichte voraus. Sie ließ sich in vielerlei Richtung auslegen, blieb nur in der vorherrschenden dichotomischen Sicht mit Britannien der Feind erhalten (Ruane 2004: 121).

Die unionistische Seite tat sich schwerer, ihr Anliegen im Wandel internationaler Konstellationen und Deutungsmuster zu platzieren. Ihr mangelte es an Kontakten zum Ausland, imaginativer Produktivität und einer eigenen, ausgefeilten Propagandamaschine, fühlten sie sich doch eigentlich als Briten, die keiner besonderen Rechtfertigung ihrer Positionen bedurften (Porter 2003: 131, 185). Wenn sie nach Parallelen zwischen ihrer im Status bedrohten Haltung gegenüber dem Republikanismus, aber auch dem wankenden Großbritannien suchten, so fanden sie diese in Konfliktlagen, wo angestammte Mehrheitsverhältnisse unter Druck gerieten, sich einst verlässliche Partner abwendeten, sich externe Mächte in innere Angelegenheiten einmischten oder internationale Normen auf partikulare, historisch konsolidierte Verhältnisse angewandt werden sollten. Gleichzeitig ging aber auch der antikoloniale Diskurs nicht spurlos an den Unionisten vorüber, indem sie den Status von Nordirland als „internal colony“ entdeckten und Großbritannien der Vernachlässigung ziehen. Und immer wieder kehrten die Unionisten zum Ursprung ihrer Siedler-Geschichte zurück, dessen Beginn sich im Jahr 2008 zum vierhundersten Mal jährt (McGarry 2001: 22).

Mit dieser Haltung waren die Unionisten gegenüber den Nationalisten-Republikanern im Nachteil, weil ihr Image des Festhaltens an gewachsenen Strukturen in einer Welt, die dem Fortschritt huldigte, wenig attraktiv war. Dass unionistische Politiker die türkische Invasion auf Zypern im Jahr 1974 begrüßten, weil hier eine Minderheit von ihrem Mutterland in Schutz genommen wurde, oder dass sie in den 1990er Jahren die Gründung neuer Staaten aus der Erbmasse des ehemaligen Jugoslawiens ablehnten und sich gegen eine Ethnisierung der Interpretation des Nordirland-Konflikts wandten, verschaffte ihnen international wenig Anerkennung. Das Gleiche gilt für die unionistische Unterstützung der serbischen Ansprüche auf das im Kosovo gelegene Amselfeld, wo man Parallelen zum

Schlachtfeld am River Boyne sah, das sich heute in der Republik Irland befindet<sup>11</sup> (Dixon 2004: 133).

Ähnlich erging es den Unionisten mit den Parallelen, die sie in den 1970er und 1980er Jahren zugunsten einer Verteidigung des Apartheid-Regimes in Südafrika ins Feld führten. Dabei waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Buren die Helden des irischen Republikanismus gewesen. Im Bestreben, die britische Fremdherrschaft über Irland abzuschütteln, hatte er sich mit deren Kampf gegen die Briten identifiziert. In neuerer Zeit aber entdeckten die Unionisten in den weißen Südafrikanern Nachfahren einstiger Siedler, die von ihren Herkunftsländern im Stich gelassen und dem Druck der einheimischen Bevölkerung ausgesetzt waren. Die Unionisten unterstellten den Weißen die ihnen eigene Furcht, absorbiert zu werden, und reihten sie wie sich selbst in religiöser Überhöhung in die Reihe auserwählter Völker ein (O'Malley 2001: 280).

Aber der Fall Südafrika stellte auch Gewissheiten des nordirischen Republikanismus in Frage. Der African National Congress (ANC) konnte in seinem Kampf gegen die Apartheid das moralische Argument der rechten Sache für sich beanspruchen und wusste die Mehrheit der südafrikanischen Bevölkerung hinter sich. Die IRA erreichte mit ihren Gewaltakten jedoch nie die gleiche Breite an öffentlicher Unterstützung, und die Berufung auf Kriterien eines gerechten Krieges fand nur geringen Beifall. Ein weiterer Unterschied zwischen den nordirischen und südafrikanischen Verhältnissen liegt nicht zuletzt darin, dass sich in Südafrika Weiße wie Schwarze als Teil einer Nation fühlen, während in Nordirland gerade hier die Differenz zwischen Unionisten und Nationalisten-Republikanern liegt. Umso mehr Aufmerksamkeit fand in Nordirland die in Südafrika praktizierte Versöhnungsarbeit, aus der viele Einzelinitiativen ihre Lehren zogen. Doch selbst Persönlichkeiten wie Nelson Mandela oder Desmond Tutu, die an den Willen zur Versöhnung appellierten, konnten nicht die Widerstände unter den beiden dortigen Lagern gegen ein solches, alle gesellschaftlichen Verhältnisse durchdringendes Vorhaben brechen. Die in den nordirischen Kontroversen von beiden Seiten vollzogenen Gleichsetzungen mit Südafrika haben bislang nicht zu vergleichbaren praktischen Konsequenzen geführt.

So bleiben die nordirischen Bezüge zu tatsächlichen oder vermeintlich ähnlichen Konfliktkonstellationen selektiv, je nachdem, wie sie sich instrumentalisieren lassen. Das zeigt sich vor Ort nicht zuletzt am häufigen Übermalen der Wandbilder im Stadtbild von Belfast oder (London)Derry. Hier wechseln je nach Lage der Dinge die jeweils zur Schau gestellten Helden und Symbole aus fernen Ländern (Sebastian 2007: 105). Ohnehin verringert sich mit einer Zurückverweisung des Konfliktmanagements in die Hände der Akteure vor Ort die Relevanz der virtuellen äußeren Mitspieler auf beiden Seiten. Begonnen hat

---

11 Im Jahr 1690 hatten Soldaten des zwei Jahre zuvor durch die „glorious revolution“ inthronisierten Wilhelm von Oranien den Truppen des katholischen Königs James am Ufer des River Boyne eine Niederlage beigebracht, die den Kampf zugunsten des Protestantent entschied und seine Herrschaft über Britannien und Irland festigte. In Nordirland erinnern jährlich Umzüge des Oranierordens an dies Ereignis. Am 11. Mai 2007 empfing der irische Premierminister Bertie Ahern den Ersten Minister von Nordirland, Ian Paisley, an diesem historischen Ort, und beide sprachen von der Notwendigkeit, trotz einer unterschiedlichen Sicht der Geschichte auf eine gemeinsame Zukunft zuzugehen. (Jonathan Bardon, *Irish History and European Struggles Decisively Shaped by the Battle of Boyne*, *The Irish Times*, 11.5.2007; [www.ireland.com](http://www.ireland.com)).

dies bereits im Gefolge des sich auflösenden Ost-West-Konflikts und des Schwindens der Attraktivität des bewaffneten Kampfes für politische Ziele. Es bieten sich andere Instrumente an, der von nationalistisch-republikanischer Seite erhobenen Forderung nach Gleichberechtigung und Partizipation oder dem Streben der Unionisten nach Wahrung ihres rechtlich-politischen Status gerecht zu werden (Cox 2006: 430).

Auch nehmen die nordirischen Protagonisten beim Blick nach außen neue Trends wahr: Die Regionalisierung in Europa räumt regionalen und lokalen Akteuren einen Zuwachs an Autonomie gegenüber bestehenden Nationalstaaten ein. Die für Südtirol oder Katalonien getroffenen Regelungen gelten als prominente Beispiele (Poggeschi 2003: 8). Außerdem bietet sich im Zuge der europäischen Integration auch Entitäten unterhalb der Nationalstaaten die Möglichkeit zu einer grenzüberschreitenden, vertraglich geregelten Zusammenarbeit. Gleichzeitig machen die Effekte der Globalisierung nicht vor Nordirland Halt. Ökonomische Dynamik, Migration oder verdichtete Kommunikation üben ihrerseits Druck auf die Konfliktparteien aus, überkommene Positionen und Strategien zu revidieren (Letamendia/Loughlin 2006: 390).

So dreht sich das Verhältnis der äußeren und inneren Blickwinkel erneut. Unter dem Etikett des Friedensprozesses schaut die Welt nach Nordirland: Irakische Fachleute erkundigen sich in Belfast nach Verfahren der Entwaffnung paramilitärischer Organisationen; nordirische Polizisten bilden in Bosnien und Herzegowina Sicherheitskräfte aus; ehemalige IRA-Aktivisten, die zu honorigen Politikern der Sinn Féin geworden sind, erörtern mit Israelis und Palästinensern das Zusammenleben von Bevölkerungsgruppen unterschiedlichen Herkommens und politischer Orientierung.

## **5. Der nordirische Friedensprozess: Ausblick auf andere Konfliktlagen**

### *Nordirland als positives Beispiel eines Friedensprozesses*

Die vorangegangenen Überlegungen unter dem Stichwort „Die Außenwelt der Innenwelt“ stützen die bereits vor zwanzig Jahren von Frank W. Wright, einem Pionier der Erforschung des Nordirland-Konflikts, geäußerte These, dass Niveau und Intensität der Auseinandersetzungen in derartigen „frontier zones“ entscheidend vom Verhalten auswärtiger Mächte in unmittelbarer Nähe abhängen (Wright 1987: 276f, zitiert bei McGarry 2004b: 318, Fn. 83). Der prekäre Zustand der Beziehung zwischen dem Vereinigten Königreich und der Republik Irland ist für Zuspitzung und Langlebigkeit des Nordirland-Konflikts mit verantwortlich gewesen; doch haben sich auch hier Möglichkeiten mobilisieren lassen, ihn soweit zu transformieren, dass die Regelung vorhandener Divergenzen in die Hände lokaler Politiker übergehen kann. Gleichzeitig erwies sich die Übernahme gemeinsamer Verantwortung für Nordirland durch beide Staaten als Vehikel, um die beiderseitigen Beziehungen zu normalisieren.



Die in Nordirland produktive Verschränkung von Innen und Außen ist zum Kennzeichen dessen geworden, was seit den 1990er Jahren unter dem Etikett „Friedensprozess“ auf der internationalen Tagesordnung steht. Friedensprozesse streben die Schaffung eines politischen Kontextes an, in dem Gegner eines bislang gewaltsam ausgetragenen Konflikts in einen Dialog eintreten, um ihn zu zivilisieren und langfristig seine Ursachen zu beseitigen. Das nordirische Beispiel zeigt aber auch, dass dies nicht ohne Druck von außen geschieht. Er überbrückt den Mangel an Vertrauen und füllt Machtvakuen, bis interne Mechanismen der Organisation von Macht und Herrschaft greifen (Moltmann 2004). Dazu gehört ebenfalls, dass die Externen auch kleine Konfliktgegenstände auf höchster Ebene behandeln müssen. London und Dublin ist hoch anzurechnen, dass sie allen Störversuchen zum Trotz keinen Stillstand des Friedensprozesses zugelassen haben.

So sehr Nordirland auch heute als Exempel eines positiv verlaufenden Friedensprozesses gepriesen wird, so deutlich sind auch die Besonderheiten, die diesen Fall von anderen, ähnlich gelagerten Konflikten unterscheiden. Nordirland profitierte auf dem Weg zu der im Frühjahr 2007 erreichten Situation von dreierlei. (1) Mit den beiden Premierministern Tony Blair und Bertie Ahern hatten sich zwei Politiker für eine Friedenslösung in Nordirland engagiert, die in ihren heimischen politischen Strukturen hinreichend Rückhalt für wagemutige Lösungen fanden, und dies über die lange Zeit von zehn Jahren hinweg. Anstoß war gerade, dass Nordirland für das Vereinigte Königreich und die Republik Irland Innen wie Außen war. Eine Befriedung der Situation konnte sich für beide Staaten nur auszahlen. Das überwölbende gemeinsame Interesse relativierte konkurrierende Ansprüche auf Souveränität und staatliche Hoheitsrechte, die früheren Lösungsansätze im Weg gestanden hatten. (2) Die Suche nach einem tragfähigen Machtarrangement in Nordirland fand in einem prosperierenden wirtschaftlichen Kontext statt. Es standen kontinuierlich Finanzmittel für die Organisation des Friedensprozesses bereit. Parallel dazu tat die europäische Integrationspolitik das Ihrige, um in Nordirland einen Übergang der veralteten Industrie- zu einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft zu stimulieren. (3) Die nordirische Entwicklung vollzog sich in einem wohlwollenden internationalen Umfeld, vor allem seitens der USA und der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Darüber hinaus fanden London und Dublin im anglophonen Raum sowie in skandinavischen Ländern kompetente und angesehene Personen zur Lösung von Problemen, die zwischen ihnen selbst strittig waren oder die die nordirischen Kontrahenten selbst nicht angehen wollten. Zu nennen sind hier die Polizeireform, das Außer-Dienst-Stellen von Waffen und Munition paramilitärischer Organisationen, die Aufdeckung von Gewaltökonomie und -kriminalität oder die eingeleitete Aufarbeitung von Rechtsbrüchen durch staatliche Institutionen während der „troubles“.

### *Zukünftige Perspektiven*

Die Ereignisse in Belfast während des Frühjahrs 2007 lassen euphorische Stimmen vom Ende des Nordirland-Konflikts reden. Gewiss hat er seine Dramatik, einschließlich der Gewaltförmigkeit, verloren – aber die gesellschaftlichen und politischen Gegensätze bestehen weiter fort. Geändert hat sich jedoch der Modus, mit ihnen umzugehen, und die

Verantwortung liegt nun bei den politischen Kräften vor Ort. Es ist eine Normalität eingeleitet, die die Metamorphose des Konflikts reflektiert. Mit ihr wandelt sich auch die Rolle der Externen, und es lassen sich Schlussfolgerungen für den Umgang mit vergleichbaren Konfliktkonstellationen ziehen.

### 1. Großbritannien und Irland als Garanten

Mit den letzten Wendungen des Friedensprozesses haben sich die Verhältnisse in Nordirland soweit stabilisiert, dass die Regierungen in London und Dublin ihr Engagement verringern können. Die von diesem Teil des nordwestlichen Europas ausgehende Gefahr eines Übergreifens terroristischer Gewalt auf andere Teile der britischen Inseln ist mit der Zerstörung von Waffenarsenalen und der Einschränkung der untergründigen Gewaltökonomie reduziert. Die institutionellen Mechanismen des politischen Systems scheinen tragfähig genug, das Miteinander der relativ kleinen Mehrheit unionistisch orientierter Bevölkerung und der relativ großen Minderheit, die nach Vereinigung von Norden und Süden strebt, ohne gewaltsame Konfrontationen auszuhalten.

Unter solcher Perspektive verbuchen es beide Regierungen als weiteren Erfolg, dass sich auch das Verhältnis zwischen beiden Staaten und Gesellschaften entspannt hat. Interessenunterschiede, so bei der Bewertung des Nutzens der Atomenergie oder in der europäischen Agrarpolitik, lassen sich offen austragen, ohne dass nordirische Querelen als Stolpersteine in den Weg rollen. Gleichzeitig hat sich die Last der Geschichte im beiderseitigen Verhältnis gemindert. Für das Vereinigte Königreich heißt das, die Bewältigung der Teilung der irischen Insel nicht länger als Politik einer Vorherrschaft zu gestalten – für die Republik Irland schließt es ein, den Gründungsmythos ihres Staatswesens so umzudeuten, dass Kooperationsbereitschaft an Stelle früherer Aggressivität gegenüber dem unionistischen Bevölkerungsteil im Norden als Statthalter des Britischen tritt.

Trotzdem werden das Vereinigte Königreich und die Republik Irland nicht von der nordirischen Bildfläche verschwinden. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den dortigen Parteien werden sie einen moderierenden Part übernehmen und auf Einhaltung vereinbarter Regeln dringen.

### 2. Finanzielle Transfers

Noch gravierender ist der britisch-irische Einfluss, wenn es ums Geld geht. Beide Regierungen hatten zugesagt, die Bildung einer gemeinsamen unionistisch-republikanischen Regierung mit weiteren finanziellen Transfers zu honorieren. Am 1. November 2006 präsentierte der damalige britische Schatzkanzler Gordon Brown ein Finanzpaket von £ 50 Milliarden, verteilt auf die kommenden zehn Jahre (Belfast Telegraph, 2.11.2006). Allerdings stellte sich bei näherem Zusehen heraus, dass der Zuschlag ohnehin zugesagte Mittel und Summen aus noch zu realisierenden Privatisierungserlösen enthielt. Auch zeigte die britische Regierung wenig Nachgiebigkeit gegenüber dem Drängen der Nordiren, die Unternehmenssteuern in diesem Teil des Vereinigten Königreichs auf das irische Niveau zu senken, um den Norden für ausländische Investoren ebenso attraktiv zu machen. Die Republik Irland folgte im Januar 2007 mit der Vorlage eines Investitionsprogramms für

Nordirland in Höhe von etwa Euro 1,2 Milliarden im Rahmen ihrer Finanzplanung für die nächsten sechs Jahre (The Irish Times, 24.1.2007). Wie auch immer die konkreten Zahlen aussehen werden, zeigt sich schon jetzt, dass der von London und Dublin betriebene Rückzug viel, sehr viel Geld kostet, das vor allem in Schottland und Wales, die nach mehr Distanz von London streben, Neid wecken wird.

### 3. Das Modell der Konkordanzdemokratie

Wenn etwas aus dem Fundus der vertrackten Beziehungen zwischen Außen und Innen der nordirischen Verhältnisse internationales Interesse finden wird, so ist es das Konzept der Konkordanzdemokratie, das der Zusammenarbeit von Unionisten und Nationalisten-Republikanern zugrunde liegt. Auf die nordirischen Politiker, die sich in der Konfrontation bewährt haben, aber über keinerlei Regierungserfahrung verfügen, kommt zu, die komplexe Maschinerie der Institutionen, einschließlich ihrer Nord-Süd- und Ost-West-Komponenten und der unterschiedlichen Niveaus an Souveränität und Kompetenz, zu steuern. Noch ist offen, ob die Logik der Konkordanzdemokratie die Polarisierung der politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse festschreibt oder aber durch eine gemeinsame Praxis abbaut. Und schließlich wird die Geduld der Menschen, die nahezu vierzig Jahre auf die Einkehr von Gewaltfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und politische Teilhabe gewartet haben, auf die Probe gestellt, um Lernprozesse der politischen Elite mit dem von außen auferlegten Herrschaftsmodell zu ertragen.

Wenn dies alles gelingt, wird Nordirland zu einem Beispiel werden, wie ein lang währender, mit hohem Gewaltpotenzial ausgestatteter gesellschaftlich-politischer Konflikt durch die Implementierung einer Konkordanzdemokratie soweit verregelt werden kann, dass Gewalt und Konfrontation schwinden und sich ein verträgliches Miteinander von Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Tradition durchsetzt. Außerdem wäre Nordirland eine Illustration für produktive Effekte von Kooperation und gleichberechtigter Verantwortung externer Akteure für einen Friedensprozess, wenn historische, geographische und wirtschaftliche Ungleichheiten nicht mehr als Hindernisse mitgeschleppt werden.

## Literatur

Wichtige Grundlagen bietet die kontinuierliche Auswertung von Berichterstattung und Kommentierung in der britischen, nordirischen und irischen Tagespresse, insbesondere:

- Belfast Telegraph ([www.belfasttelegraph.co.uk](http://www.belfasttelegraph.co.uk))
- The Guardian/The Observer ([www.guardian.co.uk/northern\\_ireland](http://www.guardian.co.uk/northern_ireland))
- The Irish Times ([www.ireland.com](http://www.ireland.com))

*Alcock, Antony* 2001: From Conflict to Agreement in Northern Ireland: Lessons from Europe, in: McGarry, John (Hrsg.): Northern Ireland and the Divided World: Post-Agreement Northern Ireland in Comparative Perspective, Oxford, 159-180.

*Anderson, Malcolm/Bort, Eberhart* 1999: Change and the Irish Border: An Introduction, in: Anderson, Malcolm/Bort, Eberhart (Hrsg.): The Irish Border. History, Politics, Culture, Liverpool, 15-37.

*Arthur, Paul* 2000: Special Relationships: Britain, Ireland and the Northern Ireland Problem, Belfast.

*Boyce, D. George* 1996: Northern Ireland: The Origins of the State, in: Catterall, Peter/McDouglas, Sean (Hrsg.): The Northern Ireland Question in British Politics, Basingstoke, 11-28.

*Coleman, D. A.* 1999: Demography and Migration in Ireland, North and South, in: Heath, Anthony F./Breen, Richard/Whelan, Christopher T. (Hrsg.): Ireland. North and South: Perspectives from Social Science, Oxford, 69-115.

*Connolly, S. J.* (Hrsg.) 1998: The Oxford Companion to Irish History, Oxford.

*Courtney, Damien* 1995/1997: Demographic Structure and Change in the Republic of Ireland and Northern Ireland, in: Clancy, Patrick/Drudy, Sheelagh/O'Dowd, Liam (Hrsg.): Irish Society: Sociological Perspectives, Dublin, 39-89.

*Cox, Michael* 2006: Rethinking the International and Northern Ireland: a Defence, in: Cox/Guelke/Stephen 2006, 427-442.

*Cox, Michael/Guelke, Adrian/Stephen, Fiona* (Hrsg.) 2006: A Farwell to Arms? Beyond the Good Friday Agreement, 2. Auflage, Manchester.

*Dixon, Paul* 2001: Northern Ireland: The Politics of War and Peace, Basingstoke.

*Dixon, Paul* 2004: Contemporary Unionism and the Tactics of Resistance, in: Bric, Maurice J./Coakley, John (Hrsg.): From Political Violence to Negotiated Settlement: The Winding Path to Peace in Twentieth-Century Ireland, Dublin, 133-153.

*Dixon, Paul* 2006: Rethinking the International and Northern Ireland: a Critique, in: Cox/Guelke/Stephen 2006, 409-426.

*Dodd, Luke* (Hrsg.) 1999: Nationalism. Visions and Revisions. Proceedings of a Conference Organised by the Film Institute of Ireland in November 1998, Dublin.

*Dumbrell, John* 2006: The New American Connection: President George W. Bush and Northern Ireland, in: Cox/Guelke/Stephen 2006, 357-366.

*Elliott, Marianne* (Hrsg.) 2002: The Long Road to Peace in Northern Ireland: Peace Lectures from the Institute of Irish Studies at Liverpool University, Liverpool.

*Elvert, Jürgen* (Hrsg.) 1994: Nordirland in Geschichte und Gegenwart, Stuttgart.

*Fitzduff, Mari* 2002: Beyond Violence: Conflict Resolution Process in Northern Ireland, Tokyo.

*Goodman, James* 1996: The Northern Ireland Question and European Politics, in: Catterall, Peter/McDouglas, Sean (Hrsg.): The Northern Ireland Question in British Politics, Basingstoke, 212-228.

*Greenberg, Stanley B.* 1975: Social Differentiation and Political Violence, in: Journal of Conflict Resolution 19: 1, 161-184.

*Guelke, Adrian* 2001: Northern Ireland and Island Status, in: McGarry, John (Hrsg.): Northern Ireland and the Divided World: Post-Agreement Northern Ireland in Comparative Perspective, Oxford, 228-252.

*Guelke, Adrian* 2005: The Global Context: the International System and the Northern Ireland Peace Process, in: Coakley, John/Laffan, Brigid/Todd, Jennifer (Hrsg.): Renovation or Revolution? New Territorial Politics in Ireland and the United Kingdom, Dublin, 185-199.

*Handke, Peter* 1969/2003: Die Innenwelt der Außenwelt der Innenwelt, Frankfurt a.M.

*Hayward, Katy* 2006: Reiterating National Identities: The European Union Conception of Conflict Resolution in Northern Ireland, in: Cooperation and Conflict 41: 3, 261-284.

*Helle, Andreas* 1994: Nordirland als Problem der britischen Politik, in: Elvert 1994, 276-298.

*Heslinga, M.W.* 1979: The Irish Border as a Cultural Divide: A Contribution to the Study of Regionalism in the British Isles, 3. Auflage, Assen.

*Hickey, D.J./Doherty, J.E.* (Hrsg.) 2003: A New Dictionary of Irish History from 1800, Dublin.

*Howe, Stephen* 2000: Ireland and Empire: Colonial Legacies in Irish History and Culture, Oxford.

*Kandel, Johannes* 2005: Der Nordirland-Konflikt. Von seinen historischen Wurzeln bis zur Gegenwart, Bonn.

*Kearney, Richard* 1997: Postnationalist Ireland. Politics, Culture, Philosophy, London.

*Kerr, Michael* 2005: Imposing Power-Sharing: Conflict and Coexistence in Northern Ireland and Lebanon, Dublin/Portland, OR.

*Letamendia, Francesco/Loughlin, John* 2006: Learning from Other Places: Northern Ireland, the Basque Country and Corsica, in: Cox/Guelke/Stephen 2006, 377-394.

*Lijphart, Arend* 2004: Constitutional Design for Divided Societies, in: Journal of Democracy, 15: 2, 96-109.

*MacLaughlin, Jim* 2001: Reimagining the Nation State: The Contested Terrains of Nation-Building, London.

*Mallie, Eamonn/McKittrick, David* 2001: Endgame in Ireland, London.

- Mansergh, Nicholas* 1991: *The Unresolved Question: The Anglo-Irish Settlement and its Undoing 1912-1972*, New Haven.
- McGarry, John* 2001: Introduction: The Comparable Northern Ireland, in: McGarry, John (Hrsg.): *Northern Ireland and the Divided World: Post-Agreement Northern Ireland in Comparative Perspective*, Oxford, 1-33.
- McGarry, John* 2004a, Comparing Northern Ireland, in: McGarry, John/O'Leary, Brendan (Hrsg.): *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, 132-166.
- McGarry, John* 2004b: Globalization, European Integration, and the Northern Ireland Conflict, in: McGarry, John/O'Leary, Brendan (Hrsg.): *The Northern Ireland Conflict. Consociational Engagements*, Oxford, 294-322.
- McGarry, John/O'Leary, Brendan* 2004: Introduction: Consociational Theory and Northern Ireland, in: McGarry, John/O'Leary, Brendan (Hrsg.): *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, 1-61.
- Meehan, Elizabeth* 2006: Europe and the Europeanisation of the Irish Question, in: Cox/Guelke/Stephen 2006, 338-356.
- Moltmann, Bernhard* 2004: „Um des lieben Friedens willen ...“ Chancen und Risiken von Friedensprozessen, in: Weller, Christoph et al. (Hrsg.): *Friedensgutachten 2004*, Hamburg/Münster, 61-69.
- NISRA/CSO (Northern Ireland Statistics and Research Agency/Central Statistics Office)* 2003: *Ireland. North and South: A Statistic Profile*, 2003 edition, Belfast.
- O'Malley, Pdraig* 2001: Northern Ireland and South Africa: „Hope and History at a Crossroad“, in: McGarry, John (Hrsg.): *Northern Ireland and the Divided World: Post-Agreement Northern Ireland in Comparative Perspective*, Oxford, 276-308.
- Peatling, G. K.* 2004: *The Failure of the Northern Ireland Peace Process*, Dublin.
- Poggeschi, Giovanni* 2003: Introduction, in: Poggeschi, Giovanni/Alcock, Antony/Cushnahan, John Walls/Craig, Elizabeth/Hadden, Tom: *Peace Process through Constitutional Arrangements in Northern Ireland*, Bozen, 7-10.
- Porter, Norman* 2003: *The Elusive Quest: Reconciliation in Northern Ireland*, Belfast.
- Robinson, Peter* 2007: *The Big Man Was Right*, in: *Belfast Telegraph*, 20.4.2007.
- Ruane, Joseph* 2004: Contemporary Republicanism and the Strategy of Armed Struggle, in: Bric, Maurice J./Coakley, John (Hrsg.): *From Political Violence to Negotiated Settlement: The Winding Path to Peace in Twentieth-Century Ireland*, Dublin, 115-132.
- Schneckener, Ulrich* 2002: *Auswege aus dem Bürgerkrieg, Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa*, Frankfurt a.M.
- Sebastian, Julia* 2007: *Woran Menschen ihr Herz hängen. Leitfiguren als Bausteine konfligierender Identitäten im nordirischen Friedensprozess*, Diss. (Katholisch-theologische Fakultät), Münster.
- Stedman, Stephen John* 2002, Introduction, in: Stedman, Stephen John/Rothchild, Donald/Cousens, Elizabeth M. (Hrsg.): *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, CO, 1-40.
- Tonge, Jonathan* 2006: *Northern Ireland*, Cambridge.
- Wilson, Andrew J.* 1995: *Irish America and the Ulster Conflict 1968-1995*, Belfast.

*Wolff, Stefan* 2001: Context and Content: Sunningdale and Belfast Compared, in: Wilford, Rick (Hrsg.): Aspects of the Belfast Agreement, Oxford, 11-27.

*Wright, Frank W.* 1987: Northern Ireland. A Comparative Analysis. Dublin.