

W&F

Wissenschaft und Frieden

DOSSIER NR. 45



Der nordirische Friedensprozess – ein Modell?

Lehren für eine internationale Einhegung
innergesellschaftlicher Konflikte

von Corinna Hauswedell

Herausgegeben von Wissenschaft & Frieden in Zusammenarbeit
mit dem Bonn International Center for Conversion (BICC)

Das Dossier beruht auf Forschungsergebnissen, die zwischen März 2000 und November 2003 am Bonn International Center for Conversion (BICC) im Rahmen eines Projektes zur Begleitung des nordirischen Friedensprozesses gewonnen wurden. Der Titel des Projektes lautete »International and Domestic Aspects of Governance in Post-Conflict Societies – A Case Study of the Northern Ireland Peace Process and the Role of Demilitarisation« und wurde durch die großzügige Förderung der Volkswagen-Stiftung ermöglicht.

Am 26. November 2003 waren die nordirischen Wählerinnen und Wähler mit sechs Monaten Verspätung zu den Urnen gerufen worden. Premierminister Tony Blair hatte im Mai diesen Jahres die zweiten Parlamentswahlen in Belfast seit dem »Good Friday Agreement« (1998) verschoben, weil er befürchtete, dass das Ergebnis die radikalen Parteien beider Seiten stärken und damit die ohnehin krisengeschüttelte Umsetzung des Friedensabkommens weiter erschweren könnte. Insofern galten die Wahlen als der bisher größte politische Test für die Validität des Abkommens. Die Intervention des britischen Premier, der im Herbst 2002 bereits die Suspendierung der von Vertretern aus beiden Lagern besetzten Belfast Regierung und die Wiedereinsetzung der Direktregierung aus London vorangegangen war, hatte in Nordirland neben Verständnis auch viel Unmut über diesen weiteren Akt der Vertagung von Demokratie erzeugt.

Das Wahlergebnis (siehe Graphik) hat die Befürchtungen bestätigt; eine deutlich geringere Wahlbeteiligung (63,8 %) als vor fünf Jahren zeigt die wachsenden politischen Frustrationen größerer Wählerschichten. Stärkste Partei mit dem höchsten Stimmenzuwachs wurde die radikale unionistische DUP, Partei des protestantischen Reverend Ian Paisley, die von Anbeginn das Friedensabkommen und insbesondere die Regierungszusammenarbeit mit der katholisch-republikanischen Sinn Fein, die mit der IRA verbunden ist, torpediert hat. Die Sinn Fein ihrerseits, die als entschiedene Befürwor-

terin des Abkommens auftritt, ist die zweitstärkste Partei geworden und hat nicht nur ihre katholische Schwesternpartei, die gemäßigte nationalistische SDLP, deutlich überholt, sondern auch die gemäßigte unionistische UUP des ehemaligen Regierungschef David Trimble. Das gewichtete Verhältniswahlrecht, das den nordirischen Lagermentalitäten Vorschub leistet, hat mit der offenkundigen Polarisierung auch zum Wegfall der Kandidatinnen und Kandidaten der meisten kleineren, jenseits der Konfliktlinien arbeitenden Parteien, wie beispielsweise der nordirischen Frauenkoalition (NIWC), geführt.

Schlechte Aussichten für die Bildung einer neuen Regierung in Belfast, wenn sich nicht die Hardliner beider Seiten einen Ruck geben oder die Führungen der Parteien, die einen Wählerauftrag zur Zusammenarbeit haben, diesen auch umsetzen. Die jetzt ohnehin anstehende gesetzliche Überprüfung des Abkommens könnte dazu genutzt werden, die Strukturen zu reformieren, die einer Demokratisierung im Wege stehen. Dies wird allerdings nicht vor allem ein technischer Vorgang sein können, sondern muss als politischer Impuls aus der Mitte der nordirischen Zivilgesellschaft kommen. Der Widerspruch zwischen einer Alltagsnormalität für die Mehrheit der Nordiren, die den Konflikt lange hinter sich gelassen haben, und dem gleichzeitigen Verharren in sektiererischem Politikverhalten muss thematisiert und aufgebrochen werden.

Dazu gehört eine Bilanz derjenigen äußeren und inneren Faktoren, die den nordirischen Friedensprozess, der international trotz aller Hemmnisse als Vorbild gilt, vorangebracht bzw. gestört haben.

Einmischung hat Konjunktur

Internationale Aufmerksamkeit für die Regulierung bzw. Beilegung von regionalen oder lokalen Gewaltkonflikten entsteht im jeweils spezifischen historischen Kontext. Sie unterliegt Konjunkturen, die sowohl vom Zustand der internationalen Ordnung, insbesondere den Interessenkonstellationen der mächtigeren Staaten, als auch vom Verlauf des jeweiligen Konflikts und seiner Positionierung im internationalen Kontext abhängen. Während in der Zeit des »Kalten Krieges« unter dem Diktum der atomaren Abschreckung staatliche Souveränität

und das Gebot der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten hochgehalten (wenn auch nicht immer eingehalten) wurde, eröffnete das Ende der bipolaren Ost-West-Konfrontation zunächst Perspektiven für politische Konzepte der Steuerung globaler Strukturen (»global governance«). Die neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts sahen eine neue Konjunktur weltweiter Bemühungen zur Konfliktregulierung. Interventionen Dritter in friedensstiftender Absicht, seitens der Vereinten Nationen und einzelner Staaten, Staatenbündnisse oder nichtstaatlicher Akteure, reichten von Initiativen der Vermittlung und Diplomatie bis zum militärischen Eingreifen. Sie richteten sich vorwiegend auf innergesellschaftliche Gewaltkonflikte unterschiedlicher Genese und Geschichte. In etwa vierzig Fällen wurden zwischen 1988 und 1998 Friedensabkommen abgeschlossen. Für die Beurteilung der Erfolge dieser Friedensprozesse spielt die Frage, welche Möglichkeiten bzw. Grenzen für die Einmischung externer Akteure jeweils bestehen, eine wichtige Rolle.

Das Anwachsen des transnationalen Terrorismus seit dem 11. September 2001 und in der Folge der Angriffskrieg gegen den Irak könnten eine weitere Phase des internationalen Eingreifens begründen; im Zuge dessen wird es unausweichlich werden, die Rolle der mächtigen Staaten, insbesondere der Supermacht USA hinsichtlich der Auswirkungen wohlwollender bzw. imperialer Hegemonie, zu überprüfen, sowie die Paradigmen und Muster multilateraler bzw. unilateraler Konfliktbearbeitung in den internationalen und innergesellschaftlichen Beziehungen politisch und (völker)rechtlich neu zu justieren. Die Frage, wie »good governance« in Nachkriegsgesellschaften zu bewerkstelligen ist, wird in den kommenden Jahren zu den zentralen Aufgaben einer internationalen Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zählen.

Im Vorfeld der Wahlen zum nordirischen Regionalparlament am 26. November 2003 eröffnete der Nordirlandbeauftragte der US-Regierung Richard Haass, der kürzlich zum Präsidenten des einflussreichen Council on Foreign Relations gewählt worden war, eine optimistische Perspektive für den Konflikt: Der Tag werde kommen, an dem Nordirland sogar zu einem »Modell für Konfliktlösungen in anderen Teilen der Welt wie zum Beispiel im Nahen Osten oder in Kasch-

Wahlergebnisse der nordirischen Parteien, 1996 – 2003 (in Prozent)

	Northern Ireland Forum Election	Westminster General Election	Local Government Elections	Northern Ireland Assembly Election	European Parliament Election	Westminster General Election	Local Government Elections	Northern Ireland Assembly Election
	1996	1997	1997	1998	1999	2001	2001	2003
UUP	24,2	32,7	27,9	21,3	17,6	26,8	22,9	22,7
SDLP	21,4	24,1	20,6	22,0	28,1	21,0	19,4	17,0
DUP	18,8	13,6	15,6	18,0	28,4	22,5	21,4	25,7
SF	15,5	16,1	16,9	17,7	17,3	21,7	20,7	23,5
ALL	6,5	8,0	6,6	6,5	2,1	3,6	5,1	3,7
UKUP	3,7	1,6	0,5	4,5	3,0	1,7	0,6	–
PUP	3,5	1,4	2,2	2,6	3,3	0,6	1,6	–
UDP	2,2	–	1,0	1,1	–	–	–	–
Independents	–	–	3,8	–	–	–	6,6	–
Others	4,3	2,5	5,4	6,3	0,2	2,1	1,7	7,3

ALL = Alliance Party • DUP = Democratic Unionist Party • PUP = Progressive Unionist Party • SDLP = Social Democratic Labour Party • SF = Sinn Fein
 UDP = Ulster Democratic Party • UKUP = United Kingdom Unionist Party • UUP = Ulster Unionist Party

Quellen: Nicholas Whyte, 2001. »Northern Ireland Elections: 7 June 2001«. 13 June 2001. (www.explorers.whyte.com.), und <http://www.rte.ie/news/assembly2003>

mir“ werden könne (Irish News, 18.11.2003).

Was macht Nordirland in der aktuellen internationalen Konstellation besonders interessant?

Externe Einflüsse in Nordirland

Der Nordirlandkonflikt, der sich zwischen 1968 und 1998 zu einem beschönigend als »Troubles« bezeichneten Bürgerkrieg auswuchs, in dem mehr als 3.600 Menschen ihr Leben verloren und mehr als 40.000 verletzt wurden, hat wie andere ethno-politische Konflikte auch Phasen unterschiedlicher internationaler Aufmerksamkeit und Einmischung von außen erlebt. Er ist zuweilen auch in singularer Weise als transformationsresistent und atavistischen Mustern verhaftet betrachtet worden. Die Vereinten Nationen kamen trotz mehrfacher Initiativen in den 60er und 70er Jahren, die sich u.a. auf die eklatanten Menschenrechtsverstöße in der britischen Provinz bezogen, als Vermittler nicht in Frage, weil das Konfliktgeschehen als innere Angelegenheit Großbritanniens betrachtet wurde.

Großbritannien und die Republik Irland

Mit Großbritannien und der Republik Irland erklärten sich, in einer Mischung aus Wächterfunktion und Vormundschaft, zwei souveräne Staaten zu »guardians«

(Mac Ginty/Darby, 2002) für das politische Schicksal der Provinz, die beide auch Partei im Hinblick auf die Konfliktgeschichte waren. Die spezifische Rolle der beiden Staaten für den in den neunziger Jahren begonnenen Friedensprozess erklärt sich aus der Tatsache, dass beide in unterschiedlicher Weise historische Verantwortung für die fehlgeschlagene Nations- bzw. Staatsbildung tragen, die schließlich zur Eskalation der »Troubles« führte (McGarry, 2001; Hauswedell, 2002). Dies begründete einerseits besondere Chancen, determinierte andererseits aber auch Grenzen einer für die Vermittlung bedeutsamen Neutralität. Die beiden lokalen nordirischen Konfliktparteien, die vorwiegend protestantischen, auf den Verbleib im Vereinigten Königreich orientierten Unionisten und die vorwiegend katholischen, die Vereinigung mit Irland anstrebenden Nationalisten, sahen den »guardian« der jeweils der anderen Seite gern als externen oder sogar feindlichen Akteur, den eigenen hingegen als Verbündeten ihrer politischen Ziele an. Diese unilaterale Zuordnung ließ weder im Inneren der gespaltenen nordirischen Gesellschaft noch von außen viele Spielräume für überparteiliche Initiativen. Die beiden ersten Versuche, eine Art von »co-governance« der beiden Staaten zu etablieren und dies mit einem Konzept gleichberechtigter Regierungsverantwortung (power-sharing) der nordirischen Parteien in Bel-

fast zu verbinden, scheiterten: Weder das Sunningdale Agreement von 1973, noch der völkerrechtliche Vertrag des Anglo-Irish-Agreement im Jahre 1985 konnten die Grenzen, welche Parteilichkeit und »sectarianism« innerhalb von Nordirland und die auch unter den beiden Staaten umstrittenen Souveränitätsansprüche aufgerichtet hatten, außer Kraft setzen; das Modell einer »joint authority«, eines gemeinsam verantworteten, rechtlich legitimierte Steuerungsmechanismus der beiden Staaten kam nicht zustande (McGarry/O’Leary, 1996; Schneckener, 2002).

Eine schrittweise Internationalisierung des Konflikts begann am Ende der 80er Jahre. Sie verlief parallel zu einer wachsenden Konfliktmüdigkeit und traf auf das Interesse in der nordirischen Zivilgesellschaft, wirksame Wege aus dem Gewaltkreislauf, z.B. auf dem Wege der so genannten »track-two«-Diplomatie, auszuloten (Fitzduff, 2002). Internationalisierung beschreibt hier demzufolge ein Zusammenwirken verschiedener direkter und indirekter Faktoren, staatlicher und gesellschaftlicher exogener Einflüsse auf den Nordirlandkonflikt.

Die USA und der Clinton-Effekt

Den USA, deren Hände und Köpfe weniger durch die Blockkonfrontation des »Kalten Krieges« gebunden waren und die sich unter der Administration von Präsident Bush senior an-

schickten, eine »Pax Americana« zu installieren, fiel eine einflussreiche Rolle unter den externen Akteuren zu, die sich den aufbrechenden ethno-politisch geprägten Konflikten zuwandten. Nordirland erhielt im Vergleich zu einigen anderen europäischen Konfliktherden mit einer ähnlichen ethno-nationalen Struktur (Zypern, Baskenland, Korsika) eine relativ große Beachtung; im Vergleich zu den Konflikten im zerfallenden Jugoslawien und auf dem Balkan hingegen war das Engagement eher als gering zu bezeichnen und hatte mehr die Form von Beratung und Vermittlung als von massiver Intervention.

Das relativ große Interesse der USA an Nordirland, das für die 1993 beginnenden Friedensgespräche prägend wurde, hatte verschiedene Gründe. Einer war eher auf der Ebene der US-Gesellschaft angesiedelt und betraf die große irisch-amerikanische Diaspora: Ca. 40 Millionen Amerikaner beanspruchen eine irische Herkunft und bilden bei aller Diversifizierung ihrer Interessen im politischen Alltag der USA einen relevanten politischen Faktor; US-Präsidenten mussten zu vielen Zeiten mit dieser potentiell mächtigen Wählergruppe rechnen. Traditionell existierten gute Beziehungen des ökonomischen Goliath zur Republik Irland. Eine starke zivilgesellschaftliche Lobby für ein aktives Eingreifen zugunsten einer Friedenslösung stand in den USA bereit. Im August 1999 nannten immerhin 69% der Amerikaner eine friedliche Lösung des Nordirlandkonfliktes als wichtiges oder sehr wichtiges Ziel der US-Außenpolitik. Ein anderer Grund lag in der Stärke der Irish Republican Army (IRA), die seit den 70er Jahren zu den international meistgefürchteten terroristischen Organisationen gerechnet wurde. Dies erforderte aus der Sicht der 1992 ins Amt gekommenen Administration Bill Clintons andere staatliche Strategien als sie bei der konservativen britischen Regierung der Eisernen Lady, Margret Thatcher, in den achtziger Jahre zu erkennen gewesen waren.

Das Ende der Nichteinmischung in innere britische Angelegenheiten war gekommen; Clinton wollte die USA gegenüber den beiden »guardians« positionieren und richtete eine eigene Sektion des National Security Council ein, die sich ausschließlich und in einer bisher nicht da gewesenen Weise mit der »irischen Frage« befasste. Clinton selbst reiste drei-

mal nach Nordirland – 1995, 1998 und 2000 – und etablierte im Weißen Haus eine Politik der offenen Tür für nordirische Politiker aller Parteien. Er verband sein außenpolitisches Credo einer alle Konfliktparteien einschließenden Friedenslösung mit einem starken Interesse an der Entwicklung ökonomischer Kooperation. Eine Friedensdividende sollte sich rechnen; zwischen 1993 bis 1998 investierten US-Firmen ca. 1,9 Mrd. Dollar in Nordirland und sicherten damit etwa 10% der industriellen Arbeitsplätze (Mac Ginty, 2002). Das ökonomische Engagement der USA in der Republik Irland, von manchen Beobachtern als allzu aufdringliche Verheißung empfunden, ging darüber hinaus: Die US-Investitionen in der High-Tech-Branche, gepaart mit günstigen Steuerbedingungen und einer jungen gut ausgebildeten Elite ließen Irland 1999 zum zweitgrößten Exporteur von Computer Software in der Welt werden.

Signal an die IRA

Das politisch möglicherweise relevanteste Signal, das von dem neuen US-Engagement für die nordirischen Friedensgespräche ausging, war im Sommer 1994 die Bewilligung eines Visums für Gerry Adams, den Führer der Sinn Féin, der mit der IRA verbundenen Partei, kurz bevor die IRA ihren ersten Waffenstillstand erklärte. Ein zweiter Besuch wurde Adams 1995 gewährt, als die Frage der Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen den Fortgang der Gespräche zu torpedieren drohte (Hauswedell, 2002a). Diesen (Dialog) Interventionen der Clinton-Administration wurde seitens der britischen Regierung unter John Major z.T. mit Verärgerung begegnet, bei den nordirischen Unionisten herrschte Skepsis, inwieweit ein auf politische Anerkennung und Identitätsstiftung zielender Impuls für die republikanische Seite sowie die größere Nähe zu Dublin als zu London nicht ein zu hoher Preis für den Frieden sei. 1997 verbesserte sich mit dem Wahlsieg von New Labour das Verhältnis zu London; Tony Blair und Bill Clinton lagen politisch und kulturell auf einer gemeinsamen Wellenlänge, und mit Mo Mowlam kam eine höchst unkonventionelle Politikerin aus dem Labour-Kabinett auf den Posten der Nordirlandministerin, deren politisches Credo es ebenfalls war, die radikalen Parteien beider Seiten ernst zu nehmen und sie in

eine politische Lösung des Konfliktes einzubeziehen (Mowlam, 2002).

Vermittlung durch US-Senator Mitchell

Es hatte sich allerdings gezeigt, dass für die zahlreichen Sackgassen und Fallen, welche die Friedensgespräche bereit hielten, allein der heiße Draht zum Präsidenten nicht ausreichte, zuweilen sogar kontraproduktiv war. Die Entsendung von US-Senator George Mitchell, dem ehemaligen Führer der Demokraten im Senat, im Februar 1995 als Vermittler in den nordirischen Friedensgesprächen kann rückblickend als der wichtigste externe Beitrag der USA für den Friedensprozess gesehen werden (Mitchell, 1999). Mitchell repräsentierte einerseits den direkten Draht zum Oval Office, verfügte aber über ein ausreichend unabhängiges Profil, um als von allen Konfliktparteien höchst geschätzter Berater wirken zu können. Dies sollte auch weit über den Zeitpunkt der Verabschiedung des Belfast Abkommens 1998 anhalten. In einer Umfrage von 1998 beurteilten immerhin 55% der nordirischen Protestanten die Rolle der USA als sehr oder ziemlich positiv, gegenüber 93% der Katholiken (MacGinty, 2002). Seit 1996 war Mitchell Vorsitzender der »International Commission on Decommissioning«, einem Gremium, in dem man sich auch unter Hinzuziehung weiterer externer Experten in einer von den anderen Themenfeldern des Abkommens separaten Weise mit dem Hauptstreitpunkt befasste: der Frage nach der Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen (Hauswedell, 2002a). 1997 und 1998 leitete Mitchell die Verhandlungen für das Abkommen selbst. Mit der Veröffentlichung der sogenannten »Mitchell Principles« im Januar 1996, die eine konkrete Verpflichtung aller Verhandlungsteilnehmer zur Einhaltung demokratischer und gewaltfreier Prinzipien enthielten, wurde die wesentliche Eintrittsvoraussetzung in die eigentlichen Verhandlungen formuliert. Die Arbeit Mitchells konstituierte schließlich die im »Good Friday Agreement« eingeschlagene Zweigleisigkeit des Vorgehens (twin track), mit welchem die politisch-konstitutionellen Aspekte der Übereinkunft von den militärisch-sicherheitspolitischen Fragen insofern abgetrennt wurden, als sie zwar parallel, aber nicht konditional zu behandeln waren. Auch wenn hiermit ein Aspekt der später häufig als »constructive ambiguity« kriti-

sierten Ambivalenz des Abkommens etabliert wurde, lag dem die Erkenntnis zugrunde, dass besonders sensible Konfliktthemen wie Entwaffnung bzw. Abrüstung zwar in den Kontext des Abkommens gehören, aber nicht unbedingt gleichzeitig zu lösen sein würden. Die Verschiebung der Problematik auf die Umsetzungsphase des Abkommens warf in der Tat Probleme auf, die im Herbst 1999 zu einer Überprüfung des Abkommens führten, in deren Rahmen Mitchell erneut als Vermittler tätig wurde. Sein vertrauensbildender Impuls führte im Dezember 1999 zur erstmaligen Aufnahme der im Abkommen vorgesehenen, aus Vertretern beider Lager besetzten Regierungstätigkeit (power-sharing) in Stormont/Belfast.

Nach dem Regierungswechsel von Bill Clinton zu George Bush junior investierte die neue US-Administration erwartungsgemäß zunächst weniger Aufmerksamkeit in den Friedensprozess in Nordirland. Auch richteten sich in der Phase der Umsetzung des Belfaster Abkommens zunehmend mehr Erwartungen auf die endogenen Faktoren der Konfliktnachfolge, d.h. auf die nordirischen Akteure selbst.

EU Special Programme

Zu den externen Akteuren in der Phase der Initiierung des Friedensprozesses zählte auch die Europäische Union (EU), deren Engagement im Vergleich zu den USA als weniger prominent und indirekter in seinen Wirkungen bewertet wurde. Politisch normengebend wirkte die EU durch die Aufnahme der Wertestandards der Europäischen Menschenrechtskonvention in die entsprechenden Abschnitte des Belfaster Abkommens (Rights, Safeguards, and Equality of Opportunity).

Mit dem 1994 aufgelegten und 1998 noch einmal verlängerten »Special Support Programme for Peace and Reconciliation«¹ wurde erstmals seitens der EU eine explizit politisch angelegte Finanzhilfe zur Friedensförderung gewährt. Insgesamt wurden mehr als 700 Mio. Euro vor allem zur Stärkung friedensgerichteter Initiativen an der Basis der nordirischen Zivilgesellschaft ausgegeben. Projekte reichten von Integrationsmaßnahmen ehemaliger politischer Gefangener, die nach dem Abkommen entlassen worden waren, über ökumenische Versöhnungsgruppen bis hin zu Dialoginitiativen in den so genannten »interface areas«, in denen protestantische und katho-

Die »Mitchell Principles«

19) To reach an agreed political settlement and to take the gun out of Irish politics, there must be commitment and adherence to fundamental principles of democracy and non-violence. Participants in all-party negotiations should affirm their commitment to such principles.

20) Accordingly, we recommend that the parties to such negotiations affirm their total and absolute commitment:

- a) To democratic and exclusively peaceful means of resolving political issues;
- b) To the total disarmament of all paramilitary organisations;
- c) To agree that such disarmament must be verifiable to the satisfaction of an independent commission;
- e) To renounce for themselves, and to oppose any effort by others, to use force, or threaten to use force, to influence the course or the outcome of all-party negotiations;
- f) To agree to abide by the terms of any agreement reached in all-party negotiations and to resort to democratic and exclusively peaceful methods in trying to alter any aspect of that outcome with which they may disagree; and,
- g) To urge that »punishment« killings and beatings stop and to take effective steps to prevent such actions.

Auszug aus dem Report of the Independent International Commission on Decommissioning, 22. Januar 1996 (<http://www.nio.gov.uk/mitchrpt.htm>)

liche Bevölkerungsgruppen in unmittelbarer Nähe lernen müssen, ihre Dispute gewaltfrei auszutragen. Im Vergleich zu den Subventionen, die Großbritannien seit vielen Jahren in Nordirland investiert – sie belaufen sich auf jährlich ca. 3,7 Mrd. brit. Pfund – hatte das EU-Programm einen schmalen Rahmen; seine Stärke lag im Fokus auf der gesellschaftlichen im Vergleich zur staatlichen Ebene, auch wenn im Zuge der Evaluierung des Programms Anzeichen einer entstehenden »Friedensindustrie« kritisiert wurden.

Unterschätzt werden sollte nicht der indirekte Einfluss auf den Friedensprozess, den die EU vor allem über die starke Subventionierung und Integration der irischen Wirtschaft im Süden ausgeübt hat. Die Ausstrahlungskraft des sogenannten »celtic tiger« in den 90er Jahren wirkte als pragmatisch-mäßigender Faktor gegen Überideologisierung innerhalb des irischen Nationalismus und als Impulsgeber für Regionalisierungskonzepte im Sinne verstärkter Nord-Süd-Kooperation. Das gilt auch, wenn die nordirischen Unionisten hierin zuweilen eine Schwächung ihrer souveränen Existenz im Rahmen des Vereinigten Königreiches witterten.

Das Beispiel anderer Friedensprozesse

Eine ganz andere Form externer Einwirkung, die – im Vorfeld des Belfaster Abkommens stärker als danach – von den Konfliktparteien in Nordirland geradezu

gesucht wurde, war der Vergleich mit anderen lang andauernden Konflikten, in die zur gleichen Zeit politische Bewegung gekommen war. Diese Art der Internationalisierung stand bei den Republikanern, die sich gern mit anderen Unabhängigkeits- oder Menschenrechtsbewegungen verglichen und identifizierten, zunächst höher im Kurs als bei den Unionisten oder Loyalisten, die eher die lokale Besonderheit des nordirischen Problems betonten. Dies änderte sich graduell in den 90er Jahren. So wurde beispielsweise der südafrikanische Friedensprozess und seine politischen Führer, Mandela und de Klerk, für beide Seiten in Nordirland zum Bezugspunkt. Auch wenn eine Neigung bestand, sich das jeweils Passende heraus zu filtern und insofern parteilichen Gebrauch von dem Beispiel zu machen – z.B. spielte die Frage des »Decommissioning« paramilitärischer Waffen in Südafrika eine eher untergeordnete Rolle – gingen die Anregungen, die nordirische Politiker bei mehrfachen Begegnungen mit südafrikanischen Politikern gewinnen konnten, über im engeren Sinn politische oder sicherheitspolitische Fragen hinaus in den Bereich kultureller und gesellschaftlicher Themen. So zeigten sich insbesondere unionistische Politiker beeindruckt von der »zivilisierten Weise«, in der ehemalige Feinde in Südafrika miteinander umgingen (MacGinty, 2002). Zuversicht für Vertrauensbildung zu gewinnen, Suche nach gemeinsamen Wahrhei-

ten über eine gesplante Vergangenheit zu beginnen, Hoffnung auf Versöhnung zu stiften, darin lag ein besonderer Stellenwert dieser internationalen Begegnungen. Dass im Verlaufe der schwierigen Umsetzung des Belfaster Abkommens immer wieder auch Repräsentanten anderer Konflikte als Vermittler oder Ratgeber hinzugezogen wurden – bei der Besetzung der internationalen Kommissionen des Abkommens oder besonders prominent als Inspektoren für die Waffenarsenale der IRA – verweist auf die Wirkung solcher Prozesse des internationalen Austausches und Dialoges.

Und es gab auch die andere Richtung: Nordirland begann, auch gerade wegen seiner Probleme in der Umsetzung des Abkommens, als Beispiel für andere Konflikte, z.B. im Baskenland oder im Nahen Osten zu wirken. In zahlreichen Konferenzen, die stärker in wissenschaftlichen als in politischen Zusammenhängen organisiert waren, wurden nach übertragbaren Lehren gesucht. Das änderte wenig an der Tatsache, dass zu Hause in Belfast immer wieder auch einseitige Parteinahmen und Identifikationen, z.B. der Katholiken mit den Palästinensern, der Protestanten mit den Israelis, stattfanden. Überraschende Allianzen, wenn auch von entgegengesetzten Standpunkten aus, gab es zwischen Unionisten und Nationalisten bei der Verurteilung der militärischen Konfliktinterventionen der NATO auf dem Balkan, vor allem im Falle des Kosovo; für die einen vom Standpunkt der territorialen Unversehrtheit aus, für die anderen aus Fragen der nationalen Unabhängigkeit. Im Falle des Krieges gegen den Irak war es mit den Gemeinsamkeiten wieder zu Ende.

Das Belfaster Abkommen – Die Außensteuerung der Binnenkonsolidierung hat Grenzen

Das Belfaster Abkommen oder »Good Friday Agreement« vom April 1998 galt aus vielen Gründen als mustergültiger Friedensvertrag und erfreut sich trotz des fragiler werdenden Rückhaltes in Nordirland selbst nach wie vor großer internationaler Aufmerksamkeit. Was sind die Bauelemente, die das Abkommen so attraktiv erscheinen lassen? Welche der als Hilfskonstruktionen gedachten Strukturen drohen dagegen möglicherweise marode zu werden?

Know-how von außen

Der offizielle Titel des Abkommens lautet: „*The Agreement – reached in the multi-party negotiations*“. Es wurde unterstützt von allen nordirischen Parteien, mit Ausnahme der radikalen Democratic Unionist Party (DUP) des protestantischen Reverend Ian Paisley, sowie von den beiden Regierungen Großbritanniens und Irlands. Die beiden »guardians« hatten nicht nur mit am Verhandlungstisch gesessen, sondern waren zu integralen Bestandteilen des Abkommens geworden, gleichsam zu Schutzpatronen des Friedensprozesses avanciert, vor allem über das Kapitel zum nordirischen Verfassungsstatus und seiner Konsequenzen für die beiden nationalen Gesetzgebungen (Constitutional Issues) sowie die dritte Säule (Strand Three), welche die zwischenstaatliche britisch-irische Kooperation (Ost-West) für Nordirland insgesamt institutionalisiert. Neue, vor allem ökonomische Ebenen der Kooperation zwischen Nordirland und der Republik werden im »Strand Two« (Nord-Süd) geregelt.

Andere externe Einflüsse bzw. Bezugnahmen auf die internationale Normierung des Abkommens finden sich im Rahmen der sogenannten Schutzbestimmungen (safeguards); so werden alle Fragen der politischen, sozialen und kulturellen Gleichstellung der nordirischen Bürger mit Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention geregelt und Kommissionen mit internationaler Beteiligung zu ihrer Implementierung eingesetzt. Besonders evident ist der Faktor der Außensteuerung in den Abschnitten des Abkommens, die sich mit den sicherheitspolitischen Reformen in Nordirland befassen: Die Abrüstung der illegalen Waffen im Besitz paramilitärischer Organisationen (Decommissioning), der Abbau bzw. die »Normalisierung« der staatlichen Sicherheitsstruktur und der Notstandsgesetzgebung (Security) sowie die Reform der Polizei und des Gerichtswesens (Policing and Justice).

Mit der »Independent International Commission on Decommissioning« (IICD), die der von George Mitchell 1996 geleiteten Kommission nachfolgte, wurde eine international einzigartige Struktur für das offenkundig brisanteste Problem des nordirischen Friedensprozesses geschaffen; die Kommission unter der Leitung des kanadischen Ex-Generals John de Chastelain, des finnischen Brigadiers Tauno Nieminen und des US-Si-

cherheitsexperten Andrew Sens hatte die Aufgabe, den Dialog mit den paramilitärischen Gruppen zu organisieren und die Verfahren der Abrüstung zu überwachen, auszuwerten, zu verifizieren und gegenüber den beiden Regierungen regelmäßig zu berichten. Die Normalisierung der staatlichen Sicherheit, die auch den schrittweisen Abzug der britischen Streitkräfte und die Schließung von Militärbasen einschloss, lag naturgemäß vollständig in der Hand der britischen Regierung. Die Reform der Royal Ulster Constabulary (RUC) hingegen, die mit ihrer zu über 90% protestantischen Offiziersstruktur eine oft unrühmliche Rolle während des Bürgerkrieges gespielt hatte, wurde ebenfalls einer Unabhängigen Kommission übertragen. Unter der Leitung des heutigen EU-Kommissars Chris Patten erarbeiteten internationale Experten einen Report, der 1999 veröffentlicht wurde und umfassende Empfehlungen für die Implementierung weltweit modernster Polizeistandards enthielt. Sie wurden Grundlage für eine neue britische, 2001 verabschiedete Polizeigesetzgebung für Nordirland.

Externes Know-How nahm demnach seinen Weg aus der Vermittlung des Abkommens in das Innere seiner Umsetzung, wurde in Teilen zu endogenen Faktoren des Friedensprozesses.

Konkordanz innen?

Die partizipatorischen Impulse, die mit der gleichberechtigten Einbeziehung (inclusion) der radikalen, mit paramilitärischen Strukturen verbundenen Konfliktparteien in den Friedensprozess beabsichtigt und zum Teil erreicht wurden, haben wesentlich dazu beigetragen, das Belfaster Abkommen in der internationalen Arena attraktiv zu machen. Manifest wurden sie im Modell der im Abkommen verankerten Konkordanzdemokratie (consociational democracy), die im »Strand One«, der die Nord-Nord-Beziehungen regelt, niedergelegt sind. Die Konkordanzdemokratie sieht einen politischen Zwang zur Einigung vor, ein Wahlsystem, das die beiden Bevölkerungsgruppen der Protestanten und Katholiken im Parlament proportional repräsentiert, und eine Regierungsform des »power-sharing«, der Machtteilung zwischen den konkurrierenden Parteien. Das Modell enthält qualifizierte Vetorechte für beide Seiten, erschwert jedoch die Herausbildung einer demokratischen Oppositionskultur. Es war ein Tribut an

Das Modell der Konkordanzdemokratie in Nordirland

Power-sharing Exekutive	<ul style="list-style-type: none"> – »First Minister« (Unionist) und »Deputy First Minister« (Nationalist) – Besetzung der Ministerposten nach der Stärke der Parteien
Proportion Repräsentation	<ul style="list-style-type: none"> – Verhältniswahlrecht zur »Assembly« (108 Abgeordnete) – paritätische Besetzung an der Parlamentsspitze – proportionale Besetzung aller Ausschüsse, der jeweiligen Vorsitzenden und ihrer Stellvertreter nach der Stärke der Parteien
Vetorechte	<ul style="list-style-type: none"> – Abstimmung auf »Cross-community-Basis« bei zentralen Entscheidungen (z. B. Wahlen, Budgetfragen) oder auf Antrag von mindestens 30 Abgeordneten – »parallel consent-Verfahren« (doppelte Mehrheit) – »weighted majority-Verfahren« (60 % aller Abgeordneten, 40 % jeder Gruppe für Zustimmung erforderlich)
Gruppen-Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> – Anerkennung der beiden nationalen Traditionen und ihrer Symbole – Autonomie für protestantische, katholische oder bi-konfessionelle Schulsysteme
Streitschlichtung	<ul style="list-style-type: none"> – »Committees« mit Konsultations-, Initiativ- und Kontrollrechten – »Equality Commission« zur Gewährleistung der Gleichbehandlung beider Gruppen und ihrer Mitglieder – Menschenrechtskommission – Mechanismen zur Koordination und Streitvermeidung zwischen nordirischen Institutionen und Westminster

Aus Schneckener, 2002, S. 307

die »binäre Kodierung« (Moltmann, 2003) des Konflikts, an die Existenz zweier inzwischen nahezu gleichgroßer politischer Lager mit jeweils einer gemäßigten und einer radikalen Partei. Kritiker auch aus den Reihen der nordirischen Zivilgesellschaft haben früh davor gewarnt, dass mit dieser Konstruktion der »sectarianism«, die nordirische Grabenmentalität, zementiert und parteiübergreifende Politikinitiativen sowie die Bildung einer politischen Mitte erschwert würden. Die internationalen Erfahrungen mit »power-sharing« in vergleichbaren Konfliktkonstellationen (Zypern, Kanada, Bosnien, Libanon) sind bisher entweder negativ oder sehr begrenzt als Initialfunktion demokratischer Prozesse wirksam gewesen (Horowitz, 2001).

Die jüngsten Wahlergebnisse in Nordirland, die unter anderem zum fast vollständigen Verschwinden aller kleineren, auf konfliktübergreifende Zusammenarbeit zielenden Parteien geführt haben, scheinen den Kritikern Recht zu geben. Möglicherweise wird das demnächst für das Abkommen vorgesehene Überprü-

fungsverfahren (review) sich intensiv mit der Lösung dieser inneren Widersprüche zwischen den demokratischen Prinzipien der Partizipation und der Konkordanz befassen müssen.

Die Einflussnahme externer Akteure im Rahmen des Abkommens hat sich also, auch wenn die Probleme bei weitem noch nicht gelöst sind, vor allem bezogen auf die sensiblen Probleme der Sicherheitspolitik bzw. der militärischen »hardware«, alles in allem als integrativ und reformfördernd erwiesen. Dennoch schwächt das Abkommen und der mit ihm verbundene Friedensprozess in den Bereichen der »software«, der Gewinnung von Demokratie auf allen Ebenen des nordirischen Alltags. Und es ist fraglich, ob neue Impulse für Demokratisierung vor allem von außen zu erwarten sein können, oder ob nicht die lokalen Akteure, die in Nordirland anders als in vielen anderen Nachkriegsgesellschaften über große Erfahrungen und Netzwerke des Dialoges und der Kooperation verfügen, das Heft selbst in die Hand nehmen müssen. Dazu bedarf es allerdings eines neuen Schubes an Selbstvertrauen und

Vertrauen in den guten Willen »der anderen Seite«. Das ist jedoch das, woran es auf der Ebene der nordirischen Politiker am meisten mangelt.

Komplementär: Sicherheit und Demokratie

In Nordirland sind die nachhaltigen Beschädigungen der Demokratie durch staatliche und nichtstaatliche Militarisierung noch allenthalben spürbar: Das staatliche Gewaltmonopol ist in Gestalt einer parteilichen Polizeistruktur lange missbraucht worden, parallel konnte sich eine paramilitärische »Gewaltkultur« als Teil gesellschaftlicher Identität etablieren. Während sich das konstitutionelle Problem, ob Nordirland zu Großbritannien oder Irland gehören soll, welches jahrzehntelang den Kern der politischen Differenz zwischen Unionisten und Nationalisten ausmachte, durch die Verabredung eines Konsensverfahrens im Abkommen überraschend leicht regeln ließ, fällt der Abschied von den Waffen und die Einigung über neue Prinzipien gemeinsamer Sicherheit bedeutend schwerer. Dies konstituiert ein kompliziertes Wechselverhältnis zwischen Demokratisierung und Schaffung neuer Sicherheit und eröffnet viele Spielräume für das sogenannte »blame game«, die permanente Schuldzuweisung zwischen den nordirischen Parteien, aber auch gegenüber dem nur quasi-externen »guardian« Großbritannien.

Am sichtbarsten wurde der Mangel an gegenseitigem Vertrauen anhand der seit Verabschiedung des Abkommens geführten nordirischen Debatte über »No Guns – No government«. In diesem Slogan kulminierte die Weigerung der protestantischen Ulster Unionist Party (UUP) unter David Trimble mit der republikanischen Sinn Fein in die Regierung einzutreten, solange diese nicht die IRA zur vollständigen Abrüstung ihrer Waffen bewegt hätte. Diese Debatte und die damit verbundenen politischen Blockaden stürzten den Friedensprozess seit 1998 immer wieder in tiefe Krisen. Meist waren es gemeinsame Interventionen der britischen und irischen Regierung, mit denen diese versuchten, Auswege aus Sackgassen des Misstrauens zu finden; die nordirischen Parteien fanden jedoch immer wieder Anlässe, um aus gemeinsam verabredeten »Choreographien« auszusteigen.

Die stellenweise paradox anmutende Auseinandersetzung wird auf

Auszüge aus dem Belfast Abkommen

Rights, Safeguards and Equality of Opportunity

Human Rights

1. The parties affirm their commitment to the mutual respect, the civil rights and the religious liberties of everyone in the community. Against the background of the recent history of communal conflict, the parties affirm in particular:
- the right of free political thought;
 - the right to freedom and expression of religion;
 - the right to pursue democratically national and political aspirations;
 - the right to seek constitutional change by peaceful and legitimate means;
 - the right to freely choose one's place of residence;
 - the right to equal opportunity in all social and economic activity, regardless of class, creed, disability, gender or ethnicity;
 - the right to freedom from sectarian harassment; and
 - the right of women to full and equal political participation.

United Kingdom Legislation

2. The British Government will complete incorporation into Northern Ireland law of the European Convention on Human Rights (ECHR), with direct access to the courts, and remedies for breach of the Convention, including power for the courts to overrule Assembly legislation on grounds of inconsistency ...

4. The new Northern Ireland Human Rights Commission (see paragraph 5 below) will be invited to consult and to advise on the scope for defining, in Westminster legislation, rights supplementary to those in the European Convention on Human Rights, to reflect the particular circumstances of Northern Ireland, drawing as appropriate on international instruments and experience. These additional rights to reflect the principles of mutual respect for the identity and ethos of both communities and parity of esteem, and – taken together with the ECHR – to constitute a Bill of Rights for Northern Ireland ...

New Institutions in Northern Ireland

5. A new Northern Ireland Human Rights Commission, with membership from Northern Ireland reflecting the community balance, will be established by Westminster legislation, independent of Government ...

Comparable Steps by the Irish Government

9. The Irish Government will also take steps to further strengthen the protection of human rights in its jurisdiction. The Government will, taking account of the work of the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution and the Report of the Constitution Review Group, bring forward measures to strengthen and underpin the constitutional protection of human rights. These proposals will draw on the European Convention on Human Rights and other international legal instruments in the field of human rights and the question of the incorporation of the ECHR will be further examined in this context ...

Reconciliation and Victims of Violence

11. The participants believe that it is essential to acknowledge and address the suffering of the victims of violence as a necessary element of reconciliation. They look forward to the results of the work of the Northern Ireland Victims Commission.

12. It is recognised that victims have a right to remember as well as to contribute to a changed society. The achievement of a peaceful and just society would be the true memorial to the victims of violence. The participants particularly recognise that young people from areas affected by the troubles face particular difficulties and will support the development of special community-based initiatives based on international best practice ...

An essential aspect of the reconciliation process is the promotion of a culture of tolerance at every level of society, including initiatives to facilitate and encourage integrated education and mixed housing.

Decommissioning

1. Participants recall their agreement in the Procedural Motion adopted on 24 September 1997 „that the resolution of the decommissioning issue is an indispensable part of the process of negotiation”, and also recall the provisions of paragraph 25 of Strand 1 above.

2. They note the progress made by the Independent International Commission on Decommissioning and the Governments in developing schemes which can represent a workable basis for achieving the decommissioning of illegally-held arms in the possession of paramilitary groups.

3. All participants accordingly reaffirm their commitment to the total disarmament of all paramilitary organisations. They also confirm their intention to continue to work constructively and in good faith with the Independent Commission, and to use any influence they may have, to achieve the decommissioning of all paramilitary arms within two years following endorsement in referendums North and South of the agreement and in the context of the implementation of the overall settlement.

4. The Independent Commission will monitor, review and verify progress on decommissioning of illegal arms, and will report to both Governments at regular intervals ...

Security

1. The participants note that the development of a peaceful environment on the basis of this agreement can and should mean a normalisation of security arrangements and practices.

2. The British Government will make progress towards the objective of as early a return as possible to normal security arrangements in Northern Ireland, consistent with the level of threat and with a published overall strategy, dealing with:

- (i) the reduction of the numbers and role of the Armed Forces deployed in Northern Ireland to levels compatible with a normal peaceful society;
 - (ii) the removal of security installations;
 - (iii) the removal of emergency powers in Northern Ireland; and
 - (iv) other measures appropriate to and compatible with a normal peaceful society.
3. The Secretary of State will consult regularly on progress, and the response to any continuing paramilitary activity, with the Irish Government and the political parties, as appropriate ...

Policing and Justice

1. The participants recognise that policing is a central issue in any society. They equally recognise that Northern Ireland's history of deep divisions has made it highly emotive, with great hurt suffered and sacrifices made by many individuals and their families, including those in the RUC and other public servants. They believe that the agreement provides the opportunity for a new beginning to policing in Northern Ireland with a police service capable of attracting and sustaining support from the community as a whole. They also believe that this agreement offers a unique opportunity to bring about a new political dispensation which will recognise the full and equal legitimacy and worth of the identities, senses of allegiance and ethos of all sections of the community in Northern Ireland. They consider that this opportunity should inform and underpin the development of a police service representative in terms of the make-up of the community as a whole and which, in a peaceful environment, should be routinely unarmed.

2. The participants believe it essential that policing structures and arrangements are such that the police service is professional, effective and efficient, fair and impartial, free from partisan political control; accountable, both under the law for its actions and to the community it serves; representative of the society it

polices, and operates within a coherent and co-operative criminal justice system, which conforms with human rights norms. The participants also believe that those structures and arrangements must be capable of maintaining law and order including responding effectively to crime and to any terrorist threat and to public order problems. A police service which cannot do so will fail to win public confidence and acceptance ...

3. An independent Commission will be established to make recommendations for future policing arrangements in Northern Ireland including means of encouraging widespread community support for these arrangements within the agreed framework of principles reflected in the paragraphs above and in accordance with the terms of reference at Annex A. The Commission will be broadly representative with expert and international representation among its membership and will be asked to consult widely and to report no later than Summer 1999.

4. The participants believe that the aims of the criminal justice system are to:

- deliver a fair and impartial system of justice to the community;
- be responsive to the community's concerns, and encouraging community involvement where appropriate;
- have the confidence of all parts of the community; and
- deliver justice efficiently and effectively ...

7. The participants also note that the British Government remains ready in principle, with the broad support of the political parties, and after consultation, as appropriate, with the Irish Government, in the context of ongoing implementation of the relevant recommendations, to devolve responsibility for policing and justice issues.

Vollständiger Wortlaut unter
<http://www.nio.gov.uk/issues/agreement.htm>

beiden Seiten mit ideologischen Bandagen und Scheuklappen geführt, die aus der langen Konfliktgeschichte her rühren. Althergebrachte Wahrnehmungen der jeweils anderen Seite, ein für manche ethno-sozialen Konflikte typisches Muster der Überpolitisierung, verhindern die Wahrnehmung von Veränderung und eine pragmatische Hinwendung zu den heutigen Realitäten gemeinsamer Regierungsverantwortung auf den für die nordirische Gesellschaft eigentlichen relevanten Feldern wie sozialer Sicherheit oder z.B. einer integrativen Bildungs- und Schulpolitik. Insgesamt erlebten die Nordiren während der fünfzehn vergangenen Jahre lediglich zwei Regierungsphasen von zusammen weniger als zwölf Monaten, in denen sie – durchaus erfolgreich allerdings – »power-sharing« auf eben den genannten Feldern praktizierten.

Die Wahlergebnisse des 26. November 2003 sollten deshalb nicht nur zum Anlass genommen werden, um die Institutionen und die formale Funktionsfähigkeit des Abkommens zu überprüfen. Auch die Muster des Misstrauens sowie die Mechanismen und Wendepunkte, mit denen der Friedensprozess in den vergangenen Jahren jeweils aus den Sackgasse gezogen wurde, müssen einer kritischen Bilanz unterzogen werden.

Waffen als Symbol ...

Nordirland ist ein Beispiel für einen besonders hoch politisierten ethno-nationalen Konflikt mit einer komplexen historischen Hypothek, zu der eine jahrhundertalte latente und offene Militanz und die Weigerung zur Abrüstung auf beiden Seiten gehören (Hauswedell, 2002c). Beinahe unvermeidlich erhielt die Frage der paramilitärischen Waffen im Zuge des Friedensprozesses daher einen sym-

bolischen Stellenwert, der weit über das militärische Potenzial der Waffen hinausging und in den diametralen politisch-ideologischen Gegensätzen der Hauptkonfliktparteien wurzelte. Decommissioning repräsentierte für die Unionisten – und gegenüber ihren Wählern – das einzig akzeptable Unterpfand um sicher zu gehen, dass es Sinn Fein mit dem Frieden ernst meint. Für die Republikaner fungierte das Festhalten an den Waffen – ebenfalls gegenüber ihrer politischen Basis – als Gegengewicht für ihre ideologischen Zugeständnisse im Friedensabkommen: die vorläufige Anerkennung der britischen Herrschaft und das Konsensprinzip für jede Veränderung des verfassungsmäßigen Status der Provinz in der Zukunft. Für die Unionisten mag es rückblickend eine fragwürdige politische Taktik gewesen sein, die Waffenfrage zum Veto gegen eine Regierungskoalition mit den Republikanern zu er-

heben und damit alles auf eine Karte zu setzen, die sie selbst nicht spielen konnten. Für die Republikaner kam mit dem deutlichen Zugewinn an politischer Akzeptanz und demokratischer Legitimation durch die Wahlen die Zeit, den Ballast der Waffen über Bord zu werfen. Die Wahlerfolge der Sinn Fein (die seit Juni 2001 stärkste nationalistische Partei in Nordirland sind und die bei den jüngsten Wahlen ihrer gemäßigten Konkurrenz von der SDLP nochmals fünf Prozent der Stimmen abnehmen konnten) hat die Partei als Ergebnis ihrer eigenen Friedensstrategie, des Abschiedes von der Gewalt, verbuchen können. Der Beginn der Abrüstung der IRA-Waffen im Herbst 2001 geschah aus einer Position der Stärke und war im republikanischen Bewusstsein nicht länger mit Niederlage oder Unterwerfung verbunden.

... und die Abrüstung in den Köpfen

Die im nordirischen Kontext zum geflügelten Wort gewordene Erkenntnis, dass es ohne ein »decommissioning of mindsets«, eine Abrüstung in den Köpfen, auch keine nachhaltige Abrüstung der Waffen geben werde, verweist auf das Problem der Überideologisierung des Konfliktes. Deshalb hatte man sich während der Friedensverhandlungen von 1994 bis 1998 und in den Formulierungen des Belfaster Abkommens unter entscheidender Mitwirkung des US-Vermittlers George Mitchell für das bekannte zweigleisige Vorgehen (twin track) entschieden, mit dem die politisch-konstitutionellen Aspekte der Übereinkunft von den sicherheitspolitischen Fragen getrennt wurden.

Vertrauensbildung durch internationale Abrüstungskommission und Waffeninspektionen

Die Lösung der diffizilen Waffenproblematik wurde der Internationalen Abrüstungskommission (IICD) übertragen. Man hoffte, die Waffenfrage auf diese Weise »weicher« zu machen (»fudging« the arms), d.h. leichter lösen zu können und – ohne den politischen Prozess zu stören – in die Umsetzungsphase des Abkommens zu verlagern. In einem ideologisierten Konflikt kommt dem Instrument der Vertrauensbildung eine besondere Bedeutung zu, und das nordirische Beispiel unterstrich die positive neutralisierende Funktion internationaler Vermittlung in Momenten der politischen Krise, vor allem für das sensitive Waffen-

thema selbst. Im Frühjahr 2000, als die gerade ins Amt gekommene Belfaster Regierung nach nur zwei Monaten auf Druck der Unionisten durch London suspendiert worden war, entschloss man sich zu einer innovativen vertrauensbildenden Initiative: Die IRA fand sich bereit, einen Teil ihrer Waffenarsenale, die zuvor der IICD angezeigt worden waren, durch zwei international und in Nordirland anerkannte Politiker mit Konfliktinterventionserfahrung, den Berater der südafrikanischen Regierung Cyril Ramaphosa und den ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari, inspizieren zu lassen. Die Inspektoren wurden durch die Anwendung eines so genannten »Zwei-Schlüssel-Systems«, das keinen unbefugten Zugang zu den Waffen mehr zuließ und das schon in El Salvador erprobt wurde, zu einer vorgeschalteten Kontrollinstanz im Friedensprozess. So wurde ein Einstieg in die Abrüstung ohne größeren Gesichtsverlust für die IRA ermöglicht. Dass der eigentliche Akt des Unbrauchbarmachens (Putting beyond use) eines ersten Teils der IRA-Waffen im Oktober 2001 dann glaubwürdig vermittelt werden konnte, obwohl die Einzelheiten der Methode und des Umfangs der Abrüstung geheim blieben, ist wesentlich der vertrauensbildenden Rolle der unabhängigen Abrüstungskommission unter Leitung des kanadischen Ex-Generals John de Chastelain zu verdanken, der die skeptischen Unionisten in einem umfassenden Briefing über den stattgefundenen Akt informierte.

Eine noch ausstehende Bilanz der Arbeit der IICD wird sich unter anderem der Frage widmen müssen, inwieweit das relativ technische Mandat der Kommission und ihre Unterordnung unter die politischen Weisungen der irischen und britischen Regierung ihr in Krisenmomenten immer genügend Spielraum einräumte, um wirklich unabhängig im Sinne der Vertrauensbildung unter den nordirischen Parteien wirken zu können.

Sicherheit im »Paket«?

Ein weiterer Faktor, um den verfahrenen Friedensprozess wieder flott zu machen, war die Veränderung der Verhandlungsstrategie seitens der britischen und irischen Regierung. Parallel mit dem Beginn der IRA-Waffeninspektionen im Sommer 2000 wurde von ihnen eine Paketlösung für die weitere Implementierung des Abkommens vorgeschlagen, die die Lösung des Decommissioning in den

Kontext der anderen sicherheitspolitischen Problemkreise, vor allem der Entmilitarisierung des überdimensionierten staatlichen Sicherheitssektors und der Polizeireform stellte. Damit wurde der einer Konfliktlösung nicht zuträglichem Umgang mit dem Decommissioning als einer Forderung, die vorrangig und als Vorbedingung die IRA-Abrüstung im Visier hatte, relativiert und Elemente eines gegenseitig akzeptierbaren Sicherheitsverständnisses eingeführt. Es sollte allerdings nahezu ein weiteres Jahr dauern, bis diese Strategie auch gemeinsam mit den nordirischen Parteien im Rahmen der sogenannten Weston-Park-Gespräche verabredet werden konnte.

Inzwischen hatten die Wahlen zum britischen Unterhaus im Juni 2001 eine Stärkung sowohl der Sinn Fein als auch der DUP erbracht. Dieses Ergebnis und die zunehmende paramilitärische Gewalt auf loyalistischer Seite entzogen dem UUP-Führer David Trimble das Selbstvertrauen, um zu den Ergebnissen von Weston Park zu stehen und sich bei Wiedereinsetzung der Belfaster Regierung als Erster Minister zur Verfügung zu stellen. Das Angebot der IRA vom 6. August 2001, in der vorgesehenen Choreographie ihren Part zu spielen und ein konkretisiertes Abrüstungsszenario zu liefern, kam zu spät und wurde konterkariert durch die Aufdeckung zweifelhafter Verbindungen zweier IRA-Mitglieder zur kolumbianischen FARC. Zu viele neue Quellen des Misstrauens führten zu einer Vertagung des nordirischen »Sicherheitspaketes«.

Nach den Ereignissen des 11. September 2001 entschloss sich die Führung der Sinn Fein, die mit dem Beginn des »war against terrorism« um ihren Rückhalt in der irisch-amerikanischen Community fürchten musste, die IRA zur Umsetzung ihres Abrüstungsangebots vom August zu drängen und damit den drohenden Kollaps des Friedensprozesses abzuwenden. Am 23. Oktober 2001 erklärte die IRA, dass sie begonnen habe, »ihre Waffen verifizierbar und auf Dauer unbrauchbar zu machen« (Wortlaut der IRA-Erklärung in BBC-News, 23.10.2001). Der Schritt der IRA wurde in der internationalen Öffentlichkeit als historischer Durchbruch gewertet; diesmal schuf die offizielle Bestätigung der geheim durchgeführten Aktion durch die Abrüstungskommission ausreichend Vertrauen, um die Unionisten zur Wiederaufnahme der Regierungstätigkeit in Belfast zu bewegen.

Die Binnenseite der Konfliktlösung

Je weiter sich die Transformation eines Gewaltkonfliktes aus der Phase der Initiierung von Verhandlungen über die Verabschiedung eines Abkommens in die Phase der Umsetzung des Vereinbarten bewegt, desto sichtbarer werden in der Regel die inneren Schranken und Hemmnisse, welche die Konfliktparteien an einem gradlinigen Fortschreiten auf dem eingeschlagenen Pfad hindern. Insofern können länger andauernde Friedensprozesse und Krisen als ein normaler Vorgang angesehen werden, dessen Begleitung viel Geduld und Kreativität erfordert. Es ist von der Natur der hemmenden Faktoren abhängig, wie viel Einflussmöglichkeiten in dieser Phase für externe Akteure bestehen. Meist werden die Grenzen der Außensteuerung in dieser Phase sichtbar; Transformation wird zunehmend zur Binnenaufgabe.

Alte und neue Gewalt als Störfaktor

Auch für Nordirland existiert das Problem, dass nach einem vielversprechenden Abkommen historisch gewachsene Gewaltstrukturen als innere Störfaktoren fortwirken (spoiler effect) bzw. ihre Ausdrucksformen ändern und neu generieren. Der für Nordirland typische »sectarianism«, die politisch-konfessionelle Spaltung der Gesellschaft, die sich als gruppenbezogener Hass oder Rassismus äußert, ist für sich genommen bereits Hemmfaktor genug. Dass der »sectarianism« darüber hinaus auf beiden Konfliktseiten unterschiedliche Herkunft und machtpolitische Verankerungen besitzt – für die Katholiken eher aus der Perspektive der Diskriminierung erwachsen, auf protestantischer Seite eher mit Herrschaftsanspruch verbunden – macht es besonders schwierig, für beide Seiten Gewinn aus dem Friedensprozess zu ziehen.

Die oft rückwärtsgewandte und einseitig geführte Debatte über »Decommissioning« (der IRA) ließ wenig politischen Spielraum für das parteienübergreifende Argument, dass die Abrüstung aller paramilitärischen Waffen auch ein wichtiger Schritt zur Eindämmung der aktuellen Gewalt ist. Seit 2001 gehen laut Polizei-Statistiken mehr als zwei Drittel aller paramilitärischen Aktivitäten auf das Konto loyalistischer Gruppen, die bisher keine Bereitschaft zur Abrüstung signalisiert haben und die sich ebenso wie zwei klei-

nere republikanische Splittergruppen vom Abkommen distanzieren haben. Innerloyalistische Fehden mischen sich mit antikatholischen Aggressionsakten und lassen sich immer weniger leicht von den verschiedenen Formen der Alltagskriminalität wie Drogenhandel und anderen »Märkten der Gewalt«, mit denen die Paramilitärs »im Geschäft bleiben« können, trennen.

Identitätsbrüche:

Gewinner und Verlierer

des Abkommens gruppieren sich neu

Die politische Integration und Partizipation, die das Belfaster Abkommen für die republikanische Seite bereit gehalten hat – durch »power-sharing« für Sinn Fein in einer Regierungskoalition unionistischer und nationalistischer Parteien – ist für die militanten Teile der Loyalisten, die kaum eigene Vertreter im Parlament haben, unerfüllt. Infolge der Zunahme loyalistischer Gewalt ist inzwischen eine neue Sensibilität für das Problem entstanden, dass eine Friedensdividende insbesondere in den deprivierten protestantischen Arbeitervierteln noch aussteht. Soziale und kulturelle Identitäten, die sich in Nordirland auch in der Zugehörigkeit zu den traditionsreichen paramilitärischen Organisationen ausdrücken, unterliegen einem rapiden Wandel, der in der neuen Generation der Katholiken eher im Sinne der Stärkung von sozialen Selbstbewusstsein, bei vielen protestantischen Jugendlichen hingegen als Zerbrechen alter Gewissheiten wahrgenommen wird. Hinter der im Abkommen anvisierten Lösung bzw. einvernehmlichen Vertragung der nationalen Frage tritt die lange verschüttete soziale Frage nach gerechtem Einkommen, Wohnverhältnissen, Bildungs- und Jobchancen deutlicher hervor. Gewinner und Verlierer in der nordirischen post-modernen Gesellschaft gruppieren sich neu; die diesbezüglichen Wahrnehmungen sind im Umbruch begriffen, und der Friedensprozess scheint schuld daran zu sein. Es mangelt an politischer Führung vor allem auf Seiten der Unionisten, diesen Prozess in Verantwortung für ihre Klientel zu steuern.

Der nordirische Paramilitarismus hat eine Eigendynamik entwickelt, in der – alte und neue – ethno-politische, sozio-kulturelle und ökonomische Faktoren eine schwierig lösbare Verbindung eingegangen sind. Mit der Etablierung habituel-ler Gewalt ist eine subkutane, gesellschaftliche Struktur sozialer und territo-

rialer Machtausübung, vor allem in den Arbeiterwohngebieten, gewachsen. Zu deren Überwindung hat das Belfaster Abkommen bisher nicht spürbar beigetragen. Glaubwürdige Drohung mit Terrorakten wird durch die Existenz der paramilitärischen Organisationen aufrechterhalten, die trotz aller Schrecken, die sie verbreiten, auch Rückhalt für ihre jeweilige Klientel versprechen. Ihr Machokult ist ein Identitätsangebot gegen Hoffnungslosigkeit und Angst, vor allem in Gebieten sozialer Depravierung und direkter Nachbarschaft mit dem ethnischen Gegenüber (interface areas). Der aus dem Bürgerkrieg stammende Code der »defenders of the community« und der damit verbundene Vigilantismus (mit erschreckenden Formen der Selbstjustiz) wirken als moralische Brückenpfeiler in die Vergangenheit – für die Loyalisten mehr als für die Republikaner. Insgesamt scheinen die klaren und intakten Kommandostrukturen der IRA im Kontext mit der Parteienbindung an die Sinn Fein eher eine politische Kontrolle dieser Eigendynamik zu erlauben als die zerstrittenen und dezentral operierenden loyalistischen Gruppen.

Interne Vermittlung

Mediation durch nordirische Kirchenvertreter und Politiker in akuten Konfliktsituationen wie nach den Gewaltausbrüchen in Nord- und Ost-Belfast in den Jahren 2001 und 2002 können eine relevante, mäßigende Funktion wahrnehmen; Impulse für eine längerfristige Zivilisierung und Transformation der paramilitärischen Strukturen, d.h. vor allem die (Re)Integration ihrer Anhänger in die Zivilgesellschaft, müssen aber auch aus dem Inneren der Gruppen selbst kommen. Ermutigende Arbeit in dieser Richtung leisten die Organisationen der ehemaligen politischen Gefangenen auf beiden Seiten und Erziehungsprogramme, die von Freiwilligengruppen im Kultur- und Bildungssektor unterstützt werden.

Herzstück der Normalisierung: die neue Polizei

Entmilitarisierung und »Normalisierung« von Sicherheit in Nordirland wird auf absehbare Zeit eine Aufgabe staatlicher und nichtstaatlicher Verantwortung und Kooperation sein. Der Abbau einiger wichtiger britischer Militäranlagen im Oktober 2001 als unmittelbare Antwort auf den Abrüstungsbeginn der IRA reflektierte ein im wachsenden

Maße reziprokes Verständnis dieser Problematik. Die IRA antwortete ihrerseits im April 2002 mit einem zweiten Schritt des »Decommissioning« eines Teils ihrer Waffen, der wiederum von der internationalen Abrüstungsbehörde verifiziert wurde.

Ein Kernelement allerdings für eine künftige Etablierung gemeinsamer Sicherheit und eines neuen staatlichen Gewaltmonopols, das beiden ethnischen Gemeinschaften Akzeptanz und Berechenbarkeit gewährt, ist die Reform der nordirischen Polizei. Eingeleitet 1999 durch die weitreichenden Zielvorgaben der Patten-Kommission steht die Umsetzung noch am Anfang: Sie hat im November 2001 mit der Umbenennung der protestantisch dominierten »Royal Ulster Constabulary« (RUC) in »Police Service for Northern Ireland« (PSNI) und einer gleichberechtigten Rekrutierung von Katholiken und Protestanten begonnen. Eine akzeptable Balance zwischen der Integration positiver Teile der Paramilitärs und der Sanktionierung der kriminellen Elemente zu finden, gehört zu den schwierigen Zukunftsaufgaben der neuen Polizei.

Die Ernennung von Hugh Orde zum neuen Polizeichef im September 2002, der sich einen Namen bei der politisch höchst sensiblen Untersuchung der verdeckten Zusammenarbeit (collusion) zwischen der »Special Branch« der RUC und den loyalistischen Paramilitärs während der »Troubles« gemacht hat (Stevens Inquiry), war ein vielversprechender Schritt. Eine alles in allem optimistische Perspektive vermittelte der erste Report der PSNI für das Jahr 2002/2003, der im Juni 2003 öffentlich vorgestellt und an alle nordirischen Haushalte verteilt wurde. Zu den Erfolgsgeschichten gehört die in der Tat langsam wachsende gesellschaftliche Unterstützung für die Kontrollorgane des »Policing Board« (in dem alle Parteien außer Sinn Fein ihre Sitze eingenommen haben), für den Posten des Ombudsmann, der mit einer engagierten, unbestechlichen Katholikin besetzt wurde, und für die Einrichtung der für die Vertrauensbildung bei den Bürgern vor Ort wichtigen »District Policing Partnerships« (DPP). Obgleich immer wieder auch von massiven Einschüchterungsmanövern gegenüber katholischen Rekruten – auch aus den eigenen Reihen – berichtet wird, lag der katholische Anteil bei den Bewerbungen 2002 bei im-

merhin 35 Prozent gegenüber 20 Prozent vor dem Belfaster Abkommen.

Die diesjährige Sommersaison der wegen ihrer Gewaltausbrüche berüchtigten protestantischen Märsche, mit denen an traditionsreichen Plätzen der Sieg über die Katholiken vor mehr als 300 Jahren gefeiert wird, verlief wegen erfolgreicher Mediation im Vorfeld und guter Polizeiorganisation überraschend friedlich.

Eine wachsende impulsgebende Bedeutung der neuen Polizeiführung gegenüber dem stockenden Friedensprozess mag man auch daran ablesen, dass es Hugh Orde war, der während der Sommermonate wiederholt und öffentlich im Interesse einer künftigen Versöhnung der Opfer beider Seiten darauf verwies, dass Nordirland eine neue Initiative zum Umgang mit der Wahrheitsfindung (truth and reconciliation forum) und Aufklärung der dunklen Seiten der Vergangenheit brauche.

»Die Polizei hat größere Fortschritte gemacht als die Politik in diesem Jahr« (UTV Net, 29.8.2003), lautete das selbstbewusste Fazit des neuen Polizeichefs im Spätsommer, womit er auf das politische Vakuum anspielte, das durch die Suspendierung der Belfaster Regierung und durch die Vertagung der Wahlen entstanden war.

»Joint Declaration« und missglückte Choreographien

Im April 2003 hatten die britische und die irische Regierung nach monatelangen Beratungen mit den nordirischen Parteien eine Gemeinsame Erklärung (Joint Declaration) verfasst, die den verfahrenen Karren wieder flott machen und den Weg für die Wahlen im Mai ebnen sollte. Mit den Erfahrungen von Weston Park aus dem Sommer 2001 im Gepäck, mit dem zwar Fortschritte hinsichtlich eines sicherheitspolitischen »Paketes«, also dem parallelen Voranschreiten von »Decommissioning« der paramilitärischen Organisationen, Abrüstung der britischen Streitkräfte und Polizeireform verbunden gewesen waren, aber die Stabilität der Regierungsinstitutionen nicht gesichert wurde, entwickelten die beiden halb-externen »Guardians« neue Angebote in beide Richtungen: Wenn die Sinn Fein endgültig und explizit Abschied nehme vom bewaffneten Kampf und ihren Widerstand gegen die Beteiligung an der neuen Polizei aufgabe, sollte die britische Militärpräsenz drastisch reduziert

und dem Belfaster Parlament in absehbarer Zeit die Verantwortung für Polizei und Justizwesen übertragen werden. Großbritannien würde in Zukunft auf das Recht verzichten, die Selbstregierung Nordirlands zu suspendieren.

Einem internationalen Überwachungsausschuss (Monitoring Body), der zunächst auf Wunsch der Unionisten ins Spiel gekommen und nur für die Einhaltung der Waffenstillstände gedacht war, sollte eine zusätzliche Kontrollfunktion für die Stabilität des gesamten Belfaster Abkommens, einschließlich der Regierungsinstitutionen, übertragen werden. Dieser erneute Rückgriff auf einen – die Sorgen beider Konfliktparteien adressierenden – internationalen Schutz des Abkommens konnte als »indirekter britischer Rückzug aus der Souveränität über die Provinz« (Moltmann, 2003) gelesen werden. Möglicherweise war dieser Mechanismus aber einer, der den Unionisten bereits zu weit ging. Die IRA, durch Sinn Fein an den Verhandlungen beteiligt, hatte ihre Bereitschaft zur endgültigen Abrüstung in einem umfangreichen Dokument zu Händen der beiden Regierungen hinterlegt. Die Formulierungen erschienen den Unionisten jedoch zu vage oder missverständlich; dies konnte auch durch anschließende, präzisierende Erklärungen seitens des Sinn-Fein-Präsidenten Gerry Adams nicht ausgeräumt werden. Die Wahlen wurden abgesagt. Eine sorgfältig – und fast vollständig unter Ausschluss der nordirischen Öffentlichkeit – inszenierte Choreographie der Wiederherstellung von Demokratie war gescheitert. Die Verschiebung der Wahlen kam allerdings den politischen Sorgen des UUP-Vorsitzenden, David Trimble, eher entgegen, der die Abtrünnigen in den eigenen Reihen offensichtlich schwerer integrieren kann, als dem Sinn-Fein-Chef Gerry Adams, der sich mit einer Berechtigung, die ihm auch in der »Joint Declaration« zugestanden worden war, auf die eigene (uneingelöste) demokratische Legitimation durch Wählerstimmen berufen kann.

Nach einigen Monaten des Vakuums kam es im September und Oktober erstmals zu direkten, bilateralen Gesprächen zwischen Trimble und Adams, die das Ziel hatten, die Spielräume beider Seiten – und gegenüber ihrer jeweiligen Wählerklientel – in einem vertrauensbildenden Dialog auf höchster Ebene auszuloten. Eine neue Choreographie wurde mit Rückendeckung in London und Dublin

Joint Declaration

Gemeinsame Erklärung der britischen und irischen Regierung, April 2003

Requirements of Peace and Stability

The two Governments have, over recent months, engaged in extensive dialogue, including discussions with the pro-Agreement parties, about ways of bringing the search for long-term peace and stability in Northern Ireland, through its concluding phase, to fruition, and of securing the full implementation of the Agreement ...

A key impediment to completing the evolution to such a society in Northern Ireland is that both major traditions have lacked confidence and trust in each other. A major factor contributing to the erosion of the confidence and trust of law-abiding people throughout the community has been the continuing active manifestations of paramilitarism, sectarian violence and disorder. While it would not be possible to complete the transition to longer-term peace and stability by dwelling forever on the undoubted wrongs and associated hatred of the past, neither is it possible to create a new beginning without taking account of, and addressing, its legacies.

The obligation to create the circumstances in which peace and stability become a reality, and in which politically motivated violence becomes forever a thing of the past, rests on everyone. Some parties are, of course, better placed than others directly to persuade those engaged in violence to desist. And some have, over recent years, clearly demonstrated their willingness and success in doing so. However, all have an important role to play in demonstrating their commitment to the operation of political institutions that are characterised by durability, effectiveness and inclusiveness. The best way of ensuring that peace remains permanent is by demonstrating that politics work.

Acts of Completion

...The Agreement remains the template for political progress, has been endorsed by the people of Ireland, North and South, and is the only sustainable basis for a fair and honourable accommodation between all traditions.

...The two Governments wish to see the devolved institutions restored as soon as possible. But devolved government in Northern Ireland can only flourish on the basis of trust between the parties. In order to re-establish that trust, it must be clear that the transition from violence to exclusively peaceful and democratic means is being brought to an unambiguous and definitive conclusion. It is also essential that each party has confidence in the commitment of the representatives of the others to the full operation and implementation of the Agreement in all its aspects and accords respect to each others' democratic mandate ...

Political Institutions

... The political institutions, across all three strands, are the democratic core of the Agreement. The two Governments, with

the parties, have been working towards, and wish to see, the restoration of the Northern Ireland institutions as swiftly as possible. In the context of definitive acts of completion, the British Government would be prepared to repeal the power in the Northern Ireland Act 2000 to suspend these institutions by order. They recognise that the review of the operation of the Agreement this autumn ... will need to consider other aspects of the functioning of the institutions which might contribute to greater stability ...

Paramilitarism

... Five years after the Agreement, the transition to exclusively democratic means must now be completed. Ongoing paramilitary activity, sectarian violence, and criminality masquerading as a political cause, are all corrosive of the trust and confidence that are necessary to sustain a durable political process.

... All paramilitary groups should actively engage with the Independent International Commission on Decommissioning with a view to putting arms beyond use in a manner that is conducive to creating public confidence and all parties should, in accordance with the Agreement, use their influence to encourage and support the completion of that process ...

... Paramilitary groups need to make it clear that they have made such an historic act of completion, and that it is reflected in reality on the ground. The Governments are aware of the strides made by some groups and acknowledge that the paramilitary ceasefires, independent arms inspections and three acts of decommissioning have been important in enabling and sustaining the political process over recent years.

...The Governments believe it is essential that those paramilitary groups that have not, to date, shown a willingness to follow the route towards peace should do so now...

Normalisation

... As outlined in Annex 1, the outcome would be that the profile of the police and army in Northern Ireland would, over the period between now and April 2005, change to that required in any peaceful society, it being accepted that normalised security arrangements have to include the capacity to respond quickly, effectively and proportionately to criminal threats that may be directed towards its individual members or towards society as a whole. The change in that profile would involve the vacation and demolition of security installations, the closure of designated military bases, a substantial decrease in military deployments in support of the police, the phased reduction in troops to peacetime levels, and a substantial decrease in military helicopter activity and usage.

Policing and Justice

... The new beginning in policing envisaged by the Agreement, requires, amongst other things, all community leaders, including political party leaders and local councillors, to take steps to remove all discouragements to members of the community from supporting and applying to join the police, and making it a priority to encourage them to apply. Part of this process would involve Sinn Féin deciding to join the Policing Board and the District Policing Partnerships. In recognition of the importance of policing with the support of the community, the PSNI will renew and continue its efforts to encourage applications from all parts of the community, including those in which the service has traditionally been under-represented. Efforts should be made to encourage recruitment from women and ethnic minorities.

Rights, Equality, Identity and Community

... The two Governments fully accept that acknowledging and addressing the suffering of the victims of violence is a necessary element of reconciliation. In the past, victims' needs have been neglected. Much has been achieved since the signing of the Agreement, but the time has now come to develop the next stage of policies for victims, taking account of the need for a long-term approach. The British Government reaffirms the principle that there is no hierarchy of victims. The two Governments will work with the parties, victims and survivors to seek to establish what further practical steps can be taken to recognise and address the suffering of all victims, taking into account the state of

readiness of the community as a whole to engage. To facilitate that work, consideration will be given to the establishment of a victims' and survivors' forum. Remembering and recognition are an essential part of the healing process.

... The two Governments recognise that Northern Ireland remains a deeply divided society, with ingrained patterns of division that carry substantial human and financial costs. They recognise the importance of building trust and improving community relations, tackling sectarianism and addressing segregation, including initiatives to facilitate and encourage integrated education and mixed housing.

... Accordingly, in consultation with the Irish Government, the International Fund for Ireland, the Special EU Programmes Body and representatives of civic society in Northern Ireland, the British Government will work with the devolved administration, when restored, to bring forward a strategic and integrated approach aimed at the progressive regeneration of those areas of greatest disadvantage ...

Review

... The two Governments are committed to a review this autumn of the operation of the Agreement ... This provides a vehicle for further consideration of a number of other important issues that the parties have brought to the table. These will include the question of designation and voting arrangements in the Northern Ireland Assembly ...

<http://www.nio.gov.uk/pdf/joint2003.pdf>

erarbeitet: Tony Blair würde einen neuen Wahltermin für Ende November festsetzen, Gerry Adams eine Konkretisierung der IRA-Abrüstung erreichen, und David Trimble seine Bereitschaft zum »power-sharing« erneuern. Am 21. Oktober 2003 erfolgten die beiden ersten Teile der Choreographie in abgesprochener Weise: Nach dem Statement des britischen Premiers erklärte die IRA öffentlich, einen weiteren relevanten Teil ihres Waffenarsenals vernichtet zu haben; dies wurde, allerdings ohne Angabe der Menge und des Verfahrens, vom Vorsitzenden der internationalen Abrüstungskommission General de Chastelain öffentlich bestätigt. David Trimble verweigerte daraufhin seinen Part zu spielen, weil er die Geheimhaltung der konkreten Abrüstungsergebnisse für nicht zumutbar für seine Wähler hielt. Das Netz des Drittparteienmechanismus hatte sich als nicht haltbar genug erwiesen, das Misstrauen der nordirischen Hauptkontrahenten als immer noch zu groß. Die nordirische Öffentlichkeit musste sich in ihrem Interesse an demokratischer Teilhabe doppelt getäuscht sehen: Von den Versuchen

der Kompromissbildung auf höchster Ebene weitgehend ausgeschlossen, wurde sie dann mit den Ergebnissen des Scheiterns konfrontiert. Zu den Spekulationen nach Bekanntwerden des Wahlergebnisses vom 26. November gehörte in Belfast deshalb auch die Frage, ob sich die gemäßigten Unionisten durch die Nichteinhaltung ihres Teils der Choreographie nicht den größeren Bärendienst erwiesen haben.

Die jetzt beginnende, gesetzlich ohnehin vorgesehene Überprüfung des Abkommens wird dort wieder ansetzen müssen, wo mit der »Joint Declaration« schon einmal alle Teile des komplexen Puzzles auf dem Tisch lagen.

Einige Lehren für Konfliktbearbeitung von außen und innen

Der Nordirlandkonflikt ist durch die historischen Rollen Großbritanniens und Irlands schon früh in einen semi-internationalen Kontext gescheiterter Nations- bzw. Staatsbildung mit konfligierenden, äußeren und inneren, Souveränitätsan-

sprüchen eingebettet gewesen. Zu einer Internationalisierung im eigentlichen Sinne der Einmischung externer Akteure kam es erst, als die Gewaltförmigkeit des Konfliktes in einem ethno-politischen Bürgerkrieg eskalierte, der durch staatliche militärisch-polizeiliche Intervention nicht befriedet werden konnte.

Das Eingreifen der Großmacht USA – international begünstigt durch das Ende des »Kalten Krieges« und hinsichtlich Nordirland mit dem historischen »Mandat« einer großen Diaspora verbunden – erzielte seine hohe politisch-praktische Relevanz, weil es mit dem gesamten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Instrumentarium einer »weichen« Einmischung (soft power) ausgestattet war: direkter und informeller Diplomatie, politischen Dialog- und Vermittlungsinitiativen sowie ökonomischen und sozialen Anreizen für eine Friedensdividende. Dass hier die Weltmacht als »gutmütiger Hegemon« ans Werk ging, verlieh der Einmischung eine besonders hohe politische Symbolkraft gegenüber den lokalen Konfliktparteien und nahm die semi-externen Akteure Irland und Großbritan-

nien für die entscheidende Phase der Verhandlung eines Friedensabkommens mit ins Boot. Entlang der Linie weicher Einmischung konnten sich auch andere externe Akteure wie die EU normengebend und mit Initiativen, die auf die Stärkung der nordirischen Zivilgesellschaft zielten, platzieren.

Das Zusammenspiel verschiedener internationaler Faktoren, zu denen auch die Beispiele anderer Friedensprozesse zählen, führte dazu, dass die Akzeptanz für die Autorität externer Erfahrungen bei den nordirischen Konfliktparteien wuchs und die Institutionalisierung von Außenexpertise im Rahmen des Abkommens einen hohen Stellenwert erhielt. Dass dies wegen der Neigung der Konfliktparteien, sich jeweils parteiliche Unterstützung zu organisieren, zuweilen auf Kosten der Neutralität der externen Vermittlung ging, ist nicht nur für Nordirland mit seinen beiden semi-externen »guardians« typisch. Es verweist auch auf die natürlichen Grenzen externer Einflussnahme, die eben unter gegebenen Umständen auch kontraproduktiv sein kann.

Die Geschichte der Einflussnahme von Drittparteien in Nordirland ist eine der großen Chancen, zeigt aber zugleich die Grenzen und Wendepunkte der externen Konfliktbearbeitung an. Nicht jede Phase und jeder Zeitpunkt in einem Friedensprozess ist gleichermaßen geeignet für externe Interventionen. Die Initial- und Entspannungsfunktion für das Zustandekommen von ersten Verhandlungen und die Vermittlung des Dialoges bis zur Verabschiedung eines Abkommens werden zweifelsohne positiv beeinflusst durch Impulse von außen. Je mehr sich die Konflikttransformation jedoch in Richtung Binnenkonsolidierung bewegt, desto wichtiger wird der Aspekt der Hilfe zur Selbsthilfe für die lokalen Akteure. Dabei sollte – auch das lehrt Nordirland – nicht nur Gewicht auf die Regulierungs- und Führungskapazitäten der Parteienvertreter gelegt werden, sondern Außenimpulse müssen das »empowerment« der zivilgesellschaftlichen Akteure, Bürgerinitiativen, Kirchen, Wirtschaftsvertreter etc., im Auge haben, um überparteiliche Politikkonzepte zu stärken.

Eine Rollenverteilung in der Konflikteinhegung lässt sich nicht nur nach Phasen bestimmen, sie korrespondiert wesentlich auch mit den zentralen übergreifenden Themen der meisten Gewaltkon-

flikte: Der Schaffung eines neuen gemeinsamen Verständnisses von Sicherheit und der Implementierung entsprechender Strukturen, sowie der (Wieder)Herstellung von Demokratie. Beide Bereiche erweisen sich als unterschiedlich leicht zugänglich für externe Einflüsse: Sicherheit, meist ein im Konflikt zerbrochenes Monopol staatlicher Macht, kann je nach Konfliktgenese stärkerer Hilfe durch internationale Expertise bedürfen. Demokratie kann sich nur wirksam entwickeln, wenn sie von innen wachsen kann, und die Konfliktparteien sind hier zumeist resistenter gegenüber Außeneinflüssen. Wahlen, die demokratischer Ausdruck einer im Zuge der Konfliktbeilegung neu gewonnenen Legitimation sein können, dürfen nicht zum Spielball exogener Interessen werden.

Der nordirische Friedensprozess kann hinsichtlich seiner Außeneinwirkungen auch gelesen werden als eine Geschichte der schrittweisen (Selbst)Reduzierung britischer Souveränität und der gleichzeitigen politischen Anerkennung der vormals unterdrückten irisch-nationalen Partizipationsinteressen. Das Belfaster Abkommen hat den Ausgang der Geschichte in aller Ambivalenz in die Hände der Nordiren beider Ethnien gelegt. Dass diese für einen souveränen, nordirischen Umgang mit diesem unvollendeten Prozess wegen der tiefwurzelnden Konfliktgeschichte noch nicht »reif« sind, macht die Krisen des Friedensprozesses aus. Ambivalenzen sind ein natürlicher Faktor in Friedensprozessen. Um von ihren konstruktiven Seiten Gebrauch zu machen, ist Geduld, Kreativität und ein langer Atem erforderlich. Nur so kann der notwendige Respekt zwischen verfeindeten Konfliktparteien aufgebaut werden.

Für die heutige internationale Konstellation, in der sich viele ungelöste innergesellschaftliche Gewaltkonflikte und Kriege mit einem neuen, scheinbar globalen Konfliktszenario des »war against terrorism« mischen und zum Teil in schwieriger Weise überlagern, mögen die folgenden, in aller Vorsicht gezogenen Verallgemeinerungen aus dem Nordirlandkonflikt als Diskussionsanstöße dienen:

- der begrenzte bis untaugliche Ertrag des Einsatzes militärischer Mittel zur Bekämpfung (gerade auch terroristischer) Formen einer gewaltgeprägten Konfliktkonstellation; stattdessen die kreative

Entwicklung aller Instrumente von »soft power«;

- die Bedeutung einer einschließenden politischen (Dialog) Strategie bei Friedensverhandlungen und die Eröffnung politischer Partizipationschancen grundsätzlich auch gegenüber radikalen Konfliktparteien;
- die große Rolle von Vertrauensbildung durch glaubwürdige externe Vermittler bzw. Drittparteien, vor allem auf dem sensiblen Gebiet der Abrüstung (z.B. durch Waffeninspektionen) ;
- Abrüstung ist meist keine Einbahnstraße; der Abbau verfestigter nichtstaatlicher und staatlicher Gewaltstrukturen erfordert ein Verständnis von Gegenseitigkeit, den allmählichen Aufbau eines gemeinsamen, überparteilichen Sicherheitsverständnisses;
- die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Transformation und Integration paramilitärischer Organisationen und dem Aufbau einen neuen Sicherheitsstruktur;
- die Herausbildung von parteienübergreifendem »political leadership« zur Vermittlung der sozialen und identitätsrelevanten Faktoren von Demokratisierung jenseits historisch gewachsener Spaltung.

Es ist zu hoffen, dass diese Lehren bei der künftigen Lösung von Gewaltkonflikten – zum Beispiel in Kaschmir oder im Nahen Osten – Berücksichtigung finden werden.

Anmerkung

1) www.nics.gov.uk/eu/eussppr/

Dr. Corinna Hauswedell, Bonn International Center for Conversion, leitete ein von der VW-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt zum Friedensprozess in Nordirland. Sie ist Vorsitzende der Informationsstelle Wissenschaft und Frieden (IWIF e.V.) und Mitherausgeberin des jährlichen »Friedensgutachtens«

Weiterführende Literatur

- Arthur, Paul (2000): *Special Relationships. Britain, Ireland and the Northern Ireland Problem*. Belfast, Blackstaff Press.
- Bayer-Allen, Susanne (ed.) (1998): *Synergy in Conflict Management. What can be learnt from Recent Experiences?* Baden-Baden, Nomos.
- Bew, Paul and Gordon Gillespie (1996): *The Northern Ireland Peace Process 1993–1996*. London, Serif.
- Bew, Paul and Gordon Gillespie (1999): *Northern Ireland: A Chronology of the Troubles*. Dublin, Gill & Macmillan.
- Calließ, Jörg (ed.) (2002): *Zivile Konfliktbearbeitung im Schatten des Terrors*. Loccumer Protokolle 58/02. Rehburg-Loccum.
- Cox, Michael (1998): *The Northern Ireland Conflict and the End of the Cold War. Bringing in the »International«: The IRA Cease-fire and the End of the Cold War*. Paper prepared for the International Conference The 350th Anniversary of the Peace of Westphalia 1648–1998. University of Twente, Netherlands, 16–19 July.
- Cox, Michael, Adrian Guelke and Fiona Stephen (eds.) (2000): *A Farewell to Arms? From »Long War« to Long Peace in Northern Ireland*. Manchester and New York, Manchester University Press.
- Darby, John (1997): *Scorpions in a Bottle. Conflicting Cultures in Northern Ireland*. London, Minority Rights Publications.
- Darby, John and Roger Mac Ginty (ed.) (2000): *The Management of Peace Processes*. London, Macmillan.
- De Chastelain, John (1998): *The Northern Ireland Peace Process : A Perspective on Outside Involvement*. RUSI Journal, April, pp. 15–19.
- Delanty, Gerard (1995): *Negotiating the Peace in Northern Ireland*. Journal of Peace Research, Vol. 32, No. 3, pp. 257–64.
- Elwert, Georg (1999): *Markets of Violence*. In George Elwert, Stephan Feuchtwang and Dieter Neubert (eds.): *Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts*. Berlin, Duncker und Humboldt, pp. 85–102.
- European Centre for Conflict Prevention (1999): *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*. Utrecht, European Centre for Conflict Prevention.
- Ferdowsi, Mir A. and Volker Matthies (eds.) (2003): *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*. Bonn, Dietz.
- Fitzduff, Mari (2002): *Beyond Violence. Conflict Resolution Process in Northern Ireland*. UN University Press.
- Gormally, Brian (2001): *Conversion from War to Peace: Reintegration of Ex-Prisoners in Northern Ireland*. Bonn, BICC.
- Guelke, Adrian (2000): *The Triumph of Ambiguity : Ulster's Path towards Peace*. Global Dialogue, Vol. 2, No. 4, pp. 19–28.
- Halliday, Fred (1996): *Irish Questions in International Perspective: A Personal View*. Irish Studies in International Affairs, Vol. 7, pp. 115–130.
- Hauswedell, Corinna (2000): *Troubles mit dem Frieden in Nordirland*. In Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz und Bruno Schoch (Hrsg.): *Friedensgutachten 2000*. Münster, Lit, pp. 285–288.
- Hauswedell, Corinna (2001): *Ambivalenter Frieden: Hält das nordirische Abkommen, was es verspricht?* In Reinhard Mutz, Bruno Schoch and Ulrich Ratsch (Hrsg.): *Friedensgutachten 2001*. Münster, Lit, pp. 171–174.
- Hauswedell, Corinna (2002a): *Burying the Hatchet: The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland*. Brief 22. Bonn, BICC.
- Hauswedell, Corinna (2002b): *Von den Waffen zur Demokratie? Probleme der Friedenskonsolidierung in Nordirland*. In Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller, Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz (Hrsg.): *Friedensgutachten 2002*. Münster, Lit, pp. 254–262.
- Hauswedell, Corinna (2002c): *Fallbeispiel Nordirland: Zivile Konfliktbearbeitung im Zeichen des Terrors*. In Calließ (2002): pp.187–198.
- Hauswedell, Corinna (2003): *What's Good for the IRA Should be Good for Iraq*. In: *Fortnight*, June, pp.12–13.
- Hennessey, Thomas (2000): *The Northern Ireland Peace Process. Ending the Troubles?* Dublin, Gill & Macmillan.
- Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (1999): *Dokumentation: Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1999 an Senator George J. Mitchell*. HSFK-Standpunkte. Friedensforschung Aktuell, No. 6/7. Frankfurt am Main.
- Horowitz, Donald L. (2001): *The Northern Ireland Agreement: Clear Conscience, and Risky*. In McGarry (2001): pp. 89–108.
- Joint Declaration (1993): *Joint Declaration issued by the Prime Minister, Rt. Hon John Major MP and the Taoiseach, Mr. Albert Reynolds TD*. 15 December. Belfast, Northern Ireland Information Service.
- Mac Ginty, Roger (1997): *American Influences on the Northern Ireland Peace Process*. Journal of Conflict Studies, Vol. 17, pp. 31–50.
- Mac Ginty, Roger and John Darby (2002): *Guns and Government: The Management of the Northern Ireland Peace Process*. Handmills, Basingstoke, Hampshire and New York, Palgrave.
- Mansergh, Martin (2000): *The Background to the Irish Peace Process*. In Cox, Guelke and Stephen (2000): pp. 8–23.
- Matthies, Volker (Hrsg.) (1995): *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*. Bremen, Edition Temmen.
- McGarry, John (ed.) (2001): *Northern Ireland and the Divided World: Post-Agreement Northern Ireland in Comparative Perspective*. New York, Oxford University Press.
- Mitchell, George J. (1999): *Making Peace*. London, William Heinemann.
- Moltmann, Bernhard (1998): *Nordirland: Vom Wagnis eines neuen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages oder Wie Thomas Hobbes und John Locke jüngst Stormont Castle besuchten*. HSFK-Report 7. Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Moltmann, Bernhard (2000): *Nordirland 1999/2000: Vertrauen mit beschränkter Haftung, Blockaden des Friedensprozesses und Ansätze, sie aus dem Weg zu schaffen*. HSFK-Report 6. Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Moltmann, Bernhard (2002): *Es kann der Frömmste nicht im Frieden bleiben... – Nordirland und sein kalter Frieden*. Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Moltmann, Bernhard (2003): *Die Angst der Friedensmacher vor der Demokratie. Der Friedensprozess in Nordirland in der Krise*. HSFK-Standpunkte. Beiträge zum demokratischen Frieden, No. 3/2003. Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Northern Ireland Office (ed.) (1998): *The Agreement: Agreement Reached in the Multi-party Negotiations*. Belfast/London. Available via www.nio.gov.uk.
- Schneckener, Ulrich (2002): *Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Shirlow, Peter (2002): *Fear, Mobility and Living in the Ardoyne and Upper Ardoyne Communities*. 7 January. Abridged version available at: CAIN Web Service. <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ai25697.htm>.
- Stedman, Stephen John (1997): *Spoiler Problems in Peace Processes*. International Security, Vol. 22, No. 2, pp. 5–53.
- Stevenson, Jonathan (1996/7): *Northern Ireland: Treating Terrorists as Statesmen*. Foreign Policy, No. 105 (winter), pp. 125–140.
- Stevenson, Jonathan (2000): *Irreversible Peace in Northern Ireland ? Survival*, Vol. 42, No. 3, pp. 5–26.
- Wilford, Rick (ed.) (2001): *Aspects of the Belfast Agreement*. Oxford, Oxford University Press.
- Zartman, William I. (ed.) (1995): *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*. Washington, DC: Brookings Institution.

Weiterführende links

- [http://www.belfasttelegraph.co.uk/
The Belfast Telegraph, Belfast](http://www.belfasttelegraph.co.uk/The%20Belfast%20Telegraph,%20Belfast)
- [http://www.guardianunlimited.co.uk/nireland
The Guardian/The Observer, London](http://www.guardianunlimited.co.uk/nireland/The%20Guardian/The%20Observer,%20London)
- [http://www.cain.ulst.ac.uk/
The Conflict Archive in the Internet, Derry](http://www.cain.ulst.ac.uk/The%20Conflict%20Archive%20in%20the%20Internet,%20Derry)
- [http://www.nuzhound.com/
Zusammenstellung von internationalen
Presseberichten zu Nordirland](http://www.nuzhound.com/Zusammenstellung%20von%20internationalen%20Presseberichten%20zu%20Nordirland)
- [http://www.rte.ie/news/assembly2003/
Ergebnis der Wahlen vom 26.11.2003](http://www.rte.ie/news/assembly2003/Ergebnis%20der%20Wahlen%20vom%2026.11.2003)

Impressum

Herausgeber: W&F in Zusammenarbeit mit dem Bonn International Center for Conversion (BICC)
V.i.s.d.P.: Jürgen Nieth
Erscheint als Beilage der Zeitschrift *Wissenschaft und Frieden*, Januar 2004.
Bestellungen an: W&F,
Reuterstr. 44, D-53113 Bonn,
Fax: ++49-228-214924.
eMail: w-u-f@t-online.de
Satz und Layout: EP Knaab, Marburg
Druck: Druckhaus Marburg
Preis: 2,- € (zzgl. Versand)

Bildnachweis

Die Titelseite zeigt ein Plakat der Referendums-kampagne zur Unterstützung des »Good Friday Agreement«, Mai 1998.
Foto: Corinna Hauswedell.