

*Der nordirische Friedensprozess mit dem Belfaster Abkommen von 1998 galt vielen als Modell für eine gelungene Bearbeitung eines Gewaltkonflikts. Doch die Konfliktursachen werden weiterhin nur halbherzig adressiert, und die Belfaster Regionalregierung ist Anfang 2017 zerbrochen. Der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union (Brexit), der beim Referendum von einer Mehrheit der Nordir\*innen auch deshalb abgelehnt wurde, weil er die EU-Grenze zwischen dem Norden und dem Süden der Insel errichten würde, hätte das Potential, den ohnehin schon »Kalten Frieden« zusätzlich zu gefährden und alte Gräben wieder aufzureißen. Die schwache britische Premierministerin Theresa May muss sich nun bei der Umsetzung des Brexit ausgerechnet auf die zehn Abgeordneten der unionistischen Partei Nordirlands, DUP, stützen.*

Die Situation in Nordirland wird – verglichen mit anderen andauernden Gewaltkonflikten in Europa, im asiatischen Raum oder auf dem afrikanischen Kontinent – mit der Einstufung als »eingefrorener Konflikt« nur teilweise erfasst. Die (all-) tägliche Gewalt des Bürgerkriegs (»The Troubles« von 1968-1998) ist inzwischen vielmehr einem fast 20 Jahre währenden »Kalten Frieden« gewichen: Das Belfaster Abkommen (Good Friday Agreement von 1998)<sup>1</sup> hat einen konstitutionellen Kompromiss ermöglicht, den Paramilitarismus gezähmt, eine bedeutsame Polizeireform eingeleitet und 2007 auch eine Regierungskoalition (power sharing) zwischen den beiden radikalen Konfliktparteien, der republikanisch-irisch orientierten Sinn Fein und der unionistisch-britisch orientierten Democratic Unionist Party (DUP), auf den Weg gebracht. Wichtige Vorhaben für eine Postkonflikt-Gesellschaft in den Bereichen der Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik, der kulturellen Anerkennung und der Aufarbeitung der Gewaltgeschichte sind allerdings noch umstritten. Im Januar 2017 zerbrach die

regionale Regierungskoalition; seither wird Belfast von seinen Beamten verwaltet, und es droht erneut die direkte Verwaltung (direct rule) aus London.

### **Nordirland – Modell der Ambivalenzen**

Die euphemistisch als »Troubles« bezeichneten dreißig Jahre der Gewaltexzesse zwischen vorwiegend protestantischen, probritischen Unionist\*innen und vorwiegend katholischen, irisch

einer Deeskalation ergriffen. Zunächst fanden Geheimgespräche zwischen den nordirischen Republikaner\*innen und den britischen Sicherheitskräften statt. Ab 1996 wurde unter intensiver Vermittlung des damaligen US-Senators George Mitchell ein komplexes Verhandlungspaket ausgearbeitet, um interne und externe Konfliktparteien, einschließlich der irischen und der britischen Regierung, an einen Tisch zu bekommen.

Der nordirische Friedensprozess galt vielen zunächst als ein erfolgreiches

# Kalter Frieden in Nordirland

## Vom Brexit zusätzlich bedroht?

*von Corinna Hauswedell*

orientierten Republikaner\*innen kosteten zwischen 1968 und 1998 über 3.000 Menschen das Leben; weitere 150 Nordir\*innen starben bis heute als Opfer politisch motivierter Anschläge. In dieser Zeit des Bürgerkrieges im europäischen »Mutterland der Demokratie« avancierte die Irisch-Republikanische Armee (IRA), nicht zuletzt wegen ihrer Attentate auch außerhalb Nordirlands, zur meist gefürchteten internationalen »Terrororganisation«. 1980/81 starben zehn ihrer Anhänger in einem Hungerstreik, bei dem es wesentlich um die Anerkennung der politischen Dimension des Konflikts, die ethnisch-soziale Ausgrenzung der irisch-katholischen Minderheit und die Trennung des Nordens der Insel von der Republik Irland ging.

Der Hungerstreik markierte einen Wendepunkt in der Konfliktspirale. Die Gewaltakteure, zu denen neben der IRA und der britischen Polizei und Armee auch loyalistische (britisch-treue) paramilitärische Verbände zählten, hielten eine militärische »Lösung« immer weniger für aussichtsreich. Begünstigt durch die politische Entspannung gegen Ende des Kalten Krieges, wurden Initiativen zu

Modell für andere, ähnlich gelagerte Gewaltkonflikte.<sup>2</sup> Viel wurde über die »constructive ambiguities« dieses Prozesses – das konstruktive Potential seiner Mehrdeutigkeiten – geschrieben. Beispielsweise wurde versucht, die sicherheitspolitischen Dimensionen, vor allem die Abrüstung der paramilitärischen Waffen (decommissioning), nicht zur Vorbedingung für eine demokratische Partizipation bzw. Regierungsbeteiligung zu machen.<sup>3</sup> Die in diesem Prozess angelegte Tendenz, beim Umgang mit Konfliktursachen und bei der Nachsorge auf halbem Wege stehen zu bleiben, ist jedoch nach fast 20 Jahren unübersehbar und prägt das Klima eines »Kalten Friedens«. Richard Haass, Präsident des US Council on Foreign Relations und anlässlich der Belfaster »Flaggenproteste«<sup>4</sup> als Vermittler tätig, warnte bereits 2013/14, »[d]ie Gewalt könnte wieder aufflammen, wenn es keinen Fortschritt im Umgang mit der Geschichte der »Troubles« gibt«.<sup>5</sup> Er verwies damit auf den Umstand, dass aus einem verschleppten Konflikt rührende, unreflektierte Identitätsansprüche bzw. -verunsicherungen leicht in eine Art neuen »Kulturkrieg« münden können.

## Wandel der Identitäten?

In Nordirland ging es schon immer um nationale Identitäten und nationales Selbstverständnis. Die Konfession ist „nur ein Merkmal, an dem sich die Mitglieder der zwei Lager erkennen: Katholiken verstehen sich als Iren, und die meisten von ihnen wählen Parteien, die dem linken Spektrum zugerechnet werden. Die mehrheitlich schottisch-stämmigen Protestanten verstehen sich als Briten und wählen zumeist konservativ bis stramm

umfassendere nordirische Selbstverwaltung bzw. Autonomie.<sup>7</sup> Diese allmähliche Erosion der Identitätszuschreibungen könnte für einen flexibleren Umgang mit den möglichen Folgen des Brexit noch Relevanz bekommen.

### Abkommen für einen »Kalten Frieden«?

Es gehörte zu den Paradoxien des seinerzeit international gefeierten Belfaster Friedensabkommens, dass eine Überein-

IRA verbundene Sinn Féin) verlangte diese Regelung einiges ab, hätte sie sich doch als eine Rückversicherung für die Unionist\*innen (die gemäßigte Ulster Unionist Party/UUP und die radikalere DUP) interpretieren lassen und somit auch das radikale loyalistische Lager zufrieden stellen können. Die DUP, geführt von dem presbyterianischen Reverend Ian Paisley, lehnte das Abkommen jedoch als einzige Partei ab.

Dies leitete die erste krisenhafte Dekade des »Kalten Friedens« in Nordirland ein, in der sich die Ratio des Abkommens nur mühsam Bahn brechen konnte und (vorwiegend aus dem loyalistischen Spektrum) immer wieder Anschläge verübt wurden. Erst im Mai 2007, zwei Jahre nach der offiziell verifizierten Abrüstung der IRA, konnte der zweite Kerngedanke des Friedensabkommens Platz greifen: Die Macht wurde geteilt, die beiden radikalen Konfliktparteien bildeten eine gemeinsame Regionalregierung (angeführt zunächst von Ian Paisley/DUP und Martin McGuinness/Sinn Féin) und lösten so die »direct rule« aus London ab.



rechts [...]“<sup>6</sup> Dem seit 2012 in Belfast laufenden »Peace Monitoring«- Projekt zufolge, das den demografischen und sozialen Wandel sowie Einstellungsveränderungen seit dem Belfaster Abkommen untersucht, sind die Selbstzuordnungen zwischen religiöser Zugehörigkeit und nationaler Identität, die der Zensus 2011 erstmals explizit erlaubte, bei Weitem nicht mehr so eindeutig, wie dies aus Untersuchungen über Haltungen und Einstellungen aus den Jahrzehnten zwischen 1970 und 2000 abzulesen war. Trotz eines Gesamtanteils von 48 % Protestant\*innen bezeichneten sich 2013 weniger als 40 % als britisch; bei einem Anteil von 45 % Katholik\*innen beanspruchten sogar nur 25 % eine irische Identität; und weniger als 20 % favorisierten ein vereinigtes Irland. Erstmals tauchte eine neue Kategorie auf: 21 % der Bevölkerung bezeichneten sich als »nordirisch« und befürworteten eine

kunft zur konstitutionellen Kernfrage des Konflikts, ob der Norden der irischen Insel künftig zu Irland oder zu Großbritannien gehören sollte, relativ leicht erzielt werden konnte. Man einigte sich auf ein konsensuales Verfahren (principle of consent), das festlegte, diese Frage dem künftigen Meinungsbildungsprozess in der nordirischen Bevölkerung zu überlassen und in einem Referendum abzufragen.

Zunächst aber wurde allen nordirischen Bürger\*innen die Möglichkeit gegeben, zwischen der irischen, der britischen oder der doppelten Staatsangehörigkeit zu wählen. Möglich wurde dieser politische Kompromiss, nachdem die Regierung in Dublin den Alleinvertretungsanspruch für den Norden aus der Verfassung der Republik Irland gestrichen hatte. Den irisch orientierten Republikaner\*innen (vertreten durch die gemäßigte Social Democratic and Labour Party/SDLP und die radikalere, mit der

### Innere Fragilität

Diese bemerkenswerte Konstruktion ist bis heute fragil geblieben. Neben einer Polizeireform, mittels derer die paritätische Rekrutierung von katholischen und protestantischen Offizieren und ein Ombudssystem der Überwachung polizeilicher Arbeit durch die Zivilgesellschaft eingeführt wurde, wurden zahlreiche weitere Vorkehrungen getroffen, um die konflikträchtige Erinnerungskultur zu zähmen. Beispielsweise hat die Einführung einer »Parade Commission« zu einer gewissen Beruhigung der jährlichen »Marschsaison« beigetragen; seit 2016 werden sukzessive einige der »Peace Walls«, die die katholischen und protestantischen Belfaster Straßenzüge bis dato voneinander trennten, entfernt.<sup>8</sup>

Der Zugewinn an Sicherheit geht bisher jedoch nicht mit einem Zugewinn an Handlungsfähigkeit der gewählten Repräsentanten bei

den anderen grundlegenden Themen kooperativen Zusammenlebens einher. Was in der ersten Phase nach der Umsetzung des Belfaster Abkommens als konstruktive Mehrdeutigkeit durchgehen mochte, erweist sich nun zusehends als Hindernis. Das Demokratiedefizit der Konkordanz, die keinen Raum für echte Opposition lässt, begünstigt das mentale Verharren in alten Gräben, wodurch der Konflikthalt fortlebt.<sup>9</sup> Es scheint, als sei der moralische Impuls des Neuanfangs, den das Belfaster Abkommen darstellte, verbraucht.

So kehrte (der im März 2017 verstorbene) Martin McGuinness, Co-Chef der nordirischen Regionalregierung, im Januar 2017, mitten in den Brexit-Wirren, dem Belfaster Parlamentsgebäude den Rücken und erklärte die Koalition der Sinn Fein mit der DUP für gescheitert. Offenbar gab es zu viele Fälle der Patronage und Demütigungen, z.B. energiepolitische Investitionen, die vorwiegend in die Taschen unionistischer Hausbesitzer flossen, oder die Weigerungen, die im Abkommen vorgesehene Förderung der irischen Sprache materiell abzusichern und voranzutreiben. Bei den anschließenden Neuwahlen am 2. März 2017 konnte die Sinn Fein mit ihrer neuen Vorsitzenden Michelle O'Neill große Stimmengewinne verbuchen, während die pro-britischen Parteien in Belfast erstmals seit 1998 ihre Mehrheit verloren, wengleich die DUP unter Arlene Foster knapp stärkste Partei blieb.<sup>10</sup> Die anschließenden Versuche einer Regierungsneubildung haben bis heute kein Ergebnis erbracht und werden durch die Tatsache erschwert, dass die DUP mit ihren zehn Sitzen im britischen Parlament seit Juni 2017 die Steigbügelhalterin für Theresa Mays gewagten Ritt durch den Brexit ist. Dass die britische Regierungsfähigkeit nun ausgerechnet von den auch in anderen Fragen radikal-konservativen DUP-Abgeordneten abhängt, schwächt in erheblichem Ausmaß die im Belfaster Abkommen geforderte Neutralität Großbritanniens. Das würde auch ohne den Brexit schwer genug wiegen und wurde von der Sinn Fein bereits kritisch adressiert.<sup>11</sup>

## Durch den Brexit zum Bruch?

Verlässt Großbritannien wie geplant den europäischen Binnenmarkt und auch die Zollunion, entsteht zwischen Nordirland und der Republik Irland die einzige

Landgrenze der EU zu Großbritannien. Dann müssten hier z.B. die Ein- und Ausfuhren kontrolliert werden. Es war aber gerade die bisher offene Grenze, die nach dem jahrzehntelangen Konflikt wesentlich zu einer Normalisierung des Lebens in Nordirland beitrug und die Wirtschaft stärkte: „[E]in rigider Brexit mit Infragestellung des Gemeinsamen Marktes auf der Insel würde vor allem das Leben vieler Nordiren durcheinanderbringen“, so Peter Mandelson, ehemaliger Nordirlandminister in der Regierung Tony Blair und etliche Jahre EU-Handelskommissar.<sup>12</sup>

Mit diesen ökonomischen Befürchtungen sind auch demokratiepolitische Dimensionen verbunden. Mehr als die Hälfte der Nordir\*innen stimmte gegen den Brexit; bei einem inzwischen fast 50/50-Verhältnis katholischer und protestantischer Bevölkerungsteile muss also auch ein deutlicher Anteil der Protestant\*innen den Brexit abgelehnt haben. Die Wiedererrichtung einer Grenze mit militärisch-polizeilicher Absicherung des Grenzverkehrs widerspricht in jeder Hinsicht dem Belfaster Abkommen – diese mehr als 300 Meilen waren schon während der »Troubles« nicht zu sichern.

Manche Nordir\*innen entscheiden sich für individuelle Auswege: Die Zahl der Anträge für irische Pässe schnellte deutlich nach oben.<sup>13</sup> Seitens der Sinn Fein nehmen die Warnungen vor den möglichen Brexit-Folgen zu, und die langjährige Dubliner Regierungspartei Fianna Fail, die bei den vorletzten Wahlen wegen ihres Austeritätskurses auf die Oppositionsbank geschickt worden war, legte im Frühjahr 2017 einen 12-Punkte-Plan für eine Wiedervereinigung vor.<sup>14</sup>

In öffentlichen Erklärungen bemühen sich die irische wie die britische Regierung aus unterschiedlichen Perspektiven um Schadensbegrenzung. Bei den bisherigen Treffen in Brüssel versprach die EU-Kommission, den »Sonderstatus« Nordirlands irgendwie zu berücksichtigen. Da aber gegenwärtig niemand weiß, wie die Bedingungen und das Procedere des Brexit wirklich aussehen werden und in welchem Zeitrahmen er umgesetzt wird, wächst vor allem die allgemeine Verunsicherung. Diese Irritation von außen könnte der »eingefrorenen« Situation, die im Inneren nach wie vor sehr fragil ist, schweren Schaden zufügen. Keine guten Aussichten in Zeiten, in denen vielerorts in Europa die Ängste

„überforderter Identitäten“<sup>15</sup> spürbar werden.

## Anmerkungen

- 1) Der Wortlaut des Abkommens steht unter [peaceaker.un.org/uk-ireland-good-friday98](http://peaceaker.un.org/uk-ireland-good-friday98).
- 2) Eine ausführliche Bestandsaufnahme der ersten Jahre liefert W&F-Dossier 45: Hauswedell, C. (2004): Der nordirische Friedensprozess – ein Modell?
- 3) Vgl. z.B. Cox, M.; Guelke, A.; Stephen, F. (eds) (2006): A Farewell to Arms? Beyond the Good Friday Agreement. Manchester/New York: Manchester University Press, 2nd edition.
- 4) Bei den »Flaggenprotesten« wehrten sich loyalistische Organisationen dagegen, dass der »Union Jack« – die britische Flagge – nur noch an bestimmten Tagen auf dem Belfaster Rathaus geflaggt werden sollte. Siehe dazu mehr bei Hauswedell, C. (2014): Nordirland – Sieht so Frieden aus? W&F 2-2014.
- 5) Richard Haass warns NI violence could re-emerge without progress. BBC.com, 12.3.2014.
- 6) Patalong, F. (2016): Brexit bringt Frieden in Nordirland in Gefahr. [spiegel.de](http://spiegel.de) 26.6.2016.
- 7) Nolan, P. (2013): Northern Ireland Peace Monitoring Report Number Two. Belfast: Community Relations Council, S. 5 und 34/35.
- 8) O'Sullivan, F. (2016): The Complex Process of Demolishing Belfast's »Peace Walls«. [citylab.com](http://citylab.com), 16.8.2016.
- 9) Zu den Problemen der nordirischen Konkordanzdemokratie, die häufig eher die Partikularinteressen der Konfliktparteien als integrative plurale Lösungen befördert, vgl. auch Moltmann, B. (2013): Ein verquerer Frieden – Nordirland fünfzehn Jahre nach dem Belfaster-Abkommen von 1998. Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK Report 5/2013.
- 10) Patalong, F. (2017): Protestanten verlieren Mehrheit im Parlament. [spiegel.de](http://spiegel.de), 4.3.2017.
- 11) Zschke, C. (2017): Wie Mays Machtpoker den Nordirlandkonflikt verschärft. [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de), 16.6.2017.
- 12) UK pursuing »reckless interpretation« of Brexit referendum result – Mandelson. [ret.ie](http://ret.ie) (Website von Raidió Teilifís Éireann), 18.9.2017. Eindrückliche Fallbeispiele möglicher Folgen für die Menschen bei Wiedereinrichtung der Grenze finden sich bei Smith, S; Jaber, Z. (2017): Old Border, New Worries. [nbcnews.com](http://nbcnews.com), 17.10.2017.
- 13) Demand for Irish passports reaches record high in 2016. [Irish Times](http://IrishTimes.com), 28.12.2016, S. 6.
- 14) O'Brien, C. (2017): Fianna Fáil announce they are drawing up a 12 point proposal for an United Ireland. [theliberale.ie](http://theliberale.ie), 13.3.2017.
- 15) Zielcke, A. (2016): Die verunsicherte Gesellschaft. [Süddeutsche Zeitung](http://SueddeutscheZeitung.de), 12.10.2016.

Corinna Hauswedell war bis 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) und Mitherausgeberin der jährlichen Friedensgutachten (LIT-Verlag).