

Nordirland und der Brexit: Fragiler Frieden in Gefahr

Von Corinna Hauswedell

Ihre Worte klangen zwar etwas pathetisch, aber bemerkenswert war es doch, aus welchem Anlass sich Hillary Clinton erstmals seit ihrer Wahlniederlage in den USA ausführlich zu einem international relevanten Thema zu Wort meldete: Anlässlich des 20. Jahrestages des Belfaster Karfreitagsabkommens (Good Friday Agreement, GFA) warnte sie in Belfast davor, „dass der Brexit in Irland jenen Frieden unterminiert, für den Menschen gestimmt und gekämpft haben und auch gestorben sind [...] Die Wiedererrichtung einer Grenze wäre ein schwerer Rückschlag, zurück zu den ‚*bad old days*‘.“¹ Von der Führung der radikalen probritischen Unionisten in Nordirland wird ein solches Szenario derzeit gern als irisch-republikanische Zweckpropaganda zurückgewiesen. Sie negiert alle anstehenden Schwierigkeiten und behauptet, die Sinn Féin (SF), einst politischer Arm der IRA, benutze den drohenden Brexit mit seinen ungewissen Auswirkungen auf die irische Insel „als Waffe“, allein um die Wiedervereinigung Irlands durchzusetzen.²

Doch tatsächlich wurde die Sorge, der Brexit sei mit Geist und Buchstaben des nordirischen Friedensabkommens von 1998 nicht vereinbar, so oder ähnlich von nahezu allen geteilt, die sich am 10. April 2018 an der Queens-Universität in Belfast zu einer großen internationalen Konferenz versammelt hatten. Unter ihnen waren neben dem scheidenden Sinn-Féin-Vorsitzenden Gerry Adams und zahlreichen weiteren Politikern und Bürgern Nordirlands auch die Ex-Premiers und Mitarchitekten des Karfreitagsabkommens, Bertie Ahern (Irland) und Tony Blair (Großbritannien), der seiner Nachfolgerin Theresa May nachdrücklich riet, doch Abstand vom Brexit zu nehmen. Dazu kamen Ex-US-Präsident Bill Clinton und sein damaliger Nordirland-Sonderbeauftragter George Mitchell, ohne dessen weise Mediationsstrategie das Abkommen seinerzeit nicht zustande gekommen wäre. Mitchell verwies nochmals auf die große Bedeutung, die die Annäherung und Kompromissfähigkeit der beiden am Konflikt beteiligten Staaten Großbritannien und Irland für den Friedensschluss damals gehabt habe. Er forderte zudem eindringlich, dass die Absichtserklärung beider Seiten wirklich umgesetzt werden müsse, im Falle des Brexit eine „harte Grenze“ zu vermeiden. Dies sei insbesondere deshalb unabdingbar, um „Dämonisierung und Stereotypisierung“

1 Zit. nach „The Guardian“, 9.4.2018.

2 Zit. nach Jochen Buchsteiner, Weil Steine nicht um die Ecke fliegen, www.faz.net, 10.4.2018.

als erneuter Quelle für Gewaltausbrüche zu entgehen; nur dann könne das Abkommen vielleicht überleben.³

Die verflixte Grenze

Damit hatte Mitchell den Finger in die Wunde gelegt: Die künftige Landgrenze zwischen dem baldigen Ex-EU-Staat Großbritannien und dem EU-Staat Irland würde entlang von 500 Kilometern auf der irischen Insel zwischen Nordirland als Teil des Vereinigten Königreichs und der Republik Irland im Süden verlaufen. Sie wird gegenwärtig täglich von mehr als 35000 Menschen auf dem Weg zur Schule, zum Arzt, zum Einkauf oder zur Arbeit überquert. Die „Unsichtbarkeit“ der Grenze sorgt überdies für Freizügigkeit für die wichtige irische (und nordirische) Tourismusbranche.

Die Grenze ist daher inzwischen ins Zentrum der Brexit-Kontroversen gerückt. Dabei geht es wegen der gewaltsamen irisch-britischen Geschichte nur zum Teil um ein ökonomisches Problem, auch wenn das Gerede über Zollunion und Binnenmarkt in den Brüsseler und Londoner Amtsstuben etwas anderes vermuten lassen könnten. Tatsächlich geht die politische Dimension einer erneuten Grenzziehung wegen der damit verbundenen möglichen Aufhebung der „weichen Übergänge“ – die zu den großen Errungenschaften des fragilen irischen Friedens gehören – weit darüber hinaus. An der Grenzfrage scheiden sich die Geister über die gefühlte und reale territoriale Zugehörigkeit (und Zukunft) der nordirischen Provinz: Deren – inzwischen nur noch sehr knappe – protestantisch-britisch orientierte Bevölkerungsmehrheit befürwortet zu großen Teilen den Verbleib im Vereinigten Königreich, während die inzwischen fast gleich große katholisch-irischstämmige Bevölkerung mehrheitlich gern eine Wiedervereinigung mit der Republik im Süden sehen würde.⁴

Das Abkommen von 1998 hatte in salomonischer Ambivalenz den beiden zerstrittenen nationalen Identitäten Beruhigung verschafft: Die Nordiren können sich zwischen dem britischen und irischen Pass entscheiden oder beide Pässe besitzen. Auch der verfassungsmäßige Status – also die Zugehörigkeit zu Großbritannien – kann mittels eines Referendums geändert werden, sollte dies zukünftig eine Mehrheit wünschen. Bisher war Protestanten wie Katholiken gemein, dass sie Bürger der Europäischen Union sind. Seit 1995 investierte die EU mittels ihrer Spezialprogramme *Peace and Reconciliation I bis IV*⁵ – ergänzt durch entsprechende Fördermaßnahmen der irischen und britischen Regierungen – viele Milliarden Euro vor allem in den Agrarsektor und in grenznahe Gemeinden, um bestehende Benachteiligungen aus der Zeit des Bürgerkriegs zu mindern. London allein könnte diese

3 Zit. nach „The Guardian“, a.a.O.

4 Paul Nolan, Northern Ireland Peace Monitoring Report Number Two, Community Relations Council (Hg.), Belfast 2013, S. 5 und 34 f.

5 Vgl. Peace IV: a new EU funding programme for Northern Ireland and the border region of Ireland, www.creativeeuropeuk.eu, 1.6.2016.; vgl. auch Tony Connelly, Brexit und Ireland, The Dangers, the Opportunities, and the Inside Story of the Irish Response, Dublin 2017, S. 268.

Kosten nicht stemmen. Vor allem aber: Eine Re-Etablierung der Grenze mit polizeilichen oder militärischen Kontrollen von Bürgern und Waren oder auch mit den elektronischen Überwachungsmethoden einer modernen Sicherheitsapparatur erscheint den Menschen zu Recht als unzumutbar. Einige wenige mögen darin vielleicht eine erwünschte Zementierung des Status quo erkennen, für die meisten aber wäre es das Ende lang gehegter Hoffnungen auf gute Nachbarschaft. Die friedensstiftende Elastizität des Abkommens (und des europäischen Binnenmarktes), die bisher in aller Widersprüchlichkeit Raum für verschiedene Identitäten und eine Anpassung an neue Zeiten geboten hat, wäre dahin. Das ist der besorgniserregende Kern der aktuellen Entwicklung: Die „Geschäftsgrundlage“⁶ des nordirischen Friedens steht auf dem Spiel.

Keine Mehrheit für den Brexit in Nordirland

Denn tatsächlich werden alle drei Hauptstränge des Karfreitagsabkommens⁷ vom Brexit negativ berührt: die Demokratiefrage, die Rolle Großbritanniens und Irlands sowie die Nord-Süd-Beziehungen auf der Grünen Insel.

Da wäre, erstens, die prekäre demokratische Grundlage des Brexit: 56 Prozent der Nordiren haben gegen den EU-Austritt gestimmt. Er muss also in Nordirland – wie auch in Schottland, wo sich im Juni 2016 beim Brexit-Referendum 62 Prozent für den Verbleib in der EU ausgesprochen haben – gegen die Mehrheit der Bevölkerung durchgesetzt werden. Bei inwischen fast gleich großen katholischen und protestantischen Bevölkerungsgruppen bedeutet das Referendumsergebnis: Offenbar hat auch ein deutlicher Anteil unionistischer Stammwähler den Brexit abgelehnt. Die einzige Partei, die im Vorfeld massiv für den Brexit warb, war Arlene Fosters Democratic Unionist Party (DUP), die seit den Unterhauswahlen im Juni 2017 mit ihren zehn Sitzen in Westminster Theresa May die Steigbügel für ihren gewagten Brexit-Ritt hält. Sie streitet für eine dauerhafte Festschreibung der Zugehörigkeit Nordirlands zum Vereinigten Königreich.

Auf diese Rücksichtslosigkeit im Umgang mit dem demokratischen Votum der Nordiren reagierten dortige Bürger mit dem Gang vor das höchste britische Gericht. Ihre Klagen gegen die drohenden völkerrechtlichen sowie menschenrechtlichen Folgen des Brexit wurden im Januar 2017 jedoch vom Londoner Supreme Court abgewiesen,⁸ ebenso wie vergleichbare, um den Autonomiestatus besorgte Klagen aus Schottland und Wales.

Die Nordiren trifft dieser Demokratieentzug durch den Brexit in einer Situation, in der die innere demokratische Verfasstheit auf schwachen Beinen steht. Diese fußt auf der für das Belfast Regionalparlament zwingend vorgesehenen Konkordanz – also einer verpflichtenden Koalition aus den stärksten

6 Bernhard Moltmann, Nordirland: Das Ende vom Lied? Der Friedensprozess und der Brexit, HSFK Report 4/2017.

7 Vgl. die Dokumentation unter: Northern Ireland Peace Agreement (The Good Friday Agreement), <https://peacemaker.un.org>, 10.4.1998.

8 Vgl. das Urteil vom 24.1.2017: www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf.

Parteien beider Lager.⁹ Diese Koalition aus der protestantischen DUP und der katholischen Sinn Féin – zugleich die radikalsten Parteien beider Seiten – ist seit fünfzehn Monaten auseinandergebrochen. Der inzwischen verstorbene SF-Politiker Martin McGuinness, der seit 2007 einer von zwei Ersten Ministern der nordirischen Regionalregierung war, hatte die Zusammenarbeit mit der DUP Anfang 2017 für gescheitert erklärt. Respekt und Vertrauen waren offenbar durch zu viele Fälle von Patronage und Demütigung aufgezehrt: beispielsweise durch den Skandal um energiepolitische Investitionen, die vorwiegend in die Taschen unionistischer Hausbesitzer flossen, oder die Weigerung der Unionisten, die im Abkommen vorgesehene Förderung der irischen Sprache auch materiell abzusichern und voranzutreiben. Bei den anschließenden Neuwahlen am 2. März 2017 konnte Sinn Féin mit ihrer neuen Vorsitzenden Michelle O’Neill große Stimmengewinne verbuchen. Die DUP blieb zwar noch knapp stärkste Partei, aber die probritischen Parteien verloren insgesamt erstmals seit 1998 (bzw. 1921) ihre Mehrheit.¹⁰ Bis heute gibt es keine neue Regierung in Belfast. Die DUP regiert inzwischen lieber in London mit. Und Sinn Féin lässt sich zwar bitten, ihre dortige traditionelle Abstinenz aufzugeben – die ihr zustehenden sechs Sitze in Westminster nimmt sie wegen des obligatorischen Eides auf die britische Krone seit Jahren nicht ein. Noch aber ist keine Abkehr von den eigenen Prinzipien zugunsten einer eventuellen Einflussnahme auf das Brexitgeschehen in Sicht.¹¹

Dieses doppelte, äußere wie innere, Demokratiedefizit erschwert es den Nordiren, ihre Interessen – die konfligierenden wie die gemeinsamen – in die laufenden Brexit-Verhandlungen einzubringen, und hat inzwischen zu einer merkwürdigen Melange aus Apathie und Polarisierung geführt. So vertritt die DUP einen harten Brexit gegen die Interessen ihrer Klientel, verweigert aber zugleich die Verantwortung in Belfast. Damit weckt sie ungute Erinnerungen an die Entmachtung des nordirischen Parlaments während des Bürgerkrieges durch die sogenannte *Direct Rule* aus London.

Die republikanische Sinn Féin wiederum befürwortet einen *Special Status*, der Nordirland von den Regelungen des Brexit weitgehend ausnehmen soll. Zugleich setzt die Partei aber darauf, dass in diesem Prozess die Chancen auf eine Wiedervereinigung mit der Republik wachsen. Dies hätte wiederum automatisch eine Mitgliedschaft Nordirlands in der EU zur Folge. Die Vorsitzende O’Neill fordert denn auch, innerhalb der nächsten fünf Jahre das laut Karfreitagsabkommen mögliche Referendum über die irische Vereinigung einzuberufen.¹²

Doch sollte das Abkommen nicht nur das Zusammenleben der nordirischen Konfliktparteien in Gestalt eines regionalen Autonomieangebots neu gestalten, sondern es ist, zweitens, auch ein internationaler Vertrag. Dieser regelt die politische Kooperation zwischen den beiden involvierten, wirtschaftlich

9 Corinna Hauswedell, Kalter Frieden in Nordirland – Vom Brexit zusätzlich bedroht?, in: „Wissenschaft & Frieden“, 4/2017, S. 10-12.

10 Frank Patalong, Protestanten verlieren Mehrheit im Parlament, www.spiegel.de, 4.3.2017.

11 Cormac McQuinn, Parties unite to pile pressure on Sinn Féin to take seats in Westminster, www.independent.ie, 27.2.2018.

12 Vgl. „The Irish News“, 9.4.2018.

eng verflochtenen Staaten Großbritannien und Irland unter dem Dach der EU: Durch gesetzliche Vorkehrungen und Rollenzuschreibungen sollen sie als Friedensgaranten und Vermittler etabliert werden und ihre Parteinahme aus Konfliktzeiten dauerhaft hinter sich lassen. Der drohende Brexit wirkt aber offenbar in entgegengesetzter Richtung. Das Trennende tritt wieder an die Stelle einer gemeinsam ausgeübten irisch-britischen Souveränität. So schwächt die Tatsache, dass die Regierungsfähigkeit der britischen Tories nun ausgerechnet von den erzkonservativen nordirischen DUP-Abgeordneten abhängt, in erheblichem Ausmaß die im Belfast Abkommen geforderte Neutralität Großbritanniens.

Daher ist der Reflex der irischen Regierung um Premierminister Leo Varadkar in Dublin, sich ganz auf die EU zu stützen und Brüssel für die Lösung des Nordirlandproblems in Haftung zu nehmen, nur allzu verständlich. Zudem entspricht er dem Geist des Friedensabkommens. Zunehmend bringen selbst die irischen Traditionsparteien Fianna Fail und Fine Gael eine irische Wiedervereinigung ins Spiel, was den nordirischen Republikanern Rückendeckung verschafft.¹³ Die verschärfte Rhetorik im Süden der Insel nährt aber zugleich die alten Ängste der Unionisten im Norden, in einem vereinten Irland marginalisiert zu werden.

So beklagt nicht allein DUP-Chefin Arlene Foster, es gebe „kein Verständnis für die unionistische Kultur“. Der gemäßigte Unionist Lord Trimble – ehemals Führer der inzwischen stimmenmäßig irrelevanten unionistischen UUP – warnte die irische Regierung gar, ihre Anti-Brexit-Töne gegen London könnten die paramilitärischen Geister der nordirischen probritischen Loyalistenverbände UDA und UVF provozieren. Letztere hatten zwar zum 20. Jahrestag des Karfreitagsabkommens wieder einmal eine Gewaltverzichtserklärung abgegeben. Dies wurde jedoch in der Belfast Öffentlichkeit angesichts der jüngsten loyalistischen Attacken in katholischen Wohngebieten vor allem als Fensterrede angesehen und mit der Frage verbunden, warum sich diese vor allem vom Drogenhandel genährten „Dinosaurier“-Organisationen nicht endlich auflösten.¹⁴

Irische Wiedervereinigung?

Unterdessen ist, drittens, auch die Zusammenarbeit zwischen dem Norden und dem Süden Irlands belastet. Um sie zu vertiefen, wurde im Karfreitagsabkommen der interministerielle Rat zwischen Dublin und Belfast eingerichtet. Er hängt aber durch die Regierungskrise im Norden und nun erst recht durch den drohenden Brexit im doppelten Limbo. Für Nordirland ist die Republik der wichtigste externe Handelspartner: So findet die Verarbeitung vieler landwirtschaftlicher Produkte und deren Verschiffung im Süden statt,

¹³ Die einst primär nordirische Sinn Féin ist nun auch im Süden stärker präsent und nach den Anti-Austeritäts-Protesten der vergangenen Jahre zur drittstärksten Partei im Dubliner Parlament avanciert. Auch ob dieser Konkurrenz senden die traditionellen irischen Volksparteien jetzt verstärkt Signale an Vereinigungsbefürworter.

¹⁴ Vgl. „The Irish News“, 10.4.2018.

auch die Energiemärkte beider Seiten wachsen zusammen. Selbst wenn man die historisch-kulturellen Ängste der Unionisten ernst nimmt, sprechen daher jenseits aller Ideologien viele vernünftige Gründe inzwischen für eine langfristige Entwicklung in Richtung irischer Einheit.

Denn die ökonomischen Verhältnisse zwischen Norden und Süden haben sich in den letzten zehn Jahren geradezu umgedreht. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist in Irland inzwischen höher als im Vereinigten Königreich und die Sorge der Unionisten, ins „Armenhaus“ im Süden einziehen zu müssen, ein Gespenst der Vergangenheit. Die irische Volkswirtschaft – IT-Steuer-oase und Musterknabe austeritärer Krisenbewältigung – boomt. In Rahmen einer bemerkenswerten Analyse hat der Politikwissenschaftler Brendan O’Leary angesichts der demographischen und ökonomischen Veränderungen jüngst drei Szenarien in den Blick genommen: einen unter Dubliner Führung vereinten Zentralstaat, eine dezentralisierte Einheit mit einer Regionalregierung in Belfast oder ein integriertes föderales Modell mit späterer Vereinigungsoption.¹⁵ Die Diskussion darüber gewinnt nun ausgerechnet dank des Brexit an Konturen. Dabei werden auch die Erfahrungen der deutschen – nicht nur versöhnlichen – Wiedervereinigungspraxis nach 1989 kritisch gewürdigt: Eine „Übernahme“ des Nordens durch den Süden müsse demnach vermieden werden.¹⁶

Demgegenüber hat die von einigen Unionisten ventilerte Idee, Irland möge gemeinsam mit Großbritannien die EU verlassen, im mehrheitlich EU-freundlichen Irland nur ein müdes Lächeln hervorgerufen. Vielmehr schnellten 2016/17 die nordirischen Anträge auf Erteilung eines irischen (und damit EU-) Passes rasant nach oben. Inzwischen hat Theresa May immerhin versichert, dass die Sorge der Briten vor dem ungehinderten Zuzug von EU-Bürgern – eines der wesentlichen Motive für den Brexit – nicht bedeute, das multiple Identitätsangebot des Belfaster Abkommens außer Kraft zu setzen.

Ein schmutziger Friede

Demokratisierung, Teilhabe und kompromissbereite Kooperation ehemals verfeindeter staatlicher und nichtstaatlicher Akteure als Konsequenz eines Jahrzehnte währenden Gewaltkonflikts – darin lag das noch immer nicht ganz eingelöste Versprechen des Belfaster Abkommens. Dies verlieh ihm nach 1998 auch Ausstrahlungskraft als internationales Modell. Die Brexit-Debatte rüttelt nun an den Fundamenten dieses Versprechens, von dem maximal ein „schmutziger Friede“ (O’Leary) übrigbleiben könnte. Wohlmeinende Kommentatoren aus verschiedenen Lagern fordern daher jetzt, bei den Brexit-Verhandlungen einen ähnlichen Geist walten zu lassen wie seinerzeit beim Karfreitagsabkommen: die Bereitschaft, mit Widersprüchen zu leben, Geduld und gegenseitigen Respekt walten zu lassen sowie Kreativität

¹⁵ Brendan O’Leary, Brexit or UKExit? Twelve predictions about Northern Ireland’s future, in: „The Irish Times“, 14.4.2018.

¹⁶ Robin Wilson, Unification should be driven by reconciliation, in: „The Irish Times“, 9.4.2018.

für unkonventionelle Kompromisse aufzubringen.¹⁷ Das klingt plausibel, hat aber einen Haken: Der Brexit ist aufgrund seiner Motive und seines Inhalts das Gegenteil eines Friedensabkommens. Bei ihm geht es um Trennung statt um Zusammengehen, um Grenzziehungen statt um die Anerkennung von (als fremd empfundenen) Identitäten.

Sämtliche Prognosen sind gegenwärtig gewagt und politisch weder sinn- noch verantwortungsvoll. Die tiefe Zerstrittenheit im Londoner Kabinett über den richtigen Weg zum Brexit erhält täglich neue Nahrung: Außenminister Boris Johnson nannte die jüngsten Vorschläge Theresa Mays für eine besondere Form der Zollpartnerschaft „crazy“ und ignorierte damit erneut das Nordirlandproblem ebenso wie viele ureigene britische (Wirtschafts-)Interessen.¹⁸ Der irische Premier Leo Varadkar besteht vor dem nächsten EU-Gipfel im Juni auf einer expliziten vertraglichen Rückversicherung (backstop), den Status Nordirlands unangetastet zu lassen, solange die Grenzfrage nicht befriedigend gelöst ist. Er wird dabei von EU-Chefverhandler Michel Barnier im Namen aller Mitgliedstaaten unterstützt: Das soll Zeit für eine Übergangsperiode verschaffen, in der die Schotten eventuell ein neues Referendum durchführen werden und die dann möglicherweise stärker engagierten Wirtschaftsverbände in Irland und Großbritannien – so die Hoffnung – zu einer rationaleren Debatte beitragen. Vielleicht dringt so ein wenig Licht in den verdunkelten Brexit-Horizont.

Andernfalls könnte es zu einer hässlichen Paradoxie der Geschichte kommen: Hatte das Belfast Friedensabkommen die Chance geboten, die nationale britische Dominanz gegenüber dem irischen Autonomieanspruch, und damit den politisch-kulturellen Kern des Nordirlandkonflikts, schrittweise aufzulösen, droht diese nun wieder zurückzukehren – in Gestalt anti-europäischer Abgrenzung.

17 Janan Ganesh, What Brexit's brokers can learn from Belfast Agreement fudges, in: „The Irish Times“, 9.4.2018.

18 Vgl. Steve Richards, Boris Johnson's ‚crazy‘ remark is seismic: the cabinet Brexit split is out in the open, www.theguardian.com, 8.5.2018.



Revolte und Protest

Für das Klima und gegen Trump, für Frauenrechte und gegen die Sparpolitik: Auch fünfzig Jahre nach 1968 lebt die Protestkultur. Weltweit machen soziale Bewegungen mobil. Was treibt sie an? Und was können sie erreichen?

Das Dossier auf www.blaetter.de: 23 »Blätter«-Beiträge für nur 7,50 €