

## **Zur Menschenrechtssituation in Nordirland nach dem Friedensabkommen**

Von Stefan Wolff

### **Verhandlungsprozeß und bisherige Umsetzung des Verhandlungsergebnisses**

Nach einem nahezu 30jährigen Bürgerkrieg, der über 3000 Menschen das Leben kostete, Nordirland wirtschaftlich zerrüttete und die seit der Teilung Irlands 1920 bestehende politische Spaltung zwischen Nationalisten/Katholiken und Unionisten/Protestanten immer mehr vertiefte, fand von Herbst 1997 bis Ostern 1998 ein Verhandlungsprozeß statt, der zu einer konsensfähigen Lösung für die zahlreichen Probleme Nordirlands führte. Ziel war es gewesen, einen institutionellen Rahmen zu finden, in dem die sowohl die Interessen der beiden Bevölkerungsgruppen als auch die der beiden am Konflikt beteiligten Staaten gleichermaßen befriedigt werden konnten. Das betraf einerseits die Selbstbestimmungsforderungen beider Gemeinschaften in Nordirland und die damit verbundenen und nicht unmittelbar miteinander zu vereinbarenden Forderungen nach irischer Wiedervereinigung und nach dauerhaftem Verbleib im Vereinigten Königreich. Hinzu kam, daß auch noch die territorialen, wirtschaftlichen und politischen Interessen der beiden Staaten im Prozeß der Verhandlungen berücksichtigt werden mußten.

Der Verhandlungsprozeß fand in drei sogenannten Strängen statt. Strang 1 bezog sich auf alle Verhandlungen über die neuen politischen Strukturen in Nordirland selbst, Strang 2 auf die Nord-Süd-Institutionen, das heißt gemeinsame (exekutive und beratende) Organe Nordirlands und der Republik Irland, und Strang 3 umfaßte die Neugestaltung der Beziehungen zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich.

Das Übereinkommen vom 10. April 1998 war Ausdruck des zum Zeitpunkt möglichen Konsenses und bedurfte für seine Umsetzung der Annahme in zwei getrennten Volksabstimmungen am 22. Mai 1998 in Nordirland und der Republik Irland, die beide die erforderliche Mehrheit erbrachten. Wahlen zur gesetzgebenden Versammlung Nordirlands werden daher am 25. Juni 1998 stattfinden und einen ersten entscheidenden Schritt zur Umsetzung des Friedensabkommens darstellten. Die darauffolgende Konstituierung der gesetzgebenden Versammlung, die Wahlen des Ersten Ministers und seines (im Prinzip gleichberechtigten) Stellvertreters sowie die Einigung über die Kompetenzen der einzelnen

Ministerien der Exekutive waren weitere wichtige Schritte auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung des Abkommens.

### **Zum Inhalt des Friedensabkommens**

Gegenstand des Abkommens sind drei verschiedene Problemkreise – demokratische Institutionen in Nordirland, ein Nord-Süd-Ministerrat und Einrichtungen im Rahmen einer erweiterten Zusammenarbeit aller territorialen politischen Gliederungen der britischen Inseln.

Der verfassungsrechtliche Status Nordirlands wurde neu definiert, wobei die beiden Regierungen, wie schon im Anglo-Irischen Abkommen von 1985, wiederum betonen, sich einer Mehrheitsentscheidung der nordirischen Bevölkerung bezüglich der Staatszugehörigkeit des Territoriums zu beugen. Beide Regierungen bezeugen zudem ihren festen Willen, eine solche Entscheidung als für sie bindend anzusehen und die entsprechende Gesetzgebung für ihre Umsetzung zu initiieren. Die jeweils souveräne Regierung verpflichtet sich darüber hinaus, ihre Kompetenzen im Interesse der gesamten Bevölkerung Nordirlands auszuüben. Das Vereinigte Königreich hat zugesagt, in einem Abstand von jeweils mindestens sieben Jahren entsprechende Volksbefragungen in Nordirland durchzuführen. Im Gegenzug hat die irische Regierung die Artikel 2 und 3 der Verfassung der Republik Irland dahingehend geändert, daß aus ihnen kein territorialer Anspruch auf Nordirland mehr ableitbar ist, der unabhängig von der Zustimmung einer Bevölkerungsmehrheit in Nordirland eine irische Wiedervereinigung herbeizuführen trachtet.

### **Demokratische Institutionen in Nordirland**

Als ein erster Schritt zur Demokratisierung des politischen Prozesses in Nordirland ist die Einrichtung einer 108 Mitglieder starken, auf der Basis des Verhältniswahlrechts gewählten gesetzgebenden Versammlung vorgesehen. Entscheidungen über besonders wichtige, beide Bevölkerungsgruppen betreffende Themen sollen entweder durch eine Mehrheit von Abgeordneten jeweils beider Bevölkerungsgruppen oder durch mindestens 40% der abstimmenden und anwesenden Abgeordneten beider Bevölkerungsgruppen bei mindestens 60% Anwesenheit aller Abgeordneten herbeigeführt werden. Entscheidungen, die nach diesem Modus getroffen werden, sind u.a. die Wahl des Präsidenten der gesetzgebenden Versammlung, des Ersten Ministers und seines Stellvertreters sowie der Beschluß über den Etat. Außerdem muß dieser Abstimmungsmodus für alle die Entscheidungen gewählt

werden, bei denen mindestens 30 der 108 Abgeordneten einen dahingehenden Wunsch geäußert haben.

Nach dem d'Hondt-System und der Selbsterklärung der Abgeordneten (unionistisch, nationalistisch, andere) werden die Posten der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der einzelnen Komitees der Versammlung proportional verteilt sowie deren Mitglieder gewählt. Es gibt für jede wichtige exekutive Funktion der nordirischen Verwaltung ein solches Komitee, dessen Vorsitzender somit einen Rang vergleichbar dem eines Ministers hätte. Dieses System hat den Vorteil eine dem Wahlergebnis entsprechende repräsentative Regierungsbeteiligung aller Parteien zu gewährleisten.

### **Der Nord-Süd-Ministerrat**

Ziel dieser Einrichtung soll es sein, ein größeres Maß an Abstimmung, Kooperation und gemeinsamem Handeln zwischen den Exekutiven der Republik Irland und Nordirlands in den jeweiligen Bereichen ihrer Kompetenz zu erreichen. Alle Entscheidungen dieses Ministerrates können aber erst nach Zustimmung der beiden gesetzgebenden Versammlungen in die Praxis umgesetzt werden.

### **Der Britisch-Irische Rat und die Britisch-Irische Regierungskonferenz**

Der Britisch-Irische Rat soll im Rahmen eines neuen Anglo-Irischen Abkommens eingesetzt werden, um die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Bevölkerungen der britischen Inseln zu regulieren. Bestehend aus Vertretern der britischen und irischen Regierungen, der dezentralisierten Institutionen von Nordirland, Schottland und Wales sowie aus Repräsentanten der Kanalinseln und der Isle of Man, soll der Rat gemeinsame Politikinhalt entwickeln und umsetzen, und zwar sowohl zwischen allen Beteiligten als auch zwischen einzelnen Regionen.

Die Britisch-Irische Regierungskonferenz hat die Aufgabe der Entwicklung der bilateralen Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der nicht an die gesetzgebende Versammlung Nordirlands übertragenen Kompetenzen, der Sachgebiete Sicherheits- und Rechtspolitik und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, ohne dabei die Souveränität einer der beiden Regierungen zu beeinträchtigen oder Bestimmungen des Mehrparteienabkommens über Nordirland ändern zu können.

## **Die Stellung der Menschenrechte im Abkommen**

Ein spezieller, zu Strang 3 der Verhandlungen gehörender Bereich „Rechte, Sicherheiten und Chancengleichheit“ befaßt sich umfassend mit einem weiten Spektrum von Maßnahmen des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes und des Rechtes auf Identität beider Bevölkerungsgruppen. Das vielleicht bedeutendste Anliegen des Abkommens, die soziale Gleichheit aller Nordiren und die Gleichheit beider Bevölkerungsgruppen unabhängig von der Staatszugehörigkeit Nordirlands zu verwirklichen, ist durch einen sogenannten doppelten Schutzmechanismus erreicht worden – die im Abkommen verankerte Schaffung des Nord-Süd-Ministerrates, der Nationalisten/Katholiken die Möglichkeit engerer Kooperation mit der Republik Irland bietet, und die Einrichtung des Britisch-Irischen Rates, durch den Unionisten/Protestanten unter allen Umständen ihre Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich aufrechterhalten können.

Darüber hinaus schreibt das Friedensabkommen eine Reihe bedeutender Grundrechte fest: das Recht auf Meinungs- und Religionsfreiheit, das Recht nationale und politische Ziele auf demokratischem Weg umzusetzen und das Recht, den verfassungsrechtlichen Status Nordirlands mit friedlichen und legitimen Mitteln zu verändern. Es ist außerdem vorgesehen, eine spezielle Menschenrechtscharta für Nordirland in Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verabschieden.

In bezug auf die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung mißt das Friedensabkommen der Frage der Menschenrechte ebenfalls eine große Bedeutung zu. Regierungsbehörden werden verpflichtet, ihre Funktionen in einer solchen Art und Weise auszuführen, daß Chancengleichheit unabhängig von Religion, Weltanschauung, Geschlecht, Rasse, Alter, Familienstand, Behinderung und sexueller Orientierung nicht nur gewährleistet, sondern aktiv befördert wird.

Der Amtseid, den zukünftige Minister in Nordirland ablegen werden, vereidigt sie, „allen Menschen Nordirlands gleichermaßen zu dienen und in Übereinstimmung mit der allgemeinen Verpflichtung der Regierung zu handeln, Gleichheit zu fördern und Diskriminierung zu verhindern.“

Öffentliche Körperschaften sind zudem angehalten, Maßnahmen zu treffen, die es der Bevölkerung ermöglichen, gehört zu werden und gleichberechtigten Zugang zu Informationen und Dienstleistungen zu erhalten.

Außerdem ist die Einrichtung spezieller mit dem Rechtsschutz beauftragter Organe und Mechanismen in Nordirland und der Republik Irland geplant. Als weitere Möglichkeiten, Menschenrechte in die Praxis umzusetzen, werden Wiedergutmachung für die Opfer und Entlassung der inhaftierten Terroristen angesehen, da das einen bedeutenden Beitrag zur Aussöhnung zwischen den Bevölkerungsgruppen leisten kann.

### **Die Zukunft Nordirlands mit dem Friedensabkommen**

Eine der spezifischen Bedingungen der Situation in Nordirland ist es, daß das Gebiet historisch gesehen mit einigem Recht von beiden Bevölkerungsgruppen als eine Art traditionelles Siedlungsgebiet betrachtet wird und daß es innerhalb des Gebietes keine klare territoriale Trennlinie insgesamt zwischen ihnen gibt.

Diese Tatsache wird insofern im Abkommen reflektiert, als daß, wie auch schon in der Vergangenheit, versucht wurde, die sozialen, politischen und ökonomischen Trennlinien zwischen Nationalisten und Unionisten zu überwinden. Der einzige einigermaßen erfolgversprechende Versuch dazu in der Vergangenheit erwuchs aus dem Abkommen von Sunningdale 1973, scheiterte aber am Widerstand der Unionisten innerhalb nur weniger Wochen.

Was die derzeitige Situation von der vor 25 Jahre unterscheidet ist dreierlei. Erstens wurde das Abkommen vom 10. April nach langwierigen Verhandlungen von allen beteiligten Verhandlungspartnern akzeptiert, von den sie unterstützenden Parteien gebilligt und in einer anschließenden Volksabstimmung von der Mehrheit der Bevölkerung in Nordirland (über 71.1% Ja-Stimmen) und der Republik Irland (über 94.5% Ja-Stimmen) angenommen. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß fast 30% Nein-Stimmen in Nordirland selbst nur eine sehr geringe unionistische Mehrheit für das Abkommen bedeuten.

Der zweite Unterschied zu früheren Lösungsversuchen ist der, daß man nach 30 Jahren bürgerkriegsähnlicher Verhältnisse mit enormen materiellen und menschlichen Kosten von einer gewissen Ermüdung zumindest beider unmittelbar betroffener Bevölkerungsgruppen ausgehen kann, so daß die auf beiden Seiten notwendigen Kompromisse bei der Mehrheit der Menschen eher akzeptabel erscheinen mögen.

Drittens und nicht minder wichtig ist die Tatsache, daß im Vergleich zu allen bisherigen Lösungsversuchen nicht nur der Konsens unter den beteiligten politischen Eliten breiter ist (acht Parteien waren an der Aushandlung des Abkommens beteiligt), sondern daß vor der

Umsetzung des Abkommens ein Referendum durchgeführt wurde, so daß nicht, wie 1973, der Eindruck einer aufgezwungenen Lösung entsteht.

Unter diesen drei Gesichtspunkten ist die Situation mit Sicherheit günstiger als je zuvor für eine dauerhafte Entschärfung der Spannungen und die Austragung zukünftiger Differenzen mit ausschließlich friedlichen und demokratischen Mitteln.

Die entscheidende Frage, die aber letztendlich bestehen bleibt, ist, ob mit diesem Abkommen die dem Konflikt zugrundeliegenden Probleme tatsächlich gelöst worden sind. Die Probleme und Verzögerungen die es seit der Unterzeichnung des Abkommens gegeben hat, könnten Anlaß zu Pessimismus geben. Betrachtet man aber auf der anderen Seite die enormen Fortschritte, die seit dem zehnten April letzten Jahres in Nordirland, nicht zuletzt im Bereich der Menschenrechte gemacht worden sind, dann scheint die Zukunft Nordirlands zwar nicht unbedingt einfach, aber doch friedlich, demokratisch und gesichert.