

Die Friedensvereinbarung von Belfast – ein Wendepunkt in der Geschichte des Nordirland-Konflikts

Rainer Grote*

I. Einleitung

Mit der Billigung der von den Teilnehmern der Belfast Mehrparteiengespräche geschlossenen Vereinbarung für eine Friedensregelung in Nordirland vom 10. April 1998 durch eine große Mehrheit der nordirischen Wähler und der gleichzeitigen Annahme der von der irischen Regierung im Zusammenhang mit der Friedensregelung vorgeschlagenen Verfassungsänderungen durch die Bevölkerung Irlands in dem Volksentscheid vom 22. Mai 1998¹ eröffnet sich erstmals nach dreißig Jahren Bürgerkrieg eine realistische Aussicht auf die dauerhafte Befriedung der sechs Ulster-Grafschaften, die den irischen Teil des Vereinigten Königreichs bilden. Die Vereinbarung, die den Titel "Belfast Agreement: An Agreement reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland" trägt,² ist das Ergebnis eines langwierigen Verhandlungsprozesses, in dessen Verlauf sich seit Juni 1996 die Vertreter der wichtigsten politischen Gruppierungen in Nordirland³ unter der Führung der Regierungen des Vereinigten Königreichs und Irlands um eine politische Lösung des Nordirland-Konflikts bemühten. Sie wird ergänzt durch ein britisch-irisches Abkommen,⁴ das der Vereinbarung als Annex beigefügt ist und an die Stelle des Hillsborough-Abkommens von 1985⁵ treten soll, das bisher die britisch-irische Zusammenarbeit in Fragen betreffend Nordirland regelte. In der

* Dr. iur., LL.M. (Edinburgh), Wissenschaftlicher Referent am Institut.

¹ In Nordirland stimmten 71,12 Prozent der Wähler für das Friedensabkommen, 28,88 Prozent dagegen; die Wahlbeteiligung lag bei 80,98 Prozent. Bei der Abstimmung in der Republik Irland votierte eine erdrückende Mehrheit von 94,40 Prozent für die vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung. Die Wahlbeteiligung betrug hier 55,47 Prozent, vgl. *The Times* v. 25.5.1998, 1.

² Cm 3883 (nachfolgend: Belfast Agreement). Die wichtigsten Bestimmungen der Vereinbarung und das neue britisch-irische Abkommen sind im Anhang zu diesem Aufsatz abgedruckt.

³ An den Verhandlungen nahmen auf Seiten der Unionisten die Ulster Unionist Party, die Progressive Unionist Party, die Ulster Democratic Party und die (Ulster) Democratic Unionist Party, auf Seiten der Nationalisten die Social Democratic and Labour Party und Sinn Féin und die überkonfessionell orientierten Gruppierungen Alliance Party, Labour (nicht zu verwechseln mit der britischen Labour Party) und Northern Ireland's Women Coalition teil. Die Democratic Unionist Party des Reverend Ian Paisley war seit Juli 1997 nicht mehr an den Friedensgesprächen beteiligt. Sinn Féin wurde erst nach Erneuerung des Waffenstillstandes durch die IRA im September 1997 zu den Gesprächen zugelassen und dann im Anschluß an das Wiederaufflammen terroristischer Gewalt im Februar 1998 noch einmal für drei Wochen ausgeschlossen. Aus demselben Grund war bereits Ende Januar 1998 die Teilnahme der Ulster Democratic Party für vier Wochen suspendiert worden. Beide Parteien nahmen an der entscheidenden Phase der Verhandlungen und der Unterzeichnung des Abkommens teil.

⁴ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland vom 10.4.1998, Cm 3883, 27–30.

⁵ Cmnd 9657.

nächsten Phase des Friedensprozesses müssen die in der Vereinbarung vorgesehenen Institutionen für die demokratische Regierung Nordirlands und die Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen der Insel in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse durch die britische Gesetzgebung bzw. durch weitere Abmachungen zwischen der irischen Regierung und der britisch-nordirischen Seite geschaffen werden. Einen ersten Schritt zur Verwirklichung der Friedensregelung stellen die Wahl des nordirischen Regionalparlaments am 25. Juni 1998 und die Bildung einer nordirischen Übergangsregierung dar, die allerdings zunächst nur als "Schattenregierung" zum britischen Nordirlandministerium fungieren und ihre vollen legislativen und exekutiven Befugnisse erst dann ausüben wird, wenn die Institutionen für die Zusammenarbeit zwischen Nordirland und der Republik Irland funktionsfähig sind und das neue britisch-irische Abkommen in Kraft tritt.

Die Friedensvereinbarung behandelt mehrere Problemkomplexe, die zwar politisch eng miteinander verwoben, für die Zwecke der rechtlichen Würdigung jedoch voneinander zu trennen sind. Dabei geht es um die Regelung des rechtlichen Status Nordirlands, um die Struktur seines politisch-institutionellen Systems und das Verhältnis zwischen der protestantischen Mehrheit und der katholischen Minderheit und schließlich um die Beziehungen zwischen Nordirland und der Republik Irland, die ihrerseits eingebettet sind in das britisch-irische Verhältnis. Dieses komplizierte Beziehungsgeflecht ist das Resultat einer konfliktreichen geschichtlichen Entwicklung, die hier unter Beschränkung auf die für das Verständnis der Gesamtregelung bedeutsamen Aspekte kurz dargestellt werden soll.

II. Die Wurzeln des Nordirland-Konflikts und der lange Weg zum Friedensabkommen

1. Die irische Teilung: Vermächtnis der britisch-irischen Geschichte

Die Wurzeln des blutigen Konflikts in Nordirland reichen weit in die irische Geschichte zurück. Zwar hatte es bereits seit dem 12. Jahrhundert Versuche seitens der englischen Könige gegeben, sich die Oberhoheit über Irland zu sichern, aber erst in der Regierungszeit Heinrichs VII., der 1541 formell vom irischen Parlament als Irlands König anerkannt wurde, nahmen diese Bemühungen die Züge einer systematischen Unterwerfung der ganzen Insel an. Bis dahin hatte sich die effektive Herrschaft Englands auf einen etwa 20 Meilen breiten Küstenstreifen ("the Pale") beschränkt, der sich von Dublin aus rund 50 Meilen weit nach Norden erstreckte.⁶ Die Bevölkerung außerhalb der "Pale" hatte nach eigenen Gebräuchen und eigenem Recht gelebt. Nunmehr wurde die englische Rechts- und Verwaltungspraxis, das *common law*, allmählich auf die ganze Insel aus-

⁶ D.B. Quinn/K.W. Nicholls, Ireland in 1534, in: T.W. Moody/F.X. Martin/F.J. Byrne (Hrsg.), A New History of Ireland, Vol. III, Early Modern Ireland (1534–1691), Oxford 1976, 4f.

gedehnt.⁷ Allerdings scheiterte der zeitgleich unternommene Versuch, die in England bereits verwirklichte Reformation auch in Irland einzuführen: Die Mehrheit der Bevölkerung blieb katholisch.⁸ Es war im nördlichen Teil der Insel, in Ulster⁹, wo die Ausdehnung der englischen Herrschaft auf den größten Widerstand stieß. Die Niederschlagung der Rebellion des einheimischen Adels unter der Führung des Earl of Tyrone, Hugh O'Neill, und die anschließende Flucht der irischen Aristokratie auf den Kontinent boten der Krone die Gelegenheit, die Ländereien in den Grafschaften Armagh, Cavan, Coleraine, Donegal, Fermanagh und Tyrone vollständig einzuziehen und sie planmäßig mit protestantischen königstreuen Engländern und Schotten zu besiedeln. Die Politik der allmählichen Ausdehnung englischer Herrschaftsformen auf Ulster wurde abgelöst durch eine Strategie der systematischen Kolonisierung (*plantation*), die auf der direkten Ansiedlung loyaler Bevölkerungsschichten in den bisher aufrührerischen Gebieten beruhte. Als Folge dieser Politik veränderte sich der soziokulturelle Charakter Ulsters und nahm die Züge einer von Protestanten dominierten Gesellschaft an. Die besonders enge Bindung der protestantischen Bevölkerung Ulsters an die Krone und die konfessionelle Spaltung der Provinz haben hier ihren Ursprung.¹⁰

Der Aufstand von 1641, der als Unterstützung Karls I. in seinem Kampf gegen das Parlament um die königliche Vorherrschaft gerechtfertigt wurde, verschlechterte im Ergebnis die Situation der katholischen Bevölkerung erneut nachhaltig. Um den anhaltenden Widerstand gegen die englische Herrschaft zu brechen, landete Cromwell 1649 mit einer Armee in Irland und unterwarf in den darauffolgenden Jahren das Land vollständig. Der Act of Settlement for Ireland von 1652 sah eine fast vollständige Konfiskation der von katholischen Eigentümern gehaltenen Ländereien vor, um damit diejenigen zu entschädigen, die im englischen Bürgerkrieg das Parlament finanziell oder militärisch unterstützt oder in Cromwells Armee in Irland gedient hatten.¹¹ Nach der Rückkehr der Stuarts auf den Thron konnte nur ein Teil von ihnen unter der Geltung des Act of Settlement 1662 und

⁷ Jon G. Crawford, *Anglicizing the Government of Ireland: The Irish Privy Council and the Expansion of Tudor Rule, 1556–1578*, Dublin 1993, 174 ff.

⁸ James C. Beckett, *Geschichte Irlands*, 2. Aufl., Stuttgart 1977, 57 ff.

⁹ Das gälische Königreich Ulster umfaßte zunächst den ganzen Norden der Insel, ehe es im 5. Jahrhundert auf ein Kleinreich an der Ostküste beschränkt wurde. Mit dem Aufstieg des Clans der O'Neill Ende des 13. Jahrhunderts wurde die Idee eines "Königreichs Ulster", das den gesamten Norden Irlands umfaßte, wiederbelebt, vgl. Moody/Martin/Byrne (Anm. 6), Vol. VIII, *A Chronology of Irish History to 1976*, Oxford 1982, 12, 75. Im Zuge der Durchsetzung der englischen Herrschaft wurden gegen Ende des 16. Jahrhunderts die neun Grafschaften (*counties*) geschaffen, die bis zur Teilung Irlands 1920/1922 die historische Provinz Ulster bildeten: Antrim, Down, Armagh, Monaghan, Coleraine – seit 1613 Londonderry – Donegal, Tyrone, Fermanagh, Cavan, vgl. R.A. Butlin, *Land and People, c. 1600*, in: Moody/Martin/Byrne (Anm. 6), 166 f.

¹⁰ Michael Rapp, *Nordirland am Scheideweg: britische Direktherrschaft, anglo-irische Dimension und internationale Verflechtung*, München 1987, 11; Aidan Clarke/Dudley Edwards, *Pacification, Plantation, and the Catholic Question, 1603–1623*, in: Moody/Martin/Byrne (Anm. 6), 187 ff.

¹¹ Patrick J. Corish, *The Cromwellian Regime, 1650–1660*, in: Moody/Martin/Byrne (Anm. 6), 357 ff.

des Act of Explanation 1665 sein Land zurückbekommen.¹² Die katholischen Hoffnungen auf ein grundlegendes Revirement des politischen und gesellschaftlichen status quo, der gleichbedeutend war mit der Konzentration von vier Fünfteln des Grundbesitzes in Irland in protestantischer Hand¹³, zerschlugen sich mit der Vertreibung des letzten Stuart-Königs vom englischen Thron. Der Sieg der Truppen Wilhelm von Oraniens über Jakob II. in der Schlacht von Boyne 1690 löste eine neue Auswanderungswelle irischer Katholiken aus. Die "protestantische Nation", die Irland im 18. Jahrhundert beherrschen sollte, verankerte mit diesem Sieg ihre Vormachtstellung.¹⁴ In den darauf folgenden Jahren wurden vom protestantisch beherrschten Parlament in Dublin eine Reihe von Gesetzen erlassen, die auf eine vollständige Ausschließung der Katholiken von allen einflußreichen Positionen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hinausliefen und den Erwerb und die Vererbung von Grundbesitz durch Katholiken nachhaltig erschwerten.¹⁵ Erst 1793 wurde – auf Drängen Englands – eine Parlamentsakte verabschiedet, die den Katholiken das aktive Wahlrecht wieder zugestand.¹⁶ Dies vermochte indes die Formierung politischer Bewegungen, die unter dem Einfluß der Französischen Revolution die Umwandlung Irlands in eine Republik forderten, und den – schließlich niedergeschlagenen – Aufstand von 1798 nicht zu verhindern.¹⁷

Der irische Aufstand gab den Plänen für eine Union zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich neuen Auftrieb. Für die englische Regierung war sie im Kampf gegen Napoleon eine verteidigungspolitische Notwendigkeit, für die protestantische Oberschicht in Irland ein Instrument zur Absicherung ihrer privilegierten wirtschaftlichen und politischen Stellung. Teile der katholischen Bevölkerung konnten durch das Versprechen einer vollen politischen Emanzipation für die Union gewonnen werden. Dennoch wurde die Unionsakte erst nach umfangreichen Bestechungen vom irischen Parlament angenommen.¹⁸ Mit Wirkung zum 1. Januar 1801 wurde die staatsrechtliche Vereinigung zwischen dem Königreich Irland und dem Königreich von Großbritannien durch Schaffung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Irland vollzogen. In das gemeinsame Parlament mit Sitz in Westminster zogen hundert gewählte irische Unterhausabgeordnete und 32 irische Peers ein. Das House of Lords fungierte als letztinstanzliches Gericht für das gesamte Vereinigte Königreich.¹⁹

Die Union beruhte theoretisch auf dem Prinzip der vollen Gleichberechtigung der zwei zu einem Staatsverband vereinigten Länder. In der politischen Praxis wurden die irischen Interessen jedoch weitgehend ignoriert. Die Zulassung von Katho-

¹² J.G. Simms, *The Restoration*, in: Moody/Martin/Byrne (Anm. 6), 422 ff.

¹³ Simms, *The War of the Two Kings, 1685–1691*, in: Moody/Martin/Byrne (Anm. 6), 478.

¹⁴ Beckett (Anm. 8), 122.

¹⁵ Edmund Curtis, *A History of Ireland*, 6. Aufl., London, New York 1950, 284 f.; Beckett (Anm. 8), 127 f.

¹⁶ *Ibid.*, 167.

¹⁷ Curtis (Anm. 15), 329 ff.; Beckett (Anm. 8), 166 ff.

¹⁸ *Ibid.*, 172 ff.

¹⁹ Act of the Union of Great Britain, Arts. 4 and 8, 40 Geo. 3 c. 67 (in Großbritannien); 40 Geo. 3 c. 38 (in Irland).

liken zum Parlament erfolgte erst 1829.²⁰ Die britische Regierung war nicht in der Lage, die sich aus der Abhängigkeit Irlands von der Landwirtschaft und der ungleichen Verteilung des Landbesitzes ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen. Ihre Versäumnisse trugen maßgeblich zu der in der Mitte des 19. Jahrhunderts in Irland auftretenden katastrophalen Hungersnot bei. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann deshalb die Kampagne der irischen Nationalisten für ein Autonomiestatut ("Home Rule") für Irland. Widerstand gegen die Verabschiedung eines solchen Autonomiestatuts regte sich jedoch vor allem in den nordöstlichen Grafschaften der Provinz Ulster. Die dort lebende protestantische Mehrheit befürchtete, daß ihre Rechte und Freiheiten von einem in Dublin sitzenden Parlament mit – wie vorauszusehen war – katholischer Mehrheit mißachtet werden würden. Der politische Gegensatz zum Süden wurde vertieft durch die wirtschaftliche Entwicklung, in deren Verlauf die Gegend um Belfast zum wichtigsten irischen Industriegebiet aufstieg.²¹ Die Auseinandersetzungen um die irische Selbstverwaltung wurden seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend auch mit gewalttätigen Mitteln geführt. In Erwartung der Annahme des Autonomiegesetzes gründeten die Protestanten in Ulster 1913 die Ulster Volunteer Force, um die Durchsetzung der "Home Rule" notfalls mit Gewalt zu verhindern. Als Reaktion hierauf riefen irische Nationalisten die Organisation der Irish Volunteers ins Leben, die direkte Vorläuferin der Irish Republican Army (IRA).²²

Das Autonomiestatut für Irland wurde schließlich im September 1914 vom Parlament in Westminster gebilligt, jedoch mit Blick auf den inzwischen ausgebrochenen Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Kriegshandlungen ausgesetzt. In nationalistischen Kreisen gewann zunehmend die Auffassung an Boden, daß nicht eine wie auch immer geartete "Home Rule", sondern nur die vollständige Lösung Irlands von Großbritannien die englische Fremdbestimmung wirksam beenden könne. Die Bildung und Bewaffnung paramilitärischer Gruppen im Süden der Insel kulminierte in dem sog. Dubliner Osteraufstand von 1916, in dem irische Nationalisten unter der Führung von Patrick Pearse, James Connolly und Michael Collins sich feierlich auf das Selbstbestimmungsrecht des irischen Volkes beriefen und die Irische Republik als einen souveränen unabhängigen Staat ausriefen. Obwohl der Osteraufstand bereits nach wenigen Tagen zusammenbrach, vertiefte seine blutige Niederschlagung die Spaltung zwischen dem nationalistischen Süden der Insel und ihrem unionistischen Norden. Der Osteraufstand überzeugte die Mehrheit der Bevölkerung im Süden endgültig, daß ihr Heil nur in der vollständigen Trennung Irlands von Großbritannien liege, während die Mehrheit im protestantisch dominierten Norden entschlossener denn je war, die Union mit Großbritannien fortzusetzen oder sich zumindest der Kontrolle durch die Nationalisten zu entziehen.²³

²⁰ Beckett (Anm. 8), 187.

²¹ *Ibid.*, 182f.

²² Tom Wilson, *Ulster – Conflict and Consent*, Oxford 1989, 35 ff.

²³ Beckett (Anm. 8), 220f.; Wilson (Anm. 22), 42 ff.

Diese Spaltung fand ihren Niederschlag im Ergebnis der Parlamentswahlen von 1918. Die wichtigste der irischen Parteien, die für eine Trennung von Großbritannien eintraten, Sinn Féin, errang die Mehrheit in allen Grafschaften im Süden der Insel, während die Grafschaften in der Provinz Ulster im Norden unionistische Abgeordnete in das Westminster-Parlament wählten, die für den Erhalt der Union mit dem Vereinigten Königreich eintraten (Unionisten). Die Abgeordneten von Sinn Féin weigerten sich, ihre Sitze im britischen Unterhaus einzunehmen und konstituierten sich statt dessen als neues irisches Parlament (Dáil Éireann), das eine Unabhängigkeitserklärung verabschiedete und eine provisorische Regierung berief. Zugleich wurden die militärischen Operationen gegen die britischen Einrichtungen in Irland fortgeführt. Damit war offensichtlich geworden, daß an eine einheitliche Regierung Irlands in absehbarer Zukunft nicht zu denken war. Das britische Kabinett zog daraus die Konsequenzen und ließ vom Parlament den Government of Ireland Act 1920 verabschieden, der an die Stelle des Home Rule Acts von 1914 trat und die Einrichtung getrennter Parlamente für den Norden und den Süden Irlands vorsah. Das Gesetz grenzte die Jurisdiktionsbereiche der zu errichtenden Parlamente wie folgt ab:

“For the purposes of this Act, Northern Ireland shall consist of the parliamentary counties of Antrim, Armagh, Down, Fermanagh, Londonderry and Tyrone, and the parliamentary boroughs of Belfast and Londonderry, and Southern Ireland shall consist of so much of Ireland as is not comprised within the said parliamentary counties and boroughs.”²⁴

Diese Abgrenzung schlug die drei Provinzen Monaghan, Cavan und Donegal, die historisch ein Teil Ulsters gewesen waren, dem Süden zu. Dabei ließ sich die Regierung von dem Ziel leiten, Nordirland das größtmögliche Territorium zu sichern, in dem die unionistische Mehrheit mit einiger Aussicht auf Erfolg ihre Kontrolle behaupten konnte²⁵.

Das Gesetz ließ allerdings die Möglichkeit der späteren Bildung eines gesamtirischen Parlaments ausdrücklich offen. Bis dahin sollten die gesamtirischen Fragen von einem Irischen Rat (Council of Ireland) beraten werden, in dem unter dem Vorsitz eines von dem Bevollmächtigten der Krone in Irland ernannten Präsidenten die zu diesem Zweck gewählten Vertreter der gesetzgebenden Körperschaften Nord- und Südirlands zusammenkommen sollten. Aufgrund des Widerstandes der nordirischen Unionisten trat dieses Gremium in der Praxis jedoch niemals zusammen.²⁶

Die politische Entwicklung der folgenden Jahre wies vielmehr in Richtung einer weiteren Vertiefung der Spaltung zwischen Nord und Süd. Nachdem die militäri-

²⁴ Sec. 1 (2) Government of Ireland Act 1920.

²⁵ Peter Macalister-Smith, Northern Ireland, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Library edition, Vol. III, Amsterdam [u. a.] 1997, 664; Wilson (Anm. 22), 37. Allerdings schlossen auch die so gezogenen Grenzen mit Tyrone and Fermanagh zwei Grafschaften mit – knappen – katholischen Mehrheiten ein, Wilson, *ibid.*

²⁶ Christopher McCrudden, Northern Ireland and the British Constitution, in: Jeffrey Jowell/Dawn Oliver (Hrsg.), *The Changing Constitution*, 3. Aufl., Oxford 1994, 330.

schen Operationen weder der einen noch der anderen Seite einen entscheidenden Erfolg gebracht hatten, nahmen die Vertreter der provisorischen irischen Regierung und die britische Regierung 1921 Gespräche über den zukünftigen Status Irlands im Vereinigten Königreich auf. Diese Gespräche führten im Dezember 1921 zu der Unterzeichnung einer Vereinbarung, den "Articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland"²⁷, die Irland den Status eines Dominions im British Empire nach dem Vorbild Kanadas zubilligte,²⁸ mit weitgehender Unabhängigkeit in inneren Angelegenheiten.²⁹ Dieser Status sollte für das gesamte Irland gelten, doch sollte der Government of Ireland Act nach der Ratifizierung der Vereinbarung durch die Parlamente im Hinblick auf Nordirland zunächst für einen weiteren Monat in Kraft bleiben. Innerhalb dieses Monats konnte das nordirische Parlament darüber entscheiden, ob sich die Befugnisse von Parlament und Regierung des auf der Grundlage der Vereinbarung zu errichtenden "Irischen Freistaates" auch auf Nordirland erstrecken sollten oder ob Nordirland sein eigenes Parlament nach den Bestimmungen des Government of Ireland Act 1920 behalten wollte.³⁰

Im Dezember 1922 richtete das nordirische Parlament eine förmliche Adresse an die Krone, in der es sich für die zweite Option entschied. Dies hatte zur Folge, daß der Government of Ireland Act 1920 (mit geringfügigen Modifikationen) in Nordirland weiter galt³¹, während er im Süden außer Kraft gesetzt³² und durch die – vom Westminster-Parlament konzedierte³³ – Verfassung des Irischen Freistaates vom 5. Dezember 1922 ersetzt wurde. Für diesen Fall sahen die "Articles of Agreement" vor, daß eine dreiköpfige Boundary Commission unter dem Vorsitz eines von der britischen Regierung ernannten Chairman die Grenze zwischen Nordirland und dem übrigen Irland festlegen sollte, wobei die Festlegung der Grenzen "in Übereinstimmung mit den Wünschen der Einwohner" ("in accordance with the wishes of the inhabitants") erfolgen sollte, eine Formulierung, deren wortgetreue Umsetzung weitreichende Gebietsabtretungen Nordirlands an den Irischen Freistaat hätte zur Folge haben können, wenn man die Existenz der katholischen Mehrheiten in dem 1920 festgelegten nordirischen Territorium, vor allem in Tyrone and Fermanagh, berücksichtigt.³⁴ Die Grenzkommission war indes in den folgenden Jahren nicht in der Lage, ein einvernehmliches Ergebnis zu

²⁷ Abgedruckt als Annex II zum Irish Free State Constitution Act 1922, 13 Geo. 5 c. 2. Zum Streit über den völkerrechtlichen Charakter des Vertrages vgl. Jochen Abr. Frowein, Die Abmachung von Evian und die Entstehung des algerischen Staates, ZaöRV 1963, 33ff.; Macalister-Smith (Anm. 25), 665.

²⁸ Art. 1 des Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland.

²⁹ Zur Emanzipation der Dominions im Bereich der äußeren Angelegenheiten und zum Rechtsstatus der Dominions allgemein Werner Morvay, Souveränitätsübergang und Rechtskontinuität im Britischen Commonwealth, Berlin [u. a.] 1974.

³⁰ Arts. 11, 12 des Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland.

³¹ Sec. 1 (1) Irish Free State (Consequential Provisions) Act 1922.

³² Sec. 1(1) Irish Free State Constitution Act, 1922, 13 Geo. 5 c. 2.

³³ Vgl. Sec. 1 Irish Free State Constitution Act.

³⁴ Macalister-Smith (Anm. 25), 665.

erzielen, so daß schließlich durch ein weiteres britisch-irisches Abkommen die im Government of Ireland Act 1920 gezogene Grenze zwischen Nord- und Südirland bestätigt wurde.³⁵

Die vom Dail Éireann als verfassungsgebende Versammlung beschlossene Verfassung des Irischen Freistaates bekräftigte freilich in ihrer Präambel die Hoffnung auf die Wiederherstellung der Einheit Irlands und stellte in Art. 2 klar, daß sie sich nur als Organisationsstatut für die Ausübung der Staatsgewalt im Gebiet des Irischen Freistaates verstehe, die uneingeschränkte Souveränität aber nur dem irischen Volk als solchem zustehe³⁶.

Das Festhalten an der Einheit Irlands charakterisierte auch die Verfassung vom 1. Juli 1937, mit deren Annahme durch Volksentscheid die Bindungen an die britische Krone beseitigt³⁷ und der Irische Freistaat faktisch in eine Republik umgewandelt wurde.³⁸ Die Präambel der neuen Verfassung bekräftigte das Ziel, die Einheit des Landes wiederherzustellen. Der neue Staat, der den Namen Eire, bzw. – in englischer Sprache – Ireland trug und sich in Art. 5 der Verfassung als souveränen, unabhängigen und demokratischen Staat definierte, beanspruchte als Staatsgebiet gemäß Art. 2 die gesamte Insel Irland, die dazugehörenden Inseln und die Küstengewässer. Art. 3 betonte ausdrücklich das Recht von Parlament und Regierung des irischen Staates, die Rechtshoheit über das gesamte in Art. 2 definierte Staatsgebiet auszuüben, begrenzte jedoch den Anwendungsbereich der von dem irischen Parlament erlassenen Gesetze bis zur Wiedervereinigung des Staatsgebietes auf das Gebiet, in dem die Gesetze des Irischen Freistaates gegolten hatten. Dies war nach der Entscheidung des nordirischen Parlaments, unter dem Government of Ireland Act 1920 Teil des Vereinigten Königreichs zu bleiben, nur der südliche Teil der Insel gewesen.³⁹ Erst zwölf Jahre später, mit dem Ireland Act 1949, erkannte das Parlament in Westminster formell an, daß der "bislang unter der Bezeichnung Eire bekannte Teil Irlands" aufgehört hatte, Teil der Dominions

³⁵ Ireland (Confirmation of Agreement) Act 1925, 15&16 Geo. 5 c. 77. Im einzelnen s. Andreas Zimmermann, Die Lösung der nordirischen Frage im Lichte des irischen Verfassungsrechts, ZaöRV 1994, 193f.

³⁶ "All powers of government and all authority legislative, executive and judicial in Ireland, are derived from the people of Ireland and the same shall be exercised in the Irish Free State (Saorstát Éireann) through the organisations established by or under, and in accord with, this Constitution." Darüber hinaus ließen die mit den Briten vereinbarten Articles of Agreement die Auslegung zu, daß die Regelungsbefugnisse des Parlaments und der Regierung des Irischen Freistaates sich grundsätzlich auch auf Nordirland bezogen, dort aber nicht ausgeübt werden konnten, bevor nicht das nordirische Parlament eine Entscheidung darüber getroffen hatte, ob Nordirland Teil des Irischen Freistaates sein wollte oder nicht, vgl. Zimmermann (Anm. 35), 187.

³⁷ Die Befugnisse des Bevollmächtigten der Krone im Irischen Freistaat, des Governor-General, der nach der Verfassung von 1922 noch Inhaber der Exekutivgewalt gewesen war (Art. 51 ff. der Verfassung des Irischen Freistaates vom 5.12.1922) wurden ebenso abgeschafft wie die Möglichkeit, Entscheidungen des irischen Supreme Court mit einem außerordentlichen Rechtsbehelf zum Privy Council anzufechten (Art. 66 der Verfassung des Irischen Freistaates).

³⁸ Die förmliche Umbenennung wurde elf Jahre später durch den Republic of Ireland Act, 1948 vollzogen, Acts of the Oireachtas, no. 22.

³⁹ Vgl. im einzelnen Zimmermann (Anm. 35), 199f.

Ihrer Majestät zu sein.⁴⁰ Zugleich wurde jedoch die weitere Zugehörigkeit Nordirlands zum Vereinigten Königreich bekräftigt und eine Änderung dieses Rechtszustandes ausdrücklich von der Zustimmung durch das nordirische Parlament abhängig gemacht.⁴¹ Im gleichen Jahr trat Irland aus dem Britischen Commonwealth aus.⁴²

2. Das Scheitern der "Home Rule" in Nordirland

In den fünf Jahrzehnten nach der Trennung vom Irischen Freistaat wurde die Regierungsgewalt in Nordirland von den auf der Grundlage des Government of Ireland Act 1920 gebildeten Regionaleinrichtungen ausgeübt. Das Regierungssystem orientierte sich stark an dem in Westminster praktizierten Modell.⁴³ Die gesetzgebende Gewalt stand dem vom Volk direkt gewählten Parlament zu, das aus zwei Kammern, dem Senat und dem House of Commons, bestand. Die Exekutivgewalt wurde formell dem Lord Lieutenant als dem Vertreter der Krone übertragen, ihre Ausübung lag indes bei dem aus den Fachministern gebildeten und vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Kabinett unter der Führung des Premierministers.⁴⁴ Den Umfang der dem nordirischen Parlament zustehenden Gesetzgebungskompetenzen umschrieb der Government of Ireland Act 1920 nur allgemein: das Parlament sollte die Befugnis besitzen "to make laws for the peace, order and good government of ... Northern Ireland." Begrenzt war die Gesetzgebungsbefugnis in zweierlei Hinsicht: einmal in territorialer Hinsicht durch die Beschränkung auf den in Sec. 1 (2) festgelegten Jurisdiktionsbereich (dazu oben unter 1.), zum anderen in sachlicher Hinsicht durch die dem Parlament in Westminster vorbehaltenen Zuständigkeiten vor allem in den Bereichen Außen- und Verteidigungspolitik.⁴⁵ Darüber hinaus blieb das britische Parlament kraft seiner unverändert fortbestehenden Souveränität auch zum Erlaß von Gesetzen zuständig, die sich auf die durch den Government of Ireland Act dem nordirischen Regionalparlament übertragenen Angelegenheiten bezogen, wie Sec. 75 unmißverständlich klarstellte:

"... the supreme authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons, matters, and things in Ireland and every part thereof".

Vom britischen Parlament nach dem Inkrafttreten des Government of Ireland Act erlassene Gesetze durften daher auch dann nicht vom nordirischen Parlament

⁴⁰ Sec. 1 (1) Ireland Act. Der neue Name für das aus dem Commonwealth entlassene Staatsgebilde sollte nunmehr "Republic of Ireland" sein, vgl. Sec. 1 (3) Ireland Act 1949. Ferner bestimmte Art. 2, daß für die Zwecke der britischen Gesetzgebung die Republik Irland auch künftig nicht als Ausland anzusehen sei.

⁴¹ Sect. 1 (2) Ireland Act 1949.

⁴² Macalister-Smith (Anm. 25), 666.

⁴³ McCrudden (Anm. 26), 331.

⁴⁴ Sec. 8 (1)-(5) Government of Ireland Act 1920.

⁴⁵ Sec. 4 (1) Government of Ireland Act 1920.

abgeändert werden, wenn sie eine nach der Systematik dieses Gesetzes der Regelungsbefugnis des nordirischen Parlaments unterliegende Materie betrafen.⁴⁶

Nur in zwei Punkten wich der Government of Ireland Act von dem Westminster-Modell ab, um den Besonderheiten der nordirischen Situation Rechnung zu tragen. Diese Besonderheiten gingen auf die Existenz einer starken katholischen Minderheit (etwa ein Drittel der damaligen nordirischen Bevölkerung⁴⁷) zurück, die sich als irisch definierte und daher ganz überwiegend mit den Forderungen der Nationalisten nach der Schaffung eines vereinten Irland sympathisierte. Ihr sollte durch ein Wahlrechtssystem Rechnung getragen werden, das die parlamentarische Repräsentation von Minderheitengruppierungen gewährleistete. Der Government of Ireland Act schrieb deshalb die Wahl der Abgeordneten des House of Commons nach einem Verhältniswahlssystem, nämlich dem Single-Transferable-Vote-System, vor.⁴⁸ Ferner war es dem nordirischen Parlament untersagt, Gesetze zu erlassen, die einer bestimmten Religion einen Sonderstatus zubilligten, die Freiheit der Religionsausübung einschränkten oder Personen aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit bevorzugten oder benachteiligten. Gesetze, die gegen dieses Verbot verstießen, sollten nichtig sein. Ein vergleichbares Diskriminierungs- bzw. Privilegierungsverbot im Hinblick auf die Religionszugehörigkeit galt für die zur Ausübung der Exekutivgewalt berufenen Amtsträger und Behörden.⁴⁹

Diese Vorkehrungen vermochten indes in der politischen Praxis einen wirkamen Schutz der katholisch-nationalistischen Minderheit nicht zu gewährleisten. Bereits 1922 ersetzte das nordirische Parlament in den Gemeindewahlen das Verhältniswahlssystem durch das Mehrheitswahlrecht. Diese Maßnahme halbierte die Zahl der von den Nationalisten beherrschten Gemeinderäte und leitete eine Entwicklung ein, in der noch des öfteren die Grenzen der Stimmenbezirke zu ihren Lasten manipuliert werden sollten (*gerrymandering*). Die britische Regierung widersprach der Reform des Kommunalwahlrechts, zog ihren Widerspruch aber zurück, als die nordirische Regierung mit Rücktritt drohte.⁵⁰ 1929 wurde dann auch für die Wahlen zum nordirischen Parlament das Mehrheitswahlrecht eingeführt.⁵¹ Im Unterschied zur Änderung des Wahlmodus bei den Gemeinderatswahlen hatte diese Reform zwar unmittelbar keine gravierenden Auswirkungen auf die politischen Kräfteverhältnisse – die Nationalisten waren aufgrund der Konzentration des katholischen Bevölkerungsteils in bestimmten Regionen

⁴⁶ Sec. 6 (2) Government of Ireland Act 1920.

⁴⁷ Thomas Hennessey, A History of Northern Ireland 1920–1996, London 1997, 6.

⁴⁸ Sec. 14 (3) Government of Ireland Act 1920. Dieses System findet bis heute in der Republik Irland Anwendung. Zu den Einzelheiten dieses Wahlverfahrens s. unten III.2.

⁴⁹ Sec. 8 (6) Government of Ireland Act 1920.

⁵⁰ Wilson (Anm. 22), 68f.

⁵¹ Vernon Bogdanor, Devolution, Oxford [u.a.] 1979, 51f. – Zwar schrieb Sec. 6 (1) des Government of Ireland Act 1920 vor, daß seine Bestimmungen grundsätzlich nicht durch das nordirische Parlament abgeändert werden durften. Etwas anderes galt jedoch dort, wo das Gesetz selbst eine solche Abänderungsmöglichkeit vorsah. Hinsichtlich des Wahlsystems sah Sec. 14 (5) ausdrücklich vor, daß es nach einer Änderungssperre von drei Jahren, gerechnet vom erstmaligen Zusammentritt des nordirischen Parlaments, durch dieses geändert werden durfte.

Nordirlands (insbesondere im Westen der Insel) stets in der Lage, eine bestimmte Mindestanzahl von Sitzen im Parlament von Stormont zu erringen, und auf eine Mehrheit konnten sie angesichts ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit in der Gesamtbevölkerung ohnedies nicht hoffen – vertiefte aber mittelfristig die Spaltung der nordirischen Gesellschaft in zwei starr einander gegenüberstehende Blöcke. Denn durch das Mehrheitswahlrecht wurden kleinere Parteien, die sich nicht primär über die konfessionelle Zugehörigkeit und den Gegensatz zwischen Nationalismus und Unionismus definierten, wie die nordirische Labour Party, marginalisiert. Das Ziel der Wahlrechtsreform bestand gerade darin, eine Spaltung des unionistischen Blocks in mehrere kleine Gruppen und damit eine Schwächung der Kräfte, die sich für einen unbedingten Verbleib im Vereinigten Königreich einsetzten, zu verhindern.⁵² Dieses Ziel wurde auch erreicht: Bis in die siebziger Jahre blieben die Nationalist Party (die wichtigste Partei der nordirischen Katholiken) und die Unionist Party (als maßgebliche politische Stimme der Protestanten) die dominierenden Kräfte im nordirischen Parteienspektrum. Die Unionist Party stellte während des gesamten Zeitraums von 1922 bis 1972, in dem Nordirland nach dem im Government of Ireland Act geregelten System der "Home Rule" regiert wurde, die Alleinregierung.

Die in der Autonomiegesetzgebung verankerten Rechtsgarantien gegen religiös motivierte Diskriminierungen blieben in der Behörden- und Gerichtspraxis wirkungslos. Nur in einem einzigen Fall scheint es den Versuch gegeben zu haben, gegen religiöse Diskriminierung mit den einschlägigen Verbotsbestimmungen des Government of Ireland Act gerichtlich vorzugehen.⁵³ Im allgemeinen hinderten aber Zweifel an der Unabhängigkeit der Gerichte, gepaart mit grundsätzlichen Vorbehalten gegen die Legitimität der nordirischen Institutionen die katholische Minderheit daran, Schutz gegen Diskriminierung vor den Gerichten zu suchen. Anders als etwa bei der Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung von Schwarzen in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg spielte daher das Rechtssystem bei dem Kampf der katholischen Bevölkerung gegen politische Repression und wirtschaftliche Benachteiligung keine bedeutende Rolle.⁵⁴

Die Errichtung eigenständiger politischer Institutionen für Nordirland, das bis dahin von Dublin aus verwaltet worden war, erfolgte unter äußerst schwierigen Umständen. Seit dem Waffenstillstand im Süden im Juli 1921 konzentrierte die IRA ihre Anstrengungen darauf, die Entstehung eines vom Rest der Insel getrennten Nordirland mit den Mitteln einer massiven Terrorkampagne gegen die protestantische Bevölkerung zu verhindern, eine Strategie, die Vergeltungsschläge loyalistischer paramilitärischer Gruppen gegen Angehörige der katholischen Minderheit nach sich zog. Trotz der unübersichtlichen Sicherheitslage wurde bereits gegen Ende des Jahres 1921 in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Government of Ireland Act die Zuständigkeit zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und

⁵² Bogdanor (Anm. 51), 52.

⁵³ McCrudden (Anm. 26), 335.

⁵⁴ *Ibid.*, 335.

Ordnung auf die nordirische Regierung übertragen. Mit dem Erlaß des Civil Authorities (Special Powers) Act 1922 ermächtigte das nordirische Parlament den Innenminister, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen und notwendigen Anordnungen zu erlassen, um den Frieden zu bewahren.⁵⁵ Auf der Grundlage dieser Generalklausel wurden zahlreiche Verordnungen erlassen, die den Sicherheitskräften drakonische Befugnisse zur Festnahme und Internierung verdächtiger Personen ohne wirksame gerichtliche Kontrolle einräumten. Die operative Zuständigkeit zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung lag bei der 1921 als Nachfolgerin der Royal Irish Constabulary gegründeten Royal Ulster Constabulary. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützten sie freiwillige Teilzeit-Polizisten, die in ihren jeweiligen Heimatbezirken für Ordnung sorgten. Diese sog. B-Specials, die sich bald nur noch aus Protestanten zusammensetzten, wurden schnell berüchtigt wegen ihres willkürlichen und brutalen Vorgehens gegen Angehörige der katholischen Minderheit.⁵⁶

Die Marginalisierung der katholischen Minderheit erstreckte sich auch auf den ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich. Die wirtschaftlich prosperierenden Regionen im Osten Nordirlands wurden vor allem von Protestanten bewohnt, während sich der katholische Bevölkerungsteil im ressourcenärmeren Westen konzentrierte. Seit den fünfziger Jahren häuften sich die Beschwerden, daß bei der Zuteilung öffentlichen Wohnraums nicht nach dem Kriterium der Bedürftigkeit, sondern nach politischen und konfessionellen Gesichtspunkten entschieden wurde.⁵⁷ Nicht zu leugnen war überdies, daß Katholiken häufig Opfer diskriminierender Praktiken bei der Vergabe von Führungspositionen im öffentlichen Dienst waren.⁵⁸ Fälle tatsächlicher Benachteiligung verbanden sich mit objektiven demographischen und ökonomischen Faktoren bei der katholischen Minderheit zu jenem Gefühl einer umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Benachteiligung, wie es sich im Bericht der Cameron-Kommission widerspiegelte.⁵⁹ Dabei darf nicht übersehen werden, daß sich die politischen Mechanismen zur Verteilung der ökonomischen Ressourcen während des ganzen Zeitraums in der Hand der unionistischen Zentralregierung und überwiegend unionistisch orientierter Gemeindeverwaltungen befanden – ein Umstand, der bei der katholischen Bevölke-

⁵⁵ Sec. 1 (1) Civil Authorities (Special Powers) Act, 12&13 Geo. 5. c.5.

⁵⁶ Wilson (Anm. 22), 60.

⁵⁷ Die ökonomische und soziale Benachteiligung der katholischen Minderheit war Gegenstand einer ausführlichen Untersuchung der von der nordirischen Regierung nach den blutigen Unruhen in Londonderry und Belfast im August 1969 eingesetzten Kommission unter dem Vorsitz von Lord Cameron zur Aufklärung der Ursachen für die Entstehung des Konflikts "Disturbances in Northern Ireland: Report of the Committee Appointed by the Governor of Northern Ireland", Cmd 532 (Zusammenfassung der Ergebnisse in para. 229 [a]). Zur Problematik der Wohnraumzuteilung vgl. ferner Hennessey (Anm. 47), 129 ff.; Wilson (Anm. 22), 124 ff.

⁵⁸ Hennessey (Anm. 47), 131 ff.; Wilson (Anm. 22), 117. Ob diese Feststellung auch für den privaten Sektor gilt, ist hingegen nicht unumstritten, vgl. einerseits Denis Barritt/Charles Carter, *The Northern Ireland Problem – A Study in Group Relations*, London [u. a.] 1962, 100 ff., andererseits Wilson (Anm. 22), 111 ff.

⁵⁹ Siehe Anm. 57.

rung den Eindruck verstärken mußte, in einem Gemeinwesen zu leben, das sie als Bürger zweiter Klasse behandelte.⁶⁰

Die Krise der auf der Grundlage des Government of Ireland Act 1920 errichteten politischen und gesellschaftlichen Ordnung in Nordirland trat paradoxerweise in dem Augenblick zutage, als weite Teile der katholischen Mittelschicht sich zunehmend von der nationalistischen Fixierung auf das Ziel der Beseitigung der Sonderexistenz Nordirlands lösten und sich aktiv für eine Umgestaltung der als diskriminierend empfundenen bestehenden politischen und sozialen Verhältnisse einsetzten.⁶¹ Das veränderte öffentliche Bewußtsein fand seinen Ausdruck in der Gründung einer nordirischen Bürgerrechtsbewegung, die sich für die Beendigung von Wahlkreismanipulationen, die Beseitigung unfairer Praktiken bei der Zuteilung von Sozialwohnungen und der Beschäftigungspolitik im öffentlichen Dienst und den Erlaß von Antidiskriminierungsgesetzen einsetzte.⁶² Es zeigte sich jedoch rasch, daß der nordirischen Bürgerrechtsbewegung – anders als dem Civil Rights Movement in den USA, das mit seinen Anliegen jedenfalls in den Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsorganen des Bundes auf ein gewisses Maß an Resonanz stieß – ein geeignetes Forum für die Geltendmachung ihrer Forderungen nicht zur Verfügung stand. Das Parlament in Westminster lehnte es ab, sich mit den Mißständen im politischen und administrativen System Nordirlands zu befassen, da die Regelung dieser Probleme nach dem Government of Ireland Act in die Zuständigkeit der nordirischen Regionalorgane falle.⁶³ In Nordirland selbst waren die Spielregeln des politischen Systems, wie gezeigt, so manipuliert worden, daß sie den Gegensatz zwischen Nationalisten und Unionisten perpetuierten und diejenigen Kräfte, die überkonfessionelle Anliegen in den politischen Prozeß einzubringen suchten, im Parlament und in den Gemeindevertretungen marginalisierten. Die Anrufung der Justiz im Kampf gegen diskriminierende Praktiken schien angesichts des dominierenden Einflusses der unionistischen Regierung auf die personelle Zusammensetzung der Gerichte ebenfalls wenig Aussicht auf Erfolg zu bieten.⁶⁴ Der Bürgerrechtsbewegung blieb deshalb nur der Protest auf der Straße, um auf ihre Forderungen aufmerksam zu machen. Ein solcher Weg war indes riskant, denn er erhöhte die Gefahr von Zusammenstößen mit den radikaleren, ge-

⁶⁰ Rapp (Anm. 10), 33f. Auf die Tatsache, daß die in Nordirland zu beobachtende, emotional und psychologisch tief verwurzelte Spaltung der Gesellschaft in eine – politisch, religiös, ethnisch, kulturell und ökonomisch definierte – Mehrheit und eine Minderheit bei der Minderheit den subjektiven Eindruck der Diskriminierung auch dann hervorruft, wenn konkret bestehende Unterschiede nicht Ausdruck gezielter Ungleichbehandlung, sondern objektiver Faktoren sind, weist zutreffend McCrudden (Anm. 26), 335, hin. Dem entspricht auf seiten der protestantischen Mehrheit eine Belagerungsmentalität im Verhältnis zur nationalistischen Minderheit und dem irischen Nachbarn im Süden, die zu einer real drohenden Gefahr für die eigene (politische, kulturelle, ökonomische) Existenz in keinem rationalen Verhältnis steht.

⁶¹ Hennessey (Anm. 47), 121ff.; McCrudden (Anm. 26), 337.

⁶² Hennessey (Anm. 47), 126ff.; Rapp (Anm. 10), 42.

⁶³ Bogdanor (Anm. 51), 53f. Bereits 1923 hatte der Speaker des House of Commons entschieden, daß parlamentarische Fragen, welche die Ausübung der den nordirischen Regionalorganen übertragenen Autonomiebefugnisse betrafen, nicht zulässig seien, Bogdanor, *ibid.*

⁶⁴ Kevin Boyle/Tom Hadden/Paddy Hillyard, Law and State, London 1975, 12f.

gen jede Änderung des Status quo opponierenden Anhängern der Unionisten und den Ordnungskräften. Sie realisierte sich mit den gewalttätigen Ausschreitungen zwischen Bürgerrechtlern, militanten Protestanten und Polizisten in Derry im Oktober 1968, die binnen kurzem auf die konfessionellen Gettos im ganzen Land übergriffen.⁶⁵

Diese Entwicklung hatte zwei wichtige Konsequenzen: Sie führte zur Militarisierung der Auseinandersetzung, die von da an von den Kämpfen zwischen den paramilitärischen protestantischen Gruppen, der rasch wachsenden IRA⁶⁶ und den Ordnungskräften geprägt war. Die Eskalation der Gewalt wiederum hatte zur Folge, daß die Sicherheitsproblematik in den Mittelpunkt der nordirischen Politik rückte und die britische Regierung zur direkten Intervention in den Konflikt gezwungen wurde, da offensichtlich war, daß die nordirische Regierung aus eigenen Kräften zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung nicht mehr in der Lage war.⁶⁷ Unter dem Druck der Ereignisse zerbrach das bipolare nordirische Parteiensystem: Der Reverend Ian Paisley sammelte diejenigen Anhänger der Unionisten um sich, die eine Reform des bestehenden Systems ablehnten, und spaltete damit den unionistischen Block.⁶⁸ Auf der Seite der Nationalisten ging die Social Democratic and Labour Party (SDLP) aus der alten Nationalist Party hervor, nachdem sich bereits 1969 die Provisional Sinn Fein als politischer Arm der IRA konstituiert hatte.⁶⁹

Das britische Eingreifen beschränkte sich freilich nicht auf die Übernahme der Verantwortung für Sicherheit und Ordnung durch die Streitkräfte. Vielmehr drängte das britische Kabinett die nordirische Regierung auch, politische Reformen in Angriff zu nehmen, um die strukturellen Ursachen der tiefgreifenden Spaltung der nordirischen Gesellschaft zu beseitigen.⁷⁰ Eine Reihe dieser Maßnahmen, wie die Schaffung eines Ombudsmanns für Beschwerden gegen mißbräuchliche Verwaltungspraktiken und die Auflösung der sog. "B-Specials", wurden in der Folgezeit auch umgesetzt.⁷¹ Diese Reformen traten in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch in den Hintergrund gegenüber den Exzessen, die sich auch die britischen Sicherheitskräfte bei dem Versuch, die Welle politischer Gewalt in Ulster einzudämmen, zuschulden kommen ließen.⁷² Die gewalttätigen Auseinanderset-

⁶⁵ Wilson (Anm. 22), 154; Hennessey (Anm. 47), 142 ff.

⁶⁶ Die IRA spaltete sich im Dezember 1969 in einen "offiziellen", stark marxistisch orientierten Block und einen "provisorischen", den ursprünglichen nationalistischen Zielen von 1916 verpflichteten Flügel, vgl. Hennessey (Anm. 47), 171 ff. Die "Provisional IRA" war die treibende Kraft bei den terroristischen Kampagnen der folgenden Jahre und Jahrzehnte.

⁶⁷ McCrudden (Anm. 26), 338.

⁶⁸ Hennessey (Anm. 47), 157 ff.

⁶⁹ *Ibid.*, 171 ff.

⁷⁰ Vgl. die sog. "Downing Street Declaration" der britischen und der nordirischen Regierung vom 20.8.1969, Cmd 4154. Dazu Hennessey (Anm. 47), 168 f.; McCrudden (Anm. 26), 339 f.

⁷¹ Hennessey (Anm. 47), 186 f.

⁷² Vgl. den Bericht der von der britischen Regierung eingesetzten Kommission zur Überprüfung der von den Sicherheitskräften angewandten Internierungspraktiken "Report of the enquiry into allegations against the security forces of physical brutality in Northern Ireland arising out of the

zungen zwischen Bürgerrechtlern und Ordnungskräften kulminierten schließlich in dem Massaker, das britische Fallschirmjäger am sogenannten "Bloody Sunday" im Januar 1972 in Derry unter den Teilnehmern eines – verbotenen – Marsches von Bürgerrechtlern anrichteten.⁷³ Das nordirische Modell der "Home Rule" war nach fünfzig Jahren endgültig gescheitert. Zwei Monate später übernahm die britische Regierung wieder die volle Regierungsgewalt in Nordirland.⁷⁴

3. Die Ära der *direct rule*: eine politische Sackgasse

Seit 1972 lagen die Gesetzgebungs- und Exekutivbefugnisse für Nordirland – mit einer kurzen Unterbrechung – wieder bei der Zentralregierung in London. Die kurze Unterbrechung betraf den 1973 unternommenen Versuch, eine Regionalregierung für Nordirland zu schaffen, die das Vertrauen beider politischer Lager, der Unionisten wie der Nationalisten, genoß. Um diesem Ziel näherzukommen, nahm die britische Regierung von der Übertragung des Westminster-Modells auf die nordirischen Verhältnisse Abstand und bekannte sich statt dessen zu der Notwendigkeit eines *power-sharing* zwischen Protestanten und Katholiken als Grundlage einer institutionellen Neuordnung der Provinz.⁷⁵ Zugleich gab sie eine feierliche Garantie ab, daß Nordirland Teil des Vereinten Königreichs bleibe und diesen Status nur mit der durch Volksentscheid zum Ausdruck gebrachten Zustimmung einer Mehrheit der nordirischen Bevölkerung verlieren werde,⁷⁶ nachdem ein Anfang des Jahres durchgeführtes Referendum – das allerdings von den katholischen Wählern boykottiert worden war – eine erdrückende Mehrheit

events on the 9th August, 1971" (Compton Report), Cmnd 4823. Ein Teil der untersuchten Praktiken wurde später vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als Verstoß gegen Art. 3 EMRK qualifiziert (*Republic of Ireland v. United Kingdom*, 18 January 1978, Series A, no. 25).

⁷³ Die britische Regierung setzte zur Untersuchung der Vorfälle des "Bloody Sunday" ein Tribunal unter dem Vorsitz von Lord Widgery ein. In dem im April 1972 vorgelegten Untersuchungsbericht machte das Tribunal in erster Linie die Demonstranten, die den Marsch trotz Verbots durchgeführt hatten, für den katastrophalen Ausgang verantwortlich und entlastete die britischen Soldaten, die in Notwehr gehandelt hätten (Report of the Tribunal Appointed to Inquire into the Events on Sunday, 30 January 1972, which Led to the Loss of Life in Connection with the Procession in Londonderry on that Day, HC 220, 1972). Der Bericht wurde von der nationalistischen Seite nie akzeptiert. Im Januar 1998 kündigte Premierminister Blair die Einsetzung einer neuen Untersuchungskommission zur Aufklärung der Vorfälle vom 30.1.1972 im Lichte der in der Zwischenzeit neu gewonnenen Erkenntnisse an, HC Hansard Debates, 29 January 1998, col. 501–503.

⁷⁴ Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972, Public General Acts and Measures 1972, c. 22.

⁷⁵ Vgl. das Diskussionspapier der Regierung vom Oktober 1972 "The future of Northern Ireland; a paper for discussion"; ferner das darauf aufbauende Weißbuch vom 20.3.1973 "The future Northern Ireland Constitutional Proposals", Cmnd 5259.

⁷⁶ Sec. 1 Northern Ireland Constitution Act 1973, Public General Acts and Measures 1973, c. 564: "It is hereby declared ... that in no event will Northern Ireland or any part of it cease to be part of Her Majesty's dominions and of the United Kingdom without the consent of the majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section in accordance with Schedule 1 to this Act."

für den Verbleib Nordirlands im Vereinigten Königreich ergeben hatte.⁷⁷ Am 28. Juni 1973 fanden die Wahlen zur neuen nordirischen Assembly nach dem Verhältniswahlprinzip statt.⁷⁸ Der Exekutive, die nach komplizierten Verhandlungen vom Nordirland-Minister ernannt wurde, gehörten sowohl Unionisten als auch Vertreter des gemäßigten Flügels der Nationalisten an.⁷⁹ Der neuerliche Versuch einer *devolution* für Nordirland scheiterte jedoch an den inneren Widersprüchen des unionistischen Lagers, dessen radikaler Flügel eine Teilung der politischen Macht mit den Katholiken ablehnte und mit seiner Obstruktionspolitik die gesetzgebende Versammlung lahmlegte. Die nordirische Exekutive zerbrach schließlich Anfang 1974 über einem von loyalistischen Gewerkschaften organisierten Generalstreik.⁸⁰ Spätere Anläufe zur Schaffung funktionsfähiger Regionalinstitutionen sind aufgrund des scheinbar unüberwindlichen Antagonismus zwischen Nationalisten und Unionisten nicht über das Vorbereitungsstadium hinausgekommen.⁸¹

Unter dem System der seit 1972 geltenden *direct rule* liegt die Zuständigkeit für die Ausübung der Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse beim Nordirland-Minister der britischen Regierung.⁸² Ein Großteil der Nordirland betreffenden Gesetzgebung wird vom Kabinett (durch sog. Order in Council) beschlossen,⁸³ ein Verfahren, das zwar der Kontrolle durch das Parlament unterliegt, jedoch keinen Raum für eine inhaltliche Modifikation der von der Regierung angestrebten Regelung durch parlamentarische Änderungsanträge läßt.⁸⁴ Inhaltlich lag der Schwerpunkt dieser Gesetzgebung zumeist bei der Bekämpfung des Terrorismus.⁸⁵ Die britische Regierung versuchte durch z.T. sehr drakonische Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Nordirland wiederherzustellen, um Zeit für eine politische Lösung des Konflikts zu gewinnen. Von Bedeutung waren in diesem Zusammenhang die verschiedenen Northern Ireland (Emergency Provision) Acts und die Prevention of Terrorism Acts, welche die Sicherheitsbehörden zu weitgehenden Eingriffen insbesondere in die strafpro-

⁷⁷ Über 98 Prozent der Wähler sprachen sich in dem Volksentscheid für die Fortsetzung der Union mit dem Vereinigten Königreich aus; 42 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung blieben der Abstimmung fern, vgl. Hennessey (Anm. 47), 216.

⁷⁸ Sec. 2 (3) Northern Ireland Assembly Act 1973, Public General Acts and Measures 1973, c. 17 (Single Transferable Vote).

⁷⁹ Sec. 2 (1) (b) Northern Ireland Constitution Act 1973 schrieb vor, daß die Zusammensetzung der Exekutive deren weitgehende Akzeptanz in der Bevölkerung sicherstellen müsse ("likely to be widely accepted throughout the Community").

⁸⁰ Zur Entwicklung im einzelnen Rapp (Anm. 10), 60ff.; Hennessey (Anm. 47), 222 ff.

⁸¹ Chronologie bei McCrudden (Anm. 26), 361 ff.; Wilson (Anm. 22), 185 ff.

⁸² Sec. 1 (1) Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972; Northern Ireland Act 1974, Schedule 1, Sec. 2, Public General Acts and Measures 1974, c. 28.

⁸³ Die Ermächtigungsgrundlage hierfür findet sich in Schedule 1, para. 1 (1) Northern Ireland Act 1974.

⁸⁴ Siehe dazu im einzelnen Brigid Hadfield, *The Constitution of Northern Ireland*, Belfast 1989, 130 ff.

⁸⁵ Zu gesetzgeberischen Maßnahmen der Regierung, mit denen die Benachteiligung von Katholiken im Arbeits- und Wirtschaftsleben bekämpft werden sollen, vgl. McCrudden (Anm. 26), 344 ff.

zessualen Grundrechte des Terrorismus verdächtiger Personen ermächtigt.⁸⁶ Teilweise wurden dabei in Nordirland Modelle erprobt, die später in das Rechtssystem auch der übrigen Teile des Vereinigten Königreichs Eingang fanden.⁸⁷ Die staatlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung waren wiederholt Gegenstand von Verfahren vor der Europäischen Menschenrechtskommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.⁸⁸ Bis zu einem gewissen Grad haben die Straßburger Konventionsorgane in Nordirland in diesen Fällen die Kontrollfunktion wahrgenommen, die in einem funktionierenden Rechtssystem von den nationalen Gerichten wahrgenommen zu werden pflegt.⁸⁹ In einem Fall sah sich die Regierung des Vereinigten Königreichs sogar gezwungen, von der Möglichkeit des Art. 15 EMRK Gebrauch zu machen und Verpflichtungen aus der EMRK vorübergehend außer Kraft zu setzen.⁹⁰

4. Britisch-irische Annäherung und der Weg zu den Mehrparteiengesprächen

Das Scheitern der "Home rule" in den Jahren 1968–1972 führte bei der britischen Regierung zu der Einsicht, daß eine dauerhafte Lösung des Nordirland-Konfliktes neben einer auf die effektive politische Teilhabe der katholischen Minderheit gerichteten institutionellen Reform auch die Anerkennung der "irischen Dimension" des Problems voraussetzte. In diesem Zusammenhang wurde die Idee eines Irischen Rates (Council of Ireland), die bereits in der ursprünglichen Fassung des Government of Ireland Act 1920 enthalten war, wiederbelebt. Auf der Konferenz von Sunningdale im Dezember 1973 berieten die Regierungschefs des Vereinigten Königreichs und Irlands zusammen mit den Vertretern der nordirischen Parteien (mit Ausnahme des radikalen Flügels der Unionisten) über den institutionellen Rahmen für eine künftige Nord/Süd-Zusammenarbeit. In dem Kommuniké, das die Ergebnisse der Gespräche zusammenfaßte,⁹¹ erkannte die

⁸⁶ Eine kritische Bestandsaufnahme der Notstandsgesetzgebung findet sich bei Brice Dickson, *Northern Ireland's Emergency Legislation – The Wrong Medicine?*, Public Law 1992, 592 ff.; ders., *Northern Ireland's Legal System – An Evaluation*, Northern Ireland Legal Quarterly 43 (1992), 315 ff.

⁸⁷ Dies gilt etwa für das Recht des Gerichts im Strafverfahren, aus dem Schweigen des Beschuldigten Schlüsse zu seinen Ungunsten zu ziehen, eine Neuerung, die zuerst in Nordirland eingeführt und später auf das übrige Vereinigte Königreich erstreckt wurde, vgl. David Feldman, *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford 1993, 249 ff.

⁸⁸ Überblick bei Brice Dickson, *The European Convention on Human Rights and Northern Ireland*, in: *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bd. 3, Brüssel 1992, 1407 ff.; Macalister-Smith (Anm. 25), 669 f., 678 ff.

⁸⁹ McCrudden (Anm. 26), 357, bemerkt hierzu: "To some extent, the European Commission on Human Rights has become a more stable part of the Northern Ireland constitutional experience than many other internal institutions."

⁹⁰ Es handelte sich um die Derogation von der Vorschrift des Art. 5 Abs. 3 EMRK, der die unverzügliche Vorführung einer in Haft genommenen Person vor einen Richter fordert. In der Entscheidung *Brogan and Others v. United Kingdom*, 29 November 1988, Series A 145-B, entschied der Gerichtshof daß Sec. 12 des Prevention of Terrorism Act, der eine Inhaftierung bis zu sieben Tagen ohne Vorführung vor den Richter erlaubte, mit den Anforderungen der Konvention nicht vereinbar sei.

⁹¹ Keesing's Contemporary Archives 1974, 26301.

irische Regierung an, daß eine Änderung des gegenwärtigen Status von Nordirland nur mit Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung in Nordirland in Betracht komme. Welches dieser Status sei, wurde nicht näher ausgeführt, aber der irische Premierminister Cosgrave erklärte hierzu im Dáil Eireann, daß Nordirland faktisch Teil des Vereinigten Königreichs sei und diese Tatsache von der irischen Regierung anerkannt werde.⁹² Die britische Regierung ihrerseits bekräftigte, daß sich ihre Politik nach den Wünschen der Mehrheit in Nordirland richte und sie daher die Mitgliedschaft Nordirlands in einem vereinten Irland unterstützen werde, wenn die Bevölkerungsmehrheit einen entsprechenden Wunsch zum Ausdruck bringen sollte. Der neu zu schaffende Irische Rat sollte aus je sieben Mitgliedern der irischen und der nordirischen Regierung bestehen und neben Konsultativfunktionen auch Exekutivbefugnisse besitzen, deren Ausübung aber nur einstimmig beschlossen werden konnte. Unterstützt werden sollte er durch eine aus Mitgliedern des Dáil Eireann und der nordirischen Assembly zusammengesetzten Beratenden Versammlung. Aufgrund des bald darauf erfolgenden Auseinanderbrechens der nordirischen Exekutive, die das zweite Experiment der "Home Rule" in Nordirland beendete, wurde das Sunningdale-Kommuniqué nie umgesetzt.

Der britisch-irische Gesprächsfaden über mögliche Modelle für eine Lösung des Nordirland-Problems wurde erst zu Beginn der achtziger Jahre wieder aufgenommen. Im November 1981 wurde der britisch-irische Rat (Anglo-Irish Intergovernmental Council) als Rahmen für die bilateralen Gespräche eingerichtet.⁹³ Seine Arbeiten führten schließlich zu dem Abschluß des britisch-irischen Abkommens vom 15. November 1985 (sog. Hillsborough Agreement). Dieses Abkommen knüpfte insofern an das Sunningdale-Kommuniqué an, als es bekräftigte, daß eine Änderung des Status von Nordirland die Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung voraussetze, ohne indes diesen Status inhaltlich näher zu definieren.⁹⁴ Darüber hinaus erkannte das Abkommen jedoch ausdrücklich das Recht der irischen Regierung an, in einer Reihe von Fragen, die Nordirland betrafen, Vorschläge zu unterbreiten, m.a.W. an der Ausarbeitung der britischen Nordirland-Politik beteiligt zu werden (ohne daß hierdurch die britische Regierung allerdings bei der Aus-

⁹² "... the factual position of Northern Ireland is that it is within the United Kingdom and my Government accept this as a fact" (zitiert nach R.J. Spjut, *The Northern Ireland Constitutional Settlement of 1973 and the Loyalist Opposition*, *The Irish Jurist* 1977, 248). Eine gegen das Kommuniqué gerichtete, auf die Verletzung der irischen Verfassung von 1937 gestützte Klage wurde vom irischen Supreme Court verworfen, weil die irische Stellungnahme nur eine Beschreibung der *de facto* bestehenden Situation, nicht jedoch deren rechtsförmliche Anerkennung enthalte (*Boland v. An Taoiseach*, *The Irish Reports* 1974, 338).

⁹³ Zur Entstehungsgeschichte Brigid Hadfield, *The Anglo-Irish Agreement 1985 – Blue Print or Green Print?*, *Northern Ireland Legal Quarterly* 37 (1986), 2 ff.

⁹⁴ Macalister-Smith (Anm. 25), 673. – Das Hillsborough Agreement war sowohl vor den britischen (*Ex parte Molyneux* [1986] 1 WLR 331) als auch vor den irischen Gerichten (*McGimpsey v. Ireland*, *Irish Law Reports Monthly* 10 [1990], 441) Gegenstand juristischer Auseinandersetzungen. In beiden Fällen blieben die Klagen jedoch erfolglos. Zur britischen Entscheidung siehe Hadfield (Anm. 93), 21 ff.; zum Urteil des irischen Supreme Court Zimmermann (Anm. 35), 214 ff.

übung ihrer souveränen Entscheidungsgewalt gebunden worden wäre⁹⁵). Obwohl der praktische Nutzen des Abkommens in den ersten Jahren nach seinem Inkrafttreten durchaus skeptisch beurteilt wurde⁹⁶, ebnete es doch den Weg zu einer weiteren britisch-irischen Annäherung in der Nordirland-Politik. Die gemeinsame Erklärung der Regierungschefs des Vereinigten Königreichs und Irlands vom 15. Dezember 1993 betonte, daß die britische Seite keine eigenen strategischen oder ökonomischen Interessen in Nordirland verfolge und bekräftigte die Maßgeblichkeit des demokratisch zum Ausdruck gebrachten Willens der Mehrheit der nordirischen Bevölkerung für den künftigen Status der Provinz.⁹⁷ Im Februar 1995 veröffentlichten die beiden Regierungen ihre Vorstellungen zu dem möglichen Inhalt einer Friedensregelung in Nordirland.⁹⁸ Im Mittelpunkt der Überlegungen zur Schaffung neuer demokratischer Institutionen in Nordirland stand die Errichtung einer nach dem Verhältniswahlrecht gewählten Versammlung mit umfangreichen gesetzgebenden Befugnissen und eines effektiven Systems der *checks and balances* zur Verhinderung mißbräuchlicher Machtausübung. In dem Kapitel "A new Framework for Agreement" skizzierten die beiden Regierungen eine gemeinsame Konzeption (*shared understanding*) der institutionellen Strukturen einer künftigen Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen der Insel, die auch die Ausübung exekutiver Befugnisse durch gemeinsame Nord/Süd-Einrichtungen vorsah. Die irische Regierung stellte die Änderung der Verfassung zwecks Streichung aller territorialen Ansprüche auf Nordirland in Aussicht.⁹⁹

Zugleich führte der britische Nordirland-Minister seit 1990 Gespräche mit den Vertretern der wichtigsten politischen Parteien in Nordirland über die Grundlagen für mögliche künftige Friedensgespräche ("talks about talks").¹⁰⁰ Die Gespräche konzentrierten sich auf drei große Problemkreise, die bis zum Schluß den Schwerpunkt der Verhandlungen bilden sollten: die politischen Verhältnisse innerhalb Nordirlands, die Nord/Süd-Beziehungen und die Beziehungen zwischen London und Dublin.¹⁰¹ Im Laufe des Jahres 1993 kam es zu direkten Kontakten zwischen der britischen Regierung und Sinn Féin. Die Waffenstillstandserklärung der IRA vom September 1994, der sich das Vereinigte Oberkommando der loyalistischen paramilitärischen Gruppen anschloß, schien erstmals die begründete Aussicht auf einen baldigen Friedensschluß zu eröffnen. Doch Mitte 1995 drohte der Friedensprozeß erneut in eine Sackgasse zu geraten, nachdem die britische Regierung die Teilnahme von Sinn Féin an den Friedensgesprächen von der vorherigen Entwaffnung der IRA (*decommissioning*) abhängig gemacht hatte. Trotz der

⁹⁵ Dies wurde durch Art. 2 (b) des Abkommens ausdrücklich klargestellt: "There is no derogation from the sovereignty of either the United Kingdom Government or the Irish Government, and each retains responsibility for the decisions and administration of government within its own jurisdiction."

⁹⁶ Vgl. Macalister-Smith (Anm. 25), 674.

⁹⁷ *The Times* v. 16.12.1993, 7.

⁹⁸ *Frameworks for the Future*, Cmnd 2964, London 1995.

⁹⁹ *A new Framework for Agreement* (Anm. 98), para. 21.

¹⁰⁰ Zur Chronologie des Friedensprozesses s. Macalister-Smith (Anm. 25), 681 ff.

¹⁰¹ Hennessey (Anm. 47), 279 ff.

Wiederaufnahme terroristischer Aktionen durch die IRA Anfang 1996 fanden im Mai Wahlen in Nordirland statt, in denen diejenigen politischen Gruppierungen ermittelt wurden, die über eine ausreichende demokratische Legitimation verfügten, um an den Mehrparteiengesprächen teilzunehmen. Von den Gesprächen wurde Sinn Féin unter Hinweis auf die fortgesetzten terroristischen Aktivitäten der IRA zunächst ausgeschlossen. Mit dem Amtsantritt der Labour-Regierung am 1. Mai 1997, die anders als ihre konservative Vorgängerin nicht auf die Unterstützung der Ulster Unionists im britischen Unterhaus angewiesen war, erhielten die Verhandlungen einen entscheidenden Schub. Nachdem die IRA ihre Waffenruhe erneuert hatte, wurde auch Sinn Féin zu den Friedensgesprächen zugelassen. Im Dezember 1997 empfing erstmals ein britischer Premierminister ein Führungsglied der Sinn Féin in seinem Amtssitz an der Downing Street. Trotz der vorübergehenden Suspendierung von Sinn Féin und der Ulster Democratic Party als Reaktion auf neue terroristische Anschläge republikanischer und loyalistischer Kräfte zu Beginn des Jahres 1998 konnten die Mehrparteiengespräche nach einem zermürbenden Verhandlungsmarathon zwei Tage vor Ostern 1998 zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden.

III. Die wesentlichen Elemente der neuen Friedensordnung für Nordirland

Bei dem Abkommen zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs und der irischen Regierung, das an die Stelle des Hillsborough-Agreements treten wird, handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag i. S. des Art. 2 Abs. 1 a) der Wiener Vertragsrechtskonvention. Der eigentlichen Friedensvereinbarung, die von den Teilnehmern der Mehrparteiengespräche unterzeichnet worden ist, kommt hingegen keine Rechtsbindungswirkung zu. Die Vereinbarung selbst spricht – im Zusammenhang mit den im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Status von Nordirland getroffenen Absprachen – von einem *political agreement*. Es handelt sich demnach um detaillierte politische Absichtserklärungen, die zu ihrer Rechtswirksamkeit der Umsetzung in das innerstaatliche Recht des Vereinigten Königreichs und Irlands bedürfen. Einen ersten Schritt auf diesem Weg stellen die vom irischen Parlament beschlossenen und von den irischen Wählern in dem Volksentscheid vom 22. Mai gebilligten Änderungen der irischen Verfassung dar, die allerdings erst nach Inkrafttreten des neuen irisch-britischen Abkommens wirksam werden.¹⁰²

Der Inhalt des Abkommens läßt sich in drei große Themenbereiche untergliedern: einen verfassungsrechtlichen Teil, der sich mit dem – gegenwärtigen und künftigen – Status Nordirlands im Vereinigten Königreich und den staatsrechtlichen Beziehungen zwischen Irland und Nordirland beschäftigt, einen zweiten großen Abschnitt, der die Struktur und Funktionen der künftigen Regionalinstitutionen in Nordirland und die Formen der Zusammenarbeit in den Nordirland betreffenden Fragen zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich, besonders

¹⁰² Art. 4 (3) des britisch-irischen Abkommens vom 10.4.1998. Dazu noch unten 5.

aber zwischen Irland und Nordirland behandelt, und schließlich das Kapitel über die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung der strukturellen Ursachen von Gewalt und Diskriminierung in der nordirischen Gesellschaft, die neben einer wirksamen Implementierung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes und der Verbesserung der Menschenrechtssituation im allgemeinen eine grundlegende Reform des Polizei- und Justizwesens, die Entwaffnung der paramilitärischen Gruppen und ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft einschließen. Bei den Verhandlungen war insbesondere der zweite Bereich, und hier die Frage nach den Formen einer künftigen Kooperation zwischen Nord- und Südirland, umstritten. Zündstoff bargen aber auch die Probleme der Entwaffnung der nationalistischen und loyalistischen paramilitärischen Organisationen und die vorzeitige Entlassung ihrer wegen Begehung terroristischer Straftaten verurteilten Mitglieder aus den nordirischen Gefängnissen.

1. Das neue britisch-irische Abkommen und der verfassungsrechtliche Status von Nordirland

a) Die Regelung des Status Nordirlands im neuen britisch-irischen Abkommen

Die Regelung der den Status Nordirlands betreffenden Fragen in Art. 1 des neuen britisch-irischen Abkommens und in dem inhaltlich damit identischen Abschnitt über verfassungsrechtliche Fragen in der Mehrparteien-Vereinbarung stellt eine Zäsur sowohl in den britisch-irischen Beziehungen als auch in dem Verhältnis zwischen Unionisten und Nationalisten in Nordirland dar. Das neue britisch-irische Abkommen hebt sich schon dadurch vom Hillsborough-Agreement ab, daß sowohl die britische als auch die irische Fassung das Abkommen übereinstimmend als "Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland" bezeichnen. Die britische Version des Hillsborough-Abkommens hatte dagegen den Vertragspartner noch als "the Government of the Republic of Ireland" bezeichnet, während die irische Fassung einfach von "the Government of the United Kingdom" sprach. Dabei handelt es sich nicht lediglich um einen terminologischen Unterschied. Vielmehr spiegelt die Einigung auf eine einheitliche Terminologie die mit dem Abschluß des Abkommens vom 10. April 1998 erzielte inhaltliche Übereinstimmung der beiden Regierungen in der Frage des Rechtsstatus von Nordirland wider. Zum ersten Mal in der Geschichte des unabhängigen Irland erkennt eine irische Regierung in einem völkerrechtlich bindenden Dokument die Zugehörigkeit Nordirlands zum Vereinigten Königreich an. Die entscheidende Formulierung findet sich in Art. 1 (iii) des Abkommens:

"The two Governments:

(iii) acknowledge that while a substantial section of the people of Northern Ireland share the legitimate wish of a majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and accordingly, that Northern Ire-

land's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish ...".

Im Gegenzug erkennt die britische Regierung den Wunsch der nationalistischen Minderheit in Nordirland und einer Mehrheit der Bevölkerung der irischen Insel ("Island of Ireland") nach einem Vereinigten Irland als legitim an. Dieser Wunsch kann jedoch nur durch die freie Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Bevölkerung der irischen Insel verwirklicht werden, wobei die Zustimmung der Mehrheit in Nordirland Voraussetzung ist.¹⁰³ Die beiden Regierungen erkennen an, daß gegenwärtig die Mehrheit in Nordirland die Beibehaltung der Union mit Großbritannien wünscht; sollte sich aber künftig die Bevölkerung Irlands in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts nach Maßgabe der vorstehenden Prinzipien für ein vereintes Irland entscheiden, so wären sie verpflichtet, in den nationalen Parlamenten die Gesetzgebungsmaßnahmen einzubringen und zu unterstützen, die zur Umsetzung dieser Entscheidung erforderlich sind.¹⁰⁴

Unabhängig davon, ob sich die Mehrheit der nordirischen Bevölkerung für die Beibehaltung der Union mit dem Vereinigten Königreich oder für die Schaffung eines vereinten Irland ausspricht, muß sichergestellt sein, daß die staatliche Hoheitsgewalt in Nordirland mit konsequenter Unparteilichkeit (*rigorous impartiality*) ausgeübt wird, im Namen aller Bevölkerungsteile mit ihren unterschiedlichen Identitäten und Traditionen und gegründet auf die Prinzipien der vollen Rechtsgleichheit und der Freiheit von Diskriminierung für alle Bürger, der gleichen Achtung und der Gleichbehandlung der Identität, des Ethos und der Ziele der beiden Gemeinschaften.¹⁰⁵ Durch die Aufnahme dieses Grundsatzes in das bilaterale britisch-irische Abkommen wird der Sache nach eine Garantenpflicht der beiden Regierungen für eine unparteiische Ausübung der Regierungsgewalt begründet. Damit wird die Mitverantwortung der irischen Regierung für die Verhältnisse in Nordirland auch schon vor einer eventuellen Vereinigung in einer über das Hillsborough-Abkommen hinausgehenden Weise anerkannt. Bezeichnenderweise fehlt die in diesem Abkommen noch enthaltene Bestimmung, wonach der Vertrag die Souveränität der Vertragsparteien unberührt läßt, in der neuen Vereinbarung. Ihre Übernahme hätte auch im Hinblick auf die geplante Errichtung eines Nord/Süd-Ministerrates, der über eigene Exekutivbefugnisse mit Wirkung für die gesamte irische Insel verfügen soll, Schwierigkeiten bereitet. Sie findet sich daher in abgeschwächter Form nur noch in dem Mehrparteien-Abkommen, und zwar in dem Abschnitt, der die Zuständigkeiten der britisch-irischen Regierungskonferenz regelt, die an die Stelle der Regierungskonferenz und des britisch-irischen Rates unter dem Hillsborough Agreement treten soll.¹⁰⁶

¹⁰³ Art. 1 (i), (ii) des britisch-irischen Abkommens.

¹⁰⁴ Art. 1 (i)-(iv) des britisch-irischen Abkommens.

¹⁰⁵ Art. 1 (v) britisch-irisches Abkommen.

¹⁰⁶ Belfast Agreement (Anm. 2), Strand Three, British-Irish Intergovernmental Conference, para. 4: "All decisions [by the Conference] will be by Agreement between both Governments. The governments will make determined efforts to resolve disagreements between them. There will be no derogation from the sovereignty of either Government."

Das britisch-irische Abkommen enthält darüber hinaus eine Regelung über den Rechtsstatus der in Nordirland lebenden Bevölkerung.¹⁰⁷ Es billigt allen Einwohnern von Nordirland das Recht zu, sich als Ire oder als Brite oder als beides zu bezeichnen und in dieser Identität anerkannt zu werden. Die Regierungen garantieren daher den Einwohnern Nordirlands das Recht, sowohl die britische als auch die irische Staatsangehörigkeit zu besitzen. Bereits bisher verlieh die irische Gesetzgebung den in Nordirland geborenen Personen (von wenigen Ausnahmen abgesehen) unmittelbar die irische Staatsangehörigkeit oder zumindest ein entsprechendes Optionsrecht.¹⁰⁸ Das Recht auf doppelte Staatsangehörigkeit soll durch eine mögliche künftige Änderung des Rechtsstatus von Nordirland nicht berührt werden. Auch in einem vereinten Irland könnten die Einwohner von Nordirland somit britische Staatsangehörige bleiben. In der Anlage 2 zu dem Regierungsabkommen wird der Kreis der Berechtigten (der "people of Northern Ireland") näher definiert.¹⁰⁹

Schließlich verpflichtet das britisch-irische Abkommen die beiden Regierungen, die in dem Mehrparteien-Abkommen vorgesehenen Institutionen der Nord/Süd- und der Ost/West-Zusammenarbeit zu errichten (siehe dazu unten 3. und 4.).

Das britisch-irische Abkommen wird erst rechtswirksam, wenn die erforderlichen innerstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Vereinbarungen über den Status Nordirlands und zur Schaffung der in Art. 2 vorgesehenen Institutionen der Nord/Süd und West/Ost-Kooperation durchgeführt worden sind. Jede Vertragspartei teilt der anderen Seite die Erfüllung der sie betreffenden Voraussetzungen mit. Mit dem Empfang der zweiten Notifikation tritt das Abkommen in Kraft.¹¹⁰

Die Regelungen über den (gegenwärtigen und künftigen) Status von Nordirland und seiner Bewohner sind nicht nur Bestandteil des britisch-irischen Abkommens, sie haben zugleich Wort für Wort Aufnahme in den von den Teilnehmern der Mehrparteiengespräche unterzeichneten Text der Friedensvereinbarung gefunden, sind also sowohl von dem wichtigsten Block der für den Verbleib Nordirlands im Vereinigten Königreich eintretenden Protestanten, den Ulster Unionists, als auch von Sinn Féin, dem politischen Flügel der militanten Nationalisten, gebilligt worden.¹¹¹ Die Nationalisten akzeptieren, daß Nordirland jedenfalls zunächst Teil des Vereinigten Königreichs bleibt und dieser Zustand dem Wunsch einer Mehrheit der Bevölkerung entspricht. Damit erkennen sie erstmals den bestehenden verfassungsrechtlichen Zustand und seine demokratische Legitimität an. Im Gegenzug

¹⁰⁷ Art. 1 (vi) britisch-irisches Abkommen.

¹⁰⁸ Zur Rechtslage nach dem Irish Nationality and Citizenship Act 1956 siehe Zimmermann (Anm. 35), 210f.

¹⁰⁹ "The British and Irish Governments declare that it is their joint understanding that the term 'the people of Northern Ireland' in paragraph (vi) of Article 1 of this Agreement means, for the purposes of giving effect to this provision, all persons born in Northern Ireland and having, at the time of their birth, at least one parent who is a British citizen, an Irish citizen or is otherwise entitled to reside in Northern Ireland without any restriction on their period of residence."

¹¹⁰ Art. 4 Abs. 1, 2 des britisch-irischen Abkommens. Siehe dazu auch noch unter 5.

¹¹¹ Belfast Agreement (Anm. 2), "Constitutional Issues", para. 1 (i)-(iv).

akzeptieren die Unionisten, daß der verfassungsrechtliche Status Nordirlands nicht für alle Zeiten festgeschrieben ist, sondern durch eine demokratische Entscheidung der Bevölkerungsmehrheit verändert werden kann. Daraus ergibt sich zugleich, daß der Kampf um die Zukunft Nordirlands nicht mit militärischen, sondern nur mit politischen Mitteln geführt werden kann.

b) Innerstaatliche Umsetzung und Reform der irischen Verfassung

Die britische und die irische Regierung verpflichten sich in der Mehrparteien-Vereinbarung, die zur Umsetzung der hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Status von Nordirland getroffenen Absprachen in ihr innerstaatliches Recht erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. In zwei Annexen werden die ins Auge gefaßten Änderungen näher konkretisiert.¹¹² Im britischen Fall schließen sie den Erlaß von Vorschriften ein, die dem Prinzip, wonach die Mehrheit der nordirischen Bevölkerung über die Beibehaltung oder die Änderung des bisherigen Status Nordirlands durch Volksabstimmung entscheidet, gesetzlichen Ausdruck verleiht. Die Ausführungsgesetzgebung soll die Modalitäten der Ausübung dieses Entscheidungsrechts regeln. Danach wird der zuständige Minister eine Volksabstimmung ansetzen, wenn es ihm als wahrscheinlich erscheint, daß sich eine Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer für ein Ausscheiden Nordirlands aus dem Vereinigten Königreich aussprechen wird. Zwischen zwei Volksabstimmungen sollen jedoch mindestens sieben Jahre liegen. Zugleich verpflichtet sich die britische Seite zur Aufhebung des Government of Ireland Act 1920. Damit wird auch Sec. 75 weggelassen, der den Grundsatz der uneingeschränkt fortbestehenden Souveränität (*supreme authority*) des Westminster-Parlaments in Nordirland normiert.¹¹³ Auf diese Weise wird ein möglicher Konflikt mit dem Prinzip der freien Selbstbestimmung der nordirischen Bevölkerung vermieden, der den Kern sowohl der Mehrparteien-Vereinbarung als auch des neuen britisch-irischen Abkommens bildet. Denn nach dem traditionellen Verständnis der Parlamentsouveränität, dessen Ausfluß Sec. 75 des Government of Ireland Act ist, wäre das britische Parlament trotz möglicherweise entgegenstehender völkerrechtlicher und politischer Verpflichtungen frei, das Votum einer Mehrheit der nordirischen Bevölkerung für ein vereintes Irland zu ignorieren. Dies wäre indessen weder für die irische Regierung noch für die nordirischen Nationalisten akzeptabel. Das vom britischen Parlament zu verabschiedende Autonomiestatut für Nordirland wird daher nur eine abgeschwächte Bezugnahme auf die Souveränität des Westminster-Parlaments im Hinblick auf die nordirischen Angelegenheiten enthalten: nicht mehr von einer *supreme authority* des Parlaments soll die Rede sein, sondern nur noch von seiner auch unter dem Autonomiestatut fortbestehenden Befugnis, Gesetze für Nordirland zu verabschieden.¹¹⁴

¹¹² Annexe A und B zu den "Constitutional Issues" des Belfast Agreement.

¹¹³ Vgl. oben II.2.

¹¹⁴ Belfast Agreement (Anm. 2), Strand One, para. 33.

In Irland wird die Implementierung der Prinzipien des britisch-irischen Abkommens und der Friedensvereinbarung die Gestalt einer Änderung der geltenden Verfassung von 1937 annehmen. Technisch geschieht dies, indem Art. 29 der irischen Verfassung – der die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Gestaltung der internationalen Beziehungen Irlands normiert – ein neuer, siebter Absatz mit fünf Unterabsätzen angefügt wird. Art. 29 Abs. 7, Unterabs. 1 n. F. ermächtigt den irischen Staat ausdrücklich, sich an das in Belfast unterzeichnete neue britisch-irische Abkommen für gebunden zu erklären. Diese Bestimmung soll möglichen Klagen gegen das Abkommen, die eine Verletzung des in der Verfassung enthaltenen Wiedervereinigungsgebotes geltend machen könnten, von vornherein die Grundlage entziehen. Solche Klagen hatte es bereits in der Vergangenheit gegen das Kommuniqué der Sunningdale-Konferenz und das Hillsborough Agreement gegeben. Sie waren von den irischen Gerichten vor allem deshalb verworfen worden, weil die angegriffenen Akte der irischen Regierung keine rechtlich bindende Anerkennung des Status der Provinz Nordirland als Teil des Vereinigten Königreichs enthielten, sondern nur eine Umschreibung der faktisch bestehenden Situation.¹¹⁵ Im Hinblick auf das neue britisch-irische Abkommen kann diese Argumentation keinen Bestand haben, denn das eigentlich Neue dieses Abkommens besteht gerade in der rechtsverbindlichen Anerkennung der Zugehörigkeit Nordirlands zum Vereinigten Königreich durch die irische Regierung im Austausch für das britische Zugeständnis, daß dieser Status durch demokratischen Willensakt der nordirischen Bevölkerung jederzeit zugunsten der Schaffung eines vereinten Irland aufgehoben werden kann. Art. 29 Abs. 7, Unterabs. 1 n. F. verschafft dem Vorgehen der Regierung eine verfassungsrechtliche Legitimation und paßt damit zugleich das Wiedervereinigungsgebot der Präambel den Vorgaben des britisch-irischen Abkommens an.

Art. 29 Abs. 7, Unterabs. 2 n.F. schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für das Tätigwerden der auf der Grundlage des neuen britisch-irischen Abkommens errichteten gemeinsamen Exekutiv- und Rechtsprechungsorgane von Nord und Süd im Hoheitsgebiet der Republik Irland. Diese Organe dürfen die ihnen durch oder aufgrund des Abkommens eingeräumten Befugnisse unbeschadet derjenigen Bestimmungen der irischen Verfassung ausüben, die inhaltlich vergleichbare Befugnisse oder Funktionen einem durch oder aufgrund der irischen Verfassung geschaffenen Organ einräumen.

Unterabs. 3 regelt sodann die Neufassung der Art. 2 und 3 der Verfassung. Der bisherige Art. 2, der den Anspruch Irlands auf ein Staatsgebiet bekräftigte, das aus der gesamten Insel Irland, den dazugehörenden Inseln und den Küstengewässern besteht, wird durch eine Bestimmung ersetzt, die den Anspruch einer jeden auf der Insel Irland geborenen Person verbürgt, Teil der irischen Nation zu sein:

“It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish nation. That is also the enti-

¹¹⁵ Siehe oben Anm. 92 und 94.

tlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland ...”.

In der Neufassung des Art. 3 wird die Bezugnahme auf das (theoretische) Recht von Parlament und Regierung Irlands, die Rechtshoheit über das gesamte, in Art. 2 a.F. definierte Staatsgebiet auszuüben, ersetzt durch ein Bekenntnis zu dem festen Willen der irischen Nation, alle auf dem Gebiet der Insel Irland lebenden Menschen mit ihren unterschiedlichen Identitäten und Traditionen in Harmonie und Freundschaft zu vereinen, unter Anerkennung des Grundsatzes, daß ein vereinigt Irland nur auf friedliche Weise mit der demokratisch zum Ausdruck gebrachten Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit in beiden Jurisdiktionsgebieten der Insel verwirklicht werden kann. Bis zur Vereinigung sollen die vom irischen Parlament erlassenen Gesetze für dasselbe Gebiet gelten und denselben Anwendungsbereich haben wie die Gesetze des Parlaments, das unmittelbar vor dem Inkrafttreten der Verfassung von 1973 existierte, d.h. wie die Gesetze des Irischen Freistaates. Der Geltungsbereich der Gesetze des Freistaates war indes auf die 26 südlichen Grafschaften beschränkt, erfaßte also nicht das Gebiet, für das nach dem Government of Ireland Act 1920 das nordirische Parlament die Gesetzgebungsbefugnis besaß¹¹⁶.

“It is the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions of the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of the application as the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.”

Art. 3 Abs.2 n.F. erlaubt die Einrichtung von gemeinsamen Nord/Süd-Institutionen mit Exekutivbefugnissen und die Ausübung dieser Befugnisse im gesamten Gebiet der irischen Insel oder in Teilen davon. Ergänzt wird die Reform der Art. 2 und 3 durch die Einfügung eines neuen Art. 29 Abs.8, der klarstellt, daß eine extraterritoriale Ausübung von Hoheitsbefugnissen durch den (irischen) Staat (nur) im Einklang mit den allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts erfolgen darf. Mit diesen Verfassungsänderungen gibt Irland den Anspruch auf nordirisches Territorium und die (einseitige) Ausübung von Hoheitsbefugnissen mit Wirkung für Nordirland auf. Bekräftigt wird dagegen das politische Ziel der Schaffung eines vereinten Irland mit friedlichen Mitteln.

Art. 27 Abs.7, Unterabs. 4 und 5 n. F. regeln das Inkrafttreten der vorstehend beschriebenen Verfassungsänderungen. Die Aufnahme dieser Bestimmungen war notwendig, weil Verfassungsänderungen in Irland normalerweise nach ihrer Verabschiedung in beiden Häusern des Oireachtas und Billigung durch Volksscheid vom Staatspräsidenten “unverzüglich” zu unterzeichnen und als Gesetz zu verkünden sind (vgl. Art. 46 Abs.5 der irischen Verfassung). Dies hätte bedeutet,

¹¹⁶ Siehe oben II.1.

daß die Änderungen der Art. 2, 3 und 27 der irischen Verfassung bereits unmittelbar nach dem Referendum vom 22. Mai 1998 wirksam geworden wären, ohne daß zu diesem Zeitpunkt die in dem britisch-irischen Abkommen und der Friedensvereinbarung vorgesehenen gemeinsamen Nord/Süd-Institutionen, welche die Gegenleistung der britisch-unionistischen Seite für die geschilderten Änderungen der irischen Verfassung darstellen, funktionsfähig gewesen wären. Art. 29 Abs.7, Unterabs. 3–5 koppelt deshalb das Inkrafttreten der Verfassungsänderungen an das Inkrafttreten des britisch-irischen Abkommens, das seinerseits u.a. die Verabschiedung der erforderlichen Gesetzgebungsmaßnahmen für die Schaffung der gemeinsamen Nord/Süd-Institutionen voraussetzt.¹¹⁷ Gibt die irische Regierung nach Art. 27 Abs.7, Unterabs. 3 die Erklärung ab, daß das britisch-irische Abkommen in Kraft getreten und sie deshalb verpflichtet ist, die vorstehend dargestellten Änderungen der irischen Verfassung in Kraft zu setzen,¹¹⁸ dann verlieren die Unterabsätze 3–5 bis auf den Teil des Unterabsatzes 3, der den Inhalt der neugefaßten Art. 2, 3 und 27 Abs.8 normiert, ihre Wirksamkeit und werden aus dem Text der Verfassung gestrichen. Allerdings setzt Art. 29 Abs.7, Unterabs. 5 eine Frist für die Abgabe einer solchen Erklärung. Ist sie nicht innerhalb von zwölf Monaten nach Einfügung des Art. 29 Abs.7 n.F. in die Verfassung erfolgt, verliert der gesamte Absatz seine Wirkung. Die Frist kann durch Gesetz verlängert werden.

2. Die neuen Regionalinstitutionen für Nordirland

Das Friedensabkommen sieht die Schaffung zweier neuer demokratischer Institutionen für Nordirland vor, einer Versammlung mit gesetzgebenden Befugnissen (Assembly) und einer vom Vertrauen der Assembly abhängigen, als Exekutiv Ausschuß (Executive Committee) bezeichneten nordirischen Regierung.

Das nordirische Parlament hat 108 Mitglieder und ist erstmals am 25. Juni 1998 von der nordirischen Bevölkerung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt worden.¹¹⁹ Die Mandate werden nach dem System der Single Transferable Vote (SVT) verteilt. Dabei kann der Wähler neben der ersten auch eine zweite und – in Abhängigkeit von der insgesamt im jeweiligen Wahlkreis zur Verteilung anstehenden Zahl von Abgeordnetenmandaten – weitere Präferenzen unter den zur Wahl stehenden Kandidaten vergeben. Es wird die Wahlquote festgelegt, die ein Kandidat erreichen muß, um ein Mandat zu erringen: Wird nur ein Abgeordneter in dem Wahlkreis gewählt, liegt die Quote bei 50 % der Stimmen plus eine Stimme, werden zwei Kandidaten gewählt, liegt sie bei 33,33 % der Stimmen plus

¹¹⁷ Art. 5 (1) des britisch-irischen Abkommens.

¹¹⁸ Diese Verpflichtung ergibt sich aus Art. 4 Abs.3 des britisch-irischen Abkommens.

¹¹⁹ Belfast Agreement (Anm. 2), Strand One, para. 2 und Kap. "Validation, Implementation and Review", para. 3.

eine Stimme etc.¹²⁰ Bekommt ein Kandidat mehr erste Präferenzen als er zur Erreichung der Wahlquote benötigt, werden die Zweitpräferenzen der Wähler, die für ihn mit ihrer ersten Präferenz gestimmt haben, und zwar abgestuft im Verhältnis der nicht benötigten zu den insgesamt abgegebenen Erstpräferenzen, auf die übrigen Kandidaten übertragen.¹²¹ Das Single Transferable Vote System, das bereits in den Jahren zwischen 1920 und 1929 bei den Parlaments- und Gemeinderatswahlen in Nordirland Anwendung fand, ermöglicht damit nicht nur die Verwertung des auf die führenden Kandidaten entfallenden Stimmenüberschusses, es begünstigt auch die parlamentarische Repräsentation von kleineren Parteien und Minderheitengruppen, die von der Möglichkeit der Abgabe einer Zweit- und Drittpreferenz eher profitieren als große Parteien.

Das nordirische Parlament wird die volle Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit auf den Gebieten besitzen, für die bislang die Zentralbehörden in Belfast (Northern Ireland Government Departments) unter der Leitung der entsprechenden Londoner Fachministerien zuständig waren.¹²² Dies sind die Bereiche Landwirtschaft, wirtschaftliche Entwicklung, Bildung, Umwelt, Gesundheit und Soziales.¹²³ Die zentralen Bereiche Inneres und Justiz mit der Aufsicht über das gesamte Polizei- und Justizwesen bleiben hingegen zunächst in der Zuständigkeit des britischen Nordirlandministeriums. Ihre rasche Übertragung auf die nordirischen Regionalinstitutionen würde diese angesichts der ungeklärten Sicherheitslage und der bislang fehlenden Kultur einer konfessionsübergreifenden Zusammenarbeit in Nordirlands politischer Klasse vor möglicherweise unlösbare Probleme stellen. Die britische Regierung betont jedoch ihre prinzipielle Bereitschaft, mittel- und langfristig auch die Verantwortung für Polizei und Justiz in die Hände der nordirischen Organe zu legen, falls dieser Schritt die breite Unterstützung der politischen Parteien in Nordirland findet.¹²⁴ Darüber hinaus sieht die Vereinbarung vor, daß das nordirische Parlament im Einzelfall mit Zustimmung des Nordirland-Ministers und unter der Kontrolle des Parlaments in Westminster auch Gesetze in Bereichen erlassen kann, die eigentlich der Regelung durch das britische Parlament vorbehalten sind.¹²⁵ Bei der Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnis muß das nordirische Parlament die Bestimmungen der EMRK und der sie gegebenenfalls ergänzenden Bills of Rights für Nordirland beachten. Ein Verstoß gegen diese Vorschriften macht das Gesetz nichtig.¹²⁶ Die Frage, ob sich das Parlament im Rahmen der ihm nach der Ausführungsgesetzgebung zur Friedensvereinbarung zustehenden Befugnisse gehalten hat, unterliegt der gerichtlichen

¹²⁰ Die Wahlen zum nordirischen Regionalparlament werden auf der Grundlage der bestehenden Wahlkreiseinteilung für die Wahlen zum britischen Unterhaus durchgeführt. In jedem Wahlkreis werden sechs Abgeordnete gewählt, vgl. Sec. 1 (4), (5) Northern Ireland (Elections) Act 1998.

¹²¹ Zu den Einzelheiten des Zählverfahrens vgl. Colin Turpin, *British Government and the Constitution*, 3. Aufl. London [u.a.] 1995, 446 ff.

¹²² Belfast Agreement (Anm. 2), Strand One, para. 3.

¹²³ Turpin (Anm. 121), 224.

¹²⁴ Belfast Agreement (Anm. 2), Kap. "Policing and Justice", para. 7.

¹²⁵ Belfast Agreement (Anm. 2), Strand One, para. 27.

¹²⁶ Strand One, para. 26 (a).

Entscheidung.¹²⁷ Die Befugnis des Parlaments in Westminster, Gesetze mit Geltung für Nordirland zu erlassen, wird durch die Schaffung einer gewählten nordirischen Versammlung mit gesetzgebenden Befugnissen nicht berührt.¹²⁸ Das Friedensabkommen behält dem britischen Parlament ausdrücklich das Recht vor, die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs mit Blick auf Nordirland sicherzustellen.¹²⁹

Die Mehrparteien-Vereinbarung sucht das angestrebte *power-sharing* zwischen Unionisten und Nationalisten dadurch abzusichern, daß wichtige Entscheidungen (*key decisions*) in der neuen Versammlung nur mit der Unterstützung einer Mehrheit von Abgeordneten beider Lager, Unionisten und Nationalisten, d.h. auf überkonfessioneller Grundlage (*cross-community basis*) getroffen werden können. Zu diesem Zweck sieht die Vereinbarung zwei alternative Abstimmungsverfahren vor: das Verfahren der parallelen Mehrheit (*parallel consent*), das voraussetzt, daß die Entscheidung von einer Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Parlaments angenommen wird, die eine Mehrheit sowohl der unionistischen als auch der nationalistischen Abgeordneten umfaßt; und das Verfahren der qualifizierten Mehrheit (*weighted majority*), in dem Vorlagen angenommen sind, wenn sie von mindestens 60 Prozent der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten gebilligt werden und diese 60-Prozent-Mehrheit jeweils 40 Prozent der anwesenden und an der Abstimmung teilnehmenden nationalistischen und unionistischen Abgeordneten einschließt. Die "Schlüsselentscheidungen", die eine Abstimmung nach einem der beiden geschilderten Verfahren erfordern, sind im voraus zu bestimmen. Dazu gehören die Wahl des Parlamentspräsidenten, des Premierministers und des Stellvertretenden Premierministers, die Beschlußfassung über die parlamentarische Geschäftsordnung und Haushaltsentscheidungen. In anderen Fällen kann ein Quorum von mindestens 30 Abgeordneten die Anwendung des qualifizierten Abstimmungsverfahrens verlangen.¹³⁰ Das Plenum kann dann nur durch einen mit überkonfessioneller Mehrheit gefaßten Verfahrensbeschluß von der Beachtung der qualifizierten Mehrheitsregel bei der Sachentscheidung absehen.¹³¹ Um die Anwendung der Regeln zur Ermittlung überkonfessioneller Mehrheiten bei Schlüsselentscheidungen zu ermöglichen, müssen die neugewählten Abgeordneten beim ersten Zusammentritt des Parlaments ihre Zugehörigkeit zum nationalistischen, unionistischen oder zu einem anderen Lager angeben (*designation of identity*).¹³²

Das Parlament richtet Ausschüsse ein, welche die Tätigkeit der nordirischen Fachministerien kontrollieren, die Gesetzentwürfe beraten und über die Zustimmung zu den Verordnungsentwürfen der Regierung entscheiden. Die Posten der

¹²⁷ Strand One, para. 28.

¹²⁸ Strand One, para. 33, dazu bereits oben III.2 b).

¹²⁹ Strand One, para. 33 (b).

¹³⁰ Strand One, para. 5 (d).

¹³¹ Strand One, para. 13.

¹³² Strand One, para. 6.

Ausschußvorsitzenden und ihrer Stellvertreter werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, auf der Basis des Systems d'Hondt, verteilt.¹³³ Dadurch wird verhindert, daß eine Partei den Vorsitz in den Parlamentsausschüssen monopolisiert. Die Zusammensetzung der Ausschüsse soll in etwa das Kräfteverhältnis zwischen den Fraktionen im Plenum widerspiegeln, um allen im Parlament vertretenen Parteien die Möglichkeit zur Mitarbeit in den Ausschüssen zu eröffnen.

Das Parlament wählt ferner – auf *cross-community-basis* – den Premierminister (First Minister) und seinen Stellvertreter. Die Wahl erfolgt in einem gemeinsamen Wahlakt. Dies erhöht den Druck auf die beiden großen Lager, sich im Vorfeld der Wahl auf ein gemeinsames "Ticket" zu einigen, das Aussicht auf das Erreichen der erforderlichen qualifizierten Mehrheit hat. Die Posten der übrigen Minister werden durch Anwendung des Verhältniswahlsystems nach d'Hondt auf der Basis der verschiedenen Parteien im Parlament zustehenden Sitze vergeben, so daß eine Beteiligung aller größeren im Parlament vertretenen politischen Strömungen in der nordirischen Exekutive sichergestellt ist.¹³⁴

Die Minister legen einen Amtseid ab, der sie insbesondere auf das Prinzip der Gewaltfreiheit und den Dienst für das gesamte nordirische Volk verpflichtet.¹³⁵ Der Exekutivausschuß, dessen Arbeit vom Premierminister geleitet und koordiniert wird, erörtert alle ressortübergreifenden Fragen und entscheidet über die Priorität der Gesetzgebungsvorhaben. Er soll jedes Jahr ein politisches Programm einschließlich des zur Durchführung dieses Programms erforderlichen Haushalts beschließen, das der Zustimmung durch das Parlament bedarf.¹³⁶ Ein Minister verliert sein Amt, wenn ihm das Parlament wegen Verletzung seiner Pflichten, wie sie sich unter anderem aus dem Amtseid ergeben, mit überkonfessioneller Mehrheit das Vertrauen entzieht. Das Abkommen betont in diesem Zusammenhang den Grundsatz, daß Inhaber eines öffentlichen Amtes nur demokratische, gewaltfreie Mittel einsetzen dürfen und diejenigen, die dieses Prinzip nicht beachten, vom Amt ausgeschlossen bzw. entfernt werden sollen.¹³⁷ Dies ist vor allem für die mögliche Regierungsbeteiligung derjenigen Parteien von Bedeutung, denen – wie Sinn Féin – eine enge Verbindung zu paramilitärischen Gruppen nachgesagt wird.

3. Institutionelle Grundlagen der künftigen irisch-nordirischen Zusammenarbeit

Mit dem Nord/Süd-Ministerrat sieht das Friedensabkommen die Schaffung einer besonderen Institution für die Zusammenarbeit der beiden Teile der Insel in grenzüberschreitenden Fragen vor. Bereits der Government of Ireland Act 1920 hatte die Bildung eines gesamtirischen Rates, des Council of Ireland, angestrebt,

¹³³ Strand One, para. 8.

¹³⁴ Strand One, paras. 15, 16.

¹³⁵ Der Inhalt des Amtseides ist ebenso wie ein Verhaltenskodex für die Minister in Annex A zu Strand One der Vereinbarung niedergelegt.

¹³⁶ Strand One, para. 20.

¹³⁷ Strand One, para. 25.

der jedoch, wie erwähnt, aufgrund des Widerstandes der nordirischen Unionisten nie in Aktion getreten war. Ebenso erfolglos war der Versuch der Sunningdale-Konferenz von 1973 geblieben, gemeinsame institutionelle Strukturen mit grenzüberschreitenden Befugnissen zu schaffen. Auch bei den Mehrparteiengesprächen in Stormont waren Aufgaben und Befugnisse des Nord/Süd-Ministerrates bis zum Schluß heftig umstritten. Die irische Regierung und die nordirischen Nationalisten setzten sich für möglichst umfangreiche Kompetenzen der neu zu schaffenden Institution ein, weil sie in ihr den Nukleus einer künftigen gesamtirischen Regierung sehen. Aus demselben Grund versuchten die Unionisten vehement, den Rat zu einem bloßen Konsultationsgremium ohne substantielle eigene Entscheidungsbefugnisse herabzustufen. Das Abkommen verwirklicht in dieser Frage einen komplizierten Kompromiß: Es regelt nur die Grundsätze, nach denen die neue Institution arbeitet, überläßt indes die genaue Abgrenzung der Bereiche, in denen unter ihrer Leitung gemeinsame Behörden mit grenzüberschreitenden Vollzugsbefugnissen tätig werden sollen, künftigen Verhandlungen zwischen der zu wählenden nordirischen Exekutive und der irischen Regierung.

Nach dem Abkommen wird sich der Nord/Süd-Ministerrat (North/South Ministerial Council) aus dem Taoiseach (dem irischen Premierminister) und den sachlich zuständigen Ressortchefs in der irischen Regierung sowie dem Premierminister, seinem Stellvertreter und den kompetenten Fachministern des nordirischen Kabinetts zusammensetzen. Es finden mindestens zweimal jährlich Treffen auf der Ebene der Regierungschefs statt, darüber hinaus regelmäßige und häufige Treffen auf der Ebene der Fachminister. Alle Entscheidungen des Rates müssen einvernehmlich gefaßt werden. Zu den Aufgaben des Rates gehören der Informationsaustausch und die Konsultation über Angelegenheiten von beiderseitigem Interesse. Darüber hinaus wird er sich bemühen, eine Einigung über die Festlegung gemeinsamer Politiken (*adoption of common policies*) in Bereichen zu erzielen, in denen ein grenzüberschreitender und gesamtirischer Nutzen (*all-island benefit*) zu erwarten ist. Schließlich entscheidet der Rat auch über die Implementierung der beschlossenen gemeinsamen Politiken. Das Abkommen sieht in diesem Zusammenhang neben der Implementierung, die in jedem Hoheitsgebiet getrennt erfolgt, ausdrücklich die Möglichkeit gemeinsamer Umsetzungsmaßnahmen mit Wirkung für die gesamte irische Insel vor (*policies and action at an all-island and cross-border level*) vor.¹³⁸ Über die Bereiche, in denen eine getrennte bzw. eine grenzüberschreitende Implementierung konkret stattfinden soll, müssen sich die irische Regierung und die Repräsentanten der nordirischen Übergangsadministration in Absprache mit der britischen Regierung bis zum 31. Oktober 1998 einigen. Allerdings schreibt das Abkommen vor, daß in zumindest sechs der in einem Annex aufgezählten zwölf möglichen Kooperationsbereiche (Landwirtschaft, Bildung, Verkehr, Umweltschutz, Binnenwasserwege, Soziale Sicherheit, Tourismus, Verwaltung von EG-Strukturprogrammen, Binnenfischerei, Gewässerbewirtschaftung, Gesundheit, Stadtentwicklung) die Nord/Süd-Zu-

¹³⁸ Strand Two, para. 5.

sammenarbeit im Rahmen grenzüberschreitender Exekutivbehörden mit Vollzugsbefugnissen in beiden Jurisdiktionsgebieten stattfinden soll. Die beiden Regierungen übernehmen die uneingeschränkte Verpflichtung (*absolute commitment*), die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß diese Behörden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des britisch-irischen Abkommens funktionsfähig sein werden.¹³⁹

4. Die britisch-irische Kooperation in nordirischen Angelegenheiten

Gewissermaßen als Ausgleich für die Zugeständnisse der Unionisten bei der Errichtung gemeinsamer Nord/Süd-Institutionen mit eigenen Exekutivbefugnissen wird ein britisch-irischer Rat (British-Irish Council) eingerichtet, in dem neben der britischen und irischen Regierung Repräsentanten der Regionalinstitutionen in Nordirland, Schottland und Wales sowie der Channel Islands und der Isle of Man vertreten sein werden. Während der Nord/Süd-Ministerrat den besonderen Bindungen zwischen Irland und Nordirland Ausdruck verleiht, symbolisiert der britisch-irische Rat die Bindung Nordirlands an die übrigen Teile des Vereinigten Königreichs. Der Rat tritt zweimal jährlich auf der Ebene der Regierungschefs zusammen; er tagt darüber hinaus in regelmäßigen Abständen auf der Basis der zuständigen Fachminister. Die Bestimmungen über die Zuständigkeiten des Rates lassen zwar das Bemühen erkennen, sich möglichst eng an die bei der Festlegung der Kompetenzen des Nord/Süd-Ministerrates gebrauchten Formulierungen anzulehnen, fallen jedoch im Ergebnis weniger detailliert aus. So soll der Rat über Angelegenheiten gegenseitigen Interesses Informationen austauschen und Konsultationen durchführen und sich darum bemühen, Übereinstimmung über eine Kooperation in den in Betracht kommenden Bereichen herbeizuführen. Dazu zählen Fragen der Verkehrspolitik, der Landwirtschaft, des Umweltschutzes, der Kultur, der Gesundheit, der Bildung und der Europapolitik.¹⁴⁰ Die Übereinkunft läßt ausdrücklich die Möglichkeit offen, daß der britisch-irische Rat gemeinsame politische Initiativen oder gemeinsame Maßnahmen (*common policies or common actions*) beschließt. Allerdings wird für diesen Fall jedem Mitglied des Rates das Recht zubilligt, sich nicht an den gemeinsamen Politiken bzw. den gemeinsamen Maßnahmen zu beteiligen (*opting-out*). Der Rat faßt seine Beschlüsse nach dem Konsensprinzip. Bei Entscheidungen über gemeinsame Politiken oder gemeinsame Maßnahmen, einschließlich der Frage ihrer Umsetzung, ist jedoch nur die Zustimmung derjenigen Mitglieder erforderlich, die sich an der gemeinsamen Initiative beteiligen.¹⁴¹

Schließlich ist die Einrichtung einer britisch-irischen Regierungskonferenz (Intergovernmental Conference) vorgesehen, die an die Stelle der entsprechenden

¹³⁹ Strand Two, paras. 8–10.

¹⁴⁰ Strand Three, para. 5.

¹⁴¹ Strand Three, paras. 6, 7.

intergouvernementalen Einrichtungen nach dem Hillsborough-Abkommen tritt. Sie soll ein Forum für die Förderung der Zusammenarbeit zwischen der britischen und der irischen Regierung in Angelegenheiten von gegenseitigem Interesse auf allen Ebenen bilden. Beschlüsse werden einvernehmlich gefaßt. Die Souveränität der beiden Regierungen wird durch die Tätigkeit der Intergovernmental Conference nicht berührt.¹⁴²

Die Übereinkunft sieht vor, daß im Hinblick auf das besondere Interesse (*special interest*) der irischen Regierung an Nordirland regelmäßige Sitzungen der Konferenz stattfinden werden, auf denen Fragen betreffend Nordirland im Mittelpunkt stehen, für welche die Zuständigkeit nach der vorgesehenen Autonomie-regelung bei der britischen Zentralregierung verbleibt. Das Konsultationsrecht in bezug auf Angelegenheiten, für die künftig die Assembly und die nordirische Exekutive zuständig sein werden, entfällt dagegen. Es wird ersetzt durch die neuen Kooperationsmöglichkeiten mit den nordirischen Regionalinstitutionen im Rahmen der zu schaffenden Nord/Süd-Einrichtungen. Die irische Regierung kann zu den *non-devolved matters* mit Bezug auf Nordirland in der Regierungskonferenz ihre Ansichten vortragen und Vorschläge machen. Zu den Beratungen werden Vertreter der nordirischen Exekutive hinzugezogen.¹⁴³

5. Verbesserung der Menschenrechtssituation und Beseitigung der Ursachen struktureller Diskriminierung in der nordirischen Gesellschaft

Ein weiterer Abschnitt der Mehrparteienvereinbarung ist der Beseitigung der strukturellen Ursachen für die Spaltung der nordirischen Gesellschaft gewidmet, die alle Bereiche des Lebens durchzieht und – neben dem politischen Gegensatz zwischen Nationalisten und Unionisten – das auslösende Moment für den blutigen Konflikt der letzten dreißig Jahre darstellte. Vor diesem Hintergrund bekräftigen die Teilnehmer an den Friedensgesprächen ihr Bekenntnis zu den grundlegenden Freiheitsgarantien und den religiösen Freiheitsrechten aller Mitglieder der Gesellschaft. Sie betonen insbesondere das Recht, auf demokratischem Wege nationale und politische Bestrebungen zu verfolgen, auf friedliche Weise und mit legitimen Mitteln eine Änderung der Verfassung herbeizuführen, frei den eigenen Aufenthaltsort zu bestimmen, das Recht auf gleiche Chancen in wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten, das Recht auf Freiheit vor konfessionell motivierter Verfolgung (*sectarian harassment*) und das Recht der Frauen auf volle und gleichberechtigte Teilhabe am politischen Leben.

Die britische Regierung verpflichtet sich zu einer Reihe von konkreten Maßnahmen, mit denen der Schutz der Menschenrechte allgemein verbessert und im besonderen die strikte Beachtung des Nichtdiskriminierungsprinzips sichergestellt werden soll. Neben der bereits eingeleiteten Inkorporierung der EMRK in briti-

¹⁴² Strand Three, paras. 2, 4.

¹⁴³ Strand Three, paras. 5, 7.

sches Recht will sie vorrangig (*as a particular priority*) eine gesetzliche Verpflichtung aller öffentlichen Stellen in Nordirland zur Förderung der Chancengleichheit (*equality of opportunity*) normieren, die Benachteiligungen aufgrund religiöser und politischer Anschauungen, des Geschlechts, der Rasse, einer Behinderung, des Alters, des Personenstands oder der sexuellen Orientierung ausschließt. Die Behörden sollen verpflichtet werden, konkrete Aktionspläne zur Umsetzung dieser Verpflichtung vorzulegen.¹⁴⁴ Ferner soll eine unabhängige Menschenrechtskommission für Nordirland eingesetzt werden, in der die verschiedenen Gruppen der nordirischen Gesellschaft repräsentiert sind. Zu den Aufgaben der Kommission soll es gehören, die Vereinbarkeit bestehender Gesetze und Verwaltungspraktiken mit den Bürger- und Menschenrechten zu überprüfen und der Regierung gegebenenfalls Änderungsvorschläge zu unterbreiten, das Bewußtsein der Öffentlichkeit für die Bedeutung der Menschenrechte durch ihre Aufklärungstätigkeit zu stärken, Gesetzentwürfe des neu zu schaffenden nordirischen Parlaments unter grundrechtlichen Gesichtspunkten zu begutachten und in geeigneten Fällen Gerichtsverfahren zum Schutz der Grundrechte anzustrengen bzw. die betroffenen Privatpersonen bei der Vorbereitung und Durchführung solcher Verfahren zu unterstützen. Sie soll darüber hinaus die britische Regierung in der Frage der Schaffung eines zusätzlichen Grundrechtskatalogs beraten, der über die Garantien in der EMRK hinausgeht und den besonderen Verhältnissen in Nordirland Rechnung trägt. Solche zusätzlichen Rechte kommen insbesondere in Betracht im Hinblick auf den Grundsatz der gegenseitigen und gleichen Achtung der Identität und des Ethos der beiden Konfessionsgemeinschaften in Nordirland.¹⁴⁵ Ferner beabsichtigt die britische Regierung, die verschiedenen besonderen Kommissionen zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen, von Behinderten etc. durch eine einheitliche Gleichheitskommission zu ersetzen. Darüber hinaus regt das Abkommen die Schaffung eines besonderen Gleichberechtigungsministeriums durch das neue nordirische Regionalparlament an, in dem die verschiedenen Zuständigkeiten zur umfassenden Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsprinzips in allen Bereichen der Gesellschaft zusammengefaßt werden.¹⁴⁶

Die irische Regierung wird ebenfalls auf der Grundlage der entsprechenden Empfehlungen einer All-Parteien-Kommission des Oireachtas Maßnahmen zur Verstärkung des Grundrechtsschutzes in Irland ergreifen und in diesem Zusammenhang auch die Frage einer Inkorporierung der EMRK einer weiteren Prüfung unterziehen. Sie wird u. a. eine Menschenrechtskommission schaffen, deren Aufgaben denjenigen der Menschenrechtskommission in Nordirland entsprechen. Darüber hinaus sichert sie zu, sobald wie möglich die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten zu ratifizieren. Schließlich ist an die Schaffung eines gemeinsamen Ausschusses der beiden Menschenrechtskommissionen in Irland und Nordirland gedacht.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Belfast Agreement (Anm. 2), Rights, Safeguards and Equality – Human Rights, para. 3.

¹⁴⁵ Rights, Safeguards and Equality – Human Rights, paras. 4, 5.

¹⁴⁶ Rights, Safeguards and Equality – Human Rights, paras. 6, 7.

¹⁴⁷ Rights, Safeguards and Equality – Human Rights, paras. 9, 10.

Ein eigenes Kapitel ist der Verwirklichung der Gleichberechtigung im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich gewidmet. Die britische Regierung kündigt eine Reihe von Maßnahmen an, die eine Beseitigung der bestehenden Ungleichgewichte bei der regionalen Wirtschaftsentwicklung in Nordirland und einen effektiveren Schutz gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz gewährleisten sollen. Im kulturellen Bereich erkennen die Parteien ausdrücklich die Bedeutung der Achtung der linguistischen Vielfalt in Nordirland an, welche die irische Sprache, die Sprache der Ulster-Schotten und die Sprachen der verschiedenen ethnischen Gemeinschaften einschließt, die als Bestandteil des kulturellen Reichtums der irischen Insel bezeichnet werden. Im Zusammenhang mit der Prüfung einer Unterzeichnung der Charta der Regional- und Minderheitensprachen des Europarates durch das Vereinigte Königreich wird die britische Regierung dort, wo die Menschen es wünschen, entschiedene Maßnahmen zur Förderung insbesondere der irischen Sprache ergreifen.¹⁴⁸ Die Parteien erkennen in diesem Zusammenhang die Probleme an, die in der Vergangenheit durch den unsensiblen Umgang mit Symbolen und Emblemen – etwa im Rahmen öffentlicher Paraden – entstanden sind, und bekennen sich zu der Notwendigkeit, sie künftig in einer Weise einzusetzen, die den gegenseitigen Respekt fördert, statt die Spaltung zu vertiefen.¹⁴⁹

6. Innere Sicherheit

Einen zentralen Bereich der Friedensvereinbarung bilden die mit der Gewährleistung der inneren Sicherheit zusammenhängenden Fragen. Die massive Präsenz britischer Truppen in Nordirland und die rigorosen Praktiken der Sicherheitskräfte haben in den vergangenen Jahrzehnten das Klima der Gewalt nicht zu überwinden vermocht, sondern das Gefühl des katholischen Bevölkerungsteils, Zielscheibe staatlicher Repressionsmaßnahmen zu sein, eher noch verstärkt. Wie gezeigt, war bereits in den Jahrzehnten vor 1968 das Vertrauen der katholischen Bevölkerungsschichten in die Unparteilichkeit der nordirischen Polizei und Justiz aufgrund ihres wahrgenommenen konfessionellen *bias* außerordentlich gering gewesen. Während daher die Nationalisten in den Verhandlungen grundlegende Reformen des Polizei-, Sicherheits- und Justizapparats forderten, verlangten die Unionisten angesichts der fortbestehenden Gefahr terroristischer Anschläge durch die IRA substantielle Fortschritte bei der Entwaffnung paramilitärischer Gruppen und wirksame Sicherheitsgarantien bei der vorzeitigen Entlassung terroristischer Straftäter. Die Regelungen über den Abbau der britischen Militärpräsenz und die Aufhebung der Notstandsgesetzgebung für Nordirland, die Reform des Polizei- und Justizwesens sowie die Entwaffnung und Wiedereingliederung der paramilitärischen Gruppen bilden deshalb Bestandteile einer Gesamtlösung, die durch

¹⁴⁸ Belfast Agreement (Anm. 2), Rights, Safeguards and Equality – Economic, Social and Cultural Issues, para. 4.

¹⁴⁹ Rights, Safeguards and Equality – Economic, Social and Cultural Issues, para. 5.

den Abbau der Militarisierung in der nordirischen Gesellschaft die Grundlagen für die Rückkehr zu zivilen Konfliktlösungsmechanismen legen soll.

Hinsichtlich der britischen Militärpräsenz verpflichtet sich die britische Regierung in der Übereinkunft, ihre Truppen in Nordirland auf ein Maß zu reduzieren, das in einer friedlichen Gesellschaft üblich ist. Die bestehenden Notstandsbefugnisse in Nordirland sollen aufgehoben werden.¹⁵⁰

Angestrebt wird ferner die Schaffung einer Polizei, die das Vertrauen aller Teile der Bevölkerung genießt. Die Zusammensetzung der Polizeikräfte soll repräsentativen Charakter im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung haben. Die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben soll in professioneller, effizienter und unparteiischer Weise erfolgen. Eine unabhängige Expertenkommission wird bis zum Sommer 1999 Empfehlungen für die notwendige Reform der Polizei unterbreiten.¹⁵¹

Darüber hinaus soll die nordirische Strafjustiz einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden mit dem Ziel, eine Strafpraxis zu gewährleisten, die fair und unparteiisch funktioniert, den Sorgen der Bevölkerung Rechnung trägt und deshalb von dem Vertrauen aller Teile der Gesellschaft getragen wird. Zu diesem Zweck wird die britische Regierung eine umfassende Untersuchung in Konsultation mit den politischen Parteien und anderen Gruppen durchführen, deren Abschlußbericht bis zum Herbst 1999 vorliegen muß.¹⁵²

Die Vereinbarung enthält hingegen keine konkreten Festlegungen in der Frage der Entwaffnung der paramilitärischen Gruppen. Die Teilnehmer der Mehrparteiengespräche bekennen sich lediglich zu dem Ziel einer vollständigen Entwaffnung der paramilitärischen Gruppen und bekräftigen ihre Absicht, die ihnen zur Verfügung stehenden Einflußmöglichkeiten auszuschöpfen, um auf den Abschluß der Entwaffnung innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nach Billigung des Friedensabkommens durch Referendum in Nordirland und Irland hinzuwirken. Zu diesem Zweck werden sie mit der Unabhängigen Kommission zusammenarbeiten, die den Entwaffnungsprozeß überwachen und den beiden Regierungen in regelmäßigen Abständen berichten soll.¹⁵³

Hinsichtlich der Entlassung wegen terroristischer Straftaten im Zusammenhang mit dem Nordirland-Konflikt verurteilter Personen haben die Parteien sich darauf geeinigt, daß die irische und die britische Regierung innerhalb eines festen Zeitrahmens eine Überprüfung der relevanten Fälle durchführen und Entlassungstermine für alle in Betracht kommenden Gefangenen festsetzen werden. Die Entlassungstermine sollen nach Möglichkeit vorgezogen werden, wobei auf die Schwere der Straftaten, aufgrund derer die Verurteilung erfolgte, und die Notwendigkeit, die Gesellschaft wirksam vor Straftaten zu schützen, Rücksicht genommen wird. Die entsprechende Gesetzgebung soll bis Ende 1998 verabschiedet werden. Ziel ist es, die Entlassung der letzten in Betracht kommenden Ge-

¹⁵⁰ Belfast Agreement (Anm. 2), Security, para. 2.

¹⁵¹ Belfast Agreement (Anm. 2), Policing and Justice, paras. 1–3.

¹⁵² Policing and Justice (Anm. 2), para. 4.

¹⁵³ Belfast Agreement (Anm. 2), Decommissioning, para. 3.

fangen innerhalb von zwei Jahren nach Beginn des Entlassungsprogramms vorzunehmen. Von dem Programm sind Gefangene, die Verbindungen zu paramilitärischen Gruppen unterhalten, die sich dem Waffenstillstand nicht angeschlossen haben bzw. von ihm wieder abrücken, ausgeschlossen.¹⁵⁴

7. Zeitplan für die Umsetzung der Friedensvereinbarung

Das Friedensabkommen sieht einen ehrgeizigen Zeitplan für die Errichtung der neuen Institutionen für Nordirland und die Durchführung der sonstigen in der Vereinbarung geregelten Reformmaßnahmen vor. Die erste Etappe ist mit der Durchführung des Referendums über die Friedensvereinbarung und die in dem Abkommen vereinbarten Änderungen der irischen Verfassung am 22. Mai und der Wahl der nordirischen Assembly am 25. Juni 1998 abgeschlossen worden. In der nächsten Phase sollen die Errichtung des Nord/Süd-Ministerrates, der gemeinsamen Nord/Süd-Exekutivbehörden mit grenzüberschreitenden Vollzugsbefugnissen, des britisch-irischen Rates und der britisch-irischen Regierungskonferenz sowie die Aufnahme der Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit durch die nordirischen Regionalinstitutionen erfolgen. Maßgeblicher Zeitpunkt ist insoweit das Inkrafttreten des neuen britisch-irischen Abkommens.¹⁵⁵ In der dritten Phase werden dann die Expertenkommissionen ihre Empfehlungen für die Reform des nordirischen Polizei- und Justizwesens vorlegen. Bis zum Frühjahr 2000, dem ins Auge gefaßten Zeitpunkt für den Abschluß der Entwaffnung der paramilitärischen Gruppen und die Entlassung der letzten wegen terroristischer Straftaten im Zusammenhang mit dem Nordirland-Konflikt einsitzenden Personen, sollen dann die Voraussetzungen für die Rückkehr zur politischen Normalität nach einem der längsten innerstaatlichen Konflikte der jüngeren europäischen Geschichte verwirklicht sein.

IV. Würdigung und Ausblick

Die Friedensvereinbarung vom 10. April 1998 stellt einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zu einer friedlichen Lösung des Nordirland-Konflikts dar. Die Vereinbarung und das zugehörige britisch-irische Abkommen definieren den verfassungsrechtlichen Status Nordirlands und legen zugleich die Voraussetzungen fest, unter denen dieser Status verändert werden kann. Dabei erkennt die irische Regierung zum ersten Mal in einem völkerrechtlich bindenden Dokument die Zugehörigkeit Nordirlands zum Vereinigten Königreich an. Die Bestimmungen in der geltenden irischen Verfassung, die den Anspruch Irlands auf das Gebiet der gesamten irischen Insel und die Ausübung staatlicher Hoheitsbefugnisse auch auf dem Gebiet der sechs nordirischen Grafschaften normierten, werden gestrichen. Im Gegenzug relativiert die britische Regierung den im Government of

¹⁵⁴ Belfast Agreement (Anm. 2), Prisoners, para. 3.

¹⁵⁵ Belfast Agreement (Anm. 2), Validation, Implementation and Review, para. 3.

Ireland Act 1920 verankerten Grundsatz der unumschränkten Souveränität des Westminster-Parlaments über Nordirland. Noch bedeutsamer erscheint indessen, daß auch der "harte Kern" der nordirischen Nationalisten in Gestalt von Sinn Féin in der Mehrparteien-Vereinbarung ausdrücklich anerkannt hat, daß die Zugehörigkeit der nordirischen Provinz zum Vereinigten Königreich dem Wunsch einer Mehrheit der dortigen Bevölkerung entspricht und nur auf demokratischem Wege beendet werden kann. Das Ziel der Nationalisten, die Vereinigung Irlands, kann folglich nicht durch die Zerstörung des politischen Systems in Nordirland, sondern nur durch die Mitwirkung in diesem System erreicht werden. Der Fortsetzung des bewaffneten Kampfes wird damit der Boden entzogen, auch wenn nationalistische Splittergruppen sicherlich noch eine Zeit lang versuchen werden, den Friedensprozeß durch neue terroristische Anschläge zu stören.

Das Friedensabkommen schafft zugleich die Grundlagen für die institutionelle Neuordnung Nordirlands und die Entstehung direkter Kooperationsbeziehungen zwischen Nordirland und der Republik Irland. Die für eine Übertragung auf die demokratisch legitimierte Regionalinstitutionen in Nordirland vorgesehenen Kompetenzen sind ihrem Umfang nach zwar begrenzt, können jedoch in dem Maß, in dem sich die nordirischen Institutionen als funktionsfähig erweisen, erweitert werden. Hierin kommt die Einsicht zum Ausdruck, daß es in der ersten Phase der Arbeit der neuen Institutionen vor allem um die Einübung demokratischer Verhaltensweisen geht, die nach dreißigjährigem Bürgerkrieg und den fünfzig vorhergehenden Jahren der Einparteienherrschaft von den antagonistischen politischen Lagern erst mühsam erlernt werden müssen. Die institutionellen Strukturen sind daher konsequent auf Integration, nicht auf Konfrontation angelegt. Dies bedeutet einen bewußten Bruch mit dem Westminster-Modell, das auf dem scharfen Gegensatz zwischen Regierung und Opposition aufbaut. Die Aufhebung des Government of Ireland Act, der von der Vorstellung der grundsätzlichen Übertragbarkeit des Westminster-Modells auf die Verhältnisse in Irland ausging, ist sinnfälliger Ausdruck dieses Paradigmenwechsels.

Allerdings enthält das Friedensabkommen auch Lücken, die für seine erfolgreiche Umsetzung Probleme aufwerfen könnten. So sieht es zwar die Einrichtung gemeinsamer Institutionen Nordirlands und der Republik Irland vor, die nicht nur Konsultativ-, sondern auch Entscheidungs- und Vollzugsbefugnisse haben sollen, überläßt die Abgrenzung ihres Tätigkeitsbereichs aber den zukünftigen Verhandlungen zwischen der irischen Regierung und der nordirischen Übergangsadministration, die nach den Wahlen am 25. Juni ihre Tätigkeit aufnehmen wird. Die Diskussion über den Umfang der mit der Republik Irland anzustrebenden Kooperation könnte zu einer ersten harten Bewährungsprobe für die Funktionsfähigkeit der auf konfessionsübergreifender Basis zusammengesetzten nordirischen Exekutive werden. Eine zweite Schwachstelle der Übereinkunft liegt in dem Fehlen verbindlicher Vorgaben für die Entwaffnung der paramilitärischen Gruppen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Parteien, die über Verbindungen zu paramilitärischen Organisationen verfügen, ihren Einfluß konsequent für eine umfassende freiwillige Entwaffnung einsetzen werden und wie weit dieser Einfluß tatsächlich

reichen wird. Ein fortbestehendes hohes Gewaltpotential könnte alle Bemühungen, in Nordirland die Voraussetzungen für ein demokratisches, gleichberechtigtes Miteinander von Protestanten und Katholiken zu schaffen, nachhaltig beeinträchtigen.

Von großer Bedeutung für den Erfolg des Friedensprozesses wird daher auch künftig die Wahrnehmung der politischen Führungsrolle durch die britische und die irische Regierung sein. Die mangelnde Kooperation zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich in den Jahrzehnten nach der irischen Teilung und die Gleichgültigkeit, mit der die britische Regierung bis 1968 die politische Entwicklung unter formeller Berufung auf die nordirische Teilautonomie dahintreiben ließ, hatten einen gewichtigen Anteil an der Zuspitzung des Konflikts Ende der sechziger Jahre. Die Friedensvereinbarung stellt sicher, daß die britische Regierung die politische Kontrolle über die Entwicklung des Friedensprozesses in der Hand behält. So bleibt die Verantwortung für Polizei und Justiz zunächst beim Nordirlandministerium. Ferner ist die britische Regierung im Rahmen der Verhandlungen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten der grenzüberschreitenden Exekutivbehörden zu konsultieren. Zugleich trifft das Abkommen Vorkehrungen für eine enge institutionelle Einbindung der irischen Regierung in den Fortgang des Friedensprozesses. Sie erhält nicht nur – erstmals seit der Teilung Irlands – die Möglichkeit, unmittelbar mit Vertretern Nordirlands im Rahmen gemeinsamer Institutionen bei der Lösung praktischer Probleme zusammenarbeiten. Sie besitzt auch ein Konsultationsrecht in Fragen betreffend Nordirland, in denen nach dem Friedensabkommen die Zuständigkeit bei der britischen Regierung verbleibt, und nimmt mit der Regierung des Vereinigten Königreichs und den Vertretern der Regionen an der Arbeit des britisch-irischen Rates teil. Die britisch-irische Zusammenarbeit ist daher auch auf der Grundlage der Friedensvereinbarung die Klammer, welche die verschiedenen Stränge des Friedensprozesses in Nordirland zusammenhält.

Summary¹⁵⁶

The Good Friday Agreement – a Turning Point in the History of Northern Ireland

Since the partition of Ireland in 1922 with the emergence of the Irish Free State in the south and the simultaneous decision of the Northern Ireland Parliament to retain its separate status under the British Government of Ireland Act of 1920, the constitutional and political history of the northern part of Ireland has been beset by two seemingly intractable problems: the relationship between North and South and the establishment of political and judicial institutions in Northern Ireland which would at least not exacerbate the

¹⁵⁶ Summary by the author.

tensions within a society deeply divided along political, religious and ethnic lines. When Ireland adopted its constitution of 1937 it maintained its claim to a national territory comprising the whole island of Ireland and the right of its parliament and government to exercise jurisdiction over the whole of that territory. The British Parliament, on the other hand, in passing the Ireland Act of 1949, which recognized that Eire had ceased to be a part of His Majesty's dominions, re-affirmed that Northern Ireland remained part of the United Kingdom and that its constitutional status could not be changed without the consent of the Parliament of Northern Ireland. At the same time, the government of Northern Ireland never came to grips with the problem of a strong nationalist minority within its borders opposed to the very idea of the existence of Northern Ireland as a separate political entity. The violence surrounding the partition of Ireland favoured the development of a siege mentality on the part of the unionist majority and led to the adoption of various emergency measures which were periodically renewed. The system of devolved government established by the Government of Ireland Act of 1920, which was closely modelled on the British system, did not provide an adequate framework for the peaceful integration of the Catholic majority. Those few elements which had been designed in order to protect the Catholic minority, such as the proportional voting system for parliamentary and local elections, were removed within the first decade.

After the breakdown of direct rule in 1972 it took some time for a coordinated Anglo-Irish approach to the problem of Northern Ireland to emerge. The basis for coordinated action was finally provided by the Hillsborough Agreement of 1985. While the Agreement did not define the precise status of Northern Ireland, it acknowledged that its present status reflected the wish of a majority of the people of Northern Ireland and could be changed only with the consent of that majority. At the same time it gave formal recognition to the right of the Irish government to present its proposals and to consult on specified matters concerning Northern Ireland. The Agreement paved the way for further bilateral negotiations on the subject of Northern Ireland which resulted in the Joint Declaration of 1993 and the Frameworks Agreement of February 1995. The latter contained detailed proposals agreed by the the two governments for future institutional arrangements in Northern Ireland. The two governments played a decisive role in the multi-party talks which started in June 1996 and culminated in the signing of the "Good Friday Agreement" on April 10, 1998, by representatives of the main political parties in Northern Ireland, including Sinn Féin, the political wing of the militant nationalists, and the Ulster Unionist Party, the main political representative of the Unionist majority.

The Belfast Agreement, which received the support of an overwhelming majority of Northern Irish voters in the referendum of May 22, is supplemented by a new British-Irish Agreement, which will replace the Agreement of 1985 and embodies the main principles agreed upon by the participants of the multi-party negotiations on a peaceful solution of the conflict. The historic breakthrough of the Agreement lies in the recognition, by the Irish government and Northern Irish nationalists, that Northern Ireland at present is a part of the United Kingdom and that this status reflects the wish of a majority of the people in Northern Ireland and can only be changed by democratic means. The Agreement also represents the acceptance, by the Unionists, that the status of Northern Ireland is open to change and a united Ireland can be brought about if this is supported by a majority of the people in Northern Ireland. Arts. 2 and 3 of the Irish Constitution are reformed in accordance with these principles, deleting any reference to Irish claims to the territory of

Northern Ireland and the exercise of jurisdiction over that territory. The United Kingdom, for its part, will repeal the Government of Ireland Act which enshrines the principle of supreme authority of the UK Parliament over Northern Ireland.

The institutional arrangements envisaged in the Agreement make sure that the future assembly and government of Northern Ireland will be truly representative of the population as a whole and accurately reflect the diversity of political aspirations and religious and ethnic allegiances within Northern Irish society. The legislative and executive powers of the regional institutions will be limited to economic and social matters in the beginning, excluding potentially explosive issues like the police and the administration of justice, but may be extended later on if Northern Irish politicians show that they can work together successfully. A North/South Ministerial Council will be set up which will possess executive powers for the implementation of agreed policies at a cross-border and all-island level in a limited number of matters whose precise scope will have to be settled by direct negotiations between the Irish government and the provisional Northern Ireland Administration after the election of the Northern Ireland Assembly on June 25. This cooperation between North and South will be complemented by the creation of a British-Irish Council for the development of relationship among the peoples in the whole of Britain and Ireland with less far-reaching powers. The Agreement also seeks to promote the effective implementation of the non-discrimination principle in Northern Ireland and a radical overhaul of the police and the administration of justice. Finally, it provides for the accelerated release of prisoners convicted of terrorist crimes in connection with the "troubles" and the decommissioning of arms held by paramilitary groups.

Whether the Agreement will work in practice remains to be seen. It confronts its first test with the constitution of the all-party executive after the elections of June 25 which will have to negotiate the details of cooperation with the Irish government within the framework of the North/South Ministerial Council, a formidable task, given the deep divisions between unionists and nationalists over the desirability of any such cooperation. Another divisive issue which will not be easily resolved concerns the disarming of paramilitary groups, some of which, including the IRA, have so often shown little inclination to surrender their arms. The continued existence of huge stocks of illegal weapons, together with the lingering distrust between the communities, could create a dangerous climate of instability, thus undermining the fragile peace process. Thus, it can safely be assumed that the peace process, if it is to survive and to gain gradual acceptance within Northern Ireland, will require the active involvement of the two British and Irish governments for some time to come.

Anhang¹⁵⁷Belfast Agreement: An Agreement reached at
the Multi-Party Talks in Northern-Ireland

CONSTITUTIONAL ISSUES

1. The participants endorse the commitment made by the British and Irish Governments that, in a new British-Irish Agreement replacing the Anglo-Irish Agreement, they will:

(i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;

(ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;

(iii) acknowledge that while a substantial section of the people in Northern Ireland share the legitimate wish of a majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and, accordingly, that Northern Ireland's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish; and that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of its people;

(iv) affirm that if, in the future, the people of the island of Ireland exercise their right of self-determination on the basis set out in sections (i) and (ii) above to bring about a united Ireland, it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish;

(v) affirm that whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos, and aspirations of both communities;

(vi) recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.

2. The participants also note that the two Governments have accordingly undertaken in the context of this comprehensive political agreement, to propose and support changes in,

¹⁵⁷ CM 3883 (Belfast Agreement).

respectively, the Constitution of Ireland and in British legislation relating to the constitutional status of Northern Ireland.

ANNEX A

DRAFT CLAUSES / SCHEDULES FOR INCORPORATION IN BRITISH LEGISLATION

1. (1) It is hereby declared that Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section in accordance with Schedule 1.

(2) But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Government of Ireland.

2. The Government of Ireland Act 1920 is repealed; and this Act shall have effect notwithstanding any other previous enactment.

SCHEDULE 1

POLLS FOR THE PURPOSE OF SECTION 1

1. The Secretary of State may by order direct the holding of a poll for the purposes of section 1 on a date specified in the order.

2. Subject to paragraph 3, the Secretary of State shall exercise the power under paragraph 1 if at any time it appears likely to him that a majority of those voting would express a wish that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland.

3. The Secretary of State shall not make an order under paragraph 1 earlier than seven years after the holding of a previous poll under this Schedule.

4. (Remaining paragraphs along the lines of paragraphs 2 and 3 of existing Schedule 1 to 1973 Act.)

ANNEX B

IRISH GOVERNMENT DRAFT LEGISLATION TO AMEND THE CONSTITUTION

Add to Article 29 the following sections:

7.

1. The State may consent to be bound by the British-Irish Agreement done at Belfast on the day of 1998, hereinafter called the Agreement.

2. Any institution established by or under the Agreement may exercise the powers and functions thereby conferred on it in respect of all or any part of the island of Ireland notwithstanding any other provision of this Constitution conferring a like power or function on any person or any organ of State appointed under or created or established by or under this Constitution. Any power or function conferred on such an institution in relation to the settlement or resolution of disputes or controversies may be in addition to or in substitution for any like power or function conferred by this Constitution on any such person or organ of State as aforesaid.

3. If the Government declare that the State has become obliged, pursuant to the Agreement, to give effect to the amendment of this Constitution referred to therein, then, notwithstanding Article 46 hereof, this Constitution shall be amended as follows:

i. the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the Irish text:

“2. [Irish text to be inserted here]

3. [Irish text to be inserted here]”

ii. the following Articles shall be substituted for Articles 2 and 3 of the English text:

“Article 2

It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage.

Article 3

1. It is the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of application as the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.

2. Institutions with executive powers and functions that are shared between those jurisdictions may be established by their respective responsible authorities for stated purposes and may exercise powers and functions in respect of all or any part of the island.”

iii. the following section shall be added to the Irish text of this Article:

“8. [Irish text to be inserted here]”

and

iv. the following section shall be added to the English text of this Article:

“8. The State may exercise extra-territorial jurisdiction in accordance with the generally recognised principles of international law.”

4. If a declaration under this section is made, this subsection and subsection 3, other than the amendment of this Constitution effected thereby, and subsection 5 of this section shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter, but notwithstanding such omission this section shall continue to have the force of law.

5. If such a declaration is not made within twelve months of this section being added to this Constitution or such longer period as may be provided for by law, this section shall cease to have effect and shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter.

STRAND ONE

DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN NORTHERN IRELAND

1. This agreement provides for a democratically elected Assembly in Northern Ireland which is inclusive in its membership, capable of exercising executive and legislative authority, and subject to safeguards to protect the rights and interests of all sides of the community.

The Assembly

2. A 108-member Assembly will be elected by PR(STV) from existing Westminster constituencies.

3. The Assembly will exercise full legislative and executive authority in respect of those matters currently within the responsibility of the six Northern Ireland Government Departments, with the possibility of taking on responsibility for other matters as detailed elsewhere in this agreement.

4. The Assembly – operating where appropriate on a cross-community basis – will be the prime source of authority in respect of all devolved responsibilities.

Safeguards

5. There will be safeguards to ensure that all sections of the community can participate and work together successfully in the operation of these institutions and that all sections of the community are protected, including:

(a) allocations of Committee Chairs, Ministers and Committee membership in proportion to party strengths;

(b) the European Convention on Human Rights (ECHR) and any Bill of Rights for Northern Ireland supplementing it, which neither the Assembly nor public bodies can infringe, together with a Human Rights Commission;

(c) arrangements to provide that key decisions and legislation are proofed to ensure that they do not infringe the ECHR and any Bill of Rights for Northern Ireland;

(d) arrangements to ensure key decisions are taken on a cross-community basis;

(i) either parallel consent, i.e. a majority of those members present and voting, including a majority of the unionist and nationalist designations present and voting;

(ii) or a weighted majority (60%) of members present and voting, including at least 40% of each of the nationalist and unionist designations present and voting.

Key decisions requiring cross-community support will be designated in advance, including election of the Chair of the Assembly, the First Minister and Deputy First Minister, standing orders and budget allocations. In other cases such decisions could be triggered by a petition of concern brought by a significant minority of Assembly members (30/108).

(e) an Equality Commission to monitor a statutory obligation to promote equality of opportunity in specified areas and parity of esteem between the two main communities, and to investigate individual complaints against public bodies.

Operation of the Assembly

6. At their first meeting, members of the Assembly will register a designation of identity – nationalist, unionist or other – for the purposes of measuring cross-community support in Assembly votes under the relevant provisions above.

7. The Chair and Deputy Chair of the Assembly will be elected on a cross-community basis, as set out in paragraph 5(d) above.

8. There will be a Committee for each of the main executive functions of the Northern Ireland Administration. The Chairs and Deputy Chairs of the Assembly Committees will be allocated proportionally, using the d'Hondt system. Membership of the Committees will be in broad proportion to party strengths in the Assembly to ensure that the opportunity of Committee places is available to all members.

9. The Committees will have a scrutiny, policy development and consultation role with respect to the Department with which each is associated, and will have a role in initiation of legislation. They will have the power to:

- consider and advise on Departmental budgets and Annual Plans in the context of the overall budget allocation;
- approve relevant secondary legislation and take the Committee stage of relevant primary legislation;
- call for persons and papers;
- initiate enquiries and make reports;
- consider and advise on matters brought to the Committee by its Minister.

10. Standing Committees other than Departmental Committees may be established as may be required from time to time.

11. The Assembly may appoint a special Committee to examine and report on whether a measure or proposal for legislation is in conformity with equality requirements, including the ECHR/Bill of Rights. The Committee shall have the power to call people and papers to assist in its consideration of the matter. The Assembly shall then consider the report of the Committee and can determine the matter in accordance with the cross-community consent procedure.

12. The above special procedure shall be followed when requested by the Executive Committee, or by the relevant Departmental Committee, voting on a cross-community basis.

13. When there is a petition of concern as in 5(d) above, the Assembly shall vote to determine whether the measure may proceed without reference to this special procedure. If this fails to achieve support on a cross-community basis, as in 5(d) (i) above, the special procedure shall be followed.

Executive Authority

14. Executive authority to be discharged on behalf of the Assembly by a First Minister and Deputy First Minister and up to ten Ministers with Departmental responsibilities.

15. The First Minister and Deputy First Minister shall be jointly elected into office by the Assembly voting on a cross-community basis, according to 5(d) (i) above.

16. Following the election of the First Minister and Deputy First Minister, the posts of Ministers will be allocated to parties on the basis of the d'Hondt system by reference to the number of seats each party has in the Assembly.

17. The Ministers will constitute an Executive Committee, which will be convened, and presided over, by the First Minister and Deputy First Minister.

18. The duties of the First Minister and Deputy First Minister will include, inter alia, dealing with and co-ordinating the work of the Executive Committee and the response of the Northern Ireland administration to external relationships.

19. The Executive Committee will provide a forum for the discussion of, and agreement on, issues which cut across the responsibilities of two or more Ministers, for prioritising executive and legislative proposals and for recommending a common position where necessary (e.g. in dealing with external relationships).

20. The Executive Committee will seek to agree each year, and review as necessary, a programme incorporating an agreed budget linked to policies and programmes, subject to approval by the Assembly, after scrutiny in Assembly Committees, on a cross-community basis.

21. A party may decline the opportunity to nominate a person to serve as a Minister or may subsequently change its nominee.

22. All the Northern Ireland Departments will be headed by a Minister. All Ministers will liaise regularly with their respective Committee.

23. As a condition of appointment, Ministers, including the First Minister and Deputy First Minister, will affirm the terms of a Pledge of Office (Annex A) undertaking to discharge effectively and in good faith all the responsibilities attaching to their office.

24. Ministers will have full executive authority in their respective areas of responsibility, within any broad programme agreed by the Executive Committee and endorsed by the Assembly as a whole.

25. An individual may be removed from office following a decision of the Assembly taken on a cross-community basis, if (s)he loses the confidence of the Assembly, voting on a cross-community basis, for failure to meet his or her responsibilities including, inter alia, those set out in the Pledge of Office. Those who hold office should use only democratic, non-violent means, and those who do not should be excluded or removed from office under these provisions.

Legislation

26. The Assembly will have authority to pass primary legislation for Northern Ireland in devolved areas, subject to:

(a) the ECHR and any Bill of Rights for Northern Ireland supplementing it which, if the courts found to be breached, would render the relevant legislation null and void;

(b) decisions by simple majority of members voting, except when decision on a cross-community basis is required;

(c) detailed scrutiny and approval in the relevant Departmental Committee;

(d) mechanisms, based on arrangements proposed for the Scottish Parliament, to ensure suitable co-ordination, and avoid disputes, between the Assembly and the Westminster Parliament;

(e) option of the Assembly seeking to include Northern Ireland provisions in United Kingdom-wide legislation in the Westminster Parliament, especially on devolved issues where parity is normally maintained (e.g. social security, company law).

27. The Assembly will have authority to legislate in reserved areas with the approval of the Secretary of State and subject to Parliamentary control.

28. Disputes over legislative competence will be decided by the Courts.

29. Legislation could be initiated by an individual, a Committee or a Minister.

Relations with other institutions

30. Arrangements to represent the Assembly as a whole, at Summit level and in dealings with other institutions, will be in accordance with paragraph 18, and will be such as to ensure cross-community involvement.

31. Terms will be agreed between appropriate Assembly representatives and the Government of the United Kingdom to ensure effective co-ordination and input by Ministers to national policy-making, including on EU issues.

32. Role of Secretary of State:

(a) to remain responsible for NIO matters not devolved to the Assembly, subject to regular consultation with the Assembly and Ministers;

(b) to approve and lay before the Westminster Parliament any Assembly legislation on reserved matters;

(c) to represent Northern Ireland interests in the United Kingdom Cabinet;

(d) to have the right to attend the Assembly at their invitation.

33. The Westminster Parliament (whose power to make legislation for Northern Ireland would remain unaffected) will:

(a) legislate for non-devolved issues, other than where the Assembly legislates with the approval of the Secretary of State and subject to the control of Parliament;

(b) to legislate as necessary to ensure the United Kingdom's international obligations are met in respect of Northern Ireland;

(c) scrutinise, including through the Northern Ireland Grand and Select Committees, the responsibilities of the Secretary of State.

34. A consultative Civic Forum will be established. It will comprise representatives of the business, trade union and voluntary sectors, and such other sectors as agreed by the First Minister and the Deputy First Minister. It will act as a consultative mechanism on social, economic and cultural issues. The First Minister and the Deputy First Minister will by agreement provide administrative support for the Civic Forum and establish guidelines for the selection of representatives to the Civic Forum.

Transitional Arrangements

35. The Assembly will meet first for the purpose of organisation, without legislative or executive powers, to resolve its standing orders and working practices and make preparations for the effective functioning of the Assembly, the British-Irish Council and the North/South Ministerial Council and associated implementation bodies. In this transitional period, those members of the Assembly serving as shadow Ministers shall affirm their commitment to non-violence and exclusively peaceful and democratic means and their opposition to any use or threat of force by others for any political purpose; to work in good faith to bring the new arrangements into being; and to observe the spirit of the Pledge of Office applying to appointed Ministers.

Review

36. After a specified period there will be a review of these arrangements, including the details of electoral arrangements and of the Assembly's procedures, with a view to agreeing any adjustments necessary in the interests of efficiency and fairness.

(...)

STRAND TWO

NORTH/SOUTH MINISTERIAL COUNCIL

1. Under a new British/Irish Agreement dealing with the totality of relationships, and related legislation at Westminster and in the Oireachtas, a North/South Ministerial Council to be established to bring together those with executive responsibilities in Northern Ireland and the Irish Government, to develop consultation, co-operation and action within the island of Ireland – including through implementation on an all-island and cross-border basis – on matters of mutual interest within the competence of the Administrations, North and South.

2. All Council decisions to be by agreement between the two sides. Northern Ireland to be represented by the First Minister, Deputy First Minister and any relevant Ministers, the Irish Government by the Taoiseach and relevant Ministers, all operating in accordance with the rules for democratic authority and accountability in force in the Northern Ireland Assembly and the Oireachtas respectively. Participation in the Council to be one of the essential responsibilities attaching to relevant posts in the two Administrations. If a holder of a relevant post will not participate normally in the Council, the Taoiseach in the case of the Irish Government and the First and Deputy First Minister in the case of the Northern Ireland Administration to be able to make alternative arrangements.

3. The Council to meet in different formats:

(i) in plenary format twice a year, with Northern Ireland representation led by the First Minister and Deputy First Minister and the Irish Government led by the Taoiseach;

(ii) in specific sectoral formats on a regular and frequent basis with each side represented by the appropriate Minister;

(iii) in an appropriate format to consider institutional or cross-sectoral matters (including in relation to the EU) and to resolve disagreement.

4. Agendas for all meetings to be settled by prior agreement between the two sides, but it will be open to either to propose any matter for consideration or action.

5. The Council:

(i) to exchange information, discuss and consult with a view to co-operating on matters of mutual interest within the competence of both Administrations, North and South;

(ii) to use best endeavours to reach agreement on the adoption of common policies, in areas where there is a mutual cross-border and all-island benefit, and which are within the competence of both Administrations, North and South, making determined efforts to overcome any disagreements;

(iii) to take decisions by agreement on policies for implementation separately in each jurisdiction, in relevant meaningful areas within the competence of both Administrations, North and South;

(iv) to take decisions by agreement on policies and action at an all-island and cross-border level to be implemented by the bodies to be established as set out in paragraphs 8 and 9 below.

6. Each side to be in a position to take decisions in the Council within the defined authority of those attending, through the arrangements in place for co-ordination of executive functions within each jurisdiction. Each side to remain accountable to the

Assembly and Oireachtas respectively, whose approval, through the arrangements in place on either side, would be required for decisions beyond the defined authority of those attending.

7. As soon as practically possible after elections to the Northern Ireland Assembly, inaugural meetings will take place of the Assembly, the British/Irish Council and the North/South Ministerial Council in their transitional forms. All three institutions will meet regularly and frequently on this basis during the period between the elections to the Assembly, and the transfer of powers to the Assembly in order to establish their *modus operandi*.

8. During the transitional period between the elections to the Northern Ireland Assembly and the transfer of power to it, representatives of the Northern Ireland transitional Administration and the Irish Government operating in the North/South Ministerial Council will undertake a work programme, in consultation with the British Government, covering at least 12 subject areas, with a view to identifying and agreeing by 31 October 1998 areas where co-operation and implementation for mutual benefit will take place. Such areas may include matters in the list set out in the Annex.

9. As part of the work programme, the Council will identify and agree at least 6 matters for co-operation and implementation in each of the following categories:

(i) Matters where existing bodies will be the appropriate mechanisms for co-operation in each separate jurisdiction;

(ii) Matters where the co-operation will take place through agreed implementation bodies on a cross-border or all-island level.

10. The two Governments will make necessary legislative and other enabling preparations to ensure, as an absolute commitment, that these bodies, which have been agreed as a result of the work programmed, function at the time of the inception of the British-Irish Agreement and the transfer of powers, with legislative authority for these bodies transferred to the Assembly as soon as possible thereafter. Other arrangements for the agreed co-operation will also commence contemporaneously with the transfer of powers to the Assembly.

11. The implementation bodies will have a clear operational remit. They will implement on an all-island and cross-border basis policies agreed in the Council.

12. Any further development of these arrangements to be by agreement in the Council and with the specific endorsement of the Northern Ireland Assembly and Oireachtas, subject to the extent of the competences and responsibility of the two Administrations.

13. It is understood that the North/South Ministerial Council and the Northern Ireland Assembly are mutually inter-dependent, and that one cannot successfully function without the other.

14. Disagreements within the Council to be addressed in the format described at paragraph 3(iii) above or in the plenary format. By agreement between the two sides, experts could be appointed to consider a particular matter and report.

15. Funding to be provided by the two Administrations on the basis that the Council and the implementation bodies constitute a necessary public function.

16. The Council to be supported by a standing joint Secretariat, staffed by members of the Northern Ireland Civil Service and the Irish Civil Service.

17. The Council to consider the European Union dimension of relevant matters, including the implementation of EU policies and programmes and proposals under consid-

eration in the EU framework. Arrangements to be made to ensure that the views of the Council are taken into account and represented appropriately at relevant EU meetings.

18. The Northern Ireland Assembly and the Oireachtas to consider developing a joint parliamentary forum, bringing together equal numbers from both institutions for discussion of matters of mutual interest and concern.

19. Consideration to be given to the establishment of an independent consultative forum appointed by the two Administrations, representative of civil society, comprising the social partners and other members with expertise in social, cultural, economic and other issues.

ANNEX

Areas for North/South co-operation and implementation may include the following:

1. Agriculture – animal and plant health.
2. Education – teacher qualifications and exchanges.
3. Transport – strategic transport planning.
4. Environment – environmental protection pollution, water quality, and waste management.
5. Waterways – inland waterways.
6. Social Security/Social Welfare – entitlements of cross-border workers and fraud control.
7. Tourism – promotion, marketing, research, and product development.
8. Relevant EU Programmes such as SPPR, INTERREG, Leader II and their successors.
9. Inland Fisheries.
10. Aquaculture and marine matters.
11. Health: accident and emergency services and other related cross-border issues.
12. Urban and rural development.

Others to be considered by the shadow North/South Council.

STRAND THREE

BRITISH-IRISH COUNCIL

1. A British-Irish Council (BIC) will be established under a new British-Irish Agreement to promote the harmonious and mutually beneficial development of the totality of relationships among the peoples of these islands.

2. Membership of the BIC will comprise representatives of the British and Irish Governments, devolved institutions in Northern Ireland, Scotland and Wales, when established, and, if appropriate, elsewhere in the United Kingdom, together with representatives of the Isle of Man and the Channel Islands.

3. The BIC will meet in different formats: at summit level, twice per year; in specific sectoral formats on a regular basis, with each side represented by the appropriate Minister; in an appropriate format to consider cross-sectoral matters.

4. Representatives of members will operate in accordance with whatever procedures for democratic authority and accountability are in force in their respective elected institutions.

5. The BIC will exchange information, discuss, consult and use best endeavours to reach agreement on co-operation on matters of mutual interest within the competence of the relevant Administrations. Suitable issues for early discussion in the BIC could include transport links, agricultural issues, environmental issues, cultural issues, health issues, education issues and approaches to EU issues. Suitable arrangements to be made for practical co-operation on agreed policies.

6. It will be open to the BIC to agree common policies or common actions. Individual members may opt not to participate in such common policies and common action.

7. The BIC normally will operate by consensus. In relation to decisions on common policies or common actions, including their means of implementation, it will operate by agreement of all members participating in such policies or actions.

8. The members of the BIC, on a basis to be agreed between them, will provide such financial support as it may require.

9. A secretariat for the BIC will be provided by the British and Irish Governments in coordination with officials of each of the other members.

10. In addition to the structures provided for under this agreement, it will be open to two or more members to develop bilateral or multilateral arrangements between them. Such arrangements could include, subject to the agreement of the members concerned, mechanisms to enable consultation, co-operation and joint decision-making on matters of mutual interest; and mechanisms to implement any joint decisions they may reach. These arrangements will not require the prior approval of the BIC as a whole and will operate independently of it.

11. The elected institutions of the members will be encouraged to develop interparliamentary links, perhaps building on the British-Irish Interparliamentary Body.

12. The full membership of the BIC will keep under review the workings of the Council, including a formal published review at an appropriate time after the Agreement comes into effect, and will contribute as appropriate to any review of the overall political agreement arising from the multi-party negotiations.

BRITISH-IRISH INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE

1. There will be a new British-Irish Agreement dealing with the totality of relationships. It will establish a standing British-Irish Intergovernmental Conference, which will subsume both the Anglo-Irish Intergovernmental Council and the Intergovernmental Conference established under the 1985 Agreement.

2. The Conference will bring together the British and Irish Governments to promote bilateral co-operation at all levels on all matters of mutual interest within the competence of both Governments.

3. The Conference will meet as required at Summit level (Prime Minister and Taoiseach). Otherwise, Governments will be represented by appropriate Ministers. Advisers, including police and security advisers, will attend as appropriate.

4. All decisions will be by agreement between both Governments. The Governments will make determined efforts to resolve disagreements between them. There will be no derogation from the sovereignty of either Government.

5. In recognition of the Irish Government's special interest in Northern Ireland and of the extent to which issues of mutual concern arise in relation to Northern Ireland, there will be regular and frequent meetings of the Conference concerned with non-devolved Northern Ireland matters, on which the Irish Government may put forward views and proposals. These meetings, to be co-chaired by the Minister for Foreign Affairs and the Secretary of State for Northern Ireland, would also deal with all-island and cross-border co-operation on non-devolved issues.

6. Co-operation within the framework of the Conference will include facilitation of cooperation in security matters. The Conference also will address, in particular, the areas of rights, justice, prisons and policing in Northern Ireland (unless and until responsibility is devolved to a Northern Ireland administration) and will intensify co-operation between the two Governments on the all-island or cross-border aspects of these matters.

7. Relevant executive members of the Northern Ireland Administration will be involved in meetings of the Conference, and in the reviews referred to in paragraph 9 below to discuss non-devolved Northern Ireland matters.

8. The Conference will be supported by officials of the British and Irish Governments, including by a standing joint Secretariat of officials dealing with non-devolved Northern Ireland matters.

9. The Conference will keep under review the workings of the new British-Irish Agreement and the machinery and institutions established under it, including a formal published review three years after the Agreement comes into effect. Representatives of the Northern Ireland Administration will be invited to express views to the Conference in this context. The Conference will contribute as appropriate to any review of the overall political agreement arising from the multi-party negotiations but will have no power to override the democratic arrangements set up by this Agreement.

(...)

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND AND THE GOVERNMENT OF IRELAND

The British and Irish Governments:

Welcoming the strong commitment to the Agreement reached on 10th April 1998 by themselves and other participants in the multi-party talks and set out in Annex 1 to this Agreement (hereinafter "the Multi-Party Agreement");

Considering that the Multi-Party Agreement offers an opportunity for a new beginning in relationships within Northern Ireland, within the island of Ireland and between the peoples of these islands;

Wishing to develop still further the unique relationship between their peoples and the close co-operation between their countries as friendly neighbours and as partners in the European Union;

Reaffirming their total commitment to the principles of democracy and non-violence which have been fundamental to the multi-party talks;

Reaffirming their commitment to the principles of partnership, equality and mutual respect and to the protection of civil, political, social, economic and cultural rights in their respective jurisdictions;

Have agreed as follows:

ARTICLE 1

The two Governments:

(i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;

(ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;

(iii) acknowledge that while a substantial section of the people in Northern Ireland share the legitimate wish of a majority of the people of the island of Ireland for a united Ireland, the present wish of a majority of the people of Northern Ireland, freely exercised and legitimate, is to maintain the Union and accordingly, that Northern Ireland's status as part of the United Kingdom reflects and relies upon that wish; and that it would be wrong to make any change in the status of Northern Ireland save with the consent of a majority of its people;

(iv) affirm that, if in the future, the people of the island of Ireland exercise their right of self-determination on the basis set out in sections (i) and (ii) above to bring about a united Ireland, it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish;

(v) affirm that whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos and aspirations of both communities;

(vi) recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.

ARTICLE 2

The two Governments affirm their solemn commitment to support, and where appropriate implement, the provisions of the Multi-Party Agreement. In particular there shall be established in accordance with the provisions of the Multi-Party Agreement immediately on the entry into force of this Agreement, the following institutions:

- (i) a North/South Ministerial Council;
- (ii) the implementation bodies referred to in paragraph 9 (ii) of the section entitled "Strand Two" of the Multi-Party Agreement;
- (iii) a British-Irish Council;
- (iv) a British-Irish Intergovernmental Conference.

ARTICLE 3

(1) This Agreement shall replace the Agreement between the British and Irish Governments done at Hillsborough on 15th November 1985 which shall cease to have effect on entry into force of this Agreement.

(2) The Intergovernmental Conference established by Article 2 of the aforementioned Agreement done on 15th November 1985 shall cease to exist on entry into force of this Agreement.

ARTICLE 4

(1) It shall be a requirement for entry into force of this Agreement that:

(a) British legislation shall have been enacted for the purpose of implementing the provisions of Annex A to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement;

(b) the amendments to the Constitution of Ireland set out in Annex B to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement shall have been approved by Referendum;

(c) such legislation shall have been enacted as may be required to establish the institutions referred to in Article 2 of this Agreement.

(2) Each Government shall notify the other in writing of the completion, so far as it is concerned, of the requirements for entry into force of this Agreement. This Agreement shall enter into force on the date of the receipt of the later of the two notifications.

(3) Immediately on entry into force of this Agreement, the Irish Government shall ensure that the amendments to the Constitution of Ireland set out in Annex B to the section entitled "Constitutional Issues" of the Multi-Party Agreement take effect.

In witness thereof the undersigned, being duly authorised thereto by the respective Governments, have signed this Agreement.

Done in two originals at Belfast on the 10th day of April 1998.

For the Government
of the United Kingdom of
Great Britain and Northern
Ireland

For the Government
of Ireland

(...)

ANNEX 2**Declaration on the Provisions of Paragraph (vi) of Article 1 in Relationship to Citizenship**

The British and Irish Governments declare that it is their joint understanding that the term "the people of Northern Ireland" in paragraph (vi) of Article 1 of this Agreement means, for the purposes of giving effect to this provision, all persons born in Northern Ire-

land and having, at the time of their birth, at least one parent who is a British citizen, an Irish citizen or is otherwise entitled to reside in Northern Ireland without any restriction on their period of residence.

Printed in the UK for The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office
Dd 5068014 4/98 76368 Job No. J0045637