

DAS KOSOVO-PROBLEM UND MAKEDONIEN - STRATEGIEN FÜR DEN SÜDLICHEN BALKAN

Marie-Janine CALIC

Makedonien gilt als Musterbeispiel erfolgreicher internationaler Konfliktprävention. Als einzige jugoslawische Teilrepublik erreichte der kleine Vielvölkerstaat ohne kriegerische Auseinandersetzungen die Unabhängigkeit. Latente ethnische Spannungen sowie gravierende ökonomische und politische Probleme überschatteten jedoch die im großen und ganzen erfreuliche Bilanz der siebenjährigen Selbständigkeit. Zudem hat der serbisch-albanische Krieg im Kosovo neue Konflikte geschürt. Nach dem klaren Sieg der national-orientierten Parteien bei den jüngsten Parlamentswahlen bleibt jetzt abzuwarten, inwieweit Makedonien inmitten eines turbulenten regionalen Umfeldes seine Vorbildfunktion für den Balkan aufrecht erhalten kann.

I. Hintergrund

I.1. Politischer Neuanfang

Makedonien, das am 25. Januar 1991 seine Unabhängigkeit erklärte, ist die einzige jugoslawische Teilrepublik, die beim Zerfall Jugoslawiens von kriegerischen Verwicklungen verschont blieb. Nach der von der EU überwachten Bevölkerungszählung von 1994 leben 1,937 Millionen Menschen in dem südlichsten jugoslawischen Nachfolgestaat. 66,5% sind slawische Makedonen, 22,9% Albaner, die übrigen sind Serben (2%), Roma (2,3%), Türken (4%) und andere Nationalitäten (2,3%).

Wegen anhaltenden griechischen Widerstandes wurde die Unabhängigkeit Makedoniens erst 1993 von den EU-Staaten anerkannt. Die Anerkennung seines selbstgewählten Staatsnamens blieb ihm dagegen bis heute verwehrt. Am 8. April 1993 wurde die kleine Republik unter dem provisorischen Namen "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" (FYROM) in die Vereinten Nationen aufgenommen.

Seit den ersten Mehrparteienwahlen 1990 wurde Makedonien acht Jahre lang von einer sozialdemokratisch geführten Koalition regiert. Durch die Parlamentswahlen vom 18. Oktober und 1. November 1998 ist die praktisch seit Ende des Zweiten Weltkrieges bestehende Herrschaft der Sozialisten und Sozialdemokraten durch den deutlichen Sieg der national-orientierten Inneren Makedonischen Revolutionären Organisation (VMRO-DPMNE) zu Ende gegangen. Es handelte sich um die zweite Parlamentswahl nach der Unabhängigkeit Makedoniens, die dritte seit Einführung des Mehrparteiensystems.

Die Parteienlandschaft ist – wie Makedonien selbst – überwiegend ethnisch gegliedert. Auf makedonischer Seite stehen sich zwei Parteien-Blöcke gegenüber: die beiden (ehemaligen) Regierungsparteien Sozialdemokratische Union Makedoniens (SDSM) und Sozialistische Partei (SPM) auf der einen Seite sowie andererseits die konservative und national-orientierten Oppositionsparteien Innere Makedonische Revolutionäre Organisation (VMRO-DPMNE), die Demokratische Alternative (DA) und die Liberal-Demokratische Partei (LDP). Bei den vorletzten Wahlen (1994) hatte die SDSM nicht zuletzt wegen des Wahlboykotts ihrer stärksten Konkurrentin VMRO-DPMNE eine komfortable Mehrheit im Parlament errungen. Seither waren die politischen Beziehungen zwischen der sozialdemokratisch dominierten Regierung und der national-konservativen Opposition gespannt und von gegenseitigem Mißtrauen geprägt.

Auf Seiten der Albaner kandidierten die bislang mitregierende Partei für Demokratische Prosperität (PDP) und die oppositionelle Demokratische Partei (DPA), die aus wahltaktischen Gründen eine Koalition gebildet hatten. Die Partei für Demokratische Prosperität ist am 5. April 1990 in Tetovo als größte von insgesamt vier Albaner-Parteien gegründet worden. Als Koalitionspartnerin der Sozialdemokraten war sie seit 1990 durchgängig mit zuletzt mit fünf Ministern an der Regierung beteiligt. Im Frühjahr 1994 spaltete sich eine als radikaler geltende Fraktion unter Arben Xhaferi von der PDP ab und gründete eine eigene Partei, die sich Demokratische Partei der Albaner (DPA) nennt. Während die größere Albaner-Partei, die Partei für Demokratische Prosperität (PDP) unter Abdurrahman Aliti, auf die Wahrnehmung der albanischen Interessen im Rahmen der existierenden politischen Strukturen setzte, nahm die DPA einen erheblich kritischeren Standpunkt gegenüber der Regierung ein. Sie favorisierte den Aufbau paralleler Institutionen sowie die Einführung einer Territorialautonomie in den albanischen Siedlungsgebieten. Die Ereignisse im Kosovo haben zu einer Annäherung dieser beiden Parteien geführt. Sie schlossen ein Wahlbündnis, um eine bessere Repräsentanz ihrer Volksgruppe im Parlament zu gewährleisten.

Wichtigstes Wahlkampfthema war bei den makedonischen Parteien die ökonomische Lage. Sie hatten sich zuvor darauf geeinigt, angesichts der wachsenden ethnischen Spannungen im Land die Albaner-Frage im Wahlkampf nicht zu thematisieren. Regierungsparteien und Opposition machten im Zusammenhang mit der Senkung der Arbeitslosigkeit und der Anziehung ausländischen Kapitals zum Teil recht abenteuerliche Versprechungen. Die Albaner konzentrierten ihren Wahlkampf dagegen auf ihre bekannten Forderungen: Anerkennung von Albanisch als offizielle Staatssprache, Legitimierung der albanischen Universität in Tetovo und Abbau der ethnischen Diskriminierung (vgl. ausführlich weiter unten!).

Die jüngste Wahl 1998 hat die Machtverhältnisse in Makedonien auf den Kopf gestellt. Das Oppositionsbündnis unter Ljubco Georgievski von VMRO-DPMNE und der DA Vasil Tupurkovskis errang 62 von 120 Mandaten im Parlament (49 bzw. 13 Sitze). Demgegenüber erhielten die regierenden Sozialdemokraten (SDSM) unter Ex-Premierminister Branko Crvenkovski lediglich noch 27 Sitze (gegenüber 62 im Jahre 1994). Die Sozialistische Partei gewann 2, die Liberale Partei 4, und die Union der Roma 1 Mandat. Die verbündeten Albanerparteien erhielten 25 Sitze (14 die PDP und 11 die DPA).

An der am 30. November 1998 gebildeten neuen Regierung unter Premierminister Ljubco Georgievski beteiligen sich die VMRO-DPMNE, die DA und die Albanerpartei DPA. Diese hatte bereits seit 1996 auf lokaler Ebene mit der VMRO-DPMNE kooperiert. Auch ohne die DPA hätten die beiden makedonischen Parteien aber eine Mehrheit im Parlament. In der Regierung ist die VMRO-DPMNE mit 14, die DA mit 8 und die DPA mit 5 Ministern vertreten.

Ljubco Georgievski hat bewußt - wenn auch auf Druck der internationalen Gemeinschaft - eine albanische Partei in die Regierung aufgenommen und dies damit begründet, daß damit erstens dem Wunsch des Auslandes entsprochen werde und zweitens ein Beitrag zu Sicherheit und Stabilität des Landes geleistet werde. Die neue Regierung will den ökonomischen Problemen vorrangige Aufmerksamkeit widmen, während sie zur Lösung der "albanischen Frage" beharrlich schweigt.

I.2. Die "albanische Frage"

Die "albanische Frage" umschreibt Makedoniens gefährlichstes internes Konfliktpotential. Seit der Unabhängigkeitserklärung Makedoniens 1991 hat die Frage der Nationalitätenrechte die innenpolitische Agenda bestimmt. Die Albaner, die vorwiegend in Skopje und im Westen des Landes leben, nahe der Grenzen zu Kosovo und Albanien, behaupten, daß sie mit 30-40% einen deutlich höheren Prozentsatz an der Einwohnerschaft Makedoniens stellen als offiziell

ausgewiesen. Daraus leiten sie den Anspruch auf weitreichende Nationalitätenrechte ab. Zu ihren bis heute unerfüllten Hauptforderungen zählen:

- Anerkennung der Albaner als konstituierende Nation in der makedonischen Verfassung. Die Albaner wenden sich gegen die Verfassungs-Präambel, nach der Makedonien als Nationalstaat des makedonischen Volkes bezeichnet wird, während Albaner, Türken, Walachen und Roma als Nationalitäten (=Minderheiten) bezeichnet werden.
- Gleichberechtigter Status des Albanischen neben der makedonischen Staatssprache. Artikel 7 der Verfassung erklärt Makedonisch zur alleinigen Staatssprache. Albanisch ist jedoch auf lokaler Ebene als Amtssprache zugelassen (in Gemeinden mit signifikanter Minderheitsbevölkerung).
- Reform des Staatsbürgerschaftsrecht. Das Staatsbürger-Gesetz vom Oktober 1992 fordert einen Mindest-Aufenthalt von 15 Jahren in Makedonien vor Erteilung der makedonischen Staatsbürgerschaft. Damit sind viele Zuwanderer aus Albanien und der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) vorerst von der Aufnahme in die Staatsbürgerschaft ausgeschlossen.
- Legalisierung der albanischen Universität in Tetovo. Skopje gewährt Grund- und Mittelschulbildung, jedoch - mit Ausnahme der pädagogischen Fakultät - keine universitäre Ausbildung in albanischer Sprache. Ende 1994 wurde deshalb in Tetovo private albanische Universität gegründet. Diese wurde für verfassungswidrig erklärt und von der Polizei geschlossen. Fadil Sulejmani, der Rektor, wurde verhaftet. Bis heute wurde die Universität nicht offiziell anerkannt.
- Angemessene Repräsentation in Militär, Polizei und öffentlicher Verwaltung. Verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil sind die Albaner insbesondere in höheren Offiziersrängen, in der öffentlichen Verwaltung und in der Polizei unterrepräsentiert, wobei jedoch unklar ist, inwieweit dies auf Diskriminierung oder andere Gründe (etwa unterschiedliche Bildungsniveaus, Berufsorientierungen usw.) zurückzuführen ist. Albanische Politiker fordern, den Anteil ihres Volkes in diesen Sektoren angemessen zu erhöhen.
- Änderung des Wahlgesetzes. Nach dem alten Wahlgesetz (gültig bis zu den Parlamentswahlen 1994) wurden die 120 Parlamentsabgeordneten in den Wahlkreisen direkt nach dem Mehrheitsprinzip gewählt, die albanischen Kandidaten hatten deshalb in vielen Wahlkreisen keine Chance. In den Kommunalwahlen 1996 wurde nach einem gemischten System gewählt: die Gemeinderäte wurden nach dem Verhältnis-, die Bürgermeister nach dem Mehrheitswahlrecht bestimmt. Dies hat die Beteiligung der Albaner an der gemeindlichen Selbstverwaltung erhöht. Nach dem neuen Wahlgesetz für die Parlamentswahlen 1998 wurden 85 Sitze nach dem Mehrheitsprinzip, 35 nach dem Verhältniswahlrecht vergeben. Dadurch wurde den Albanern eine bessere Repräsentation im Parlament gesichert. Kritikwürdig ist aber immer noch der Zuschnitt der Wahlkreise, der die makedonischen Parteien begünstigt (in albanischen Siedlungsgebieten besteht ein Wahlkreis aus durchschnittlich 20.000 Wahlberechtigten, ansonsten aus 16.000 Wahlberechtigten).

Ähnlich wie die albanische Gemeinschaft im Kosovo hat auch die in Makedonien in den letzten Jahren eine allmähliche Radikalisierung erlebt. Die alte Regierung trägt hieran insoweit Mitverantwortung, als sie die Interessen der Albaner nicht angemessen

wahrgenommen hat. Zweifellos war die frühere Koalitionsregierung jedoch bemüht, Kompromisse zu bilden und die gegnerischen Lager miteinander zu versöhnen. Dafür ist sie von den nationalistischen Kräften auf Seiten von Makedonen und Albanern zeitweilig heftig bekämpft worden.

Viele konservative und national eingestellte Makedonen fürchten, daß die Albaner aufgrund der hohen Geburtenraten bald die Mehrheit im Staat stellen könnten. Sie glauben, daß die Albaner kollektiv die Integrität des makedonischen Staates bedrohen und im übrigen an allen möglichen Problemen schuld seien. 1991 hatten die Albaner das makedonische Referendum über die Unabhängigkeit boykottiert und statt dessen im Januar 1992 ihre eigene Volksabstimmung über die Einführung einer Territorialautonomie abgehalten. Dieses war von der damaligen Regierung für illegal erklärt worden.

Zudem ist in den letzten Jahren der Einfluß albanisch-nationalistischen Gedankenguts aus dem Kosovo auf den inneralbanischen politischen Diskurs in Makedonien gewachsen. Ebenso hat es Ansätze gegeben, ähnlich wie im Kosovo parallele Institutionen (z.B. die albanische Universität in Tetovo) aufzubauen. Im Sommer 1997 kam es in Tetovo und Gostivar zu blutigen Zusammenstößen zwischen albanischen Demonstranten und makedonischer Polizei, bei denen drei Albaner getötet und mehr als zweihundert Personen verletzt wurden. Die Sicherheitskräfte hatten albanische Flaggen von öffentlichen Gebäuden entfernt, die dort nur neben der makedonischen Staatsfahne wehen dürfen. Daraufhin sind die zuständigen Bürgermeister zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt worden. Um gegen die Inhaftierung von Rufe Osmani, dem Bürgermeister von Gostivar, zu protestieren, kündigte die DPA im April 1998 den Boykott öffentlicher Institutionen durch Rückzug ihrer 7 Parlamentarier sowie mehr als 70 Stadträte an. Osmani wird angeklagt, bei den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen albanischen Demonstranten und makedonischer Polizei im Juli 1997 eine führende Rolle gespielt zu haben.

Noch ist unklar, wie sich der Regierungswechsel auf die inter-ethnischen Beziehungen in Makedonien, insbesondere die "albanische Frage", auswirken wird. Zwar stehen auch unter den neuen Machtverhältnissen wieder albanische Politiker in Regierungsverantwortung. Diesmal müssen jedoch Vertreter der als radikaler angesehenen und national-orientierten Parteien auf beiden Seiten zusammenarbeiten. Ljubco Georgievski hat angekündigt, er werde eine Ethnisierung des politischen Diskurses in Makedonien nicht zulassen. Bisher hat seine Partei allerdings wenig dazu beigetragen, in Bezug auf die Forderungen der Albaner konstruktive Politikansätze zu entwickeln. Bei den Parlamentswahlen 1994 hatte sie einen betont anti-albanischen Wahlkampf geführt. Und noch Anfang 1998 organisierte sie monatelange Straßenproteste gegen die Wiedereinführung albanischsprachiger Ausbildungsgänge an der makedonischen Lehrerbildungsstätte in Skopje. Die Regierung wurde praktisch ständig wegen des vermeintlichen Verkaufs makedonischer Interessen attackiert.

Die Koalition der makedonischen und albanischen national-orientierten Parteien gründet auf ideologischen Affinitäten und politischem Interessenkalkül. Beide gehören dem konservativen Spektrum an und sind extrem antikommunistisch ausgerichtet. Eine erste Übereinstimmung ergibt sich folglich aus dem Ziel, die Herrschaft der alten sozialistischen und sozialdemokratischen Nomenklatura abzulösen. Inwieweit diese Allianz aber auch nach Machtwechsel und nach Ablösung der staatlichen Funktionsträger noch trägt, das bleibt fraglich. Auch in Bosnien-Herzegowina hatten bei den Mehrparteienwahlen nationalistische Parteien unterschiedlicher ethnischer Provenienz koalitiert und schließlich die kommunistische Regierung abgelöst. Aber kaum waren die wichtigsten Posten verteilt, zerstritten sich die nationalen Parteien in den Sachfragen. Ein solches Szenario wäre auch in Makedonien nicht vollkommen ausgeschlossen, insbesondere da im kommenden Jahr Präsidentschaftswahlen stattfinden. Bei dem offiziell für Oktober/November 1999 angesetzten Urnengang wird das

amtierende Staatsoberhaupt Kiro Gligorov, der als wichtigste Integrationsfigur in Makedonien gilt, nicht mehr antreten.

Auch die administrative Dezentralisierung und der Anti-Serbismus, die die VMRO und die DPA verbinden, werden die Sollbruchstellen in der albanisch-makedonischen Koalition wahrscheinlich nicht dauerhaft kitten können. So hatten beide Parteien die Forderung nach Dezentralisierung aus der Oppositionsrolle heraus erhoben, nicht zuletzt um die allumfassenden Entscheidungsbefugnisse der Zentralregierung aufzuweichen und gegen die vorgebliche Selbstbedienungsmentalität der alten Kader anzukämpfen. Einmal selbst an den Schalthebeln der Macht angelangt, könnte zumindest die VMRO-DPMNE dieses Ziel bald hintanstellen. Die DPA dürfte dagegen in jedem Fall daran festhalten, da ihr daran gelegen sein muß, die albanischen Gemeinden mit mehr Kompetenzen auszustatten. Das dritte Bindeglied wiederum, der Antiserbismus, ist schwer zu verwirklichen: eine akzentuiert antiserbische Politik ist angesichts der großen ökonomischen Abhängigkeit Makedoniens von der BRJ kaum realisierbar (vgl. ausführlich weiter unten!).

Die praktische Bewährungsprobe dieser heterogenen Regierung steht also noch aus, vor allem dann, wenn die Albaner auf Verwirklichung ihrer Forderungen drängen. Obwohl die DPA in der Regierung sitzt, schwebt die Boykottandrohung als ultimatives Druckmittel gegenüber dem makedonischen Koalitionspartner im Raum. Unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft hat Parteiführer Arben Xhaferi zwar offiziell derartigen Erpressungsversuchen entsagt. Seine Haltung könnte er jedoch jederzeit revidieren, was um so leichter fiele, als er selbst kein Regierungsamt übernommen hat. Die VMRO-DPMNE und die DA wiederum könnten sich gegen albanischen Druck immun erweisen. Aufgrund der Sitzverteilung im Parlament könnten sie auch ohne den unsicheren albanischen Partner eine Regierung bilden. Alles in allem ist die neue Regierung mehr als fragil.

I.3. Wirtschaftslage

Die prekäre wirtschaftliche Lage trägt maßgeblich dazu bei, soziale Ängste zu vertiefen und ethno-politische Spannungen zu erhöhen. Vordergründig hat die Regierung in Skopje eine Reihe Erfolge in bezug auf die Stabilisierung der Wirtschaft vorzuweisen: Inflation, Haushaltsdefizit und Auslandsschulden wurden eingedämmt. Aber das Wirtschaftswachstum ist bescheiden (-2% im Jahre 1997, +3% im Jahre 1998), und die Arbeitslosigkeit liegt nach offiziellen Angaben mit mehr als 27% (August 1998) immer noch hoch. Die Inflation, die 1995 nach Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) bei 9% lag, soll bis Ende 1999 auf 2-3% gedrückt werden.

Die Privatisierung ist jedoch von einer Reihe von Korruptionsskandalen überschattet, die das Vertrauen vieler Bürger in die Rechtmäßigkeit des Transformationsprozesses erschüttert.

Nach der sogenannten TAT-Affaire im Mai 1997, bei der ein Kreditbetrug in der Sparkasse TAT in Bitola bekannt wurde, hatten etliche Minister ihren Hut nehmen müssen.

Besonders der Agrarsektor hat durch die Unabhängigkeit Makedoniens stark gelitten und erhebliche Einkommenseinbußen bei der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung bewirkt: den Produzenten fehlen die jugoslawischen Absatzmärkte, die Produktionskosten sind aufgrund der kleinbäuerlichen Besitzstrukturen hoch, die Agrarproduktion ist von billiger Konkurrenz aus Bulgarien und der Türkei bedroht. Viele ländliche Industriebetriebe, in denen die Landwirte ein Zusatzeinkommen erwirtschafteten, mußten schließen.

Die neue Regierung hat demgegenüber großartige Zukunftsprognosen erstellt, darunter einen Produktionszuwachs von 8-10% und eine Zunahme des BSP um 20% versprochen. Es bedarf keiner prophetischen Fähigkeiten, um zu erkennen, daß dies unrealistisch ist. Die Enttäuschungen dürften dementsprechend groß werden. Unbestritten ist, daß Makedonien nur durch die Einbindung in größere Wirtschaftsräume eine Chance hätte, seine tiefgreifenden ökonomischen Probleme (Transformation, Zerfall Jugoslawiens) zu bewältigen. Dem stehen jedoch immer noch politische Konflikte mit den Nachbarstaaten entgegen.

I.4. Auswärtige Beziehungen

Frühe Befürchtungen, daß Makedonien als unabhängiger Staat historischen Aufteilungswünschen seiner Nachbarstaaten ausgesetzt sein würde, erfüllten sich nicht. Seit den Balkankriegen 1912/13 hatten die "vier Wölfe", Griechenland, Serbien, Albanien und Bulgarien, territoriale Ansprüche auf die drei Teilgebiete Vardar-, Pirin- und Ägäis-Makedonien erhoben. Skopje hat dem jedoch bereits 1992 eine aktive Politik der "positiven Äquidistanz" entgegengesetzt mit dem Ziel guter und ausgewogener Beziehungen in alle Richtungen.

Als erster Nachbarstaat hat Bulgarien am 15. Januar 1992 den makedonischen Staat anerkannt. Es hat jedoch Vorbehalte gegen die Existenz einer makedonischen Nation und Sprache geltend gemacht. Sofia stellte somit klar, keinerlei territoriale Ambitionen gegenüber Makedonien zu hegen, selbst wenn Teile der bulgarischen Öffentlichen immer noch von der "Wiedervereinigung" Bulgariens mit Makedonien träumen. Zugleich machte Sofia jedoch deutlich, daß es weiterhin nicht gewillt ist, die Existenz einer makedonischen Minderheit in Bulgarien und Griechenland anzuerkennen. Diese wird als bulgarisch betrachtet. Bis Ende 1998 konnte eine Reihe bilateraler Verträge nicht unterzeichnet werden, da Sofia - entgegen den internationalen Gepflogenheiten - die Ausfertigung der Abkommen in der Landessprache Makedonisch verweigert.

Auch dem Verhältnis zu Albanien kommt schon wegen des 23%-igen albanischen Bevölkerungsanteils Makedoniens traditionell eine besondere Bedeutung zu. Zwar erklärten die Präsidenten Sali Berisha und Kiro Gligorov bereits bei ihrem ersten Treffen im Juni 1992 ihren Wunsch, "modellhafte Beziehungen" aufzubauen. Tirana öffnete 1993 eine diplomatische Vertretung in Skopje und half Makedonien, das 1994 durch Griechenland verhängte Wirtschaftsembargo zu umgehen. Letztlich blieb die Haltung des albanischen Staatsoberhauptes jedoch ambivalent, indem er Druck auf Skopje ausübte, um die ethnopolitischen Forderungen der Albaner in Makedonien, in erster Linie ihre Anerkennung als staatstragendes Volk, durchzusetzen. Von der Unterstützung panalbanischer Bewegungen, so die offizielle Linie, hielt sich Tirana im Bewußtsein grenzüberschreitender Eskalationsdynamiken gleichwohl fern. Der 1997 gewählte albanische sozialistische Ministerpräsident Fatos Nano hat schließlich jegliche Intervention zugunsten der Konnationalen in den Nachbarstaaten explizit ausgeschlossen. 1998 wurden verschiedene Abkommen über wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit unterzeichnet.

Die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) verhielt sich dagegen anfänglich kritisch gegenüber Makedonien. Da serbische Nationalisten Makedonien noch in der Zwischenkriegszeit als "Südserbien" vereinnahmt hatten und die Jugoslawische Volksarmee (JVA) 1991 gegen die Verselbständigung Sloweniens und Kroatiens kämpfte, stand die Befürchtung im Raum, daß die südlichste jugoslawische Teilrepublik das nächste Opfer großserbischer Aggressionspläne werden würde. So war man fast überrascht, als sich die JVA im April 1992 kampflos aus Makedonien zurückzog. Dabei ist fraglich, ob Belgrad - abgesehen von einer Minderheit ultranationalistischer Kräfte - tatsächlich je territoriale Aspirationen nach Süden pflegte. Durch die Ratifizierung des Abkommens von Dayton wurde das jugoslawisch-makedonische Verhältnis schließlich weitgehend normalisiert. Am 8. April 1996 erkannten sich die beiden Staaten gegenseitig an und eröffneten im Oktober 1996 eine gemeinsame Freihandelszone. Lediglich Fragen nach dem Grenzverlauf sowie der Aufteilung von Schulden und Vermögen Jugoslawiens in den Sukzessionsverhandlungen blieben offen. Die Stationierung der 1.700 Mann starken NATO-Extraction Force, die seit Dezember 1998 in Makedonien stationiert ist, um im Konfliktfall die OSZE-Beobachter im Kosovo evakuieren zu helfen, hat Belgrad allerdings als "feindlichen Akt" deklariert.

Am feindseligsten stand Griechenland dem neuen makedonischen Staat gegenüber. Athen argumentierte, daß Makedonien seit der Antike griechisch gewesen sei, bereits tausend Jahre, bevor sich die Slawen im 6. und 7. Jahrhundert auf der Balkanhalbinsel niederließen. Die von

Skopje beanspruchten Symbole und den Staatsnamen dürfe allein Athen verwenden. Vor diesem ideologischen Hintergrund legte die griechische Regierung ihr Veto im Europäischen Rat ein, als Makedonien einen Antrag auf Anerkennung ihrer 1991 für unabhängig erklärten Republik durch die Europäische Gemeinschaft stellte. Die griechische Regierung behauptete, daß Skopje territoriale Ansprüche auf griechisches Territorium erhebe, was den EG-Richtlinien zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa widerspreche. Auch nach Anerkennung Makedoniens unter dem provisorischen Staatsnamen "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" durch die EU im Dezember 1993 blieb das griechisch-makedonische Verhältnis gespannt. Im Februar 1994 verhängte Athen einseitig eine Transportblockade gegen seinen nördlichen Nachbarn, der dadurch von dem für seinen Außenhandel vitalen Hafen von Thessaloniki abgeschnitten wurde. Erst mit dem griechisch-makedonischen Interim-Abkommen vom September 1995 wurde eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Athen und Skopje erreicht. (Makedonien änderte seine Staatsflagge, Griechenland hob im Gegenzug die einseitige Wirtschaftsblockade auf.). Griechenland verweigert jedoch weiterhin die Anerkennung der selbstgewählten Staatsbezeichnung "Republik Makedonien". Zu erwarten ist, daß die neue Regierung in Skopje keine nennenswerte Kursänderung in der Außenpolitik einleiten, sondern die Politik der euro-atlantischen Integration fortsetzen wird. Auch eine Abkehr von der Entspannungspolitik gegenüber der BRJ ist insofern unwahrscheinlich, als diese der wichtigste Transit- und Handelspartner Makedoniens ist und unklar bleibt, welches Land diese Rolle übernehmen könnte. Wirtschaftliche Einbußen aufgrund politischer Erwägungen in Kauf zu nehmen, kann sich Skopje derzeit jedoch nicht leisten. So sind schon aus rein ökonomischen Erwägungen die Handlungsspielräume begrenzt.

Auch die Beziehungen zu Sofia dürften sich nicht grundlegend wandeln, solange sich auch Bulgarien intransigent verhält. Die VMRO-DPMNE hat, solange sie in der Opposition war, klar bulgarophile Standpunkte vertreten. Ljubco Georgievski hat beispielsweise mehrfach das Makedonische als künstliche Sprache bezeichnet und die makedonische Schreibweise seines Namens in die bulgarische getauscht (Ljupco gegen Ljubco). An der Existenz des makedonischen Staates und seiner nationalen Identität will aber auch die Parteiführung der VMRO-DPMNE heute nicht mehr rütteln. Um das Verhältnis zu Sofia zu entspannen, müßte sich also auch die dortige Regierung von ihrer Position wegbewegen, vor allem im Streit um die makedonische Sprache und die Anerkennung der makedonischen Minderheit in Bulgarien. Der Ball befindet sich derzeit im bulgarischen, nicht im makedonischen Spielfeld. Alles in allem ist Ende der neunziger Jahre die "makedonische Frage" jedoch weitestgehend entschärft. Die Existenz eines souveränen und unabhängigen makedonischen Staates wird von allen vier Nachbarstaaten anerkannt.

Noch ist es jedoch zu früh, um zu beurteilen, inwieweit Makedonien inmitten eines turbulenten regionalen Umfeldes seine Vorbildfunktion aufrechterhalten kann. Sollte sich die ökonomische Situation nicht substantiell verbessern (was unwahrscheinlich erscheint) und die Kosovo-Krise weiter für Unruhe sorgen, könnte der bislang noch recht moderate Diskurs zwischen albanischen und makedonischen Eliten leicht stärker nationalistischen Tönen weichen. Ein bosnisches Szenario, bei dem die Zusammenarbeit der National-Parteien im Grunde nur der Auftakt zur Bildung ethnisch geschichteter staatlicher Strukturen bildet, erscheint nicht ausgeschlossen (allerdings auch nicht zwangsläufig). Jedenfalls ist zu befürchten, daß der Regierungswechsel die Konflikte im Umfeld der albanischen Frage in dem kleinen Balkanland wohl eher steigern als dämpfen dürfte.

II. Die Auswirkungen der Kosovo-Krise

Neben Albanien gehört auch Makedonien zu den Staaten, die unmittelbar von den Ereignissen im Kosovo tangiert werden. Solange Jugoslawien bestand, haben sich die Albaner in Serbien,

Montenegro und Makedonien stets als Einheit begriffen. Durch die Verselbständigung der Teilrepubliken haben die makedonischen Albaner jedoch ihren Bezugspunkt Kosovo verloren. Die Bildungsinstitutionen in Prishtina, vor allem die albanische Universität, liegen seit der Unabhängigkeit Makedoniens im Ausland. Beide Regionen waren stets aufs engste durch familiäre, freundschaftliche und politische Beziehungen verbunden. Viele albanische Intellektuelle aus dem Kosovo hatten schon vor Zerfall Jugoslawiens ihren Wohnsitz in das liberale Makedonien verlegt.

Die makedonischen Albaner verfolgten die Entwicklungen im Kosovo daher schon immer mit erheblicher Sorge und großer emotionaler Anteilnahme. Die Gewalteskalation in der Schwesterrepublik nährte Befürchtungen, daß der Konflikt auch auf Makedonien überspringen oder das Land anderweitig negativ beeinflussen könnte. Dafür wurden folgende Argumente genannt:

- die Albaner in Makedonien könnten sich politisch und militärisch mit ihren Konnationalen im Kosovo solidarisieren;
- die jugoslawische Armee und die serbische Sonderpolizei könnten bei der Verfolgung von Aufständischen die Grenzen Makedoniens verletzen, was auch die seit 1992 stationierte Schutztruppe der UNO (die spätere UNPREDEP) wegen ihres begrenzten Mandats nicht wirkungsvoll verhindern könnte;
- Flüchtlingswellen, ausgelöst durch die Kämpfe zwischen der Kosovo-Befreiungsarmee (Ushtria Çlirimtare e Kosovës – UÇK) und den serbischen Sicherheitskräften, könnten eine humanitäre Krise heraufbeschwören, makedonische Ängste vor Überfremdung schüren und die inter-ethnischen Beziehungen aus dem Gleichgewicht bringen;
- terroristische Aktivitäten und Waffenschmuggel könnten auf Makedonien ausgedehnt und UÇK-Strukturen nach Makedonien verlegt werden ("Zone 2");
- die neuen Sanktionen gegenüber der BRJ könnten weitere wirtschaftliche Einbußen und damit eine Verschärfung der sozial-ökonomischen Krise in Makedonien bewirken;
- NATO-Aktivitäten von makedonischem Territorium aus könnten das jugoslawisch-makedonische Verhältnis belasten und damit politische, wirtschaftliche und militärische Stabilisierungserfolge der letzten Jahre gefährden.

Keine dieser Befürchtungen hat sich im Verlauf des Jahres 1998 bewahrheitet. Vor allem die grenzüberschreitende Solidarisierung der Albaner, gefolgt vom Übergreifen der Kampfhandlungen, trat nicht ein. Denn ein Großalbanien wünscht sich aus historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gründen im Kosovo, in Makedonien und Albanien nur eine Minderheit der Albaner. Und die UÇK hat militärischen Aktivitäten außerhalb des Kosovos mittlerweile öffentlich abgeschworen. Allerdings könnte ein neuerlicher Krieg im Kosovo das Stimmungsbild rasch verändern. Ebenso blieben Grenzverletzungen jugoslawischer Sicherheitskräfte sporadisch, und nur wenige Tausend Kosovaren wurden als "Gäste" in Makedonien aufgenommen. Die allseits befürchtete große Flüchtlingswelle blieb aus, nicht zuletzt deshalb, weil Belgrad die Grenzen zu den Nachbarstaaten abriegelte. Dies heißt jedoch keineswegs, daß die Spill-over Gefahren aus dem Kosovo Ende 1998 bereits gebannt seien. Denn tendenziell ist mit einer weiteren Verschärfung der ethnischen Konfliktpotentiale in Makedonien zu rechnen. Hierfür gibt es sowohl interne als auch externe Gründe.

Unter den inneren, strukturellen Gründen ist zuallerst das in vielen Weltgegenden zu beobachtende Phänomen zu nennen, daß mit fortschreitender sozio-ökonomischer

Entwicklung ethnische Konfliktpotentiale wachsen. Erst die horizontale und vertikale Mobilisierung von Gesellschaften im Zuge der Modernisierung setzt ethnische Eliten spürbar in Konkurrenz zueinander: strukturell bedingte Diskriminierungen, die beispielsweise durch Bildungsdefizite oder das Nichtbeherrschen der Mehrheitssprache entstehen, werden erst unter den höheren Qualifikationsanforderungen und gesteigerten Partizipationswünschen einer modernen Gesellschaft offenbar. Dies stärkt die Tendenz, tatsächliche oder perzipierte Benachteiligung durch den Aufbau paralleler Elitesektoren aufzufangen, darunter ethnisch definierte politische Parteien, regionale Verwaltungsstrukturen und Bildungseinrichtungen. Diesen Prozeß hat man phasenverschoben in allen Landesteilen Jugoslawiens beobachten können. Auch in der makedonischen Gesellschaft ist ethnische Diskriminierung strukturell und systemisch angelegt. Markante sozio-ökonomische Entwicklungsdifferenzen produzieren ungleiche Lebenschancen zwischen den Volksgruppen und schaffen Frustrationen. Defizite in der politischen Kultur und in den staatlichen Institutionen könnten deshalb die Bereitschaft und die Wahrscheinlichkeit steigern, verschiedenerlei Konflikte irgendwann mit Gewalt auszutragen. Der Ruf nach mehr Minderheitenrechten für die Albaner Makedoniens erscheint in diesem Zusammenhang nur zu verständlich, angemessen und vielleicht unvermeidlich. Man sollte sich jedoch im klaren darüber sein, daß die Umsetzung der albanischen Forderungen auf eine unsichere Gratwanderung zwischen der Befriedigung legitimer albanischer Interessen und der weiteren Ethnisierung der makedonischen Gesellschaft führt. Vor diesem Hintergrund beunruhigt der Ausgang der Kosovo-Krise, insbesondere die Frage, in welche Form der angestrebte territoriale Sonderstatus gegossen wird, alle makedonischen Kräfte. Es steht die Befürchtung im Raum, daß auch die makedonischen Albaner mit Hinweis auf den Nachbarstaat verschärfte Forderungen nach regionaler Autonomie stellen könnten. Für den zentralistisch aufgebauten und siedlungsgeographisch durchmischten Staat Makedonien wäre dies extrem problematisch. Es würde eine totale ethnische Segregation und Territorialisierung ähnlich der Bosnien-Herzegowinas bewirken. Nicht auszuschließen wäre auch, daß sich die politische Führung der Albaner lediglich einzelne Elemente eines künftigen Autonomie-Statuts für den Kosovo herauspickt, etwa die Forderung nach ethnischen Quoten in der Polizei. Auch dies wäre letztlich ein weiterer Schritt in Richtung auf eine ethnisch versäulte Gesellschaft.

Schließlich und endlich ist auch die Frage, was mit der Bundesrepublik Jugoslawien als Staat geschieht, von existenzieller Bedeutung für Makedonien. Sollten sich die internen verfassungspolitischen Konflikte weiter steigern, Montenegro die Unabhängigkeit erklären und sich der Bundesstaat auflösen, würde auch der Kosovo zwangsläufig unabhängig. Damit stünden auch panalbanische (und panserbische) Vereinigungswünsche wieder auf der Agenda. In jedem Fall würde der Kollaps der BRJ das gesamte politisch-territoriale Gefüge auf dem Balkan in Bewegung versetzen: Anschlußpläne der Republika Srpska an Serbien, die des Kosovos an Albanien oder der westmakedonischen Gebiete an Kosovo würden reaktiviert.

III. Internationale Lösungsversuche

Vor dem Hintergrund des 1991/92 begonnenen jugoslawischen Sukzessionskrieges unternahm die internationale Gemeinschaft seit Herbst 1992 eine Reihe von Initiativen im Bereich präventiver Diplomatie. Sie zielten auf die Beruhigung von Konflikten in und um Makedonien. Dabei verschob sich das Gewicht von Grenzüberwachung und Abschreckung von Spill-over Risiken über Beobachtung und Entschärfung der inneren Konfliktpotentiale zu Eindämmung und Lösung der Kosovo-Krise.

Die OSZE-Spill-over Monitoring Mission. Im Spätsommer 1992 beantragte Präsident Gligorov den Einsatz einer OSZE-Beobachtermission, um die Grenze zur BRJ zu überwachen. Der Ministerrat genehmigte die "OSZE Spill-over Monitoring Mission for Macedonia" am 18. September 1992, die ihr Mandat zunehmend auf die Beobachtung innerer politischer,

ökonomischer und sozialer Entwicklungen ausdehnte. Beispielsweise baute die Mission Kontakte zwischen den wichtigsten politischen Parteien auf und organisierte Runde Tische mit Vertretern verschiedener Interessengruppen. In diese Aktivitäten war auch der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten einbezogen, der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoel.

UN Preventive Deployment Force. Ebenfalls auf Antrag des makedonischen Staatspräsidenten errichtete die UNO ihre erste präventive Peacekeeping-Mission. Am 11. Dezember 1992 beschloß der Sicherheitsrat mit Resolution 795 (1992), UNPROFORs Wirkungsbereich, der sich bis dahin auf Kroatien und Bosnien-Herzegowina beschränkte, auf Makedonien auszudehnen. Mit Resolution 842 (1993) wurden die USA und andere Staaten dazu ermächtigt, als "Stolperdraht" rund 1000 Soldaten in der Republik zu stationieren. Ihr Mandat umfaßt Beobachtung und Berichterstattung über alle Vorgänge in den Grenzregionen, die das Vertrauen und die Stabilität innerhalb der kleinen Republik stören könnten. Die Mission dient als Frühwarnsystem der internationalen Staatengemeinschaft, soll aber gleichzeitig auch den Dialog zwischen den politischen Parteien stärken sowie die Menschenrechtslage und die ethnischen Beziehungen observieren. Im März 1994 erhielt sie ein ausdrückliches Mandat, auch innere Angelegenheiten zu beobachten.

Am 31. März 1995 (Resolution 983) wurde die Mission UNPROFORs bei Beibehaltung desselben Aufgabenprofils durch UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force) ersetzt. Seither verlängerte der UNO-Sicherheitsrat das Mandat mehrfach, zuletzt bis 28. Februar 1999. Mehr als 20 Staaten beteiligen sich derzeit an der 1050 Mannstarken Truppe (Stand 1998).

Als der Sicherheitsrat am 24. August 1998 einen sofortigen Waffenstillstand im Kosovo verlangte und auf Einhaltung von Resolution 1160 (1998) vom 31. März 1998 beharrte, das die BRJ mit einem Waffenembargo belegte, wurden alle Staaten verpflichtet, Training und Bewaffnung der Aufständischen im Kosovo zu unterbinden. Daraufhin wurde UNPREDEP aufgefordert, auch über illegale Waffentransporte über die makedonisch-jugoslawische Grenze zu berichten. Ein formelles Mandat, Verletzungen von Resolution 1160 (1998) zu unterbinden, erhielt die Schutztruppe jedoch nicht.

NATO. Makedonien, das seit 15. November 1995 Mitglied des NATO-Programms "Partnerschaft für den Frieden" ist, wird in verschiedene Ausbildungs- und Trainings-Aktivitäten der Allianz eingebunden. Der erklärte Wunsch Skopjes, möglichst bald Vollmitglied des westlichen Verteidigungsbündnisses zu werden, gilt momentan als stärkster Anreiz (und wirksamstes Druckmittel), von makedonischem Territorium aus Militäraktivitäten gegen die BRJ durchzuführen. Am 15. Juni 1998 unternahm die NATO ein Militärmanöver über albanischem und makedonischem Luftraum zur Abschreckung weiterer militärischer Angriffe der jugoslawischen Armee und serbischen Sonderpolizei gegen albanische Dörfer. Angesichts der weiteren Gewalteskalation im Kosovo gaben die NATO-Botschafter am 12. Oktober den "Aktivierungsbefehl", der den Oberbefehlshaber Europa (SACEUR) zu Bombenangriffen auf das Territorium der BRJ ermächtigte. Die Drohung mit Luftschlägen auf serbisches Territorium (ACTIVATION ORDER) werden trotz des zwischen Richard Holbrooke und Slobodan Milošević geschlossenen Abkommens zur Lösung der Kosovo-Krise aufrechterhalten. Dafür hält die Allianz 400 Kampfflugzeuge in Italien unter Kontrolle des SACEUR bereit.

Die Regierung in Skopje hatte bislang ausgeschlossen, Militärschläge gegen die BRJ von makedonischem Territorium ausführen zu lassen, da sie eine Belastung der bilateralen Beziehungen befürchtet. Unterdessen hat sich ihre Position aber aufgeweicht. Die "Operation Adlerauge", das sind Aufklärungsflüge unbewaffneter NATO-Maschinen zur Unterstützung der OSZE-Verifikationsmission im Kosovo, die per Resolution 1203 am 25. Oktober 1998 autorisiert wurde, wird durch eine Koordinationszelle von makedonischem Boden aus (in der Nähe Skopjes) zwischen NATO und OSZE abgestimmt.

Gleichzeitig wird in Makedonien die NATO Extraction Force stationiert, die aus circa 1700 Mann aus Frankreich, Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden, Italien und Griechenland bestehen soll. Die schnelle Eingreiftruppe soll im Konfliktfall den OSZE-Verifikatoren mit Panzerfahrzeugen und Hubschraubern zu Hilfe eilen und diese im Notfall evakuieren. Militärexperten stimmen darin überein, daß weder die Extraction Force in Makedonien noch die SFOR von Bosnien-Herzegowina aus wirkungsvoll gegen Angriffe oder Geiselnahmen vorgehen könnten. Die Truppe soll demnach primär abschreckende Wirkung erzielen. Sollte es zu einer erneuten Gewalteskalation im Kosovo kommen, stünde die NATO wieder vor der Frage, ob und in welcher Form sie militärisch gegen die BRJ intervenieren will.

Nichtregierungsorganisationen. (NRO) Neben den internationalen Organisationen ist eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen in Makedonien tätig, die sich für die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Träger und insbesondere die Idee der ethnischen Toleranz einsetzen. Sie arbeiten in humanitären und entwicklungspolitischen Projekten, für Demokratisierung und den Aufbau professioneller Medien sowie für die Förderung des inter-ethnischen Dialoges durch Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen. Zu den bekanntesten NRO gehören beispielsweise "Search for Common Ground", das "Center for Multi-Cultural Understanding and Cooperation", das "Ethnic Conflict Resolution Project" an der Universität Skopje und andere.

USA. Die Regierung der Vereinigten Staaten ist seit 1992 in Makedonien aktiv, insbesondere durch die Sondergesandten Richard Holbrooke und Robert Gelbard sowie durch ihren Botschafter in Makedonien, Christopher Hill. Politisch ist Washington in Makedonien über die am 5. Dezember 1996 gegründete "Southeast European Cooperative Initiative" (SECI) und den "Joint US-FYROM Action Plan" engagiert. Der am 17. März 1998 verkündete Aktionsplan soll die bilaterale politische, wirtschaftliche, militärische und zivile Zusammenarbeit fördern sowie die europäische und atlantische Integration Makedoniens vorbereiten.

EU. Auch die EU verfolgt eine Politik der politischen Ein- und Anbindung, die zum "Regionalen Ansatz" führte. Der Allgemeine Rat der EU hatte im Februar 1996 beschlossen, die Entwicklung der Zusammenarbeit und der vertraglichen Beziehungen mit den nicht assoziierten Staaten von bestimmten Bedingungen abhängig zu machen. Dazu gehörte unter anderem die Bereitschaft, kooperative und gutnachbarschaftliche Beziehungen zu unterhalten. Demnach erhält Makedonien seit 1996 Mittel aus dem PHARE-Programm in Höhe von 15 Millionen ECU jährlich sowie weitere 10 Millionen für grenzüberschreitende Entwicklungsprogramme mit Griechenland. Es wird an einem über TEMPUS finanzierten Programm zur Ausbildung albanischer Lehrer an der pädagogischen Hochschule in Skopje gearbeitet.

Am 1. Januar 1998 trat das EU-Kooperationsabkommen in Kraft, das Makedonien Handelspräferenzen sowie Förderung von Infrastrukturprojekten gewährt. Es enthält eine Fortentwicklungsklausel, gilt also als Zwischenschritt auf dem Weg zur Assoziation und späteren EU-Vollmitgliedschaft (deren Zeitpunkt freilich noch völlig in den Sternen steht). Seit Februar 1998 führt die EU einen regelmäßigen politischen Dialog mit der Regierung in Skopje, der die innere Lage, interethnische Beziehungen und regionale Fragen behandelt. Als Hauptverdienst der internationalen präventiven Diplomatie kann gelten, daß sowohl interethnische wie zwischenstaatliche Konflikte eingedämmt wurden: gewaltsame Zwischenfälle, die als Initialzündung größerer bewaffneter Auseinandersetzungen hätten wirken können, wurden effektiv verhindert. Inwieweit dieser Erfolg jedoch anhält, ist derzeit noch unklar.

IV. Entwicklungs-Szenarien

Makedonien gilt weithin als gelungener Versuch internationaler Konfliktprävention. Als Gründe lassen sich folgende Faktoren benennen:

1. Der erklärte Wille beider Seiten zum Frieden, zur Aufrechterhaltung der Staatlichkeit und zur politischen Machtteilung, dabei vor allem
 - die weise, um Interessenausgleich bemühte Politik von Präsident Kiro Gligorov und der bis November 1998 amtierenden Regierung der SDSM;
 - die Beteiligung der Albanerpartei PDP an der Regierung, wodurch die Teilung von Macht und politischer Verantwortung im Staat garantiert war;
 - die Dezentralisierung von Entscheidungen und Partizipationschancen auf die kommunale Ebene (Lokalwahlen 1996) sowie die Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte und Strukturen
2. Die Tätigkeit internationaler Organisationen, darunter UNPROFOR/UNPREDEP, OSZE, Internationale Jugoslawien-Konferenz und anderer Akteure, die dazu beitrugen,
 - Grenzverletzungen und militärische Invasionen durch den nördlichen Nachbarn BRJ mittels Peacekeeping-Truppen abzuschrecken;
 - durch diplomatische Vermittlung das Verhältnis zu den problematischen Nachbarn Griechenland (1995) und der BRJ (1996) zu normalisieren;
 - den krisengeschüttelten Staat Albanien seit 1997 durch die von Italien geführte Operation "Alba" und die Entsendung einer OSZE-Mission zu stabilisieren;
 - inter-ethnische Konflikte durch vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu beruhigen (z.B. durch Übernahme von Polizeifunktionen durch die als neutral angesehene UNO);
 - die radikalen und nationalistischen Kräfte auf beiden Seiten durch politischen Druck, Bereitstellung neutraler Informationen und Aufrechterhaltung direkter Kommunikationskanäle zwischen den politischen Parteien zu moderieren und zu domestizieren;
 - durch die Förderung zivilgesellschaftlicher Träger (Medien, NRO etc.) den ethnischen Interessenausgleich und Friedensprozeß nachhaltig in der Bevölkerung zu verankern;
3. der relativ frühzeitige Beginn konfliktpräventiver Maßnahmen, die kontinuierliche Bodenpräsenz und ein multi-dimensionaler Politikansatz, der "harte" und "weiche" Instrumente kombinierte.

Dabei ist letztlich offen, ob die internationale Gemeinschaft bei ihren friedensstiftenden Maßnahmen von realistischen Bedrohungsszenarien ausging und ob ohne die Bemühungen der vielen ausländischen Akteure tatsächlich ein bewaffneter Konflikt ausgebrochen wäre. Ferner ist unklar, ob die präventive Diplomatie auch insoweit erfolgreich war, den "prekären Frieden" (Volker Matthies) in einen stabilen, dauerhaften Friedenszustand zu verwandeln. Was dazu in Makedonien nach allen Erkenntnissen der Forschung noch fehlt, ist erstens eine Politik, die den staatlichen Konsolidierungsprozeß durch eine Wirtschafts- und Sozialpolitik untermauert, die allen Bevölkerungsgruppen faire Aufstiegs-, Lebens- und Verteilungschancen

garantiert; sowie zweitens sich selbsttragende politische Institutionen und Mechanismen, die eine friedliche Konfliktlösung auf Dauer gewährleisten würden. Ob Makedonien seine Rolle als südosteuropäischer Musterstaat weiter spielen können, dürfte von mindestens drei Faktoren abhängen: einer ausgewogenen, auf nationalen Interessenausgleich ausgerichteten Politik der makedonischen Regierung, der weiteren Entwicklung im Kosovo und dem Verhalten der internationalen Akteure. Ausgehend von dieser Analyse sind drei Zukunftsszenarien denkbar:

IV.1. "Best Case": Normalisierung - Integration

In einem idealen Szenario würde nicht der Konflikt im Kosovo auf die Nachbarstaaten übergreifen, sondern umgekehrt die konstruktive politische Atmosphäre in Makedonien positiv auf die BRJ ausstrahlen. Dies bedeutete:

- Die Lage im Kosovo stabilisiert sich, die Konfliktparteien treten in direkte Verhandlungen ein und nehmen eine Interimslösung in Aussicht. Die verfassungspolitischen Konflikte innerhalb der BRJ (serbisch-montenegrinischer Gegensatz) lösen sich. Die demokratische Entwicklung Serbiens beschleunigt sich. Die Bewohner des Kosovo gewinnen Vertrauen in eine politische Lösung innerhalb der BRJ.
- Der Sonderstatus des Kosovo wird implementiert und für eine ausreichend lange Übergangsperiode (die bis zu mehreren Jahrzehnten dauern könnte) aufrechterhalten. Die spätere Abtrennung des Kosovo geschieht mit dem Konsens beider Seiten und auf friedlichem Wege.
- Die neue Koalitionsregierung in Makedonien setzt den kooperativen Kurs ihrer Vorgängerin fort - die Nationalisten bleiben "gezähmt", die Radikalen auf beiden Seiten werden eingebunden.
- Die politische Isolation der BRJ wird aufgehoben, die regionalen Beziehungen zwischen Makedonien, der BRJ, Albanien, Bulgarien und Griechenland normalisieren sich weiter.
- Die internationale Gemeinschaft reduziert ihr militärisches, nicht ihr politisches Engagement zur Implementierung des künftigen Sonderstatus Kosovo.

IV.2. "Mixed Case": Instabiler Status quo

- Die Lage im Kosovo bleibt gespannt, mit Ende der Winterperiode kommt es punktuell zu bewaffneten Auseinandersetzungen, der große Krieg bleibt jedoch vorerst aus.
- Der politische Prozeß stagniert: es kommt zu keinen oder Scheinverhandlungen über den Kosovo. Die Konfliktparteien haben kein gemeinsames Interesse an der Herstellung funktionierender Staatlichkeit in der BRJ, sie bauen keine feste Vertrauens- und Kooperationsbasis auf. Die antidemokratischen Strukturen in der BRJ verfestigen sich.
- Es kommt zur "UNPROFOR-isierung" der OSZE-Mission: angesichts bewaffneter Zwischenfälle, von Attentaten auf serbische Sicherheitskräfte und anhaltende Menschenrechtsverletzungen etc. geraten die unbewaffneten und ohne exekutive Befugnisse ausgestatteten Verifikatoren in eine Glaubwürdigkeitsfalle. Bei Durchführung ihrer Aufgaben werden sie zunehmend vom good will der

Konfliktparteien abhängig. Das persönliche Risiko für das internationale Personal (bewaffnete Angriffe, Geiselnahmen) steigt.

- Die internationale Gemeinschaft erhält ihr militärisches Drohpotential aufrecht. Die Durchführung der Verifikation, die Organisation der von der OSZE projektierten Wahlen und andere zivile Aufgaben können nur mit Hilfe einer militärischen Peacekeeping-Truppe im Kosovo (Modell SFOR) durchgeführt werden - was Belgrad freiwillig niemals erlauben würde. Beide Seiten müßten im Grunde zur Verwirklichung der Interimslösung (begrenzte Autonomie) gezwungen werden.
- Die Extraction Force wird zunehmend in die Ereignisse im Kosovo involviert, Makedonien wird in Belgrad als "Kriegspartei" wahrgenommen; die Politik der "positiven Äquidistanz" bricht zusammen.
- Die Regierungskoalition in Makedonien wird nur unter Mühen aufrechterhalten, es bleibt bei der innenpolitischen Lähmung: die DPA droht mit dem Bruch der Koalition und dem Aufbau paralleler Strukturen. Der politische und ökonomische Reformprozeß kommt zum Stillstand.
- Die internationale Gemeinschaft bleibt in hohem Maße auf dem südlichen Balkan involviert und steht vor der Frage, für welche zusätzlichen Aufgaben sie sich darüber hinaus noch in die Pflicht nehmen lassen will (insbesondere für den Aufbau einer Übergangsverwaltung und internationalen Militärpräsenz im Kosovo nach dem Dayton-Modell).

IV.3. "Worst Case": Zerfall der BRJ - Krieg

- Der innere Auflösungsprozeß der BRJ schreitet angesichts unüberbrückbarer Interessengegensätze zwischen Montenegro und Serbien, wachsender Autonomie-Bestrebungen (Sandschak, Vojvodina) und der Unlösbarkeit der Kosovo-Frage voran.
- Die verfassungspolitischen Spannungen zwischen Serbien und Montenegro (und eventuell der dritten Entität Kosovo) führen zur Paralyse der Bundespolitik und zum Zerfall der Föderation. Kosovo spaltet sich definitiv von Serbien bzw. der BRJ ab.
- Der Konsens der Regierungsparteien in Makedonien zerbricht an außenpolitischen (Haltung zur Unabhängigkeit Kosovos) oder innenpolitischen Fragen (Rechte der Albaner in Makedonien) - es kommt zum Bosnien-Szenario - der ethnischen Fragmentierung der politischen Macht (Zerfall der Koalitionsregierung, Stärkung paralleler albanischer Institutionen).
- Die ethnische Segregation in Makedonien gewinnt an Fahrt, die Albaner fordern Territorialautonomie, eventuell Sezession von Makedonien. Panalbanische Bestrebungen nehmen zu.
- Kriegerische Auseinandersetzungen in Kosovo (und eventuell Makedonien) können nur durch massive Interventionsdrohungen der NATO verhindert oder aber durch Militärintervention selbst eingedämmt werden.

In all dem gibt es keinen Determismus: Ende 1998 ist die Entwicklung durchaus noch offen. In dieser Analyse wird die Ansicht vertreten, daß - wenn die Politik der internationalen Akteure - in gleicher Weise fortgesetzt wird, kurzfristig Szenario 2

(Status quo), langfristig Szenario 3 (Staatszerfall, Krieg) wahrscheinlich werden. Plädiert wird daher für eine proaktive Politik, die Szenario 2 (Status quo) stabilisiert und die bestehenden Konflikte konstruktiv dergestalt transformiert, daß mittel- und langfristig der best case (Szenario 1) realisierbar wird.

V. Grundlagen einer pro-aktiven Politik in Makedonien

Prämisse der im folgenden vorgeschlagenen pro-aktiven Politik ist die Notwendigkeit, eine politische Lösung im Rahmen der bestehenden politisch-territorialen Ordnung, d.h. ohne Grenzänderungen zu suchen. Sie bewegt sich also im Rahmen der von der internationalen Staatengemeinschaft konsensual gesetzten Koordinaten.

Demgegenüber ist verschiedentlich argumentiert worden, daß sich Kosovo langfristig nicht in der BRJ wird halten lassen (was wahrscheinlich ist) und daß deshalb lieber gleich nach einer tragfähigen politischen Lösung gesucht werden solle. Diese müsse auf staatlicher Neuordnung, und damit letztlich auf nach ethnischen Kriterien gezogenen Staatsgrenzen basieren. Nach einer Variante dürfe nur Kosovo unabhängig werden, nach einer anderen könnten sich auch die albanischen Siedlungsgebiete insgesamt zusammenschließen.

In diesem Zusammenhang wurde an das ostmitteleuropäische Krisensyndrom erinnert, das der ungarische Historiker und Staatswissenschaftler István Bibó (1911-1979) schon 1946 beschwor. In seiner 1992 wiederaufgelegten Schrift "Die Misere der osteuropäischen Kleinstaaterei" beschrieb er territoriale Konflikte, nationalstaatlichen Egoismus, fehlende demokratische Traditionen und historisch begründete politische Hysterien. Als Heilmethode betrachtete er die "Technik des guten Friedenschlusses", den Grundstein für demokratische Entwicklung und der politische Stabilität in der Region. Kern seiner Vorschläge war eine "gerechte" Grenzziehung, die auf ethnisch-sprachlichen, nicht historisch-politischen Kriterien gründen sollte. Nicht historische oder moralische Argumente, sondern das Selbstbestimmungsrecht der Völker sollten nach Ansicht Bibós eine künftige Friedensordnung strukturieren. Dies schloße auch Volksabstimmungen und Bevölkerungsaustausch in ethnischen Mischregionen nicht aus. Mit Blick auf den Balkan haben westliche Intellektuelle und Politiker diese Ideen Bibós wiederentdeckt und gefordert, Kosovo aufzuteilen und die dadurch. Befürworter ethnischer Grenzziehung argumentieren, daß das zwanghafte Festhalten an den gegenwärtigen Staatsgrenzen die internationale Gemeinschaft auf ewig auf die Sicherung des Status quo verpflichten werde. Früher oder später wären Grenzveränderungen ohnehin unvermeidlich.

Für Makedonien (und andere Staaten in der Region) wäre eine Neuziehung von Grenzen jedoch eine Katastrophe. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Belgrad würde eine Abtrennung des Kosovo nie freiwillig akzeptieren. Es käme zu kriegerischen Konflikten, die in der oben beschriebenen Weise (Flüchtlinge, Ausdehnung von Kriegshandlungen) auf Makedonien ausstrahlen würden. Eine Destabilisierung Makedoniens wäre unvermeidlich.
- In Makedonien gibt es keine natürliche geographische, historische oder andersartig begründbare Grenze, nach der das Land plausibel in albanische und makedonische (oder andere ethnische) Gebiete zerlegt werden könnte. Insbesondere die Aufteilung der Hauptstadt wäre ein Problem und könnte Vertreibungsaktionen nach sich ziehen.
- Anders als Kosovo, das seit dem Zweiten Weltkrieg eine eigenständige politische und administrative Einheit mit allseits anerkannten äußeren Grenzen bildet, kennt der zwei

Millionen Einwohner zählende Staat Makedonien keine föderalen Elemente, auf die eine eventuelle Grenzänderung aufbauen könnte. Konflikte um die künftigen Staatsgrenzen wären unvermeidlich.

- Grenzänderungen würden die Existenz Makedoniens als Staat in Frage stellen: Erst durch die Unabhängigkeitswerdung und internationale Anerkennung des Staates Makedonien wurde die im 19. Jahrhundert virulent gewordene "makedonische Frage" beantwortet. Die Normalisierungserfolge in den Beziehungen zu den früheren antagonistischen Nachbarstaaten, denen man Aufteilungspläne unterstellt, würden zerstört, historische Territorialansprüche könnten wieder aufleben.

Darüber hinaus sprechen folgende generelle Argumente gegen Grenzänderungen:

- Mit Abtrennung Kosovos von der BRJ bzw. anderer Minderheitenregionen auf dem südlichen Balkan würden großserbische Vereinigungspläne reaktualisiert. Die in den vergangenen drei Jahren mühselig erzielten Fortschritte bei der Konsolidierung des bosnischen Friedens wären schnell zunichte gemacht, vor allem der Aufbau der gemeinsamen Institutionen und die Rückkehr bosnischer Flüchtlinge. Früher oder später würde die Republika Srpska mit Serbien (kon)-föderieren. Damit würde sich erneut die "bosnische Frage" stellen, d.h. die Zukunft der Bosniaken stünde wieder zur Disposition.
- Aus den genannten Gründen kann Teilung keinesfalls Stabilität garantieren: Irredentismus und Revanchismus würden drohen.
- Grenzänderungen würden Präzedenzfälle schaffen - insbesondere in den ethnischen Mischregionen Südosteuropas, aber auch auf dem Territorium der GUS ein Faktum von gefährlicher Sprengwirkung.
- Grenzänderungen, die nicht auf Basis gegenseitigen Einverständnisses herbeigeführt werden, ermuntern Gewaltakteure, ihre Ziele durch Verletzung humanitärer, menschenrechtlicher und völkerrechtlicher Prinzipien zu verwirklichen.
- Die internationale Gemeinschaft würde nicht nur ihre seit 1991/92 verfolgte Politik revidieren, in die sie ökonomisch, politisch und militärisch erhebliches Kapital investiert hat, sondern auch ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen.

In diesem Sinne müßte sich internationale Politik auf eine Lösung im Rahmen der bestehenden politisch-territorialen Ordnung konzentrieren. In Bezug auf Makedonien sollte sie sich auf drei Hauptaufgaben richten:

1. die Verbesserung der bilateralen Beziehungen mit den Nachbarstaaten BRJ, Griechenland, Bulgarien und Albanien durch Beseitigung bestehender Streitfragen;
2. die politische, soziale und wirtschaftliche Stabilisierung sowie Einbindung Makedoniens in multilaterale Kooperationszusammenhänge;
3. die Konfliktregulierung im näheren regionalen Umfeld, darunter primär die Entschärfung der Kosovo-Frage.

VI. Empfehlungen

VI.1. Akteure

Die Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft sind undurchsichtig und unzureichend koordiniert. Insbesondere müßte innerhalb der Kontaktgruppe für mehr Transparenz in Bezug auf die amerikanischen Vermittlungsbemühungen (Kompetenzen, Inhalte, Strategien) gesorgt werden. Strategien zur Regulierung der albanischen Frage können nur auf Basis einer zwischen den Akteuren arbeitsteilig abgestimmten Politik Erfolg haben.

Die Europäische Union sollte im Rahmen der heranwachsenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine aktivere Rolle bei der Konfliktprävention auf dem südlichen Balkan spielen. In der Kosovo-Krise war sie die meiste Zeit praktisch abwesend. Dabei könnten gerade EU-spezifische Politikinstrumente ("carrots" in Form von PHARE-Mitteln, Handelspräferenzen und kontraktuellen Beziehungen) gezielt zur Durchsetzung politischer Forderungen in der Region eingesetzt werden. Nach dem amerikanischen Vorbild sollte die EU einen europäischen Vertreter als zentralen Ansprechpartner und Koordinator für die Länder des ehemaligen Jugoslawien ernennen. Seine Aufgabe wäre es, die Friedensbemühungen der europäischen Staaten zusammenzuführen, im Namen der EU direkte Verhandlungen mit den Parteien vor Ort zu führen und das amerikanisch-europäische Vorgehen abzustimmen.

VI.2. Militärische Stabilisierung

Die Präsenz UNPREDEPs sollte nach dem 28. Februar 1999 verlängert werden. Es sollte erwogen werden, inwieweit ihr Mandat (Beobachtung und Berichterstattung) auf den Schutz der Staatsgrenzen ausgeweitet werden muß.

An der Extraction Force sollten sich künftig auch amerikanische Truppen beteiligen. Dadurch wäre nicht nur eine größere Glaubwürdigkeit der Mission gewährleistet. Es würde gleichzeitig die friedenschaffenden Maßnahmen "Verhandlungen" und "Implementierung" enger zusammenbringen. Interessengegensätze, die sich - wie in Bosnien - daraus ergeben könnten, daß die europäischen Staaten wegen ihrer Bodentruppen ein größeres Risiko tragen als die USA, würden vermieden. Spätestens bei den ersten Notfall-Einsätzen der Extraction Force in Kosovo könnte es zu europäisch-amerikanischen Zwistigkeiten um Verantwortlichkeiten und Gefahrenlagen kommen.

Die leichte Verfügbarkeit von Waffen in der Region bildet ein beträchtliches Gefahrenpotential. In Kosovo, Makedonien und Albanien sollte ein international finanziertes Programm zum Ankauf bzw. Rückkauf von Waffen, die sich illegal im Besitz von Privatpersonen befinden, aufgelegt werden.

Die albanische Grenzpolizei sollte internationale Unterstützung (z.B. durch UN-Civpol oder WEU-Polizei) erhalten, um eventuelle illegale Waffentransporte nach Kosovo zu beobachten.

VI.3. Politische Stabilisierung

Die internationalen Akteure sollten auf dauerhafte Einbindung der makedonischen Albaner in die Regierungsverantwortung drängen und einen direkten Kontakt zu Vertretern der politischen Parteien aufbauen. Die oben genannten EU-Instrumente könnten als "carrots-and-sticks" eingesetzt werden, um die Koalitionspartner auf Kooperationskurs zu halten.

Ebenso sind mehr Aktivitäten im Bereich der Minderheitenpolitik einzufordern. Dazu gehört vor allem der Abbau von politischer und/oder struktureller Diskriminierung.

Ausbildung und Beschäftigung albanischer Funktionsträger in Polizei und öffentlicher Verwaltung sind zu fördern, die Einführung von Quoten-Systemen jedoch zu vermeiden. Gleichzeitig müßte auf die Führung der Albaner eingewirkt werden, keine parallelen Institutionen aufzubauen und möglichst die Frage der albanischen Universität Tetovo zu entpolitisieren. Statt dessen sollten Ausbildungsgänge an der pädagogischen Fakultät in Skopje in den Minderheitensprachen (z.B. Albanisch) durch europäische Programme gefördert werden (z.B. durch TEMPUS). Maßnahmen zur Förderung der Demokratisierung (civil society building), Aufbau eines öffentlich-rechtlichen (statt staatlichen) Mediensystems usw. sollten fortgesetzt werden.

VI.4. Lösung der Kosovo-Krise

Anstrengungen zur Lösung der Kosovo-Krise sollten intensiviert und stärker europäisiert werden (vgl. oben). Sie sind in eine längerfristige Strategie zur Einbindung der BRJ in europäische Zusammenhänge einzubetten. Ein wie immer gearteter Sonderstatus für Kosovo läßt sich nicht ohne Stabilisierung der BRJ verwirklichen, die eine tiefgreifende ökonomische sowie innen- und verfassungspolitische Dauerkrise durchlebt. Die Kernfrage lautet derzeit, inwieweit die Politik gegenüber Belgrad mit oder gegen Slobodan Milošević geführt werden soll: Ein (in jüngeren Medienberichten) von internationalen Akteuren avisiertes Sturz des jugoslawischen Präsidenten würde wahrscheinlich den Zerfall Jugoslawiens (Szenario 3) bewirken. Eine Politik, die auf Kooperation mit ihm gründet, würde möglicherweise zum Einfrieren des Status quo (Nichtlösung des Kosovo-Problems, Konservierung anti-demokratischer Strukturen) führen.

In die Verhandlungen über den künftigen Status Kosovos müssen regionale Interessenkalküle einbezogen werden. Da sich die makedonischen und serbischen Albaner, seit jugoslawischer Zeit kulturell, sozial und politisch als Einheit verstehen, muß für die Durchlässigkeit der jugoslawisch-makedonischen Grenze gesorgt sein. Dies mag den serbischen Sicherheitsinteressen widersprechen, da die UCK über makedonisches Territorium die Ausbildung von Kämpfern und den Nachschub von Waffen organisieren könnte. Es würde jedoch den internen makedonisch-albanischen Konflikt um den Aufbau albanischer Institutionen insofern entschärfen, als die makedonischen Albaner die Möglichkeit erhielten, ihre bildungspolitischen und beruflichen Interessen auch im benachbarten Kosovo wahrzunehmen. Ungehinderte Mobilität, Kommunikation und wirtschaftlicher Austausch zwischen den albanischen Siedlungsgebieten würde den Druck, parallele albanische Institutionen aufzubauen, mindern.

Die (wieder zu eröffnende) Universität Prishtina sollte auch Studenten aus Makedonien Aufnahmemöglichkeiten bieten. Zu denken wäre auch an ein gemeinsames Konsortium der Universitäten Prishtina und Skopje, das die universitären Ausbildungsgänge koordinieren würde. Mit Öffnung der Universität Prishtina würde die albanische Universität in Tetovo obsolet.

VI.5. Regionaler Ansatz

Die albanische Regierung muß ermuntert werden, ihre insgesamt positive Rolle in der Balkanpolitik fortzusetzen. Gleichzeitig sollten Skopje und Tirana ihre bilateralen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen ausbauen. Dies würde auch die starke Abhängigkeit Makedoniens von der BRJ relativieren.

Die EU sollte Regional-Kooperationen auf subnationaler Ebene nach dem Vorbild der Euro-Regionen fördern. Dies würde z.B. die Zusammenarbeit Kosovos mit Westmakedonien erlauben,

die unabhängig von der Mitgliedschaft der beteiligten Staaten durch EU-Programme (z.B. INTERREG-II, PHARE u.ä.) gefördert werden. Sie könnte auf den Gebieten Raumpolitik, regionale Wirtschaftsförderung, Transport und Verkehr, Kultur (Medien und Erziehung), kommunale Selbstverwaltung und anderen erfolgen.

Die im regionalen Ansatz der EU als Kondition für präferentielle Beziehungen vorgesehene zwischenstaatliche Zusammenarbeit sollte präzisiert werden. Dazu müßten konkrete Kooperationsziele definiert und Fristen gesetzt werden. Diese sollten nicht nur das jugoslawisch-makedonische Verhältnis, sondern die bilateralen Beziehungen aller südosteuropäischen Staaten betreffen. Beispiel: Die Öffnung der Universität Prishtina für makedonische Studenten bis Termin X 1999 wird mit PHARE-Mitteln belohnt.

Die 1995 mit der europäischen Royaumont-Initiative (Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft in Europa) begonnene multilaterale Balkan-Kooperation sollte um sicherheitspolitische Dimensionen (Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung) ausgeweitet werden. Sie könnte mittelfristig in Form eines dritten, "südosteuropäischen Tisches" an die OSZE abgegeben werden. Vorher wäre die Mitgliedschaft der BRJ in der OSZE zu reaktivieren.

Dr. Marie-Janine CALIC
Wissenschaftlerin am Forschungsinstitut der
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen.

Erschienen in:
Die Konfliktentwicklung auf dem südlichen Balkan I
Information zur Sicherheitspolitik Nr.17 (Juni 1999)