

# **Die EU und Mazedonien: Die Integrationsperspektive als Mittel zur Konfliktbeilegung und Stabilisierung**

Florian von König

Wie in vielleicht keinem anderen Konflikt ist in Mazedonien die gesamte Bandbreite der außenpolitischen Instrumente der EU zum Einsatz gekommen. Damit hat die EU im Jahre 2001 entscheidend zur Beilegung des Konflikts zwischen ethnischen Mazedoniern und Albanern beigetragen und für eine nachhaltige Stabilisierung des Landes gesorgt. Trotzdem sind auch weiterhin zumindest einige der Konfliktursachen von 2001 vorhanden und die EU-Perspektive ist noch nicht ausreichend gefestigt. Weitere Anstrengungen sind deshalb von Nöten.

## **Konfliktursachen**

Im Unterschied zu den meisten anderen ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken war Mazedonien Anfang der neunziger Jahre die friedliche Loslösung vom sozialistischen Vielvölkerstaat gelungen. Trotzdem schaffte es der junge Staat im Rahmen seiner neuen Identitätsfindung nicht, die Interessen der zahlreich vorhandenen Minderheiten zur Genüge zu berücksichtigen. Insbesondere die albanische Volksgruppe, die ca. 25% der Gesamtbevölkerung ausmacht, hatte Schwierigkeiten mit einem Staat, dessen Symbolik klar an einer ethnisch-mazedonischen Identität ausgerichtet war und in dessen Institutionen sie, wie auch schon zu jugoslawischen Zeiten, stark unterrepräsentiert war. Die Albaner beteiligten sich deshalb bereits 1991 nicht am damaligen Unabhängigkeitsreferendum. Die im selben Jahr verabschiedete Verfassung des neuen souveränen Staates gab sich zwar staatsbürgerlich, definierte den Staat, zum Beispiel im Bezug auf Sprachgebrauch oder die konstitutionell definierte Rolle der Mazedonisch-Orthodoxen Kirche, aber eindeutig als ethnisch-mazedonisch.

Obwohl albanische Parteien ab 1991 in allen Regierungen als Juniorkoalitionspartner vertreten waren, blieben Albaner wie auch alle anderen Minderheiten im Land im öffentlichen Sektor eklatant unterrepräsentiert. Dies war besonders im Bereich der Sicherheitskräfte (Polizei, Geheimdiensten und Militär) der Fall. Gleichzeitig wurde die Benutzung der albanischen Sprache und albanischer Symbole stark eingeschränkt. Mitunter führte dies zu gewaltsamen Zusammenstößen, so zum Beispiel in der albanisch dominierten Stadt Gostivar im Jahre 1997, als drei Albaner von Sicherheitskräften getötet wurden, nachdem die Stadt unerlaubterweise die albanische Flagge gehisst hatte.

Auch ökonomisch waren die 90er-Jahre für Mazedonien nicht unproblematisch. Durch das UNO-Embargo gegen Jugoslawien sowie griechische Sanktionen als Folge des Namensstreits war das Balkan-Land von seinen Hauptmärkten abgeschnitten. Gleichzeitig führte das äußerst lukrative Unterlaufen des Embargos gegen Jugoslawien sowie die undurchsichtige Privatisierung großer Teile des Staatseigentums in dieser Zeit zu einer teilweisen Kriminalisierung von Teilen des Sicherheitsapparates und der politischen Klasse wie auch zu einer Verstrickung politischer Parteien mit wirtschaftlichen und teilweise kriminellen Interessen, die bis heute das politische Leben in Mazedonien beeinflussen.

Besonders die Landbevölkerung litt unter dem Zusammenbruch der miteinander vernetzten sozialistischen jugoslawischen Wirtschaft und dem Wegfall wichtiger Märkte. Gleichzeitig wurde der traditionelle Export von Arbeitskraft, besonders nach Europa, durch immer restriktivere Visa-Bestimmungen erschwert. Dies führte nicht zuletzt dazu, dass Ende der neunziger Jahre in vielen albanischen Dörfern eine große Anzahl junger arbeits- und perspektivloser Männer ein ideales Rekrutierreservoir für einen ethnisch motivierten Konflikt bildete. Noch dazu war die gesamte Region seit der Plünderung von Kasernen in Albanien im Jahre 1997 und den straff organisierten Geldsammelaktionen der Kosovo-albanischen Diaspora bestens mit Waffen versorgt.

Trotzdem war auch Ende der neunziger Jahre nicht zu erwarten, dass sich in Mazedonien ein bewaffneter Konflikt anbahnt, da die Albaner trotz aller Benachteiligung fest in das politische System des Landes integriert schienen. Der Hauptauslöser für den Konflikt im Jahr 2001 musste von außen kommen, nämlich durch die albanisch-serbischen Konflikte in Kosovo und Südserbien.

## **Ausbruch des Konflikts**

Mit dem Ausbruch des Kosovokonflikts veränderte sich auch in Mazedonien die Lage dramatisch. Innerhalb kurzer Zeit kamen im Jahr 1999 über 400.000 kosovarische Flüchtlinge ins Land, fast ein Fünftel der mazedonischen Gesamtbevölkerung und eine zeitweise Verdoppelung des albanischen Bevölkerungsanteils. Aufgrund der engen Beziehungen zwischen Albanern in Nord-Mazedonien und Kosovo wurden viele Flüchtlinge vorübergehend in Familien aufgenommen. Trotzdem stellte ihre Versorgung eine extreme wirtschaftliche und damit auch politische Belastung für das kleine Land dar.

Nachdem Kosovo Ende 1999 von NATO-Truppen befriedet war, entbrannte im Herbst 2000 ein neuer Konfliktherd im direkt an Kosovo angrenzenden Preševo-Tal in Südserbien. Dort probte eine aus Kosovo-Veteranen und lokalen Kämpfern zusammengesetzte Guerilla, die „Befreiungsarmee von Preševo, Medvedja und Bujanovac“ (alb. Ushtria Çlirimtarë Presheva, Bujanovc ve Medvegja/UÇPMB), den Aufstand gegen serbische Sicherheitskräfte.

Im Februar 2001 schließlich begannen auch in Mazedonien bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen einer mutmaßlich aus dem Kosovo infiltrierten bewaffneten Gruppe und mazedonischen Sicherheitskräften im Dorf Tanuševci, nördlich der Hauptstadt Skopje, nur etwa 10 km südwestlich des Preševo-Tals und direkt an der Grenze zu Kosovo. Wenig später, Anfang März verkündete die albanische „Armee der Nationalen Befreiung“ (alb. Ushtria Çlirimtarë Kombetare/ UÇK) offiziell ihre Existenz. Gleichzeitig weiteten sich die sporadischen Kämpfe bis in die

Tetovo-Region aus. Die UÇK wurde von Ali Ahmeti kommandiert, der, obwohl aus Mazedonien stammend, einer der Mitbegründer der kosovarischen UÇK gewesen war. Wie Ahmeti hatten auch viele andere Mitglieder der mazedonischen UÇK einen Kosovo- und/oder Preševo-Hintergrund. Das von Ahmeti proklamierte Ziel der UÇK<sup>1</sup> war die Forderung nach gleichen Rechten für die Albaner in Mazedonien.

Der UÇK standen die mazedonischen Sicherheitskräfte unter Kontrolle der nationalistisch-konservativen VMRO-DPMNE gegenüber, die sich zu dieser Zeit in einer Koalitionsregierung mit der „Demokratischen Partei der Albaner“ befand. Die von Premierminister Ljubčo Georgievski geführte Regierung stand den Forderungen der internationalen Gemeinschaft kritisch gegenüber, nicht zuletzt wegen der aus dem Kosovokonflikt resultierenden Flüchtlingsproblematik und der in den Augen der Regierung mangelnden Unterstützung von internationaler Seite. Die national-konservative Regierung genoss breite Unterstützung in der ethnisch-mazedonischen Bevölkerung, die nicht zuletzt wegen der Flüchtlingsproblematik großes Misstrauen gegenüber der albanischen Bevölkerungsgruppe hegte.

Ab März 2001 intensivierten sich die Auseinandersetzungen in der Region Tetovo wie auch um die nördlich von Skopje gelegene Ortschaft Aračinovo. Die mazedonischen Sicherheitskräfte, schlecht ausgerüstet und unerfahren in *Counterinsurgency* konnten sich nicht wirksam gegen die zahlenmäßig weit unterlegene, aber effektiv operierende UÇK durchsetzen. Ein langwieriger Konflikt bahnte sich an.

## **Die internationale Reaktion**

Im Unterschied zu vorangegangenen Balkankonflikten war die internationale Gemeinschaft im Fall Mazedoniens besser auf Krisenprävention und -management vorbereitet. Wegen der Kosovo-Situation war Skopje Sitz einer umfangreichen Präsenz internationaler Organisationen und diplomatischer Vertretungen. Die NATO hatte nicht nur eine umfangrei-

---

<sup>1</sup> UÇK-Communique Nr. 9, 2. April 2001.

che militärische Präsenz im Kosovo (1999: 46.000), sondern unterhielt auch eine eigene Basis am Flughafen Skopje zur Versorgung der KFOR-Operation. Internationale Beobachter der EU Monitoring Mission (EUMM) und der OSZE waren bereits seit Anfang der neunziger Jahre präsent, insbesondere im albanisch dominierten Nordwesten des Landes, mit dem Ziel, einen "spill-over" der Konflikte aus dem Norden frühzeitig zu erkennen.

Durch diese Präsenz, sowie wegen ihrer Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt, war die internationale Gemeinschaft mit den zahlreichen Akteuren vertraut und war deshalb 2001 in einer guten Ausgangssituation, um durch entschlossenes Eingreifen eine Ausweitung des territorial noch begrenzten Konflikts zu verhindern.

Auch hatte die EU Lehren aus den Kriegen in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo gezogen und ihr außenpolitisches Instrumentarium entscheidend verbessert. So hatte sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weiterentwickelt, nicht zuletzt durch die Einführung des Amtes des Hohen Repräsentanten für die GASP und die daraus resultierende verbesserte Kohärenz der EU-Außenpolitik. Zudem waren bereits erste Schritte zur Schaffung der militärischen und zivilen Instrumente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) unternommen worden, die nur wenig später eine Schlüsselrolle für die Präventionsstrategie der EU in Mazedonien spielen sollten.

Im April 2001, also noch während des Konflikts, unterzeichnete die EU mit Mazedonien, als erstem Land überhaupt in der Region, ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (SAA) und zeichnete damit eine klare europäische Perspektive für den fragilen Staat auf. Damit war auf EU-Seite der Grundstein gelegt für eine langfristig ausgelegte Strategie mit dem Ziel, Mazedonien durch eine Integrationsperspektive, wirtschaftliche Unterstützung sowie politische und später auch militärische Intervention zu stabilisieren und einen Neuausbruch des Konflikts zu verhindern.

Im Juni 2001 designierten die EU, die USA und die NATO Sonderbeauftragte,<sup>2</sup> um vor Ort eine politische Lösung verfolgen zu können. Unterstützt auf EU-Seite durch die *Shuttle*-Diplomatie des Hohen Repräsentanten Javier Solana, gelang es dieser Troika innerhalb weniger Monate in zähen Verhandlungen, ein von beiden Seiten akzeptiertes Friedensabkommen auszuhandeln, das aus drei Komponenten bestand:

- Das Kernstück war das nach dem Verhandlungsort benannte, aber in Skopje am 13. August 2001 unterzeichnete Ohrid-Rahmenabkommen, das umfangreiche Verfassungs- und Gesetzesänderungen vorsah, mit dem Ziel, den ethnischen Minderheiten im Lande mehr Rechte zuzugestehen. Die wichtigsten Elemente des Abkommens betrafen Dezentralisierung, Regelungen zur Benutzung von Sprachen und Nationalsymbolen und Flaggen, die Gleichstellung von Minderheiten im öffentlichen Dienst und speziell in der Polizei sowie spezielle Schutzmechanismen auf Verfassungsebene, insbesondere das so genannte *Badinter*-Abstimmungsprinzip im Parlament<sup>3</sup>. Als Mitunterzeichnern des Abkommens wurde der EU und den Vereinigten Staaten eine Sonderrolle zur Überwachung der Implementierung zugewiesen.
- Dieses politische Abkommen wurde begleitet von militärischen Maßnahmen, nämlich der Stationierung einer NATO-Militärpräsenz in den Krisengebieten und der Durchführung einer *Essential Harvest* getauften Waffensammelaktion durch diese Truppen. Zweimal wurde die NATO-Präsenz verlängert, durch die Operationen *Amber Fox* und *Allied Harmony*. Im Frühjahr 2003 schließlich übernahm die EU durch die Operation *Concordia* die Verantwortung für die militärische Mission, die sechs Monate später ihrerseits durch die EU-Polizeimission *Proxima* abgelöst wurde.

---

<sup>2</sup> Es handelte sich dabei um die Sondergesandten François Leotard (EU), James Pardew (USA) und Peter Feith (NATO).

<sup>3</sup> Benannt nach dem französischen früheren Justizminister Robert Badinter, der an den Ohrid-Verhandlungen beteiligt war, besagt dieses Prinzip, dass Gesetze von besonderem Interesse für Minderheiten vom Parlament nur mit einer doppelten Mehrheit, inklusive der Minderheitenparlamentarier, verabschiedet werden dürfen.

- Als letztes Element des Friedensabkommens erließ die Regierung ein Amnestieversprechen für UÇK-Kämpfer mit Ausnahme derer, die sich Kriegsverbrechen schuldig gemacht hatten.

In den folgenden Monaten ereigneten sich wiederholt Zwischenfälle, aber ein neuer Konflikt wurde vermieden.

Als weiterer wichtiger Schritt in Richtung Stabilisierung gelang der UÇK die erfolgreiche Transformation in eine politische Partei, die „Demokratische Union für Integration“, DUI, die im Sommer 2002 als Koalitionspartner der ethnisch-mazedonischen Mitte-Links-Partei SDSM an die Regierung kam. Während der folgenden vier Jahre wurden von dieser Regierung wesentliche Fortschritte in der Implementierung des Ohrid-Rahmenabkommens und der Annäherung an die EU erzielt, was im Dezember 2005 vom Europäischen Rat mit dem EU-Kandidatenstatus für Mazedonien belohnt wurde.

## **Das EU-Engagement in Mazedonien**

Wie bereits erwähnt, fiel der Ausbruch des mazedonischen Konflikts in eine Zeit wichtiger Entwicklungen im Bereich der außen- und sicherheitspolitischen Kapazitäten der EU. Während der vorangegangenen Balkankonflikte hatte es der Union an außenpolitischer Kohäsion sowie an wirksamen Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumenten gemangelt. Mit der Institutionalisierung der GASP und der ESVP sowie der Schaffung ziviler und militärischer Krisenmanagement- Kapazitäten war die EU zum Zeitpunkt des Mazedonienkonflikts so gut gerüstet wie nie zuvor, um als eigenständiger Akteur wirksam zu intervenieren.

Dies hat es der EU erlaubt, seit 2001 die ganze Bandbreite der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente – politisch, finanziell, und militärisch – in Mazedonien einzusetzen und dabei immer wieder Neuland zu betreten.

Mit der Einsetzung François Leotards als EU-Sonderbotschafter (EUSB) für Mazedonien begann eine dauerhafte diplomatische Präsenz des Europäischen Rates, die bis heute andauert (mit wechselnden Personen) und immer wieder entscheidend zur politischen Stabilität und Fortentwicklung des Landes beigetragen hat. Als einer der beiden internationalen Garanten (EU und USA) des Ohrid-Abkommens hat der EUSB unter anderem die Aufgabe, die Implementierung des Abkommens zu überwachen und, im Falle politischer Schwierigkeiten, allen Parteien zu helfen, ihre Differenzen zu überwinden. Dieser Aufgabe ist der EUSB in den vergangenen Jahren immer wieder nachgekommen, in enger Kooperation mit den Vertretern der USA, der NATO und der OSZE (in Mazedonien auch als die sog. *Security Principals* bekannt), so zum Beispiel im Jahre 2004, als Änderungen der territorialen Gemeindegrenzen das Land und seine Regierung auf eine ernsthafte Zerreißprobe stellten.

Die im April 2003 begonnene Mission Concordia, die die seit 2001 im Lande bestehende NATO-Präsenz ablöste, war die erste militärische Mission im Rahmen der ESVP überhaupt. Ihre Soldaten patrouillierten in den früheren Krisengebieten und trugen durch ihre Präsenz zur weiteren Entspannung der Situation bei. Doch im Laufe des Jahres 2003 setzte sich in Skopje und Brüssel die Überzeugung durch, dass eine weitere Stabilisierung des Landes und damit auch anhaltende Konfliktprevention besser durch eine zivile Präsenz erreicht werden könnte. Dies resultierte in der, nach der *EU Police Mission* in Bosnien und Herzegowina (EUPM), zweiten ESVP-Polizeimission, Proxima, die im Dezember 2003 Concordia ablöste.

Proxima hatte etwa eine Stärke von 170 Polizeioffizieren aus EU-Ländern und sollte die mazedonische Polizei in ihren Reformbemühungen unterstützen und zu vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen Polizei und albanischer Bevölkerung beitragen. Die mazedonische Polizei hatte eine Schlüsselrolle vor, während und nach dem Konflikt gespielt und war immer wieder durch ethnisch motivierte Übergriffe aufgefallen. Außerdem wurden seit dem Konflikt einige albanisch dominierte Regionen *de facto* nicht durch die Polizei kontrolliert. Während ihres zweijährigen Bestehens trug Proxima entscheidend dazu bei, die Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien durch die Polizei zu verbessern, europäische ope-

rative Standards zumindest in Grundzügen einzuführen, und damit auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zu erhöhen. Insgesamt konnten zwischen 2002 und 2005 die Beziehungen zwischen der Polizei und der albanischen Bevölkerung nach und nach durch die Einstellung von mehr als 1000 neuen albanischen Polizeibeamten sowie umfangreiche vertrauensbildende Maßnahmen verbessert werden. Trotzdem bestehen auch heute Probleme fort, wie zum Beispiel die anhaltende Unterrepräsentierung albanischer Beamter in Spezialeinheiten.

Parallel zu den Bemühungen der EU im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und ESVP hat Mazedonien umfangreiche Unterstützung durch die EU-Kommission erhalten. Mit der Unterzeichnung des SAA im Frühjahr 2001 wurde ein langfristiger Prozess auf den Weg gebracht, durch den Mazedonien der Zugang zu EU-Fördermitteln eröffnet wurde, der die schrittweise Implementierung des *EU-Aquis* vorsieht, und der dem Balkan-Land eine klare politische Langzeitperspektive gegeben hat. Diese Integrations-Perspektive wurde im Dezember 2005 von allen EU-Mitgliedsstaaten bekräftigt mit der Entscheidung, Mazedonien den Kandidatenstatus zu verleihen. Zwischen 2000 und 2006 erhielt Mazedonien mehr als 300 Millionen Euro aus EU-Fördermitteln. Durch die Kombination aus finanzieller Unterstützung und auf einen zukünftigen EU-Beitritt abzielenden Reformdruck wurden wichtige Fortschritte in vielen Sektoren der öffentlichen Verwaltung gemacht.

Die parallele Präsenz des EUSB, der den EU-Rat repräsentiert, und der EU-Kommission in Mazedonien warf auch Probleme auf. So unterstützten Rat und Kommission zum Beispiel mit jeweils eigenen Instrumenten den Polizeireformprozess. Um in dieser Situation die Kohärenz der EU-Interventionen zu gewährleisten, entschloss sich die EU im November 2005 zu einer weiteren institutionellen Neuerung. Zum ersten Mal überhaupt werden in Mazedonien Rat und Kommission durch dieselbe Person, derzeit Botschafter Erwan Fouéré, repräsentiert. Diese Zusammenlegung der außenpolitischen Funktionen war ja im europäischen Verfassungsentwurf vorgesehen, konnte jedoch aufgrund der Ablehnung der Verfassung bisher nicht implementiert werden. Das im EU-Jargon als *“double-hatted EUSR/Head of Delegation“* bekannte Modell könnte nun

auch in anderen Ländern mit Rats- und Kommissionspräsenz, wie zum Beispiel in Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo, zur Anwendung kommen.

## **Sechs Jahre nach Ohrid**

Sechs Jahre nach Unterzeichnung des Ohrid-Abkommens sind wichtige Fortschritte zu verzeichnen. Die umfangreichen, im Abkommen vorgesehen, Verfassungs- und Gesetzesänderungen sind vom Parlament verabschiedet worden. Bei der Gleichstellung der verschiedenen Volksgruppen im öffentlichen Dienst wurden große Fortschritte erzielt; trotzdem bleiben Minderheiten in einigen Sektoren, wie zum Beispiel der Justiz, weiterhin sehr unterrepräsentiert. Doch obwohl Mazedonien in den letzten sechs Jahren wichtige Erfolge zu verbuchen hat, nicht zuletzt wegen des EU-Engagements, sind keineswegs alle Konfliktursachen beseitigt.

Die politischen Parteien folgen auch weiterhin strikt den ethnischen Trennungslinien. Deshalb ist die Zusammenarbeit zwischen ethnisch-mazedonischen und ethnisch-albanischen Parteien oft von Spannungen geprägt. Und während die Verfassung klar einen einheitlichen Staat vorsieht, sind föderale Tendenzen nicht zu verkennen. Die fortschreitende Dezentralisierung und die Neuziehung kommunaler Grenzen hat auch dazu geführt, dass lokale Selbstverwaltung immer stärker den ethnischen Trennungslinien folgt. Als Konsequenz werden einzelne Regionen nach und nach ethnisch homogener. Im Westen des Landes ist eine schleichende Abwanderung der ethnisch-mazedonischen Bevölkerung zu verzeichnen, die mit wirtschaftlichen Faktoren zusammenhängt, aber auch mit dem großen Unterschied in den Geburtenraten zwischen Mazedoniern und Albanern.

Ein nach der Sprache getrenntes Bildungssystem von der Grundschule bis zur Universität schützt einerseits die ethnische Identität, verhindert andererseits aber schon im Kindesalter, dass inter-ethnische Kontakte gepflegt werden. Die wirtschaftliche und soziale Situation ist auch wei-

terhin besorgniserregend mit einer Arbeitslosenrate zwischen 30 und 40%. Große Teile der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze. Regional ist besonders der Kosovo-Statusprozess von Bedeutung für Mazedonien. Eine mögliche Destabilisierung des Kosovo könnte auch in Mazedonien erneute Probleme verursachen.

Die langfristige Stabilität Mazedoniens wird maßgeblich von drei Faktoren abhängen: Dem wirtschaftlichen Aufschwung, der regionalen Stabilität und der Aufrechterhaltung der Perspektive, EU-Mitglied werden zu können. Verlaufen diese Entwicklungen positiv, sind die Chancen sehr gut, dass die unterschwellig auch weiterhin vorhandenen ethnischen Fliehkräfte, die zum Beispiel groß-albanische Ambitionen verfolgen, nicht wieder zum Ausbruch kommen.

Gerade in einer Zeit der wachsenden EU-Erweiterungskepsis ist es also wichtig zu erkennen, dass die Balkankonflikte der letzten zwei Jahrzehnte zwar entschärft worden sind, dass aber langfristige Stabilität nur durch eine klare EU-Perspektive gewährleistet werden kann. Darüber müssen sich auch die politischen Kräfte in Mazedonien klar werden und erkennen, dass schon politische Stagnation, wie sie seit den Wahlen 2006 vorherrschend ist, eine ernsthafte Gefahr für eben diese europäische Perspektive darstellt.

