



► **Frieden und Sicherheit**

Merle Vetterlein

**Bildungspolitik als Schlüssel  
zur Konfliktlösung in Makedonien**

## Inhalt

<b>1. Makedoniens Konfliktstruktur und das Rahmenabkommen von Ohrid .....</b>	<b>3</b>
1.1 Probleme der staatlichen Konstruktionen .....	3
1.2 Das Rahmenabkommen von Ohrid .....	4
<b>2. Das Bildungssystem.....</b>	<b>4</b>
2.1 Zentralisierung.....	5
2.2 Universitätenfrage .....	5
<b>3. Die bildungspolitischen Reformen nach 2001 und ihre Auswirkungen .....</b>	<b>6</b>
3.1 Dezentralisierung.....	6
3.2 Universitätenfrage .....	7
<b>4. Bildungspolitische Situation seit 2001 .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Fazit .....</b>	<b>9</b>
<b>6. Empfehlungen.....</b>	<b>9</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>11</b>

Eine **Zusammenfassung** finden Sie auf der Hefrückseite

ISBN 10: 3-89892-596-X  
ISBN 13: 978-3-89892-596-9

Herausgeber: Stefanie Flechtner  
Internationale Politikanalyse  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
D – 53170 Bonn

Internet: [www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)  
E-Mail: [Stefanie.Flechtner@fes.de](mailto:Stefanie.Flechtner@fes.de)

Merle Vetterlein \*

## Bildungspolitik als Schlüssel zur Konfliktlösung in Makedonien

Auf dem von inner- und zwischenstaatlichen Kriegen geprägten Balkan galt Makedonien während der 1990er Jahre lange als eine Insel des interethnischen Friedens (Human Rights Watch 2002).<sup>1</sup> Diese Sichtweise änderte sich 2001 abrupt, als albanische Rebellen der Nationalen Befreiungsarmee, unter dem Vorwand, für mehr albanische Rechte in Makedonien zu kämpfen, einen gewaltsamen Konflikt mit Einheiten der makedonischen Sicherheitskräfte provozierten. Im August 2001 konnten die Kämpfe mit Hilfe eines von internationalen Akteuren verhandelten Friedensabkommens beigelegt werden, das die territoriale Integrität der Republik gewährleistete. Das so genannte Rahmenabkommen von Ohrid<sup>2</sup> sieht eine Reihe von Verfassungsänderungen vor, die der rechtlichen Stellung der Minderheiten zugute kommen sollen. Unter anderem durch die Sicherung von Kollektivrechten insbesondere für die albanische Minderheit soll Makedonien zu einem stabilen multiethnischen Staat aufgebaut und die Zukunft der makedonischen Demokratie gesichert werden.

Vertreter der internationalen Gemeinschaft haben in den vergangenen Jahren konstanten Druck auf die Republik Makedonien ausgeübt, das Rahmenabkommen von Ohrid vollständig zu implementieren. Die Umsetzung war eine Hauptbedingung für die europäische Integration des Landes und hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Makedonien auf dem EU-Ratstreffen im Dezember 2005 der Status eines Beitrittskandidaten verliehen wurde. Nach anfänglichen Verzögerungen und sich dem internationalen Druck fügend hat das makedonische Parlament mittlerweile alle notwendigen Gesetzesänderungen zur vollen Implementierung des Abkommens vorgenommen. Dies bedeutet, dass in

den vergangenen Jahren 15 Verfassungsänderungen verabschiedet und 70 neue oder erweiterte Gesetze erlassen worden sind. Zwei Drittel davon stehen in direktem Zusammenhang mit dem Dezentralisierungsprozess (EU-Kommission 2005), der das Land insbesondere im Jahr 2004 vereinnahmte (Klotz/Vetterlein 2005)<sup>3</sup>. Dennoch gibt es nach wie vor Bereiche, in denen Reformen notwendig sind. Dies betrifft beispielsweise den Polizei- und Justizapparat, aber auch die effektive Bekämpfung der weit verbreiteten Korruption im Land (EU Kommission 2005).

Die Konzentration auf die ausnahmslose und relativ zügige Implementierung des allgemein als Erfolg gewerteten<sup>4</sup> Rahmenabkommens von Ohrid führte einerseits dazu, dass bei den Gesetzesänderungen Quantität über Qualität ging. Andererseits wurden reformbedürftige Bereiche, die gar nicht oder nur unzureichend vom Abkommen abgedeckt werden, von der Regierung vernachlässigt. So wirkt sich insbesondere die anhaltend desolante ökonomische Lage höchst negativ auf die interethnischen Beziehungen sowie insgesamt auf die Stabilität des Staates aus.<sup>5</sup> Nach dem Kosovo-Krieg 1999 und der Krise 2001 kam das Wirtschaftswachstum 2002 nur schleppend in Gang, das Außenhandelsdefizit vergrößerte sich.<sup>6</sup> 2003 erholte sich das Wachstum langsam, die Inflation blieb niedrig,<sup>7</sup> zudem

\* Zentrum für OSZE Forschung (CORE) des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg (IFSH).

1 Mazedonien ist ein multiethnischer Staat, in dem fast 35% der Bevölkerung nationalen Minderheiten angehören. Die größte Minderheitengruppe stellen die Albaner (25,17%), gefolgt von Türken (3,85%), Roma (2,66%), Bosniaken (1,78%) und Serben (0,48%). Die Ergebnisse der letzten Volkszählung vom November 2002 wurden am 1. Dezember 2003 veröffentlicht (vgl. OSCE 2003).

2 Der Originaltext des Rahmenabkommens kann unter <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/180/Framework%20Agreement.pdf> eingesehen werden (18.1.2006)

3 Der im Zusammenhang der Dezentralisierung vorgenommene neue Zuschnitt der Gemeinden wurde insbesondere von der slawischen Mehrheitsbevölkerung scharf kritisiert. Er hat zur Folge, dass in einigen ehemals mehrheitlich slawischen Gemeinden nun Albaner dominieren. Die Proteste gingen so weit, dass gegen die Dezentralisierungsabsichten für den November 2004 ein Referendum initiiert wurde, das letztendlich scheiterte. Vgl. Klotz/Vetterlein 2005.

4 „Ohrid“ ist trotz der ständigen Schwäche des mazedonischen Staates bis heute ein Erfolgsstück.“ Martens, Michael 2006.

5 Die wirtschaftliche Situation beschäftigt die Bevölkerung zunehmend. Laut einer Umfrage des UNDP beschäftigt insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit (72,3%) alle ethnischen Gruppen, Angst vor Armut haben hingegen 27,4%. Interethnische Probleme werden von 25% der Befragten als wesentliches Problem bezeichnet. Zahlen aus: UNDP 2005.

6 Die BIP-Wachstumsrate erreichte 2002 nur 0,3%, das Staatsdefizit lag bei 5,9%, während das Handelsdefizit ca. 800 Mio. Euro, d.h. 23% des BIP erreichte. Zahlen aus: EU Kommission 2003.

7 Das Wachstum betrug 2003 3%, das Staatsdefizit ging auf 1,5% des BIP zurück, das Handelsdefizit konnte ebenfalls auf

sank das Staatsdefizit. Zentrales Problem bleibt weiterhin die gleichbleibend hohe Arbeitslosenquote, die konstant um 36% liegt.<sup>8</sup> Vor allem Jugendliche und Angehörige der Minderheiten sind hiervon betroffen.<sup>9</sup>

Als eine Folge der Auseinandersetzungen 2001 sowie der Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid ist eine anhaltende interethnische Segregation zu beobachten, was insbesondere im Bildungsbereich deutlich wird. Obwohl bildungspolitische Probleme während der 1990er Jahre eine der zentralen Konfliktlinien zwischen makedonischen Albanern und makedonischen Slawen ausmachten, wirkt das Rahmenabkommen nur unzulänglich auf dieses Feld ein.

Im Folgenden wird daher die These vertreten, dass die Bestimmungen des Rahmenabkommens und deren Implementierung dabei scheitern könnten, langfristig eine stabile, multiethnische makedonische Gesellschaft zu errichten. Diese Aussage wird anhand der Probleme im bildungspolitischen Bereich überprüft. Das Rahmenabkommen konnte bislang nicht dazu beitragen, die Bedeutung der Nationalismen nach dem Konflikt 2001 zu überwinden. Statt auf die Förderung eines ethnisch neutralen Staatswesens setzen die internationalen Akteure (allen voran die EU und die USA) in den Staaten des westlichen Balkans weiterhin auf das von Tito eingeführte ethnische Proporzmodell; die ausgrenzende Identitätspolitik eines auf Religion, Sprache und Kultur basierenden Ordnungsmodells wird nicht hinterfragt.<sup>10</sup> Die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe war zwar in dem kleinen Staat bereits vor der Unabhängigkeit im sozial-gesellschaftlichen Leben und in den politischen Entscheidungsprozessen ein entschei-

dender Faktor, der allerdings durch die Bestimmungen des Rahmenabkommens zunehmend institutionalisiert und von der gesamten politischen Elite instrumentalisiert wird. Nicht nur die ethnische Abstammung, sondern auch die Kontrolle über eine Bevölkerungsgruppe entscheidet über den Zugang zur (politischen) Macht.

Da der durch das Rahmenabkommen von Ohrid erneut in Gang gesetzte Dezentralisierungsprozess weitreichende Auswirkungen auf das Bildungssystem hat, wird zusätzlich der Frage nachgegangen, inwieweit sich das internationale Allheilmittel der Dezentralisierung (ebenso wie der Föderalisierung und Regionalisierung) in multiethnischen Transformationsstaaten stabilisierend auf die weitere demokratische Konsolidierung auswirkt, oder ob Makedonien durch diese Maßnahmen nicht einseitig im Sinne des europäischen Paradigmas zur Lösung interethnischer Konflikte<sup>11</sup> reformiert wurde, ohne parallel dazu effektiv auf die vorhandene Konfliktstruktur einzugehen.

Dezentralisierung soll den Identifikationsgrad aller Bürger mit dem Staat erhöhen und darüber zu einer Stabilisierung der Demokratie beitragen. Dies kann jedoch nur erreicht werden, wenn die demokratischen Institutionen der nationalen Ebene zuvor ausreichend im System verankert worden sind. Im gesellschaftlich fragmentierten Makedonien macht es hingegen den Anschein, dass die Dezentralisierung des institutionell schwachen Staates erstens die Parteipolitisierung und zweitens eine sich auf die Stabilität des politischen Systems negativ auswirkende Segregation der interethnischen Gesellschaft fördert. Somit hält vor dem Hintergrund eines entlang ethnischer Linien gespaltenen Parteiensystems die Ethnifizierung<sup>12</sup> aller Lebensbereiche an. Nicht zuletzt durch die im Folgenden dargestellten Probleme im Bereich der Bildungspolitik ist zu befürchten, dass diese Entwicklung weiter verstärkt wird.

700 Mio. Euro, d.h. 17,2% des BIP verringert werden. Zahlen aus: EU-Kommission 2004.

8 Diese Quote weicht allerdings insofern von der Realität ab, als der Anteil der Schattenwirtschaft am BIP in Makedonien über 40% liegt und somit die Arbeitslosenquote nach unten korrigiert werden müsste. Vgl. Djankov 2003.

9 58,4% der Arbeitslosen sind unter 25 Jahre alt. Hinzu kommt eine besonders hohe Arbeitslosenquote in albanisch besiedelten Gebieten im Nordwesten des Landes. Tetovo hat eine Arbeitslosenquote von 51%, während diese in der Region Strumica im Südosten des Landes „nur“ bei 16% liegt. Die Arbeitslosenquote der ethnischen Makedonier lag 2002 bei 28,2%, die der ethnischen Albaner jedoch bei 49,1% und die der Roma sogar bei 73,1%. Zahlen aus: World Bank 2003.

10 Zu dieser Kritik und insbesondere zu der Kritik an den Erweiterungsprozessen der EU vgl. Riedel, 2005: Die Erfindung der Balkanvölker, Identitätspolitik zwischen Konflikt und Integration, Wiesbaden, S. 19. Die Ansicht, dass es durch die Bestimmungen des Rahmenabkommens von Ohrid zu einer Zunahme der Ethnifizierung gekommen sei, wird nicht von allen Beobachtern geteilt. So bewertet z.B. Brunnbauer im Jahr der Verabschiedung des Abkommens die Inhalte positiv und sieht in ihnen das „Prinzip der Ent-Ethnisierung der Verfassung“ sowie einen mit Hilfe des Rahmenabkommens in der Region einzigartigen reinen staatsbürgerlichen Staat verwirklicht. Siehe Brunnbauer 2001.

11 So wird bei der Lösung interethnischer Konflikte unter anderem eine Reform der staatlichen Organisationsstruktur angestrebt. Mit der Dezentralisierung eines Staates sollen periphere Einrichtungen geschaffen werden, mit denen das gesamte Staatsterritorium „besser bedient werden kann“. Das Konzept der Dezentralisierung setzt dabei die Existenz eines starken Zentrums voraus, von dem aus sich die lokalen Gegebenheiten ableiten lassen. Vgl. Fassa 1996: S. 101f.

12 Der Begriff „Ethnifizierung“ bezieht sich auf die Strategie individueller und kollektiver, gesellschaftlicher wie politischer, Akteure, ethnische Identität in den Vordergrund ihrer Handlungen zu stellen. Durch den Wunsch nach ethnischer Gleichheit erfolgen Handlungen, die ethnische Homogenisierung zur Folge haben und darüber hinaus materielle und ideelle Vorteile für eine ethnische Gruppe erbringen sollen.

## 1. Makedoniens Konfliktstruktur und das Rahmenabkommen von Ohrid

### 1.1 Probleme der staatlichen Konstruktionen

Seit der Unabhängigkeit 1991 prägten konstant wiederkehrende innenpolitische Spannungen das multiethnische Makedonien, die vor allem durch die konfliktträchtige Beziehung zwischen der ethnisch makedonischen Mehrheit des Landes und der ethnisch albanischen Minderheit bestimmt worden sind (Hristova 2005). Ein grundlegender Konflikt zwischen diesen beiden Bevölkerungsgruppen war ihr jeweils eigener Bezug zum makedonischen Staat und die subjektive Wahrnehmung ihrer Stellung in der Republik Makedonien. Die ethnisch makedonische Mehrheit sah und sieht den Staat als ihren Nationalstaat an, was sich in der Verfassung von 1991 wiederfindet. Albaner hingegen, die sich selbst als *non-majority* anstatt als Minderheit empfinden, wollten seit der Unabhängigkeit den Status einer zweiten staatstragenden Nation bekommen und sahen sich durch einige Formulierungen in der Verfassung, insbesondere in der Präambel, als Bürger zweiter Klasse bestätigt.

Dennoch galt Makedonien für Außenseiter lange als positives Beispiel für einen funktionierenden multiethnischen Staat.<sup>13</sup> Ein Kennzeichen dafür war unter anderem der kontinuierliche politische Dialog, in dem sich die makedonischen und albanischen Parteien befanden und der in der ständigen Regierungsbeteiligung einer albanischen Partei seinen Ausdruck fand.<sup>14</sup>

Gleichwohl existierte bis zum Rahmenabkommen von Ohrid eine Diskriminierung der albanischen Bevölkerung. Es gab Einschränkungen hinsichtlich der Verwendung der albanischen Sprache an den beiden staatlichen Hochschulen und im öffentlichen Dienst ebenso wie eine Diskriminierung von Albanern auf dem Arbeitsmarkt. Diese Faktoren trugen dazu bei, dass Albaner in der öffentlichen Verwaltung, der Armee und der Polizei unterrepräsentiert waren.<sup>15</sup> Hinzu

kam, dass sich die albanischen Parteien trotz der ethnisch-gemischten Regierungskoalitionen im Parlament ausgeschlossen und übergangen fühlten, was früh zu einer von allen Seiten instrumentalisierten Blockade politischer Entscheidungen geführt hat.

Makedonien befand sich seit der Selbstständigkeit in einem Dilemma, das auf die Gleichzeitigkeit von Staats- und Nationbildung zurückzuführen ist. Die Identität der makedonischen Nation war unweigerlich mit der jugoslawischen Föderation verbunden, sodass mit dem Ende des ehemaligen Jugoslawiens eine Lücke in der makedonischen Identität entstanden war. Nach der Unabhängigkeit wurde ein Nationalstaat konzipiert, in dem einzig die makedonische Nation staatstragend war. Dieser Status wird nach wie vor mit Hilfe historischer und linguistischer Bezüge legitimiert; Bedrohungsängste in Bezug auf die Existenz der eigenen Nation projizieren Makedonier auf die albanische Minderheit. Nichtsdestoweniger wurde die Vielfalt der Bevölkerung *de jure* geschützt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf Artikel 19 der Verfassung zu verweisen, nach dem „die Bürger der Republik Makedonien (...) ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihrer nationalen und sozialen Herkunft (...) gleiche Freiheiten und Rechte haben.“

Parallel zur Identität der Titularnation hat sich eine umfassende und krisenresistente ethnische Identität der Albaner entwickelt, die sich in ihrem Legitimationsanspruch ebenfalls auf linguistische und historische Elemente bezieht. Diese beiden Faktoren haben die Etablierung eines staatsbürgerlichen Konzepts von Nation, das idealiter in einem Ethnien übergreifenden, staatsbürgerlichen Bewusstsein münden soll, nahezu unmöglich gemacht. Stattdessen liegt dem Staat ein auf ethnischen Prinzipien basierendes Modell zu Grunde (Casula 2004; Pichler 2005).

Hinzu kam ein weiteres Problem, das sich negativ auf die interethnischen Beziehungen auswirkte. Makedonien war bis zum Dezentralisierungsprozess ein überzentralisiertes Land, in dem eine enge Verbindung zwischen politischer Macht und dem Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen existierte (Willemsen 2002). Dies spiegelte sich unter anderem in der nahezu vollständigen Übernahme der staatlichen Administration durch die jeweilige Regierungspartei wider. Vor dem Hintergrund eines ethnisch gespaltenen Parteiensystems begünstigten diese Entwicklungen zum einen, dass die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe, in Relation zur jugoslawischen Zeit wenigstens, einen hohen Stellenwert behielt und zusätzlich institutionalisiert wurde. Zum anderen förderten sie, dass sich Korrupti-

13 Die Badinter Kommission bescheinigte 1992 Slowenien und Makedonien als einzigen jugoslawischen Nachfolgestaaten, dass sie in puncto Minderheitenschutz alle zu erfüllenden Regeln in ihren Verfassungen aufgenommen hatten. Vgl. Türk 1993.

14 Ein weiterer Grund für diese Bewertung mag gewesen sein, dass die Verfassung von 1991 alle 1989 verabschiedeten gesetzlichen Einschränkungen der Minderheitenrechte vollständig revidiert hat. Ende der 80er Jahre war es zunächst zu einer verschlechterten gesetzlichen Stellung der Minderheiten gekommen. Vgl. Willemsen 2001.

15 Während der 1990er Jahre stellten Albaner lediglich 10,2% der staatlichen Administration. Im Bereich der staatlichen Sicherheit machten Albaner 2,9% der Armeeeoffiziere und des Personals im Verteidigungsministerium aus. Sie erreichten

8,7% der Beschäftigten im Innenministerium und 4% in der Polizei. Zahlen aus: European Stability Initiative 2002.

on und Nepotismus sowohl in den staatlichen Institutionen als auch im Parteiensystem ausbreiteten. Innerhalb der parteipolitischen Streitpunkte überlagerten die Probleme zwischen der ethnisch makedonischen Mehrheit und der ethnisch albanischen Minderheit alle Auseinandersetzungen. Dies wirkt sich bis heute aus und positioniert die Parteien eher auf einem soziokulturellen als auf dem sozioökonomischen *cleavage* (Beichelt 2001).<sup>16</sup>

## 1.2 Das Rahmenabkommen von Ohrid

Die ambivalente Form der makedonischen Demokratie, die sich in der Verbindung von staatsbürgerlicher Gleichheit mit der Dominanz einer Ethnie widerspiegelt, stellt für einige Beobachter den Ausgangspunkt einer sich über Jahre zuspitzenden Krise dar (Schlotter 2002), die sich 2001 schließlich gewaltsam entlud. Das Rahmenabkommen von Ohrid verfolgt das Ziel, die Machtverteilungsmechanismen im politischen System dahingehend zu verändern, dass eine weitere Diskriminierung der (albanischen) Minderheit(en) künftig verhindert wird. Das Abkommen steht vor dem Dilemma: „(...) die Ansprüche nach Anerkennung der nationalen Identität, nach einer sozial gerechten politischen Ordnung und nach einem effizienten ökonomischen System miteinander in Einklang zu bringen“ (Pichler 2005: 71).

Eine der zentralen Reformen des Rahmenabkommens ist die „Badinter-Mehrheit“<sup>17</sup>, die durch die Einführung einer Zweidrittelmehrheit bei Abstimmungen im Parlament ein De-facto-Veto für Minderheiten vorsieht. Diese Regel kommt u.a. bei Fragen über die Nutzung von Sprachen sowie bei bildungs- und kulturrelevanten Fragen zum Einsatz. Die vier weiteren bedeutungsvollsten Veränderungen sind erstens die Änderung der Präambel. Dies hat zum Zweck, den Staat Makedonien als einen Staat für alle seine Bürger zu deklarieren. Zweitens: die Zunahme der offiziellen Sprachen auf nationaler und lokaler Ebene. Davon sind alle Sprachen betroffen, die von mehr als 20% der Bevölkerung entweder im Staat oder in einer Region gesprochen werden. Drittens: die gleichberechtigte Repräsentation aller ethnischen Minderheitengruppen in der staatlichen Administration sowie in der Polizei und

der Armee. Und viertens: die weitreichende Dezentralisierung der staatlichen Macht.

In der wissenschaftlichen Diskussion werden die eingeführten Regelungen wie die „Badinter-Mehrheit“ kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite scheint sie „as close as you can get to the ideal of a civic democracy in an ethnically divided society“ (White 2001). Auf der anderen Seite fördern derartige Bestimmungen auch das Gewicht der ethnischen Zugehörigkeit, in dem Ethnizität bei politischen Entscheidungsprozessen eine zentrale Rolle einnimmt (Riedel 2003). Das Einführen der 20-Prozent-Klausel trägt zudem zu einer Marginalisierung der kleineren Minderheitengruppen bei, was weiteren Konfliktstoff in sich birgt.

## 2. Das Bildungssystem

Dem allgemeinen Verständnis nach ist das Bildungssystem eine zentrale Quelle von innerstaatlichen Konflikten in multiethnischen Gesellschaften, denn Bildung hat direkte Auswirkungen auf Familien und Gesellschaften. Der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten bedeutet mehr Chancen zur ökonomischen und gesellschaftlichen Partizipation. Langfristig kann Bildung dazu beitragen, nachhaltig gute und stabile Beziehungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen herzustellen, indem Wissen über die anderen vermittelt wird.

Die bildungspolitische Ebene war seit der Unabhängigkeit Makedoniens ein Feld, in dem inter-ethnische Konflikte insbesondere zwischen Makedoniern und Albanern zum Ausbruch kamen. Ein elementares Problem war zum Beispiel die Möglichkeit und Qualität des Unterrichts in den Muttersprachen. Die Verfassung von 1991 gestand zwar den Minderheiten, neben dem verpflichtenden Unterricht der makedonischen Sprache, bis zu ihrem Schulabschluss das Recht auf Bildung in ihrer Muttersprache zu. De facto gab es allerdings zu wenig gut ausgebildete Lehrer, die diesen verfassungsrechtlichen Anspruch hätten erfüllen können. Dieser Zustand machte in erster Linie Albaner und Türken unzufrieden<sup>18</sup>, woraufhin beide Bevölkerungsgruppen in den 1990er Jahren eigene Schulen gründeten, die jedoch von der Polizei geschlossen wurden (Willson 2002). Daneben prägten zwei weitere Bereiche die bildungspolitischen Auseinandersetzungen.

<sup>16</sup> Die makedonischen Parteien sind nach wie vor durch Klientelismus und Nepotismus gekennzeichnet und besitzen keine demokratische Kultur. So orientieren sie sich z.B. stärker an den Vorgaben einzelner Führungspersonen und weniger an Programmen.

<sup>17</sup> Benannt nach dem ehemaligen französischen Justizminister, der für die Beratung in Bezug auf Minderheitenfragen zu den Verhandlungen von Ohrid hinzugezogen worden war.

<sup>18</sup> Interview mit einer Mitarbeiterin von UNICEF Makedonien in Skopje am 9.11.2005 sowie Interview mit einer Mitarbeiterin der NRO Macedonian Civic Education Center (MCEC) in Skopje am 28.11.2005.

## 2.1 Zentralisierung

Das makedonische Bildungssystem<sup>19</sup> war bis zum durch das Rahmenabkommen von Ohrid erneut aufgenommenen Dezentralisierungsprozess von einem hohen Grad an Zentralisierung geprägt. Der Zentralisierungsschub hatte nach der Selbstständigkeit eingesetzt und wirkte sich im Bildungsbereich mit der Übertragung ehemals lokaler Zuständigkeiten auf das Ministerium aus. Das Ministerium verwaltete die Schulen über seine Beamten und der Bildungsminister war selbstständig für die Entlassung und Einstellung der Schuldirektoren verantwortlich. Aus diesem Grunde kam es regelmäßig nach Wahlen zu Entlassungs- und Einstellungswellen an den Schulen und weder Direktoren noch Lehrer oder Elternvertreter waren ausreichend über die Entscheidungen des Ministeriums informiert.

## 2.2 Universitätenfrage

Der folgenschwerste bildungspolitische Konflikt zwischen Makedoniern und Albanern entstand im Bereich der Hochschulbildung. Im Mittelpunkt des Konflikts stand der Anspruch der Albaner auf eine eigenständige albanischsprachige Universität. Die Forderungen konzentrierten sich zunächst auf die Reaktivierung einer Pädagogischen Universität für die Ausbildung von Lehrern an Grundschulen und Gymnasien. Ein Grund für diese Forderung war die Schließung der albanischen Universität im kosovarischen Prishtina (1991) neben der Universität in Tirana, die bis dahin auch für makedonische Albaner die einzige Möglichkeit zur universitären Bildung in ihrer Sprache dargestellt hatte.

Als Reaktion auf die Forderungen hatte die makedonische Regierung lediglich besondere Aufnahmebedingungen an den beiden makedonischen Universitäten in Bitola und Skopje für Angehörige von Minderheiten eingeführt. Seit dem akademischen Jahr 1992/93 mussten alle neuen Studenten Einschreibetests machen, die für die Minderheiten durch das Prinzip der positiven Diskriminierung erleichtert wurden: Eine 10-Prozent-Quote förderte den Anstieg von albanischen Studenten von 2,4% im Jahr 1991/92 auf 5,2% im Jahr 1994/95 (OSZE 1995).

Zu diesem Zeitpunkt war die Regierung in Skopje zu keinen weiteren Zugeständnissen (zum Beispiel hin-

sichtlich der Frage nach einer Pädagogischen Universität) bereit. Diese unnachgiebige Position begünstigte eine zunehmende Radikalisierung der albanischen Forderungen hinsichtlich der Hochschulbildung.

Die Gründung einer illegalen albanischen Universität im Dezember 1994 in Tetovo, der inoffiziellen Hauptstadt der in Makedonien lebenden Albaner, kann als Folge dieser Radikalisierung verstanden werden. Die Universität wurde von Seiten der makedonischen Regierung aus mehreren Gründen nicht anerkannt: Erstens erlaubte die Verfassung zu dem Zeitpunkt weder die Errichtung einer privaten noch einer nicht makedonischsprachigen Universität. Zweitens kam hinzu, dass seitens der slawischen Makedonier befürchtet wurde, diese Universität könnte die Jugend der albanischen Minderheit fanatisieren und darüber hinaus den Willen nach Sezession stärken.

Infolge der Universitätsgründung verhärtete sich die Frontlinie zwischen Makedoniern und Albanern. Es kam zu gewaltsamen Polizeiaktionen und Protesten, die den albanischen Willen nach einer eigenen Universität und den inneralbanischen Zusammenhalt gegen die makedonische Mehrheit noch zu festigen schienen.

Erst 1997 wurde per Gesetzesänderung<sup>20</sup> über die Reaktivierung der albanischen Pädagogischen Universität entschieden. Dieses Gesetz erlaubte Grundschullehrern eine Ausbildung für die elementaren Unterrichtsfächer in ihrer Muttersprache. Ausnahmen bestanden für die Fächer Makedonisch und Geschichte. Die Inkonsequenz und Kontraproduktivität des Gesetzes liegt darin, dass Lehrer der Klassen 5 bis 8 ebenso wie Lehrer für die weiterführenden Gymnasien weiterhin in makedonisch unterrichtet wurden.

Dennoch führten alleine diese geringen rechtlichen Zugeständnisse zu heftigen Protesten innerhalb der makedonischen Mehrheitsbevölkerung. Bei zahlreichen Demonstrationen kamen generelle anti-albanische Stimmungen und die Unzufriedenheit über die Arbeit der Regierung zum Ausdruck (ICG 1997). Makedonier sahen das Gesetz als überflüssig an und erkannten darin zu viele Zugeständnisse für die albanische Minderheit, diese Argumentation wurde mit dem bereits seit 1970 existierenden Lehrstuhl für albanische Sprache an der Universität Skopje und albanischen Kursen an der Theaterfakultät und im Fachbereich Philosophie begründet.

Diese Entwicklungen scheinen stellvertretend für den albanisch-makedonischen Identitätskonflikt zu stehen: Während sich der albanische Bevölkerungsanteil vom Zugang zur Ausbildung an den Universitäten ausgegrenzt fühlte und sich über mangelnde Rechte beklagte, empfand der makedonische Bevölkerungsteil

19 Das System ist dreigeteilt: Die verpflichtende Grundschulausbildung umfasst die Klassen 1-8. Nach der 8. Klasse können sich die Schüler spezialisieren und so genannte Fachgymnasien (Wirtschaft, Elektronik, allgemeines Gymnasium etc.) besuchen, der Besuch der weiterführenden Schule von Klasse 9 bis 12 ist freiwillig. Der Abschluss der 12. Klasse qualifiziert für den Besuch der Universität.

20 Sluzben Vesnik, Nr. 5/1997, Pos. 76.

die Forderungen der Albaner als ungerechtfertigt und zu weitgehend.

Der zentrale externe Vermittler im Konflikt um die Hochschulbildung war der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE. Er initiierte 2000 eine Gesetzesänderung, nach der private und nicht makedonischsprachige Universitäten gegründet werden konnten<sup>21</sup>. Dies machte die Etablierung einer dreisprachigen, privaten Universität in Tetovo möglich. Die internationale South East European University (SEEU) sollte einen inter-ethnischen Kompromiss signalisieren und helfen, die Streitigkeiten innerhalb der makedonischen Bevölkerung beizulegen (OSZE 1995). Dass dies nicht gelungen ist, zeigte sich insbesondere an dem weiteren Fortbestand der illegalen Tetovo Universität, die schließlich 2004 von der Regierung als dritte staatliche Universität anerkannt wurde (siehe unten).

### 3. Die bildungspolitischen Reformen nach 2001 und ihre Auswirkungen

In diesem Abschnitt gilt es zu prüfen, welche Auswirkungen das Rahmenabkommen von Ohrid de facto auf das Bildungssystem hat. Lediglich ein paar Bestimmungen richten sich direkt an die Bildungspolitik. Sie haben keine großen Auswirkungen auf den Unterricht an Grund- und weiterführenden Schulen hinsichtlich der Möglichkeit von Minderheiten, in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden. Dennoch legt das Rahmenabkommen zwei zentrale Änderungen mit weitreichenden Folgen fest.

#### 3.1 Dezentralisierung

Die erste Veränderung steht im Zusammenhang mit dem langwierigen Dezentralisierungsprozess der staatlichen Macht. Eine Reihe von Gesetzesänderungen nimmt hierbei direkten Einfluss auf die Bildungspolitik, die sich bis in den strukturellen Aufbau ausweiten.

Zum einen wird den Gemeinden die Verantwortung für die Grundschulen und teilweise auch für die Gymnasien übertragen. Ziel ist es, die Verwaltung der Schulen neu zu organisieren und mehr Kompetenzen von der staatlichen auf die lokale Ebene zu übertragen.

Durch verschiedene Maßnahmen wird versucht, eine demokratischere Entscheidungsfindung in bildungspolitischen Belangen zu etablieren. So wurde zum Beispiel die Stellung der *School Boards* aufgewertet, die in der Vergangenheit eher eine dekorative Rolle

hatten anstatt tatsächlichen Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können. Ihre Mitglieder sind Vertreter des Lehrkörpers, der Elternschaft, der Gemeinde und des Ministeriums. Zusammen mit dem Bürgermeister sind sie künftig u.a. für die Einstellung und Entlassung des Schuldirektors zuständig.<sup>22</sup>

Der gesamte Dezentralisierungsprozess beinhaltet daneben die Neuorganisation der finanziellen Ausstattung und Kapazitäten der Gemeinden, was eine besondere Herausforderung darstellt, da nahezu alle Gemeinden hoch verschuldet sind. Während einer ersten Phase wird den Gemeinden hinsichtlich der Schulen die Budgetverantwortung für die Gebäude, Reparaturen und Materialbeschaffungen übertragen. In der zweiten Phase ab 2007 werden die Gemeinden auch für die Auszahlung aller Gehälter an die Lehrkörper zuständig sein.<sup>23</sup>

Das Ausmaß der Dezentralisierung auf den weiteren demokratischen Konsolidierungsprozess und die Stabilität Makedoniens kann zwar noch nicht bestimmt werden, dennoch müssen die negativen Tendenzen in ihren Anfängen unterbunden werden.

Die Dezentralisierung soll mit Hilfe der neuen Möglichkeiten für lokale Partizipation dabei helfen, die umfangreiche Parteipolitisierung abzubauen. Dies dürfte insofern schwierig sein, als diese negative Politisierung nahezu jeden Bereich des öffentlichen Lebens in Makedonien beeinflusst, so auch die Bildungspolitik, und eine demokratische Kultur nach wie vor nicht etabliert ist.

Trotz des großen internationalen Engagements, die Gemeinden auf ihren Kompetenzzuwachs vorzubereiten, fühlen sich Bürgermeister insbesondere aus kleineren Gemeinden überfordert und haben sich dafür ausgesprochen, einige der Kompetenzen wie die Verantwortlichkeit über die Schulen an den Staat zurückzu-

22 Künftig wird der neue Direktor durch den Bürgermeister von der Liste der School Boards ausgewählt.  
Vgl. Herczynski/Vidanovska/Lacka 2005.

23 Die Lehrer werden somit zu Angestellten der Gemeinden (Public Servants). Die Gemeinden werden durch einen „block grant“ finanziert, der für jede Gemeinde anhand ihrer finanziellen Bedürfnisse berechnet wird. Zusätzlich finanzieren sich die Gemeinden über lokale Steuern. Finanzielle Probleme dürften nicht nur durch die Schulden der Gemeinden entstehen, sondern auch dadurch, dass es bisher in den mehrheitlich albanisch besiedelten Gebieten weniger oder keine Steuereinkommen gab. Vgl. International Crisis Group, 2003. Momentan ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Gemeinden 2007 alle neuen finanziellen Anforderungen erfüllen können, weshalb im Finanzministerium zunächst eine Arbeitsgruppe gebildet werden soll, um eine Lösung für dieses Problem zu finden. Gespräch mit einem leitenden Mitarbeiter der OSZE Spillover-Mission to Skopje am 27.10.2006.

21 Sluzben Vesnik, Nr. 64/2000, Pos. 2548.



geben.<sup>24</sup> Vielen fehlt die notwendige Infrastruktur, um die neuen Serviceleistungen zufriedenstellend erfüllen zu können (Taleski 2005).

Der Kompetenzzuwachs der unsicheren und unerfahrenen Bürgermeister bietet dem oben beschriebenen Dilemma einen zusätzlichen Nährboden. Clanstrukturen und Parteien werden künftig im breiteren Umfang die Möglichkeit haben, lokale Entwicklungen zu beeinflussen. Dieses Phänomen ist nicht unbekannt, denn bereits zu jugoslawischen Zeiten war der (Über-)Zentralismus durch einen Polyzentrismus ersetzt worden.<sup>25</sup> Für den Bildungsbereich würde dies bedeuten, dass die Parteipolitisierung bestehen bliebe und von der staatlichen auf die lokale Ebene übertragen würde. Diese Annahme wird durch die Entlassung von 21 Schuldirektoren in 7 Gemeinden nach den Lokalwahlen ohne ersichtlichen Grund unterstützt (Taleski, 2005; Gaber-Damjanovska/Joveska, 2005). Anstelle eines entparteipolitisierten und entethnifizierten makedonischen Staates<sup>26</sup> ist gegenwärtig vom Gegenteil auszugehen.

### 3.2. Universitätenfrage

Eine andere wesentliche bildungspolitische Veränderung bezieht sich auf die albanische Universität, den Hauptstreitpunkt. Das Rahmenabkommen sieht in Artikel 6.2 vor, dass künftig staatlich finanzierte Universitäten in der Sprache der Minderheiten, die mehr als 20% der Bevölkerung stellen, gegründet werden können. Dies machte die Anerkennung der alten illegalen albanischen Universität in Tetovo durch die Hintertür möglich. Per Gesetz wurde eine neue albanische Universität gegründet, die de facto jedoch viele der bereits vorhandenen Strukturen übernommen hat. 2004 wurde die Tetovo-Universität, an der im Wesentlichen auf Albanisch unterrichtet wird, offiziell eröffnet.

Trotz der Existenz der SEEU war für die albanische Minderheit die Eröffnung ihrer eigenen, staatlichen

Universität aus mehreren Gründen notwendig: Erstens ist die Universität für die Ausbildung und Rekrutierung der albanischen Elite zuständig. Zweitens gab es hinter den Szenen einen Machtkampf innerhalb der albanischen politischen Eliten. Die SEEU ist während der Regierungsbeteiligung der Demokratischen Partei der Albaner (DPA) (1998-2002) gegründet worden, was ein Erfolg für diese Partei gewesen ist und ihr innerhalb der albanischen Gemeinschaft Anerkennung und zunächst Rückhalt gebracht hat. Die neue albanische Regierungspartei, die Demokratische Union für Integration (DUI), brauchte einen gleichwertigen Erfolg, um ihr Gesicht vor der eigenen Anhängerschaft wahren zu können. Die Anerkennung der illegalen Universität wurde insbesondere zu dem Zeitpunkt verfolgt, als die ersten Parteianhänger und -wähler ihre Unzufriedenheit über die zu geringen Auswirkungen des Rahmenabkommens von Ohrid artikulierten. Insgesamt steht die SEEU mehr im Einflussbereich der DPA, während die Tetovo-Universität mehr dem Einflussbereich von DUI zugerechnet werden muss.<sup>27</sup> Diese Tatsachen führen dazu, dass es an beiden Universitäten zu Fällen von Nepotismus kommt.<sup>28</sup>

Zusammengefasst ergibt sich daraus, dass die formale Klärung der Universitätenfrage nicht nur den Zugang der Albaner zur Hochschulbildung befriedigt, sondern mit der Unterbringung von Parteifunktionären zusätzlich die politischen Eliten saturiert werden.

Die internationale Gemeinschaft hat den Willen der albanischen Minderheit nach einer eigenen staatlichen Universität unterschätzt und mit der Möglichkeit, die illegale Universität anzuerkennen, zu einem vollständig parallelen Bildungssystem in Makedonien beigetragen. Diese Entwicklung wird weitreichende Folgen haben und das künftige Zusammenleben der Ethnien in Anbetracht einer weiteren sprachlichen und kulturellen Segregation negativ beeinflussen (Riedel 2001). Der Weg zum Dahrendorf'schen „heterogenen Nationalstaat“ führt zwar über das Einbinden und gleichzeitige Respektieren nationaler Besonderheiten (Dahrendorf 1993), aber ob er auch über interethnische Segregation erreicht werden kann, muss zumindest ambivalent betrachtet werden. Anhand der aktuellen Entwicklungen drängt sich für Makedonien die Frage auf, wie sich

24 Statements von Bürgermeistern während einer Konferenz in Skopje am 22.11.2005 über Lokale Selbstverwaltung, organisiert vom Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Makedonien. Die Bürgermeister von Skopje haben zudem ein Memorandum vorbereitet, in dem sie fordern, die Verantwortung für die Grund- und weiterführenden Schulen an das Ministerium zurückzugeben. Diese Forderung bezog sich im Wesentlichen auf die finanziellen Defizite, die mit der Ausübung der neuen Kompetenzen zusammenhängen. Vgl. Gaber-Damjanovska/Joveska 2005.

25 Vor diesen Entwicklungen warnen auch Mitarbeiter der Tetovo-Feldstation der OSZE Spillover Mission. Interviews geführt am 8.11.05 in Tetovo. Vgl. auch Willemsen 2002.

26 Diese Einschätzung wird nicht von allen geteilt. Vgl. dazu Weller 2006: bes. S.62f.

27 Dies wird u.a. durch Versuche der DUI deutlich, über die Vergabe des Postens des Vizekanzlers, Einfluss auf die SEEU zu nehmen. Vgl. Lajm, 1.3.2006. Zusätzlich ist es im Oktober 2006 zur Entlassung des ehemaligen, der DUI nahe stehenden, Direktors der TU, Beadini, gekommen. Laut Bildungsminister Rushit (DPA) hätten Untersuchungen ergeben, dass es zu Unregelmäßigkeiten in der Vergabe von Diplomen gekommen sei. Vgl. u.a. Denevnik und Utrinski Vesnik vom 13.10.2006.

28 Interview mit einem externen Berater des Bildungsministers in Skopje am 30.11.2005.

die soziokulturelle Isolierung der zwei größten Bevölkerungsgruppen langfristig auf innergesellschaftliche Konfliktlinien auswirken wird und wie dazu beigetragen werden kann, die institutionalisierte Fragmentierung aufzulösen. Es gilt dabei weder die Heterogenität der makedonischen Gesamtbevölkerung anzuzweifeln noch die kulturellen Besonderheiten zu ignorieren. Gruppengrenzen konturierende institutionelle Reformen können zwar demokratisch begründet werden, besitzen aber gleichzeitig das Potential, in der demokratischen Entwicklung kontraproduktiv zu wirken (Pfaff-Czarnecka 2004).

#### 4. Bildungspolitische Situation seit 2001

Dass die Entwicklungen im Bildungssystem stellvertretend für den generellen Trend einer ethnischen Segregation in räumlicher und sprachlicher Hinsicht stehen, verdeutlicht die gegenwärtige Situation.

An vielen Schulen werden seit 2001 Schüler nach ethnischer Herkunft in verschiedene Unterrichtsschichten eingeteilt, um mittlerweile gezielt Konfliktsituationen zu vermeiden.<sup>29</sup> Es kam zudem in einigen Fällen zu ethnisch getrennten Schulverwaltungen. Das hat zur Folge, dass es für eine Schule zwei Direktoren gibt, einen albanischen und einen makedonischen. In Kumanovo hat sich die interethnische Situation nach dem Konflikt dahingehend verschärft, dass eine Schule in zwei Gebäude aufgeteilt worden ist. Ein Gebäude hat einen makedonischen Namen und das andere einen albanischen bekommen. Weitere Vorfälle dieser Art sind aus anderen Schulen in den mehrheitlich albanisch besiedelten Gebieten bekannt.

Die ethnische Separation ist über Elternräte bis ins Ministerium festzustellen. Mangelnde Kommunikation innerhalb des Bildungsministeriums und intransparente Entscheidungsprozesse sind die Norm.<sup>30</sup> Zu dieser besorgniserregenden Entwicklung kommt noch ein weiterer Trend, der das interethnische Zusammenleben in Makedonien nachhaltig beeinflussen dürfte: Insbesondere Angehörige der albanischen Minderheit zeigen eine zunehmende Ablehnung, die Staatssprache zu

lernen. Auf der anderen Seite gibt es bisher nur wenige Makedonier, die der albanischen Sprache mächtig sind. Dies dürfte in Anbetracht der konstant schlechten wirtschaftlichen Lage und hohen Jugendarbeitslosigkeit für weiteres Konfliktpotential sorgen.

Die durch das Rahmenabkommen initiierte Marginalisierung der kleineren Minderheitengruppen setzt sich ebenfalls bis in den Bildungsbereich fort. Nach der Reform der Lehrpläne und der Schulbuchreform für das Fach Geschichte hat sich zwar die Situation der albanischen Minderheit entscheidend verbessert, aber die Bedürfnisse der anderen Minderheiten werden verstärkt außer Acht gelassen.<sup>31</sup> Zukünftig ist im Lehrplan des Fachs Geschichte kein Platz eingeräumt für die Geschichte der Bosniaken und der Roma, während immerhin 25% albanische Geschichte, je 3% türkische und bulgarische sowie 1,5% serbische und griechische Geschichte gelehrt werden sollen. Weiterhin problematisch bleibt auch der ethnisch zentrierte Zugang zum Fach. Der andauernde Nationbildungsprozess sowohl auf makedonischer als auch auf albanischer Seite verstärkt eine narzisstische Selbstdarstellung der jeweiligen Gruppe. Schülern wird künftig vermittelt werden, dass die ethnischen Gruppen in Makedonien nebeneinander und nicht miteinander gelebt haben. Die Vermittlung der positiven Eigenschaften aller Nationen wird in diesem Zusammenhang das Ziel einer interethnischen Verständigung verfehlen.<sup>32</sup>

Konflikte mit bildungspolitischem Hintergrund haben seit den Parlamentswahlen 2002 zugenommen und die Dispute insbesondere über die weiterführende Bildung waren in mehreren makedonischen Städten Anlass für Demonstrationen und interethnische Zusammenstöße. Ein Anzeichen für das Gewicht politischer Parteien in schulpolitischen Konflikten ist der Einfluss der slawisch-makedonischen Oppositionspartei Innere Makedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Makedonische Nationale Einheit (VMRO-DPMNE) auf die Schülerunion (Secondary School Student Union), die mehrere Proteste organisierte. Der Konflikt um bildungspolitische Fragen radikalisiert die Jugendlichen aller ethnischen Gruppen und erschwert zusätzlich eine interethnische Verständigung. Die provokative Änderung von Schulnamen von vorher makedonischen Namen in albanische Namen

29 Dies bedeutet, dass das Schichtsystem des vor- und nachmittäglichen Unterrichts aus jugoslawischer Zeit weiterhin existiert und nicht mehr nur wegen geringer räumlicher Kapazitäten beibehalten wird.

30 Dies haben mehrere Personen, die im bildungspolitischen Bereich in Makedonien tätig sind, in ihren Interviews bestätigt. Interview mit einem Beamten des Bildungsministeriums aus der Abteilung für die Entwicklung und Förderung von Minderheitensprachen in der Bildung in Skopje am 15.11.2005; Interview mit einem Mitarbeiter der OSZE Spillover-Mission in Skopje am 9.11.2005; Interview mit einer Mitarbeiterin von UNICEF Makedonien in Skopje, 9.11.2005.

31 Interview mit einem Mitarbeiter der OSZE Spillover Mission in Skopje am 22.11.2005. Hinzu kommt, dass die quantitative Ausstattung mit Unterrichtsmaterialien in den Sprachen der kleineren Minderheiten mangelhaft ist. Interview mit einem Beamten des Bildungsministeriums aus der Abteilung für die Entwicklung und Förderung von Minderheitensprachen in der Bildung des Bildungsministeriums in Skopje am 15.11.2005.

32 Korrespondenz mit einem externen Berater, der an der Schulbuchreform in Makedonien beteiligt ist, 6.3.2006.

und das Errichten von streitbaren Denkmälern vor Schulen, vor allem im Nordwesten des Landes, verschärfen das interethnische Misstrauen. Der Kampf um nationale Identität wird auf den Bildungssektor ausgeweitet und auf lokaler Ebene ausgetragen (Riedel 2005).

## 5. Fazit

Das zukunftsweisende Rahmenabkommen von Ohrid war für die Beendigung der gewaltsamen Auseinandersetzungen in Makedonien ausschlaggebend, aber es berücksichtigt nicht die weitreichende Komplexität der makedonischen Konfliktstruktur. In Makedonien überlagern sich Prozesse von Stabilisierung und Destabilisierung und schaffen damit eine unübersichtliche und nur schwer prognostizierbare Gemengelage. Je nach Blickwinkel und politisch-institutioneller Interessenlage kann die Situation in Makedonien als relativ stabil oder als relativ instabil dargestellt werden, Anhaltspunkte und Argumente finden sich für beides. Die auf das Rahmenabkommen zurückgehenden Verfassungsänderungen sorgen in einigen Bereichen für zusätzliches Konfliktpotential. Damit besteht die Gefahr, dass die für sich genommen relativ erfolgreiche Implementierung des Rahmenabkommens durch die Entstehung neuer Konflikte in Feldern, auf die das Rahmenabkommen nur unzureichend eingeht, unterminiert wird. Die in Makedonien tätigen nationalen Akteure und internationalen Organisationen stehen deshalb vor der Aufgabe, mit einer ethnisch integrierenden und arbeitsteilig umgesetzten Strategie auch jene Felder der Konfliktstruktur zu bearbeiten, die bisher vernachlässigt wurden. So sollten interethnische Dialogräume geschaffen werden, um entstandene Defizite aufzufangen. Ein erster Erfolg ist, dass die bildungspolitischen Defizite mittlerweile ins Bewusstsein der parteipolitischen Eliten gerückt sind und eines der zentralen Themen des Wahlkampfes der alten Regierungsparteien zur Parlamentswahl 2006 waren. Allerdings kann nach dem Regierungswechsel 2006 noch nicht abgesehen werden, inwieweit Bildungspolitik ein zentrales Thema der neuen Regierungsarbeit werden wird.

Durch die Entstehung und Förderung eines binationalen Staates werden die kleineren Minderheiten marginalisiert, was eine neue Form der Radikalisierung bewirken kann. Einerseits betont das Rahmenabkommen die liberale Konzeption des makedonischen Staates, andererseits unterstreicht es den Wert der ethnischen Zugehörigkeit. Das „alte“ Problem des fehlenden makedonischen Staatsbewusstseins ist nicht beho-

ben; stattdessen trägt das Rahmenabkommen zu der weiteren staatlichen Verankerung eines ethnonationalen Konzeptes bei und die Förderung eines staatsbürgerlichen Konzeptes von Nation bleibt (erneut) außen vor.

In Anbetracht dieses Defizits könnten sich die eingeführten Kollektivrechte negativ auf das gesellschaftliche Konfliktpotential auswirken. Denn die auf der kulturellen Identität basierenden Rechte, die auf Grund der 20-Prozent-Hürde zwar nicht uneingeschränkt aber mehrheitlich der albanischen Minderheit zugutekommen, haben zur weiteren Institutionalisierung und Instrumentalisierung von Ethnizität beigetragen: Vertreter der verschiedenen ethnischen Gruppen teilen den Zugang zur politischen Macht und zu ökonomischen Ressourcen unter sich auf (Riedel 2001). Derartige Entwicklungen beeinflussen das politische System in demokratisch kontraproduktiver Weise.

Eine optimale integrierende Wirkung kann mit Hilfe des Dezentralisierungsprozesses nur erreicht werden, wenn der Eigenständigkeit der Subsysteme deren Einbindung in das Gesamtsystem des Staates entgegengestellt wird. Parallel dazu bedarf es einer Stärkung der Zivilgesellschaft, die sich der parallelen Entwicklung der ethnischen Gruppen bewusst wird und ihr konsequent gegensteuert. Gleichermaßen sind Maßnahmen, die das politische Handeln transparenter machen und somit Kontrollmöglichkeiten über politische Entscheidungsprozesse ermöglichen, unumgänglich. Anders kann ein stabiles Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der politischen Elite und den staatlichen Institutionen nicht aufgebaut werden.

## 6. Empfehlungen

Auch wenn Bildungspolitik im Mittelpunkt der Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE stand, wurde das Konfliktpotential dieses Bereichs von den internationalen Akteuren in Makedonien lange Zeit unterbewertet. Mittlerweile ist die Tätigkeit der nationalen und internationalen Akteure durch eine zunehmende Projektvielfalt, aber auch eine Fragmentierung der Aktivitäten mit direktem bildungspolitischem Bezug gekennzeichnet. Ansätze zur Koordinierung existieren erst seit kurzem und es fehlt ein politischer, auf Integration zielender Gesamtansatz. Ein solches Konzept wird zudem nicht leicht bei den makedonischen Akteuren durchzusetzen sein, denen die jahrzehntelang geübte ethno-politische Segregation im Bildungsbereich vertraut und der Integrationsgedanke eher unbekannt ist. Aus diesem Grund dürfen sich die internationalen Akteure nicht ihrer Verantwortung ge-

genüber der makedonischen Gesellschaft entziehen und sollten dazu beitragen, auf mehr Ebenen effektiv zu interagieren. Daher gilt:

- Ein interethnisches Miteinander aller ethnischen Gruppen muss langfristiges Ziel sein. Die dauerhafte Trennung der Schüler in allen Ausbildungsphasen ist für den interethnischen Dialog kontraproduktiv. Es sollten daher verstärkt Projekte gefördert werden, die kontinuierlich gemeinsamen Unterricht an den Schulen und gemeinsame außerschulische Aktivitäten fördern.
- Grundsteine für eine nachhaltige Verständigung zwischen Makedoniern und Albanern sowie allen ethnischen Gruppen werden durch die Bildung gelegt. Erste Erfolge sind hierbei zu verzeichnen. Eine vom ehemaligen Bildungsminister Aziz Pollozhani eingesetzte Sonderkommission zur Überarbeitung der Lehrpläne, in der Makedonier, Albaner und auch ein Vertreter der türkischen Minderheit vertreten war, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dass der albanischen Minderheit in künftigen Lehrplänen mehr Bedeutung beigemessen wird, ist ebenfalls ein positives Signal, allerdings wird den kleineren Minderheiten zu wenig Beachtung geschenkt.
- Dieser Degradierung der kleinen Minderheiten in den Lehrplänen sowie dem Mangel an Schulbüchern und ausreichend ausgebildeten Lehrern muss gezielt entgegengewirkt werden. Hierfür ist es erforderlich, die Gesellschaft und politische Elite für den Marginalisierungsprozess der kleinen Minderheiten zu sensibilisieren. Es zeichnet sich zudem die Tendenz ab, dass die albanische Minderheit muslimische Minderheiten zunehmend vereinnahmt. Dem kann nur mit Aufklärung entgegengewirkt werden.
- Sowohl der verpflichtende Unterricht der makedonischen Staatssprache als auch Projekte, die albanischsprachigen Unterricht für Angehörige außerhalb der albanischen Gruppe anbieten, müssen gefördert werden.
- Die im Rahmen der Dezentralisierung entstandenen Probleme wie Überforderung, geringe Kompetenzen und Kapazitäten der Gemeinden etc. können nur mit einer Fokussierung der politischen Kräfte und internationalen Akteure auf die so genannten soft skills behoben werden.
- Des Weiteren muss die Partizipation aller beteiligten Akteure im Bildungsbereich gestärkt werden. Dies kann über eine direkte Schulung der Elternvertretungen und Gemeindemitglieder geschehen, die in den School Boards sitzen. Es ist darauf zu achten, dass der parteipolitische Einfluss an

den Schulen abnimmt und nicht auf lokaler Ebene fortgeführt wird.

## Bibliographie

- Beichelt, Timm (2001): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen.
- Brunnbauer, Ulf (2001): Doch ein historischer Kompromiss? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien, in: Südosteuropa, 50. Jg., Nr. 7-9, S. 346-367.
- Casula, Philipp (2004): Macedonia: Some Considerations on Identities and Conflicts, in: Berliner Osteuropa Info, S. 28-30.
- Dahrendorf, Ralf (1993): Die Sache mit der Nation, in: Jeismann, Michael und Henning Ritter (Hrsg.): Grenzfälle. Über neuen und alten Nationalismus, Leipzig, S. 101-118.
- Djankov, Simeon u.a. (2003): Going Informal: Benefits and Costs, in: Belov, Boyan (Hrsg.): The Informal Economy in the EU Accession Countries. Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement, Center for the Study of Democracy, Sofia, S. 63-79.
- EU Kommission (2003): Commission Staff Working Paper, Stabilisation and Association Report, Brüssel.
- EU Kommission (2004): Commission Staff Working Paper, Stabilisation and Association Report, Brüssel.
- EU Kommission (2005): Analytical Report for the opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership.
- European Stability Initiative ESI (2002): The other Macedonian conflict. ESI Diskussion Paper, Berlin, Brüssel, Sarajewo.
- Fassa, Raimondo (1996): Eine Antwort auf die Frage: „Was ist Föderalismus“, in: Ammon, Günter u.a. (Hrsg.): Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, Baden-Baden, S. 99-113.
- Gaber-Damjanovska, Natasha / Joveska, Aneta (2005): Current Events and Political Parties Development in the Republic of Macedonia, in: Friedrich-Ebert-Stiftung Skopje (Hrsg.): Barometer, Issue No. 13, December.
- Herczynski, Jan / Vidanovska, Jasna / Lacka, Nuri (2005): The First Careful Step: Education Decentralisation and Finance in the Republic of Macedonia, unpublished Conference Paper for FDI CEE Conference, March 21-22, Sofia.
- Hippler, Jochen (Hrsg.) (2004): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn.
- Hrsitova, Lidija (2005): Educational Policies in Macedonia multicultural society, in: Genov, Nicolai (ed.): Ethnicity and Educational Policies in South Eastern Europe, S. 96-119.
- Human Rights Watch (1996): A Threat to Stability. <http://hrw.org/reports/1996/Macedoni.htm>.
- Human Rights Watch (2002): World Report. <http://www.hrw.org/wr2k2/>.
- International Crisis Group (ICG) (1997): Politics of Ethnicity and Conflict, Europe Report, Skopje.
- International Crisis Group (ICG) (2003): Macedonia: No Room for Complacency, Europe Report No. 149, 23 October.
- Klotz, Sabine / Vetterlein, Merle (2005): Deeskalationsbemühungen internationaler Akteure im Kosovo und in Makedonien, in: Ratsch, Ulrich (Hrsg.): Friedensgutachten 2005, Münster, S. 79-87.
- Martens, Michael (2006): Der Restbalkan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.05.
- OSCE, High Commissioner on National Minorities (1995): Recommendations to Macedonia, Including Reply, HC/REF/3/1995.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna (2004): Demokratisierung und Nation-Building in ‚geteilten Gesellschaften‘, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation-Building – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn.
- Pichler, Robert (2005): Makedonien im Dilemma ethnisch divergierender Entwicklungsprozesse. Über die Schwierigkeit, auf der Basis des Ohrider Rahmenabkommens eine sozial gerechte Ordnung zu etablieren, in: Daxner, Michael u.a. (Hrsg.): Bilanz Balkan, Wien, S. 68-100.
- Riedel, Sabine (2001): Minderheitenpolitik im Prozess der EU-Erweiterung. Dynamisierung ethnischer Konflikte durch positive Diskriminierung, in: Osteuropa, Nr. 11, Jg. 12, S. 1262-1285.
- Riedel, Sabine (2003): Politisierung von Ethnizität in Transformationsgesellschaften. Das Beispiel Südosteuropa, in: WeltTrends, Nr. 38, S. 61-74.
- Riedel, Sabine (2005): Die Erfindung der Balkanvölker, Identitätspolitik zwischen Konflikt und Integration, Wiesbaden.
- Schlotter, Peter (2002): Gewaltprävention durch Demokratisierung? Mazedonien zwischen Krieg und Frieden, in: HSKF-Standpunkte, Nr. 2/2002, April.
- Sluzben Vesnik, Nr. 5/1997.
- Sluzben Vesnik, Nr. 64/2000.
- Taleski, Dane (2005): Decentralisation in the Republic of Macedonia. One last Step across the Abyss, SWP Working Paper, FG 2/02.
- Türck, Danilo (1993): Recognition of States: A Comment, in: EJIL, No. 4, S. 66-71.
- UNDP (2005): Early Warning Report, June, <http://www.undp.org.mk/default.asp?where=publications>.
- Weller, Marc (2006): Enforced Autonomy and Self-Governance. The Post-Yugoslav Experience, in: ders. und Stefan Wolff (Hrsg.): Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies, S. 49-74.
- Willemsen, Heinz (2001): Republik Makedonien. Innenpolitische Konflikte und Gefährdungen eines jungen Staates in einer instabilen Region, SWP-Studie, April, Berlin.
- Willemsen, Heinz (2002): Das politische System der Republik Makedonien, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas.
- Wilson, Duncan (2002): Minority Rights in Education. Lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romainia and the former Yugoslav Republic, S. 731-765.

Whyte, Nicolas (2001): The Macedonian Framework Document and European Standards, CEPS– Europa South-East Monitor 26, August.

<http://www.ceps.be/files/ESF/Monitor26.php>.

World Bank 2003, FYR Macedonia, Country Economic Memorandum: Tackling Unemployment, World Bank Report No. 26681-MK, Washington DC.

**Thorsten Benner, Stefanie Flechtner (Hrsg.)**

Demokratien und Terrorismus – Erfahrungen mit der Bewältigung und Bekämpfung von Terroranschlägen. Fallstudien USA, Spanien, Niederlande und Großbritannien.

*Frieden und Sicherheit, Januar 2007*

**Sven Biscop**

The International Security Engagement of the European Union - Courage and Capabilities for a "More Active" EU. Report from the 1st European Strategic Forum, Warsaw 2006.

*Frieden und Sicherheit, Januar 2007*

**Stefanie Flechtner**

Demokratie ist die beste Antwort im Kampf gegen den Terrorismus

*Politik-Info, Dezember 2006*

**Michael Dauderstädt, Barbara Lippert, Andreas Maurer**

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen

*Europäische Politik, November 2006*

**Jana Zitzler**

Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik

*Politik-Info, November 2006*

**Jo Leinen**

Die Kosten der Nicht-Verfassung

*Politik-Info, November 2006*

**Winfried Veit**

Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik. Für ein Europa der konzentrischen Kreise

*Europäische Politik, November 2006*

**Michael Ehrke**

Ungarische Unruhen – ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?

*Politik-Info, Oktober 2006*

**Henning Klodt**

Schreckgespenst Arbeitsplatzexport – Auslandsinvestitionen und inländischer Arbeitsmarkt

*Politik-Info, September 2006*

**Busemeyer, Kellermann, Petring, Stuchlik**

Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen [also available in English]

*Europäische Politik, August 2006*

**Heinz-J. Bontrup**

Keynes wollte den Kapitalismus retten. Zum 60. Todestag von Sir John Maynard Keynes  
*Globalisierung und Gerechtigkeit, August 2006*

**Michael Dauderstädt**

Euroland: Zutritt für Arme verboten?

*Politik-Info, Juni 2006*

**Arbeitskreis Europa**

Gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Neuer Schwung für die Nachbarschaftspolitik der EU

*Politik-Info, Juni 2006*

**Stefanie Flechtner**

Hauptsache im Einsatz? Zur Konzeption der europäischen Sicherheitspolitik

*Frieden und Sicherheit, Juni 2006*

**Stefan Collignon**

Europa reformieren – Demokratie wagen

*Europäische Politik, April 2006*

**Helmut Kuhne**

Die wachsende Europa-Skepsis der Deutschen – Ursachen und Dimensionen im europäischen Vergleich

*Europäische Politik, April 2006*

**Anthony Giddens**

Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells

*Europäische Politik, März 2006*

---

**Diese und weitere Texte  
sind online verfügbar:**

**<http://www.fes.de/internationalepolitik>**

---

**Bestellungen bitte an:**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
z.Hd. Ursula Müller  
D – 53170 Bonn

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Tel.: +49 (228) 883-212  
Fax: +49 (228) 883-625

---

Merle Vetterlein

## **Bildungspolitik als Schlüssel zur Konfliktlösung in Makedonien**

Das Rahmenabkommen von Ohrid beendete 2001 die interethnischen Auseinandersetzungen in der Republik Makedonien. Durch eine Reihe von Verfassungsänderungen zu Gunsten der Minderheiten und der Sicherung von Kollektivrechten insbesondere für die albanische Bevölkerungsgruppe soll es dazu beitragen, dass Makedonien zu einem stabilen multiethnischen Staat aufgebaut und die Zukunft der makedonischen Demokratie gesichert wird.

Über fünf Jahre nach der Unterzeichnung des Abkommens ist allerdings eine anhaltende interethnische Segregation zu beobachten, die vor allem im Bildungswesen deutlich wird. Obwohl bildungspolitische Probleme während der 1990er Jahre eine der zentralen Konfliktlinien zwischen makedonischen Albanern und makedonischen Slawen ausmachte, wirkt das Rahmenabkommen nur unzulänglich auf dieses Feld ein.

Anhand der Analyse aktueller Entwicklungen im bildungspolitischen Bereich wird daher die These vertreten, dass das Rahmenabkommen von Ohrid dabei scheitern könnte, langfristig eine stabile, multiethnische makedonische Gesellschaft zu errichten. Darüber hinaus bezieht diese Analyse den weitreichenden Dezentralisierungsprozess, der ein zentraler Gegenstand des Rahmenabkommens ist und sich direkt auf die Bildungspolitik auswirkt, in die Untersuchung mit ein. In diesem Zusammenhang wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich das internationale Allheilmittel der Dezentralisierung von politischer Macht in multiethnischen Transformationsstaaten stabilisierend auswirkt und ob es im Falle Makedoniens die innerstaatliche Konfliktstruktur ausreichend berücksichtigt.