



Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse

Makedonien

von

Dr. Marie-Janine Calic

im Auftrag der
Friedrich-Ebert-Stiftung

Herbst 2002

Die vorliegende Studie wurde bewußt von einem unabhängigen Gutachter/einer unabhängigen Gutachterin erstellt und entspricht nicht notwendigerweise der Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Vorbemerkung

I. Konfliktanalyse

I.1 Strukturelle Konfliktursachen

Bedrohungsvorstellungen der Makedonen
Strukturelle Diskriminierung der Albaner
Ethnische und soziale Distanz
Staatliche Legitimitätsschwäche
Sozialökonomische Strukturkrise

I.2 Situative Konfliktfaktoren

Kosovo-Krieg
Machtwechsel in Belgrad
Neue UCK in Südserbien und Makedonien
Fehlende Konfliktlösungsmechanismen

I.3 Grundlagen für den Frieden

Das Rahmenabkommen von Ohrid
Politischer Neuanfang
Akteure
Szenarien

II. Internationale Reaktionen

II.1 Von der Unabhängigkeit zum Rahmen-Abkommen von Ohrid

II.2 Verhandlung und Umsetzung des Rahmen-Abkommens

Sicherheitspräsenz
Politische Vermittlung und Konfliktprävention
Wirtschaftlicher Aufbau, Entwicklung und Reformen
Regionale Zusammenarbeit
Bildung, Medien, Kultur
Interethnische Beziehungen und Zivilgesellschaft

II.3 Problemorientierte Analyse der Geberaktivitäten

III. Empfehlungen

III.1 Prämissen

III.2 Sektorale Prioritäten

Förderung von lokalen Frühwarn- und Konfliktmanagementkapazitäten
Stärkung der lokalen Selbstverwaltung
Parteien- und Parlamentsarbeit
Vertrauensbildung
Medien

III.3 Generelle Empfehlungen für die Programmplanung

IV. Liste der Gesprächspartner

V. Literatur

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Als politisches Vermächtnis des ersten demokratisch gewählten deutschen Reichspräsidenten 1925 gegründet, ist die FES der sozialen Demokratie verpflichtet mit der Zielsetzung, 1) die politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im Geiste von Demokratie und Pluralismus zu fördern, 2) begabten jungen Menschen durch Stipendien Zugang zu Studium und Forschung zu ermöglichen, 3) zur internationalen Verständigung und Zusammenarbeit beizutragen.

Derzeit arbeiten 560 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an der Weiterführung dieser Ziele. Die internationale Arbeit verbindet die FES mit Partnern in über hundert Ländern der Welt und wird im Wesentlichen durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Auswärtige Amt finanziert. Ziel der Projektaktivitäten zur demokratischen und sozialen Gestaltung der Globalisierungsprozesse ist eine konstruktive, den Frieden fördernde Transformation von Konflikten in verschiedenen Phasen. Dabei ist die FES dem Prinzip der Nachhaltigkeit ebenso verpflichtet wie dem Do no harm-Ansatz, der den Schwerpunkt der Interaktion innerhalb der Zivilen Konfliktbearbeitung auf die Stärkung verbindender Kräfte und auf die lokalen Friedenspotentiale legt. Zivile Konfliktbearbeitung umfaßt dabei sämtliche vor, während, oder nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten ansetzende Maßnahmen der gezielten Einflussnahme aus die Konfliktursachen, die Kontrahenten und ihre Dialogformen sowie zur gezielten Stärkung des friedlichen Potentials innerhalb der jeweiligen Gesellschaft(en).

Kontakt:

FES-Referat Mittel- und Osteuropa, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

- T.: +49-30-26935-910 F.; +49-30-26935-955

Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)

FriEnt wird von acht staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen und Netzwerken gebildet, die in FriEnt ihre Erfahrungen im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung austauschen. Das Wissen über erfolgreiche Möglichkeiten entwicklungspolitischen Handelns für Frieden soll damit vertieft und eine Chance zu engerer Koordination und Absprache zwischen den Mitgliedern der Arbeitsgruppe geschaffen werden. FriEnt wertet Informationen über Projekte und praxisrelevante Forschungsergebnisse aus, entwickelt methodische und konzeptionelle Ansätze weiter, fördert den Dialog zwischen den Mitgliedsorganisationen und den Kontakt mit anderen Einrichtungen entwicklungspolitischer Friedensarbeit.

Die Gruppe entstand am 31. August 2001 auf Initiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, des Evangelischen Entwicklungsdienstes, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der Katholischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe/ Misereor, des Konsortiums Ziviler Friedensdienst und der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung. Die Friedrich-Naumann-Stiftung trat am 1.4.2003 als weitere Mitgliedsorganisation bei.

Mitarbeit an dieser Studie: Armin Hasemann

Kontakt:

Gruppe Friedensentwicklung/FriEnt, c/o BMZ, Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn

T.: +49-228-535-3259 F: +49-228-535-4259, frient@bmz.bund.de

Vorbemerkung

Ziel dieser Studie sind strategische Überlegungen und operative Vorschläge zur systematischen Förderung von Konfliktprävention und -lösung durch gesellschaftspolitische Kooperationsprogramme in Makedonien. Die Untersuchung ist Bestandteil des von der Friedrich-Ebert-Stiftung geleiteten Projektes „Konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung“, in dem Erkenntnisse über Ansätze und Wirkungen relevanter Interventionen auf diesem Gebiet in vergleichender Perspektive gewonnen werden sollen. Grundlage ist die empirische Erhebung und vergleichende Analyse von Programmen verschiedener Träger in Makedonien, Usbekistan und Afghanistan. Ziel ist, die in konkreten Situationen mit konflikt sensitiven Maßnahmen gemachten Erfahrungen für die künftige Programmplanung interessierter Trägerorganisationen nutzbar zu machen bzw. ihre Übertragbarkeit auf andere Regionen zu überprüfen. Eine systematische Evaluierung der bereits durchgeführten oder begonnenen Maßnahmen der politischen Stiftungen war dagegen nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Inhalt der vorliegenden Länder-Studie ist

- (1) eine Analyse der Konfliktsituation in Makedonien, ihrer Ursachen, beteiligten Akteure und möglichen Dynamiken;
- (2) die Beschreibung relevanter Aktivitäten der Internationalen Gemeinschaft in Bezug auf Konfliktprävention und -lösung;
- (3) Empfehlungen zur Priorisierung möglicher Aktionsfelder sowie konflikt sensitiver gesellschaftspolitischer Kooperationsprogramme.

Inhaltliche Grundlage der Analyse sind eigene Forschungen zur Konfliktsituation in Makedonien, Sekundärliteratur sowie Dokumente und Programmunterlagen wichtiger Geberstaaten, internationaler Organisationen und NGOs. Im Rahmen einer empirischen Erhebung wurden während einer zweiwöchigen Feldphase Interviews geführt (Liste der Gesprächspartner im Anhang), und zwar anhand von drei verschiedenen Gesprächsleitfäden – einer für Resource Persons für die Konfliktanalyse, sowie je einer für Geberorganisationen und Projektleiter.

Methodisch greift die Arbeit auf Erkenntnisse des Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) zurück.¹ Da die vorliegende Arbeit neben der Konfliktanalyse auch einen konzeptionellen Beitrag zur Erstellung eines übergreifenden Methodenleitfadens leisten soll, bilden methodische Überlegungen einen zentralen Bestandteil dieser Studie.

Die in dieser Studie gegebenen Empfehlungen basieren auf Wirkungsannahmen, die in Teil II und III näher erläutert werden. Es handelt sich um eine begründete Auswahl von sektoralen Prioritäten sowie generelle Überlegungen zur gesellschafts-politischen Programmplanung. Somit geht es nicht um eine umfassende Beschreibung möglicher Interventionsgebiete, die für die Konfliktbearbeitung in diesem spezifischen regionalen Kontext relevant sind, sondern um den Versuch der Fokussierung auf bestimmte Schwerpunkte, in denen politische

¹ Darunter v.a. CPN, Assessing the Impact of Conflict Prevention, Brussels, December 2001. DFID, Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes, London 2002.

Zusammenarbeit ansetzen kann. Andere Sektoren, die hier nicht näher behandelt werden, mögen für den Konflikt höchste Relevanz besitzen, bieten aber unter Umständen weniger Ansatzmöglichkeiten für das in der politischen Zusammenarbeit zur Verfügung stehende Instrumentarium.

Die Empfehlungen sind Resultat einer qualitativen Analyse und sind in diesem frühen Stadium der Forschung als vorläufige Arbeitshypothesen zu verstehen. Es erscheint aufgrund des komplexen Ursachengeflechts in Konfliktsituationen kaum möglich, zuverlässige Indikatoren zur Messung von Wirkungsprozessen politisch-gesellschaftlicher Maßnahmen zu bilden. Da sich konfliktrelevante Veränderungen (z.B. in Bezug auf Demokratisierung, Vertrauensbildung usw.) in der Regel nur langfristig und indirekt einstellen, sind sie weder quantifizierbar noch ursächlich einzelnen Maßnahmen zuzuordnen. Die hier vorgestellten Hypothesen sollten demnach im weiteren Verlauf des Gesamtprojektes verifiziert und weiterentwickelt werden. Eine klassische Projektevaluierung war nicht angestrebt.

I. Konfliktanalyse

Die Republik Makedonien, die am 25. Januar 1991 ihre Unabhängigkeit erklärte, ist die einzige jugoslawische Teilrepublik, die beim Zerfall Jugoslawiens von kriegerischen Verwicklungen verschont blieb. Ein Jahrzehnt lang galt sie international als multiethnisches Musterland. Nach der Bevölkerungszählung von 1994 leben 1,937 Millionen Menschen in dem südlichsten jugoslawischen Nachfolgestaat. 66,5% sind slawische Makedonen, 22,9% Albaner, der Rest sind Serben (2%), Roma (2,3%), Türken (4%) und andere Nationalitäten (2,3%). Der Zensus ist von der EU überwacht worden, seine Ergebnisse werden jedoch von albanischer Seite in Frage gestellt. Die Ergebnisse einer neuerlichen international überwachten Volkszählung im Herbst 2002 sollen erst nach Ablauf einer Jahresfrist veröffentlicht werden. Allgemein wird jedoch nicht damit gerechnet, dass der albanische Bevölkerungsteil deutlich über dem 1994 bekannt gegebenen liegt, da die hohe Abwanderungsrate das demographische Wachstum ausgleicht.

Die im Februar 2001 ausgebrochenen gewaltsamen Konflikte zwischen albanischen Rebellen und makedonischen Sicherheitskräften traf die Staatengemeinschaft unvorbereitet. Im Februar kam es im westmakedonischen Grenzort Tanusevci zu Schießereien zwischen makedonischen Grenzpolizisten und Rebellen der makedonischen UCK.² Im März weitete sich der Konflikt nach Tetovo, der zweitgrößten Stadt Makedoniens aus. Mehr als 200 Personen kamen bei dem Konflikt ums Leben, etwa 100.000 flohen oder wurden vertrieben. Die ethnischen Beziehungen erreichten einen Tiefstand. Erst durch massive internationale Vermittlung konnte der Konflikt eingedämmt und mit Abschluss des Rahmenabkommens von Ohrid am 8. August 2001 beigelegt werden. Das Abkommen wurde von Präsident Trajkovski, den Vorsitzenden der makedonischen und albanischen Regierungs- und Oppositionsparteien sowie den Sondergesandten der EU und der USA unterzeichnet.³ Die Umsetzung des Ohrid-Abkommens gehört zu den wichtigsten Faktoren, die über Krieg und Frieden entscheiden werden.

1.1 Strukturelle Konfliktursachen

Bedrohungsvorstellungen der Makedonen

Seit die Republik Makedonien in Folge des Zerfalls Jugoslawiens unabhängig wurde, lasten vielfältige Identitätsprobleme auf der jungen Republik. Sie wirken sich auch auf die inter-ethnischen Beziehungen im Vielvölkerstaat aus.⁴

Staat, Nation, Symbole und Sprache der Makedonier werden von vielen Seiten in Frage gestellt: So hat Bulgarien zwar den Staat, nicht jedoch Sprache und Nation der Makedonen anerkannt. Griechenland verweigert bis heute die Anerkennung des selbstgewählten

² Die „Ushtria Clirimtare Kombetare“ ist nicht identisch mit der Befreiungsarmee des Kosovo „Ushtria Clirimtare e Kosoves“. Die makedonische UCK wird jedoch weithin als Teil- oder Nachfolgeorganisation der kosovarischen UCK gesehen, was auch die Namensgleichheit erklärt.

³ Ljubco Georgievski (VMRO-DPMNE), Branko Crvenkovski (SDSM), Arben Xhaferi (DPA), Imer Imeri (PDP).

⁴ Jenny Engström, The Power of Perception: The Impact of the Macedonian Question on Inter-ethnic Relations in the Republic of Macedonia, in: The Global Review of Ethnopolitics, 1/3 (March 2002), 3-17.

Staatsnamens Republik Makedonien. Athen argumentiert, 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 griechische Regierung legte im europäischen Rat Veto gegen die Anerkennung der Republik durch die Europäische Gemeinschaft ein. Am 8. April 1993 wurde sie deswegen unter dem provisorischen Namen „The Former Yugoslav Republic of Macedonia“ (FYROM) in die Vereinten Nationen aufgenommen. 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). Aber der Namensstreit ist trotz vielzähliger Vermittlungsversuche bis heute nicht beigelegt.⁵

Albanien hat dagegen den makedonischen Staat anerkannt, unterstützt jedoch die politischen Forderungen der albanischen Minderheit, darunter die, den Verfassungsstatus der Albaner zu dem eines konstitutiven Volks anstelle einer Minderheit aufzuwerten. Die Makedonen jedoch fürchten, dass dies die Integrität ihres Staates bedrohen könnte. 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. Diese war von der damaligen Regierung für illegal erklärt worden. Bis heute haben die Albaner die makedonische Flagge nicht anerkannt und fordern das Recht auf Benutzung der albanischen Staatssymbole. National eingestellte Makedonen fürchten, dass die Albaner aufgrund der hohen Geburtenraten bald die Mehrheit im Staat stellen könnten.

Der letztjährige Konflikt hat Befürchtungen geschürt, dass ausufernde albanische Forderungen Staat und Nation Makedoniens unterminieren könnten. Es wird betont, dass Makedonien der einzige Nationalstaat des makedonischen Volkes sei, während die Albaner bereits in Albanien und im Kosovo nationale Souveränitätsrechte ausübten.

Vor dem Hintergrund vielschichtiger Unsicherheitsfaktoren, die in Zusammenhang mit ungelösten Identitätsfragen stehen, hat der bürgerstaatliche Ansatz der Staatengemeinschaft irrationale Ängste wachgerufen: viele Makedonen befürchten, dass ohne eindeutige ethno-nationale Fundierung die Legitimität des Staates Makedonien sowie seine territoriale Integrität in Frage gestellt werden könnte. Der Widerwille, den Albanern mehr Rechte im Staat zuzugestehen, spiegelt auch den Wunsch wider, die makedonische nationale Identität nach außen zu verteidigen.

Strukturelle Diskriminierung der Albaner

Den makedonischen Bedrohungsvorstellungen steht der Vorwurf mangelnder politischer Rechte und struktureller Diskriminierung von seiten der Albaner gegenüber. Zwar sind albanische Parteien seit 1991 kontinuierlich an der Regierung beteiligt gewesen und teilen mithin Macht und Verantwortung für den makedonischen Staat. Aber selbst

⁵ ICG, Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and how to Resolve it, Brussels 2001.

Regierungsmitglieder und führende Politiker haben sich nie richtig mit dem Staat identifiziert. Ihre Kernforderungen blieben bis zum letzten Jahr unerfüllt:

- *Gleichberechtigter Status* des Albanischen neben der makedonischen Staatssprache in Parlament und öffentlicher Verwaltung. Artikel 7 der Verfassung erklärte Makedonisch zur alleinigen Staatssprache. Albanisch war lediglich auf lokaler Ebene als Amtssprache zugelassen (in Gemeinden mit signifikanter Minderheitsbevölkerung).
- *Hochschulbildung in albanischer Sprache*. Skopje gewährte Grund- und Mittelschulbildung, jedoch – mit Ausnahme der pädagogischen Fakultät – keine universitäre Ausbildung in albanischer Sprache. Ende 1994 wurde deshalb in Tetovo die private albanische Universität gegründet. Diese wurde jedoch für verfassungswidrig erklärt und von der Polizei geschlossen. Auf Vermittlung des Hochkommissars für Nationale Minderheiten der OSZE wurde 2001 die private Südosteuropa-Universität in Tetovo gegründet, an der in Albanisch, Makedonisch und Englisch gelehrt wird. Was mit der illegalen Tetovo-Universität geschehen soll, ist im Herbst 2002 weiter umstritten.
- *Angemessene (proportionale) 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 Unterschiede in Bildungsniveau, Berufsorientierung usw.) zurückzuführen ist. Albanische Politiker fordern seit langem, den Anteil ihres Volkes in diesen Sektoren angemessen zu erhöhen.
- *Stärkung der lokalen Selbstverwaltung*. Die nach 1990 eingeleitete Zentralisierung Makedoniens wurde als Mißachtung traditioneller Selbstverwaltungsrechte und legitimer Interessen gewertet. Die Wiedereinführung der in jugoslawischer Zeit geläufigen kommunalen Rechte, einschließlich angemessener finanzieller Zuweisungen, gehört seither zu den Kernforderungen.
- *Faire Volkszählung*. Seit langem wird behauptet, dass der albanische Bevölkerungsanteil in Makedonien deutlich über dem im letzten Zensus erhobenen Wert liege, woraus mehr Rechte im öffentlichen Leben abgeleitet werden. Die Albaner gehen von 30-40% aus. Im November 2002 wurde eine international überwachte Volkszählung begonnen, die Ergebnisse sollen jedoch erst 2003 veröffentlicht werden.

Anders als in der Öffentlichkeit wahrgenommen, fordert nur eine Minderheit den Zusammenschluß der von Albanern besiedelten Gebiete mit Albanien, Serbien, Montenegro und Kosovo in einem großalbanischen Staat, um die „albanische Frage“ zu lösen.⁶ Nach Erhebungen des US State Department im Frühjahr 2002 sympathisierten zwar 69% der befragten Albaner mit den Kämpfern der UCK, 87% jedoch befürworteten den territorialen

⁶ Die „albanische Frage“ entstand 1913 bei Staatsgründung Albanien durch die Großmächte, als die albanischen Siedlungsgebiete auseinandergerissen wurden. Fast ebenso viele Albaner leben heute ausserhalb der Staatsgrenzen Albanien wie in Albanien selbst: 50.000 in Montenegro, 70.000 in Serbien, mindestens 460.000 in Mazedonien, 1,6 Millionen im Kosovo. Tirana macht jedoch ausdrücklich keine territorialen Ansprüche an seine Nachbarstaaten geltend.

Bestand des makedonischen Staates.⁷ Lediglich in der Diaspora findet die Idee Großalbaniens stärkere Unterstützung.

Ethnische und soziale Distanz

Albaner und Makedonen stehen sich weitgehend fremd gegenüber, beide Gemeinschaften leben eher neben- als miteinander. Soziale Distanz und ethnische Vorurteile prägen eine Gesellschaft, in dem Freundschaften zwischen Albanern und Makedonen selten und Heiraten die Ausnahme sind. Sozialökonomische Barrieren, unterschiedliche Religionen, Sprachen und Lebensweisen haben wenig soziale Kontakte entstehen lassen. Und der Bürgerkrieg hat das Misstrauen zwischen den Volksgruppen, die nie viel miteinander zu tun haben wollten, weiter verstärkt. Heute ist die makedonische Gesellschaft ethnisch tief gespalten, was sich auch in der räumlichen Separierung der Volksgruppen ausdrückt.

Soziale Faktoren verstärken das Gefühl der Fremdheit und schüren ethnische Verteilungskonflikte. Deindustrialisierung und Verkleinerung des Verwaltungsapparats verringern die Erwerbsmöglichkeiten der makedonischen Bevölkerung, die zudem fürchtet, durch das Prinzip der ethnischen Repräsentation von den Albanern aus ihren angestammten Positionen gedrängt zu werden. Auf albanischer Seite dominiert das Gefühl, vom gesellschaftlichen Wohlstand ausgeschlossen zu sein. In stärkerem Maße als die Makedonen haben sich Albaner Existenzen im klein- und mittleren Unternehmensbereich sowie durch Arbeitsemigration aufgebaut.⁸ Auf beiden Seiten gibt es beträchtliche soziale Abstiegsbefürchtungen, die zur Vergiftung des Klimas zwischen den Volksgruppen beitragen.

Staatliche Legitimitätsschwäche

Dem Staat ist es nie gelungen, die Gegensätze zwischen den Volksgruppen zu überbrücken. Es ist auch ernsthaft nie versucht worden. So spiegelt sich die ethnische Trennung des Landes auch im politischen System wider. Die Parteienlandschaft war und ist – wie Makedonien selbst – überwiegend ethnisch geschichtet. Dies führt dazu, dass jegliche innere Konfliktlagen automatisch durch die Brille ethnopolitischer Interessen gedeutet werden. Eine neutrale Betrachtung auch sozialökonomischer, bildungspolitischer oder anderer Reformvorhaben gibt es nicht: alle Themen geben Stoff für ethnische Rivalitäten und Machtkämpfe.

Die systemische Übermacht der politischen Parteien zerstört jegliche Ansätze der Kompromißbildung. Wie in anderen postkommunistischen Gesellschaften haben die politischen Parteien in Makedonien eine extrem starke Stellung in Staat und Gesellschaft inne. Wer keiner der grossen Parteien angehört, kann sich wenig Hoffnung auf eine Stellung in Staat, Institutionen und öffentlichen Unternehmen machen.

Weit verbreitet ist die Einstellung des „winner takes it all“ nach Wahlen, die dazu führt, dass nach einem Regierungswechsel ein grosser Teil der politischen und administrativen Klasse

⁷ Farimah Daftary: Conflict resolution in FYR Macedonia: Power-Sharing or the 'civic approach'?, in: Helsinki Monitor 4/2001, 291-312.

⁸ European Stability Initiative, Ahmeti's Village. The Political Economy of Interethnic Relations in Macedonia, Skopje/Berlin 2002.

durch Adepten der künftigen Machthaber ausgetauscht wird. Dies führt zu einer starken innenpolitischen Polarisierung und einer kompromißfeindlichen Streitkultur, in der buchstäblich alle Mittel des Machterhalts recht sind. Die Einstellung, dass auf dem Wege des Interessenausgleichs beide Seite profitieren könnten, ist wenig verbreitet.

Vielen Menschen fehlt das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz ihres Staates und seiner Institutionen: Im Frühjahr 2002 glaubten 62% der Mazedonier nicht, dass sich ihr Land in die richtige Richtung entwickelt. Am wenigsten wurde der Regierung (12%) und dem Parlament (13%) getraut. Lediglich Armee (55%) und Universitäten (40%) genossen mehr Ansehen.⁹ So werden eher informelle Wege eingeschlagen, um Interessen durchzusetzen.

Durch ausufernde Korruption und Kriminalität werden das Ansehen und die Legitimität des Staates am schwersten beeinträchtigt. Alle Parteien, internationale Organisationen und NGOs haben die Bekämpfung der Korruption hoch auf ihrer Agenda plaziert. Aber es erscheint schwierig, das informelle System von außen aufzubrechen.¹⁰

Sozialökonomische Strukturkrise

Makedonien gehörte zu den ökonomisch schwächeren Republiken Jugoslawiens und war immer auf Zuwendungen aus dem Strukturentwicklungsfonds des Bundes angewiesen. Seine (landwirtschaftlich geprägte) Wirtschaft war stark auf den jugoslawischen Markt ausgerichtet. Neben dem Zerfall Jugoslawiens haben die 1992 über Serbien und Montenegro verhängten Wirtschaftssanktionen, das griechische Embargo sowie der Kosovo-Krieg die ökonomische Lage erschwert. Makedonien verlor seine wichtigsten Handelspartner in der Region und zugleich die Hauptexportroute nach Mittel- und Westeuropa. Besonders im Agrarsektor kam es zu erheblichen Einkommenseinbußen: Den Landwirten fehlen die jugoslawischen Absatzmärkte, die Produktionskosten sind aufgrund der kleinbäuerlichen Besitzstrukturen hoch, der Absatz ist von billiger Konkurrenz aus Bulgarien und der Türkei bedroht. Viele Industriebetriebe, in denen die Landwirte ein Zusatzeinkommen erwirtschafteten, mußten schließen.¹¹

Der bewaffnete Konflikt im Jahr 2001 hat der Wirtschaft weiteren schweren Schaden zugefügt und zu einem Minuswachstum von 4,6% des BIP geführt. Die bevorstehenden Kosten für den Wiederaufbau werden auf 1,8% des BIP geschätzt. Die Arbeitslosigkeit von mehr als 32% spiegelt das geringe Produktivitätsniveau wider. Lediglich die Inflation wurde eingedämmt (2001: 5,3%). Der Staatshaushalt ist chronisch defizitär, die Verschuldung wächst. Das Leistungsbilanzdefizit liegt bei rund 10,2% des BIP.¹² Der Staatsapparat gilt mit 120.000 Beschäftigten als stark aufgebläht (der IMF empfiehlt eine Reduktion auf 55.000).

⁹ Nach einer im Frühjahr 2002 durchgeführten Umfrage von IDEA.

¹⁰ ICG, Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down, Brussels/Skopje 14 August 2002.

¹¹ Zu anderen sozioökonomischen Dimensionen des Konflikts vgl. European Stability Initiative, The other Macedonian Conflict, 20 February 2002.

¹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Brüssel 2002, 15.

I.2 Situative Konfliktfaktoren

Kosovo-Krieg

Zur Verschärfung der ethnischen Spannungen in Makedonien trug in besonderem Maße der 1998/99 eskalierende Kosovo-Konflikt bei, und bis heute haben die Entwicklungen in der serbischen Südprovinz direkte Auswirkungen auf die Lage im Nachbarland. Solange Jugoslawien bestand, haben sich die Albaner in Serbien, Montenegro und Makedonien als Einheit begriffen. Beide Regionen waren auf engste durch familiäre, freundschaftliche und politische Beziehungen verbunden. Die makedonischen Albaner verfolgten die Entwicklung im Kosovo schon immer mit erheblicher Sorge und großer emotionaler Anteilnahme. Viele Kämpfer der kosovarischen UCK stammten aus Makedonien oder hatten dort familiäre Beziehungen. Deswegen sahen die Makedonen die Eskalation des Konflikts im Kosovo mit großer Sorge, schon wegen möglicher spill-over Risiken. Tatsächlich sind während des Kosovo-Krieges in wenigen Wochen rund 335 000 Flüchtlinge in das zwei Millionen-Land geflohen. Nach Ende des NATO-Intervention sind die Migranten mehrheitlich in ihre Heimat zurückgekehrt, aber die Angst vor Überfremdung und Konfliktimport blieb.

Inwieweit der Konflikt in Makedonien aus Kosovo gespeist wurde, ist bis heute umstritten. Während die makedonische Regierung behauptete, dass die Gewalt aus der Nachbarprovinz importiert worden sei und die makedonische UCK im wesentlichen aus ehemaligen Kämpfern der kosovarischen UCK bestehe, betonten makedonisch-albanische und kosovarische Politiker die autochthonen Wurzeln des Konflikts. Sie verweisen auf die strukturelle Diskriminierung der Albaner, aber auch wachsende Unzufriedenheit und Frustrationen auf seiten der Bevölkerung mit den etablierten albanischen Parteien (DPA und PDP), die trotz Regierungsbeteiligung anscheinend keine substantiellen Verbesserungen für die Albaner durchsetzen konnten.¹³ Dagegen schien Kosovo zu lehren, dass nur Gewalt zur Durchsetzung politischer Forderungen führt und einen Meinungs- und Politikwechsel in der Staatengemeinschaft zugunsten der albanischen Kernforderungen auslöst.

Machtwechsel in Belgrad

Der Sturz des Milosevic-Regimes hat im Herbst 2000 die politisch-strategische Großwetterlage auf dem Balkan noch einmal massiv verändert. Vor allem hat sie eine neuerliche Welle der Mobilisierung und Politisierung im Kosovo ausgelöst. Mit dem Ex-Präsidenten Milosevic, der im Juni 2001 an das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag ausgeliefert wurde, verschwand der wichtigste Legitimationsgrund für ein unabhängiges Kosovo. Radikale albanische Kräfte fürchteten, dass die Grenzen der Provinz festgeschrieben und die Forderung nach Unabhängigkeit hinfällig werden könnte.¹⁴ Viele waren über die Welle der Sympathie und Unterstützung aus dem Ausland für die neuen Machthaber in Belgrad entsetzt.

¹³ Die Partei der Demokratischen Prosperität (PDP) war bis 1998 an der Regierungskoalition beteiligt, danach die als „radikaler“ geltende Demokratische Partei der Albaner (DPA).

¹⁴ Troebst, Stefan: „Gross-Kosovo“ oder unabhängiges Kosovo?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.6.2001, S. 10.

Als Belgrad und Skopje im Februar 2001 ein Abkommen zur Markierung der jugoslawisch-makedonischen Grenze schlossen, war der Anlaß zum Krieg gegeben. Dieses Abkommen hätte die bis dahin nicht markierte Grenze Kosovos festgeschrieben und damit nicht nur ein Präjudiz für den territorialen Zuschnitt der international verwalteten Provinz gegeben, sondern auch eine wesentlich verbesserte Handhabe, die über den Südbalkan führenden Schmuggelrouten (Menschen, Waren und Waffen) zu unterbrechen. Die Hauptlebensader der UCK wäre durchschnitten.

Neue UCK in Südserbien und Makedonien

Mit Ende des Kosovo-Konflikts und der Auflösung der UCK bildete sich ein Reservoir ehemaliger Kämpfer, die sich in den Nachbarregionen, in Südserbien und in Makedonien, ein neues Betätigungsfeld suchten.

Anfang des Jahres 2000 kam es zunächst im Süden Serbiens zu Kampfhandlungen, als bewaffnete Albaner (die der UCK nahestehende Untergrundgruppe UCPMB) den Anschluß der Gemeinden Presevo, Bujanovac und Medvedja an Kosovo forderte. In dieser Region stellen die Albaner rund 60% der Bevölkerung. Mit internationaler Unterstützung gelang es jedoch, die UCPMB im März 2001 zur Aufgabe des bewaffneten Kampfes zu bewegen und einen Friedensplan der serbischen Regierung zu akzeptieren, der eine schrittweise Entmilitarisierung Südserbiens, die Einbindung der albanischen Bevölkerung in die jugoslawischen und serbischen Institutionen sowie wirtschaftliche Entwicklungsmaßnahmen in den betroffenen Gemeinden vorsieht. Internationale Beobachter der EU und Patrouillen der KFOR sollen die Einhaltung des Abkommens überwachen. Territoriale Autonomie oder gar Sezession, die die albanischen Extremisten forderten, wurden ausgeschlossen.

Während der Konflikt in Südserbien eingedämmt werden konnte, sprang der Funke auf Makedonien über. Die Anfang 2001 in Makedonien in Erscheinung getretene „Ushtria Clirimtare Kombetare“ ist zwar nicht identisch mit der Befreiungsarmee des Kosovo „Ushtria Clirimtare e Kosoves“. Die makedonische UCK wird jedoch weithin als Teil- oder Nachfolgeorganisation der kosovarischen UCK gesehen, was auch die Namensgleichheit erklärt. Über Ursprünge, Größe und Strukturen der UCK gibt es unterschiedliche Angaben. Sie setzt sich vermutlich aus verschiedenen Gruppen zusammen: Veteranen der Kosovo-UCK, demobilisierten Kämpfern der UCPMB aus Südserbien und Albanern aus Makedonien sowie der Diaspora. Finanzierungsquellen waren die albanische Mafia, internationale Spenden und Schutzgelderpressung. Waffen bezog die UCK vorwiegend aus Kosovo, aber auch Albanien, Montenegro und Bulgarien.¹⁵

Ende Januar 2001 bekannte sich die makedonische UCK erstmals zu einem Attentat, dem Granatenangriff auf die Polizeistation in Tearce. In einem Kommuniké nannte sie als ihr Ziel „die Befreiung der ethnischen Albaner in Makedonien“. Ob es ihr dabei eher um eine Verbesserung des Status der Albaner ging oder eine territoriale Aufteilung des Landes, war unklar. Die UCK unternahm eine Reihe größerer Offensiven um die Städte Tetovo und

¹⁵ Alice Ackermann, Auf des Messers Schneide – Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, 125-144.

Kumanovo und kämpfte mit Guerilla-Methoden gegen die makedonischen Sicherheitskräfte. Mehr als 70 Soldaten und Polizisten kamen ums Leben.¹⁶

Die makedonische Regierung reagierte mit massiver militärischer Gegenwehr. Die UCK-Kämpfer wurden als Terroristen gebrandmarkt, jede Verhandlungen wurden abgelehnt. Am 25. März startete sie die Bombardierung von UCK-Stellungen, bevor sie bereits Ende März erklärte, die Rebellen hätten sich in das Kosovo zurückgezogen. Schon bald darauf flammten die Kämpfe jedoch wieder auf. Im Juni nahm die UCK das Dorf Aracinovo ein, erst nach Vermittlung der EU zogen die rund 500 Kämpfer ab.¹⁷

Fehlende Konfliktlösungsmechanismen

Der makedonische Staat war nur höchst unzureichend auf das Management dieser inneren Krise vorbereitet und hat mit seiner Strategie des massiven Gewalteinsatzes, darunter den Beschuß albanischer Dörfer, zu einer gefährlichen Eskalation des Konfliktes beigetragen. Generell fehlte es an lokalen Kapazitäten und Expertise, mit inneren Krisen ohne militärische Machtmittel umzugehen. Die wenigen zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich für gewaltfreie Konfliktregelung einsetzen, darunter das Center for Preventive Action an der rechtswissenschaftlichen Fakultät und verschiedene NGOs, besitzen praktisch keinerlei Einfluß auf die Entscheidungsträger.

Während des Konflikts kam es zu divergierenden Lageeinschätzungen und Definitionen politischer Ziele auf makedonischer Seite sowie ferner ein institutionelles Kompetenzwirrwarr, das zu widersprüchlichem Regierungshandeln führte. Da die Zuständigkeit von Präsident, Ministerpräsident, Verteidigungs- und Innenminister im Krisenfall gesetzlich nicht klar definiert war (und ist), standen verschiedene Regierungsstellen faktisch in Konkurrenz zueinander. So ist nach der Verfassung der Präsident der Oberkommandierende der Armee, nicht jedoch der Sicherheitskräfte, die dem Innenminister unterstehen. Institutionelle Eigeninteressen, unterschiedliche Lagebewertungen und Zieldefinitionen verhinderten Koordination und Kooperation von Armee und Sonderpolizei vor Ort.

Als Ad-hoc Koordinierungsmechanismus wurde das Zentrum für Krisenmanagement gegründet, in dem das Innen- und Verteidigungsministerium und andere Stellen zusammenwirken. De facto handelt es sich lediglich um ein Informationsgremium ohne Entscheidungsbefugnis. Die Frage, wer in einer erneuten Krisensituation die Führung übernimmt, blieb ungeklärt. Der nationale Sicherheitsberater des Präsidenten, Stevo Pendarovski, will nun die Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der Institutionen auf eine neue gesetzliche Grundlage stellen. Sicher ist, dass ohne das Eingreifen der Staatengemeinschaft, der Krieg in Makedonien weiter eskaliert wäre.

¹⁶ Stephan Lipsius, Die neue UCK in Makedonien und die politische Entwicklung in Kosovo, in: Südosteuropa 1-3/2001, 1-16.

¹⁷ Offizielle Regierungssichtweise bei Slobodan Casule, The Current Situation in Macedonia and in the Region of Southeast Europe, in: Südosteuropa Mitteilungen 3/2002, 4-15.

I.3 Grundlagen für den Frieden

Das Rahmenabkommen von Ohrid

Auf Druck der internationalen Gemeinschaft bildeten die wichtigsten politischen Parteien Makedoniens am 13. Mai 2002 eine „Regierung der Nationalen Einheit“. Ziel war es, die Krise mit tiefgreifenden politischen Reformen zu überwinden. Dies erforderte den Konsens aller relevanten Kräfte im Land. Mit Hilfe der Vermittler Francois Léotard für die EU und James Pardew für die USA schlossen die Führer der an der Regierung beteiligten Parteien am 8. August 2001 in Ohrid ein Rahmenabkommen (das sogenannte Framework Agreement). Das Abkommen sieht umfangreiche Verfassungs- und Gesetzesänderungen vor, die den Albanern mehr Rechte einräumen. Die Umsetzung des Abkommens wurde an Fortschritte bei der Entwaffnung und Demobilisierung der UCK geknüpft.¹⁸ Im Annex des Abkommens verpflichtet sich die Staatengemeinschaft, die Umsetzung des Abkommens zu unterstützen (vgl. dazu Teil II).

In seinen wesentlichen Bestandteilen befaßt sich das Abkommen mit:

- Gewaltverzicht, Wahrung der territorialen Integrität Makedoniens, Waffenstillstand;
- Dezentralisierung der Verwaltung;
- Nichtdiskriminierung und angemessene Repräsentierung der Albaner in Staat, Verwaltung und Wirtschaft (darunter im nationalen Sicherheitsrat, am Verfassungsgericht und in der Polizei);
- Besondere parlamentarische Verfahren (Veto der nichtmakedonischen Abgeordneten) in Fragen, die Selbstverwaltung, Sprache, Kultur, Bildung und nationale Symbole betreffen;
- Bildung und Gebrauch von Minderheiten-Sprachen (wodurch Albanisch faktisch zur zweiten Amtssprache wird);
- Gebrauch von identitätsstiftenden Symbolen.

Das Abkommen stieß in Makedonien auf geteiltes Echo. Während die Albaner die Vereinbarungen im großen und ganzen als Erfolg ansehen, betrachten viele Makedonen das von der Staatengemeinschaft oktroyierte Vertragswerk als schmachvolle Verletzung ihrer nationalen Rechte. Nicht nur in der politischen Klasse, auch und gerade in der Bevölkerung gibt es starke Vorbehalte. Präsident und Ministerpräsident haben das Abkommen als „einzige Alternative zum Krieg“ verkauft, jedoch keine ungeteilte Zustimmung der öffentlichen Meinung erhalten. 43% der Makedonier glauben, dass die in Ohrid vereinbarten Reformen zu weit gingen, während 25% der Albaner meinen, dass diese im Gegenteil nicht ausreichten.

Die makedonischen Politiker, die sich dem Druck der internationalen Gemeinschaft beugen mußten, beklagen Verletzungen ihrer Souveränitätsrechte. Dem Staat wurde verordnet, die Präambel der Verfassung und weitere ihrer 15 Artikel zu ändern, sowie 10 Gesetze zu verabschieden (die wiederum zahlreiche Nachfolgegesetze erforderlich machen). Und dies, nachdem die EU das Land ausgiebig evaluiert hatte und im April 2001 als erstem Staat ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens gewährte. Sie war zu dem Schluß gekommen,

¹⁸ Ulf Brunnbauer: Doch ein historischer Kompromiß? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien, in: Südosteuropa 7-9/2001, 346-367.

dass Makedonien die notwendigen Bedingungen im Bereich von Demokratie und Menschenrechte erfüllte habe.

Analysten und Kommentatoren haben ferner angemerkt, dass mit dem Ohrid-Abkommen die Ethnisierung der makedonischen Institutionen festgeschrieben werde, die im Widerspruch zu einem liberal-staatsbürgerlichen Nationsverständnis stehe und eine weitere ethnische Versäulung von Staat und Gesellschaft vorzeichne.¹⁹ Dies ist aber keineswegs zwangsläufig und wird im wesentlichen davon abhängen, wie sich die Umsetzung der einzelnen Vereinbarungen in der Praxis gestaltet.

Die Verabschiedung der mit dem Rahmenabkommen zusammenhängenden Gesetze macht – trotz politischen Hickhacks – bislang beachtliche Fortschritte. Als Meilensteine gelten die im November 2001 verabschiedeten Verfassungsänderungen, das Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung vom Januar 2002 sowie das (im Rahmenabkommen nicht vorgesehene) Amnestie-Gesetz für UCK-Kämpfer. Und mit den friedlichen Parlamentswahlen vom 15. September 2002 wurden die Fundamente für einen politischen Neuanfang gelegt. Jetzt kommt es darauf an, wie die kommenden Monate für die Stabilisierung des Landes genutzt werden.

Politischer Neuanfang

Die friedlichen Parlamentswahlen vom 15. September 2002 können als Durchbruch auf dem Weg der Normalisierung und Stabilisierung in der Republik Makedonien gewertet werden.²⁰ Als Siegerin ging das sozialdemokratisch geführte Oppositionsbündnis „Gemeinsam für Makedonien“ unter Branko Crvenkovski sowie die erst im Juni gegründete Demokratische Union für Integration (DUI) unter Ex-Rebellen-Führer Ali Ahmeti hervor. Zusammen erreichen die beiden Parteien, die eine Koalition bilden, eine komfortable Mehrheit von 76 der 120 Parlamentssitze. Damit hat sich eine Umkehr der politischen Mehrheitsverhältnisse ergeben. Die 1998-2001 regierende VMRO-DPMNE kam lediglich noch auf 33 Sitze. Insgesamt konkurrierten 30 Parteien, 8 Koalitionen und 5 Bürgerlisten mit insgesamt 3060 Kandidaten um die 120 Sitze im Parlament. Die Wahlbeteiligung lag bei über 73%.

Partei	Sitze
„Gemeinsam für Makedonien“ (SDSM und Partner)	60
VMRO-DPMNE und LPM	33
Demokratische Union für Integration (DUI)	16
Demokratische Partei der Albaner (DPA)	7
Partei der Demokratischen Prosperität (PDP)	2
Sozialistische Partei (SPM)	1
National-Demokraten (NDP)	1

¹⁹ Zhidas Daskalovski, Language and Identity: the Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia, in: JEMIE 1/2002.

²⁰ OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, Background Report Parliamentary Elections 2002, Vienna, 9 August 2002.

Die SDSM, die schon bis 1998 an der Macht gewesen war, präsentierte sich zusammen mit der liberalen LPD sowie mit den Parteien der kleineren ethnischen Minderheiten (Roma, Vlach, Bosniaken, Türken und Serben) und zwei kleinen makedonischen Parteien. Das zentrale Wahlkampfthema dieser Koalition „Zusammen für Makedonien“ war der Kampf gegen Kriminalität und Korruption, Immoralität und Machtmissbrauch. Hinzu kamen wirtschaftliche Themen, vor allem die Bekämpfung der Armut und der Arbeitslosigkeit sowie Skandale und Versäumnisse der letzten Regierung und deren Verantwortung für den Krieg.

Die Innere Makedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei der Makedonischen Volkseinheit (VMRO-DPMNE) unter Ljupco Georgievski, der bei den 1998er Wahlen gesiegt hatte, betonte dagegen im Wahlkampf vermeintliche Verdienste der Regierung, wie Privatisierung, Wohnungsbau und angeblicher Wirtschaftsaufschwung. Seine Partei wurde von den Wählern allerdings empfindlich abgestraft.

Auf albanischer Seite verdrängte die im Juni 2002 neu gegründete Demokratische Union für Integration (DUI) unter dem ehemaligen Führer der makedonischen Rebellenorganisation UCK, Ali Ahmeti, die übrigen Parteien der Albaner, die Partei für Demokratische Prosperität (PDP) sowie die Demokratische Partei (DPA), die individuell zu den Wahlen angetreten waren. Die DUI, die eher Bewegungskarakter trägt als den einer etablierten politischen Struktur, betonte die Notwendigkeit der Integration der albanischen Bevölkerung in eine einheitliche Struktur und dokumentiert damit ihren Führungsanspruch innerhalb der albanischen politischen Szene.

Angesichts des deutlichen Wahlausgangs erschien die Bildung der Regierungskoalition aus SDSM und DUI zwingend. Den Ministerpräsidenten Crvenkovski stellte dies allerdings vor die delicate Aufgabe, seinen Wählern die Zusammenarbeit mit den ehemaligen Rebellen und Staatsfeinden zu erklären. Mit der DUI sind auch 11 amnestierte Kommandanten der ehemaligen UCK ins Parlament eingezogen. In den Augen vieler Makedonen gilt Ahmeti immer noch als Terrorist und Anführer bewaffneter Banditen, der unter dem Vorwand, für mehr Rechte zu kämpfen, nach der Regierungsmacht griff. Aus kosmetischen Gründen hat Ahmeti daher kein Regierungsamt übernommen. Die albanischsprachige Gemeinschaft sieht Ahmeti dagegen als Helden im Kampf für mehr politische Rechte und als aufrichtigen Tribun, der mit der Korruption der früheren Machthaber im Westen des Landes aufräumt.

Akteure

Die politische Entwicklung in Makedonien zeigt, dass es schwierig ist, Kollektive zu identifizieren, die eindeutig der Gruppe der Konflikt- oder aber Friedensakteure zuzuordnen wären. Konflikte sind dynamische Prozesse, in denen sich Interessen, Wahrnehmungen und Verhaltensweisen verändern – sowohl in Bezug auf die ursprünglichen Ziele als auch die Wahl möglicher Instrumente. Je nach Ausgangslage kann ein vollständiger Strategiewechsel (etwa ein dialogischer Ansatz statt Gewaltanwendung) unter Kosten-Nutzen-Kalkülen geboten erscheinen. Dies illustriert eindringlich das Beispiel der UCK, der man die Hauptverantwortung für die Gewalteskalation im Frühjahr 2001 zuschreiben muß. Im Zuge der Konflikts und seiner Beilegung ist die Rebellenorganisation aus der Illegalität herausgewachsen und wird heute als staatstragend angesehene Reformpartei akzeptiert. Auf

seiten der Staatengemeinschaft, die Ahmetis Rolle im letztjährigen Konflikt am liebsten vergessen würde, gilt der Ex-Rebellenführer als gezähmt und mittlerweile zuverlässiger Verhandlungspartner, der das Land auf Stabilitätskurs bringt.

Angesichts des klaren Wahlsieges der DUI bei den Septemberwahlen erschien ihre Einbindung in die Regierungsverantwortung unausweichlich. Die ungleichen Koalitionäre haben ähnliche Punkte auf die Agenda gesetzt: die vollständige Implementierung der Vereinbarungen von Ohrid, wirtschaftlichen Aufschwung sowie die euro-atlantische Integration. Von Konvergenz in den grossen strategischen Fragen ist daher zumindest vorläufig auszugehen. Stolpersteine liegen eher im Innerparteilichen: Für die Sozialdemokraten stellt sich die Aufgabe, die Opposition gegen Zugeständnisse an die Albaner in den eigenen Reihen zu bändigen. Und die DUI dürfte erst einmal mit der eigenen Unerfahrenheit im politischen Prozess ringen. 80% aller Abgeordneten im Parlament sind politische Neulinge.

Sprengstoff dürfte in der Weiterverhandlung und Umsetzung der Verpflichtungen von Ohrid lagern, vor allem die Schaffung einer neuen Gemeindeverfassung auf Grundlage der Volkszählung (Verwaltungseinteilung), die Finanzierung der lokalen Selbstverwaltungsstrukturen (Höhe des staatlichen Anteils), sowie beim Aufbau der gemischtethnischen Polizei.

Wie es weitergeht, hängt vom Verhalten beider Seiten, Albaner und Makedonen, ab. Der Ohrid-Prozess hat zu einer Aufwertung und Legitimierung der ehemaligen albanischen Gewaltakteure geführt. Das gewachsene Selbstbewusstsein auf seiten der Albaner ist mit Händen zu greifen. Vor diesem Hintergrund hält sich die albanische politische Klasse Optionen für weiterreichende Forderungen offen, wie die Finanzierung der Hochschulbildung in albanischer Sprache und die Änderung der Staatssymbole – ein Thema, auf das die Makedonen extrem allergisch reagieren. Die Frage ist, ob sich die DUI mit den in Ohrid getroffenen Vereinbarungen begnügt, oder diese als ersten Schritt eines weitreichenden Revisionsprozesses begreift, der an den Grundfesten des makedonischen Staats- und Nationsverständnisses rüttelt. Vieles wird davon abhängen, inwieweit die Integration in den makedonischen Staat gelingt und strukturelle Diskriminierungen abgebaut werden. Somit geht es um die Frage, wieviel Macht die makedonische Seite an die Albaner abzutreten bereit ist.

Die Mehrheit auf beiden Seiten, radikale Kräfte eingeschlossen, ist aber vorerst bereit, es zumindest einmal mit der Umsetzung des Abkommens zu versuchen. Ihnen ist klar, dass die Alternative Krieg hiesse. Es herrscht gespanntes Abwarten, inwieweit die Politik des Kompromisses Früchte trägt.

Obwohl vorerst ein Wiederaufflammen der gewaltsamen Auseinandersetzungen wenig wahrscheinlich ist, fürchten viele Menschen ein Wiederaufleben des Konflikts. Über dessen Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten herrscht weiterhin Uneinigkeit. Eine Umfrage des Center for Democracy and Reconciliation im März 2002 zeigt, dass Makedonen und Albaner die Konfliktursachen unterschiedlich wahrnehmen. Als „sehr wichtig“ schätzen Makedonen die Aktivitäten der albanischen paramilitärischen Gruppen ein (85%), deren unzureichende Entwaffnung durch die NATO (79%), sowie organisierte Kriminalität (70%) und Korruption (65%), die auch die politische Klasse erfaßt habe. Die befragten Albaner sehen dagegen

ethnische Diskriminierung (80%), die Aktionen der Spezialpolizeien (67%), Korruption (66%) und schlechte wirtschaftliche Aussichten (61%) als konfliktursächlich an. Unterschiedliche Einschätzungen ergaben sich auch bei der Frage nach friedens- und stabilitätsfördernden Maßnahmen. Die Makedonen betrachteten zu 85% die effektive Bekämpfung von paramilitärischen und kriminellen Aktivitäten als „essentiell“, daneben die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und unabhängiger Justiz (je 75%). Auf albanischer Seite stand eine staatlich finanzierte albanische Universität an der Spitze der als notwendig betrachteten Maßnahmen (85%) – was freilich die Makedonen zu 78% inakzeptabel finden. Danach rangierten die Implementierung des Rahmenabkommens (84%) sowie die Bekämpfung von Diskriminierung (80%) unter den Prioritäten bei der Friedensförderung.²¹

Die Menschen sind angesichts astronomischer Arbeitslosigkeit, wachsender Armut und ausufernder Kriminalität ungeduldig. Für die neue Regierung und ihren nationalen Versöhnungskurs könnten rasche, sichtbare Erfolge zur Überlebensfrage werden. Aber keines der drängenden Probleme Makedoniens kann kurzfristig bewältigt werden. So mag es nur eine Frage der Zeit sein, bis die Abwärtsspirale aus Frustration, Enttäuschung und Gewalt wieder in Gang kommt.

In diesem Fall würden alte Kampfstrukturen wiederbelebt. Obwohl die Rebellenorganisation UCK im September 2002 formell aufgelöst wurde und viele Mitglieder in die DUI überwechselten, existieren ihre paramilitärischen Gruppen fort. Es besteht kein Zweifel, dass die ex-UCK mit hunderten von bewaffneten Anhängern jederzeit erneut einen grösseren Konflikt provozieren könnte. Sie verfügt über eine Reserve von mindestens 600 Kämpfern, die kurzfristig mobilisierbar ist. Momentan erscheinen der Führung die Kosten eines neuerlichen Krieges jedoch größer als der zu erwartende Nutzen.

Neben der UCK gibt es mehrere kleinere bewaffnete Kampfgruppen, über deren genaue Zahl und Mitgliederschaft widersprüchliche Informationen kursieren, darunter die aus dem radikalen Flügel der UCK hervorgegangene „Albanische Volksarmee“ (AKSH/ANA) und die „Armee von Ilirida“. Es wird von engen Verbindungen zu kriminellen Strukturen und pointiert großalbanischen Zielsetzungen ausgegangen.²² Diesen Gruppen ist es jedoch bislang nicht gelungen, in großem Maße in Makedonien Fuß zu fassen.

Nach Auflösung der UCK sind auch die makedonischen Sicherheitskräfte bemüht, die Lage weiter zu entspannen. Bis heute ist die staatliche Kontrolle über die von Albanern besiedelten Gebiete (praktisch der gesamte Raum südlich von Gostivar) nicht wiederhergestellt. Anders als offiziell behauptet, ist es der Polizei nicht gelungen, in alle diese Gebiete wieder einzurücken.²³ Offiziell hat die Polizei im Juli 2002 die volle Hoheitsgewalt über das gesamte Staatsgebiet wiedererlangt, faktisch herrscht aber in weiten Teilen der von Albanern besiedelten Gebiete ein Machtvakuum, in dem Clanstrukturen und Bandenwesen weiter gedeihen.

Immer wieder kommt es zu bewaffneten Zwischenfällen. Und auch die auf makedonischer Seite gebildeten Spezialkräfte und paramilitärischen Verbände sind noch nicht aufgelöst. Die

²¹ Center for Ethnic Relations, Peace, Stability, Elections. Research Report, Skopje March 2002.

²² Stephan Lipsius, Wer ist die AKSH in Makedonien?, in: Südosteuropa 10-12/2001, 472-487.

²³ OSCE, Background Report: Police Redeployment Programme Concluded, Vienna 22 July 2002.

Armee hat dennoch mit dem Abzug aus den Krisenregionen begonnen. Als wichtigste vertrauensbildende Massnahme gibt es Pläne zur Auflösung der berüchtigten Sonderpolizeieinheiten „Löwen“ und „Tiger“. Die 1000-1500 Mann starken Truppen des Innenministers hatten sich durch ihr brutales Vorgehen gegen die albanische Zivilbevölkerung einen Namen gemacht.

Zu den grössten Sicherheitsproblemen Makedoniens gehört nach wie vor der nicht abreissende Strom krimineller Aktivitäten aus dem Kosovo, vor allem Menschenhandel, Geldwäsche und der Schmuggel von Waffen und Zigaretten.²⁴ Die KFOR, die für die Überwachung der Grenze zuständig ist, schiebt dies auf die unzureichende Ausstattung der UNO-Polizei, der mindestens 1000 Beamte fehlen. Es ist klar, dass es ohne Befriedung des Kosovo keine Stabilisierung in Westmakedonien geben kann. Das harte Durchgreifen des UNO-Verwalters Michael Steiner gegen kriminelle Netzwerke im Kosovo wird daher besonders in Makedonien dankbar registriert.

Szenarien

Angesichts dieser Analyse sind drei Szenarien denkbar. Im ‚best case‘- Szenario würde die Friedenskonsolidierung in Makedonien gelingen. Ausgehend von einer sich stabilisierenden Sicherheitslage würden innere Reformen umgesetzt und das Rahmenabkommen von Ohrid implementiert. Die Teilung von Macht und Verantwortung zwischen Albanern und Makedonen würde die Identifikation aller Bürger mit ihrem Staat stärken. Konsensuale, gewaltfreie Lösungen von Interessenkonflikten würden habitualisiert. Bedingung für die Realisierung des ‚best case‘ wäre nicht nur die konstruktive Zusammenarbeit der wesentlichen politischen Akteure und die Bewältigung struktureller Problemursachen, sondern auch der Aufbau lokaler Konfliktmanagement-Fähigkeiten, die es erlauben, dass sich die Staatengemeinschaft schrittweise aus der Verantwortung zurückzieht und Makedonien wieder ‚ownership‘ über den politischen Prozeß gewinnt.

Nach dem (angesichts der weiter bestehenden tiefgreifenden strukturellen Konfliktursachen leider wahrscheinlicheren) ‚mixed case‘-Szenario käme es zu einem Zustand der Anomie. Der Reformprozess bliebe irgendwo auf halbem Weg stecken. Fehlende Erfolge der Regierung würden zu erneutem Legitimitätsschwund führen. Institutionelle und politische Blockaden würden nicht nur die Umsetzung des Ohrid-Abkommens behindern, sondern auch die ethnische Versäulung von Staat und Gesellschaft weiter zementieren. Zunehmend würden informelle, auch ethnische Parallelstrukturen aufgebaut. Um Schlimmeres zu verhindern, würden immer mehr staatliche Funktionen von der Staatengemeinschaft substituiert, Makedonien würde zum ‚soft protectorate‘.

Kurzfristig weniger wahrscheinlich, aber längerfristig durchaus wieder denkbar, wäre das ‚worst case‘- Szenario einer erneuten Gewalteskalation. Die Verschleppung politischer Reformen könnte zur dauerhaften Unterhöhlung des staatlichen Gewaltmonopols, zum Ausbau paralleler Strukturen und möglicherweise zur Territorialisierung Makedoniens führen. Damit wäre ein erneuter bewaffneter Konflikt programmiert.

²⁴ OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, Report. FYROM Border Security and Management, Skopje, July 2002.

Die weitere Entwicklung ist jedoch nicht nur von inneren Faktoren bestimmt. Entscheidenden Einfluß wird haben, wie sich die Staatengemeinschaft zukünftig positioniert. Darüber soll im zweiten Teil der Studie mehr gesagt sein.

Szenario	Merkmale	Faktoren
<i>Friedenskonsolidierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilisierung der Sicherheitslage • Planmässige Implementierung des Rahmen-Abkommens • Akzeptables Reformtempo • Ethnische Koexistenz /Integration der Albaner • Selbstidentifikation aller Bürger Makedoniens mit ihrem Staat • Retablierung des staatlichen Gewaltmonopols • Wirtschaftliche Konsolidierung • Teilung von Macht und Verantwortung zwischen Albanern und Makedonen • Umsetzung des SAA • Reduzierte Präsenz der Staatengemeinschaft (politisch u. militärisch) 	<ul style="list-style-type: none"> • Auflösung paramilitärischer Strukturen und dauerhafte Demobilisierung von irregulären Truppen sowie Auflösung der Sonderpolizei • Integrative Politik mit dem Ziel der Vertrauensbildung • Beiderseitige Akzeptanz des Rahmen-Abkommens als endgültiges Verfassungs- und Staatsmodell • Konsensuale, nichtgewaltsame Lösung von Interessenkonflikten • Effizienzsteigerung in Staat und Verwaltung • Befriedung Kosovos
<i>Politische Lähmung/Anomie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherheitsvakuum in bedeutenden Teilen des Landes • Reformstau, Machtvakuum und institutionelle Blockade auf nationaler und lokaler Ebene • Verzögerte Implementierung des Rahmen-Abkommens • Ethnische Versäulung von Staat und Gesellschaft • Institutionalisierung von Korruption und kriminellen Strukturen • Fragmentierung des staatlichen Gewaltmonopols (Schaffung von rechtsfreien Räumen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimitätsschwund der Regierung durch fehlende politische Erfolge • Bewaffnung der Bevölkerung • Instrumentalisierung innerer Konflikte durch politische Eliten • Latente Infragestellung der staatlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen durch die Albaner • Substitution staatlicher

	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialökonomische Dauerkrise • Zunehmende Intervention der Staatengemeinschaft in wesentliche Politikbereiche (Verlust von Ownership) 	<p>Entscheidungsprozesse durch internationale Gemeinschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kampflosigkeit gegen Korruption und OK • Interferenz radikaler Gruppen und krimineller Banden aus Kosovo • Obstruktionskurs der Opposition
<p><i>Eskalation des Konflikts</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht-Implementierung wesentlicher Elemente des Rahmen-Abkommens • Ethnische Separierung • Verschleppung politischer Reformen • Rückzug der albanischen politischen Klasse aus der Regierungsverantwortung • Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols • Aufbau paralleler staatlicher Strukturen / Territorialisierung • Zunehmende Menschenrechtsverletzungen • Offene bewaffnete Auseinandersetzungen • Ethnische Homogenisierung (Vertreibung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimationsverlust der Regierung • Verlust des „good will“ zur Machtteilung • „Tribalisierung“ der Politik • Verselbständigung lokaler Banden-Führer und krimineller Kleingruppen • Mobilisierung paramilitärischer Kampfverbände und Sonderpolizei • Einsatz militärischer Machtmittel zum Konfliktaustrag • Speisung des Konflikts aus dem Kosovo (Geld, Waffen, Kämpfer)

II. Internationale Reaktion

II.1 Von der Unabhängigkeit bis zum Rahmen-Abkommen von Ohrid

Vor dem Hintergrund des jugoslawischen Sukzessionskrieges wurde die Staatengemeinschaft bereits 1991/92 in Makedonien aktiv. Hauptsorge war, dass die kriegerischen Ereignisse über die Grenzen Kosovos in die südliche Teilrepublik getragen würden.

Im Spätsommer 1992 beantragte der damalige Präsident Gligorov den Einsatz einer KSZE-Bobachtermission, um die Grenze zur BR Jugoslawien zu überwachen. Der Ministerrat genehmigte die „KSZE Spillover Monitoring Mission for Macedonia“ am 18. September 1992. Diese Mission ist (unter mehrfacher Veränderung ihres Mandats) bis heute in Makedonien präsent (vgl. weiter unten). Zudem war der Hochkommissar für Nationale Minderheiten, Max van der Stoel, vermittelnd tätig.

Im Dezember 1992 entschloß sich auch der UNO-Sicherheitsrat zur Konfliktprävention. Resolution 842 (1993) ermächtigte die USA und andere Staaten, als „Stolperdraht“ rund 1000 Soldaten in Makedonien zu stationieren. Ziel war die Beobachtung und Berichterstattung über alle Vorgänge in den Grenzregionen, die das Vertrauen und die Stabilität innerhalb der kleinen Republik stören könnten. Es war das erste Mal, dass die Staatengemeinschaft präventiv Truppen in einem Mitgliedsland der UNO stationierte. Am 31. März 1995 (Resolution 983) wurde die Mission UNPROFOR bei Beibehaltung desselben Aufgabenprofils durch UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force) ersetzt. Mehr als 20 Staaten beteiligten sich an der Mission, die als Frühwarnsystem der internationalen Staatengemeinschaft diente. Ferner sollte sie den Dialog zwischen den politischen Parteien stärken sowie die Menschenrechtslage und die ethnischen Beziehungen observieren. Wegen chinesischen Widerstands ist das Mandat der UNPREDEP dann 2000 nicht weiter verlängert worden. Skopje hatte in der Hoffnung auf Millioneninvestitionen Taiwan anerkannt und dadurch Peking verärgert. Denn die VR China war einer der ersten Staaten, der das unabhängige Makedonien anerkannt hatte.

Anstelle der UNO übernahm seither zunehmend die NATO Sicherungsaufgaben, vor allem seit 1998/99 die Intervention im Kosovo auf die Agenda der Allianz rückte. Am 15. Juni 1998 unternahm sie beispielsweise ein Militärmanöver über makedonischem Luftraum zur Abschreckung von militärischen Angriffen der jugoslawischen Sicherheitskräfte im Kosovo. Seit Eintreffen der OSZE-Verifikationsmission im Kosovo im Oktober 1998 führte das Bündnis Aufklärungsflüge („Operation Adlerauge“) durch, die von makedonischem Boden aus (in der Nähe Skopjes) koordiniert wurden. Später wurde in Makedonien die schnelle Eingreiftruppe „NATO Extraction Force“ stationiert, die im Konfliktfall den OSZE-Verifikatoren mit Panzerfahrzeugen und Hubschraubern zu Hilfe eilen und diese im Notfall evakuieren sollte. Obwohl viele Makedonen dagegen waren, stellte die Regierung während des Kosovo-Krieges 1999 der NATO ihr Land als Operationsbasis zur Verfügung.

II.2 Verhandlung und Umsetzung des Rahmen-Abkommens

Mit Ausbruch der Krise zu Beginn des Jahres 2001 übernahmen EU und USA die führende Rolle bei der Suche nach einer Konfliktlösung.²⁵ Der Hohe Repräsentant der EU, Javier Solana, und der Generalsekretär der NATO, Lord Robertson, begaben sich mehrfach persönlich nach Makedonien, um zwischen den Kontrahenten zu vermitteln. Als wichtigste politische Reaktion auf die Krise und um umfassende Reformen einzuleiten, wurde am 13. Mai 2001 die „Regierung der nationalen Einheit“ gebildet.

Im Gegensatz zu früheren Fällen gelang es der Staatengemeinschaft diesmal, einen einigermaßen einheitlichen Kurs gegenüber den Konfliktparteien zu fahren. Ende Juni ernannte Solana mit Francois Léotard einen Sonderbeauftragten, der im Namen der EU größeren Verhandlungsdruck erzeugen sollte. Auch die USA schickten mit James Pardew einen Sondergesandten ins Feld. Die Verhandlungen wurden in enger Abstimmung zwischen den beiden Gesandten sowie der NATO und OSZE geführt. Die NATO erklärte sich Ende Juni bereit, auf Grundlage eines Friedensabkommens Truppen nach Makedonien zu entsenden, um die UCK zu entwaffnen. Nach zähen Verhandlungen einigten sich die Partner am 13. August 2001 auf das Rahmen-Abkommen von Ohrid.

In Anhang C des Ohrid-Abkommens wird die internationale Gemeinschaft ausdrücklich eingeladen, die Umsetzung des Vertrages zu beobachten und zu unterstützen, vor allem in Bezug auf Volkszählung und Wahlen, Flüchtlingsfragen und Wiederaufbau, Dezentralisierung, Nicht-Diskriminierung und proportionale Repräsentation, sowie Kultur, Bildung und Gebrauch von Minderheitensprachen. Die zentrale Koordinierung soll bei der EU liegen. Eine Geberkonferenz erbrachte am 12. März 2002 308,83 Mio € Zusagen für das krisengeschüttelte Land, davon 172,59 Mio € für Budgethilfen, 85,86 Mio € für Wiederaufbaumaßnahmen im Krisengebiet und 50,38 Mio € zur Implementierung des Ohrid-Abkommens. Hinzu kommen 273,94 Mio € für andere Entwicklungshilfemaßnahmen.²⁶

Durch die gewaltsamen Ereignisse 2001 ist das Interesse der Staatengemeinschaft an Makedonien immens gewachsen. Entsprechend hat sich das Volumen der Geberzusagen sprunghaft erhöht, die Palette der in der Republik unterstützten Maßnahmen wurde verbreitert, und die Zahl der vor Ort tätigen internationalen Akteure hat sich um ein Vielfaches multipliziert. Heute sind praktisch alle internationalen Organisationen, wichtige bilaterale Geber (EU und Nicht-EU-Mitglieder) sowie zahllose NGOs im Land aktiv. Daraus ergibt sich eine vergleichsweise starke internationale Präsenz, die zwar kleiner und diskreter ist als die im benachbarten Protektorat Kosovo. Aber in wesentlichen Politikbereichen ist der starke Einfluß der Staatengemeinschaft deutlich zu spüren. Einige Analysten sprechen schon jetzt von einem „soft protectorate“.

Die wichtigsten externen Aktivitäten zur Stabilisierung Makedoniens lassen sich den folgenden Sektoren zuordnen:

²⁵ Ulrich Schneckener, Konfliktprävention und Krisenmanagement der EU. Lehren aus dem Mazedonien-Engagement, in: Hans Arnold/Raimund Krämer (Hg.), Sicherheit für das größere Europa, Bonn 2002, 268-289.

²⁶ Office for South East Europe (European Commission/World Bank), FYR Macedonia Donors' Meeting, Brussels, March 12, 2002.

Sicherheitspräsenz

Mit Abschluß des Rahmenabkommens entsandte die NATO im August 2001 zur Entwaffnung und Demobilisierung der UCK die Mission „Essential Harvest“ mit 3.500 Soldaten nach Makedonien. Voraussetzung war ein politischer Dialog zwischen den Konfliktparteien und das Einhalten des Waffenstillstands. 3.300 Waffen der UCK wurden daraufhin eingesammelt, ein Bruchteil der im Land vorhandenen Zahl. Als Folgeoperation der im September 2001 abgeschlossenen Waffensammelaktion wirkt die „Task Force Fox“, in der Deutschland mit rund 600 Soldaten das größte Kontingent stellt. Aufgabe von „Fox“ ist der Schutz der von EU und OSZE zur Implementierung des Abkommens von Ohrid eingesetzten internationalen Beobachter. Daneben unterhält die im Kosovo stationierte KFOR eine Support-Mission (KFOR Rear) mit einer starken Komponente der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC). KFOR Rear unterstützt die Arbeit der NATO im Kosovo. Die Allianz hat im Dezember 2002 ihre dritte Mission „Allied Harmony“ mit einem auf 450 Soldaten reduzierten Umfang in Gang gesetzt. Im Februar 2003 soll das Anforderungsprofil einer eventuellen Nachfolgemission, die u.U. die EU übernehmen könnte, evaluiert werden.

Im Rahmenabkommen ist zudem die Ausbildung und Unterstützung der makedonischen Polizei vorgesehen, die federführend die OSZE übernommen hat. Ziel ist, die ethnische Zusammensetzung der Polizei bis 2004 den Bevölkerungsverhältnissen anzupassen und den Minderheitenanteil entsprechend zu erhöhen. Bis Juli 2002 sollen 500 Polizeirekruten ausgebildet werden, weitere 500 bis Juli 2003. Die an der Polizeiakademie stattfindenden Kurse beinhalten berufs- und menschenrechtsspezifische Ausbildung. Ferner gibt die OSZE technische Unterstützung bei der Polizeireform nach dem Modell des in Europa geläufigen „community policing“, Hilfen bei der Aufstellung gemischt-ethnischer Polizeistreifen sowie bei der Rückkehr der Polizei in die Krisengebiete, die im Herbst 2001 begann. Offiziell hat die Polizei im Juli 2002 die volle Hoheitsgewalt über das gesamte Staatsgebiet wiedererlangt, das „Reentry Programme“ wurde zum Erfolg erklärt.²⁷ Faktisch herrscht aber in weiten Teilen der von Albanern besiedelten Gebiete ein Machtvakuum, in dem Clanstrukturen und Bandenwesen weiter gedeihen.

Politische Vermittlung und Konfliktprävention

Seit 1992 ist die OSZE-Spillover Monitoring Mission im Land, zunächst um die Grenze zur BRJ zu überwachen. Später wurde ihr Mandat auf die Beobachtung innerer politischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungen ausgedehnt. 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, der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoel, einbezogen. Im März 2001 wurde die Mission aufgestockt. Ein wichtiger Arbeitsbereich ist seit 1998/99 die Reform der Lokalverwaltung sowie die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien.²⁸ So hat die OSZE Studienreisen organisiert und (bereits vor

²⁷ OSCE, Background Report: Police Redeployment Programme Concluded, Vienna 22 July 2002.

²⁸ Harald Schenker, Die OSZE-Mission in Skopje – Eine sich wandelnde Feldmission in einem sich wandelnden Umfeld, in: OSZE-Jahrbuch (im Druck).

dem Ohrid-Prozeß) an der Novellierung von Gesetzen zur lokalen Selbstverwaltung mitgewirkt. Diese Aktivitäten haben durch das Ohrid-Abkommen zunehmendes Gewicht erhalten. Ferner wurde die Mission im Herbst 2001 um eine beträchtliche Zahl von „Confidence Building Monitors“, Polizeiausbildern und -beratern auf rund 500 Mitarbeiter (Ortskräfte eingeschlossen) aufgestockt. Als eine der prominentesten Tätigkeiten beobachtete die OSZE mit über 850 Monitoren die Parlamentswahlen vom 15. September 2002.

Die wichtigste politische Aktivität geht jedoch vom Rat der EU aus. Am 29. Oktober 2001 wurde Alain Le Roy zum Sonderbeauftragten der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Makedonien durch eine Gemeinsame Aktion im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ernannt. Er hat die Aufgabe, enge Kontakte mit der Regierung und den am politischen Prozess beteiligten Parteien herzustellen und zu pflegen und die Beratung und Unterstützung der EU im politischen Prozess anzubieten. Der Sonderbeauftragte unterhält ein Büro in Skopje und ist Hauptansprechpartner in allen politischen Fragen. Im November wurde er durch den Belgier Alexis Brouhns abgelöst.

Wirtschaftlicher Aufbau, Entwicklung und Reformen

Der IMF hat Makedonien im November 2000 ein Dreijahres-Programm zur Armutsbekämpfung, makroökonomischen Stabilisierung und Entwicklungsförderung in Höhe von \$ 45,9 Mio genehmigt. Dieses Programm ist aber wegen der Krise 2001 zeitweilig nicht umgesetzt worden. Die Weltbank beschloß im Dezember 2000 Maßnahmen zur Restrukturierung des Finanz- und Unternehmenssektors in Höhe von \$ 50,3 Mio. Ferner finanziert sie in großem Maßstab Verkehrsinfrastruktur und Landwirtschaft.

Als größter Geber hat die EU bereits zwischen 1992 und 2000 mehr als 475 Mio € für humanitäre Zwecke, Budgethilfen und Entwicklungszusammenarbeit in Makedonien bereitgestellt. Am 9. April 2001 schloß die EU mit Makedonien als erstem Land ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) sowie ein Interim Abkommen zu Handelsfragen. Durch das Hilfsprogramm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation), das den Prozeß der Annäherung an die Union unterstützt, soll Makedonien zwischen 2002 und 2004 110,5 Mio € durch ein spezifisches Länderprogramm sowie weitere 20 Mio € durch die Regionalstrategie für Südosteuropa erhalten, die die regionale Zusammenarbeit fördert. 2001 hat die EU Kommission zudem eine Reihe außerplanmäßiger Hilfsmaßnahmen genehmigt, um die Sicherheitslage zu stabilisieren und die Implementierung des Ohrid-Akommens zu unterstützen. Im Mai 2001 wurde ein 2,5 Mio € Programm durch den neuen Rapid Reaction Mechanism bereitgestellt, um Wiederaufbaumaßnahmen im Krisengebiet zu finanzieren. Im Oktober 2001 kam ein 10,3 Mio € Paket für den Wiederaufbau von lokaler Infrastruktur, Vertrauensbildung und Polizeireform hinzu. Ferner wurden kurzfristig €13,7 Mio Nothilfe durch CARDS sowie 5,4 Mio € humanitäre Hilfe bereitgestellt. Insgesamt stellt die EU 2002-2006 den fünf vom SAP betroffenen Ländern €4,65 Milliarden zur Unterstützung der EU-Anpassung zur Verfügung.

Auch die EU richtet ihr Hauptaugenmerk auf die Wirtschaftsförderung. Sie agiert auf Basis einer Länderstrategie, die prioritäre Arbeitsgebiete bestimmt, sowie des Multi-Annual

Indicative Programme (MIP), das diese Aufgaben in konkrete Programmziele in den Fördersektoren bis zum Jahr 2004 übersetzt. Die EU betrachtet den SAP explizit als Strategie zur Armutsbekämpfung und als solche auch der strukturellen Konfliktprävention. Die EU Kommission fördert in Makedonien schwerpunktmäßig die Sektoren Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Justiz und Inneres, Umwelt und natürliche Ressourcen. Dabei geht es vor allem darum, ein Klima politischer Stabilität und interethnischer Integration zu schaffen. Mehr als die Hälfte der CARDS-Mittel fließen in die privatwirtschaftliche Entwicklung, Handel, Entwicklung von Infrastruktur, soziale Kohäsionsprogramme und TEMPUS.²⁹ Für die Durchführung der Projekte ist die im Februar 2000 gegründete Europäische Wiederaufbauagentur (EAR) zuständig, die seit März 2002 auch ein Büro in Skopje unterhält. Über ihren eigenen Ansatz schreibt die EU Kommission zu Recht, dass er zwei Hauptprobleme aufweise: die geringe Absorptionsfähigkeit des Empfängerlandes sowie die Unfähigkeit, Hilfe schnell umzusetzen.³⁰

Auch bilaterale Geber sind in großem Umfang in diesem Bereich aktiv, darunter der Förderung des Privatsektors (USAID, EBRD), Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (Italien, Deutschland), Umwelt und Abwasser (Deutschland), Landwirtschaft (Niederlande, Deutschland) und Infrastruktur (EIB). Hinzu kommen nennenswerte Anstrengungen in Bezug auf Reform der öffentlichen Verwaltung (DFID, Weltbank), Justizreform (UK, Deutschland, Frankreich) und EU-Annäherung (EU Kommission und Mitgliedsstaaten). In der Gesetzesanpassung ist ferner der Europarat sehr aktiv.

Die Bundesrepublik Deutschland ist der größte bilaterale Geber. Sie hat zwischen 1993 und 2000 allein durch das BMZ ca. 251 Mio DM bereitgestellt. Hinzu kamen über 4 Mio DM aus den Haushalten anderer Ministerien sowie 12,5 Mio aus den Budgets der Bundesländer. Zudem beteiligt sich Deutschland in beträchtlichem Umfang an den Leistungen multilateraler Geber, z.B. denen der EU mit rund 28% und denen der Weltbank mit 4%. Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind Wasserver- und Entsorgung, Demokratisierung und Modernisierung von Staat und Gesellschaft sowie die Förderung der Privatwirtschaft.

Als zweitgrößter bilateraler Geber treten die USA auf. Sie gaben 2001 (durch USAID) 38 Mio \$ in Makedonien aus, das eines der Hauptempfängerländer amerikanischer Hilfe in Osteuropa ist. Seit 1993 haben die USA 219 Mio \$ an das kleine Balkanland gegeben. Schwerpunkte sind die Förderung von Demokratisierung, lokaler Selbstverwaltung und Marktwirtschaft.

Wenn man davon ausgeht, dass es in Makedonien praktisch nichts Unpolitisches gibt, können und müssen auch die Wiederaufbauaktivitäten gewissermaßen als Beiträge zur Konfliktbearbeitung gewertet werden. Um beispielsweise die Akzeptanz der Streitkräfte zu erhöhen, wirkt auch die militärische Präsenz (durch CIMIC) am Wiederaufbau im „früheren Krisengebiet“ mit (Schulen, Kindergärten usw.). Diese Maßnahmen sollen zur Schaffung eines sicheren Umfeldes beitragen und Kindern eine nicht an Gewalt orientierte Zukunft aufzeigen.

²⁹ CARDS Assistance Programme. Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2002-2006. Brussels, S. 25.

³⁰ Ebd., S. 21.

Regionale Zusammenarbeit

Im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa wird aktiv und schwerpunktmäßig die regionale Zusammenarbeit gefördert. Makedonien ist in allen drei Arbeitstischen des Paktes aktiv. Er unterstützt Maßnahmen, die zur Lösung grenzüberschreitender Probleme beitragen, darunter der Aufbau regionaler Infrastruktur (darunter der Grenzübergang in Blace an der Grenze zum Kosovo, Modernisierung der Umgehungsstraße von Skopje – Korridor VII und andere Straßenbauprojekte – Korridor X). Ferner geht es um die Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen sowie von organisierter Kriminalität und Korruption. Unter anderem leitete Makedonien die Handelsinitiative, im Juni 2001 zu einem Memorandum of Understanding von 7 Staaten der Region führte. Es verpflichtet die Teilnehmer zum Abschluß bilateraler Verträge zu Liberalisierung und Förderung des Handels. Daraus wird bis Ende 2002 ein vollständiges Netzwerk von Freihandelsverträgen in Südosteuropa und ein gemeinsamer Markt von rund 55 Millionen Konsumenten entstehen.³¹

Bildung/Medien/Kultur

Im Rahmenabkommen wird ferner die Entwicklung der Medien in Minderheitensprachen, vor allem durch die OSZE, empfohlen. Ferner wurde mit der Gründung der privaten Südosteuropa-Universität in Tetovo am 20. November 2001, die in den Sprachen Makedonisch, Albanisch und Englisch unterrichtet, der für die Albaner wichtigen Forderung nach Hochschulunterricht in der Muttersprache entsprochen. Die Hochschule wurde im Laufe eines langen Verhandlungsprozesses unter Vermittlung des Hochkommissars für nationale Minderheiten der OSZE ins Leben gerufen. Sie wird von vielen ausländischen Gebern unterstützt, in erster Linie den USA, die mit \$ 17 Mio rund die Hälfte des Jahresbudgets tragen, sowie der EU und ihren Mitgliedsstaaten und anderen wie der Schweiz. Anders als die vor acht Jahren gegründete und als Hort der Radikalen verschriene albanische Tetovo-Universität wird diese vom makedonischen Staat anerkannt. 2002 sind 2400 Studenten an der SEE-University eingeschrieben. Durch eine andere Maßnahme, das Transitions-Jahr Projekt, werden albanische Schüler im letzten Gymnasialjahr sprachlich auf die Aufnahmeprüfung an den makedonischen Universitäten vorbereitet. Ziel ist es, den Albanern den Zugang zu den staatlichen Universitäten in Skopje und Bitola zu erleichtern. Bildungsmaßnahmen werden schwerpunktmäßig auch von der Weltbank und USAID gefördert.

Inter-ethnische Beziehungen und Zivilgesellschaft

Am unübersichtlichsten ist die Lage im Bereich Vertrauensbildung und Förderung inter-ethnischer Beziehungen, der sich nicht klar von allen anderen Sektoren abgrenzen läßt. Die EU-Kommission fördert neuerdings (und erst in Reaktion auf die letztjährige Krise) unter CARDS Projekte im Bereich inter-ethnischer Beziehungen und Entwicklung der Zivilgesellschaft. Als erstes hat sie eine Studie in Auftrag gegeben, um eine Datenbank mit allen Institutionen zusammenzustellen, die sich seit 1991 mit diesem Thema befaßt haben. Diese soll zu einer Bewertung vorhandener Kapazitäten und Einflußmöglichkeiten führen.

³¹ Ausführlich unter www.stabilitypact.org.

Ein anderes Instrument ist die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte, die kleine Projekte zur Entwicklung der NGO-Szene finanziert. 2002-2004 gibt die Kommission €9 Mio für diesen Sektor aus. USAID unterhält die Community Building Initiative (CBI), in der unterschiedliche ethnische Gruppen zusammengebracht werden, um gemeinsame Projekte auszuarbeiten und umzusetzen. Seit Oktober 2001 hat CBI 45 Maßnahmen von NGOs in Höhe von 1,2 Mio finanziert. Die Community Self-Help Initiative (CSHI) implementiert Projekte, die Demokratie und ethnische Harmonie fördern durch Auswahl und Durchführung von wirtschaftlichen, infrastrukturellen und anderen Projekten auf Gemeindeebene, die im Interesse aller Bevölkerungsgruppen liegen. Es ist angestrebt, in allen 124 Gemeinden Makedoniens Projekte zu fördern.³²

Auch viele andere bilaterale Geber und internationale Organisationen fördern Projekte in diesem Bereich. Meistens unterstützen sie zivilgesellschaftliche Projekte und insbesondere die Idee der ethnischen Toleranz und Vertrauensbildung. NGOs 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 NGOs gehören beispielsweise das „Open Society Institute“ (Soros-Stiftung)³³ mit der „Platform for Civic Action“ und dem „Improving inter-ethnic relations program“, die amerikanische NGO „Search for Common Ground“, das „Center for Multi-Cultural Understanding and Cooperation“, das „Center for Human Rights and Conflict Resolution“ an der Universität Skopje mit Projekten im Bildungsbereich, Training, Dialog- und Roundtable-Veranstaltungen sowie das „ECMI NGO Network for the Improvement of Interethnic Relations“.³⁴ Gegenwärtig gibt es mehr als 2000 registrierte NGOs, die im weiteren Sinne der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind. Noch einmal ebensoviele gehören zu anderen Sektoren (Sport, Freizeit usw.). Nur der geringere Teil von ihnen hat eine eigene Agenda und lebensfähige Strukturen. Viele Beobachter beklagen, dass es heute genüge, sich das Etikett „inter-ethnische Zusammenarbeit“ anzuheften, um auswärtige Finanzhilfen zu erhalten.

II.3 Problemorientierte Analyse der Geberaktivitäten

In Makedonien lassen sich viele aus der herkömmlichen Entwicklungszusammenarbeit bekannte (und in der Literatur hinreichend beschriebene Strukturdefizite) erkennen:

Vernachlässigung von Strategiebildung und Definition klarer Entwicklungsziele. Die wenigsten Geber arbeiten auf Grundlage einer Länder- oder Regionalstrategie und setzen präzise Zielvorgaben. Eine wichtige Ausnahme ist die EU Kommission mit dem Multiannual Indicative Program. Dieses gilt allerdings als unflexibel. Ferner wird eingeräumt, dass es der Kommission oft nicht gelingt, ihre Zusagen zeitnah in konkrete Projekte umzusetzen. Zwischen Zusage und Umsetzung eines Projektes vergehen bis zu acht Jahre.

³² <http://www.usaid.org.mk> sowie www.chsi.com.mk.

³³ Open Society Institute Macedonia, Annual Report 2001, Skopje 2002.

³⁴ Farimah Daftary/Sunoor Verma, Final Report of the ECMI Project „NGO Roundtable on Interethnic Relations in the FYR of Macedonia, Flensburg 2002.

Wenige Geber nehmen Rücksicht auf die Konfliktperspektive in der Programmgestaltung. Eine Ausnahme ist Großbritannien, wo eine Dreijahres-Strategie vorliegt, um Konfliktprevention und -lösung auf dem Balkan zu fördern. Dabei geht es um (1) Förderung von Demokratisierung und inter-ethnischen Beziehungen (durch das Foreign and Commonwealth Office), (2) Sicherheit und Gerechtigkeit (durch DFID) sowie (3) Reform des Sicherheitssektors (Verteidigungsministerium). Zur Finanzierung dieser Strategie hat die Regierung einen Conflict Prevention Fund aufgelegt.³⁵

Anfänglich kam es zu empfindlichen Einseitigkeiten bei der Zuweisung von Hilfe zugunsten der albanischen Siedlungsgebiete. Dies gab den Makedonen das Gefühl der Benachteiligung und verstärkte die Konfliktdynamik. Mittlerweile achten aber fast alle Geber darauf, ihre Mittel gleichmäßig zu verteilen.

Angesichts der Vielzahl der Akteure und Aktivitäten erscheint Koordinierung immer noch als eines der größten Probleme. Zwar wird eine verbesserte Koordinierung auf vielen Ebenen angestrebt, z.B. durch die High Level Steering Group for Southeast Europe, in der die Länder der G8, die IFIs und der Stabilitätspakt zusammenarbeiten. Ferner unterhalten Weltbank und EU-Kommission ein Gemeinsames Büro in Brüssel (Joint Office), das Hilfszusagen für Südosteuropa koordiniert. Auch der Stabilitätspakt für Südosteuropa mit mehr als 40 Mitgliedsstaaten und -organisationen ist ein Rahmen für die Geberkoordinierung. Allerdings ist dieses Instrumentarium vergleichsweise schwerfällig. Damit kommt die Geberkoordinierung innerhalb Makedoniens in Blick.

Vor Ort gibt es keinen übergreifenden internationalen Koordinierungsmechanismus, wenn man von den Abstimmungstreffen der „Principals“ absieht (EU-Repräsentant, NATO, ICRC, KFOR Rear, US, EU usw.). Die gesamte internationale Geber-Koordinierung wird sektoral vorgenommen, jeweils angeführt von besonders interessierten oder qualifizierten Lead-Organisationen (z.B. UNHCR, IMG, UNDP, USAID usw.). Das Büro des EU Repräsentanten koordiniert beispielsweise Maßnahmen im Sektor Dezentralisierung. Die deutschen Projekte werden auf ad hoc Basis durch KfW und GtZ abgestimmt. Das „Deutsche Forum“, zu dem die Botschaft einlädt, bietet einen Rahmen, in dem sich Vertreter verschiedener Einrichtungen aus Deutschland monatlich austauschen können. Ein regelrechter Koordinierungsmechanismus ist dies aber nicht. Die EU-interne Koordinierung wird durch die Wiederaufbau-Agentur geleitet.

FZ und TZ sind unzureichend miteinander vernetzt. Gelder für den Stabilitätspakt werden nicht nur durch das BMZ und das AA, sondern auch das BMI, BMVG und andere Träger vergeben. Die seit langem beklagte Rivalität zwischen Entwicklungshilfe- und Außenministerium macht sich auch hier bemerkbar. So müßte die technische Zusammenarbeit stärker darauf abzielen, Voraussetzungen zu schaffen, damit Hilfgelder umgesetzt werden können. Aber die für die FZ zuständigen Institutionen (KfW) stimmen sich nur unzureichend mit denen der technischen Zusammenarbeit ab (GtZ). In Makedonien finanziert die KfW beispielsweise Wasserprojekte. Aber es gibt kaum Nutzerverbände, die diese Projekte anwenden könnten. Die Umsetzung bleibt daher blockiert. Ähnliche Koordinierungsprobleme

³⁵ UK Government Conflict Prevention Fund – A strategy on safety, security and access to justice, draft, 16.10.02. IFES, Scoping Study 'Conflict Prevention Fund in the Balkans: Strengthening Democracy and Inter-Ethnic Relations, 2001.

gibt es auch EU-intern, zwischen den Zuständigkeiten der Aufbau-Agentur, dem EU-Sonderbeauftragten, der Kommissions-Delegation und der Zentrale in Brüssel.

Nicht alle Geber nehmen – z.B. durch Regierungskonsultationen - Rücksicht auf die inhaltlichen Prioritäten und institutionellen Möglichkeiten des Empfängerlandes (Absorptionsfähigkeit). Viele greifen bei der Durchführung nicht auf makedonische, sondern internationale Durchführungsorganisationen zurück, was dem „ownership“-Prinzip widerspricht und der Akzeptanz schadet.

Hinzu kommen unklare und widersprüchliche Verfahren auf Geberseite. Jeder unterliegt besonderen Regeln, setzt eigene Prioritäten. Es fehlt an Kohärenz in den Projektansätzen (v.a. zwischen Amerikanern und Europäern). Es kommt zu großen Verzögerungen bei der Auszahlung von zugesagten Mitteln, andere werden gar nicht bereitgestellt, da sich zwischenzeitlich die inhaltlichen Prioritäten gewandelt haben oder eine Regierung gewechselt hat.

Die zentrale Koordinierung der internationalen Hilfen liegt prinzipiell bei der makedonischen Regierung. 1999 wurde beim Stellvertretenden Premierminister die Abteilung für EU Integration als zentrale Koordinationsinstanz geschaffen. Die Regierung hat eine Zentrale Datenbank aufgebaut, in der Daten zu mehr als 800 Projekten gespeichert sind. Ab Dezember soll der Zugang über Internet möglich sein. Dieses Systems teilt dieselben Defizite mit anderen Versuchen, Geberaktivitäten zu inventarisieren: So ist es technisch kaum möglich, Informationen standardisiert abzufragen. Ferner berichten nicht alle Geber vollständig und zeitnah über ihre Projekte. Um die Daten aktuell zu halten, muß eine beträchtlicher Aufwand betrieben werden. So kann die Datenbank zwar einige Orientierung liefern, aber einen vollständigen Überblick bietet sie nicht.

Politisch und institutionell ist Makedonien nicht auf Aufnahme großer Hilfszusagen eingestellt. Rund 2/3 der von der EU bereitgestellten Gelder liegen auf Eis und können nicht in Projekte abfließen. Innerhalb der Regierung behindern Rivalitäten, unklare Zuständigkeiten und institutionelle Schwächen eine klare Prioritätensetzung und interne Abstimmung. Die ausufernde Korruption gilt als weiteres Haupthindernis der Entwicklungszusammenarbeit. Langwierige Entscheidungsprozesse führen zu beträchtlichen Verzögerungen. Wenngleich die Geber insgesamt mehr Geld zur Verfügung stellen, als abfließen kann, gibt es sektoral immer wieder empfindliche Finanzierungslücken, z.B. beim Wiederaufbau.

Der plötzliche Zustrom großer Summen von Hilfsgeldern traf in Makedonien auf eine geringe Zahl lokaler Organisationen für die Implementierung von Projekten. Die plötzliche Nachfrage nach Partnerorganisationen hat zu spontanen Neugründungen und einer inflationären Aufblähung des NGO-Sektors geführt. Eine große Zahl von lokalen NGOs existiert buchstäblich nur auf dem Papier.

In Bezug auf Monitoring sind keine allgemeinen Aussagen möglich. Jede Geber- und Durchführungsorganisation besitzt eigene Instrumente und legt jeweils andere Wirkungsindikatoren an, darunter z.B. die Zahl der durchgeführten Mitwirkenden, die geschätzte Breitenwirkung, die Zahl spontaner Kooperationen und freiwilliger Nachfolgetreffen usw. Generell herrscht sehr großer Legitimitäts- und finanzieller Druck,

ständig neue Projekte zu entwerfen, so dass die Nachbereitung und Auswertung bereits durchgeführter Maßnahmen darunter leidet.

Obwohl die Staatengemeinschaft um politische Konditionalität bemüht ist (v.a. in Bezug auf die Implementierung des Rahmenabkommens), ist die Vernetzung von Hilfsmaßnahmen mit politischen Zielen selten klar erkennbar. So ist beispielsweise die Geberkonferenz verschoben worden, da Skopje den in Ohrid eingegangenen Verpflichtungen nicht nachkam. Dennoch haben Geber aber aus politischen und bürokratischen Gründen eher die Tendenz, ihre einmal bereitgestellten Mittel möglichst auch umzusetzen, gleichgültig, ob grundsätzlich wünschenswerte Konditionen tatsächlich erfüllt werden.

Andersherum ist es oft unmöglich, kurzfristig Gelder aufzutreiben, wenn unvorhergesehen die Notwendigkeit von ad-hoc Unterstützung auftaucht. Um die zivilen Aspekte des Krisenmanagements zu stärken, hat die EU im Februar 2001 den Rapid Reaction Mechanism beschlossen. Er ist dazu gedacht, kurzfristig und flexibel Stabilisierungsmaßnahmen (für einen Zeitraum von 6 Monaten) bereitzustellen. In Makedonien kam er erstmals in Anwendung.

III. Empfehlungen

III.1 Prämissen

Im Rahmen der Strategiebildung soll eine begründete Auswahl von sektoralen Prioritäten gesetzt werden. Es geht demnach nicht um eine umfassende Beschreibung möglicher Interventionsgebiete, die für die Konfliktbearbeitung in einem spezifischen regionalen Kontext relevant sind, sondern um den Versuch der Fokussierung auf bestimmte Schwerpunkte, in denen politische Zusammenarbeit in dem spezifischen Länderkontext sinnvoll ansetzen kann. Andere Sektoren, die hier nicht näher behandelt werden, mögen für die Konfliktbearbeitung ebenfalls höchste Relevanz besitzen, sind aber unter Umständen weniger empfänglich für das in der politischen Zusammenarbeit zur Verfügung stehende Instrumentarium. Beispielsweise können hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Einkommen als zentrale konfliktverschärfende Faktoren in Makedonien gewertet werden. Aber die Eingriffsmöglichkeiten von außen sind jenseits makroökonomischer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen gering. Andere Bereiche, zum Beispiel der Mediensektor, sind bereits so stark von internationalen Akteuren durchdrungen, dass zusätzliche Maßnahmen vermutlich wenig Mehrwert brächten.

Grundannahmen

Die Auswahl der Empfehlungen wurde von zwei wesentlichen Grundannahmen geleitet, die zu einem pragmatischen Ansatz führen:

(1) Es wäre unrealistisch, die Lösung von Konflikten anzustreben. Interessenkonflikte verschiedenster Art sind allen Gesellschaften inhärent. Daher sollte es vielmehr darum gehen, Maßnahmen zu identifizieren, die dazu beitragen, bestehende Konflikte ohne den Einsatz von Gewalt auszutragen. Dem politischen Bereich (und somit auch der politischen

Zusammenarbeit) kommt bei der Veränderung bestehender Konfliktdynamiken eine Schlüsselfunktion zu, da er maßgeblich dazu beitragen kann, Bedrohungsperzeptionen und reale Risiken zu reduzieren.

(2) Vor dem Hintergrund großer sozialer Distanz zwischen den ethnischen Gruppen und einem vergleichsweise geringen sozialökonomischen Modernisierungsgrad erscheint das Konzept der „Multikulturalität“ unangemessen. Es paßt eher auf moderne Einwanderungsgesellschaften als auf die traditionellen Balkangesellschaften, in denen die Völker eher nebeneinander her als miteinander lebten. Ziel sollte es eher sein, bewährte Formen der friedlichen Koexistenz in den ethnisch heterogenen Gesellschaften zu unterstützen.

Regionale Rahmenbedingungen

Ferner fand die Auswahl der sektoralen Prioritäten vor dem Hintergrund spezifischer regionaler Rahmenbedingungen in Makedonien statt, nämlich

- (1) die angesichts der Kleinheit des Landes (2 Mio Einwohner) überstarke Präsenz der Staatengemeinschaft, deren Vielzahl an (nicht immer kohärenten) Aktivitäten zu Übersättigung, Abhängigkeit und anderen aus der Entwicklungszusammenarbeit bekannten Deformationen führt;
- (2) die Besonderheiten der Nachkonflikt-Situation, in der buchstäblich alle Fragen (inclusive technische, infrastrukturelle u.a. Probleme) politisiert und durch die ethnische Brille betrachtet werden;
- (3) die allgemeinen politischen Rahmenbedingungen, die durch die Umsetzung des Ohrid-Abkommens und die Vermittlungstätigkeit des EU-Repräsentanten beeinflusst werden und auf die Projektmaßnahmen nur geringe Auswirkungen haben.

III.2 Sektorale Prioritäten

Die im folgenden Kapitel gegebenen Sektoren-Empfehlungen wurden aufgrund folgender Kriterien getroffen:

- (1) Relevanz in Bezug auf Konfliktprävention - welche Sektoren leisten einen entscheidenden Beitrag zur konstruktiven Bearbeitung der regionalspezifischen Konflikte?
- (2) Kohärenz mit Strategien und Programmen von Trägern der politischen Zusammenarbeit und anderen Aktivitäten der Gebergemeinschaft - In welchen Gebieten hat die Geberorganisation passende Strategien und Instrumente zur Verfügung, ohne dass es zu Dopplung von Aktivitäten mit anderen Organisationen kommt?
- (3) einer positiven Wirkungshypothese - in welchen Gebieten lassen sich in überschaubarer Zeit überhaupt positive Veränderungen erzielen (in Abwägung von Signifikanz, Akzeptanz und Risiken möglicher Maßnahmen)?

Nicht reflektiert wird die zur Durchführung sinnvoller Projekte in diesen Sektoren erforderliche Mittelausstattung auf Geberseite.

Ziel ist es nicht nur, überhaupt sinnvolle Arbeitsgebiete und sektorale Prioritäten zu definieren. Im Sinne konfliktensensitiver Programmplanung ginge es unter Umständen auch darum, Aktivitäten in traditionellen und bewährten Arbeitsfeldern neu auszurichten (zum Beispiel bei der Dezentralisierung). Ferner kann auf Grundlage der Analyse auch auf Gebiete geschlossen werden, in denen – zum Beispiel wegen der Gefahr der Duplizierung - Maßnahmen eingeschränkt werden können. Eine systematische Evaluierung der bestehenden Aktivitäten der politischen Stiftungen war nicht angestrebt.

Aufgrund der oben genannten Kriterien werden drei Sektoren vorbehaltlos und nachdrücklich zur Förderung in der politischen Zusammenarbeit empfohlen:

- (1) Die Förderung von lokalen Frühwarn- und Konfliktmanagement-Kapazitäten,
- (2) Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung sowie
- (3) Zusammenarbeit mit politischen Parteien und Parlament.

Zwei weitere Sektoren – (4) inter-ethnische Vertrauensbildung und (5) Medien - besitzen zwar sowohl eine hohe Konfliktrelevanz als auch Ansatzpunkte für politische Zusammenarbeit. Jedoch dürfte sich hier die Partnerwahl schwierig gestalten, sowie die Identifizierung einer geeigneten Nische angesichts extrem zahlreicher Aktivitäten aller möglichen Geber. Der zu erwartende Nutzen von Maßnahmen liegt in diesen Sektoren vermutlich wesentlich geringer als die Risiken (vgl. dazu ausführlich weiter unten).

1. Förderung von lokalen Frühwarn- und Konfliktmanagement-Kapazitäten

Relevanz

Der Konflikt in Makedonien ist nicht zuletzt deshalb gewaltsam eskaliert, weil die Regierung und die Zivilgesellschaft unzureichend auf innere Risiken vorbereitet waren. Bis heute gibt es keine umfassende Auseinandersetzung mit den Ursachen der Gewaltkonflikte sowie nur rudimentäre Mechanismen gewaltfreien Konfliktmanagements. Es fehlt an sicherheitspolitischer Expertise, Early-Warning- und Krisen-Management-Fähigkeiten sowie an überlegtem und koordiniertem Regierungshandeln. Die in Makedonien vorhandenen internationalen Frühwarn-Systeme (z.B. in Form der EU Monitoring Mission) können diese Lücke nicht schließen: sie sind mit den zuständigen Stellen im Gastland praktisch nicht vernetzt. Der Aufbau entsprechender lokaler Kapazitäten wäre insofern ein wichtiger Beitrag zur Konfliktbearbeitung, als er die Grundlagen dafür schafft, mit auftretenden Konflikten künftig selbständig konstruktiv umzugehen.

Ansätze

Da es praktisch kaum Aktivitäten internationaler Geber in diesem Bereich gibt, besteht keine Gefahr der Duplizierung. Möglich Ansätze könnten u.a. sein:

- Maßnahmen, die ein gemeinsames Verständnis von bestehenden Bedrohungen schaffen und unterschiedliche Bewertungsgrundlagen abgleichen helfen (joint risk and threat assessment) – Zielgruppen könnten Polizei und Militär, Zivilschutz, Humanitäre Organisationen sein.

- Aufbau sicherheitspolitischer Expertise und Early-Warning-Fähigkeiten – z.B. durch Aufbau eines nationalen (und evtl. regionalen) Expertenpools (eine Art conflict prevention network – evtl. auch mit regionaler Vernetzung in den Nachbarstaaten) mit möglichen Kooperationspartnern wie UNDP und NGOs;
- Förderung von zivil-militärischer Zusammenarbeit und Stärkung der Fähigkeiten zu ziviler Kontrolle von Sicherheits- und Streitkräften (durch Parlament, zivile Experten, NGOs);
- Förderung des sicherheitspolitischen Dialoges, mit dem Ziel, Verständnis für das Modell der „Sicherheitsgemeinschaft“ aufzubauen – also ein psychologisches Umfeld, in dem Gewalt nicht mehr als Mittel der Konfliktlösung in Frage kommt – könnte sich an Parlamentarier, Journalisten, Intellektuelle und Postgraduierte wenden.
- Förderung von Bildung und Forschung in den Bereichen Konfliktprävention und –management (Universitäten, NGOs), zivile Konfliktbearbeitung – Partner evtl. Berghof-Stiftung; Training (train the trainers).

Partner

Kooperationspartner: OSZE-Polizei-Schule, EU-Militärmission, das makedonische Zentrum für Krisenmanagement (Innen- und Verteidigungsministerium), Büro des Präsidenten sowie das Büro des EU-Repräsentanten. Zielgruppen sind in Parlament, Regierung und öffentlicher Verwaltung sowie im universitären Bereich zu identifizieren. Mögliche Kooperationspartner wären hier das Center for Preventive Action und das Center for Interethnic Tolerance and Refugees (beide an der Universität Skopje). Ferner wäre Zusammenarbeit mit spezialisierten NGOs möglich.

Risiken

Risiken ergeben sich aus dem hohen Grad der Politisierung dieses Themas, das zur Konfrontation konträrer Bewertungen und Interessen führen könnte und die Trägerorganisation der Gefahr aussetzt, von der einen oder anderen Seite instrumentalisiert zu werden.

2. Stärkung der lokalen Selbstverwaltung

Relevanz

Die Förderung der Dezentralisierung gehört zu den unumstrittenen Prioritäten aller Gesprächspartner, Makedonen und Albaner. Jugoslawien besaß einen sehr hohen Standard der lokalen Selbstverwaltung. Erst nach der Unabhängigkeitserklärung wurde Makedonien 1996 zentralisiert. Städte und Kommunen wünschen jedoch seit langem eine Rückkehr zum Status quo ante.³⁶ Für die nichtmakedonische Bevölkerung ist die Dezentralisierung darüber hinaus ein Instrument, ihre spezifischen Interessen auf lokaler Ebene umzusetzen. Sie ist daher auch ein Kernstück des Ohrid-Abkommens. Im Januar 2002 wurde das Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung verabschiedet, das zahlreiche Kompetenzen auf Gemeindeebene transferiert.

³⁶ ZELS, Opstine vo Makedonija, Skopje 2002.

Weitere 70 Folge-Gesetze müssen aber noch ausgearbeitet werden. Sie betreffen so heikle Themen wie die Finanzierung der dezentralisierten Verwaltung durch Steuern und die Neuziehung der Gemeindegrenzen. Nach dem Ohrid-Abkommen ist in Gemeinden, in denen mehr als 20% Albaner leben, Albanisch in der Gemeindeverwaltung und im Stadtrat Amtssprache.

Zudem kann die Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden über staatliche Grenzen hinweg (insbesondere in ethnisch gemischten Grenzregionen) als Instrument der Konfliktprävention angesehen werden, als es der Territorialisierung sowie grenzrevisionistischen Forderungen vorbeugt, Vertrauensbildung fördert und zur Lösung praktischer Probleme beiträgt.

Ansätze

- Information der Bevölkerung und Multiplikatoren über die Inhalte des Gesetzes (Zuständigkeiten, Rechte etc.);
- Ausbildung und Training von Angestellten und Beamten der Gemeindeverwaltungen in allen neuen Zuständigkeiten;
- Stärkung von Mechanismen ethnischer Koexistenz und Machtteilung auf lokaler Ebene (z.B. Ausschüssen, die sich mit interethnischen Beziehungen befassen; in bestimmten Gemeinden, z.B. in Kumanovo, bestehen Verabredungen, keine ethnischen Meetings zu veranstalten, um den sozialen Frieden aufrecht zu erhalten usw.);
- Kooperation von Trägern lokaler Selbstverwaltung innerhalb Makedoniens über ethnische Siedlungsgrenzen hinweg: beispielsweise unterhält die OSZE ein Pilotprojekt, in dem sechs Gemeinden auf dem Gebiet der Verwaltung, Abwasserentsorgung, Verbandspolitik usw. zusammenarbeiten. Das Projekt soll der Territorialisierung/Kantonisierung Makedoniens vorbeugen;
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – der Europarat unterhält ein Netzwerk südosteuropäischer Städte- und Gemeindetage, die „Association of SEE Municipalities“, in dem auch der makedonische Verband ZELS mitwirkt. Im Rahmen des Stabilitätspaktes besteht eine Kooperation zwischen 15 Städten aus Kosovo, Südserbien, Makedonien und Bulgarien mit dem Schwerpunkt Wirtschaftsförderung. Zudem wurde eine sechs Millionen Einwohner zählende Euro-Region im Städtedreieck Skopje-Nis-Sofia geschaffen. Zahlreiche Städte und Gemeinden haben Interesse angemeldet, Städte-Partnerschaften zu schließen. Der Stabilitätspakt fördert grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf lokalem Niveau sowie die Bildung von Euro-Regionen.

Partner

Auf nationaler Ebene: Ministerium für Lokale Selbstverwaltung sowie Makedonischer Städte- und Gemeindetag (Verband der Selbstverwaltungseinheiten - ZELS), in dem alle 123 Gemeinden und die Hauptstadt Skopje organisiert sind. ZELS hat einen Fragebogen an alle Mitglieder gesandt, um den Qualifikationsbedarf in den Gemeinden zu erfassen. ZELS wird von verschiedenen Trägern unterstützt, darunter OSZE, USAID, Europarat, Weltbank, EU Kommission, bilaterale Geber (darunter auch GtZ) und Soros. Der Europarat ist führend bei der gesetzlichen Beratung. In Bezug auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit wären

Stabilitätspakt und Europarat Hauptansprechpartner. Anlaufstelle für die internationale Geber-Koordinierung in diesem Sektor ist das Büro des EU Repräsentanten in Skopje.

Risiken

Die auf Ebene der Zentralregierung vorhandenen Interessenkonflikte zwischen Albanern und Makedonen könnten sich auf die lokale Ebene verlagern. Niemand kann garantieren, dass die Zusammenarbeit auf lokalem Niveau besser funktioniert als auf nationalem. Potentiell könnte Dezentralisierung den Machtverfall der ohnehin schwachen Zentralregierung weiter beschleunigen oder sogar die Institutionalisierung parastaatlicher und krimineller Strukturen in der Provinz begünstigen. Langfristig ist die Gefahr der Territorialisierung Makedoniens, der Aufbau paralleler Strukturen, nicht ausgeschlossen. Programme zur Förderung der Selbstverwaltung müßten die Gefahren weiterer ethnischer Versäulung und „Kantonisierung“ vermeiden, d.h. die Gleichsetzung von kulturellen und demokratischen Rechten mit territorialen Machtansprüchen.

3. Parteien/Parlament

Relevanz

Das Syndrom des „schwachen Staats“ wird von vielen als konfliktverschärfender Faktor identifiziert, darunter vor allem akuter Legitimitätsverlust jeglicher staatlicher Autorität angesichts von Korruptionsvorwürfen und Kompetenzwirrwarr, eine aufgeblähte, schlecht funktionierende staatliche Verwaltung, Reformstau und übermächtige politische Parteien, die den Staatsapparat vor allem als Quelle der Bereicherung betrachten. Hinzu kommen politische Unerfahrenheit: 80% der Abgeordneten im neuen Parlament sind politische Neulinge. Während die Staatengemeinschaft die Vorbereitung, Durchführung und Beobachtung demokratischer Wahlen mit relativ hohem Aufwand unterstützt, wird für Strukturbildung und Qualifikation von Parteien, Parlament und ihren Mitarbeitern vergleichsweise wenig getan. Diese sollten stärker als Adressaten, nicht Partner von Maßnahmen gesehen werden. Ansätze, die den überparteilichen Dialog fördern, wären besonders unterstützenswert. Es gilt ferner, Entfremdung und Ablehnung von staatlichen Institutionen in der Bevölkerung zu überwinden. Dies wäre Voraussetzung dafür, ethnische Parallelstrukturen sowie kriminelle und korrupte Netzwerke zu durchtrennen.

Ansätze

- Alle Maßnahmen, die dazu beitragen, die Prinzipien Verantwortung und Verantwortlichkeit im politischen System zu verankern;
- Stärkung der Kompetenz und Qualifikation von Mitarbeitern in Regierung, Parteien und Parlament (darunter z.B. Unterstützung von Fraktionen und Ausschüssen, Stärkung der parlamentarischen Dienste, um substantielle politische Debatten vorzubereiten usw.);
- Informelle Diskussionen von Politikern und Intellektuellen unterschiedlicher politischer Zugehörigkeit, um einen genuinen politischen Dialog in Gang zu bringen, der dem Autismus der politischen Lager entgegenwirkt;

- Maßnahmen zur Förderung innerparteilicher Transparenz, Professionalisierung, Qualifikation, Strategieentwicklung (policy development) usw.;
- Empowerment und Qualifikation von Frauen (für die innerparteiliche Laufbahn bzw. Ämter in Parlament und Regierung).

Partner

Politische Parteien (v.a. Jugendorganisationen); Parlament; Stabilitätspakt (Initiative Parlamentarische Zusammenarbeit und Gender Task Force); politische Stiftungen; USAID (durch IRI und NDI).

Risiken

Politisierung, parteipolitische Instrumentalisierung, ethnische Polarisierung.

4. Inter-ethnische Vertrauensbildung

Relevanz

In ethnischen Konflikten erscheint das Zusammenbringen von Angehörigen unterschiedlicher ethnischer Gruppen als die am häufigsten gewählte vertrauensbildende Maßnahme. Gleichwohl gibt es unterschiedliche Auffassungen über Ziele, Format und Erfolgsaussichten solcher Projekte.

In Post-Konflikt-Situationen haben praktisch alle Themen eine politische Konnotation. Insofern betonen verschiedene Geber, dass auch Wiederaufbau- und Infrastrukturmaßnahmen einen Beitrag zur Konfliktbewältigung leisten. Verschiedene Organisationen, allen voran der Stabilitätspakt, setzen auf langfristige Bekämpfung von Konfliktursachen statt reaktiven Krisenmanagements. Auch die EU Kommission verfolgt explizit eine Strategie der strukturellen Prävention und laboriert nur in geringerem Maße an dem, was sie für Symptome hält (fehlendes inter-ethnisches Vertrauen). Dennoch liegt einer der Förderschwerpunkte des EU-Hilfsprogramms CARDS, der allerdings erst in Reaktion auf die Krise von 2001 eingeführt wurde, auf der Verbesserung der inter-ethnischen Beziehungen und der Stärkung der Zivilgesellschaft. Ziel ist die Vermehrung der NGOs, die sich für inter-ethnische Toleranz einsetzen, eine verbesserte Kooperation zwischen verschiedenen NGOs, eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in den politischen Diskussions- und Entscheidungsprozeß, die Ausbildung von Beamten aus Regierung und Lokalverwaltung in Minderheitenfragen, sowie Techniken der Konfliktlösung und Versöhnungsarbeit im interpersonellen Bereich.

Verschiedene zivilgesellschaftliche Träger, zum Beispiel das „Macedonian Center for International Cooperation“ und das makedonische Helsinki-Komitee betonen die geringe Akzeptanz von Aktivitäten, die explizit inter-ethnische Vertrauensbildung und andere friedenspolitische Ziele verfolgen. Diese Organisationen bevorzugen langfristige Ausbildungs- und Menschenrechtsarbeit (z.B. awareness raising), um gewaltsame Konflikte zu bekämpfen. Gleichzeitig wird darauf geachtet, ethnische Repräsentanz in den Einzelmaßnahmen zu gewährleisten. Ziel dieser Maßnahmen ist, ein zivilgesellschaftliches Frühwarnsystem aufzubauen.

Das „European Centre for Minority Issues“ (ECMI) setzt auf Stärkung zivilgesellschaftlicher (auch mono-ethnischer) Interessenvertretungen, will jedoch die Zusammenarbeit zwischen den NGOs über ethnische Grenzen hinweg in Gang bringen. ECMI hat ein Netzwerk aufgebaut, in dem mono- und multi-ethnische NGOs mitarbeiten.

Das an der Universität Skopje angesiedelte „Center for Human Rights & Conflict Resolution“ sowie die NGO „Center for Interethnic Tolerance and Refugees“ fokussieren ihre Projekte dagegen auf die Verbesserung inter-personeller Beziehungen und bringen Mitglieder verfeindeter oder sich fremd gegenüberstehender Gruppen, zum Teil an Schulen, zusammen. Dies sind Projekte, die vor allem von Psychologen und Sozialarbeitern geleitet werden.

Partner

Auf Regierungsseite gibt es praktisch keinen Ansprechpartner und keine Finanzierung für solche Projekte. Die im Parlament eingerichtete Kommission für inter-ethnische Beziehungen gilt als ineffizient. Partner müssen deshalb außerhalb des politischen Systems gefunden werden, z.B. in der Wissenschaft (Center for Human Rights & Conflict Resolution) oder NGO-Szene (European Centre for Minority Issues, Center for Interethnic Tolerance and Refugees). Kompetente Ansprechpartner, die bei der Auswahl geeigneter NGOs helfen könnten, da sie selber umfangreiche zivilgesellschaftliche Netzwerke unterhalten, sind ECMI und das Open Society Institute.

Risiken

Inter-ethnische Projekte stoßen auf geringe Akzeptanz in der Bevölkerung. Es ist schwierig, Zielgruppen außerhalb des kleinen Kreises der „usual suspects“ bewährter Gäste der internationalen Gemeinschaft zu identifizieren;

Es besteht die Gefahr, dass die Ablehnung solcher Projekte in Aversion gegenüber der Trägerorganisation umschlägt;

Maßnahmen, die dauerhaften Erfolg haben, erfordern ein bestimmtes Instrumentarium und langen Atem. Die meisten Aktivitäten sind NGO-zentriert und Seminar-lastig. Angemessener wäre ein Engagement, das innerhalb von Institutionen ansetzt, damit Zielgruppen dazu befähigt werden, sich mit dem bestehenden System kritisch auseinanderzusetzen und wenn möglich verändern zu helfen. „Die NGOs“, sagt eine Interviewpartnerin, „können den Staat nicht ersetzen.“

Fast jede Organisation, NGO und jeder bilaterale Geber fördert Projekte unter dem Titel „Verbesserung der inter-ethnischen Beziehungen“. Es gibt zu viele kleine und kleinste Maßnahmen von kurzer Dauer. Effektive Maßnahmen müßten eine Laufzeit von mehreren Jahren haben. Vertrauensbildung braucht Zeit!

Folglich sind gegenüber der positiven Wirkungshypothese Zweifel angebracht. Zwar erscheint vordergründig inter-ethnische Vertrauensbildung hoch relevant. Aber die Partnerwahl gestaltet sich schwierig, die Durchführung sinnvoller Projekte wäre eine Langzeitaufgabe, Maßnahmen können der Träger-Organisation schnell ein negatives Image verschaffen. Statt einen eigenen Förderschwerpunkt „Vertrauensbildung in den inter-ethnischen Beziehungen“ aufzubauen, sollte die Dimension von Nicht-Diskriminierung und

Vertrauensbildung besser standardmäßig in die Programmgestaltung aller Schwerpunkt-Sektoren im Sinne von Mainstreaming einfließen.

5. Medien

Relevanz

Die Medien haben durch einseitige Berichterstattung, Verbreitung von Vorurteilen und Propaganda in hohem Maße zur ethnischen Polarisierung und Mobilisierung beigetragen und damit eine konfliktverschärfende Rolle gespielt. Viele betonen die Notwendigkeit, eine professionelle, demokratische und pluralistische Medienlandschaft in Makedonien aufzubauen.

Ansätze

Medienreform hat wesentliche Aspekte, die sich dem Zugriff der politischen Zusammenarbeit entziehen (Mediengesetze, Rundfunksystem, wirtschaftliche Organisation usw.). Programme müßten sich wahrscheinlich auf Ausbildungsmaßnahmen beschränken. Hier sind allerdings bereits zahlreiche Organisationen, darunter prominent die OSZE, der Stabilitätspakt, Rundfunkanstalten (z.B. Deutsche Welle und Bayerischer Rundfunk) und zahlreiche NGOs aktiv. Es wäre schwierig, in diesem Sektor geeignete Maßnahmen zu identifizieren, die nicht bereits Bestehendes duplizieren würden (z.B. Qualifikationsmaßnahmen für Journalisten).

III.3 Generelle Empfehlungen für die weitere Programmplanung

Im folgenden sollen generelle Empfehlungen für die Programmplanung gegeben werden, die sich aus der Analyse der internationalen Geberaktivitäten ableiten lassen. Zu ihnen gehören folgende Anregungen:

- Die aus der Entwicklungszusammenarbeit geläufigen Kriterien (Kosten-Nutzen-Verhältnis, Nachhaltigkeit, Breitenwirkung) mögen in akuten Krisensituationen nicht immer anwendbar sein und sollten deswegen bei der konfliktsensitiven Programmplanung eine untergeordnete Rolle spielen. Manchmal mag eine einmalige, schnell umsetzbare Maßnahme zur Entspannung einer Krisensituation beitragen und deshalb notwendig und sinnvoll sein, ohne dass daraus eine nachhaltige Entwicklung im herkömmlichen Sinne ableitbar wäre. Ebenso ist das Kriterium der Breitenwirkung auf konflikt-sensitive Maßnahmen oft nicht anwendbar.
- Angesichts des hohen Grades der Zersplitterung der internationalen Maßnahmen wäre eine stärkere Bündelung von Aktivitäten, d.h. engere Kooperation mit Trägern, die in verwandten Gebieten tätig sind, zu empfehlen. Dies ist nicht nur in Hinblick auf Kostengesichtspunkte zu unterstreichen. Gerade in konfliktrelevanten Bereichen spielt die Symbolik (ausgedrückt zum Beispiel durch den Umfang und die Signifikanz einer Maßnahme) eine große Rolle, um Legitimität herzustellen und Akzeptanz in der Bevölkerung zu stärken. Eine engere Zusammenarbeit bietet sich beispielsweise für die politischen Stiftungen in der Arbeit mit Parteien und Parlament an.

- Es sollte ein breiteres Spektrum und größere Flexibilität in der Partnerwahl angestrebt werden. Um positive Dynamiken herzustellen, reicht es nicht, sich auf die Unterstützung bekannter Partner zu beschränken. Ein inklusiver Ansatz wird grundsätzlich mehr Erfolg haben als einer, der strikt nach dem Gut-Böse-Schema unterteilt. Denn die Übergänge zwischen beiden sind fließend, und oft kommt es gerade darauf an, bestimmte Kerngruppen einzubinden, um Ausgrenzungsängsten und Radikalisierungstendenzen vorzubeugen.
- Die regionale Dimension sollte künftig stärker in die Programmplanungen einbezogen werden, da konstruktive Konfliktbearbeitung zum einen die legitimen Interessen der Nachbarstaaten reflektieren muß, zum anderen durch Erleichterung grenzüberschreitender Kontakte erheblich zur Entschärfung ethno-nationaler Konflikte beitragen kann.
- Konfliktsensitive Maßnahmen dürften ein neues Set an Monitoring-Instrumenten und Wirkungsindikatoren erfordern, die auf die spezifischen Maßnahmen zuzuschneiden wären.

IV. Liste der Gesprächspartner

- Abazi, Prof. Dr. Alajdin**, Rector, SEE University, Tetovo
- Arifi, Teuta**, Vice President, Democratic Union for Integration, Tetovo
- Beshiri, Ismije**, Political Affairs Officer, Office of the Special Representative of the Secretary-General, United Nations, Prishtina
- Buckovski, Prof. Dr. Vlado**, Vice President, Socialdemocratic Union of Macedonia
- Bulling, Jutta**, Programme Manager Civil Society & Social Cohesion, European Agency for Reconstruction
- Dimovski, Vlado**, Secretary General, Center for Interethnic Tolerance and Refugees
- Dunkl, Hildegard**, Botschaftsrätin, Deutsche Botschaft Skopje
- Frankland, Michael John**, Head of Mission Office, European Union Monitoring Mission
- Galevski, Risto**, General Manager of the Center for Education of Personal in the Field of Security, Policy Academy
- Georgieva, Lidija**, Ph.D., Assistant Professor, Faculty of Philosophy
- Hinrichsen, Dr. Irene**, Botschafterin, Deutsche Botschaft Skopje
- Hübner, Oberstleutnant**, KFOR, Feldlager Erebino
- Ilievski, Tihomir**, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Macedonia
- Indzevska, Slavica**, Deputy Executive Director for Joint Programs, Foundation Open Society Institute Macedonia (SOROS)
- Ivanov, Gorge**, Ass.Prof., Faculty of Law
- Jachev, Zoran**, President, Transparency International Macedonia
- Klein, Andreas M.M.A.**, Büroleiter, Konrad-Adenauer-Stiftung
- Klekovski, Sašo**, Executive Director, Macedonian Center for International Cooperation
- Koceski, Sreten**, Executive Director, Youth Information Center
- Kovacevski, Slobodan**, Mayor of municipality of Kumanovo
- Le Roy, Alain**, Représentant Spécial de l'Union Européenne à Skopje
- Lisichova, Dimitrula**, Local Coordinator, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
- Lotz, Rüdiger**, Political Advisor, Office of the Special Representative of the European Union in Skopje
- Makraduli, MSC Jani**, M.P., Assembly of the Republic of Macedonia
- Matoshi, Ruzhdi**, Secretary General, DPA, Tetovo
- Matthiesen, Peter H.**, Militärattaché, Deutsche Botschaft Skopje
- Milcin, Vladimir**, Executive Director, Foundation Open Society Institute Macedonia (SOROS)
- Mircev, Dr. Dimitar**, Ambassadeur
- Muhic, Ferid**, Project Director, WSP International branch office
- Najchevska, Mirjana**, President, Helsinki Committee for Human Rights of Republic of Macedonia
- Nejkov, Kiril**, Assistant to the National Security Adviser of the President of the Republic of Macedonia, Cabinet of the President
- Nikander, Paivi**, Programme Manager Housing, European Agency for Reconstruction

Pendarovski, Stevo, National Security Adviser to the President of the Republic of Macedonia, Cabinet of the President

Perishic, Dushica, Executive Manager, Association of the Units of Local Self-Government of Republic of Macedonia

Petroska-Beška, Prof. Dr. Violeta, Co-Director, Center for Human Rights & Conflict Resolution

Raab, Andreas, Head of Political / Reporting Unit, OSCE

Renton, Daniel, Head of Media Development Unit, OSCE

Ristovski, Ljupcho, Head of the Unit, Sector for European Integration, Government of the Republic of Macedonia

Ristovski, Vladimir, Director, Information Office of the Council of Europe

Saraçini, Nafi, Advisor Civil Society, European Union, Delegation of the European Commission

Schenker, Harald, Political Officer / IER, OSCE

Schmid, Herbert, Counselor (Cooperation), Embassy of Switzerland

Shekerinska, Radmila, Vice President, Socialdemocratic Union of Macedonia

Stamenkovska, Vesna, DFID Officer, British Embassy

Stojanov, Lazar, Deputy Head, Center for Crisis Management, Skopje

Struijf, Margriet, Counsellor / Deputy Head of Mission, Royal Netherlands Embassy

Tilev, Dragan, State Counselor and Director, Government of the Republic of Macedonia, Sector for European Integration

Trajkovska, Nena, Friedrich-Ebert-Stiftung

Verma, Sunoor, Regional Representative, European Centre for Minority Issues

V. Literatur

Ackermann, Alice, Auf des Messers Schneide – Makedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, 125-144.

Ackermann, Alice, Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia, Syracuse 2000.

Balalovska, Kristina, Alessandro Silj, Mario Zucconi: Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia, Ethnobarometer 2002. (<http://www.ethnobarometer.org/crisismacedonia.pdf>).

Brunnbauer, Ulf, Doch ein historischer Kompromiß? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien, in: Südosteuropa 7-9/2001, 346-367.

Büchschütz, Ulrich, Die Makedonien-Krise, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2001.

Casule, Slobodan, The Current Situation in Macedonia and in the Region of Southeast Europe, in: Südosteuropa Mitteilungen 3/2002, 4-15.

Center for Ethnic Relations, Peace, Stability, Elections. Research Report, Skopje March 2002.

Daftary, Farimah, Conflict resolution in FYR Macedonia: Power-Sharing or the 'civic approach', in: Helsinki Monitor 4/2001, 291-312.

Daftary, Farimah/Sunoor Verma, Final Report of the ECMI Project „NGO Roundtable on Interethnic Relations in the FYR of Macedonia, Flensburg 2002.

Daskalovski, Zhidas, Language and Identity: the Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia, in: JEMIE 1/2002.

Engström, Jenny, The Power of Perception: The Impact of the Macedonian Question on Inter-ethnic Relations in the Republic of Macedonia, in: The Global Review of Ethnopolitics, 1/3 (March 2002), 3-17.

European Stability Initiative, The Other Macedonian Conflict, 20 February 2002.

European Stability Initiative, Ahmeti's Village. The Political Economy of Interethnic Relations in Macedonia, Skopje/Berlin 2002.

Gaber-Damjanovska, Natasha u. Aneta Jovevska, Political Parties Development in the Republic of Macedonia, Skopje, September 2002.

ICG, Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and how to Resolve it, Brussels 2001.

ICG, Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down, Brussels/Skopje 14 August 2002.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Ehemalige jugoslawische Republik Makedonien. Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Brüssel 2002.

Lipsius, Stephan, Die neue UCK in Makedonien und die politische Entwicklung in Kosovo, in: Südosteuropa 1-3/2001, 1-16.

Lipsius, Stephan, Wer ist die AKSH in Makedonien?, 10-12/2001, 472-487.

OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, Background Report Parliamentary Elections 2002, Vienna, 9 August 2002.

OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje, Report. FYROM Border Security and Management, Skopje, 23 July 2002.

Schneckener, Ulrich, Konfliktprävention und Krisenmanagement der EU. Lehren aus dem Makedonien-Engagement, in: Hans Arnold/Raimund Krämer (Hg.), Sicherheit für das größere Europa, Bonn 2002, 268-289.

South East Europe Review, Special Issue „Republic of Macedonia“, Baden-Baden 2002.

Willemsen, Heinz, Republik Makeodnien. Innenpolitische Konflikte und Gefährdungen eines jungen Staates in einer instabilen Region, SWP-Studie, Berlin 2001.