

Harald Schenker

Die OSZE-Mission in Skopje - Eine sich wandelnde Feldmission in einem sich wandelnden Umfeld¹

Erste Reaktionen auf den bewaffneten Konflikt

Das Jahr 2001 war sicherlich die größte Herausforderung, vor der die Mission der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in ihrer fast zehnjährigen Geschichte jemals gestanden hat. Es war in gewisser Weise auch eine Herausforderung für die Organisation, die unter dem Druck stand, schnell reagieren zu müssen, ohne die Fehler, die in der Region zweifelsfrei gemacht worden waren, zu wiederholen.

Der bewaffnete Konflikt, der 2001 die mazedonische Gesellschaft und den Staat in ihren Grundfesten erschütterte, brachte ein erstarktes internationales Engagement mit sich. Die OSZE reagierte zunächst in zwei Richtungen: Koordinierung und Aufstockung.

Die erste diplomatische Reaktion auf den Beginn der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Albanern und mazedonischen Sicherheitskräften im Ort Tanuševci in den Bergen nördlich der Hauptstadt Skopje im Februar 2001 kam aus dem Präsidentenbüro. Von dort erging ein Appell an die Vertreter der internationalen Gemeinschaft, eine verstärkte Beobachtung der Orte, in denen gekämpft wurde, zu gewährleisten. Die OSZE-Mission als eine der beiden Missionen vor Ort übernahm die Koordinierung dieses Versuchs in enger Zusammenarbeit mit der Beobachtermission der EU (*European Union Monitoring Mission*, EUMM) und dem UNHCR. Unter Beteiligung der vor Ort vertretenen bilateralen Botschaften wurden tägliche Konvois an den Ort der Auseinandersetzungen geschickt.

Dieser erste Versuch galt der Vertrauensbildung. Die internationale Präsenz sollte der mazedonischen Regierung signalisieren, dass eine Aggression von außerhalb des eigenen Territoriums (aus dem Kosovo) nicht kommentarlos hingenommen würde. Gleichzeitig fanden Besuche in den Grenzdörfern statt, und die Regierung begann zaghaft, lange verschleppte Ausbesserungen der äußerst rudimentären Infrastruktur der Grenzregion durchzuführen. Ziel dieser gemeinsamen Anstrengungen war es, eine Ausweitung des Konflikts zu verhindern. Wie sich wenige Wochen später zeigen sollte, war es dazu jedoch schon zu spät.

Am 4. März 2001 wurde dieser Maßnahme ein brutales Ende gesetzt. Eine vermutlich von der so genannten „Nationalen Befreiungsarmee“ (UÇK²) ge-

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

2 Albanisch *Ushtria Çlirimtarë Kombëtarë*, nicht zu verwechseln mit der Befreiungsarmee des Kosovo, albanisch *Ushtria Çlirimtarë e Kosovës*. Die Ähnlichkeit im Namen dürfte

legte Landmine tötete zwei Soldaten der mazedonischen Armee, der internationale Konvoi kam einige Minuten später am Ort des Zwischenfalls an. Versuche, einen schwerverletzten Soldaten noch zu retten, blieben erfolglos, teilweise auch wegen der Unfähigkeit der KFOR-Kommandostrukturen, einen Hubschrauber zur Verfügung zu stellen.

Wegen der Gefahr weiterer Minenexplosionen wurde die Beobachtung der Kampfhandlungen durch eine breite internationale Präsenz aufgegeben. Gleichzeitig fanden Versuche auf diplomatischer Ebene statt, den Konflikt einzudämmen. Die politische Führungsrolle übernahmen von Anfang an die EU (in Gestalt des Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana), die NATO (durch Generalsekretär Lord Robertson) und die USA. Die OSZE wurde, wie schon zuvor im Kosovo-Konflikt, in die Rolle einer ausführenden Organisation gedrängt. Die Mission der OSZE in Skopje sah sich mit den Schwächen ihres bisherigen Mandats und einer latent unfreundlichen Haltung innerhalb einiger mazedonischer Institutionen³ konfrontiert, was die Reaktionsfähigkeit auch vor Ort einschränkte. Dennoch wurde eine permanente Präsenz vor Ort aufrechterhalten, wobei die Ressourcen der Mission auf das Äußerste strapaziert wurden.⁴ Die Mission hielt es dennoch für unerlässlich, aus erster Hand zu berichten und zu versuchen, ein durch die Medienberichterstattung verzerrtes Bild des Konflikts zu korrigieren. Es war auch deutlich geworden, dass zumindest in der Anfangsphase des Konflikts die Berichte der OSZE-Mission direkt zur Meinungsbildung in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten, aber auch anderswo beitrugen.

Als die Regierung im Frühjahr einen Krisenstab einrichtete, dessen Aufgabe es war, sämtliche Aktivitäten mit Bezug auf den Konflikt zu koordinieren, war auch die OSZE-Mission in diesem vertreten. Der Stab arbeitet zum heutigen Zeitpunkt immer noch in seiner Funktion als Koordinierungsgremium unter Einbeziehung und mit aktiver Mitarbeit der Mission.

nicht zufällig sein, wird die mazedonische UÇK doch inzwischen weitläufig als eine Nachfolge- bzw. Teilorganisation der ursprünglichen, kosovarischen UÇK gesehen.

3 So versuchte der damalige mazedonische Außenminister Srgjan Kerim vor und unmittelbar nach Ausbruch des Konflikts noch die Schließung der OSZE-Mission in Skopje zu erreichen. Seine Argumentation lautete zunächst, die Mission habe ihre Aufgabe erfüllt. Später erklärte er in einem Interview im staatlichen Fernsehen, die OSZE hätte den Minenzwischenfall am 4. März 2001 „verschuldet“ und damit das Leben zweier mazedonischer Soldaten geopfert, die den Konvoi eskortiert hätten. Tatsache ist, dass der Konvoi zufällig Minuten später an den Ort des Zwischenfalls gelangte und OSZE- und andere Mitarbeiter verzweifelt versuchten, das Leben eines der Soldaten zu retten. Sowohl diplomatische Schritte als auch die Medienkampagne gegen die Mission waren letzten Endes nicht von Erfolg gekrönt.

4 Zu diesem Zeitpunkt bestand die Mission aus acht internationalen Mitgliedern.

Krisenmanagement und seine Grenzen

Der Beschluss des Ständigen Rates, die Mission zu verstärken, kam im März 2001.⁵ Nach Skopje wurden daraufhin zusätzliche Beobachter geschickt. Diese Entscheidung zu fällen war offenbar nicht einfach, sie ebnete aber den Weg für die weitere Aufstockung. Es gab zu der Zeit offenbar Befürchtungen in einigen Teilnehmerstaaten, dass sich eine zu große OSZE-Präsenz im Lande negativ auf das subjektive Souveränitätsempfinden auswirken könnte. Mit der aufgestockten Mission war es jedenfalls annähernd möglich, im Rahmen des Mandats aktiv zu bleiben und das Konfliktgebiet einigermaßen abzudecken, so dass die Berichte auf eine glaubhafte Basis gestellt werden konnten.

Die Grenzen einer zivilen Mission wurden allerdings während der Kämpfe sehr deutlich. Ziel der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien war in erster Linie die Krisenprävention. In einem bewaffneten Konflikt wird der Handlungsspielraum jedoch erheblich eingeengt. Ein kreativer Umgang mit Mandat und Aufgaben der Mission erlaubte es dennoch, akute Krisenprävention zu betreiben. Die Ergebnisse waren allerdings von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. So gelang es der Mission, Regierungsvertreter dazu zu bewegen, die hauptsächlich albanisch bewohnten Dörfer westlich von Kumanovo (nordöstlich der Hauptstadt Skopje) zu besuchen und mit der Bevölkerung zu sprechen. Ziel war es sicherzustellen, dass die Unterstützung für die UÇK so gering wie nur möglich ausfiel. Mittel zum Zweck waren Verbesserungen in der lokalen Infrastruktur und anderen von den Einwohnern angesprochenen Bereichen, z.B. im Gesundheitswesen. Diese Maßnahmen, wären sie vorher getroffen worden, hätten das Konfliktpotential um vieles gesenkt, waren die Sorgen der Bevölkerung doch ganz andere als die ausgesprochenen, vor allem aber die unausgesprochenen Ziele der UÇK. So jedoch blieben viele dieser Versuche erfolglos und unterstrichen nur den Mangel an Vertrauen, das die etablierten albanischen Parteien in der Bevölkerung genossen.⁶

In einzelnen Fällen gelang es der Mission, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. So ist die Wiederherstellung der Wasserversorgung für die Stadt Kumanovo, die im Laufe der Kampfhandlungen aufgrund eines technischen Defekts unterbrochen worden war, auf eine solche Vermittlung zurückzuführen.

Auf politischer Ebene versuchte die OSZE-Mission, die Reform der Lokalverwaltung zu forcieren. Die Reform als solche wurde von der OSZE seit

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 405, Vorübergehende Verstärkung der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje, PC.DEC/405, 22. März 2001.

6 Der 1998 gebildeten Koalitionsregierung gehörte mit der Demokratischen Partei der Albaner (DPA) die damals größte der albanischen Parteien an. Die Wahlen im September 2002 haben der Demokratischen Union für Integration (DUI) des früheren UÇK-Führers Ali Ahmeti die Mehrheit unter den ethnischen Albanern und die Regierungsbeteiligung gebracht.

längerem als eine der wichtigsten vertrauensbildenden Maßnahmen angesehen, weshalb die Regierung, die sich die Reform auf die Fahnen geschrieben hatte, für dieses Vorhaben seit 1998/1999 die volle Unterstützung der Mission erhielt. Die Zusammenarbeit mit den beiden hauptsächlich damit befassten Ministerien, Justiz und Lokale Selbstverwaltung, war bereits vor der Krise eng. Die Festschreibung der Reform der Lokalverwaltung im Rahmenabkommen von Ohrid ist zum Teil sicherlich auf die Bemühungen der OSZE zurückzuführen.

Die Ernennung von Max van der Stoel, dessen Mandat als Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten am 30. Juni 2001 endete, zum Persönlichen Vertreter des rumänischen OSZE-Vorsitzes für Mazedonien war sicherlich ein wichtiger Schritt, das politische Profil der OSZE zu erhöhen bzw. den Schaden, den sein Vorgänger in diesem Amt⁷ angerichtet hatte, zu beheben. Seine Teilnahme an den Verhandlungen in Ohrid stellte sicher, dass einige der Themen, die für die OSZE von Bedeutung sind, dort behandelt und berücksichtigt wurden.

Waffenstillstand und Übergang zu neuen Formen des Engagements

Der Waffenstillstand, der auf die Evakuierung der UÇK-Kämpfer aus dem von ihnen besetzten Dorf Aračinovo⁸ folgte, erwies sich als dauerhaft, wenn auch sehr zerbrechlich. Die Aufgabe der OSZE-Beobachter wandelte sich wiederum, entsprechend den Gegebenheiten vor Ort. Die Haupttätigkeit in dieser Periode bestand darin, die Einhaltung des Waffenstillstands zu beobachten. Dass dies nicht umfassend möglich war, lag einerseits an der geringen Zahl der Missionsmitarbeiter, andererseits am Profil einer zivilen Mission. Es galt jedoch, die Periode zwischen dem Ersuchen des mazedonischen Präsidenten Boris Trajkovski an die NATO, eine Truppe zur Entwaffnung der UÇK ins Land zu entsenden, und der eigentlichen Entsendung der Truppen zu überbrücken. Auf der anderen Seite stand die Erwartung der Regierung, dass die OSZE-Mission genau Buch über die Waffenstillstandsbrüche führen

7 Der Amerikaner Robert Frowick war zuvor daran gescheitert, dass er seine politischen Schritte nicht genügend mit allen Seiten abgesprochen hatte; seine Vermittlungsmision musste unterbrochen werden. Vgl. hierzu auch Alice Ackermann, Auf des Messers Schneide - Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 125-144, insbesondere S. 140.

8 Eine Elitetruppe der UÇK hatte im Juni 2001 das Dorf Aračinovo besetzt, das sich wenige Kilometer von Skopje entfernt befindet. Damit lagen die einzige Erdölraffinerie, der Flughafen und die Autobahnzufahrt zur Hauptstadt Skopje innerhalb der Reichweite der UÇK. Dieser unhaltbare Zustand und die Tatsache, dass eine Einnahme des Dorfes durch die mazedonische Armee mit erheblichen Verlusten verbunden gewesen wäre, führten zu von der mazedonischen Regierung angeregten Verhandlungen, die von Vertretern der NATO mit der UÇK geführt wurden. Das Ergebnis waren die von der NATO mit Hilfe der OSZE organisierte Evakuierung der UÇK-Kämpfer aus Aračinovo und ein Waffenstillstand, der zu den Friedensverhandlungen zunächst in Skopje, dann in Ohrid, führte.

sollte. Die OSZE lief Gefahr, zum Gegenstand der Spannungen innerhalb der Krisenregierung zu werden, zumal sie keinerlei Mandat, geschweige denn die Macht besaß, den Landgewinn, den die UÇK durch einen klaren Bruch des Waffenstillstandsabkommens im Gebiet nördlich von Tetovo erzielt hatte, zu verhindern oder gar zu stoppen.

Gleichzeitig wurden Ideen in der Öffentlichkeit gehandelt, wie eine neue OSZE-Mission in der Nachkrisensituation aussehen könnte. Die Tatsache, dass diese öffentlich und ohne die Mission zu konsultieren diskutiert wurden (es war damals die Rede von bis zu 500 Beobachtern), weckte Befürchtungen vor einer zweiten KVM.⁹ Diese Gerüchte führten zu einem weiteren Akzeptanzverlust auf Seiten der ethnisch mazedonischen Bevölkerung, der in einem Brandanschlag auf den Fuhrpark der OSZE gipfelte, dem nebenbei auch einige UN-Fahrzeuge zum Opfer fielen. Wenn diese Anschläge, zu deren Adressaten auch einige westliche Botschaften gehörten sowie einige Geschäfte, deren Besitzer Muslime (nicht immer Albaner) waren, auch lediglich Teil einer gut orchestrierten Kampagne von Kräften innerhalb der Regierung waren, stießen sie doch bei der breiten Bevölkerung nicht nur auf Ablehnung.

Eine gleichzeitige Kampagne in einem Teil der Medien, die die OSZE zum Teil als pro-albanisch, zum Teil - als Gipfel der Absurdität - sogar als Mitkämpfer der UÇK darzustellen versuchten, verstärkte das negative Bild der Organisation im Lande. Es war auch nicht gerade hilfreich, dass prominente Politiker entweder schwiegen oder die internationale Gemeinschaft offen der Kumpanei mit den „albanischen Terroristen“ bezichtigten. Das staatliche Fernsehen MTV tat sich bei der Hetze gegen die internationale Gemeinschaft besonders hervor. Aber auch andere Medien zogen nach.¹⁰

In dieser Situation versuchte die OSZE-Mission zu agieren. Es gab eine Reihe von Gesprächen mit Vertretern anderer internationaler Organisationen und mit Regierungsvertretern, um eine Informationskampagne für die Zeit nach der Beendigung der Kämpfe ins Leben zu rufen. Diese wurde jedoch nie verwirklicht. Auch eine Informationskampagne, die im Rahmenabkommen von Ohrid, das schließlich am 13. August 2001 von der Regierung und den albanischen Parteien (nicht jedoch von der UÇK) unterzeichnet wurde, festgeschrieben ist und mit der bei der Bevölkerung Akzeptanz für die dort herbeigeführten Beschlüsse erreicht werden sollte, wurde nie durchgeführt; der Inhalt des Abkommens ist weiten Teilen der Bevölkerung bis heute nicht be-

9 Die so genannte Kosovo-Verifizierungsmission war vor den NATO-Angriffen auf das Kosovo und das damalige Jugoslawien ins Kosovo entsandt worden, um den zwischen Richard Holbrooke und Slobodan Milošević vereinbarten Rückzug der jugoslawischen Sicherheitskräfte zu überprüfen. Ein erheblicher Teil dieser Mission wurde bei Beginn der NATO-Angriffe in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien evakuiert, wo sie bei der ethnisch mazedonischen Bevölkerung ein denkbar negatives Image genoss. Die Gründe dafür sind vielfältig, bedürften aber einer separaten Analyse.

10 Eine der Glanzstunden politisch motivierter Hetze lieferten im Juli 2001 SITEL und Kanal 5, beides private Fernsehsender, die einen Bericht aus Tetovo ohne Gegenprüfung sendeten, in dem „berichtet“ wurde, dass aus einem fahrenden OSZE-Fahrzeug auf einen Polizei-Kontrollpunkt geschossen wurde. Die Folgen ließen nicht lange auf sich warten, OSZE-Teams wurden beschossen, glücklicherweise ohne Schaden.

kannt. Dass dadurch Gerüchte und Missverständnisse gefördert werden, versteht sich von selbst.

Es wurde der OSZE in dieser Zeit von verschiedenen Seiten vorgeworfen, ihre Tätigkeit nicht transparent zu machen. Es ist nur teilweise gelungen, z.B. Journalisten davon zu überzeugen, dass die OSZE maximale Transparenz in ihrer Tätigkeit und ihren Strukturen herstellt, nicht aber in den Berichten, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Es gilt örtlichen, aber teilweise auch internationalen Journalisten nach wie vor als suspekt, wenn über „innere Angelegenheiten“ eines Staates berichtet wird.

Nach Ohrid - Eine neue Mission?

Das Ohrider Rahmenabkommen hat einige neue Tätigkeitsfelder für die Mission der OSZE festgelegt. Im Vorfeld waren Mitglieder der Mission mit Unterstützung von Kollegen aus dem OSZE-Sekretariat in Wien aktiv daran beteiligt, die Vorstellungen der Organisation in den so genannten Friedensplan von Präsident Trajkovski einzubringen. Dieser Teil der Zusammenarbeit verlief in einer äußerst entspannten und kollegialen Atmosphäre, und die Vorstellungen und Vorschläge der Organisation wurden sowohl vom Präsidialamt als auch von den Vertretern des Außenministeriums als hilfreich angesehen und berücksichtigt.

Um die Aufgaben, die der Mission durch das Rahmenabkommen zugedacht wurden, erfüllen zu können, wurde die Mission im Herbst 2001 schrittweise um eine beträchtliche Anzahl von so genannten Vertrauensbildungsbeobachtern (*confidence-building monitors*), Polizeiberatern und Polizeiausbildern ergänzt.¹¹ Diese letzte Aufstockung zog auch eine Verbreiterung der Verwaltungsstrukturen sowie die Einstellung einer entsprechend hohen Anzahl von Ortskräften nach sich, so dass die jetzige Stärke der Mission etwa 240 internationale Mitglieder und rund 250 Ortskräfte beträgt.

Die neuen Aufgaben für die Mission der OSZE sind hauptsächlich im Anhang C des Ohrider Rahmenabkommens festgelegt. Sie sollen in den folgenden Absätzen einzeln behandelt werden.

Volkszählung

Wenn auch die EU und der Europarat die führende Rolle einnehmen und über die notwendigen Experten verfügen, um eine umfassende Beobachtung der anstehenden (und bislang mehrere Male verschobenen) Volkszählung durchzuführen, so ist die OSZE doch durch zwei ihrer Institutionen im so genannten Leitungskomitee dieser Mission repräsentiert. Das Büro des Hohen Kom-

11 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss über die weitere Verstärkung der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje und die Entsendung von Polizeiberatern und Polizeiausbildern, PC.DEC/439, 28. September 2001.

missars für nationale Minderheiten (HKNM) sowie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) vertreten in diesem Gremium die Standpunkte der OSZE, die in verschiedenen Dokumenten niedergelegt sind.¹² Die derzeitigen Pläne sehen vor, dass die Volkszählung vom 1. bis 15. November 2002 stattfinden soll.

Wahlen

Die OSZE bzw. ihre auf Wahlbeobachtung spezialisierte Institution, das BDIMR, hat die Parlamentswahlen am 15. September 2002 beobachtet. Der Wahltermin, laut Rahmenabkommen der 27. Januar 2002, war mehrere Male mit dem Argument verschoben worden, dass die Regierung den Großteil der Gesetze, die im Rahmenabkommen festgelegt worden waren, noch in jener Legislaturperiode verabschieden sollte. Andererseits wurde als Argument gegen vorgezogene Wahlen angeführt, dass die Sicherheitslage in den ehemaligen Konfliktgebieten noch keine Wahlen im Winter oder Frühjahr 2002 erlaubt hätte.

Eine politische Vereinbarung der vier Parteien, die das Ohrider Rahmenabkommen unterzeichnet haben,¹³ und des Präsidenten der Republik wurde dahin gehend getroffen, dass das Wahlsystem vollständig geändert werden sollte. War bisher mit einem gemischten System von Mehrheitswahl und proportionaler Listenwahl gearbeitet worden, so wurde nun entsprechend der Vereinbarung ein reines Verhältniswahlsystem eingeführt. Das Territorium wurde in sechs bevölkerungsmäßig etwa gleich starke Bezirke eingeteilt, jeder Bezirk stellt 20 Abgeordnete. Diese neue Herangehensweise sowie weitere Vereinbarungen des Ohrider Abkommens, wie z.B. der Gebrauch von Minderheitensprachen, erforderten eine umfassende Änderung der Wahlgesetzgebung.

Auf Ersuchen der mazedonischen Regierung wurde eine zahlenmäßig starke Beobachtungsmission entsandt, wenn auch die Vorstellungen einiger Politiker, einen Beobachter pro Wahllokal zu stellen, nicht realisierbar waren. Wichtig war in diesem Prozess, dass die Verantwortung für den Ausgang der Wahlen nicht auf die internationale Gemeinschaft abgewälzt würde. Diese Tendenz, verbunden mit nachträglichen Schuldzuweisungen, konnte während der Wahlen in den letzten Jahren festgestellt werden.

Die OSZE-Mission nahm einen Wahlexperten in ihre Reihen auf, der zusammen mit einem vom BDIMR sekundierten Experten zum einen das Justizministerium aktiv im Hinblick auf die notwendigen Änderungen in der

12 So z.B. im Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.1, oder in den Empfehlungen des HKNM von Lund, Oslo und Den Haag.

13 Die Unterzeichner des Abkommens sind der Präsident der Republik, Boris Trajkovski, und die Parteivorsitzenden der VMRO-DPMNE, Ljubčo Georgievski, der SDSM, Branko Crvenkovski, der DPA, Arben Xhaferi und der PDP, Ymer Ymeri. Als „Zeugen“ unterzeichneten auch die beiden Vertreter der EU, François Léotard, und der USA, James Pardew.

Wahlgesetzgebung beriet, zum anderen die Aktivitäten der internationalen Organisationen und bilateralen Botschaften im Hinblick auf die Verbesserung der Bedingungen zur Abhaltung von qualitativ hochwertigeren Wahlen koordinierte. Der Druck, der auf der Regierung und den politischen Parteien lastete, war groß, der Vertrauensverlust war schon im Vorfeld allenthalben in Umfragen sichtbar geworden. Von Unregelmäßigkeiten geprägte Wahlen, wie sie in der Vergangenheit stattgefunden haben, hätten schwerwiegende Folgen für die sich gerade wieder stabilisierende Situation im Lande haben können.

Letzten Endes verliefen die Wahlen ohne größere Zwischenfälle, jedoch begleitet von einer ganzen Reihe systemimmanenter Schwächen, die auch durch eine neue Gesetzgebung nicht vermieden werden konnten. Der Wahlprozess ist mittlerweile beendet, ein Regierungswechsel hat stattgefunden und die Machtübergabe ist - entgegen den Befürchtungen einiger Beobachter - ebenfalls ohne größere Probleme vollzogen worden. Die Beobachtermission des BDIMR und der OSZE, der über 850 Beobachter angehörten, hat sich als erfolgreiche Maßnahme zur Konfliktvermeidung erwiesen. Allerdings ist eine solch hohe Zahl an Beobachtern gemessen an der Größe des Landes auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten. Es wird deshalb in der Zukunft wichtig sein, dass die mazedonischen Wahlorgane in ihrer Kompetenz und Professionalität entscheidend gestärkt werden.

Flüchtlingsrückkehr

Die beiden Organisationen, die sich federführend mit der Rückkehr von Flüchtlingen bzw. von Binnenvertriebenen beschäftigen, sind der UNHCR und das IKRK. Die OSZE-Mission hat durch ihre zahlenmäßig starke Präsenz vor Ort seit Wirksamwerden des Waffenstillstandes aktiv die Bemühungen dieser beiden Organisationen unterstützt. Waren die Beobachter der OSZE am Anfang des Prozesses damit beschäftigt, Konvois von Rückkehrern zu eskortieren bzw. durch ihre Anwesenheit eine Entspannung der Atmosphäre zu bewirken, hat sich diese Tätigkeit im Laufe der letzten Monate geändert. Konstanter enger Kontakt mit den formellen und informellen Machthabern vor Ort, Diskussionen, in deren Verlauf die Notwendigkeit der Rückkehr der Vertriebenen als Vorbedingung für die weitere Entwicklung der Region unterstrichen wurde, sowie die Vermittlung von Entwicklungsprojekten in die Gegenden, in denen die Rückkehr möglich gemacht wurde, blieben nicht ohne Resultat. Die Anzahl an Flüchtlingen bzw. Binnenvertriebenen ist im Verlaufe dieses Jahres auf wenige Tausend zurückgegangen.

Es versteht sich von selbst, dass die Beobachter der OSZE nicht im luftleeren Raum agierten und noch agieren, sondern dass es sich um eine koordinierte Arbeit mit den genannten beiden führenden Flüchtlingsorganisationen, mit EU und NATO und mit einer ganzen Reihe von Geldgebern sowie nicht-staatlichen Organisationen handelt.

Eines der Probleme, mit denen die kommenden mazedonischen Regierungen, aber auch die internationale Gemeinschaft in diesem Zusammenhang konfrontiert sein werden, ist die Gefahr der so genannten „schleichenden ethnischen Säuberung“. Der bewaffnete Konflikt des Jahres 2001 hat die Kluft zwischen den ethnischen Gruppen erheblich vertieft. Z.B. brachte der Ausbruch der Kämpfe in Tetovo eine mehr oder weniger freiwillige, aber deutlich feststellbare Ghettoisierung oder das, was mit anderen Worten „Mikrovertreibung“ genannt wird, mit sich. Der ethnische Graben in der Stadt ist deutlich zutage getreten, ganze Viertel werden von der einen oder der anderen Gruppe okkupiert und exklusiv beansprucht. Ähnliches passiert in den ländlichen Gebieten, wo in gemischt-ethnischen Dörfern die beiden „Hälften“ deutlicher denn je definiert werden. Nicht-mazedonische oder nicht-albanische Bevölkerung wird oft zwischen den beiden Gruppen aufgerieben und dazu gezwungen, Stellung zu beziehen.

Oft nimmt dieser Prozess, der im westlichen Teil des Landes, aber auch in der ländlichen Umgebung von Skopje schon seit längerem feststellbar ist, formale Gestalt an. Der Immobilienmarkt wird zwar von Angebot und Nachfrage bestimmt, immer öfter aber auch von Verlust der Perspektive der einen oder der anderen Gruppe an einem bestimmten Ort.

Sollte es den Machthabern, aber auch der internationalen Gemeinschaft Ernst damit sein, dass der multiethnische Charakter Mazedoniens erhalten und gepflegt werden soll, ist diesem schleichenden Prozess der Bildung ethnisch „reiner“ Gebiete mit einer ganzen Reihe von präventiven Maßnahmen Einhalt zu gebieten. Der OSZE dürften sich hier einige Möglichkeiten bieten, in anderen Teilen des Balkans begangene Fehler nicht zu wiederholen.

Geberkonferenz

Viele der Berichte der OSZE-Mission, deren Daten und Lagebeurteilungen auch von anderen Organisationen und Staaten genutzt wurden, fanden sich indirekt in den Beschlüssen der Geberkonferenz, die im Frühjahr 2002 stattfand, wieder. Wenn die OSZE selbst auch keine Geberorganisation ist, so beziehen sich doch viele der Expertenberichte unter anderem auch auf Informationen aus der Mission der OSZE. Die Politik, lokal erworbene Expertise an Dritte weiterzugeben, war in der Vergangenheit einer der Faktoren, die das politische Profil und die Glaubwürdigkeit der Mission bestimmt haben. Sollte die Mission in Zukunft diese Politik beibehalten und im Kontext einer größer gewordenen Anzahl an vor Ort vertretenen Organisationen ausbauen, könnte das zur Erfüllung ihres Mandats beitragen, das ein „hohes politisches Profil“ einfordert.

Stärkung der lokalen Selbstverwaltung

Wie schon erwähnt, hatte sich die OSZE-Mission bereits lange vor Ausbruch des Konflikts für eine Stärkung lokaler Strukturen und einen Machttransfer von einer überzentralisierten Staatsregierung auf die seinerzeit unterentwickelten Lokalregierungen stark gemacht. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Ministerium für lokale Selbstverwaltung und eine Reihe von Studienreisen für Gruppen von Bürgermeistern und Beschäftigten des Ministeriums sowie mehrere Seminare, jeweils von der Mission organisiert und von einzelnen Teilnehmerstaaten finanziert, wirkten sich positiv auf die Arbeit an einem Paket von Gesetzesnovellen aus, durch die das Verhältnis zwischen zentraler und lokaler Macht neu definiert werden soll. Zum Zeitpunkt der Ohrider Verhandlungen befanden sich diese Gesetze schon im parlamentarischen Prozess. Nichtsdestoweniger war es umso wichtiger, dass sie in das Rahmenabkommen aufgenommen wurden, um die politische Bedeutung des Prozesses der Dezentralisierung für die Zukunft des Landes zu unterstreichen.

Als Folge der vom Ohrider Rahmenabkommen vorgegebenen Aufgaben hat die Mission ein Pilotprojekt bestimmt, in dem sechs Gemeinden die Zusammenarbeit in Ressorts wie gemeinsame Verwaltung, gemeinsame Abwasserentsorgung, Bildung von Interessenverbänden usw. üben sollen. Der Versuch soll Modellcharakter für die weiteren Reformen haben. Hauptmotivation für die Durchführung dieses Projekts sind Ängste in der Bevölkerung und innerhalb des politischen Spektrums davor, dass eine verstärkte Dezentralisierung vermuteten Kantonisierungsbestrebungen Vorschub leisten würde.¹⁴ Die an dem Projekt teilnehmenden Gemeinden wurden bewusst ausgewählt und sind von zwei wesentlichen Faktoren geprägt: multiethnischer Zusammensetzung und akutem Mangel an menschlichen, finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen. Durch das Projekt soll gezeigt werden, dass Not ethnische Barrieren überbrücken kann, und dass eine solche Haltung von potentiellen Geldgebern gewürdigt wird.

Die OSZE als Organisation und die Mission im Besonderen versuchen nicht etwa, sich durch dieses oder ähnliche Projekte als Geberorganisation zu profilieren. Es geht vielmehr darum, notwendige politische Prozesse anzustoßen, die in einem größeren Rahmen den im Rahmenabkommen von Ohrid festgelegten Prinzipien dienen. In der politischen Förderung solcher Prozesse kann und muss die Stärke einer Feldmission der OSZE liegen.

14 Dezentralisierungsgegner tragen gerne die Gefahr der Bildung ethnisch albanischer Kantone als Argument vor, die in ihrer Sicht zur Föderalisierung und letztendlich zum Zusammenbruch der staatlichen Strukturen führen würden. Während es stimmt, dass diese Bestrebungen in Teilen der albanischen politischen Gruppierungen existieren, dienen sie doch oft als Vorwand, um notwendige Reformen zu verschleppen.

Beratung und Ausbildung der Polizei

Die Unterzeichner des Rahmenabkommens rufen unter anderen die OSZE auf, „Ausbildungs- und Unterstützungsprogramme für die Polizei zu intensivieren, die beinhalten sollen:

- berufsspezifische, menschenrechtsspezifische und andere Ausbildung;
- technische Unterstützung bei der Polizeireform, einschließlich von Hilfe bei Begutachtung, Auswahl und Beförderungsprozessen;
- Entwicklung eines polizeilichen Verhaltenskodexes;
- Kooperation in Bezug auf die Übergangsplanung für Einstellung und Einsatz von Polizeibeamten aus Gemeinschaften nicht in der Mehrheit in Mazedonien; und
- schnellstmöglicher Einsatz von internationalen Beobachtern und Polizeiberatern (...)¹⁵

Dieser Aufruf steht im Kontext einer Verpflichtung der Unterzeichner, dass die ethnische Zusammensetzung der Polizei bis 2004 die ethnische Zusammensetzung und Verteilung der Bevölkerung in Mazedonien widerspiegeln soll.¹⁶ Zu diesem Zweck verpflichteten sich die Unterzeichner, 500 Polizeirekruten bis Juli 2002 und weitere 500 bis Juli 2003 auszubilden. Diese Rekruten sollen hauptsächlich aus den Reihen der Minderheiten kommen.

Die OSZE-Mission wurde um eine Ausbildungseinheit für die Polizei ergänzt. Diese führt Kurse in der Polizeiakademie durch, denen ein mehrmonatiger Ausbildungslehrgang vor Ort folgt. Die ersten Erfahrungen konnten bereits gesammelt werden; die ersten beiden Klassen haben nunmehr die theoretische Ausbildung absolviert. Es wird sehr viel davon abhängen, wie diese neuen Rekruten vor Ort eingesetzt werden und ob die vorhandenen Polizeikräfte bereit sein werden, sie als gleichwertig zu behandeln. In den Medien ist bislang durchaus eine „Sonderbehandlung“ festzustellen: Wenn es um die Polizeirückkehr in die ehemaligen Krisengebiete geht, wird meistens nicht von „der Polizei“ oder „den Polizeikräften“ gesprochen, sondern von „gemischt-ethnischen Polizeipatrouillen“.¹⁷

Das von der OSZE-Mission erarbeitete Konzept sieht vor, dass neben Albanern auch Angehörige der anderen Minderheiten ausgebildet werden sowie ein gewisser Anteil an mazedonischen Rekruten, die vom Beginn der Ausbildung an in einem multiethnischen Umfeld lernen und arbeiten sollen. Dieser Ansatz und die Tatsache, dass die eigentliche Rekrutierung vom Innenministerium durchgeführt wird, sorgte und sorgt noch für erhebliche Spannungen.

15 Rahmenabkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Euro-Atlantischen Gemeinschaft, verabschiedet am 13. August in Ohrid (Mazedonien - Auszüge), Anhang C, Artikel 5.3, S. 12, in: <http://www.dgap.org/IP/ip0205/abkommen130801.html>.

16 Vgl. Rahmenabkommen, Anhang C, Artikel 5.2, in: ebenda.

17 Auch hier ist das staatliche Fernsehen MTV federführend, das diese Sprachregelung in jeder Nachrichtensendung benutzt.

Politische Parteien und andere Lobby-Gruppen haben seit Beginn dieses Verfahrens versucht, „ihren“ Kandidaten den Zugang zu ermöglichen. Berichte von Unregelmäßigkeiten werden immer wieder in der Öffentlichkeit diskutiert. Der Standpunkt der OSZE-Mission ist wiederholt klar und deutlich zum Ausdruck gekommen: Die Kandidaten sollen aufgrund persönlicher Leistung in der Vorauswahl und nach einem ethnischen Schlüssel aufgenommen werden.

Parallel zur Ausbildung der Polizei kehrte die Polizei seit dem Herbst 2001 in die ehemaligen Krisengebiete zurück. Der Ausdruck „Rückkehr“ ist in gewisser Weise irreführend, da es zumindest in einem Teil dieser Gebiete zuvor keine wirkliche Polizeipräsenz gegeben hatte. Insofern ist der Rückkehrprozess sehr stark von der Arbeit der OSZE-Mission vor Ort geprägt. Zum einen gibt es eine Anzahl von so genannten Polizeiberatern, in der Mehrzahl selbst Polizisten, die mit den ethnisch gemischten Patrouillen zusammenarbeiten und sie bei jedem Arbeitsgang begleiten. Zum anderen leisten die Beobachter vor Ort und die Polizeiberater Überzeugungsarbeit im Vorfeld der Rückkehr oder wenn Probleme auftauchen. Vielen der mehrheitlich albanischen Dorfgemeinschaften in den ehemaligen Krisengebieten ist ein tiefes Misstrauen gegenüber staatlichen Strukturen eigen. Die Gründe dafür sind vielfältig, haben aber sicherlich auch mit der Vernachlässigung dieser Gebiete durch den Staat zu tun. Es hat sich daher ein Netzwerk von Verbindlichkeiten entwickelt, die zum Teil auch mit organisierter Kriminalität zu tun haben. Dass es gewissen Individuen daher nicht recht sein kann, wenn in diesen Gebieten eine reguläre Polizeiarbeit aufgenommen wird, versteht sich fast von selbst. Die OSZE-Beobachter und -Polizeiberater hatten auch angesichts des erst eben beendeten Konflikts daher zum Teil erhebliche Mühe, die gewählten, aber auch die informellen Dorfvorsteher davon zu überzeugen, die Rückkehr der Polizei zu erlauben. Straßenblockaden waren allzu oft ein Mittel, diese Arbeit zu behindern. Erschwerend kommt in der Situation so kurz nach dem Konflikt hinzu, dass politische Interessen in diesen Gebieten oft mit den Interessen krimineller Banden verquickt werden.

Die Tatsache, dass die Rückkehr der Polizei in diese Gebiete abgeschlossen wurde, ist ein Erfolg an sich. Allerdings wäre es eine Illusion zu glauben, dass dadurch Normalität eingetreten wäre. Die Arbeit der Polizei steht lediglich an ihrem Anfang. Physische Präsenz bedeutet noch lange nicht, dass „normale“ Polizeiarbeit geleistet werden kann. Es bleibt für die staatlichen Strukturen, aber auch für die OSZE noch einiges an Arbeit zu tun, bis die Menschen verinnerlicht haben, dass Gesetze überall im Land gelten, und dass Ordnungswidrigkeiten und Straftaten als solche behandelt werden müssen, unabhängig davon, was die subjektive Motivation für ihre Verübung gewesen sein mag.

Auf der anderen Seite wirbt und arbeitet die OSZE für eine Reform der Polizei, die von der tradierten Rolle als Machtinstrument des Staates weg- und zu einer Bürgerpolizei, die für die Bürger und ihre Anliegen da ist, hinführen

soll. Auch hier sind weitgehende strukturelle Reformen vonnöten, die unter anderem auch von der OSZE unterstützt werden können. Aber auch hier, wie in anderen Tätigkeitsbereichen der Organisation, ist es von entscheidender Bedeutung, die Besonderheiten eines jeden Landes der Region zu berücksichtigen und keine schematischen Lösungsversuche anzuwenden.

Medien, Erziehung und interethnische Beziehungen

Im letzten, sechsten Teil des Anhangs C des Ohrider Rahmenabkommens werden die internationale Gemeinschaft und insbesondere die OSZE dazu aufgerufen, die Entwicklung der Medien in Minderheitensprachen, insbesondere Albanisch, im Sinne der Verbesserung der interethnischen Beziehungen zu unterstützen. Die Mission hat in der Vergangenheit zwar einzelne Medienprojekte politisch unterstützt, die der Verbesserung der Qualität des Journalismus und der interethnischen Beziehungen dienen, hat sich aber aufgrund ihrer früheren Struktur nicht direkt in der Medienentwicklung engagiert. Eine entsprechende Einheit in der Mission hat ihre Arbeit inzwischen aufgenommen.

Die Gründung der Südosteuropa-Universität in Tetovo, einer privaten Universität mit Englisch, Albanisch und Mazedonisch als Unterrichtssprachen, die am 20. November 2001 offiziell eröffnet wurde, stellt einen weiteren Durchbruch in der Normalisierung der interethnischen Beziehungen dar. Wenn damit das Problem der seit 1995 existierenden albanischsprachigen so genannten „Tetovo-Universität“¹⁸ auch noch nicht endgültig gelöst ist, so garantiert die Existenz der privaten Südosteuropa-Universität doch den Zugang der albanischen Minderheit zur Hochschulbildung in ihrer eigenen Sprache. Die Einbettung in das Erziehungssystem des Landes, eine offene Politik gegenüber Angehörigen aller Volksgruppen, einschließlich der Mehrheit, sowie die Etablierung eines regional angelegten Netzwerks der Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen, insbesondere mit den im Lande vorhandenen, dürften entscheidende Impulse zur Integration der albanischen Volksgruppe in die mazedonische Gesellschaft geben. Die OSZE, insbesondere der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, stand Pate für diese Institution; die Mission hat unterstützend gewirkt und wird das sicherlich auch weiterhin tun.

Die OSZE wird in demselben Artikel des Rahmenabkommens aufgerufen, ihre Bemühungen zur Verbesserung der interethnischen Beziehungen fortzusetzen. Dieser Teil bezieht sich auf eine Reihe von Projekten der Mission bzw. auf Prozesse, die vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten

18 Die rein albanischsprachige so genannte „Tetovo-Universität“ wurde 1995 gegründet und nie anerkannt. Ihr Rektor, Fadil Sulejmani, gilt als nationalistischer Hardliner, und es ist vor allem seinem Mangel an Flexibilität und realistischer politischer Perspektive anzulasten, dass die Abschlüsse mehrerer hundert Studenten bislang nicht anerkannt wurden. Darüber hinaus gilt Sulejmani als Unterstützer und Ideologe radikaler albanischer Gruppen, die den jetzigen Friedensprozess nur bedingt unterstützen. Vgl. auch den Beitrag von Max van der Stoep im vorliegenden Band.

der OSZE angeschoben wurden oder begleitet werden. In diesem Zusammenhang ist ein Projekt besonders zu erwähnen, das seit einigen Jahren erfolgreich läuft, obwohl es seit seinem Bestehen von einer politischen Kontroverse begleitet wird. Die eine Seite sah eine zu starke Unterstützung für die albanische Minderheit durch das Projekt, die andere Seite die Gefahr der Assimilation. Das so genannte „Transitionsjahr-Projekt“ richtet sich an albanische Schüler im letzten Gymnasialjahr. Mit modernen didaktischen Methoden werden den Schülern von einem gemischt-ethnischen Lehrerteam fachspezifische Kenntnisse, vor allem die Terminologie in mazedonischer Sprache, vermittelt, die sie bei der Aufnahmeprüfung und im Verlauf ihres Studiums an den mazedonischsprachigen Universitäten nutzen können. Der Unterricht findet außerhalb der normalen Unterrichtszeiten statt. Ziel ist es, den Anteil an albanischen Studenten an den Universitäten in Skopje und Bitola anzuheben, ohne die als unwirksam angesehenen Minderheitenquoten zu nutzen. Der Erfolg ist durchschlagend, jährlich nehmen an dem Projekt über 1.000 Schüler teil, wovon ein Großteil die Aufnahmeprüfung mit guten bis sehr guten Ergebnissen besteht.

Die Existenz der Südosteuropa-Universität und ihre Einbettung in das Erziehungssystem des Landes wird in Zukunft sicherlich Möglichkeiten eröffnen, Studenten und Schüler aller Volksgruppen in Projekte zur gegenseitigen Anerkennung einzubeziehen. Hier könnte die OSZE politisch wirken: Ihr Einfluss auf die Jugend, die frustriert von dem politischen System eine europäische Orientierung sucht, ist nicht zu unterschätzen.

Perspektiven

Die Tatsache, dass das Budget der OSZE über mehrere Monate blockiert war, hat sich natürlich auf die Tätigkeit der Mission ausgewirkt. So mussten viele Ideen und Projekte, aber auch die Umstrukturierung der Mission entsprechend den veränderten Gegebenheiten verschoben werden. Diese neue Phase der Mission ist jetzt jedoch angelaufen; sie wird sich der Situation nach Ende der Polizeirückkehr stellen müssen. Wie sollte die Zukunft der Mission im Lande aussehen? Diese Diskussion wird an vielen Stellen geführt.

Zum einen ist es zu begrüßen, dass von Regierungsseite der positive Beitrag, den die Mission sicherlich geleistet hat, anerkannt und gewürdigt wird. Pläne oder Überlegungen, die Mission zu schließen, wären sicherlich nicht im Sinne des weiteren Fortschritts des Landes in Bezug auf die Umsetzung der Beschlüsse des Ohrider Rahmenabkommens zu interpretieren. Die bisher gemachten Schritte sind eher ein Anfang, der Prozess wird sicherlich noch einige Jahre andauern. Die OSZE-Mission kann und muss dabei als Stabilitätsfaktor, als politisches Barometer, aber auch als Vermittler von Werten und, wo vorhanden, ganz konkretem Know-how agieren.

Die jetzige Stärke der Mission wird nicht aufrechterhalten, sie war ein direktes Resultat der akuten Krisensituation. Eine Verringerung der Anzahl der Mitglieder muss allerdings mit der Auswahl qualifizierter, spezifischer Aufgaben zugeordneter Spezialisten einhergehen, die sich auf die Gebiete konzentrieren, die nach der Umstrukturierung die Schwerpunkte der Arbeit der Mission ausmachen werden. Eine gewisse Präsenz vor Ort wird weiterhin notwendig bleiben. Konkrete Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen den Volksgruppen und zwischen Bevölkerung und staatlichen Strukturen können erst jetzt, nach Beendigung der ersten, formellen Phase der Polizeirückkehr begonnen werden.

Über das Engagement der OSZE im Bereich der Justiz und deren Vollzug, jetzt schon im Kern vorhanden, muss weiterhin nachgedacht werden. Die Organisation verfügt hier über Kenntnisse, und es gibt auch konkrete Initiativen, z.B. in Bezug auf die Institution des Ombudsmanns. Aber auch frühere Aktivitäten in Bezug auf die Bekämpfung des Menschenhandels, in denen die Mission vor dem Konflikt federführend war, sollten wieder in Betracht gezogen werden.

Dabei ist es für die Mission, aber auch für die Organisation insgesamt von prinzipieller Bedeutung, das politische Profil zu wahren bzw. auszubauen. Die Zusammenarbeit sowohl während als auch nach der akuten Krise vor allem mit der EU und der NATO, aber auch mit anderen Organisationen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien besitzt exemplarischen Charakter und kann durchaus als Erfolgsmodell betrachtet werden. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass das politische Profil der OSZE klarer und konkreter definiert sein könnte; die Gefahr, dass die Organisation eher zur Umsetzung als zur Formulierung politischer Entscheidungen und Prozesse eingesetzt wird, wurde in dem Konflikt einmal mehr deutlich. Dagegen helfen klare politische Konzepte, auch für eine Feldmission.