

Sebastian Dworack

## Mazedonien und seine OSZE-Mission 2004-2006: Nach Ohrid – vor dem Beitritt<sup>1</sup>

Der 17. Dezember 2005 wird für Mazedonien als weiteres bedeutendes Datum in seine kurze Geschichte als unabhängiger Staat eingehen. An diesem Tag bestätigte der Rat der EU-Staats- und -Regierungschefs die bereits im November an den Rat abgegebene Empfehlung der EU-Kommission, Mazedonien den Status als Beitrittskandidat zu gewähren. In der Empfehlung wurde Mazedonien als ein Land bezeichnet, das „über stabile demokratische Institutionen, die ordnungsgemäß funktionieren [verfügt], die die Grenzen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten respektieren und untereinander zusammenarbeiten“.<sup>2</sup> Die Regierungskoalition aus SDSM, LDP, DUI und weiteren Parteien der kleineren Minderheiten<sup>3</sup> sah sich in den Bemühungen um Anerkennung ihrer Reformarbeit bestätigt und kündigte die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen für das Jahr 2007 an.<sup>4</sup>

Bereits im März 2004 hatte man den Antrag auf Mitgliedschaft in der EU eingereicht und Ende Januar 2005 den umfangreichen Fragenkatalog zur Erfüllung des *Acquis communautaire* beantwortet.<sup>5</sup>

Mazedonien hat sich seit dem Konflikt 2001 enorm weiterentwickelt und einen weitreichenden Transformationsprozess durchlaufen. Ein Großteil dieses Prozesses basierte auf dem Ohrider Rahmenabkommen vom August 2001, das seinerzeit – unter Vermittlung der EU und der USA – den Konflikt zu beenden half. Die Vorgaben des Rahmenabkommens, die in Verfassungs- und Gesetzesänderungen einfließen, waren im Sommer 2005 erfüllt. Die Gewährung des EU-Kandidatenstatus fällt somit mit dem Abschluss der Umsetzung des Ohrider Abkommens zusammen, welches das Land in den letzten vier Jahren tiefgreifenden Veränderungen unterzogen hat.

- 
- 1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors und nicht diejenigen der OSZE, der Regierung irgendeines ihrer Teilnehmerstaaten oder der Mission wieder.
  - 2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM (2005) 562, Brüssel, 9. November 2005.
  - 3 Die von 2002 bis Juli 2006 im Amt befindliche Regierungskoalition setzte sich aus der Sozialdemokratischen Union Mazedoniens (SDSM), den Liberaldemokraten (LDP), der ethnisch albanischen Demokratischen Union für Integration (DUI), der Demokratischen Partei der Türken (TDP), der Demokratischen Partei der Serben in Mazedonien (DPSM), der Demokratischen Liga der Bosniaken Mazedoniens (DLBM) und der Vereinigten Partei der Roma in Mazedonien (UPRM) zusammen.
  - 4 Eine schnelle Vollmitgliedschaft in der EU wird von über 95 Prozent der Bevölkerung befürwortet.
  - 5 Bereits im April 2001 hatte Mazedonien als erstes Land auf dem Balkan ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet.

### *Abschluss der Ohrid-Agenda*

Eine der wichtigsten Vorgaben des Abkommens, der Dezentralisierungsprozess, wurde im Juli 2005 mit der Übertragung weitreichender Kompetenzen – unter anderem in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Erziehung, lokale wirtschaftliche Entwicklung und Kultur – von der Zentral- auf die Gemeindeebene offiziell eingeläutet. Somit erhielten die Gemeindeverwaltungen nun die Verantwortung in den genannten Bereichen, bevor ihnen nach einer zweijährigen Probezeit im Juli 2007 auch die Finanzhoheit übertragen wird. Doch bis es dazu kam, mussten viele Hindernisse überwunden werden. Voraussetzung für die Dezentralisierung war laut Ohrider Abkommen die Neuziehung der Verwaltungsgrenzen. Allerdings enthielt das Abkommen keine Details zu den Kriterien der territorialen Neugliederung, weshalb die Ausarbeitung der neuen Gemeindegrenzen zu langwierigen und kontroversen Verhandlungen führte. Ein normalerweise relativ bürokratischer Prozess entwickelte sich dadurch, wie so oft in dem Land, zu einem Politikum. Nach teilweise hitzig geführten Diskussionen einigten sich die Koalitionspartner SDSM und DUI schließlich 2004 auf einen Kompromiss,<sup>6</sup> der von vielen als rein politische Lösung angesehen wurde. Das Hauptargument der Kritiker war, dass man ausschließlich die Interessen der jeweiligen Regierungsparteien berücksichtigt hätte, während objektive Kriterien der territorialen Neuaufteilung als sekundär behandelt worden seien. In der Tat sahen sich ein großer Teil der ethnisch mazedonischen Bevölkerung und viele der kleineren Minderheiten wie Türken, Serben oder Bosnier um ihre Interessen zugunsten vor allem der albanischen Volksgruppe betrogen. Aus diesem Grund traf das von einer mazedonischen Diasporavertretung mit Namen Mazedonischer Weltkongress (*World Macedonian Congress*) initiierte Referendum gegen die territoriale Neugliederung der Gemeinden in der mazedonischen Bevölkerung auf breite Zustimmung. Innerhalb kürzester Zeit wurde die benötigte Anzahl von Unterschriften gesammelt. Das Land zeigte sich in zwei Lager gespalten: Während die Regierungsparteien die Neuregelung verteidigten und zu einem Boykott des Referendums aufriefen, bildete sich auf der anderen Seite ein breites Bündnis von Befürwortern des Referendums, dem sich fast alle mazedonischen Oppositionsparteien sowie prominente Vertreter der Zivilgesellschaft und Künstler anschlossen. Dieser Zusammenschluss überbrückte sogar erst kürzlich erfolgte Abspaltungen von der größten Oppositionspartei, der VMRO-DPMNE.<sup>7</sup> Hierauf wird an späterer Stelle noch genauer eingegangen. Neben dieser politischen Spaltung der ethnisch mazedonischen Bevölkerung zeigte sich allerdings auch, wie instabil die interethnischen Beziehungen nur drei Jahre nach dem Konflikt noch waren. Die Mehrheit der Albaner sähe

---

6 Der Kompromiss sah die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden von 124 auf 84 vor. Die DUI hatte ursprünglich eine Reduzierung auf 34 Gemeinden gefordert, wie es sie auch schon vor 1996 gegeben hatte.

7 Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für die Mazedonische Nationale Einheit.

sich im Falle eines erfolgreichen Referendums um die Ergebnisse des Ohri-der Rahmenabkommens betrogen, während auf mazedonischer Seite lang gehegte Grundängste vor einer ethnischen Teilung des Landes oder gar Abspaltung der mehrheitlich albanisch bewohnten Gemeinden im Westen wieder neue Nahrung bekamen.

Diese Befürchtungen schienen sich zu bestätigen, als eine bewaffnete albanische Gruppe kurz vor dem Referendum einen Vorort Skopjes, Kondovo, besetzte und damit drohte, die Rechte der albanischen Bevölkerung im Falle eines erfolgreichen Referendums mit Waffengewalt verteidigen zu wollen.

Als mit dem Scheitern des Referendums<sup>8</sup> im November 2004 die obskuren politischen Motive der aus ehemaligen UÇK-Kämpfern und Mitgliedern verschiedener krimineller Vereinigungen bestehenden Gruppe obsolet wurden, stellte sich heraus, dass sie lediglich vorgeschoben waren und es der Gruppe vielmehr um eine Amnestie für ihre kriminellen Machenschaften ging. Mit Hilfe albanischer Parteien und Vertretern der internationalen Gemeinschaft konnte schließlich im Dezember 2004 ein Abkommen zur Niederlegung der Waffen und Aufgabe der Belagerung Kondovos ausgehandelt werden, das auch vorsah, die Anführer der Gruppe für ihr Vorgehen vorerst nicht zu bestrafen. Erst nachdem die Behörden Garantien für ein faires Verfahren geleistet hatten, erklärten sich die Anführer der Gruppe bereit, sich einem Prozess zu stellen.<sup>9</sup>

Auch auf politischer Ebene hatte das am Ende gescheiterte Referendum<sup>10</sup> Konsequenzen: Der damalige Premierminister Hari Kostov<sup>11</sup>, der dieses Amt nach der Wahl seines Vorgängers Branko Crvenkovski zum Staatspräsidenten im April 2004 übernommen hatte, trat, nach offizieller Version, aufgrund unüberwindbarer Meinungsverschiedenheiten mit dem albanischen Koalitionspartner DUI von seinem Amt zurück und machte Platz für den frisch gekürten Vorsitzenden der SDSM, Verteidigungsminister Vlado Buckovski. Letzterer hatte sich auf einem lange verschobenen Parteikongress gegen interne Rivalen wie Vizepremierministerin Radmila Sekerinska und Parteimitgründer Tito Petkovski durchgesetzt. Nach achtmonatiger Vakanz des Chefpostens war in der SDSM der Gedanke gereift, dass man sich nun wieder verstärkt um die Belange der mazedonischen Wähler kümmern und den Makel der übermäßigen Zugeständnisse an die Albaner ablegen musste. Dazu bedurfte es eines starken, von der Partei gestützten Premierministers. Gleich-

---

8 Das Referendum scheiterte, da die benötigte 50-prozentige Wahlbeteiligung bei weitem verfehlt wurde.

9 Der Prozess gegen einige der Anführer der Gruppe endete im Herbst 2006 mit einem – von vielen als politisch motiviert bezeichneten – Freispruch.

10 Die Anerkennung des Landes unter dem in der Verfassung genannten Namen Republik Mazedonien statt der international vereinbarten Bezeichnung „frühere jugoslawische Republik Mazedonien“ durch die USA nur Tage vor dem Referendum wird von vielen neben dem erheblichen Druck der Regierung auf die Wählerschaft zum Boykott des Referendums als einer der Hauptgründe für dessen Scheitern angesehen.

11 Hari Kostov gilt offiziell als parteilos, steht allerdings der SDSM nahe.

zeitig verstärkte allerdings die Wahl Buckovskis zum SDSM-Vorsitzenden parteiinterne Gräben, auf die an späterer Stelle noch einzugehen ist. Mit der Verabschiedung des Gesetzes zum Gebrauch von Flaggen und Symbolen der ethnischen Minderheiten konnten die auf dem Ohrider Rahmenabkommen basierenden Gesetzesänderungen im Juli 2005 zum Abschluss gebracht werden. Das Gesetz gesteht den nationalen Minderheiten in Mazedonien den Gebrauch von Symbolen und Flaggen zu, durch die sich die jeweilige Gruppe vertreten fühlt. Dies bedeutet zum Beispiel im Fall der Türken den Gebrauch der türkischen Flagge oder im Fall der albanischen Volksgruppe die Verwendung des doppelköpfigen Adlers auf rotem Grund, der Staatsflagge Albaniens. Gerade der Gebrauch der albanischen Flagge hatte in der Vergangenheit für Konfliktstoff gesorgt. Man denke nur an die Zwischenfälle von 1997 in Tetovo und Gostivar.<sup>12</sup> Neben den gesetzlichen Regelungen zum Gebrauch ethnischer Symbole hatte die albanische Seite auch noch weitreichende Gesetzesänderungen zum offiziellen Gebrauch der albanischen Sprache auf nationaler Ebene gefordert. Hier lagen die Positionen der Regierungspartner allerdings zu weit auseinander und auch die internationale Gemeinschaft, die bisher in allen Bereichen der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens vermittelt hatte, vertrat die Ansicht, dass eine solch weitreichende Regelung nicht dem Abkommen entspreche und der Gebrauch von Minderheitensprachen bereits ausreichend geregelt sei.

#### *Das Hindernis demokratische Wahlen – Sieg um jeden Preis*

Die ursprünglich für Herbst 2004 angesetzten Kommunalwahlen mussten wegen des Referendums und der Verzögerung bei der Umsetzung der territorialen Neuordnung der Gemeinden auf das Frühjahr 2005 verschoben werden. Trotz gegenteiliger Willensbekundungen und Garantien der politischen Führer traten beinahe schon traditionelle Unregelmäßigkeiten auf, die im Abschlussbericht der Wahlbeobachtermission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE dokumentiert wurden.<sup>13</sup> Im Allgemeinen entsprachen die einzelnen Wahlgänge den OSZE-Kriterien für freie und demokratische Wahlen. Dennoch wurde eine Reihe offensichtlicher und schwerer Unregelmäßigkeiten – wieder einmal in den bereits dafür bekannten Gemeinden – beobachtet: Parteiaktivisten füllten – teilweise vor den Augen einheimischer und internationaler Beobachter – Wahlurnen oder bedrohten Wähler und Wahlvorstände offen mit Waffengewalt, Einzelperso-

---

12 Im Juli 1997 führte eine Polizeiaktion gegen den damals verbotenen Gebrauch der albanischen Flagge durch die Bürgermeister von Tetovo und Gostivar, Alajdin Demiri and Rufe Osmani, zu zwei Todesfällen und 25 Verletzten.

13 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections, 13 and 27 March, and 10 April 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau, 8. Juni 2005, unter: [http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15001\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15001_en.pdf).

nen wählten für Familienangehörige oder Nachbarn in deren Abwesenheit, Wahlzettel wurden gestohlen oder vorsätzlich ungültig gemacht, Unterschriften auf den Wählerlisten gefälscht und Frauen vom Wählen abgehalten, um nur einige Beispiele zu nennen. Vielerorts führten Provokationen zu handgreiflichen Auseinandersetzungen zwischen Parteiaktivisten.

Schon im Vorfeld hatte vor allem die EU darauf gedrängt, durch einen geordneten, den internationalen Standards entsprechenden Ablauf der Wahlen die demokratische Reife Mazedoniens für einen EU-Beitritt nachzuweisen. Dieser Aufruf blieb allerdings weitgehend ungehört.

Ergebnis der Wahlen im ethnisch albanischen Lager war eine weitreichende Machtverschiebung zugunsten der regierenden DUI. Mit Ausnahme von zwei Gemeinden stellte sie nun alle Bürgermeister und verfügte über die Mehrheit in allen Gemeinderäten in den mehrheitlich von ethnischen Albanern bewohnten Gemeinden. Die oppositionelle Demokratische Partei der Albaner (DPA), die seit 2000 die Mehrzahl der Bürgermeister in diesen Gemeinden gestellt hatte, sah sich diesmal, wie auch schon in den Parlamentswahlen von 2002, mit einem übermächtigen Gegner DUI konfrontiert. Ihre Niederlage vor Augen, boykottierte die DPA die Stichwahlen und nannte als Grund dafür die Sorge um ihre Parteimitglieder, die den Aggressionen der DUI-Aktivisten schutzlos ausgeliefert seien. Obwohl die Konfrontation zwischen Angehörigen beider Parteien offensichtlich war, schien doch die drohende Niederlage der eigentliche Grund für den Rückzug der Kandidaten der DPA zu sein. Nachdem schon nach dem ersten Wahlgang die Bewertung der Wahlbeobachtermission des BDIMR kritisch ausgefallen war, bot sich das Argument, Opfer von Aggressionen des politischen Gegners zu sein, als gesichtswahrende Begründung an.

Auf mazedonischer Seite tauschten die beiden großen politischen Blöcke ihre bisherigen Hochburgen. Hatten bislang die regierende SDSM in allen größeren Städten des Landes und die oppositionelle VMRO-DPMNE in den ländlichen Gemeinden die Bürgermeister gestellt, so kehrte sich diese Verteilung nun um. Am deutlichsten wurde die Machtverschiebung in der Hauptstadt Skopje, wo der Kandidat der Regierungskoalition und bisherige Bürgermeister Risto Penov von den Liberaldemokraten gegen den Geschäftsmann und Parlamentsabgeordneten Trifun Kostovski antrat. Letzterer war ursprünglich auf der Liste der SDSM-Koalition 2002 ins Parlament gewählt worden, hatte sich dann im Zuge der Debatte um die Neuziehung der Gemeindegrenzen jedoch zusehends von der offiziellen Regierungslinie distanziert und das Referendum unterstützt. Schließlich meldete er seine Kandidatur als unabhängiger Kandidat für die Bürgermeisterwahl in der Hauptstadt an und brach somit endgültig mit der SDSM. Aufgrund seiner Popularität und seines Rufes als erfolgreicher Geschäftsmann, der es in den wenigen Jahren seit der Unabhängigkeit des Landes zu erheblichem Reichtum gebracht und sich dabei auch noch erfolgreich als Mäzen verschiedener zivilgesellschaftlicher Initiativen vermarktet hatte, galt er von vornherein als aussichtsreicher Kandidat. Seine

Erfolgchancen wurden durch die Unterstützung einer breiten Koalition von Oppositionsparteien, die sich bereits zur Unterstützung des Referendums zusammgefunden hatte, weiter erhöht. Trifun Kostovski gewann im zweiten Wahlgang. Schon in der ersten Runde hatte er uneinholbar geführt, die Gegenseite hatte jedoch seinen Sieg nicht anerkennen wollen. Auch hier kam es in beiden Wahlgängen zu Unregelmäßigkeiten.

Die regierende SDSM verlor ihre Spitzenstellung in den meisten größeren urbanen Gemeinden an die Opposition und konnte die Abspaltung der VMRO-Volkspartei von der VMRO-DPMNE nur in den ländlichen Gemeinden im Osten des Landes zu ihrem Vorteil nutzen. Landesweit aber gewann sie – wie auch ihr Partner DUI – die Mehrheit der Bürgermeisterämter und erklärte sich somit zur Wahlsiegerin.

In der Tat verteilten sich die Stimmen zwischen den beiden VMRO Fraktionen mehr oder weniger gleichmäßig, allerdings erhielt die VMRO-DPMNE im Vergleich zur VMRO-Volkspartei aufgrund des Wahlsystems die Mehrheit der Bürgermeisterposten.

In ersten Reaktionen fast aller Parteien stand das jeweilige Ergebnis im Vordergrund und nicht die Art und Weise, wie es erreicht worden war. Deshalb war die Verwunderung groß, als die Wahlbeobachtermission des BDIMR und des Europarates die Wahlen als im Großen und Ganzen demokratisch, wenn auch mit signifikanten Unregelmäßigkeiten, bewertete.

Erst nach einigen Wochen und als Folge der anhaltenden Kritik von internationaler Seite erklärte sich die Regierung im Sommer 2005 zu einer Reform der Wahlgesetzgebung auf der Basis der vom BDIMR abgegebenen Empfehlungen bereit. Angesichts der bevorstehenden Beurteilung der Reife Mazedoniens für einen EU-Beitritt durch die EU-Kommission konnten die Behörden die Kritik nicht ignorieren und mussten Initiative zeigen. Die OSZE-Mission in Skopje griff diese Initiative auf und verfolgte den Reformprozess beratend bis zur Verabschiedung eines einheitlichen Wahlgesetzes im Frühjahr 2006.

#### *Die Parteienlandschaft – Fragmentierung auf der einen, Konsolidierung auf der anderen Seite*

In der seit der Unabhängigkeit in zwei große Blöcke gespaltenen Parteienlandschaft Mazedoniens vollzogen sich nach den Präsidentschaftswahlen 2004 gravierende Veränderungen. Während sich auf albanischer Seite die Vormachtstellung der regierenden DUI zusehends festigte, erfuhren die beiden großen mazedonischen Parteien interne Spaltungen.

Knapp ein Jahr nachdem der ehemalige Premierminister Ljubco Georgievski den Vorsitz der VMRO-DPMNE an seinen damaligen Vize Nikola Gruevski abgegeben hatte, führte ein Streit über den Präsidentschaftskandidaten der Partei zur Abspaltung eines Flügels der VMRO-DPMNE. Nach erfolglosen

Versuchen, Nikola Gruevski zu entmachten, gründete Georgievski daraufhin eine neue Partei, die VMRO-Volkspartei. Die Mehrheit der Parlamentsabgeordneten der VMRO-DPMNE machte von der neuen gesetzlichen Regelung zur freien Parteienwahl Gebrauch und wechselte zur neuen Partei.<sup>14</sup> Fortan entbrannte zwischen beiden Fraktionen ein lebhafter Konkurrenzkampf um die Vormachtstellung als wichtigste Oppositionspartei. Die VMRO-DPMNE hatte nun zwar nur noch halb so viele Parlamentsabgeordnete, war aber immer noch die mitgliederstärkste Oppositionspartei. Der Konkurrenzkampf hatte zur Folge, dass die Opposition hauptsächlich mit sich selbst beschäftigt war und ihre Rolle als Widerpart der Regierungskoalition in den Hintergrund trat.

Einige Monate vor der Abspaltung der VMRO-Volkspartei hatte Nikola Gruevski bereits die beiden ehemaligen VMRO-DPMNE-Vizepräsidenten und Minister Marjan Gorcev und Dosta Dimovska aufgrund interner Querelen aus der Partei ausgeschlossen. Beide gründeten später ebenfalls ihre eigenen Parteien. Gruevski unterzog die VMRO-DPMNE einer weitreichenden personellen Neustrukturierung.

Lange profitierte die Regierungskoalition von der Schwäche der Opposition, was der größten Regierungspartei SDSM erlaubte, erst acht Monate nach der Wahl des Parteiführers und Ministerpräsidenten Branko Crvenkovski zum Staatspräsidenten den Parteivorsitz neu zu besetzen. Der interne Machtkampf um die Nachfolge Crvenkovskis ging auch an der SDSM nicht spurlos vorüber. Seine Niederlage bei der Wahl zum Parteichef und Meinungsverschiedenheiten über die territoriale Neuordnung führten schließlich dazu, dass sich der ehemalige Parlamentspräsident und SDSM-Mitgründer Tito Petkovski im Spätsommer 2005 von seiner Partei lossagte und die Neue Sozialdemokratische Partei (NSDP) gründete. Als Grund für diesen Schritt nannte er, dass er die offizielle Linie der Partei nicht mehr mittragen konnte.

Auch der kleinere Koalitionspartner, die Liberaldemokraten, mussten einen prominenten Weggang verkraften. Die ehemalige Vizepräsidentin des Parlaments Liljana Popovska war intern in Ungnade gefallen, da sie entgegen der offiziellen Parteilinie vehement und öffentlich das Referendum gegen die territoriale Neugliederung unterstützt hatte. Im Sommer 2005 verließ auch sie ihre Partei und gründete die Partei für Demokratischen Neuaufbau Mazedoniens (DOM). Das Parteiprogramm der DOM richtet sich, ähnlich wie ursprünglich das der LDP, an die liberale Mittelklasse in urbanen Gebieten. Aufgrund ihrer prominenten Stellung in der mazedonischen Frauenbewegung konnte Liljana Popovska auch eine Reihe von Vertreterinnen der Frauenunion an ihre Partei binden.

Beide Neugründungen richteten sich wie schon die Abspaltungen von der VMRO-DPMNE hauptsächlich gegen ihre ehemaligen Mutterparteien. NSDP und DOM legen Wert darauf, als multiethnische Parteien angesehen zu wer-

---

14 Seit einem Urteil des Verfassungsgerichts vom 22. Dezember 2004 verlieren Parlamentsabgeordnete bei einem Fraktionswechsel nicht mehr ihr Mandat.

den, und betonen, dass nunmehr alle ethnischen Gruppen in Mazedonien gemeinsam am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt des Landes arbeiten sollten.

Einige Kenner der politischen Lage Mazedoniens betrachten die beschriebenen Spaltungen als demokratischen Prozess hin zu mehr Pluralismus, wohingegen andere darauf hinweisen, dass eine Fragmentierung der politischen Szene die Bildung stabiler Regierungskoalitionen erschweren würde. Sicherlich haben beide Argumente ihre Berechtigung. In den 15 Jahren seit der Unabhängigkeit Mazedoniens konnte man allerdings schon viele Parteiabspaltungen und -neugründungen beobachten, ohne dass das politische System nennenswert geschwächt wurde. Gewiss wird aber auch in Zukunft eine Regierungskoalition aus mehreren Parteien bestehen müssen, um die benötigte Mehrheit zu erhalten.

Nach über dreijährigem Bestehen führte die ethnisch albanische Regierungspartei DUI im Herbst 2005 ihren ersten Parteikongress durch, auf dem Ali Ahmeti beinahe einstimmig als Parteivorsitzender bestätigt wurde. Lange hatte die Partei mit diesem Schritt gewartet, wohl aus Furcht vor internen Machtkämpfen der verschiedenen Parteiflügel. Trotz kleinerer Unstimmigkeiten konnte die DUI-Führung dennoch gestärkt aus dem Kongress hervorgehen. Ihr war es nämlich gelungen, die Interessen der internen Einflussgruppen auszubalancieren. Die neue Parteispitze setzt sich aus Vertretern eben dieser vielfach beschworenen Flügel zusammen. Ali Ahmeti vertritt den Diasporaflügel, während seine Stellvertreter Teuta Arifi und Rafiz Haliti den so genannten „Politiker- oder Intellektuellenflügel“ bzw. die ehemaligen UÇK-Kommandanten repräsentieren.

Der Hauptkonkurrent im albanischen Lager, die DPA, hatte sich nach vergeblichen Versuchen, das Ergebnis der Kommunalwahlen in den albanischen Gemeinden annullieren zu lassen, aus dem Parlament zurückgezogen und boykottierte zwischen Mai 2005 und Januar 2006 alle politischen Institutionen. Die Partei musste für diesen Schritt zwar von allen Seiten Kritik einstecken, konnte sich jedoch nun auf die interne Konsolidierung nach zwei verlorenen Wahlen konzentrieren und zeigte sich nach dem beinahe zehnmonatigen Parlamentsboykott wiedererstarkt und mit neuem Personal. Im Januar 2006 verkündete der ehemalige Vizepräsident der von Hashim Thaci geführten Demokratischen Partei des Kosovo (PDK), Bardhyl Mahmuti, sich in Zukunft der DPA anschließen zu wollen mit dem Ziel, sie bis zu den Parlamentswahlen im Sommer 2006 so zu stärken, dass die in allen Meinungsumfragen weit vorne liegende DUI geschlagen werden würde. Die DPA konnte sich durch den Zusammenschluss mit einigen kleineren Parteien und Einzelpersonen tatsächlich verstärken. Dennoch führte die DUI bedingt durch ihre Erfolge bei der Umsetzung der aus dem Ohrider Rahmenabkommen hervorgegangenen Verfassungsänderungen in Umfragen weiterhin beträchtlich. In Sachen Minderheitenrechte für die albanische Bevölkerung in Mazedonien hat die DUI sicherlich mehr erreicht als jede albanische Regierungspartei vor

ihr. Außerdem hatte sie es ebenso verstanden, die „neuen“ Bedürfnisse der albanischen Bevölkerung nach wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Sicherheit in ihren Wahlkampf einzubeziehen, wohingegen die DPA weiterhin mit Nationalinteressen auf Stimmenfang ging.

#### *Schwerpunkte der Arbeit der OSZE Mission – gezielte Unterstützung von guter Regierungsführung*

Die Arbeit der OSZE-Mission konzentrierte sich auch weiterhin auf die vom Ohrider Rahmenabkommen festgelegten Aufgabenfelder, wurde jedoch an die veränderten Bedürfnisse des Landes angepasst. Vor allem die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung (*good governance*) in all ihren Facetten wurde zu einem Schwerpunkt der Missionsarbeit ausgebaut. In diesen Bereich fällt die Unterstützung bei der Justiz- und Polizeireform, beim Kampf gegen organisierte Kriminalität sowie bei der Wahlrechtsreform, bei der Einrichtung einer Ombudsmannstelle und bei der Dezentralisierung. Im Großen und Ganzen hat sich die Arbeit der Mission von sicherheitsrelevanten Aktivitäten auf die gezielte Unterstützung beim Aufbau demokratischer und effizienter Staatsstrukturen auf zentraler wie auch auf lokaler Ebene verlagert.

Gerade im Bereich Justizreform und bei der Einrichtung der Ombudsmannstelle konnten erhebliche Erfolge erzielt werden. Mit der Verabschiedung von Verfassungsänderungen und sukzessiver Gesetzesänderungen wurden Voraussetzungen geschaffen, die das Justizsystem in Zukunft transparenter, effektiver und unabhängiger machen sollen. Auch konnte durch spezielles und gezieltes Training der Anteil von Vertretern der Minderheiten im Justizsystem erhöht werden, womit man der Erfüllung der Forderungen des Ohrider Rahmenabkommens einen weiteren Schritt näher kam. Daneben wurde die Einrichtung regionaler Ombudsmannbüros nicht nur unterstützt, sondern im Herbst 2005 mit der Eröffnung von sechs Regionalbüros zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Fortan liegt hier der Schwerpunkt auf der Weiterbildung (*capacity building*).

Daneben umfasste die Arbeit der Mission in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern Schulungsprogramme für Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte in ausgewählten Schlüsselbereichen. Des Weiteren baute die Mission ihre Unterstützung inländischer nichtstaatlicher Organisationen bei der Beobachtung von Gerichtsverfahren, insbesondere im Bereich organisierte Kriminalität, aus.

Auf dem Gebiet der Polizeireform konnte die Mission die Ausbildung von über 1.000 Rekruten, die ethnischen Minderheiten angehören, abschließen und konzentriert sich fortan auf die Ausbildung höherer Dienstgrade in internationalen Standards der Polizeiarbeit. Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der bürgernahen Polizeiarbeit (*community policing*) wurden fortge-

führt und durch regelmäßige Treffen so genannter Bürgerberatungsgruppen (*citizen advisory groups*) unterstützt. Die verbesserte Sicherheitslage erlaubte es den Bürgerberatungsgruppen, spezifische Anliegen oder lokale Besonderheiten vertiefend zu behandeln und gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Auch bei der Umwandlung des militärischen Grenzschutzes in eine Grenzpolizei war die Mission führend in der Ausbildung tätig.

Mit dem Abzug der EU-Polizeimission Proxima im Dezember 2005 reduzierte sich die Präsenz der EU in Polizeiangelegenheiten auf ein kleines Polizeiberatungsteam (EUPAT) bestehend aus 20 Beamten aus EU-Mitgliedstaaten, das die Zeit bis zum Beginn eines größer angelegten EU-Twinning-Projekts zur Polizeireform im Juni 2006 überbrückte. Dieses auf ein Jahr befristete Projekt befasste sich mit gezieltem Training in einigen Kernbereichen der Polizeiarbeit und der Heranführung an europäische Standards. Deshalb sollte die Mission ihre Polizeiarbeit weiter auf spezielle, nicht von der EU behandelte Gebiete konzentrieren.

Der Mehrheit der neu gewählten Bürgermeister und Gemeinderäte fehlt Erfahrung in lokaler Selbstverwaltung. Die Mission entwickelte deswegen in Zusammenarbeit mit dem mazedonischen Gemeindetag ein Handbuch für Bürgermeister und Gemeinderäte, das die neuen Aufgaben erklärt. Die neuen Gemeindeverwaltungen sahen sich aufgrund der zusätzlichen Kompetenzen mit einem immensen Erwartungsdruck der Bevölkerung konfrontiert.<sup>15</sup> Die Mission schulte deshalb über 1.000 Angestellte von Lokalverwaltungen in den neuen Verantwortungsbereichen. Im OSZE-Schwerpunkt interethnische Beziehungen half die Mission vor allem in multiethnischen Gemeinden bei der Ausarbeitung von Gemeindestatuten und unterstützte den Aufbau lokaler Komitees für interethnische Zusammenarbeit. Gute interethnische Beziehungen auf lokaler Ebene sind gerade in Gemeinden, in denen sich durch die Verschiebung der Grenzen neue Mehrheiten und Minderheiten ergeben haben, ein wichtiger Faktor für innere Stabilität. Daneben wurde auch die Arbeit von lokalen Gleichstellungskommissionen gefördert.

Die Rolle der beiden Feldbüros der Mission in Tetovo und Kumanovo, die nach der Krise hauptsächlich mit vertrauensbildenden Maßnahmen betraut waren, hat sich entsprechend der veränderten Sicherheitslage in Mazedonien weiterentwickelt. Heute unterstützen die Mitarbeiter vor Ort die Reformbemühungen aller Abteilungen der Zentrale. Bei der Umsetzung lokaler Projekte sind sie in unterstützender und beratender Funktion tätig. Diese modifizierte Arbeitsteilung hat sich in den letzten Jahren gerade auf dem Gebiet der Dezentralisierung als sehr erfolgreich erwiesen. Wiederholte Forderungen nach Schließung der Feldbüros unter Hinweis auf die verbesserte Sicherheitslage werden daher der veränderten Realität und Arbeitsweise nicht gerecht. Mittelfristig sollte allerdings über eine Verringerung der Feldpräsenz nachgedacht werden.

---

15 Bürgermeister sind laut Meinungsumfragen die beliebtesten Politiker im Land. Vgl. UNDP Early Warning Report vom März 2006.

Nachdem sich die mazedonische Regierung nach der kritischen Beurteilung der Gemeindewahlen 2005 zur Reform der Wahlgesetzgebung entschlossen hatte, begleitete die Mission die Ausarbeitung eines einheitlichen Wahlgesetzes. In das neue Wahlgesetz wurden mehrere Empfehlungen des BDIMR übernommen. So wurde der Einfluss politischer Parteien, die bisher neben Richtern die Mitglieder der Wahlorgane gestellt hatten, reduziert. Die Wahlkommissionen sind nun mit Angehörigen der öffentlichen Verwaltung besetzt. Des Weiteren wurden Quoten für Angehörige von Minderheiten und Frauen bei der Besetzung von Wahlkommissionen und der Zusammensetzung der Kandidatenlisten eingeführt.

Fehlender politischer Wille der Parteien, die Wahlgesetzgebung zu respektieren, wurde im Abschlussbericht des BDIMR über die Kommunalwahlen 2005 neben Defiziten bei der Durchführung als Hauptgrund für die Unregelmäßigkeiten genannt. Nach der Verabschiedung des einheitlichen Wahlgesetzes konzentrierte sich die Arbeit der Mission daher auf die Rolle politischer Parteien bei der Umsetzung demokratischer Wahlstandards. Zu diesem Zweck veranstaltete die Mission in Kooperation mit internationalen Partnern eine Serie von regionalen Konferenzen in den sechs Wahlbezirken mit dem Ziel, das Bewusstsein über die Verantwortung von Parteien auf allen Ebenen für den korrekten Ablauf von Wahlen zu erhöhen. Des Weiteren wurden unter Einbeziehung nationaler und internationaler Experten Wahlstandards diskutiert und ein Dialog über Möglichkeiten zur Verbesserung der Wahlen aufgenommen.

#### *Parlamentswahlkampf 2006: „It's the economy, stupid!“*

Am 5. Juli 2006 fanden in Mazedonien Parlamentswahlen statt. Die EU hatte den Ablauf der Wahlen zu einem der Hauptkriterien für ihren im Herbst anstehenden Kommissionsbericht über den Fortschritt Mazedoniens bei der Erfüllung der Beitrittskriterien erklärt. Eine Wiederholung der Vorkommnisse früherer Wahlen hätte die Aussichten des Landes auf die Aufnahme baldiger Beitrittsverhandlungen empfindlich getrübt. Trotz allseitiger Willensbekundungen zu demokratischen Wahlen waren dennoch Zweifel angebracht, ob der politische Wille zur Einhaltung internationaler Standards vorhanden war. Die Stimmung in der Bevölkerung Mazedoniens war im Sommer 2006 umgeschlagen und viele Wähler wollten sich die Aussichten auf einen EU-Beitritt nicht noch einmal von kurzfristigen Individualinteressen einzelner Politiker oder Parteien an einem Sieg um jeden Preis verderben lassen. 15 Jahre nach der Unabhängigkeit und dem demokratischen Wandel glaubten viele Mazedonier, dass das Land an einem Scheideweg stand.

Der Wähler sah sich am 5. Juli 2006 mit einer nie da gewesenen Vielzahl von Kandidaten und Parteien konfrontiert, von denen etliche um das politische Überleben oder zumindest ihren Status als führende politische Vertreter des

Landes kämpften. Sowohl der Premier als auch sein Hauptkonkurrent Gruevski standen parteiintern unter Druck und mussten sich daneben gegen Konkurrenten aus dem vormals eigenen Lager behaupten. Beide Blöcke hatten sich erneut mit einer Anzahl kleinerer Parteien und um Minderheitenvertreter verstärkt. In beiden Koalitionen fand sich ein breites Spektrum an Parteien, die die unterschiedlichsten ethnischen Gruppen und politischen Ideologien vertraten. Beide Phänomene sind in einem multiethnischen Land, in dem Führungspersönlichkeiten in den Parteien schon immer eine größere Rolle gespielt haben als Ideologien, durchaus nichts ungewöhnliches.

Auf albanischer Seite standen sich die Hauptkontrahenten DUI und DPA in bisher nie da gewesener Konkurrenz gegenüber, was sich auch in einer Reihe gewaltsamer Zusammenstöße zwischen Aktivisten beider Parteien niederschlug. Während die DUI in allen Meinungsumfragen vor der Wahl deutlich vor der DPA lag, gelang es Letzterer sozusagen auf der Zielgeraden, den Vorsprung wieder aufzuholen. Beide Seiten versäumten keine Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass genügend Personal bereitstünde, das angestrebte Ergebnis gegen Regelverstöße der anderen Seite notfalls mit Gewalt zu verteidigen.

Der Wahltag selbst verlief ohne größere Unregelmäßigkeiten und nach der Beurteilung der Wahlbeobachtungsmission des BDIMR auch weitgehend in Übereinstimmung mit den OSZE-Verpflichtungen für demokratische Wahlen. Dennoch wirkten sich gewaltsame Zwischenfälle, insbesondere zwischen Aktivisten der albanischen Parteien, negativ auf das Gesamturteil aus.<sup>16</sup>

Das Wahlergebnis bestätigte z.T. den Befund vorheriger Meinungsumfragen, die ein gespaltenes Bild der Popularität der Regierungsparteien gezeigt hatten. Während die DUI aufgrund ihrer Ergebnisse bei der Umsetzung der aus dem Ohrider Rahmenabkommen hervorgegangenen Verfassungsänderungen und der Wiederherstellung der allgemeinen Sicherheit ein hohes Maß an Zustimmung genoss, befand sich die SDSM in einem stetigen Popularitätsverfall. Sicherlich konnte sie mit der Umsetzung des Abkommens beim mazedonischen Wahlvolk nicht punkten. Und das Thema Sicherheit, das lange die eigentlichen Bedürfnisse der Bevölkerung überlagert hatte, war mittlerweile in den Hintergrund getreten.<sup>17</sup>

Die allgemeine Unzufriedenheit, mit der die Regierungskoalition zu kämpfen hatte, beruhte vielmehr auf der kränkelnden Wirtschaft, einer erschreckend hohen Arbeitslosigkeit und der sich konstant verschlechternden sozialen Lage weiter Teile der Bevölkerung. Die Regierung hatte es in den letzten Jahren versäumt, in diesen Bereichen nennenswerte Ergebnisse zu erzielen, und die

---

16 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections, 5 July 2006, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau, 18. September 2006, unter: [http://www.osce.org/documents/odihr/2006/09/20610\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/09/20610_en.pdf).

17 Laut UNDP Early Warning Report vom März 2006 spielt für nurmehr zwei Prozent der Bevölkerung die persönliche Sicherheit eine Rolle, wohingegen Themen wie Wirtschaft und Soziales oder Furcht vor Arbeitslosigkeit an erster Stelle genannt werden.

öffentlichen Versprechungen, bedeutende internationale Investoren ins Land zu holen, hatten sich ebenso wenig erfüllt.<sup>18</sup>

Auch wenn mit Jahresanfang 2006 das so genannte *Front Office*<sup>19</sup> (*one-stop-shop*) mit dem Versprechen eingeführt wurde, die öffentliche Verwaltung zu entschlacken und, mit Blick auf ausländische Investoren, effizienter zu machen, hatte sich dadurch ebenfalls keine nennenswerte Verbesserung ergeben. Das Beispiel der erfolgreich abgeschlossenen Privatisierung des staatlichen Stromversorgers ESM<sup>20</sup> im Frühjahr 2006, bei dem die Medien wochenlang über den Anteil des Verkaufspreises, der an die Regierungsparteien und Direktoren abgeführt wurde, spekulierten, zeigte, dass Korruption nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung weiterhin eine alle Reformbemühungen überschattende Rolle spielte und somit nicht zu einem investitionsfördernden Klima beitrug.

Die Opposition hatte ihrerseits angekündigt, Wirtschaft und Soziales als Hauptwahlkampfthemen zu nutzen. Das von ihr präsentierte 100-Schritte-Programm versprach Steuersenkungen und eine Reform des Gesundheitssystems – zwei Themen, die bemerkenswerterweise alle ethnischen Gruppen vereinen –, wurde allerdings von vielen als kurzfristig nicht realisierbar angesehen. Wohl zum ersten Mal seit der Krise im Jahr 2001 spielten gemeinsame statt spaltende Interessen eine Rolle. Die laufenden Verhandlungen über den völkerrechtlichen Status des Kosovo und die immer noch offene Frage der Grenzziehung zwischen Mazedonien und dem Kosovo hatten keinen entscheidenden Einfluss auf das politische Klima vor den Wahlen.

#### *Die neue Regierung – Kann sie die Herausforderungen meistern?*

Die Parlamentswahlen vom 5. Juli 2006 brachten die Oppositionskoalition mit der VMRO-DPMNE unter der Führung von Nikola Gruevski an der Spitze an die Macht. Das Ergebnis war jedoch keineswegs so eindeutig wie in den Meinungsumfragen vorhergesagt. Es ist anzunehmen, dass die oben genannten Faktoren der Hauptgrund für den Sieg der VMRO-DPMNE über die SDSM im ethnisch mazedonischen Lager waren; allerdings ist es in Mazedonien auch Tradition, gegen die alte und nicht für eine neue Regierung zu stimmen.

Im ethnisch albanischen Lager gelang der DUI der erwartete Sieg, obwohl auch dieser weniger deutlich ausfiel, als Meinungsumfragen vermuten ließen.

---

18 Zu den meistgenannten Hindernissen, die abschreckend auf ausländische Investoren wirken, die das Land dringend braucht, um die Wirtschaft voranzubringen, gehören die ausufernde Bürokratie und die große Zahl noch ungeklärter Eigentumsfragen. Auch Korruption spielt nach wie vor eine große Rolle.

19 Hierbei werden alle Anträge von Bürgern bei Behörden an einem Schalter behandelt.

20 ESM ist die Abkürzung für „Elektrostopanstvo na Makedonija“. Den Zuschlag erhielt letztendlich der österreichische Anbieter EVN.

Nur wenige Tage nach den Wahlen gab die Siegerpartei VMRO-DPMNE ihre zukünftigen Regierungspartner bekannt. Zur Überraschung vieler gehörte die DUI, obwohl sie die Mehrheit der Stimmen der ethnischen Albaner errungen hatte, nicht dazu. Stattdessen hatte die VMRO-DPMNE ihren alten Koalitionspartner DPA dazu eingeladen, sich an der Koalition als Vertreter der ethnischen Albaner zu beteiligen – zusammen mit den Liberalen, den Sozialisten, der NSDP, der DOM und einigen kleineren Parteien. Die DUI protestierte heftig und hielt dagegen, eine Regierung müsse sich aus den größten Parteien der beiden Lager zusammensetzen. Die Regierungsbildung stand jedoch ganz im Einklang mit der Verfassung, nach der Mazedonien eine parlamentarische Demokratie und keine Konsensdemokratie ist.<sup>21</sup>

Der neue Premierminister Nikola Gruevski bildete ein Ministerkabinett, dessen Mitglieder allesamt politisch wenig erfahren waren. Damit kreierte er das Image einer jungen und „sauberen“ Mannschaft mit einem Durchschnittsalter von knapp 35 Jahren, das nun die wichtigsten Probleme des Landes mit Enthusiasmus und frischem Elan in Angriff nehmen und damit beginnen konnte, die Wahlkampfversprechen einzulösen: Wirtschaftsaufschwung und Wohlstand sowie die Bekämpfung der Korruption – und all dies natürlich im Rahmen der angestrebten Integration in die EU und die NATO. Die Realität hatte die neue Regierung jedoch bald eingeholt und die neue unerfahrene Regierungsmannschaft sah sich in der Folge nicht nur mit dem massiven Widerstand der DUI gegen die Wahl des albanischen Koalitionspartners konfrontiert, sondern auch mit einer Bevölkerung, deren Prioritäten sich verschoben hatten und die nun ungeduldig die Erfüllung ihrer hohen Erwartungen herbeisehnte. Bisher ist es der Regierung durch gute PR-Arbeit gelungen, ihren hohen Grad an Popularität zu erhalten und sogar auszubauen. Dennoch werden sich die Ergebnisse der angekündigten Reformbemühungen wohl erst mittel- und langfristig zeigen. Es bleibt zu beobachten, ob die Bevölkerung ihren politischen Vertretern diese Gnadenfrist gewähren wird und deren Popularitätswerte weiterhin hoch bleiben.

### *Fazit*

Mazedonien hat sich in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens weiterentwickelt. Dies beweist nicht zuletzt die Tatsache, dass Themen wie interethnische Beziehungen oder innere Stabilität zum ersten Mal seit vielen Jahren nicht den Wahlkampf dominiert haben. Breite Zustimmung erfährt der

---

21 Trotz der Einbindung nicht nur der albanischen Partei, sondern auch der Parteien anderer Minderheiten erreichte die jetzige Regierung im Parlament nicht in jedem Fall die für die Verabschiedung von Gesetzen, die die Belange der Minderheiten betreffen, benötigte „doppelte Mehrheit“. Diese so genannte Badinter-Mehrheit bedeutet, dass nicht nur im Parlament insgesamt, sondern auch unter den Vertretern der Minderheiten eine Mehrheit für die Verabschiedung der fraglichen Gesetze bestehen muss. Dies hat einige Gesetzesvorhaben und somit den ehrgeizigen Zeitplan der neuen Regierung beträchtlich verzögert.

Wunsch nach schnellem Beitritt zur EU nicht nur bei allen Parteien, sondern auch über ethnische Grenzen hinweg. Allerdings sieht sich Mazedonien zunehmend mit einer erweiterungsmüden Öffentlichkeit in vielen EU-Mitgliedstaaten konfrontiert, deren politische Führer die interne Reform der EU-Institutionen zur Priorität vor einer erneuten Erweiterung erklärt haben. In einigen Bereichen wie Dezentralisierung oder Minderheitenfragen ist Mazedonien auf dem richtigen Weg, die Kriterien für einen EU-Beitritt zu erfüllen, und somit in der Region führend. Das größte Hindernis bleibt jedoch die Durchführung von Wahlen nach internationalen demokratischen Standards, auch wenn es hier bereits Fortschritte gibt. Darüber hinaus stehen noch enorme Kraftanstrengungen bei der Reform des Justizwesens und bei der Bekämpfung von Korruption und Kriminalität sowie bei der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage bevor.

Mit der oben geschilderten Entwicklung des Landes hat auch die OSZE-Mission ihre Arbeit weiterentwickelt und den neuen Realitäten angepasst. Sie wird deshalb von ihrem Gastgeberland ausdrücklich als Partner bei den Reformbemühungen anerkannt. Eine OSZE-Mission, die ihre Unterstützung gezielt und ergebnisorientiert ausrichtet, kann deshalb für einen EU-Beitritt noch von großem Nutzen sein.