

*Marcin Czapliński**

Das Engagement des HKNM in Mazedonien – von der Unabhängigkeit bis zum Ohrider Rahmenabkommen

Einführung

Nachdem Mazedonien 1991 die Unabhängigkeit erlangt hatte, galt die Entwicklung des Landes ein ganzes Jahrzehnt lang als „Erfolgsgeschichte“. Lange herrschte die Ansicht vor, dass hier im Gegensatz zu anderen Ländern in der Region keine größeren ethnischen Spannungen auftreten würden, obwohl Minderheiten rund ein Drittel der mazedonischen Bevölkerung ausmachen. Der Umstand, dass die größte Minderheit – die ethnischen Albaner – in jedem Kabinett seit der Unabhängigkeit vertreten war und auch im Parlament über eine beachtliche Zahl an Sitzen verfügte, schien ein Garant für Stabilität zu sein. In Wirklichkeit gab es jedoch wesentlich mehr ethnische Spannungen als oft angenommen. Zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen war ein alarmierender Mangel an Kontakt und Vertrauen festzustellen, die ethnische Segregation nahm zu. Viele Mazedonier befürchteten, dass die tatsächliche Absicht hinter den Forderungen der Albaner nach mehr Rechten darin bestand, ähnlich wie im Kosovo Parallelstrukturen als ersten Schritt zur Separation zu schaffen. Die Albaner wiederum hatten oft den Eindruck als Bürger zweiter Klasse behandelt zu werden, deren Position in der Verfassung nicht hinreichend abgesichert war. Sie hatten zudem Probleme, ihre Sprache im öffentlichen Leben zu verwenden, und waren in der Verwaltung und den Bildungseinrichtungen, vor allem an den Universitäten, stark unterrepräsentiert.

Vor diesem Hintergrund waren in Mazedonien in den ersten Jahren nach Erlangung der Unabhängigkeit nur wenige Akteure aktiv um Konfliktverhütung bemüht. Zu ihnen zählte der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM). Er war sich der Komplexität der Situation in Mazedonien und des bestehenden Konfliktpotenzials bewusst und machte das Land daher zu einer seiner Prioritäten bei der Umsetzung seines Mandats. Mazedonien ist somit ein hervorragendes Beispiel zur Veranschaulichung der praktischen Arbeit des HKNM im Umgang mit den vielfältigen Problemen von Minderheiten. Der Wendepunkt für die Geschichte Mazedoniens und die Konfliktverhütungsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft waren der Konflikt von 2001 und die Unterzeichnung des Ohrider Rahmenabkommens. Bis 2001 war der HKNM die einzige Institution, die in Mazedonien ernsthafte Kon-

* Marcin Czapliński war von 1999 bis 2005 Senior Political Adviser im Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Dieser Aufsatz ist ein persönlicher Beitrag. Er gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Organisationen entspricht, für die er gearbeitet hat.

fliktverhütung betrieb. Der Konflikt in jenem Jahr bedeutete eine Zäsur: Vor allem die USA und die EU begannen zu begreifen, wie wichtig die Situation in Mazedonien für die Stabilität in der gesamten Region war.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich daher auf die Entwicklungen zwischen 1993, als der HKNM seine Arbeit in Mazedonien aufnahm, und 2001, als das Ohrider Rahmenabkommen unterzeichnet wurde, was zeitlich mit dem Ende des Mandats von Max van der Stoep, dem ersten Hohen Kommissar, zusammenfiel.

Der Hohe Kommissar verfolgte seine Mission in Mazedonien auf zwei Wegen, die sich gegenseitig verstärkten. Zum einen betrieb er eine stille Diplomatie in Form zahlreicher Besuche in Mazedonien – mehr als 50 zwischen 1993 und 2001 – und Konsultationen mit Vertretern beider Bevölkerungsgruppen. Dabei ging es darum, Brücken zu bauen, zum Dialog zu ermutigen und bestehende Spannungen zu entschärfen. Zum anderen formulierte er eine Reihe von Empfehlungen an die mazedonischen Verantwortlichen, die die Einführung notwendiger Veränderungen in der Gesetzgebung und ihre Implementierung betrafen. In einigen Fällen unternahm er konkrete Schritte, um bei der Umsetzung dieser Empfehlungen zu helfen.

Interethnischer Dialog

Die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit Mazedoniens waren von wirtschaftlichen Problemen und der Verarmung großer Teile der Bevölkerung gekennzeichnet. Dies wurde zum Nährboden für die wachsende Unzufriedenheit ethnischer Gruppen, vor allem der albanischen. Ethnische Albaner boykottierten das Unabhängigkeitsreferendum von 1991 mit der Begründung, ihre grundlegenden Menschenrechte würden nicht angemessen respektiert. Im November 1991 weigerten sich albanische Parlamentsabgeordnete die Verfassung zu ratifizieren, da ethnische Albaner in der Präambel als Minderheit bezeichnet wurden und nicht als staatsbildende Nation mit denselben Rechten, die den Mazedoniern zustanden. Darin sahen die Albaner den Versuch, einen rein monoethnischen Staat zu schaffen, statt eines Staates, der auf dem Gedanken gleicher Bürger beruht. Als Reaktion darauf organisierten sie am 11. Januar 1992 ein Referendum unter der albanischen Bevölkerung, bei dem angeblich 99 Prozent der Teilnehmer für die politische und territoriale Autonomie der mehrheitlich von Albanern bewohnten Gebiete in Mazedonien stimmten. Dies führte zu der Befürchtung, das Referendum könnte der erste Schritt in Richtung einer Sezession und der Gründung eines Großalbanien sein. Es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen. Der schwerwiegendste Zwischenfall waren Ausschreitungen auf dem Marktplatz in Skopje am 6. November 1992, bei denen drei Albaner und ein Mazedonier getötet wurden. Die interethnischen Beziehungen waren seitdem von Unbehagen und tiefem Misstrauen geprägt.

In seinen Schreiben an den mazedonischen Außenminister vom 1. November 1993 und 16. November 1994 empfahl der Hohe Kommissar die effektivere Nutzung eines Verfassungsorgans – des Rates für interethnische Beziehungen – als Instrument für den Dialog zwischen den ethnischen Gruppen. Der HKNM glaubte, dass der Rat eine aktivere Rolle bei der Förderung interethnischer Harmonie übernehmen und gegebenenfalls sogar eine Untersuchung von Ereignissen in die Wege leiten könnte, die zu interethnischen Spannungen führen. Bei mehreren Besuchen ermutigte der HKNM die führenden Politiker des Landes, einen Dialog über diejenigen Themen zu führen, die einen Keil zwischen die beiden größten Gemeinschaften trieben. Neben anderen Initiativen organisierte der Hohe Kommissar auch einen Runden Tisch für Gespräche über „den Aufbau harmonischer interethnischer Beziehungen in Mazedonien“, der vom 17. bis 18. Dezember 1996 in Den Haag stattfand. Dabei kamen Vertreter der politischen Parteien, Wissenschaftler und Mitarbeiter örtlicher NGOs zusammen, um die wichtigsten interethnischen Probleme zu besprechen, denen sich das Land gegenüber sah. Dazu gehörten die Rolle kommunaler Selbstverwaltung, die Mitwirkung von Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten sowie Bildung und Unterricht für Minderheiten.

Volkszählung

In den ersten Jahren der mazedonischen Unabhängigkeit gehörte die geplante Zählung von Bevölkerung und Haushalten zu den wichtigsten Themen auf der interethnischen Agenda. Damals behaupteten die Albaner, dass die tatsächliche Zahl ethnischer Albaner im Land höher sei als diejenige, die in den offiziellen Statistiken aus der Zeit des früheren Jugoslawien ausgewiesen war. Sie glaubten, dass präzisere Zahlen ihre Rechte in Bereichen wie Bildung und Ausbildung, Sprachgebrauch und Zugang zu öffentlichen Diensten verbessern würde. Angesichts der Kontroversen über die Durchführung der Volkszählung – u.a. über die Fragen, wie viele Volkszähler nationalen Minderheiten angehören und welche konkreten Fragen gestellt werden sollten, sowie über das allgemein fehlende Vertrauen in die Korrektheit der Zählung – formulierte der Hohe Kommissar eine Reihe von Empfehlungen, die er dem mazedonischen Außenminister in seinem Schreiben vom 1. November 1993 zukommen ließ. Dabei betonte er vor allem, dass es wichtig sei, die Volkszählung unter internationaler Aufsicht durchzuführen. Die Volkszählung fand schließlich im Juni und Juli 1994 mit Unterstützung der Europäischen Union und des Europarats statt und wurde von Vertretern der internationalen Gemeinschaft beobachtet. Der Hohe Kommissar besuchte das Land in dieser Zeit eigens, um seinen Beitrag zu der internationalen Aufsicht zu leisten. Die Volkszählung ergab, dass die ethnischen Albaner fast 23 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachten, wenn auch einige radikale Albaner weiterhin

behaupteten, dass der tatsächliche Anteil an der Bevölkerung wesentlich höher sei.

Beschäftigung von Albanern im öffentlichen Dienst

Beide großen Bevölkerungsgruppen pflegten weiterhin ihre Vorurteile. Die Albaner fühlten sich durch die diskriminierende mazedonische Politik zu Bürgern zweiter Klasse degradiert. Um dies zu belegen, verwiesen sie auf entsprechende Daten, insbesondere in Bezug auf ihre Teilnahme am öffentlichen Leben. Tatsächlich ging aus offiziellen Statistiken deutlich hervor, dass Albaner u.a. in der öffentlichen Verwaltung, der Justiz, der Polizei und der Armee stark unterrepräsentiert waren. Gleichzeitig wiesen Vertreter der ethnischen Mehrheit jedoch darauf hin, dass Albaner hauptsächlich auf dem Lande lebten und traditionell kein Interesse an schlecht bezahlten Jobs im öffentlichen Dienst hätten. Das Paradoxe an der Situation war, dass es den Albanern wirtschaftlich besser ging als anderen Bevölkerungsgruppen. Da die Albaner vom öffentlichen Sektor und dessen Vorzügen ausgeschlossen waren, waren sie gezwungen gewesen, nach anderen wirtschaftlichen Möglichkeiten zu suchen – in der Privatwirtschaft oder im Ausland. Dadurch waren sie besser dafür gerüstet, den Zusammenbruch des Kommunismus zu überstehen. Dennoch musste man sich mit dem Problem befassen. In seinem Schreiben vom 1. November 1993 empfahl der HKNM den Verantwortlichen, mehr Angehörige von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung, im Militär und bei der Polizei einzustellen. In einem Brief vom 16. November 1994 wiederholte er diese Empfehlung. Am 6. November 1998, nach Abschluss der Parlamentswahlen, gab der Hohe Kommissar eine umfassende Erklärung zu einer Reihe interethnische Angelegenheiten betreffender Fragen in Mazedonien ab. Unter anderem sprach er dabei Maßnahmen zur Erhöhung der Zahl ethnischer Albaner im öffentlichen Dienst an.

Die Albaner nutzten den Umstand, dass sie im öffentlichen Dienst massiv unterrepräsentiert waren, häufig als Argument für ihre Forderung nach Studiengängen in albanischer Sprache. Dabei betonten sie, dass eines der Haupthindernisse für ihre verstärkte Beschäftigung in diesen Bereichen der Mangel an Bewerbern mit dem erforderlichen Bildungsstand war. In der Tat erhielten unverhältnismäßig wenige Albaner eine Hochschulbildung, was unter anderem die genannte Unterrepräsentation im öffentlichen Dienst und generell in Führungspositionen zur Folge hatte. Dies wiederum führte innerhalb der albanischen Gemeinschaft zu zunehmender Frustration. Der HKNM sah sich dadurch in seiner Annahme bestätigt, dass dem Thema Universitätsausbildung in der Muttersprache höchste Priorität eingeräumt werden musste.

Lokale Selbstverwaltung

Der Hohe Kommissar ging davon aus, dass einige der Probleme, die Minderheiten betreffen, dadurch gelöst werden könnten, dass ihre Rechte auf lokaler Ebene ausgeweitet werden. In seinem Schreiben vom 1. November 1993 setzte sich der HKNM dafür ein, die Funktion und die Kompetenzen lokaler Behörden zu klären und so schnell wie möglich ein neues Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung zu verabschieden. In seinem Brief vom 16. November 1994 empfahl der Hohe Kommissar, den Gesetzesentwurf zur lokalen Selbstverwaltung erneut dem neu gewählten Parlament vorzulegen. Er hob die Bedeutung derjenigen Artikel hervor, die die offizielle Verwendung von Sprachen und Alphabeten der verschiedenen ethnischen Gruppen des Landes in den Behörden derjenigen Kommunen betrafen, in denen diese Gruppen eine Mehrheit oder einen signifikanten Teil (laut Gesetz 20 Prozent) der Bevölkerung bildeten. Das Gesetz wurde schließlich 1995 verabschiedet. Die Empfehlungen des HKNM vom 6. November 1998 betrafen ebenfalls den weiteren Ausbau der lokalen Selbstverwaltung.

Benutzung der Fahnen von Minderheiten

Der Hohe Kommissar beschäftigte sich hauptsächlich mit den Ursachen ethnischer Spannungen und strebte langfristig harmonische interethnische Beziehungen an. Doch es gab auch Fälle, in denen er als „Feuerwehrmann“ auf ernste interethnische Zwischenfälle reagieren musste, die Gefahr liefen, weiter zu eskalieren. Ein Problem war das Hissen der Fahnen nationaler Minderheiten an öffentlichen Gebäuden. Das Problem wurde dadurch verstärkt, dass die Fahne der albanischen Minderheit mit der Fahne des Nachbarlands Albanien identisch ist. Nach den Kommunalwahlen des Jahres 1996 beschlossen die neu gewählten Bürgermeister von Tetovo und Gostivar, die beide ethnische Albaner waren, vor ihren Rathäusern die albanische Fahne neben der mazedonischen Fahne zu hissen. Das Thema wurde vor das Verfassungsgericht gebracht. Es entschied, dass es sich hierbei um einen Verstoß gegen das Fahngesetz handle. Laut dem Gesetz war es verschiedenen Nationalitäten erlaubt, ihre Fahnen in Kommunen zu verwenden, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung der fraglichen Nationalität angehört, jedoch nur bei Sport- und Kulturveranstaltungen. Die Fahne der entsprechenden Nationalität konnte auch an offiziellen Feiertagen gehisst werden. Nachdem beide Bürgermeister sich geweigert hatten, den Beschluss des Verfassungsgerichts umzusetzen, versuchte die Polizei am 9. Juli 1997, die Fahnen gewaltsam zu entfernen. Dies führte zu Zusammenstößen mit der albanischen Bevölkerung. Zwei Albaner wurden getötet und mehrere Polizisten und Zivilisten verletzt. Als Reaktion auf die Unruhen stattete der Hohe Kommissar Mazedonien vom 10. bis 13. Juli 1997 einen Dringlichkeitsbesuch ab und versuchte die Lage

zu beruhigen. Bei seinen Treffen mit den zuständigen Stellen sprach sich der HKNM für eine parlamentarische Untersuchung des angeblichen Missbrauchs von Gewalt durch die Polizei aus. Er unterstützte auch die Idee eines internationalen Trainingsprogramms für die mazedonische Polizei. Nach Treffen mit Vertretern der mazedonischen Regierung und der albanischen politischen Parteien gab der Hohe Kommissar eine Erklärung ab, in der er betonte, dass sich alle Nationalitäten darum bemühen müssen, eine Lösung für die interethnischen Probleme zu finden, indem sie Hass und Intoleranz gegenüber anderen Ethnien eine Absage erteilen und einen konstruktiven Dialog anstreben. Der HKNM merkte auch an, dass die Bürgermeister von Tetovo und Gostivar sich beharrlich weigerten, der Anordnung des Verfassungsgerichts, die Fahnen zu entfernen, Folge zu leisten. Er betonte, dass der interethnische Dialog auch auf der Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität des Staates und seiner Verfassung beruhen müsse.

Flüchtlingskrise

Ein weiterer „Notfall“, der den Hohen Kommissar veranlasste, sich aktiv einzumischen, waren der Kosovokonflikt im Frühjahr 1999 und seine Auswirkungen auf Mazedonien. Dieses Engagement ging sogar zu Lasten seiner „regulären“ Bemühungen zu jener Zeit, seinen Lösungsvorschlag für das Problem der Hochschulbildung in albanischer Sprache zu befördern. Die Flüchtlingskrise stellte jedoch ein wesentlich dringlicheres Problem dar, mit dem man sich befassen musste. Zwischen März und Mai 1999 überquerten rund 300.000 ethnische Albaner die Grenze zu Mazedonien, was zu einem plötzlichen Anstieg der Spannungen führte, da die meisten Mazedonier befürchteten, der massive Flüchtlingszustrom würde das empfindliche ethnische Gleichgewicht im Land dauerhaft verändern. Die Spannungen wurden zusätzlich durch Fälle von Flüchtlingsmisshandlungen an der Grenze verschärft. Der HKNM vertrat – mit Unterstützung der OSZE-Mission in Mazedonien und des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) – die Ansicht, dass die interethnischen Beziehungen und die Stabilität des Landes erheblich beeinträchtigt werden könnten, sollten die Flüchtlinge über einen längeren Zeitraum in Mazedonien bleiben müssen. Angesichts dieser Entwicklung gab der Hohe Kommissar am 12. Mai zum ersten Mal in der Geschichte im Einklang mit den Artikeln 13-15 seines Mandats eine Frühwarnungserklärung ab. Gleichzeitig bat er um mehr internationale Unterstützung für den UNHCR und die mazedonischen Behörden. Er befürwortete auch die humanitäre Evakuierung von Kosovo-Albanern in Drittländer. Letztlich wurden mehr als 70.000 von ihnen in westliche Länder ausgeflogen, und mehrere Tausend wurden nach Albanien gebracht. Glücklicherweise kehrten fast alle Flüchtlinge wenige Wochen nach Beendigung des

Konflikts in das Kosovo zurück, und serbische Polizei und Streitkräfte zogen sich zurück.

Hochschulbildung

Das Thema Hochschulbildung war für die Lage der albanischen Minderheit von grundlegender Bedeutung, da hier die Versäumnisse im System des Minderheitenschutzes deutlich abzulesen waren. Es war auch ein Symbol, mit dem die albanische Gemeinschaft von ihren Führern politisch leicht mobilisiert werden konnte, was wiederum zu emotionalen Reaktionen auf Seiten der ethnischen Mazedonier führen könnte. Es konnte somit kein Zweifel daran bestehen, dass eine Lösung dieses Problems erheblich zu einer Stabilisierung des Landes beitragen würde, da sie eine zweifach positive Auswirkung hätte. Erstens würde sie eines der brenzlichsten Probleme beseitigen, das die beiden Bevölkerungsgruppen voneinander trennte. Zweitens würde eine Lösung sich auch vorteilhaft auf andere Aspekte der Beziehungen zwischen der mazedonischen Mehrheit und der albanischen Minderheit auswirken. Aus diesen Gründen erklärte der Hohe Kommissar die Hochschulbildung in der Minderheitensprache zunehmend zur Priorität seines Engagements in Mazedonien.

In vielen europäischen Ländern haben Minderheiten ein Recht darauf, in der Grundschule und den weiterführenden Schulen in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden. Jedoch beanspruchen sie dieses Recht nicht für die Hochschule. Die Situation in Mazedonien stellte sich anders dar. Dies lag vor allen an der numerischen Größe der albanischen Gemeinschaft, ihren deutlich empfundenen Bedürfnissen und Rechten sowie ihrer Geschichte und Tradition. Bis 1991 hatten Mazedoniens Albaner Zugang zu der albanischsprachigen Universität in Pristina (UP). Vor der Auflösung Jugoslawiens waren etwa 1.200 Studenten der UP Albaner aus Mazedonien.¹ Dies war einer der wesentlichen Gründe, weshalb nur sehr wenige Albaner an Universitäten in Mazedonien studierten. Gleichzeitig mit dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens wurde der Unterricht in albanischer Sprache an der UP 1991 aufgegeben. Die Universität wurde für Albaner aus Mazedonien zu einer „ausländischen“ Institution. Die Albaner beschwerten sich bitterlich, dass mit der Demokratie ihr Recht auf eine Hochschulbildung in ihrer Muttersprache abgeschafft worden war. Der „Verlust“ der UP konnte nicht anderweitig kompensiert werden. Im Jahr 1992 schlossen nur 51 Albaner ihr Studium an zwei staatlichen Universitäten in Mazedonien, in Skopje und Bitola, ab – im Vergleich zu 2.862 Mazedoniern.²

1 Vgl. Vladimir Ortakovski, *Minorities in the Balkans*, New York 2000, S. 299.

2 Vgl. State Statistical Office of the Republic of Macedonia, *Basic Statistical Data*, Skopje, Dezember 1992, S. 28.

Positive Diskriminierung

Um die starke Unterrepräsentanz nationaler Minderheiten zumindest teilweise zu korrigieren und die Zahl der Studenten unterschiedlicher Nationalität zu erhöhen, beschloss die mazedonische Regierung bereits 1992, eine Quotenregelung für die Zulassung von Angehörigen von Minderheiten zu den Universitäten von Skopje und Bitola einzuführen. Von 1992 bis 1995 belief sich diese Quote auf zehn Prozent für alle Minderheiten, mit Ausnahme der Fakultäten, die eine Lehrerausbildung anboten. Hier betrug die Quote 20 Prozent. Die Ergebnisse waren jedoch keineswegs zufriedenstellend. Der HKNM ermutigte daher die Behörden, ein Quotensystem einzuführen, das auf der numerischen Größe jeder Minderheit beruhte. Mit Beginn des akademischen Jahres 1996/97 trat dieses System in Kraft. Seine praktische Umsetzung variierte jedoch von Fakultät zu Fakultät. Einige von ihnen ließen unter Berufung auf ihre Autonomie Studenten, die zu einer nationalen Minderheit angehörten, nur widerwillig zu.

Um das Quotensystem zu unterstützen, führte der Hohe Kommissar 1997 das sogenannte Übergangsjahrprogramm (*Transition Year Programme*, TYP) ein. Ziel dieses Projekts war es, albanischen Schülern an den weiterführenden Schulen spezielle Kurse zur Vorbereitung auf die Zulassungsprüfungen für die Universitäten anzubieten. Damit sollten ihre Chancen, die Prüfungen zu bestehen, erhöht werden.

Gründung der Universität von Tetovo

Der Streit darüber, dass ethnische Albaner keine Hochschulbildung in ihrer Muttersprache erhalten konnten, hatte zu einer Zunahme der bestehenden Spannungen geführt. Im Jahr 1994 beschloss eine Gruppe albanischer Intellektueller aus Mazedonien und dem Kosovo, einseitig etwas zu unternehmen. Am 17. Dezember 1994 unterzeichneten Vertreter albanischer politischer, religiöser und kultureller Organisationen in Mazedonien die Gründungsakte der Universität von Tetovo (UT). Am 15. Februar 1995 fand die Eröffnungszereemonie in Mala Recica, einem Vorort von Tetovo, statt. Bei dem Versuch der Behörden, die ersten Seminare zu unterbinden, die am 17. Februar 1995 in einem Privathaus stattfinden sollten, wurde ein Albaner von der mazedonischen Polizei erschossen, 26 Personen wurden verwundet. Viele Organisatoren der Initiative wurden verhaftet.

Vom 19. bis 21. Februar 1995 reiste der HKNM zu einem Dringlichkeitsbesuch nach Mazedonien, um die Spannungen im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen zu beruhigen. In einer öffentlichen Erklärung nach seinem Treffen mit Präsident Kiro Gligorov rief der HKNM zur Zurückhaltung und zum Dialog auf. Er gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass das Problem der Hochschulbildung in albanischer Sprache im Rahmen des neuen Gesetzes

über die Hochschulbildung gelöst werden könne. Obwohl Max van der Stoep bei der vorläufigen Beilegung der Spannungen eine entscheidende Rolle spielte, zeigte sich, dass die Frage des Zugangs von Minderheiten zur Hochschulbildung ein zentrales Thema der Tätigkeit des HKNM bleiben würde. Die mazedonischen Behörden entschieden, die Seminare an der UT komplett zu ignorieren. Der Unterricht wurde fortgesetzt, die Abschlüsse der Universität wurden jedoch im Land nicht anerkannt.

Die pädagogische Fakultät

Eine Konsequenz der starken Unterrepräsentanz der Albaner an den Hochschulen war ein zunehmender Mangel an albanischsprachigen Lehrern. Die Qualität des Unterrichts an Schulen, an denen Minderheitensprachen gesprochen wurden, nahm weiter ab, was die Chancen von Angehörigen einer Minderheit weiter verschlechterte, die Zulassungsprüfung für eine Universität zu bestehen. Der Hohe Kommissar sprach dieses Thema in einem Schreiben an den mazedonischen Außenminister vom 1. November 1993 an. Er verknüpfte es mit der Verbesserung des Zugangs zu weiterführenden Schulen für Albaner und fügte hinzu, dass dazu albanische Lehrer in ausreichender Zahl und dem Bedarf entsprechend ausgebildet werden müssen. Da die Regierung anfangs nur zögerlich reagierte, sprach der HKNM das Thema in seinem Schreiben an den Außenminister vom 8. April 1994 und noch einmal am 16. November 1994 mit der Feststellung, dass das Problem bislang nicht gelöst sei, erneut an. Die Regierung sah sich schließlich gezwungen, sich mit dem Thema zu befassen, zum Teil aufgrund des Beharrens der internationalen Gemeinschaft, vor allem aber, um den wachsenden Forderungen der albanischen Bevölkerung entgegenzukommen, die schon zur Gründung der UT geführt hatten. Im Februar 1995 starteten an der Pädagogischen Hochschule in Skopje Albanischkurse für Grundschullehrer. Da die Pädagogische Hochschule jedoch lediglich Lehrer für die ersten vier Grundschuljahre ausbildete, die albanische Gemeinschaft aber auch Lehrer für höhere Klassen und Gymnasien benötigte, befürwortete der HKNM in einem Schreiben an den Außenminister vom 28. April 1995 die Umwandlung der Pädagogischen Hochschule in eine pädagogische Fakultät, an der im Zuge eines vierjährigen Studiums auch Seminare in albanischer Sprache angeboten werden sollten. Er plädierte auch dafür, albanischsprachige Seminare an der neu gegründeten Pädagogischen Fakultät der Universität von Bitola einzuführen, wozu es jedoch niemals kam. Pläne der Regierung, eine pädagogische Fakultät mit Kursen in Minderheitensprachen einzurichten, stießen auf den starken Widerstand der mazedonischen wissenschaftlichen Gemeinde. Mazedonische Studenten protestierten gegen die Vorlesungen und boykottierten sie. Dies führte wiederum zu einer Radikalisierung der Albaner und zu wachsender Unterstützung für die UT. Um den Stillstand in dieser Frage zu durchbrechen,

wurde am 30. Januar 1997 ein neues Sondergesetz verabschiedet, das festlegte, in welchen Sprachen an der pädagogischen Fakultät in Skopje Vorlesungen gehalten werden sollten. Nachdem das Verfassungsgericht am 7. Mai 1997 bestätigt hatte, dass dieses Gesetz verfassungskonform war, wurde eine gänzlich neue pädagogische Fakultät in Skopje gegründet, an der auch Kurse in albanischer und türkischer Sprache angeboten wurden.

Das Gesetz über die Hochschulbildung

Eine umfassende Lösung des Problems der Hochschulbildung in albanischer Sprache erforderte eine gesetzliche Grundlage. Als Mazedonien unabhängig wurde, wichen die Gesetze über die Hochschulbildung, die es von Jugoslawien geerbt hatte, in mehrfacher Hinsicht von den internationalen Standards ab. Sie widersprachen auch der frisch verabschiedeten Verfassung. In seinem Schreiben vom 28. April 1995 empfahl der HKNM, ein neues Gesetz über die Hochschulbildung vorzubereiten. Als die mazedonischen Verantwortlichen Gespräche über dieses Thema mit dem Komitee für Hochschulbildung und Forschung des Europarats aufnahmen, entschied sich der Hohe Kommissar, diese Bemühungen nicht zu duplizieren. Allerdings zeigte er sich enttäuscht darüber, wie die Experten des Europarats an die Bestimmungen zur Sprachenfrage an Hochschulen herangingen. Er sah darin eine Gefahr für einen möglichen Kompromiss zur Lösung des Problems der albanischsprachigen Hochschulbildung. Am 30. März 1998 wandte er sich erneut an den mazedonischen Außenminister und wies die Regierung auf die einschlägigen internationalen Standards in Bezug auf den Sprachgebrauch an Hochschulen und die Gründung privater Hochschulen hin.

Die Wahlen in Mazedonien im Herbst 1998 und der Kosovokonflikt verdrängten das Thema. Erst Ende 1999 konnte es wieder angesprochen werden. Zu diesem Zeitpunkt hatte der HKNM bereits ein erstes Konzept für eine private Hochschule entwickelt, an der auch in albanischer Sprache unterrichtet werden sollte. Er konzentrierte seine Bemühungen daher darauf, einige Bestimmungen des Gesetzes auf sein neues Konzept „zuzuschneiden“. Schwerpunkte waren möglichst flexible Verfahren zur Gründung privater Bildungseinrichtungen, die Ausweitung des Gebrauchs von Minderheitensprachen an Hochschulen, der Verzicht auf Spracheinschränkungen an privaten Einrichtungen und nicht zuletzt die Möglichkeit, dass Studenten von der UT an die legal gegründeten Einrichtungen wechseln konnten. Der Europarat betrachtete seine Mission mit der Abgabe seiner Empfehlungen als beendet, doch der Hohe Kommissar suchte den Dialog mit den mazedonischen Behörden. In Begleitung seiner Experten besuchte er das Land vom 27. bis 29. Februar 2000 und versuchte die mit dem Gesetzentwurf beauftragte Kommission davon zu überzeugen, dass die internationalen Standards respektiert werden müssten und dass das neue Gesetz die Gründung neuer pri-

vater Hochschulen nicht blockieren dürfe. Am 18. April 2000 schrieb der Hohe Kommissar einen Brief an Premierminister Ljubčo Georgievski, in dem es um seinen Vorschlag ging, eine neue Privatuniversität zu gründen. Er betonte auch, dass es wichtig sei, die Diskussion über die empfindlichsten Punkte des neuen Gesetzentwurfs abzuschließen. Die Antwort vom 16. Mai 2000, die ihm der Bildungsminister im Namen der Regierung zukommen ließ, war das erste Anzeichen für einen möglichen Durchbruch. Vor diesem Hintergrund berief der Hohe Kommissar ein Treffen vom 29. bis 30. Mai 2000 in Wien ein, bei dem seine Experten den Gesetzentwurf mit der vom Bildungsminister angeführten mazedonischen Delegation diskutierten. Nach langwierigen Diskussionen wurde neben mehreren kleinen Problemen die entscheidende Frage der Sprachregelung endlich gelöst. Das Gesetz über die Hochschulbildung wurde schließlich am 25. Juli 2000 vom Parlament verabschiedet und trat am 11. August 2000 in Kraft. Der Hohe Kommissar kommentierte: „Das neue Gesetz würde keinen Schönheitswettbewerb gewinnen.“ Dennoch wurde es sowohl im Inland als auch international als Meilenstein auf dem Weg zur Sicherung der politischen Stabilität in Mazedonien angesehen. Die Furcht vor einer Verfassungsklage bewahrheitete sich nicht. Nachdem das Gesetz verabschiedet worden war, beruhigte sich die Lage, da alle Beteiligten sich darüber im Klaren waren, dass der HKNM bereits an der Umsetzung seiner Kompromissformel für eine neue Hochschuleinrichtung arbeitete.

Die Südosteuropa-Universität

Die Gründung der UT Ende 1994 hatte die gesamte Perspektive verändert, da andere, „moderate“ Ideen die Forderungen der Albaner nicht mehr erfüllen konnten. Außerdem waren die Erfahrungen mit der Gründung der Pädagogischen Fakultät in Bitola eher entmutigend. Sie hatten gezeigt, dass jeder noch so kleine Schritt und jedes Zugeständnis auf heftigen Widerstand seitens der überwiegend konservativen mazedonischen wissenschaftlichen Gemeinde stieß. Deswegen begann der HKNM bereits 1995 über ein konkretes Konzept nachzudenken. Um für die Verantwortlichen auf mazedonischer Seite akzeptabel zu sein, musste sie sich erstens im Einklang mit der mazedonischen Rechtsordnung befinden. Zweitens musste ihr Ziel die Integration von Minderheiten statt deren vollständige Segregation sein. Und schließlich sollten alle ethnischen Gruppen im Land davon profitieren. In seinem Schreiben an die mazedonischen Behörden vom 28. April 1995 schlug der HKNM vor, mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft eine mehrsprachige (Englisch, Mazedonisch, Albanisch) private Hochschule für öffentliche Verwaltung und Wirtschaft zu gründen. Nach seiner Vorstellung sollten alle Bevölkerungsgruppen davon profitieren und die Hochschule sollte eng mit den Universitäten in Skopje und Bitola zusammenarbeiten. Er gab seiner Hoff-

nung Ausdruck, dass sich internationale Geldgeber finden ließen, die dieses Ziel unterstützten. In seinem Antwortschreiben vom 30. Juni 1995 bekundete der Außenminister sein Interesse an dem Vorschlag des HKNM. Jedoch bestand er darauf, einer äußerst engen Interpretation der Verfassung zu folgen, die letztlich bedeutete, dass der Unterricht an mazedonischen Universitäten ausschließlich in mazedonischer Sprache abgehalten würde.

Der HKNM entschied sich daraufhin für einen etwas anderen Ansatz und setzte den vertraulichen Dialog mit den Behörden und Vertretern der albanischen Gemeinde fort, um Verständnis für einen politischen Kompromiss aufzubauen. Wichtig war des Weiteren, einen passenden Moment für die Präsentation eines solchen Vorschlags zu finden. Dieser Moment kam Ende 1998 nach den Parlamentswahlen im Oktober, bei denen eine neue Koalition an die Macht gekommen war. Am 6. November 1998 gab der Hohe Kommissar, was sehr ungewöhnlich war, eine öffentliche Erklärung zu mehreren interethnischen Fragen in Mazedonien ab. Die Erklärung war eigentlich eher eine Empfehlung und wurde sofort an sämtliche relevanten politischen Parteien in Mazedonien weitergeleitet. Der HKNM führte eine Reihe interethnischer Fragen an, die seiner Meinung nach in Mazedonien gelöst werden müssten, Priorität hatte jedoch eindeutig die Hochschulbildung in albanischer Sprache. Der HKNM empfahl die Gründung einer neuen Hochschule, um Lehrer an albanischen Grundschulen und weiterführenden Schulen fortzubilden. Sie sollte „Albanischsprachige staatliche Akademie zur Ausbildung von Lehrern für Grundschulen und weiterführende Schulen“ heißen und völlig unabhängig, aber mit der Universität Skopje über eine Kooperationsvereinbarung verbunden sein. Der zweite Teil der Empfehlungen des Hohen Kommissars betraf die Einrichtung einer dreisprachigen (Albanisch, Mazedonisch, Englisch) privaten Hochschule für öffentliche Verwaltung und Wirtschaft. Die Hochschule sollte Studenten aller ethnischen Gruppen offenstehen. Der Unterricht würde vorrangig auf Englisch stattfinden, um die internationale Ausrichtung der Universität zu unterstreichen. Jedoch würden auch Vorlesungen auf Mazedonisch und Albanisch notwendig sein, um den Studenten den bestmöglichen Zugang zum angebotenen Unterricht zu gewährleisten. Bei mehreren Besuchen in Mazedonien und Treffen mit Behörden- und Minderheitenvertretern versuchte der Hohe Kommissar, das entstandene günstige Klima dazu zu nutzen, seine Empfehlungen und ihre Umsetzung zu erörtern. So gut wie alle Parteien waren gewillt die Gespräche mit dem HKNM fortzusetzen, wenn auch unter gewissen Bedingungen. Jegliche Aussichten auf weitere Fortschritte wurden allerdings von der Kosovokrise beeinträchtigt.

Im Laufe der Zeit stellte sich heraus, dass der HKNM sich zwar auf den Dialog mit führenden Politikern und zu einem späteren Zeitpunkt auch auf die Beschaffung von Geldern würde konzentrieren müssen, dass er für das Projekt aber auch auf die Unterstützung externer Experten angewiesen war. Dies galt vor allem für die Frage, welche praktischen Schritte unternommen wer-

den müssten, um eine neue Hochschuleinrichtung zu gründen. Der Hohe Kommissar gab daher bei internationalen Experten eine Projektstudie zur Klärung der offenen Fragen sowie der Modalitäten und der finanziellen Konsequenzen des Projekts in Auftrag. Der Hohe Kommissar besuchte Mazedonien vom 17. bis 20. April 2000, um der Regierung und Vertretern der albanischen Gemeinde die wesentlichen Züge seines Vorschlags vorzustellen.³ Das vorgeschlagene Konzept beruhte auf seinen Empfehlungen vom November 1998, die jedoch weiterentwickelt und entsprechend den Informationen angepasst worden waren, die Bildungsexperten gesammelt hatten. Der HKNM schlug die Gründung einer privaten Hochschule vor, die aus zwei Bereichen bestehen sollte: Der erste sollte für die Ausbildung von Lehrern für die höheren Grundschulklassen und für weiterführende Schulen zuständig sein. Der zweite Bereich sollte ein Studium anbieten, das die Absolventen für wichtige Positionen in der Unternehmensführung und in der öffentlichen Verwaltung qualifiziert. Statt zweier Institutionen, wie im November 1998 vorgeschlagen, empfahl der HKNM nun, diese zu einer einzigen Hochschule zu verschmelzen.

Die offizielle Antwort der Regierung traf am 16. Mai 2000 in Form eines Schreibens des Bildungsministers beim HKNM ein. Die wesentlichen Streitpunkte waren die Struktur der neuen Einrichtung, ihr Name und das Problem der UT-Absolventen. Der Bildungsminister war offenkundig darauf bedacht, keinen Präzedenzfall zu schaffen, der sich in Zukunft wiederholen könnte. Er widersprach der Lösung, die der Hohe Kommissar in Bezug auf die Absolventen der „illegalen Bildungseinrichtung in Tetovo“ vorgeschlagen hatte, und beschrieb sie als „juristisch leider nur schwer aufrechtzuerhalten“.⁴ Die Albaner bestanden ihrerseits darauf, dass möglichst viele Fakultäten eingerichtet werden sollten und dass die Einrichtung als „Universität“ bezeichnet wird. Auf beiden Seiten gab es zahlreiche Gegner. Starker Widerstand kam aus der mazedonischen wissenschaftlichen Gemeinde, vor allem von der Mazedonischen Akademie der Wissenschaften und Künste (MANU), einer der konservativsten und nationalistischsten Institutionen des Landes, aber auch von einigen Professoren der Universitäten in Skopje und Bitola. Sie verteidigten die dominante Stellung der mazedonischen Sprache innerhalb des Staates und argumentierten, dass eine Umsetzung des Vorschlags des HKNM die Grundlagen des Staates untergraben würde. Der Widerstand von albanischer Seite war sogar noch stärker, insbesondere angesichts der Tatsache, dass nun, da die Universität in Tetovo nun schon seit so vielen Jahren existierte, jegliches Abweichen von dem Ziel, der offiziellen Anerkennung der UT, als Verrat ausgelegt werden könnte. Dennoch gelang es dem HKNM,

3 HCNM Office, Feasibility Study on the Albanian Language Higher Education in Macedonia, Report Prepared by Prof. Jan de Groof, Dr Dennis Farrington and Mr Andreas Kleiser, April 2000.

4 Letter from the Minister of Education Gale Galev, 16. Mai 2000, S. 4 (dieses und alle weiteren Zitate an fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

die Zustimmung der regierenden mazedonischen und albanischen Parteien zu gewinnen.

Der nächste Schritt, den vor allem potenzielle internationale Geldgeber verlangten, bestand darin, dass der HKNM die Experten bat, einen Business-Plan zu erarbeiten, der im November 2000 fertiggestellt wurde.⁵ Der Plan sah vor, dass die neue Einrichtung aus fünf Fakultäten bestehen sollte: einer juristischen Fakultät, einer Fakultät für Betriebswirtschaft, einer Fakultät für öffentliche Verwaltung, einer Fakultät für Kommunikationswissenschaft und -technologie und einer Fakultät für Lehrerbildung. Hinzu kommen sollten zwei Zentren: ein Sprachenzentrum und ein Computerzentrum. Die Lehre sollte in albanischer Sprache erfolgen, aber auch Seminare einschließen, die auf Mazedonisch und in anderen europäischen Sprachen (vorzugsweise Englisch) abgehalten werden. Die Einrichtung sollte die vielfältige und flexible Verwendung unterschiedlicher Sprachen in allen ihren Aktivitäten fördern. Es war geplant, dass die Studenten mindestens ein Drittel ihrer Semesterarbeiten auf Englisch anfertigen. Der Geschäftsplan ging davon aus, dass sich die Kosten für die notwendige Infrastruktur und die Ausstattung, das Anfangskapital und weitere Investitionen (Kapitalausstattung) auf rund 25 Millionen Euro belaufen würden. Die laufenden Kosten der Universität sollten – abgesehen von den Kosten für die internationalen Mitarbeiter, die anfangs von internationalen Gebern finanziert werden sollten – weitgehend von Studiengebühren gedeckt werden. Die Experten schlugen auch vor, die neue Einrichtung „Südosteuropa-Universität“ zu nennen (*South East European University*, auch als *SEE University/SEEU* bezeichnet). Seit Beginn des Projekts wird die Einrichtung von der einheimischen Bevölkerung jedoch „Van-der-Stoel-Universität“ genannt. Max van der Stoel wurde auch zum Vorsitzenden des Beirats der Universität ernannt, der die Verantwortung für die Implementierung des Projekts übernahm. Der Bau des neuen Universitätscampus begann am 11. Februar 2001 in Tetovo. Neben anfänglichen Verzögerungen aufgrund bürokratischer Hindernisse und Verfahren wurde die Umsetzung des Projekts auch durch den Ausbruch von Gewalt in Mazedonien behindert. Die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Region Tetovo fanden ihren Höhepunkt im Juli und August 2001. Zweimal mussten die Bauarbeiten unterbrochen und die Arbeiter nach Hause geschickt werden, nachdem die Baustelle von albanischen Rebellen beschossen worden war. Anfeindungen von Seiten der UT-Leitung und deren enge Beziehungen zu den albanischen Rebellen erweckten sogar den Verdacht, es habe sich um gezielte Sabotageakte gehandelt, vor allem, da einige Angehörige der UT-Leitung sich mittlerweile höchst aggressiv gebärdeten und sogar davon sprachen, die Einrichtungen der Südosteuropa-Universität für die Bedürfnisse der UT-Studenten zu „übernehmen“.

5 HCNM Office, SEE University Project, Business Plan (Options Analysis, System Design, Financial Evaluation, Implementation Scenario), Den Haag, 23. November 2000.

Parallel zu den technischen Vorbereitungen für die Umsetzung des Projekts setzte der HKNM seine Bemühungen zur Mittelbeschaffung fort, indem er sich mit Vertretern potenzieller Spender in Skopje traf und Schreiben an mehrere Hauptstädte sandte. Zwar wurden einige allgemein gehaltene Versprechen abgegeben, was konkrete Zusagen anging, war das Budget des Projekts jedoch bei weitem noch nicht gedeckt. Der entscheidende Moment für seine Bemühungen war der Ausbruch der Gewalt in Mazedonien im Frühjahr 2001. Als die die Situation in Mazedonien weltweit in die Schlagzeilen geriet, flossen die Gelder wesentlich schneller, da die Geldgeber die Wichtigkeit interethnischer Beziehungen für die Stabilität Mazedoniens und der gesamten Region nun allmählich zu begreifen begannen. In relativ kurzer Zeit kamen mehr als 90 Prozent des im Business-Plan vorgesehenen Budgets zusammen.

Die Südosteuropa-Universität wurde am 20. November 2001 offiziell eingeweiht. Entgegen den Erwartungen des HKNM schrieben sich bei der ersten Immatrikulation nur sehr wenige Studenten ein, deren Muttersprache nicht Albanisch war. Von den 923 eingeschriebenen Studenten machten ethnische Albaner (867) die große Mehrheit aus. Hinzu kamen 43 Türken, ein Bosnier, ein Rom und nur elf Mazedonier. Die Unruhen im Raum Tetovo zur Zeit der Immatrikulation schreckten sicher viele Bewerber ab, vor allem jene nichtalbanischer Ethnizität, die sich in einer vorwiegend albanischen Umgebung nun nicht mehr völlig sicher fühlen konnten. Zudem wurde die Südosteuropa-Universität von vielen als eine rein „albanische Universität“ wahrgenommen. Die Gewalt in Mazedonien stellte zweifellos zusätzliche Risiken für die Südosteuropa-Universität dar, was ihre mühsamen Anstrengungen untergrub, ein kulturell offenes, multilinguales und international ausgerichtetes Umfeld für ihre Studenten und Mitarbeiter zu gewährleisten. Im Laufe der Zeit änderte sich die Lage jedoch, und die Zahl der nichtalbanischen Studenten pendelte sich bald bei rund 25 Prozent ein.

Nach ihrem schwierigen Start im Jahr 2001 wurde die Südosteuropa-Universität bald im In- und Ausland als multiethnische Institution mit einem soliden wissenschaftlichen Fächerspektrum anerkannt. Die *European University Association* (EUA) unterstrich, dass „die SEEU eindeutig eine Universität ist, die Vorbildcharakter für Mazedonien und die gesamte Region hat“.⁶ Dies entsprach auch der Bewertung durch die OECD: „Insbesondere hat die SEEU ihr erklärtes Ziel, einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems der albanischen Sprache in der Hochschulbildung zu leisten, nicht nur erfüllt, sondern übertroffen.“⁷ Dieser Erfolg wurde auch von einheimischen Experten anerkannt, die vor allem betonten, dass die Südosteuropa-Universität Stereotype „zerstöre“. Indem sie das Problem aus dem Schatten der Politik herausgeholt

6 European University Association Institutional Evaluation Programme, South East European University in Tetovo Evaluation Report, Februar 2005.

7 OECD, Improving Access and Opportunities for Under-Represented Groups in Higher Education in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, März 2004, S. 11.

habe, habe sie das Problem der Hochschulbildung für Albaner in Mazedonien gelöst und zur Lockerung der bestehenden Spannungen beigetragen.⁸

Die Krise von 2001

Nach dem Ausbruch der Gewalt in Mazedonien ernannte der rumänische OSZE-Vorsitz Ende März 2001 den US-Diplomaten Botschafter Robert Frowick zum Sonderbeauftragten mit dem Mandat, „die Bemühungen der einheimischen Politiker zur Intensivierung des auf Reformen abzielenden politischen Dialogs aktiv zu unterstützen“. Angesichts des Engagements des Hohen Kommissars in Mazedonien war dies ein Beschluss, der viele Beobachter völlig überraschte. Max van der Stoel beschränkte seine Kontakte zu den politischen Parteien vor diesem Hintergrund fast ausschließlich auf das Thema Hochschulbildung. Botschafter Frowicks Herangehensweise und Taktik erwiesen sich jedoch als höchst umstritten, vor allem angesichts der sensiblen Natur des Problems. Seine Mission fand am 22. Mai ein vorzeitiges Ende, als er in Prizren (Kosovo) ein Geheimgespräch zwischen führenden albanischen Politikern und Vertretern der Rebellen organisierte. Sie unterzeichneten eine Erklärung, die mehrere Forderungen an die mazedonische Regierung enthielt. Dies führte zu einem Aufruhr in Mazedonien. Die öffentliche Meinung war vor allem darüber empört, dass das Abkommen von einem Vertreter der internationalen Gemeinschaft vermittelt worden war. Das Herstellen direkter Kontakte zu Personen, die in der Öffentlichkeit als „Terroristen“ galten, trug zu dem allgemeinen Verdacht bei, es gäbe eine „Verschwörung“, die von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werde. Botschafter Frowick wurde daraufhin „zu Gesprächen“ mit dem OSZE-Vorsitz zurückgerufen und kehrte nicht nach Skopje zurück. Statt den Konflikt einer Lösung näher zu bringen, hatte er lediglich zu seiner Eskalation beigetragen und gleichzeitig das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der OSZE in Mazedonien sowie ihre Fähigkeit, in Zukunft zu Friedensverhandlungen beizutragen, untergraben. Die OSZE, die zehn Jahre lang zu den internationalen Akteuren in Mazedonien gehört hatte, fand sich in einer fast vollständig marginalisierten Rolle wieder. Ihre Fähigkeit, direkt zu Friedensverhandlungen beizutragen, hatte sich erheblich verringert. Die Vermittlungsversuche wurden von Abgesandten der EU und der USA übernommen, die im Juni 2001 ernannt wurden. Max van der Stoel, der sich gerade vom Posten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zurückgezogen hatte, wurde am 1. Juli 2001 zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Mazedonien ernannt. Dies war ein Versuch, die Stellung der Organisation zu retten, indem man auf das langjährige Engagement des HKNM in Mazedonien setzte. Van der Stoel nahm an den Verhandlungen in Skopje und später auch in Ohrid teil und seine „diskrete Rolle als Moderator und Ratge-

8 Vgl. Interview mit Dr. Zoran Matevski, Svedok, Mai 2003.

ber bei den von internationaler Seite geförderten Gesprächen wurde von den Vertretern der EU und USA gewürdigt⁹. Dennoch spielte die OSZE bei diesen Verhandlungen keine zentrale Rolle.

2001 erfolgte eine grundlegende Veränderung in der Konfliktverhütungsstrategie der internationalen Gemeinschaft. Dies betraf nicht nur die Intensität ihrer Mitwirkung, sondern auch die entsprechenden Mechanismen und Instrumente sowie die wichtigsten beteiligten Akteure. Obwohl das Ohrider Rahmenabkommen eine gewisse Funktion für die OSZE bei der Implementierung des Abkommens vorsah, konnte der HKNM nicht mehr dieselbe Rolle spielen wie in den frühen Jahren der mazedonischen Unabhängigkeit.

Schlussfolgerungen

Natürlich ist es so gut wie unmöglich, den Erfolg des HKNM in Mazedonien zu messen. Doch zweifellos können Verbindungen zwischen den Besuchen und Empfehlungen des HKNM und sich anschließenden bestimmten politischen Veränderungen festgestellt werden. Dank seines Einsatzes zeigte die mazedonische Regierung die Bereitschaft, einigen der albanischen Forderungen entgegenzukommen und damit die Spannungen im Land zu mildern. Während sich der Hohe Kommissar zu Beginn seines Engagements in Mazedonien mit einer großen Bandbreite an Themen beschäftigt hatte, beherrschte die Frage der Hochschulbildung in albanischer Sprache seine Agenda in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre völlig. Einerseits war der HKNM von den ungenügenden Fortschritten bei der Umsetzung verschiedener Aspekte von Minderheitenrechten und der – zumindest bis 2001 – lauwarmer Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft für Konfliktverhütungsmaßnahmen in Mazedonien entmutigt. Andererseits hielt er die Lösung des Problems der Hochschulbildung in albanischer Sprache für eine Voraussetzung für Fortschritte in Bezug auf andere Aspekte der Minderheitenrechte in Mazedonien. Sobald dieses Problem gelöst wäre, würde es auch wesentlich leichter sein, sich anderen Themen zuzuwenden. Diese Erwartung wurde jedoch von den nachfolgenden Entwicklungen in Mazedonien überholt.

Das Engagement des Hohen Kommissars in Mazedonien zeigt, dass mehr dazu gehört, ein Instrument der Konfliktverhütung zu sein, als lediglich ein paar diplomatische Demarchen vorzubringen, Empfehlungen auszusprechen und Dialoge zu fördern. Es zeigt, wie komplex Bemühungen im Bereich der Konfliktprävention sein können und was es alles zu berücksichtigen gilt, um zu einer Lösung zu gelangen. Außer einem kontinuierlichen Dialog mit einheimischen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft benötigt man Geduld, Beharrlichkeit, Flexibilität, die Fähigkeit, schnell zu reagieren, juristischen Sachverstand einzusetzen und manchmal sogar Gelder aufzutreiben.

9 Farimah Daftary, Conflict Resolution in FYR Macedonia: Powersharing or the „civic approach“?, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 291-312, hier: S. 309.

Das Beispiel Mazedonien zeigt, dass es bei der Konfliktverhütung oftmals notwendig ist, konkrete Projekte in die Wege zu leiten, mit deren Hilfe potenzielle Krisen gebannt werden können.