

Alice Ackermann

Die Republik Mazedonien und die OSZE

Präventive Diplomatie in der Praxis

Seit der Unterzeichnung der Charta von Paris im Jahre 1990 hat sich die OSZE zunehmend mit Konfliktverhütung und Konfliktmanagement in Europa befaßt. Obwohl Konfliktverhütung und Krisenmanagement relativ neue Aufgaben für die OSZE waren, haben sie aufgrund der zahlreichen ethnischen und lokalen Spannungen, die nach dem Ende des Kalten Krieges in Mittel- und Osteuropa sowie in der früheren Sowjetunion auftraten, große Bedeutung gewonnen. Es überrascht daher auch nicht, daß es seit den frühen neunziger Jahren zu einer erheblichen Ausweitung von OSZE-Langzeitmissionen gekommen ist, die in so unterschiedliche Länder wie die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und deren Regionen Kosovo, Vojvodina und Sandschak, die Republik Mazedonien, Bosnien, Kroatien, Estland, Lettland, Tadschikistan, Georgien und Moldau entsandt wurden.

Die Republik Mazedonien kann bislang als ein relativ erfolgreiches Beispiel für die Bemühungen der OSZE um Konfliktverhütung angesehen werden. Darüber hinaus hat sich Mazedonien zum Testfall für gemeinsame vorbeugende Maßnahmen von OSZE und Vereinten Nationen entwickelt. Im Herzen des Balkans gelegen, hat das kleine Mazedonien - mit nur ca. zwei Millionen Einwohnern - sowohl erhebliche ethnische Spannungen zwischen den slawischen Mazedoniern und ethnischen Albanern als auch Konflikte mit seinen Nachbarn Serbien und Griechenland. Obwohl der griechisch-mazedonische Streit im Oktober 1995 beigelegt wurde und sich die Beziehungen zu Serbien seit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens und des mazedonisch-serbischen Übereinkommens von 1996 zu normalisieren beginnen, ist es durchaus wahrscheinlich, daß Mazedoniens ethnische Konflikte, obgleich nicht gewaltsam ausgetragen, noch längere Zeit virulent bleiben werden.

Die ethnischen Albaner, die 22,9 Prozent (443.000 Personen) der Gesamtbevölkerung Mazedoniens ausmachen, das darüber hinaus noch vier weitere kleinere ethnische Minderheiten beheimatet, haben vier Hauptforderungen erhoben: 1. die verfassungsmäßige Anerkennung als Nation; 2. die Anerkennung des Albanischen als zweite Amtssprache in Mazedonien; 3. eine größere Repräsentanz in Armee, Polizei, im Justizwesen und in der höheren Verwaltung; 4. das Recht auf eine albanischsprachige Universität. Diese Forderungen führen immer wieder zu Protesten ethnischer Albaner, insbe-

sondere weil sich die mazedonische Regierung der Forderung nach der Einrichtung einer albanischen Universität bisher widersetzt. Sie fürchtet, daß diese einen Aufschrei nationalistischer Kreise in Mazedonien auslösen, zu parallelen Strukturen führen und die wachsende Polarisierung zwischen ethnischen Albanern und slawischen Mazedoniern noch vertiefen würde.¹

Mazedoniens Verhältnis zur OSZE, obgleich in der Vergangenheit Quelle mancher Frustrationen, kann als einzigartig gelten. Obwohl Mazedonien offiziell erst im Oktober 1995 als Teilnehmerstaat in die OSZE aufgenommen wurde, war die OSZE unter den ersten der internationalen Organisationen, die in dem Land eine präventive Mission einrichteten, und das trotz des griechischen Widerstandes gegen eine mazedonische OSZE-Teilnahme. Ein Kompromiß vom April 1993, als Mazedonien unter dem etwas umständlichen Namen "ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien" in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde, ebnete auch ihren Weg in die OSZE, wenn auch zunächst nur als Beobachter.

Die OSZE-Langzeitmission in Skopje, die im Herbst 1992 eingerichtet wurde, ging auf eine Initiative der Bush-Administration im Gefolge des Kriegsausbruchs in Bosnien-Herzegowina zurück. Sie hatte das ausdrückliche Mandat, ein mögliches Übergreifen des jugoslawischen Krieges auf Mazedonien durch Überwachung der Grenzen zu Serbien und Albanien sowie der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Lande selbst zu verhindern. Nicht zufällig kamen die ersten drei Missionsleiter aus den USA, sollte dies doch Washingtons Engagement für Konfliktverhütung und Stabilität in der Region unterstreichen.

Auch dem Präsidenten Mazedoniens, Kiro Gligorov, einem gemäßigten und pragmatischen Führer, der klug genug war, nicht auf die nationalistische Karte zu setzen, muß die Bemühung um ein frühes internationales Engagement als Verdienst angerechnet werden. Dies schließt die Vereinten Nationen ein, die Anfang 1993 eine 1.000 Mann starke Präventions-Truppe aus skandinavischen und amerikanischen Blauhelmen stationierten - eine weitere Säule der Prävention, die noch zur OSZE hinzukam.²

¹ Vgl. Alice Ackermann, The Former Yugoslav Republic of Macedonia: A Relatively Successful Case of Conflict Prevention in Europe, in: Security Dialogue 27/1996, S. 409-424.

² Ausführlicher in: Alice Ackermann/Antonio Pala, From Peacekeeping to Preventive Deployment: A Study of the United Nations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: European Security 5/1996, S. 83-97.

Die OSZE als unverzichtbares Element Mazedoniens "europäischer Option"

Die Bedeutsamkeit, zu Europa zu gehören, ist ein stets wiederkehrendes Leitmotiv in allen offiziellen Stellungnahmen der mazedonischen Außenpolitik. Es beinhaltet die Mitgliedschaft in allen wichtigen europäischen Institutionen. Die OSZE war unter den ersten internationalen Organisationen, in denen das nunmehr unabhängige Mazedonien die Mitgliedschaft beantragte. Aber der Prozeß der Aufnahme wurde zu einer frustrierenden Erfahrung. Ab Januar 1992 begann Mazedonien zahlreiche - letztlich etwa 20 - Aufnahmeanträge zu stellen. Jedoch wurden die Erwägungen einer Mitgliedschaft jedes Mal durch die Europäische Union abgeblockt, in der Griechenland seinen Einfluß nutzte, um den Prozeß zu unterbinden.

Erst als Mazedonien in die VN aufgenommen wurde, erhielt es auch in der OSZE Beobachterstatus. Allerdings wurde Mazedonien nur der Status als stiller Beobachter zuerkannt, d.h., die mazedonische Delegation durfte keinerlei Kommentare abgeben. Es war Albanien, das aufgrund der seinerzeit gespannten Beziehungen zwischen den beiden Staaten auf dem Status des stillen Beobachters für Mazedonien bestand. Diese Forderung stellte den albanischen Versuch dar, Mazedoniens OSZE-Teilnahme an Verbesserungen der Behandlung seiner albanischen Minderheit zu binden. Außerdem war auch Albanien zunächst stiller Beobachter gewesen. Erst im Juni 1994 wurde Mazedoniens Status als stiller Beobachter aufgehoben und in einen regulären Beobachterstatus umgewandelt.³

Obwohl die Umstände, unter denen die Republik Mazedonien der OSZE beitrug - erst als Beobachter, dann als regulärer Teilnehmerstaat - nicht die glücklichsten waren, ist die Teilnahme an der OSZE für die mazedonische Außenpolitik von zentraler Bedeutung, schon wegen der Anziehungskraft, die ihr die mazedonische Führung für Mazedoniens Einbindung in Europas politische und Sicherheitsstrukturen beimißt. Seit Mazedoniens Unabhängigkeit im September 1992 steht die "europäische Option" ganz oben auf der Liste von Skopjes außenpolitischen Zielen, was Präsident Gligorov und Ministerpräsident Branko Crvenkovski veranlaßt hat, über die OSZE hinaus enge politische und wirtschaftliche Kontakte zu verschiedenen europäischen Organisationen wie dem NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden", dem Europarat, der Europäischen Union und der Zentral-europäischen Initiative zu suchen.

Die Mitgliedschaft in diesen Organisationen wäre für Mazedonien in vieler Hinsicht von Vorteil. Erstens ist die politische Führung davon überzeugt, daß der Übergang zur Demokratie und der wirtschaftliche Reformprozeß durch die Integration mit Europa erleichtert würden. Zweitens herrscht

³ OSZE-Quelle, telefonisches Interview der Autorin am 4. April 1997.

weithin der Eindruck vor, daß die Teilnahme an der OSZE und am NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" den notwendigen institutionellen Rahmen bietet, um Mazedonien Sicherheit und dauerhafte regionale Stabilität zu garantieren.⁴ Und drittens hofft die mazedonische Führung, daß die Anbindung an Europa zu einer "europäischeren" Perspektive und Identität führen wird und so rechtzeitig ein Gegengewicht zu einer nationalistischen mazedonischen Identität entsteht. Sogar die Führung der ethnischen Albaner in Mazedonien betont die Notwendigkeit der Anlehnung an Europa wegen dessen pluralistischer Strukturen und Werte sowie der Bedeutung, die dem Schutz von Minderheitenrechten beigemessen wird.⁵

Zwei Hauptmechanismen der präventiven Diplomatie der OSZE

Die OSZE hat ihre präventiven Maßnahmen in der Republik Mazedonien in Form zweier Mechanismen durchgeführt: durch die Einrichtung einer Spillover-Mission in der Hauptstadt Skopje und über das Büro des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Darüber hinaus leistete das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wichtige Hilfe bei der Volkszählung und den Wahlen im Jahr 1994.

Der Beschluß, in Mazedonien eine OSZE-Mission einzurichten, wurde am 18. September 1992 auf einer Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) gefaßt. Dem war am 14. August ein Beschluß des AHB vorausgegangen, Mitte September eine Erkundungsmission nach Mazedonien zu entsenden, die die Bedingungen im Land untersuchen und die Bereitschaft der mazedonischen Regierung, die Spillover-Mission zuzulassen, in Erfahrung bringen sollte. Die Delegation traf mit Präsident Gligorov und anderen Regierungsmitgliedern zusammen, suchte aber auch den Kontakt zu Repräsentanten der ethnischen Albaner, wie z.B. Nevzat Halili, der damals Vorsitzender der Partei der Demokratischen Prosperität (PDP) war. Darüber hinaus besuchte die Mission verschiedene Grenzübergänge nach Serbien, Albanien und Bulgarien, um einen besseren Einblick in die möglichen Bedrohungen Mazedoniens durch seine Nachbarn, insbesondere Serbien, zu gewinnen sowie den destabilisierenden Einfluß des Krieges im Norden auf die wirtschaftliche Situation des Landes besser beurteilen zu können.

⁴ Interview der Autorin mit einem Beamten des mazedonischen Außenministeriums am 15. März 1996 in Skopje.

⁵ Interviews der Autorin mit dem albanischen Abgeordneten Sami Ibrahimim im Juni 1996 in Skopje und dem Vorsitzenden der ethnischen albanischen Partei (PPDsh), Arbën Xhaferi, im März 1996 in Tetovo.

Der Bericht der Delegation für den Amtierenden Vorsitzenden betonte, daß "die Regierungsverantwortlichen die KSZE-Mission gern empfangen und bei der möglichst raschen Aufnahme der Beobachtertätigkeit der Spillover-Mission vorbehaltlos kooperieren wollen". Der Bericht gab auch die Befürchtungen der mazedonischen politischen Führung hinsichtlich eines ausgeweiteten Balkankrieges wieder und nannte eine Reihe möglicher Auslöser von Gewalt: 1. die Unterbindung der mazedonischen Ölversorgung durch Griechenland, die politisch und wirtschaftlich destabilisierend wirke; 2. der Zustrom von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina; 3. ein möglicher Ausbruch von Gewalt im Kosovo; 4. das Fehlen einer angemessenen Verteidigungsfähigkeit, das es unmöglich mache, die 240 Kilometer lange Grenze zu Serbien wirksam zu überwachen; und 5. wachsende innenpolitische Unruhe wegen der Forderungen der ethnischen Albaner. Abschließend empfahl der Bericht die Einrichtung der Mission wegen "eines tatsächlichen Risikos des Übergreifens des Jugoslawien-Konflikts" und schlug vor, daß sie Überwachungsaufgaben entlang Mazedoniens Grenze zu Serbien, einschließlich des Kosovo, übernehmen solle.⁶

Kurz nach der 16. Sitzung des AHB wurde vereinbart, eine Langzeitmission mit Hauptsitz in Skopje einzurichten; hinzu kamen Außenstellen in Tetovo, einer vorwiegend von Albanern bewohnten Stadt nahe der Grenze zum Kosovo, und in Kumanovo, einer Stadt in der Nähe der serbischen Grenze. Botschafter Robert Frowick aus den USA, der jetzt die Bosnien-Mission leitet, wurde zum Missionsleiter ernannt. Er kam Ende September nach Skopje, wo er mit der mazedonischen Regierung die sogenannten "Articles of Understanding" aushandelte. Sie wurden am 5. November 1992 unterzeichnet und enthielten Bestimmungen, die die diplomatischen Beziehungen zwischen Mazedonien und der OSZE regelten. Die mazedonische Regierung sagte darin außerdem zu, mit der OSZE-Mission zusammenzuarbeiten und alle Informationen, die zur Unterstützung der Mission bei der Durchführung ihres Mandats benötigt würden, zur Verfügung zu stellen. Um den umstrittenen Namen Mazedonien zu vermeiden, gegen den die griechische Regierung Einwände erhob, weil er ausschließlich eine Region in Nord-Griechenland bezeichne, wurde die Mission Spillover-Überwachungsmission für Skopje genannt.⁷

Mit ihrer relativ kleinen Besatzung von sechs bis acht Personen arbeitet die Mission auf zwei Ebenen: auf einer formalen, offiziellen Ebene mit häufigen

⁶ Vgl. CSCE, Secretariat, CSCE Spillover Mission to Skopje, in: CSCE Communication No. 282, Prag, 16. September 1992.

⁷ Interview mit General George Blais, Stellvertretender Missionsleiter der OSZE-Spillover Mission für Skopje, am 4. Mai 1995 in Skopje. Siehe außerdem: Blais, Experiences with CSCE Monitoring in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: Jürgen Altmann *et al.* (Hrsg.), *Verification After the Cold War: Broadening the Process*, Amsterdam 1994, S. 302.

Kontakten zur mazedonischen politischen Elite, zu Partei- und religiösen Führern sowie verschiedenen politischen Organisationen. Die Missionsmitglieder nutzen aber auch inoffizielle Kontakte, z.B. zu Journalisten, Gewerkschaftsfunktionären und der ortsansässigen Bevölkerung, um die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen oder aufkommende Probleme in den Grenzgebieten Mazedoniens zu beobachten, die zu gewaltförmigen Auseinandersetzungen führen könnten. Tatsächlich hängt die OSZE-Mission nicht ausschließlich von Regierungsquellen ab, sondern greift auch auf diese informellen Kanäle zurück, um bei der Frühwarnung und Prävention effektiv handeln zu können.

Als Teil ihrer Beobachtungsverantwortlichkeiten haben sich die Mitglieder der OSZE-Mission im Laufe der Zeit vielen verschiedenen Aufgaben zugewandt, darunter der Lage im Kosovo, allen Vorfällen, die ethnische Beziehungen betreffen, der Auswirkung von Flüchtlingsströmen, Grenzsicherheit und dem Grad politischer und wirtschaftlicher Stabilität im Lande. Ethnische Spannungen nahmen einen großen Teil der Aufmerksamkeit der OSZE-Mission in Anspruch. So untersuchte sie beispielsweise den Tod eines ethnischen Albaners, der bei der Eröffnungszeremonie der albanischen Universität in Tetovo, die von der mazedonischen Regierung als illegal betrachtet wurde, von Polizeikräften getötet worden war. Auch regelmäßige Besuche in Grenzstädten und -dörfern zu Albanien und Serbien machten einen wichtigen Bestandteil der Beobachtung potentieller Bedrohungsquellen des um seine Existenz ringenden Landes aus. Darüber hinaus war die Mission - mit Unterstützung des BDIMR - mit der höchst umstrittenen Volkszählung im Sommer 1994 sowie mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen einige Monate später befaßt. Zur Zeit setzt die Mission die Beobachtung der wachsenden Unruhe im albanischen Teil der Bevölkerung über die Weigerung der Regierung, eine albanischsprachige Universität zuzulassen, sowie anderer Fragen in Zusammenhang mit interethnischen Beziehungen fort.

Das Büro des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten ist ein weiterer entscheidend wichtiger Mechanismus, über den die OSZE ihre Frühwarn- und Präventionsfähigkeiten einsetzt. Das Amt des HKNM wurde auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 aufgrund einer holländischen Initiative ins Leben gerufen und sah vor, daß der HKNM für Frühwarnung und Frühmaßnahmen zuständig sein sollte. Das Mandat des HKNM ließ jedoch offen, wie präventive Diplomatie umgesetzt werden sollte. So blieb es dem ersten Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, überlassen, das Mandat mit Leben zu füllen. Er tat dies durch regelmäßige Erkundungsmissionen in die Republik Mazedonien, wo er mit Regierungsangehörigen und Beamten ebenso zusammentraf wie mit Führern verschiedener ethnischer Gruppen und Parteien, sowie durch seine

Vermittlungsbemühungen in ethnisch bedingten Streitfragen wie z.B. Voraussetzungen für die Staatsangehörigkeit, Fernseh- und Radioprogramme für ethnische Albaner und andere ethnische Gruppen, die Repräsentanz von Albanern in bestimmten Berufen sowie Bildungs- und Sprachangelegenheiten. Zwischen 1993 und 1995 - einer äußerst schwierigen Phase für Mazedonien - kam van der Stoel zu elf Erkundungsmissionen nach Mazedonien. Er besuchte Skopje und weitere Städte im Westen Mazedoniens, wo der größte Teil der albanischen Bevölkerung lebt. Im Anschluß an die jeweiligen Besuche gab er Empfehlungen an die mazedonische Regierung, die dazu dienen sollten, die interethnischen Beziehungen positiv zu beeinflussen.

Im einzelnen hat sich Botschafter van der Stoel bei einer Reihe von Streitpunkten in Sprach- und Bildungsfragen als Vermittler um Lösungen bemüht. Hier ist z.B. die Kontroverse um die Universität in Tetovo zu nennen, die die Albaner als äußerst wichtig für den Erhalt ihrer kulturellen Identität betrachten. Van der Stoel hat mehrfach die Motive der Regierung, eine albanischsprachige Universität abzulehnen, in Frage gestellt und mehrere alternative Lösungen vorgeschlagen, von denen er glaubte, daß sie die Spannungen mindern könnten, z.B. die Einrichtung einer dreisprachigen (Englisch, Mazedonisch, Albanisch) Hochschule für öffentliche Verwaltung und Wirtschaft.

Im März 1997 hatte sich der HKNM der OSZE mit diversen innenpolitischen und regionalen Krisen auseinanderzusetzen. Diese waren durch Studentenproteste gegen die Entscheidung der Regierung, Albanisch als Unterrichtssprache am Pädagogischen Institut in Skopje zuzulassen, sowie durch verfassungswidrige Maßnahmen einiger albanischer Bürgermeister zur Kompetenzausweitung von Gemeinden, in denen ethnische Albaner die Mehrheit bilden, und die Unruhen in Albanien ausgelöst worden. Die Studentenproteste sind inzwischen verebbt; interethnische Spannungen bestehen jedoch fort, da einige albanische Parteiführer, die Parteien vertreten, die nicht an der Regierungskoalition beteiligt sind, darauf bestehen, daß die Tetovo-Universität legalisiert wird und daß das Selbstverwaltungsrecht großzügiger ausgelegt werden müsse.

Schlußfolgerungen

Mazedonien ist nicht nur stolz darauf, der OSZE und anderen europäischen Institutionen anzugehören. Es beteiligt sich auch aktiv an der Suche nach einem umfassenderen politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Konzept für den südlichen Balkan. Mazedoniens OSZE-Delegation in Wien hat den Vorschlag gemacht, die Spillover-Mission für Skopje in eine OSZE-

Mission für den südlichen Balkan umzuwandeln. Das Ziel dieser Initiative ist, daß eine solche Mission die Bemühungen um Wirtschaftskooperation, regionale Sicherheit und Minderheitenfragen zwischen mehreren Balkanstaaten koordinieren könnte. Bislang hat die mazedonische Initiative allerdings nicht viel Unterstützung von den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten aus der Region erfahren.

Während die öffentliche Meinung beginnt, die Berechtigung für eine weitere Verlängerung des Mandats der Spillover-Mission über den 30. Juni 1997 hinaus in Frage zu stellen, jetzt, da der Bosnien-Krieg beendet ist und erhebliche Verbesserungen in den Beziehungen Mazedoniens zu seinen Nachbarn eingetreten sind, herrscht in der politischen Führung des Landes Konsens, daß die OSZE-Mission vorerst noch bleiben soll. Dafür gibt es diverse Gründe, darunter die Unruhen und Gewalt in Albanien, die fortgesetzten Spannungen über nicht erfüllte Forderungen der ethnischen Albaner und deren Frustrationen über die nur langsam vorankommenden Fortschritte⁸ sowie Besorgnisse über das Ergebnis einer Untersuchung bezüglich eines "Pyramidensystems" ähnlich dem, das die politische Krise in Albanien ausgelöst hatte.

Es überrascht jedoch nicht, daß die OSZE-Spillover-Mission seit 1996 aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen in der Region eine Neu-Definition ihres Mandats vornimmt. Im Laufe des letzten Jahres setzte die Mission den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit verstärkt darauf, den Aufbau einer zivilen Bürgergesellschaft und demokratischer Institutionen mit speziellen Projekten zu unterstützen. Vieles davon bleibt jedoch schon wegen Finanzknappheit begrenzt.

Obwohl Mazedonien sich vielen Hindernissen gegenüber sah, bis es OSZE-Teilnehmerstaat werden konnte, was an der Politik der griechischen Regierung gegenüber dem erst seit kurzem unabhängigen Land lag, hat es sich zu einem der erfolgreichsten Beispiele präventiver Diplomatie durch die OSZE entwickelt. In Mazedonien arbeiten darüber hinaus OSZE und Vereinte Nationen erstmals koordiniert zusammen. Dies geschah in erster Linie durch umfassenden Informationsaustausch und regelmäßige Treffen der jeweiligen Missionsleiter. Bislang hat der Fall Mazedonien gezeigt, daß Konfliktverhütung funktionieren kann, wenn präventive Maßnahmen früh genug und mit Unterstützung eines Netzwerkes regionaler und internationaler Institutionen eingesetzt werden.

⁸ Vgl. hier z.B. eine Stellungnahme von Arbën Xhaferi, in: Mike O'Connor, Albanians are Restless in a Neighboring Land, in: New York Times vom 20. März 1997, S. A6.