

Makedoniens letzte Chance

Auch nach dem Regierungswechsel bleibt eine internationale Sicherheitspräsenz notwendig

Marie-Janine Calic

Nach den Parlamentswahlen vom 15. September 2002 wachsen die Hoffnungen auf weitere Stabilisierung der kleinen Vielvölkerrepublik Makedonien. Politische Klasse und Bevölkerung scheinen bereit, die sich mit dem Regierungswechsel bietende Chance für einen dauerhaften Frieden zu ergreifen. Aber zu große Erwartungen lasten auf der neuen Regierungskoalition aus Sozialdemokratischer Union Makedoniens (SDSM) und der UCK-Nachfolgepartei Demokratische Union für Integration (DUI). Zwar haben sich die beiden ungleichen Partner der Implementierung des im August 2001 unterzeichneten Rahmenabkommens von Ohrid verschrieben, das die ethnischen Beziehungen im Staat neu ordnet. Aber der Teufel sitzt in den Details der Umsetzung, die Ungeduld wächst. Angesichts bestehender Sicherheitsrisiken ist das Land weiter auf eine internationale Sicherheitspräsenz angewiesen.

Wahlen vom 15. September 2002

Die Parlamentswahlen können als Meilenstein auf dem Weg zur Normalisierung und Stabilisierung in der Republik Makedonien gewertet werden. Trotz verschiedentlicher Zwischenfälle blieb es weitgehend ruhig.

Als Sieger gingen das sozialdemokratisch geführte Oppositionsbündnis »Gemeinsam für Makedonien« unter Branko Crvenkovski sowie die erst im Juni gegründete Demokratische Union für Integration (DUI) unter Albaner-Führer Ali Ahmeti hervor. Zusammen erreichen die künftigen Koalitionspartner eine komfortable Mehrheit von 76 der 120 Parlamentssitze. Als Zeichen des Protestes wurde die bisherige national-konservative Regierung empfindlich ab-

gestraft. Der künftige Ministerpräsident Crvenkovski steht nun vor der delikaten Aufgabe, seinen Wählern die Zusammenarbeit mit den ehemaligen Rebellen zu erklären. Denn mit der DUI sind auch 11 amnestierte Kommandanten der UCK ins Parlament eingezogen.

Angesichts der Nachwirkungen der letzten jährigen Krise und einer dramatischen sozial-ökonomischen Lage ist vorerst von Konvergenz in den großen strategischen Fragen auszugehen. Beide Parteien haben die vollständige Implementierung der Vereinbarungen von Ohrid, Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft sowie die euro-atlantische Integration auf die Agenda gesetzt. Aber es gibt auch Stolpersteine:

In der SDSM gilt es, innerparteilichen Widerstand gegen Zugeständnisse an die Albaner zu bändigen. Und die DUI ist im parlamentarischen Prozeß unerfahren. 80% aller Abgeordneten im Parlament sind politische Neulinge.

Vorsichtiger Optimismus in bezug auf das Ohrid-Abkommen

Für die innere Stabilisierung hat – neben der Bekämpfung der Wirtschaftsmisere – die Umsetzung des Abkommens von Ohrid hohe Priorität. Der im August 2001 geschlossene Kompromiß sieht die Dezentralisierung der Verwaltung, angemessene Repräsentierung der Albaner in staatlichen Organen, Verwaltung und Polizei sowie ein Vetorecht der nichtmakedonischen Abgeordneten in Fragen vor, die Selbstverwaltung, Sprache, Kultur, Bildung und nationale Symbole betreffen. Albanisch wurde faktisch zur zweiten Amtssprache. Im November 2001 wurde verabredungsgemäß die Verfassung geändert, weitere gesetzliche Grundlagen wurden gelegt. Nun aber geht es an die Detailfragen. Allein das im Januar 2002 verabschiedete Gesetz über lokale Selbstverwaltung, ein Kernstück des Ohrid-Abkommens, erfordert weitere 70 Folgegesetze, die so heikle Themen beinhalten wie Finanzierung der dezentralisierten Verwaltung und Neuziehung der Gemeindegrenzen. Umverteilungskonflikte sind programmiert.

Der Ohrid-Prozeß hat zu einer Aufwertung und Legitimierung der ehemaligen Gewaltakteure (UCK) geführt. Das gewachsene Selbstbewußtsein auf Seiten der Albaner ist mit Händen zu greifen. Vor diesem Hintergrund hält sich die albanische politische Klasse Optionen für weiterreichende Forderungen offen, wie die Finanzierung der Hochschulbildung in albanischer Sprache und die Änderung der Staatssymbole – ein Thema, auf das die Makedonen extrem allergisch reagieren. Die Frage bleibt, ob sich die DUI mit den in Ohrid getroffenen Vereinbarungen begnügt, oder diese als ersten Schritt eines weit-

reichenden Revisionsprozesses begreift, der an den Grundfesten des makedonischen Staats- und Nationsverständnisses rüttelt. Vieles wird davon abhängen, inwieweit die Integration in den makedonischen Staat gelingt und strukturelle Diskriminierungen abgebaut werden.

Somit geht es um die Frage, wieviel Macht die makedonische Seite an die Albaner abzutreten bereit ist. Viele empfinden das von der Staatengemeinschaft oktroyierte Vertragswerk als schmachvolle Verletzung nationaler Rechte. 43% der Makedonier glauben, daß die von der Staatengemeinschaft erzwungenen Reformen zu weit gingen – eine Position, die auch die national-konservative Partei VMRO-DPMNE und viele Intellektuelle offen vertreten.

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

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

Ruhige, aber instabile Sicherheitslage

Den politisch Verantwortlichen ist klar, daß die Gefahr neuer gewaltsamer Auseinandersetzungen längst nicht gebannt ist. Der Bürgerkrieg hat das Mißtrauen zwischen den Volksgruppen, die nie viel miteinander zu tun haben wollten, weiter verstärkt. Und viele Albaner haben insgeheim die Option des bewaffneten Kampfes noch nicht end-

gültig aufgegeben. Immer noch gibt es ein großes Potential an Waffen und Munition in der Region. Illegale Straßenblockaden sind an der Tagesordnung.

Offiziell hat die Polizei im Juli die volle Hoheitsgewalt über das gesamte Staatsgebiet wiedererlangt. Faktisch herrscht aber in weiten Teilen der von Albanern besiedelten Gebiete ein Machtvakuum, in dem Clanstrukturen und Bandenwesen gedeihen.

Obwohl die Rebellenorganisation UCK im September 2002 formell aufgelöst wurde und viele Mitglieder in die DUI überwechselten, existieren paramilitärische Strukturen fort. Es besteht kein Zweifel, daß die Ex-UCK mit Hunderten von bewaffneten Anhängern jederzeit erneut einen größeren Konflikt provozieren könnte. Momentan erscheinen der Führung die Kosten eines neuerlichen Krieges jedoch größer als der zu erwartende Nutzen.

Neben der Ex-UCK gibt es mehrere kleinere bewaffnete Kampfgruppen mit eigenen Führungs- und Kommandostrukturen. Über deren genaue Zahl und Mitgliederschaft kursieren widersprüchliche Informationen. Die OSZE warnt, daß Guerilla- und Terroraktivitäten weiterhin ein gefährliches Sicherheitsrisiko darstellen.

Nach Auflösung der UCK sind auch die makedonischen Sicherheitskräfte bemüht, die Lage weiter zu entspannen. Die Armee hat mit dem Abzug aus den Krisenregionen begonnen. Als wichtigste vertrauensbildende Maßnahme gibt es Pläne zur Auflösung der berüchtigten Sonderpolizeieinheiten »Löwen« und »Tiger«. Die 1000–1500 Mann starken Truppen des Innenministers hatten sich durch ihr brutales Vorgehen gegen die albanische Zivilbevölkerung einen Namen gemacht.

Zu den größten Sicherheitsproblemen Makedoniens gehört ferner der nicht abreißen Strom krimineller Aktivitäten aus dem Kosovo, vor allem Menschenhandel, Geldwäsche und der Schmuggel von Waffen und Zigaretten. Die KFOR, die für die Überwachung der Grenze zuständig ist, schiebt dies auf die unzureichende Ausstattung der

UNO-Polizei, der mindestens 1000 Beamte fehlen. Es ist klar, daß es ohne Befriedung des Kosovo keine Stabilisierung in Westmakedonien geben kann. Das harte Durchgreifen des UNO-Verwalters Michael Steiner gegen kriminelle Netzwerke im Kosovo wird daher besonders in Makedonien dankbar registriert.

Fehlende Konfliktlösungsmechanismen

Der makedonische Staat ist nach wie vor unzureichend auf diese Herausforderungen vorbereitet. Altbekannte Strukturdefizite bestehen fort, darunter akuter Legitimitätsverlust jeglicher staatlichen Autorität angesichts von Korruptionsvorwürfen und Kompetenzwirrwarr, eine aufgeblähte, schlecht funktionierende staatliche Verwaltung, Reformstau und übermächtige politische Parteien, die den Staatsapparat vor allem als Quelle der Bereicherung betrachten.

Um eine effektive Krisenmanagementkapazität aufzubauen, müßten folgende Defizite behoben werden:

- ▶ *Unzureichende Lagebewertung.* Die 1998 erarbeitete Risikoanalyse und Verteidigungsstrategie klammerte innere Gefährdungen aus und konzentrierte sich auf (eher unwahrscheinliche) externe Bedrohungsszenarien. Der albanische Aufstand traf die Regierung unvorbereitet.
- ▶ *Kompetenzwirrwarr.* Die Zuständigkeiten von Präsident, Ministerpräsident, Verteidigungs- und Innenminister im Krisenfall sind gesetzlich nicht klar definiert. Verschiedene Regierungsstellen stehen daher faktisch in Konkurrenz zueinander.
- ▶ *Widersprüchliches Regierungshandeln.* Nach der Verfassung ist der Präsident der Oberkommandierende der Armee, nicht jedoch der Sicherheitskräfte, die dem Innenminister unterstehen. Institutionelle Eigeninteressen, unterschiedliche Lagebewertungen und Zieldefinitionen verhinderten Koordination und Kooperation vor Ort.

Als Ad-hoc-Koordinierungsmechanismus wurde während der Krise das Zentrum für

Krisenmanagement gegründet, in dem das Innen- und Verteidigungsministerium und andere Stellen zusammenwirken. Dabei handelt es sich jedoch in erster Linie um ein Informationsgremium ohne Entscheidungsbefugnis.

Der nationale Sicherheitsberater des Präsidenten, Stevo Pendarovski, hat vor diesem Hintergrund eine neue nationale Sicherheitsstrategie angekündigt, die die Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der Institutionen auf eine gesetzliche Grundlage stellen soll. Viele jedoch sind eher daran interessiert, das »polykratische Chaos« aufrechtzuerhalten, in dem die privatisierte – wirtschaftliche und militärische – Macht gedeiht.

»We want Macedonia in NATO, not NATO in Macedonia«

Ungeachtet der bestehenden Sicherheitsrisiken wird die NATO am 15. Dezember den erfolgreichen Abschluß ihrer Mission »Task Force Fox« verkünden, in der Deutschland mit rund 600 Soldaten das größte Kontingent stellt. Sie ist die Folgeoperation der im September 2001 abgeschlossenen Waffensammelaktion »Essential Harvest«. Aufgabe von »Fox« war dagegen der Schutz der von EU und OSZE zur Implementierung des Abkommens von Ohrid eingesetzten internationalen Beobachter. Daneben ist »KFOR Rear« mit einer starken Komponente der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC) vor Ort präsent. Sie unterstützt die Mission im Kosovo.

In Makedonien herrscht Einigkeit, daß das Land auch im nächsten Jahr eine alle Seiten beruhigende internationale Sicherheitspräsenz benötigt. Die Regierung möchte jedoch vermeiden, daß ihr Land langsam in ein Protektorat hinüberwächst. Statt dessen soll die Zusammenarbeit mit der Allianz vor Ort als Vehikel für den bereits 1998 beantragten NATO-Beitritt genutzt werden. Denn obwohl viele Makedonen dem Bündnis Komplizenschaft mit der UCK vorwerfen, befürworten 66% eine Mitgliedschaft in der Allianz. Diese er-

scheint jedoch vorerst ausgeschlossen.

Während sich die Albaner von der NATO gut beschützt fühlen, sähen es die Makedonen nicht ungern, wenn die EU künftig die Mission übernehme. Anders als die Amerikaner werden die Europäer als unparteiisch angesehen. Beobachter freilich betonen, daß der EU nicht nur die notwendige Ausstattung für die komplexen Anforderungen vor Ort fehlt, sondern zunächst auch noch der politische Konsens. So arbeitet Skopje auf eine – weiterhin NATOgeführte – Mission hin, in der zivile Aufgaben eine größere Rolle spielen sollen, zum Beispiel bei der Unterstützung der Grenzpolizei und im Anti-Terror-Kampf. Einen entsprechenden Vorschlag will die Regierung im November einreichen.

Schwacher Staat als größtes Risiko

Die größten Gefahren für den »schwachen Staat« Makedonien lauern in der Verzögerung politischer und wirtschaftlicher Reformen sowie der Institutionalisierung von Korruption und kriminellen Strukturen. Denn die ethnische Versäulung von Staat und Gesellschaft ist weit fortgeschritten, und niemand kann sagen, ob das Makedonien von der Staatengemeinschaft oktroyierte Power-Sharing-Modell je funktionieren wird. Noch ist die internationale Präsenz in Makedonien kleiner und diskreter als im Protektorat Kosovo. Doch schon zeichnet sich eine zunehmende Intervention der Staatengemeinschaft in wesentlichen Politikbereichen ab. Makedonien hat aber nur eine Überlebenschance, wenn Eigenständigkeit und Legitimität staatlichen Handelns wiederhergestellt werden und das Prinzip der Machtteilung aufrechterhalten bleibt.

Als Kern-Elemente einer Strategie der Krisenvorsorge lassen sich identifizieren: (1) Stärkung demokratischer Institutionen, um staatliche Handlungsfähigkeit herzustellen; (2) Schaffung von Arbeitsplätzen, um der Kriminalität den Boden zu entziehen; sowie (3) eine im Mandat angepaßte internationale Sicherheitspräsenz.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org