

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Vlatko Stojanov

**Konfliktmanagement durch Minderheitenschutz?
Fallstudie Makedonien**

Nr. 50/2008

LEHREINHEIT PROF. DR. MIR A. FERDOWSI

Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Vlatko Stojanov

**Konfliktmanagement durch Minderheitenschutz?
Fallstudie Makedonien**

Nr. 50/2008

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im Oktober 2006 bei Prof. Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI der LMU München eingereichten Magisterarbeit.

ISSN 1861-6437

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|--------|
| 1. Einleitung | S. 4 |
| 1.1. Problemhintergrund | S. 4 |
| 1.2. Präzisierung der Fragestellung | S. 5 |
| 1.3. Forschungsstand | S. 6 |
| 1.4. Vorgehensweise | S. 8 |
| 2. Ethnische Konflikte und ihre institutionelle Verregelung | S. 10 |
| 2.1. Ethnische Gruppe und ethnischer Konflikt | S. 10 |
| 2.1.1. Minderheit und ethnische Gruppe | S. 10 |
| 2.1.2. Politische Mobilisierung und ethnischer Konflikt | S. 13 |
| 2.2. Institutionelle Designs des Minderheitenschutzes | S. 17 |
| 2.2.1. Kollektive Minderheitenrechte | S. 18 |
| 2.2.2. Autonomie und territoriale Lösungen | S. 22 |
| 2.2.3. Power-Sharing (Konsozialismus/Integrativismus) | S. 25 |
| 2.3. Zusammenfassung | S. 31 |
| 3. Genese und Verlauf des ethnischen Konflikts in Makedonien | S. 33 |
| 3.1. Genese des Konfliktes | S. 33 |
| 3.2. Streitpunkte und institutionelle Regelungen vor der Krise | S. 36 |
| 3.2.1. Verfassung und Gruppenstatus | S. 37 |
| 3.2.2. Autonomieforderungen und territoriale Lösungen | S. 40 |
| 3.2.3. Die ‚Große Koalition‘ vor 2001 | S. 47 |
| 3.2.4. Wahlmodi und Wahlverhalten | S. 52 |
| 3.2.5. Die Konflikteskalation | S. 55 |
| 3.3. Zusammenfassung | S. 59 |
| 4. Ausgestaltung und Implementierung des Power-Sharing nach der Krise | S. 62 |
| 4.1. Staatscharakter und Minderheitenstatus | S. 63 |
| 4.2. Die ‚Große Koalition‘ nach 2001 | S. 67 |
| 4.3. Minderheitenenveto | S. 72 |
| 4.4. Proportionale Repräsentation | S. 77 |
| 4.5. Segmentale Autonomie | S. 81 |
| 4.6. Zusammenfassung | S. 87 |
| 5. Resümee | S. 92 |
| Literatur- und Quellenverzeichnis | S. 98 |
| Abkürzungsverzeichnis | S. 106 |
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis | S. 106 |

1. Einleitung

1.1 Problemhintergrund

Ethnische Konflikte gehören seit Anfang der 1990er Jahre zu den offensichtlichsten aber gewiss auch beunruhigendsten Anzeichen des Endes des Ost-West-Konfliktes. Der Zusammenbruch der alten globalen Ordnung erwies sich nicht nur als Anfang einer neuen Demokratisierungswelle, sondern auch gleichzeitig als Anbruch eines Nationalisierungsschubes, der längst überwunden geglaubte Formen der gewaltsamen Konfliktaustragung über Südosteuropa den Weg auf den alten Kontinent finden ließ. Massenhafte Vertreibungen und Genozid erschreckten viele Beobachter, die das Gesicht dieser Verbrechen in den „ethnischen Säuberungen“ im kriegserschütterten Jugoslawien erkannten. Es schien geradezu, als ob die verschiedenen Nationalismen von den kommunistischen und sozialistischen Regimen nur unterdrückt, jedoch nicht überwunden oder gar „geheilt“ werden konnten; in nur konsequenter Weise machten sie nun mit aller Macht und Gewalt ihrem (Wieder-)Auferstehen Luft.

Dennoch haben Beispiele innerhalb der konfliktgeschüttelten Regionen gezeigt, dass trotz Unwägbarkeiten und Spannungen in einer politischen Gemeinschaft, ein friedliches im Sinne von gewaltfreies Nebeneinander und ein konstruktives Miteinander verschiedener ethnischer Gruppen möglich ist. Vorhandene ethnische Konflikte müssen nicht immer zu militärischer Gewalt führen; unter an sich ähnlichen Rahmenbedingungen zeigten sich Fälle, die verschiedene Intensitäten innerstaatlicher Konflikte aufwiesen und sogar bisweilen auf unerwartet niedrigem Niveau blieben.

Eines dieser Fallbeispiele ist die junge Republik Makedonien.¹ Sie hatte es geschafft, über ein Jahrzehnt lang den Frieden zu bewahren, während alle anderen jugoslawischen Nachfolgestaaten im Laufe dieser Zeit in die Zerfallskriege hineingezogen wurden. Das kann keineswegs daran gelegen haben, dass es keinen ethnischen Konflikt innerhalb des kleinen Staates gegeben hätte: Makedonien besitzt einen großen Anteil an Minderheiten und gerade das Verhältnis der ethnischen Makedonen zur größten Minderheit der Albaner stand schon spätestens seit der Unabhängigkeit 1991 unter keinem guten Stern. Dennoch manövrierte sich dieses Land an einer kriegerischen Auseinandersetzung vorbei, was nicht wenige internationale Beobachter immer wieder verblüffte. Trotzdem schienen die Skeptiker dieses ‚brüchigen Friedens‘ in ihren Zweifeln Recht zu behalten, denn 2001, im elften Jahr der Unab-

¹ Der Staat, der sich 1991 aus dem Verbund Jugoslawiens löste, wurde 1993 von den Vereinten Nationen offiziell unter dem als provisorisch verstandenen Namen „Former Yugoslav Republic of Macedonia“ (FYROM) anerkannt. Der verfassungsmäßige Name lautet „Republika Makedonija“. Die Namensstreitigkeiten, die mit Griechenland über die Rechtmäßigkeit der Verwendung des Terminus „Makedonien“ im Staatsnamen entbrannten, blieben bis zum heutigen Tag ungelöst, auch wenn es in letzter Zeit zu etwas Bewegung in Richtung einer „Zweiforellösung“ – ein Name (eventuell „Republik Makedonien“) für den internationalen Gebrauch und ein anderer für den bilateralen Austausch mit Griechenland – gekommen zu sein scheint. Während in der Wissenschaft – allen voran in der Slavistik – die Schreibweise *Makedonien* als Standard gilt, bedient sich die Publizistik des Begriffes *Mazedonien*.

hängigkeit, kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den makedonischen Sicherheitskräften und ethnisch albanischen Aufständischen. Schnell stand die Frage im Raum, welche Faktoren zu dieser enormen Verzögerung des Konfliktausbruchs geführt haben mögen. Während der Vorkrisenphase war von ausländischen Beobachtern vor allem der makedonische Minderheitenschutz als besonders lobenswert herausgestellt und mit der Konfliktintensitätsminderung in Verbindung gebracht worden. Zu untersuchen, inwiefern tatsächlich ein Zusammenhang zwischen dem institutionellen Minderheitenschutz und der Konfliktentwicklung in Makedonien bestanden hat und immer noch besteht, ist Ziel dieser Arbeit.

1.2 Präzisierung der Fragestellung

In der wissenschaftlichen Literatur wurden in jüngster Zeit verschiedene ‚institutionelle Designs‘ des Minderheitenschutzes herausgearbeitet, die auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße Einfluss auf einen möglichen oder bereits bestehenden Konflikt nehmen sollen.² Unter ‚institutionellen Designs‘ werden hier in weitesten Sinne verschiedene Institutionen oder Zusammenstellungen von Institutionen verstanden, die sich mit Minderheitenschutz und ethnischer Konfliktregelung befassen.

Die der Arbeit zu Grunde liegende Hypothese liegt in der Annahme, dass die verschiedenen zur Anwendung gekommenen Institutionen in Makedonien unterschiedliche Auswirkungen auf den ethnischen Konflikt hatten und haben und große Schwierigkeiten bei der Verregelung des Konfliktes auf Dauer aufweisen. Dabei sind die Probleme nicht allein a) in der *Wahl* der Institutionen zu suchen, sondern auch b) in der Reichweite *institutioneller Regelungen* allgemein und auch c) in ihrer Stellung innerhalb des politischen Systems Makedoniens.

Das Fallbeispiel Makedonien bietet sich aus verschiedenen Gründen für eine Untersuchung der Auswirkungen institutioneller Regelungen an. Zum einen galt der Minderheitenschutz in diesem Land bis zum Ausbruch der Krise gemeinhin als eines der wenigen positiven Beispiele in der Region. Ihm wurde der maßgebliche Beitrag zugerechnet, dass der vorhandene Konflikt in Makedonien lange Zeit nicht zum Ausbruch kam und die Krise selbst eine geringere Intensität annahm als dies in anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens der Fall war.

Andererseits änderte man die institutionellen Mechanismen in Makedonien nach der Krise. Das bedeutet, dass seit der Unabhängigkeit bis heute verschiedene Regelungen zum Minderheitenschutz angewandt oder zumindest diskutiert wurden, die auch unterschiedlichen Einfluss auf die Konfliktintensität aufwiesen und aufweisen.³ Interessant ist die Untersuchung

² Mittlerweile fast als Standardwerk in der deutschsprachigen Literatur zu nennen ist vor allem: Schneckener, Ulrich 2002: Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa, Frankfurt a. M.

³ So etwas kann in der Tat als ‚natürliches Experiment‘ angesehen werden, vgl. Norris, Pippa 2005: Do power-sharing institutions work? Stable Democracy and Good Governance in Divided Societies, Paper for Presentation at the Quality of Government Conference, Göteborg University, 17-19 November 2005, Cambridge, S. 6, URL: <http://www.qog.pol.gu.se/conferences/november2005/papers/Norris.pdf>

nicht zuletzt deshalb, da diese verschiedenen Sets von Institutionen bisher zumeist an unterschiedlichen Fällen erforscht wurden und deren erfolgreiche Verregelung eines Konfliktes – oder das Scheitern – in verschiedenen Ländern betrachtet wurde.⁴ Makedonien ist dagegen ein Beispiel, in dem der zugrundeliegende Konflikt zwischen ethnischen Albanern und ethnischen Makedonen über die gesamte Periode der Unabhängigkeit gleichartig blieb, aber mit wechselnden Maßnahmen (vor und nach der Krise) beruhigt werden sollte. Insofern kann die Betrachtung dieses Fallbeispiel auch etwas über die Institutionen allgemein aussagen. Gleichzeitig ist der Minderheitenschutz für die interethnischen Spannungen in Makedonien selbst vor allem deshalb wichtig, weil diese über das Fortbestehen des Staates entscheiden können. In wenigen Ländern Europas hat der Minderheitenschutz eine derart hohe Bedeutung für die Zukunft einer politischen Gemeinschaft.

1.3 Forschungsstand

Mittlerweile besteht über die Lage der albanischen Gruppe in Makedonien eine umfangreiche Literatur, die in überwiegendem Maße von nichtmakedonischen Autoren stammt.⁵ Während ein Großteil der Untersuchungen die Gefahr des albanisch-makedonischen Konfliktes für den Bestand des Staates prognostizierte⁶, gab es immer wieder Stimmen, die aufgrund der Abwesenheit von Kampfhandlungen die positiven Entwicklungen in den Beziehungen betonten.⁷ Gerade makedonische Politiker und Wissenschaftler bemühten sich, Makedonien als ‚Oase des Friedens‘ darzustellen.⁸ Allerdings divergieren die Meinungen, was letztlich der ausschlaggebende Faktor war, der den Konflikt am Ausbruch hinderte: Die Einsicht einzelner Führungspersonen⁹, die vorhandene Kompromissbereitschaft/Einsicht zwischen Makedonen und Albanern im Allgemeinen¹⁰ oder aber die mäßigende Wirkung der vorhandenen institutionellen Konfliktregelungsmechanismen. Gerade ethnisch makedonische Autoren betonten

⁴ Vgl. die Vorgehensweise von Schneckener 2002.

⁵ Eine grundlegende Dokumentation auf makedonisch bleibt aber Milosavljevski, Slavko/Tomovski, Mirče 1997: *Albancite vo Republika Makedonija 1945-1995. Legislativa, politička dokumentacija, statistika* [Die Albaner in Makedonien 1945-1995. Legislative, politische Dokumentation, Statistik], Skopje.

⁶ Poulton, Hugh 1994: *The Albanians of Macedonia*, in: *Minority Rights Group International* (Hrsg.): *The Southern Balkans*, London, S. 25-31; Glenny, Misha 1995: *The Macedonian Question. Still No Answers*, in: *Social Research*, 62, S. 143-160; Pettifer, James 1999: *The Albanians in Western Macedonia after FYROM Independence*, in: Pettifer, James (Hrsg.): *The New Macedonian Question*, Basingstoke/London/New York, S. 137-147.

⁷ Oschlies, Wolf 2004: *Makedonien 2001-2004: Kriegstagebuch aus einem friedlichen Land*, Berlin; Ackermann, Alice 1999: *Making Peace Prevail. Preventing Violent Conflict in Macedonia*, Syracuse; Schrammeyer, Klaus 2004: *Minderheitenschutz im östlichen Europa: Makedonien*, URL: http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schrammeyer.pdf

⁸ Dies gilt vor allem für den ersten Staatspräsidenten, vgl. Gligorov, Kiro 1995: *Macedonian Model of Peace and Security in the Balkans*, in: *Balkan Forum*, 3: 3, S. 5-14.

⁹ Troebst, Stefan 2000: *Die Albanische Frage – Entwicklungsszenarien und Steuerungsinstrumente*, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 40: 2, S. 124-137 (hier: S. 131). Dieser spricht von einer Gruppe pragmatischer „young leaders“; Keiichi, Kubo 2004: *Democratization and Inter-Ethnic Relations in Multiethnic Countries: A Comparative Analysis of Croatia and Macedonia*, in: *Acta Slavica Iaponica*, 21, S. 181-201 (hier: S. 195f). Dieser sieht eher die konfliktklärende Rolle des Staatspräsidenten.

¹⁰ Schrammeyer 2004: *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, S. 16; gegenteiliger Ansicht ist Calic, Marie-Janine 2002: *Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Makedonien*, S. 10f, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01933.pdf>

und betonen diesen positiven Effekt des ‚musterhaften Minderheitenschutzes‘ auf die Verregelung des Konfliktes.¹¹ Die Schwierigkeit besteht darin, einen dieser Faktoren hervorzuheben; ganz isoliert kann man sie nicht betrachten, besteht doch eine Vielzahl wechselseitiger Beeinflussungen. Dennoch wird in dieser Untersuchung die Rolle der Institutionen genauer betrachtet, ungeachtet dessen, dass andere Einflüsse deren Wirkung verstärken oder schwächen. Institutionen befinden sich nun einmal nicht im „luftleeren Raum“.

Entlang dieser Beurteilungen ergaben sich auch verschiedene Erklärungsmuster für den Ausbruch des Konfliktes 2001, dessen Zeitpunkt für die allermeisten Analysten überraschend kam. Sehen einige Autoren die Ursache des Konfliktes in überzogenen Forderungen der Albaner *trotz* eines umfangreichen Minderheitenschutzsystems¹², sprechen viele andere von der mangelhaften Befriedigung der (legitimen) Bedürfnisse der albanischen Volksgruppe seitens des makedonischen Staates. Entsprechend dieser Bewertungen können auch die Ansichten unterschieden werden, ob die nach 2001 gefundenen Regelungen den Konflikt nun doch dauerhaft befrieden können. Dabei lassen sich drei grundlegende Tendenzen feststellen:

a) Diejenigen (vor allem makedonischen) Autoren, die die Ursachen des Konfliktes nicht in den mangelhaften Institutionen sahen, schätzen die Kapazitäten der neugeschaffenen Institutionen dementsprechend eher skeptisch ein.¹³ Liegen die Konfliktursachen außerhalb der Reichweite institutioneller Regelungen, so gehe der Versuch einer Konfliktverregelung durch neue Institutionen am eigentlichen Problem vorbei.

b) Die zweite Beurteilung der neuen Institutionen ist ebenfalls eine eher negative, was daran liegt, dass deren *Art* und implizierte Wirkung kritisiert wird.¹⁴ Zwar hätte man nach Meinung dieser den Konflikt durch neue Regelungen entscheidend entschärfen können, die schließlich ausgewählten Institutionen seien dazu aber gerade nicht in der Lage.

c) Schließlich befürworten einige Analysten die neugeschaffenen Institutionen und sehen (lediglich) in deren mangelhaften und unvollständigen Umsetzung einen konfliktfördernden Faktor.¹⁵

¹¹ Ortakovski, Vladimir T. 2001: Interethnic Relations and Minorities in the Republic of Macedonia, in: Southeast European Politics, 2: 1, S. 24-45.

¹² Ortakovski 2001; Schrammeyer 2004; Kiselinovski, Stojan/Stavovi-Kavka, Irena 2004: Malcinstvata na Balkanot (XX. vek). [Die Minderheiten auf dem Balkan (XX. Jhd.)], Skopje.

¹³ Schrammeyer 2004; Treneska, Renata 2004: Multiethnic Coexistence in the Republic of Macedonia Before and After the Conflict of 2001, in: Dimitrijević, Nenad/Kovacs, Petra (Hrsg.): Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multiethnic Communities in the Former Yugoslavia, Budapest, S. 217-235; Vankovska, Biljana 2006: The Role of the Ohrid Framework Agreement and the Peace Process in Macedonia, URL: http://www.transnational.org/forum/meet/2006/Vankovska_Macedonia_Check.pdf

¹⁴ Daftary, Farimah 2001: Conflict Resolution in FYR Macedonia: Power-Sharing or the ‘Civic Approach’?, in: Helsinki Monitor, 4, S. 291-312; Daskalovski, Zhidas 2002: Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia (= Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 1).

¹⁵ Bieber, Florian 2005: Partial Implementation, Partial Success: The Case of Macedonia, in: O’Flynn, Ian/Russell, David (Hrsg.): New Challenges to Power Sharing. Institutional and Social Reform in Divided Societies, London, S. 143-155; Škarić, Svetomir 2004: Ohrid Agreement and Minority Communities in Macedonia, URL: <http://www.fes.org.mk/pdf/SVETOMIR%20SKARIC%20-%20OHRID%20AGREEMENT%20AND%20MINORITY%20COMMUNITIES.pdf>

Tatsächlich aber gestaltet sich eine Untersuchung der Institutionen Makedoniens vor allem deshalb schwierig, weil die (insbesondere außerhalb Makedoniens) erscheinenden wissenschaftlichen Artikel eher allgemein deskriptiven Charakter besitzen und daher wenig auf die konkrete Wirkung der demokratischen Institutionen eingehen.¹⁶ Aber auch Analysen des Minderheitenschutzes und dessen greifbare Auswirkungen von makedonischen Autoren sind nicht gerade reichlich gesät.

Eine vergleichende Darstellung der veränderten Wirkung der neuen Institutionen auf den ‚alten Konflikt‘ ist nicht aufzufinden; die meisten Untersuchungen beziehen sich allein auf die Phase vor 2001, während der geringe Rest diese Entwicklungen bis hin zur Krise nur als Einleitung zur Untersuchung der neuen Institutionen heranzieht.¹⁷ Diese Analysen versuchen dann die in Makedonien angewandten Institutionen am ‚Modell‘ des Power-Sharing zu überprüfen.

Nicht zuletzt aus dem Forschungsstand ergibt sich also erneut die Frage nach wesentlichen Konfliktursachen in Makedonien und die Notwendigkeit einer vergleichenden Untersuchung der Auswirkungen der alten und neuen Institutionen auf diese.

1.4 Vorgehensweise

Die Arbeit gliedert sich in drei große Kapitel. Zunächst einmal muss auf die Grundlagen der Entstehung eines Ethnokonfliktes eingegangen werden; unterschiedliche Auffassungen darüber führen auch zu unterschiedlichen Möglichkeiten der erfolgreichen Verregelung eines Konfliktes – und damit zu einer abweichenden Bewertung der Wirkung von unterschiedlichen institutionellen Designs. Die institutionellen Regelungsmöglichkeiten sollen dann im Folgenden dargelegt und problematisiert werden: Minderheitenrechte, Autonomieregelungen und Power-Sharing. Da diese Arbeit den Fokus auf die innerstaatlichen Mechanismen legt, werden multinationale Minderheitenregime nicht betrachtet; diese spielen zudem für das ausgewählte Fallbeispiel keine Rolle, da sie in keinem nennenswerten Maße angewandt wurden. Jedes dieser ‚Modelle‘ wird zunächst in seinen wichtigsten Merkmalen beschrieben, die es analytisch von den anderen Regelungen unterscheidet, auch wenn schnell gegenseitige Berührungspunkte und Überschneidungen auftauchen werden. Im Anschluss an das jeweilige ‚Modell‘ werden die grundlegendsten normativ-konzeptionellen Probleme dargelegt, die jeder

¹⁶ Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen, S. 157. Die wohl wichtigsten institutionellen Beiträge liefert Willemsen, Heinz 2001: Republik Makedonien. Innenpolitische Konflikte und Gefährdungen eines jungen Staates in einer instabilen Region (= Stiftung Wissenschaft und Politik Studie S 6), Berlin; Willemsen, Heinz 2004: Das politische System Makedoniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen, S. 769-804; Willemsen, Heinz 2006: Former Yugoslav Republic of Macedonia: Persisting Structural Constraints to Democratic Consolidation, in: Southeast European and Black Sea Studies, 6: 1, S. 83-101.

¹⁷ Bieber 2005; Trenenska 2004; Skaric 2004; Jovevska, Aneta/Graber, Natasha 2003: Minorities in Political Life in the Republic of Macedonia, in: Robotin, Monica/Salat, Levente (Hrsg.): A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe, Budapest, S. 41-62; Kelleher, Shane 2005: Minority Veto Rights in Power Sharing Systems: Lessons from Macedonia, Northern Ireland and Belgium, in: Adalah's Newsletter, 13, S. 1-8.

Entwurf in sich trägt. Auf die praktisch-politischen Probleme wird dann im weiteren Verlauf der Arbeit eingegangen, und zwar im jeweiligen Kapitel der Phasen, in denen die unterschiedlichen Designs ausschlaggebend für den Minderheitenschutz in Makedonien waren: zunächst vor allem Minderheitenrechte und Autonomieregelungen bis zur Krise, dann Power-Sharing Elemente nach dem Friedensabkommen von 2001. In der Analyse dieser Phasen wird neben den politisch-praktischen Problemen, die jedes Modell von sich aus in sich birgt, auch auf spezielle Hürden eingegangen, die sich im makedonischen Fall in besonderer Weise manifestierten.

Der zweite Teil der Arbeit betrachtet dementsprechend die institutionellen Regelungen vor der Krise. Hier werden grundlegende Schwierigkeiten angesprochen, aber auch positive Entwicklungen, die wohl ausschlaggebend für die lange, relativ krisenfreie Phase waren. Die Betrachtung dieser Phase ist auch deshalb bedeutend, da hier strukturelle Konfliktursachen wie auch institutionelle Schwierigkeiten auftauchen werden. Ob diese nach der Krise verregelt bzw. vermieden worden sind, wird sich im dritten Teil zeigen.

In diesem werden die nach dem Friedensschluss getroffenen Regelungen einer genaueren Untersuchung unterzogen. Ihre endgültige Wirkung auf den Konflikt kann zum jetzigen Zeitpunkt sicherlich nicht endgültig erfasst werden, was allein schon an der kurzen Dauer ihres Bestehens liegt. Daher muss in dieser Phase die Betrachtung neben formalen Regelungen vor allem auf die Implementierung dieser Wert legen. So kann auch ein Vergleich der tieferliegenden Ursachen des Ethnokonfliktes und seiner Verregelung der Vor- und Nachkrisenphase weiteren Aufschluss über einen möglichen Effekt der neuen Institutionen liefern. Dabei sollen vor allem die Art des Minderheitenschutzes während der beiden Phasen und eine mögliche Erklärung der Gründe für das jeweilige Heranziehen betrachtet werden. Zugleich sollen in dieser letzten Phase vor allem die makedonischen Institutionen am ‚Modell‘ Power-Sharing untersucht werden, was weiteren Aufschluss über die Wirkung der Institutionen geben kann.

Die Arbeit verfolgt im Ganzen einen stark innerstaatlichen Fokus. Externe Einflüsse, vor allem insofern sie zur Krisenbeilegung beigetragen haben, können in diesem begrenzten Rahmen nur äußerst knapp umrissen werden.¹⁸

¹⁸ Es bleibt der Verweis auf die entsprechende Literatur, hier z.B. Osang, Cosima 2005: Möglichkeiten und Grenzen der Krisenpräventionspolitik der EU in Mazedonien (= Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 40), München.

2. Ethnische Konflikte und ihre institutionelle Verregelung

2.1 Ethnische Gruppe und ethnischer Konflikt

Um zu verstehen, wie die institutionellen Designs überhaupt Einfluss auf einen ethnischen Konflikt nehmen können, ist es notwendig, die möglichen Entstehungsprozesse eines solchen Konfliktes zu beleuchten. Die Einschätzung der Wirkung der ein oder anderen institutionellen Regelung hängt nicht zuletzt davon ab, wie die Konfliktursachen wahrgenommen werden.

In der Literatur wird der Zusammenhang zwischen dem Schutz von *Minderheiten* und dem Konflikt *ethnischer Gruppen* nur in den wenigsten Fällen konkret hergestellt.¹⁹ Daher bedürfen schon diese beiden Begriffe einer Klärung.

2.1.1 Minderheit und ethnische Gruppe

Allgemein werden *nationale* Minderheiten von *ethnischen* Minderheiten unterschieden. Erstere sind im Grunde die „kulturell Überlebenden unvollständig gebliebener Nationalstaatsbildung.“²⁰ Sie unterscheiden sich zwar ebenfalls nach ethnischen Kriterien von der Mehrheitsbevölkerung, besitzen aber im Vergleich zu anderen ethnischen Minderheiten eine gewisse autochthone Qualität, zumindest können sie sich auf eine lange, historische Tradition ihrer Existenz auf einem bestimmten Gebiet berufen.²¹ Daher wird bisweilen auch der Begriff der *ethno-nationalen Minderheit* verwendet, um diese Besonderheit zu betonen.²² Dass der Minderheitenbegriff einen territorialen Bezug hat, also eine Gruppe immer nur bezogen auf ein definiertes Gebiet eine Minderheit sein kann, mag zwar zunächst banal klingen, ist aber gerade bei solchen Minoritäten nicht unerheblich, die einen Mutter- oder Patronagestaat besitzen, an dessen Grenzen sie siedeln.²³

Auch wenn eine völkerrechtlich gültige Definition des Terminus „Minderheit“ bis heute nicht existiert, gilt die Bestimmung des Begriffes durch den UN-Sonderbeauftragten Caportorti als diejenige mit dem größten Einfluss. Demnach bestehen die wichtigsten Abgrenzungsmerkmale einer nationalen Minderheit zu einer Mehrheit in den objektiven Kriterien der

- 1) religiösen, sprachlichen oder ethnischen *Eigenheit*,
- 2) der numerischen *Unterzahl* und der

¹⁹ Vgl. dazu vor allem Schneckener 2002: 33ff.

²⁰ Brusis, Martin/Janning, Josef 1999: Verhinderte Nationen. Über den Umgang mit ethnischen Minderheiten, in: Internationale Politik, 54: 9, S. 1-20 (hier: S. 1).

²¹ Vgl. ebd.; Schneckener 2002: 28f.

²² Damit soll die Abgrenzung auf der einen Seite zur Nation erfolgen, auf der anderen zu den weiteren ethnischen Minderheiten. Vgl. ebd.

²³ Vgl. Sundhaussen, Holm 2003: Staatsbildung und ethnisch-nationale Gegensätze in Südosteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10-11, S. 3-9 (hier: S. 3).

3) nicht-dominanten *Position* innerhalb der Gesamtgesellschaft.

Zu diesen drei objektiven Kriterien kommt noch das subjektive Merkmal des *Zugehörigkeitsgefühls* des Einzelnen zu dieser Gruppe. Damit steht es auch jedem frei, sich zur Minderheit zu bekennen oder sich aber in die Mehrheit assimilieren zu lassen. Im Laufe der Zeit wurden zwei weitere Eigenschaften hinzugefügt: der Wille der Gruppe zu überleben und faktisch – wie auch dem Gesetz nach – der Mehrheit gleichgestellt zu sein.²⁴ Schließlich ist es nicht unbedeutend zu erwähnen, dass die Mitglieder der entsprechenden Gruppe Staatsbürger des Aufenthalts- oder Wohnlandes sein müssen, damit diese die rechtliche Qualität einer Minderheit erhält.²⁵

Der Begriff des Minderheitenschutzes wird in der Literatur wenig präzisiert. Zumeist werden alle Maßnahmen darunter verstanden, die von staatlicher Seite ergriffen werden, um die Minderheit vor der Mehrheit zu schützen – das heißt einerseits ihren Fortbestand zu sichern, andererseits aber auch ihre kulturelle und soziale Entwicklung zu unterstützen. Dass Minderheiten schutzbedürftig sind, ergibt sich dabei aus der Mehrheitsregel der Demokratie: Nationale Minderheiten sind strukturelle Minderheiten, was bedeutet, dass Interessen, die nur von Mitgliedern der Minderheitengruppe geteilt werden, stets von der Mehrheit überstimmt werden können.²⁶ Auch wenn Minderheitenschutz vor allem normativ begründet wird, darf aber nicht übersehen werden, dass er in der politischen Praxis besonders als Mittel zum Konfliktmanagement begriffen wird: „Minority situations are often associated with conflict. Therefore, one important role of minority rights is conflict settlement.“²⁷ In diesem Sinne wird auch in dieser Untersuchung Minderheitenschutz weniger in seiner moralischen Qualität betrachtet als in seiner Fähigkeit zur Konfliktregulierung. Durch das weitgefasste Verständnis von Minderheitenschutz lassen sich auch Power-Sharing-Regelungen in diesem Zusammenhang verstehen, auch wenn diese – wie sich noch zeigen wird – eine andere Qualität besitzen als die übrigen Maßnahmen.

Dem staats- und völkerrechtlichen Terminus der *Minderheit* gegenüber steht der sozialwissenschaftliche Begriff der *ethnischen* (oder *ethno-nationalen*) *Gruppe*.²⁸ Gerade von Minder-

²⁴ Zu diesen Kriterien einer Minderheit siehe Daskalovski, Židas 2005: *Minorities in Nation-building Processes – a View from Theories of Egalitarian Liberalism*, Skopje, S. 30.

Bisweilen wird auch die psychosoziale Eigenschaft der hierarchischen Unterordnung als eine Qualität von Minderheiten angesehen: Scherrer, Christian P. 1999: *Structural Prevention of Ethnic Violence. Regulating Conflict through Autonomy, National Policies, and Self-Governance* (= *Ethnic Conflict Research Project Study 23*), Moers, S. 8.

²⁵ Vgl. Brunner, Georg/Küpper, Herbert 2002: *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*, in: Gál, Kinga (Hrsg.): *Minority Governance in Europe*, Budapest, S. 11-36 (hier: S. 15).

²⁶ „Majority rule works when the majority changes from election to election, as it does in the United States and other Western democracies. In divided societies, however, voting blocs are more rigid, and majorities are less likely to change. The largest ethnic group may never lose power, since ethnic group members vote as a bloc. Liberal democracy, in such circumstances, produces aliberal results.“ Byman, Daniel L. 2002: *Keeping the Peace. Lasting Solutions to Ethnic Conflicts*, Baltimore/London, S. 176.

²⁷ Brunner/Küpper 2002: 25.

²⁸ Vor allem bekannt geworden durch: Gurr, Ted R. 1993: *Minorities at Risk. A Global View of Ethopolitical Conflicts*, Washington.

heitenangehörigen selbst wird dieser Terminus vorgezogen, um den oft ungern benutzten Begriff der *Minderheit* zu vermeiden, da mit letzterem eine Wertung in Richtung *Minderwertigkeit* erfolgen kann.²⁹ Im Deutschen besteht daneben noch der Begriff der *Volksgruppe*, der allgemein als Synonym zu nationaler Minderheit oder ethno-nationaler Gruppe verstanden wird. Als grundlegende Merkmale einer ethno-nationalen Gruppe bzw. ihrer Mitglieder gelten

- 1) der *substaatlicher* Charakter der Gruppe,
- 2) die gemeinsame ethnische *Identität* ihrer Mitglieder,
- 3) das *autochtone* Selbstverständnis und
- 4) ein gewisser Wille zur *Selbstbestimmung*.³⁰

So werden Statusposition und numerisches Verhältnis zu anderen ethno-nationalen Gruppen desselben Staates (anders als beim Begriff der Minderheit) vernachlässigt.

Erklärungsversuche über die Entstehung und Merkmale ethnischer Gruppen haben zu einem enormen Umfang an wissenschaftlicher Literatur geführt. Eine eindeutige, umfassende Kategorisierung ist wohl kaum möglich. Mittlerweile lassen sich jedoch schon fast klassisch zwei Grundrichtungen unterscheiden: die der *Primordialisten* und die der *Konstruktivisten*. Auch wenn Vertreter verschiedener Konfliktregelungsmodelle nicht immer explizit Bezug auf eine dieser beiden Ansichten über Ethnizität nehmen, sind diese Vorstellungen implizit vertreten – denn die Eignung verschiedener Institutionen zur Konfliktregelung wird immer unter gewissen Vorstellungen von ethnischen Gruppen und ethnischer Identität bewertet.

Die *Primordialisten* gehen dabei von der *Naturhaftigkeit* ethnischer Gruppen aus. Der Mensch, der sich als soziales Wesen von Natur aus in Gruppen organisiert, orientiere sich als erstes an der Familie. Die *ethnische* Gruppe sei dann in der Wahrnehmung des Einzelnen eine Art vergrößerte Familie, in der die Mitglieder in verwandtschaftlichem Verhältnis zu einander stehen. Das Individuum beziehe sich daher zwangsläufig auf diese (vermeintlich) genetisch Gleichartigen und sehe diese als identitätsrelevante Wir-Gruppe. Die quasi-natürliche Verbundenheit des Einzelnen mit seiner Gruppe schafft enorme Ein- und Austrittshürden und damit gleichzeitig eine psychologische Geborgenheit, da der Einzelne Stabilität und Verlässlichkeit im Bezug auf die Mitglieder und ihr Verhalten verspürt. Gleichzeitig führe sie aber auch fast zwangsläufig zu einer erhöhten Konfliktbereitschaft gegenüber anderen ethnischen Gruppen.³¹

²⁹ „Zu Recht kann der Begriff ‚Minderheit‘ selbst als eine Konsolidierung bzw. Anerkennung der Dominanz der Mehrheit gesehen werden, da er eine klare Hierarchie schafft.“ Bieber, Florian 2003: Internationale Minderheitenpolitik im westlichen Balkan, in: Südosteuropa Mitteilungen, 43: 6, S. 32-43 (hier: S. 37).

³⁰ Vgl. Schneckener 2002: 33ff.

³¹ Vgl. Siedschlag, Alexander 2000: Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation. Leitideen, Politische Institutionalisierung und europäische Praxisfälle, Opladen, S. 253; Sisk, Timothy D. 1996: Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts, Washington, S. 12; Aklaev, Airat R. 1999: Democratization and Ethnic Peace. Patterns of Ethnopolitical Crisis Management in Post-Soviet Settings, Aldershot u.a, S. 27. Es ist jedoch festzuhalten, dass diese Vorstellung empirisch nicht gestützt wird: Das Vorhandensein verschiedener ethnischer Gruppen auf einem Territorium und sogar die Politisierung ihrer Beziehungen zueinander scheinen zwar notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzungen für einen ethnischen Konflikt zu sein. Vgl.

Die *Konstruktivisten* widersprechen diesen anthropologischen Vorstellungen. Sie gehen davon aus, dass ethnische Gruppen je nach *Kontext* entstehen oder sich auflösen können. Zu den situativen Faktoren, die diese Entwicklungen beeinflussen, gehört in besonderer Weise der Wille politischer Führer, die aus rationalem Eigeninteresse solche Gruppen konstruieren oder aktivieren können. Konflikte entstehen, wenn Ziele von Vertretern verschiedener (ethnischer) Gruppen miteinander in Konkurrenz stehen und diese die Gruppen zur Erfüllung ihrer strategischen Interessen instrumentalisieren.³²

Letztlich besteht das grundlegende Problem beider dargestellter Ansätze im Versuch monokausale Erklärungsmuster zur Entstehung von ethnischen Gruppen und Konflikten zu liefern.³³ Der erste Ansatz zieht die Gruppenpsychologie zur Erklärung der Konfliktgenese heran, der zweite allein das politische Kalkül.³⁴ So versuchen neuere Erklärungsansätze meist Aspekte aus beiden ‚Schulen‘ heranzuziehen, da sich diese im Grunde nicht ausschließen, sondern als „poles (...) in terms of a spectrum“³⁵ zu betrachten sind.

2.1.2 Politische Mobilisierung und ethnischer Konflikt

Von größerer Bedeutung für die politikwissenschaftliche Betrachtung ist die Tatsache, dass sich ethnische Identität politisieren lässt und damit eine Mobilisierung auf ihrer Grundlage erfolgen kann.³⁶ Politisch attraktiv ist sie deshalb, weil sie emotionale Bindungen (Identität) mit politisch strategischer Berechnung verknüpft.³⁷ Die persönliche Identität steht dabei stets in Verbindung mit dem Sicherheitsgefühl des Individuums und bietet daher einen entscheidenden Mobilisierungsvorteil gegenüber anderen ‚gemeinsamen Interessen‘, da persönliche Bedrohungsängste gezielt aktiviert werden können. So erklärt sich auch das Phänomen des *ethnic outbidding*, die Radikalisierung „ethnischer“ Forderungen: Das enorme Mobilisierungspotential kann von ethnischen Unternehmern auch gegen gleichethnische Konkurrenten instrumentalisiert werden, indem man diese des Verrats und des Ausverkauf der ethnischen Werte anklagt, wenn sie mit andersethnischen Eliten zusammenarbeiten. So besteht bei derartigen Konflikten immer auch die Gefahr der weiteren Radikalisierung der Konfliktparteien. Diese Kombination von Identität der Masse und Politik Einzelner ist gleichzeitig der Grund, weshalb ethnische im Vergleich zu anderen Konflikten so schwer zu lösen oder zu verregeln sind.³⁸ Gleichzeitig kann die ethnische Identität zum Selbstläufer werden:

Gurr, Ted R. 2000: Peoples Versus States. Minorities at Risk in the New Century, Washington, S. 5; Siedschlag 2000: 257.

³² Vgl. Siedschlag 2000: 253; Sisk 1996: 12; Aklaev 1999: 27f.

³³ Vgl. Siedschlag 2000: 253.

³⁴ Vgl. Schneckener 2002: 43.

³⁵ Vgl. Sisk 1996: 13.

³⁶ Vgl. Siedschlag 2000: 256.

³⁷ Vgl. Aklaev 1999: 29.

³⁸ Vgl. ebd., 59.

The political implication of this connection between ethnicity and power is that any ethnic group that is conscious of its uniqueness, and wishes to preserve it, is involved in a struggle for political power - either retaining the measure of political power it possesses or striving to acquire the amount of power that it deems necessary to preserve its identity as a distinct ethnic group, that is, to defeat the threats and seize the opportunities it faces.³⁹

Die entscheidende politische Mobilisierung ethno-nationaler Gruppen findet meist über den Prozess der Nationswerdung statt. Dies gilt vor allem dann, wenn ethnische Gruppen ihr Bewusstsein vor der Entstehung eines sie einschließenden Staates entwickeln. In Südosteuropa wurde ausschließlich diese zeitliche Abfolge eingehalten: zunächst Entwicklung von ethnonationalem Bewusstsein, dann Schaffung von Nationalstaaten gegen die herrschenden Vielvölkerreiche (Habsburger Monarchie, Osmanisches Reich). So entstanden Nationen, die sich allein auf eine dominante ethnokulturelle Gruppe als staatstragendes Volk (*Ethnos*) beriefen.⁴⁰

Konzeptionell steht diesem Modell der Volks- oder *Kulturnation* die liberale *Staatsbürgernation* gegenüber, die sich vor allem auf das Bekenntnis ihrer politischen Gemeinschaft (*Demos*) zu den staatlichen Institutionen stützt und in der *ethnische* Identität politisch nicht relevant ist, sondern allein die *nationale*. Dieser ethnischen Blindheit wird eine enorme Integrationskraft zugesprochen. Daher ist auch eine starke einheitsstaatliche Struktur einem solchem politischen Gemeinwesen zuträglich, um seine integrative Kraft auch territorial entfalten zu können.⁴¹ Eine solche idealtypische Unterscheidung der Nationsmodelle ist oft angezweifelt worden, zumal sie in der Praxis wohl kaum so zu finden sein werden, denn auch Staatsbürgernationen berufen sich zumeist auf die Grundlagen *einer* (ethno-nationalen) Kultur.⁴² Sogar die Kritik der wissenschaftlichen Ideologisierung wurde dieser Gegenüberstellung vorgeworfen.⁴³

Wichtig bleibt jedoch, die Verbindung von ethnischem Bewusstsein und Konflikt im jeweiligen konkreten Fall zu betrachten. So kann ein Konflikt nicht nur einen ethnischen Ursprung haben, sondern es kann umgekehrt durch eine wie auch immer geartete (nicht-ethnische) Aus-

³⁹ Wolff, Stefan/Weller, Marc 2005: Self-Determination and Autonomy. A Conceptual Introduction, in: Weller, Marc/Wolff, Stefan (Hrsg.): *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, Abingdon/New York, S. 1-25 (hier: S. 7).

⁴⁰ "Although the creation of states in the Balkans in the late twentieth century shares some features with early forms of state-making, it is distinct in one obvious way in that it occurred after the creation and mobilization of national identities." Harty, Siobhan 1999: *Restoring Order: Ethnic Conflict and the Institutional Conditions for Peace*, in: Griffiths, Ann L. (Hrsg.): *Ethnicity and Conflict in the Former Yugoslavia*, Halifax, S. 137-166 (hier: S. 150).

⁴¹ Vgl. Sundhaussen 2003: 7.

⁴² So gibt es meistens eine Amtssprache und Amtsschrift, die aber automatisch die entsprechende Kultur gegenüber anderen bevorzugt, vgl. Kymlicka, Will 2000: *Modernity and National Identity*, in: Shlomo, Ben-Ami/Peled, Yoav/Spektorowski, Alberto (Hrsg.): *Ethnic Challenges to the Modern Nation State*, Basingstoke, S. 11-41 (hier: S. 13f).

⁴³ Zu den Modellen vgl. Sundhaussen 2003: 4.

Schneckener spricht von einer „normativ gefärbten Unterscheidung“, vgl. Schneckener 2002: 29.

Das (in seiner Reinform auch in Westeuropa nicht vorhandene) Staatsbürgermodell wird als offener, liberaler und letztlich moralisch überlegener dargestellt. Der inkludierende Charakter des Staatsbürgernationalismus wird so dem exkludierenden Charakter des Volksnationalismus gegenübergestellt, was in der Aussage gipfelt, dass „civic nationalism is more likely to promote harmony and less divisiveness and separation than ethnic nationalism“, Jesse, Neal G./Williams, Kristen P. 2005: *Identity and Institutions. Conflict Reduction in Divided Societies*, New York, S. 10.

einandersetzung das ethnische Bewusstsein der betreffenden Akteure erst aktiviert worden sein.⁴⁴ Generell wäre richtiger Weise von *ethno-politischen* Konflikten zu sprechen, da bezweifelt werden kann, ob tatsächlich die verschiedenen *Gruppen* im Streit miteinander liegen oder doch eher verschiedene Organisationen, politische Führer oder andere sie (vermeintlich) vertretende Akteure.⁴⁵ Auch wird in der Tat von den Konfliktparteien bisweilen eher auf die unterschiedliche Sprache, Religion oder Kultur abgezielt, also Diakritika, die sich nicht notwendigerweise mit den ethnischen Grenzen decken.⁴⁶ Dennoch wäre es nicht korrekt, der Ethnizität als solcher die soziale Realität völlig abzusprechen, denn sie erlangt diese durch die Perzeption der Konfliktparteien:

Ethnopolitical conflicts are best described as a form of conflict in which at least one of the parties involved *interprets* the conflict, its causes, and potential settlements along an existing or perceived discriminating ethnic divide and pursues policies related to one or more of the ethnic and territorial claims.⁴⁷

So wird also ein Konflikt zu einem ethnischen (ethnopolitischen), wenn zumindest eine Partei ihn in dieser Kategorie denkt. Da ethnische Identität den genannten Mobilisierungsvorteil besitzt, kann es für politische Eliten bisweilen naheliegend sein, einen Konflikt als ethnisch zu promovieren.

Eine entscheidende Tatsache ist aber, dass wenn der Prozess der ethnischen Mobilisierung erst einmal stattgefunden hat, es schwierig (wenn nicht unmöglich) ist, ihn umzukehren.⁴⁸ So entsteht ein Konflikt, der über längere Zeit andauert und je nach Situation verschiedene Eskalationsstufen annimmt, auch wenn er vielleicht über weite Strecken nicht unbedingt an der Oberfläche zu sehen ist – Charakteristika eines sogenannten *protracted conflict*.⁴⁹ Diese Entwicklungen sind für die Verregelung ethnischer Konflikte von entscheidender Bedeutung. Im Grunde kann ein Staat zwei Strategien verfolgen, mit ethnopolitischen Konflikten umzugehen. Zum einen kann er auf die Depolitisierung ethnischer Identität hinarbeiten, so dass bestehende Konflikte auf politischer Ebene irrelevant werden oder zumindest an Brisanz verlieren. Ob er dann auf die Schaffung einer alle Ethnien umfassenden nationalen Identität hinarbeitet (*nation-building*) oder aber darauf achtet, das Staatswesen ‚neutral‘ zu halten, ist erst im zweiten Schritt von Bedeutung und verspricht je nach gegebener Situation unterschiedliche Erfolgsaussichten. Zum anderen kann er die politische Bedeutung ethnonationaler Identitäten anerkennen und diese auf verschiedene Arten in die bestehenden Strukturen einzubinden versuchen. Wichtig dabei ist zu unterscheiden, dass diese zwei Grundstrategien

⁴⁴ Vgl. Siedschlag 2000: 257; Wolff/Weller 2005: 5.

⁴⁵ Vgl. Brubaker, Rogers 2004: Ethnicity without Groups, in: Wimmer, Andreas/Goldstone, Richard J./Horowitz, Donald L. u.a. (Hrsg.): Facing Ethnic Conflicts. Towards a New Realism, Lanham, S. 34-52.

⁴⁶ Vgl. Wolff/Weller 2005: 4.

⁴⁷ Ebd., 8, Hervorhebung V.S.

⁴⁸ Vgl. Rothschild, Joseph 1981: Ethnopolitics. A conceptual Framework, New York, S. 28.

⁴⁹ Vgl. Siedschlag 2002: 262; Aklaev 1999: 36.

mit unterschiedlichen Mitteln (repressiv: Kontrolle/Gewalt oder nicht-repressiv: Schaffung von Anreizen) durchgeführt werden können.⁵⁰

Die Auswahl der angewandten Mittel (nicht aber der Strategie) der institutionellen Konfliktregelung und deren möglicher Erfolg werden in besonderer Weise durch die Staatsform beeinflusst. Ein Großteil der Literatur geht dabei der Frage nach, welche Auswirkungen die *Demokratie* auf einen ethnischen Konflikt hat. Gemeinhin gilt sie als nicht nur geeigneter Mechanismus, um gesellschaftliche Konflikte dauerhaft zu entspannen, sondern sogar als einzige Möglichkeit dazu, selbst wenn Ethnizität „the most difficult type of cleavage for a democracy to manage“⁵¹ ist. Ein nicht-demokratischer Umgang mit einem (ethnischen) Konflikt führe lediglich zu einer (zeitweiligen) Verschiebung seines gewaltsamen Ausbruches oder seiner konstruktiven Lösung. Da die Herrschaftsform der Demokratie stets auch eine moralische Überlegenheit für sich beansprucht, erscheint sie normativ und funktionell als einzige Möglichkeit zur wirklich *dauerhaften* Konfliktlösung.⁵²

[B]ecause democracy has proven successful in keeping the peace – and has a host of other benefits, ranging from human rights superiority to personal satisfaction to reduced government corruption, it must be considered first as a solution.⁵³

Somit wären dann auch repressive Maßnahmen zur Einhegung eines ethnischen Konfliktes als illegitim und unfunktional zu betrachten.

Doch scheint im besonderen Maße die Phase der Transformation eine wichtige Rolle in der Konfliktregelungskapazität von Demokratien einzunehmen. Nicht zufällig kam diese Konfliktform gerade in den ‚neuentstehenden Demokratien‘ zum Vorschein. Gerade grundlegende demokratische Tugenden wie Rede- und Versammlungsfreiheit können als potentielle Gefahr gesehen werden, wenn diese von politischen Akteuren gegenüber breiter Massen mit wenig demokratischer politischer Kultur und Erfahrung ausgenutzt werden.⁵⁴ Auch wenn Demokratisierung nicht unbedingt mit einer Verschärfung eines bereits vorhandenen ethnischen Konfliktes gleichgesetzt werden kann, entstehen besonders in Umbruchsphasen von einem politischen System in ein anderes persönlich-perzeptionelle, institutionelle und sicherheitsstrategische Unsicherheiten, die den Einzelnen durch ihr Bedrohungspotenzial anfällig für ethno-politisches Unternehmertum machen – gerade weil die ethnische Identität, wie bereits erwähnt, einen besonderen Mobilisierungsvorteil hat.⁵⁵ Somit bedeutet Demokratisierung häufig zumindest die Ethnisierung einer Gesellschaft.⁵⁶ Dass die Transformationsphase

⁵⁰ Schneckener unternimmt eine andere Einteilung, nämlich die nach Eliminierung, Kontrolle oder Anerkennung von Differenz, vgl. Schneckener 2002: 58ff.

⁵¹ Aklaev 1999: 57.

⁵² Vgl. Aklaev 1999: 57ff, Byman 2002: 152f.

⁵³ Byman 2002: 152f.

⁵⁴ Vgl. Aklaev 1999: 65ff.

⁵⁵ Vgl. ebd., 37ff; Sisk 1996: 21 und 80ff.

⁵⁶ Vgl. Pfaff-Czarnecka, Joanna 2004: Demokratisierung und Nation-Building in „geteilten Gesellschaften“, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, Bonn, S. 49-68 (hier: S. 50f).

daher besonders anfällig ist für gewaltsame ethnische Konflikte, lässt sich theoretisch nachvollziehen, aber auch empirisch belegen.⁵⁷ So wird bisweilen auch die Meinung vertreten, dass zumindest in dieser Phase aus Gründen der Stabilität und des zeitweiligen Friedens willen auch Kooptations- oder Kontrollstrategien zur Eindämmung möglicher Gewalt von Seiten des Staates angewandt werden sollten, auch wenn sie dem freiheitlichen Grundgedanken der Demokratie eigentlich widersprechen würden.⁵⁸

2.2 Institutionelle Designs des Minderheitenschutzes

Die Konfliktforschung konzentrierte sich zunächst auf die Ursachen und Gründe der Entstehung ethnischer Spannungen. Weniger untersucht blieben lange Zeit die Bedingungen für einen (positiven) Frieden. Neuere Ansätze zu diesem Bereich lassen sich grob in zwei Ebenen aufteilen:⁵⁹

1) Auf der mikropolitischen Ebene sind es vor allem Evaluationen von *grass-root*-Aktivitäten verschiedener Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im zivilgesellschaftlichen Bereich, die sich mit dem Erfolg und Misserfolg ihrer Maßnahmen zur Konfliktregulierung beschäftigen. Auch wenn gerade hier die geringste konzeptionelle Abstraktion stattgefunden hat, werden diese Versuche der Konfliktregulierung als *conflict settlement* bezeichnet.

2) Auf makropolitischer Ebene gibt es individual-, eliten- und institutionenfokussierte Konzepte der Friedens(ursachen)forschung in prozessorientierter (*conflict resolution*) und struktureller (*conflict transformation*) Hinsicht. Zudem unterscheiden sich diese Ansätze auch je nach Konfliktphase, in der sie greifen.

Die hier vorgenommene Untersuchung bewegt sich im letztgenannten Bereich der makropolitisch-strukturellen Ebene. Als übergeordneter Begriff für die verschiedenen Ebenen setzt sich zunehmend der Ausdruck *Konfliktmanagement* durch. In diesem Sinne wird er auch in vorliegender Arbeit verwendet. Ob ein Konflikt dabei letzten Endes gelöst werden kann oder nur verregelt und unter der Schwelle der Gewaltsamkeit gehalten werden soll, hängt mit dem Verständnis über die Funktionalität oder Dysfunktionalität von Konflikten für eine Gesellschaft allgemein ab.⁶⁰

Institutionen werden häufig als die Schlüsselemente friedlicher Konfliktbearbeitung dargestellt. Dies mag vielleicht auch praktisch-analytische Gründe haben: Sie sind sicherlich leichter zu untersuchen als andere konfliktbeeinflussende Faktoren wie undurchsichtige personelle Beziehungsstrukturen, Verhandlungsprozesse oder Gemütslagen der allgemeinen Bevöl-

⁵⁷ Vgl. Siedschlag 2000: 267f.

⁵⁸ Vgl. Byman 2002: 218 und 224.

⁵⁹ Vgl. Reimann, Cordula 2004: *Assesing the State-of-the-Art in Conflict Transformation*, in: Austin, Alex/Fischer, Martina/Ropers, Norbert (Hrsg.): *Transforming Ethnopolitical Conflict*, The Berghof Handbook, Wiesbaden, S. 41-66 (hier: S. 47ff).

⁶⁰ Vgl. Rabie, Mohamed 1994: *Conflict Resolution and Ethnicity*, Westport/London, S. 21f.

kerung. Dennoch ist ihr Nutzen für das Konfliktmanagement nicht zu unterschätzen. Die grundlegende Annahme liegt in der Verbindung von Institutionen und dem durch sie entstehenden Vertrauen und der Erwartungssicherheit der Akteure. Die Teilnahme an Institutionen soll einen längerfristigen *Lernprozess* der Konfliktparteien fördern.⁶¹ Diese Überlegung macht Institutionen auch so beliebt bei der Frage nach der Machbarkeit von Frieden: Einerseits sind sie schnell (auch von außen) änderbar, haben aber (so erhofft man sich) eine langfristige Auswirkung auf das Verhalten der Konfliktparteien. Dieses Wechselspiel funktioniert aber auch in die andere Richtung: Vorhandene Institutionen (und die Diskussion über sie) können in gewissem Maße davon zeugen, inwiefern langfristiges, strukturelles Vertrauen zwischen den Konfliktparteien vorhanden ist. Es geht also letztlich um die Untersuchung von verregelten Vertrauens- und Lernprozessen.

Was die grundlegenden institutionellen Designs des Minderheitenschutzes (und damit des ethnopolitischen Konfliktmanagements) angeht, lassen sich verschiedene Dimensionen unterscheiden. Auf *territorialer Ebene* kann man grundsätzlich unitaristische Staatswesen auf der einen Seite des Spektrums verorten, an dessen anderem Pol ein föderal organisierter Staat steht; dazwischen ist eine ganze Reihe verschiedener territorialer Regelungen denkbar. Auf der *Entscheidungsfindungsebene* kann auf der einen Seite die reine Mehrheitsdemokratie gesehen werden, als deren gegenüberliegendes Extrem eine rein konsensuale Entscheidungsfindung in einem Power-Sharing System steht. All diese institutionellen Designs werden hier in der weitesten Bedeutung als ‚Modelle‘ im Sinne von Sets verschiedener institutioneller Maßnahmen für den Minderheitenschutz verstanden. Die weitere Unterteilung dieser großen Modelle erfolgt in der Literatur je nach Autor unterschiedlich. Die im Folgenden unternommene analytische Aufteilung soll eine zu starke Zergliederung genauso vermeiden, wie eine zu starke Konzentration verschiedener Maßnahmen in einem Modell.

2.2.1 Kollektive Minderheitenrechte

Minderheitenrechte sind positivrechtliche Bestimmungen, die der Staat gewährt um bestimmte Gruppen – oder genauer: ihre Mitglieder – zu schützen. Die grundlegendste Form ihrer Ausgestaltung sind die *Individualrechte* der Nicht-Diskriminierung und der Gleichheit. Dabei handelt es sich vor allem um das Verbot, Mitglieder einer Minderheit schlechter zu behandeln als andere Bürger. Sie beziehen sich also auf das Individuum als Schutzobjekt. In diesem Verständnis unterscheiden sich Minderheitenrechte nicht wesentlich von den allgemeinen Menschenrechten und sind daher generell nicht umstritten.⁶²

⁶¹ Vgl. Schneckener 2002: 25.

⁶² Vgl. Eicher, Joachim 1998: Konfliktlösungsstrategien in multiethnischen Staaten. Das Beispiel Kroatien (= Wirtschaft und Gesellschaft in Südosteuropa Band 14, herausgegeben von Werner Gumpel), München, S. 45; Brunner/Küpper 2002: 18.

Anders verhält es sich mit *Kollektivrechten*⁶³. Diese gehen über reine Individualrechte insofern hinaus, als sie sich auf eine bestimmte Gruppe beziehen. So machen sie die staatliche Anerkennung der Bedeutung dieser (ethnischen) Gruppen für die Identität des einzelnen Bürgers zur Voraussetzung.⁶⁴ Die grundlegende Frage dabei ist: Sind gruppenbezogene Rechte das geeignete Mittel, ethnische Konflikte zu entschärfen? Zur Beantwortung dieser Frage berufen sich Befürworter wie Gegner auf die beiden bereits erwähnten idealtypischen Nationsmodelle:⁶⁵ Während Kollektivrechtsvertreter mit der Bedeutung der ethnischen Identität für den Einzelnen und damit der politischen Schützenswertigkeit ethnischer Gruppen argumentieren, gehen Liberalisten von der Integrationskraft der ethnisch blinden Staatsbürgernation aus, der einer Anerkennung von Gruppenrechten widersprechen würde. Ihre Kritik bezieht sich vor allem auf a) den missachteten Gleichheitsgrundsatz und b) die Gewährung illiberaler Praktiken durch Kollektivrechte.⁶⁶

a) Den Gleichheitsgrundsatz sehen Liberalisten durch Kollektivrechte grundlegend gefährdet: Eine Gewährung von Sonderrechten würde zum einen Nicht-Minderheiten und andere Bürger diskriminieren, zum anderen könnte diese ‚Sonderbehandlung‘ die Minderheit zur Abschottung und Segregation animieren.⁶⁷ Kollektivrechtsvertreter dagegen argumentieren mit der Beobachtung, dass es in realiter keine ethnisch neutrale Nation gibt, da schon mit der Einführung einer Amtssprache eine bestimmte Kultur gefördert wird.⁶⁸ Eine Gewährung von Gruppenrechten würde so nur die Ungleichheit wieder ausgleichen, die die Minderheit bereits erfahren hätte.⁶⁹ Die schon erwähnte Mehrheitsregel in Demokratien mache zudem eine nationale Minderheit als strukturelle Minderheit nicht nur schutzbedürftig, sondern gleichzeitig schützenswert.⁷⁰

Doch genau diesen Kurzschluss zwischen Schutzbedürftigkeit und Schützenswertigkeit können Liberalisten nicht nachvollziehen. In ihrem Verständnis liegt das Problem bei ethnischen Konflikten genau in der Tatsache, dass ethnische Identität politisiert wurde: „In gewisser Weise treiben Minoritätenrechte den Teufel mit Beelzebub aus.“⁷¹ Es offenbart sich also ein

⁶³ Gemeint sind in der Diskussion aber eher gruppenbezogene Rechte, nicht Gruppenrechte im strengen Sinn, da sie von Individuen, nicht Kollektiven in Anspruch genommen werden. Vgl. Schneckener 2002: 78.

⁶⁴ Vgl. Brunner/Küpper 2002: 17.

⁶⁵ Zum Zusammenhang von Nationsverständnis und Minderheitenschutz, vgl. auch Pfaff-Czarnecka 2004: 50f.

⁶⁶ Vgl. Schneckener, Ulrich/Senghaas, Dieter 1997: Auf der Suche nach friedlicher Koexistenz. Modelle zur Bearbeitung ethno-nationaler Konflikte in Europa (= Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Arbeitspapier Nr. 8, Universität Bremen), Bremen, S. 9ff.

⁶⁷ Vgl. Salzborn, Samuel 2002: Individuelle und kollektive Minderheitenrechte im Widerstreit. Theoretische Randnotizen zur Kontroverse zwischen Sabine Riedel und Georg Brunner, in: Osteuropa, 52: 5, S. 606-611 (hier: S. 609f).

⁶⁸ Kymlicka 2000: 13f.

⁶⁹ Vgl. Schneckener/Senghaas 1997: 10.

⁷⁰ Vgl. ebd.

Neben dieser ‚moralischen Verpflichtung‘ zu Gruppenrechten würden diese aber auch einen konkreten, praktischen Nutzen für die Konfliktminderung haben:

„Majoritarian regimes fail to incorporate minorities into government, encouraging excluded communities to resort to alternative channels to express their demands, ranging from violent protest to outright rebellion and state failure“, Norris 2005: 5.

⁷¹ Rittstieg, Helmut 1996: Minderheitenrechte oder Menschenrechte?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 41: 8, S. 993-1004 (hier: S. 996).

grundlegender Unterschied in der Wahrnehmung der Konfliktursachen: Kollektivrechtsvertreter erkennen den Ursprung eines ethnischen Konfliktes in der Nicht-Anerkennung von Ethnizität, die als für den Menschen grundlegende (– wenn nicht sogar primordial verstandene) Identität begriffen wird. Liberalisten dagegen sehen die Konfliktursache in einer (generell unnötigen) Politisierung ethnischer Identität.

Letztere stehen aber zugleich Gruppenrechten egal welcher Form (also auch nicht-ethnischen) eher skeptisch gegenüber, denn Gruppenidentitäten seien nur *eine* für die Autonomie des Einzelnen notwendige Identität.⁷² Das Argument der Kollektivrechtsvertreter, es gäbe doch in modernen Demokratien genau solche Gruppenrechte im nicht-ethnischen Bereich⁷³ (z.B. Vereinigungsfreiheit), überzeugt Liberalisten keinesfalls. Im Gegenteil: Wieso sollten dann diese anderen, bereits vorhandenen Individual- oder Kollektivrechte für den Schutz und die Autonomie des Einzelnen (egal welcher ethnischen Couleur) nicht ausreichen?⁷⁴ Befürworter von Kollektivrechten würden den Eindruck vermitteln (– so das Gegenargument), dass das ethnische Bewusstsein die alles überragende Identität des Einzelnen darstellt und ihr Schutz damit zur höchsten Staatspriorität gemacht wird:

Die kollektivrechtliche Auffassung (...) argumentiert in Abgrenzung zum Gleichheitspostulat von der Basis einer grundsätzlichen Differenz zwischen den Menschen ausgehend, die diese aufgrund nicht-sozialer und nicht-politischer Kriterien – also solcher aus dem vopolitischen Bereich – voneinander abgrenzbar mache.⁷⁵

Zudem müsste die Anerkennung von Minderheiten*anliegen* von staatlicher Seite noch lange nicht die Anerkennung von kollektiven Minderheiten*rechten* bedeuten.⁷⁶

Dass sich Liberalisten gegen Gruppenrechte wehren, hat sicherlich zudem auch mit der schwierigen Abgrenzbarkeit der Rechtssubjekte zu tun: Werden ethnische Gruppenrechte gewährt, müssen diese dann nicht nur *nationalen* Minderheiten, sondern auch anderen *ethnischen* Minderheiten wie z.B. Zuwanderern zugestanden werden.⁷⁷

b) Der zweite große Kritikpunkt gegen Kollektivrechte besteht in der Möglichkeit, dass Gruppen, denen gewisse kollektive Selbstbestimmungsrechte gewährt werden, ihren Mitgliedern gegenüber illiberale Praktiken anwenden (z.B. Zwangsheiraten). Ob der liberale Staat sich dann einmischen müsste und dürfte, stellt ein großes Problem dar. Einige Vertreter von Gruppenrechten lehnen dann tatsächlich die Einmischung von staatlicher Seite ab⁷⁸ – was

⁷² Vgl. Pfaff-Czarnecka 2004: 66f; Peled, Yoav/Brunner, Jose 2000: Culture is Not Enough: A Democratic Critique of Liberal Multiculturalism, in: Shlomo, Ben-Ami/Peled, Yoav/Spektorowski, Alberto (Hrsg.): Ethnic Challenges to the Modern Nation State, Basingstoke, S. 65-92 (hier: S. 88).

⁷³ Vgl. Offe, Claus 1996: „Homogenität“ im demokratischen Verfassungsstaat – Sind politische Gruppenrechte eine adäquate Antwort auf Identitätskonflikte?, in: Peripherie, 64, S. 26-64 (hier: S. 32ff).

⁷⁴ „Non-discrimination as a norm, when combined with specific human rights, offers significant protection for minorities from governments intent on discriminating against them; the necessity of additional protections for minorities is hardly obvious.“ Ratner, Steven R. 2000: Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: International Law and Politics, 32, S. 591-698 (hier: S. 600).

⁷⁵ Salzborn 2002: 607.

⁷⁶ Vgl. Pfaff-Czarnecka 2004: 65.

⁷⁷ Dieses Problem offenbart sich v.a. bei Kymlicka, vgl. Kymlicka 2000: 22.

⁷⁸ Vgl. dazu Peled und Brunners Kritik an Kymlickas Vorstellungen, Peled/Brunners 2000: 75ff.

aber die Freiheit des Einzelnen (in der Gruppe) enorm einschränken würde. Andere dagegen schätzen die Gefahr solcher illiberaler Gruppenpraktiken eher gering ein, da dem Individuum ja freistehen würde, aus der Gruppe auszutreten.⁷⁹ Diese Argumentation übersieht aber die von den Gruppenrechtsvertretern selbst angenommene Bedeutung der ethnischen Identität für das Individuum und die damit verbundene Schwierigkeit für den Einzelnen, eine solche Gruppe zu verlassen.⁸⁰

In der Staatenpraxis sind Kollektivrechte mittlerweile weit verbreitet. Dies mag an verschiedenen Entwicklungen liegen, wie der Einsicht, dass ethnische Identitäten wohl auch auf Dauer von Bedeutung für den Einzelnen bleiben werden. Befürworter von Kollektivrechten betonen, dass gerade kollektive Minderheitenrechte eine starke Symbolkraft für die Selbstidentität der Minoritäten besitzen, da sie sich von staatlicher Seite anerkannt sehen.⁸¹ Während sich die Minderheiten von solchen Regelungen eine Statusverbesserung versprechen, hofft der Staat auf eine Beruhigung eines (möglichen) ethnischen Konfliktes; damit können sich kollektive Minderheitenrechte unter Umständen dazu eignen, Statuskonflikte zu beruhigen.⁸² Andererseits können sie als Kontrollmöglichkeit für die dominante Mehrheit verstanden werden, mit der diese einer Selbstisolation der Minderheit entgegen wirken und auf die Entwicklung der Minderheit Einfluss nehmen kann.⁸³

Im Groben können Kollektivrechte in Repräsentations- und Partizipationsrechte unterschieden werden. Fördern erstere eine angemessene Verteilung der Macht und damit Eigenverantwortung der Gruppen (*self-rule*), erhöhen letztere die Mitwirkung der Gruppe am Gesamtsystem (*shared-rule*).⁸⁴ Die Basis dieser Unterscheidung liegt darin, ob als wesentlicher Konfliktfaktor eher der geringe Schutz einer bestimmten Gruppe oder ihre mangelnde Beteiligung(smöglichkeit) am Gesamtsystem gesehen wird.

Die schwierige Frage bei der Ausgestaltung von Kollektivrechten bleibt letztendlich die nach dem eigentlichen Träger der kollektiven Minderheitenrechte. Gewährt der Staat über die Individualrechte hinaus spezielle Sonderrechte, kann er diese in Form von tatsächlichen Kollektivrechten der Gruppe an sich zuweisen; dies wird aber in der Praxis nur sehr schwer umsetzbar sein. Oder aber er verleiht der Minderheit als juristischer Person gewisse Organe, was verschiedene Autonomieregelungen nach sich zieht.

⁷⁹ Vgl. Schneckener/Senghaas 1997: 10.

⁸⁰ Individuelle Freiheit wird durch ethnokulturelle Identität erst bedeutsam; damit verbunden ist aber das Problem der Freiwilligkeit des Austritts aus illiberalen Gruppen, vgl. Peled/Brunner 2000: 75f.

⁸¹ „symbolically, the granting of the right in and of itself is sufficient to satisfy the group’s need for self-identity“, Kook, Rebecca 2000: Towards the Rehabilitation of ‘Nation-Building’ and the Reconstruction of Nations, in: Shlomo, Ben-Ami/Peled, Yoav/Spektorowski, Alberto (Hrsg.): Ethnic Challenges to the Modern Nation State, Basingstoke, S. 42-64 (hier: S. 52).

⁸² Vgl. ebd., 49.

⁸³ Vgl. ebd., 53.

⁸⁴ Vgl. Bieber, Florian 2003: Internationale Minderheitenpolitik im westlichen Balkan, in: Südosteuropa Mitteilungen, 43: 6, S. 32-43 (hier: S. 39ff).

2.2.2 Autonomie und territoriale Lösungen

Autonomieregelungen sind die höchste Form von kollektiven Minderheitenrechten und zielen auf ein gewisses Maß von Selbstbestimmung (*self-rule*) ab.⁸⁵ Autonomie ist

the legally entrenched power of ethnic or territorial communities to exercise public policy functions (legislative, executive and adjudicative) independently of other sources of authority in the state, but subject to the overall legal order of the state.⁸⁶

Träger dieser Rechte ist entweder 1) ein Personenverband oder aber 2) eine Gebietskörperschaft. Ersteres wird in der Literatur synonym als *Personal-* oder *Kulturautonomie* bezeichnet; letzteres kann je nach Ausmaß der verteilten Kompetenzen *territorialautonome* Züge bis hin zu *föderalistischen* Strukturen annehmen.

1) Wenn über *Personalautonomie* gesprochen wird, meint man zumeist a) die öffentlich-rechtliche Variante, bei der der Personenverband der Minderheit von staatlicher Seite als Körperschaft des öffentlichen Rechts bestimmt wird. Die Form und Ausgestaltung der Autonomieorgane wird dann vom Staat vorgegeben. In b) privatrechtlicher Variante dagegen werden selbstständigen Minderheitenverbänden vom Staat gewisse *self-rule*-Kompetenzen übertragen.⁸⁷

a) Die erste Variante birgt für den Staat die Schwierigkeit, ein objektives Kriterium zur Eingrenzbarkeit der Minderheitengruppe zu finden, das dann zudem aber auch auf Minderheitenmitglieder zutrifft, die gar nicht an diesen Organen beteiligt sein wollen.⁸⁸ Zweitens wird kritisiert, dass vor allem (eingesetzte) Eliten das Sagen hinsichtlich der kulturellen Entwicklungen der Gruppe haben.⁸⁹

b) Die zweite Variante dagegen beinhaltet ein höheres Maß an Organisationsfreiheit, erfordert aber zugleich eine höhere Aktivität der Minderheit in eigenen Belangen, als auch eine größere Homogenität der Gruppe, damit dieser Verband eine entsprechende Legitimität erhält.⁹⁰

Die normativen Diskussionen um Personalautonomien drehen sich im Grunde um die bereits dargelegte Frage der Legitimität von Gruppenrechten.

2) Die *territorialen Lösungen* führen andere Probleme mit sich und sind weitaus umstrittener was ihre Wirkung in ethnisch gespaltenen Gesellschaften angeht. Ihre Vorteile liegen sicherlich darin, dass politische Entscheidungsfindungen auf mehrere Machtzentren verteilt werden. Diese vertikale Gewaltenteilung gilt als allgemein demokratisches Merkmal, da sie die

⁸⁵ Vgl. Brunner/Küpper 2002: 20

⁸⁶ Wolff/Weller 2005: 13.

⁸⁷ Vgl. Brunner, Georg 2001: Autonomiekonzepte zum Minderheitenschutz – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Manssen, Gerrit/Banaszak, Bogusław (Hrsg.): Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a.M. u.a., S. 29-63 (hier: S. 54ff).

⁸⁸ Vgl. ebd., 55.

⁸⁹ Vgl. Pfaff-Czarnecka 2004: 63.

⁹⁰ Vgl. Brunner 2001: 61.

Nähe des Systems zum Bürger und dessen Partizipationsmöglichkeiten erhöht.⁹¹ Das Problem ergibt sich aber bei der Ziehung der innerstaatlichen Grenzen: Sollen diese Grenzen den Siedlungsgebieten der Minderheiten entsprechen?

Gegner dieser Kongruenz von Autonomiegebiets- und ethnischen Grenzen heben die integrative Kraft ethnisch gemischter Gebietseinheiten hervor. Ansonsten wäre ein gemeinsames *shared-rule* unmöglich, denn eine Kooperation der Gruppen würde nicht gewährleistet und eine Segregation wahrscheinlich.⁹²

Befürworter der Grenzziehung entlang ethnischer Linien (vor allem die einer *Ethnoföderation*) argumentieren dagegen mit der Befriedigung des *self-rule*-Willens der Minderheit und ihrem gesteigerten Sicherheitsgefühl, da diese einen gewissen territorialen Schutz von äußeren Einflüssen (von staatlicher Seite und damit von Seiten einer dominanten Mehrheit) erfährt. Dies setzt jedoch eine kompakte Siedlungsweise der Gruppe voraus, damit sie zum einen nicht selbst wiederum vielen Angehörigen anderer Minderheiten Konzessionen im ‚eigenen Gebiet‘ machen muss (innere Geschlossenheit der Gruppe); zum anderen sollte nur eine geringe Anzahl von Gruppenmitgliedern außerhalb des Autonomieterritoriums leben (äußere Geschlossenheit), da die Gefahr besteht, dass diese nicht die selben Rechte in Anspruch nehmen können, wie diejenigen, die im Autonomiegebiet siedeln.⁹³ Zudem sind unter der Bevölkerung auf dem Autonomiegebiet meist Mitglieder der gesamtstaatlichen Mehrheit, so dass sich diese aus Angst vor Repressalien der eigenen Gruppenmitglieder gegenüber mit Autonomiezugeständnissen zurückhalten wird.

Gerade Liberalisten finden Gefallen an solchen ethnoterritorialen Lösungen, da durch sie im besten Falle nichtterritoriale Gruppenrechte vermieden werden könnten,⁹⁴ gegen die sich – wie gezeigt – individuell liberale Überzeugungen sträuben.

Die größte Hemmschwelle bei der Gewährung von territorialer Autonomie aber bleibt die Angst der Mehrheit vor einer Sezession der Minderheit, denn der minderheitliche Wille zum *self-rule* wird in der Praxis oft als Wille zur völkerrechtlichen Selbstbestimmung interpretiert – sowohl von der Mehr- als auch von der Minderheit.⁹⁵ Eine Befriedung des Wunsches nach (territorialer) Autonomie könnte so ein „first step onto that slippery slope that inevitably leads towards irredentist or secessionist claims“⁹⁶ sein.

⁹¹ Vgl. Jesse/Williams 2005: 11; Pfaff-Czarnecka 2004: 61.

⁹² Vgl. Harty 1999: 155.

⁹³ Vgl. Brunner 2001: 53. Den Mitgliedern außerhalb des Autonomiegebietes müssten dann zusätzlich Minderheitenrechte auf nicht-territorialer Basis gewährt werden. Vgl. Brunner/Küpper 2002: 23.

⁹⁴ So würden zwar zum Schutz von Minderheiten territoriale Untereinheiten anerkannt, nicht aber gesonderte Gruppenrechte, vgl. Pfaff-Czarnecka 2004: 60; Offe, Claus 2001: Political Liberalism, Group Rights and the Politics of Fear and Trust, in: Studies in East European Thought, 53: 3, S. 167-182.

⁹⁵ Vgl. Eicher 1998: 114; Müller, Kurt 1993a: Voraussetzungen und Möglichkeiten eines friedlichen Ausgleichs, in: Müller, Kurt (Hrsg.): Minderheiten im Konflikt. Fakten, Erfahrungen, Lösungskonzepte, Zürich, S. 166-177 (hier: S. 175).

⁹⁶ Wolff/Weller 2005: 1.

Die Diskussion um territoriale Lösungen ethno-politischer Konflikte birgt die Gefahr, neben der bereits politisierten ethnischen Identität nun auch Territorien zu politisieren.⁹⁷ Dieser neue Konflikt wird von den ethnischen Gruppen als Nullsummenspiel verstanden, bei der immer nur einer gewinnen und der andere verlieren kann – denn Territorium steht nur begrenzt zur Verfügung.⁹⁸ Gerade dies macht territoriale Lösungen so schwierig. Sie können nur dann auf Dauer erfolgreich sein, wenn sie gleichzeitig zur Gewährung eines umfangreichen Maßes an *self-rule* die Kosten einer Sezession erhöhen.⁹⁹ Dazu wären eine Vielzahl integrativer Maßnahmen denkbar¹⁰⁰, deren Erfolg jedoch im Einzelnen schwierig vorauszusagen ist.

Befürworter territorialer Maßnahmen betonen daher zum einen, dass die Mittel je nach Fall unterschiedlich konstruiert und angepasst werden müssen¹⁰¹ und zum anderen, dass vor allem zusätzliche institutionelle Regelungen – wie Power-Sharing oder internationale/regionale Verflechtungen – mit eingebunden werden sollten¹⁰², um die Erfolgswahrscheinlichkeit der Schlichtung von Ethnokonflikten zu erhöhen.

Theoretisch kann die Überlegung angestellt werden, dass sich ein

Autonomiestatut (...) vor allem dort [aufdrängt], wo die Minderheit ein erhebliches Eigengewicht und Selbstbewusstsein besitzt und wo sich Mehrheit und Minderheit bereits auseinandergeliebt haben.¹⁰³

Aber empirisch ist eher die Beobachtung zu machen, dass wenn „there have been intense and unrequited self-determination conflicts (...) the attempted autonomy settlement has, in fact, failed thus far.“¹⁰⁴ Eine jüngste Untersuchung im Bezug auf Südosteuropa hat besonders die Bedeutung des *Zeitpunktes* der Gewährung von territorialen Regelungen innerhalb der Transformationsphase herausgestellt: So seien zum einen Ethnoföderationen an sich zunächst anfälliger für einen ethnischen Konflikt. Zum anderen scheint sich der Wechsel von einem (autoritären) Einheitsstaat zu einer ethnoföderalistischen Demokratie günstiger auf die Beruhigung eines ethnischen Konfliktes auszuwirken als umgekehrt die Zentralisierung in der Demokratisierungsphase.¹⁰⁵

⁹⁷ Vgl. ebd., 4.

⁹⁸ Vgl. Sisk 1996: 18.

⁹⁹ Vgl. Jesse/Williams 2005: 11.

¹⁰⁰ Vgl. Wolff/Weller 2005: 14: “Through a combination of political, social, and economic ties, relationships can be solidified between the autonomous area and the rest of the country which are mutually beneficial and the preservation of which is therefore desirable from the perspective of all entities involved. (...) Equally important in this context is the nature and intensity of economic and financial ties between autonomous territory and other parts of the whole country.”

¹⁰¹ Vgl. ebd., 4; Weller/Wolff 2005: 269.

¹⁰² “autonomy can only serve in the stabilisation of states facing self-determination conflicts if it is part of a well-balanced approach that draws on elements of consociational techniques, moderated by integrative policies, and tempered by a wider regional outlook.” Wolff/Weller 2005: 14.

¹⁰³ Müller 1993a: 175.

¹⁰⁴ Weller/Wolff 2005: 263.

¹⁰⁵ Vgl. Bunce, Valerie 2004: Is Ethnofederalism the Solution or the Problem?, in: Mungiu-Pippidi, Alina/Krastev, Ivan (Hrsg.): Nationalism after Communism. Lessons Learned, Budapest/New York, S. 179-197 (hier: S. 187ff).

Tatsächlich sind territoriale Lösungen in den meisten Ländern zunächst einmal als *vorläufige* Maßnahmen verstanden und dementsprechend eingesetzt worden, haben sich dann aber auf Dauer etabliert.¹⁰⁶ Letztendlich bleibt ausschlaggebend, ob Autonomieregelungen es im jeweils konkreten Fall schaffen, sogenannte ‚overlapping identities‘ zu kreieren bzw. aufrechtzuerhalten: Ohne ein Mindestmaß an Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen Minderheit und Mehrheit und ohne ein Minimum an Kompromissbereitschaft zwischen den Gruppen wird es schwierig – wenn nicht unmöglich – eine Aufteilung des Staates zu verhindern. Gerade wenn es einen ‚Mutterstaat‘ gibt, der eine gewisse Patronage über die Minderheit ausübt, verschlechtern sich die Chancen der Aufrechterhaltung oder gar Schaffung einer solchen Solidarität zwischen den Gruppen des Staates.¹⁰⁷

Generell ist zu betonen, dass sich erst die Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen verbessern müssen, bevor territoriale oder nichtterritoriale Autonomieregelungen eingesetzt werden können, anstatt zu hoffen, dass solche Lösungen automatisch eine Verbesserung der ethnischen Beziehungen nach sich ziehen würden.¹⁰⁸ Bei territorial konzentrierten Minderheiten schwimmt zudem die Grenze zwischen *Personal-* und *Territorialautonomie*: Mit beiden Formen wird dann im Prinzip der gleiche Personenkreis und dasselbe Territorium angesprochen.¹⁰⁹

2.2.3 Power-Sharing (Konsozialismus/Integrativismus)

Power-Sharing¹¹⁰ kann einerseits als Modell verstanden werden, insofern es verschiedene Institutionen umfasst, andererseits auch als Konzept, da es konkrete Annahmen über die Verregelung ethnopolitischer Konflikte anstellt. Ein grundlegender Unterschied zu Autonomieregelungen liegt dabei darin, dass es sich vor allem auf ethnisch tief gespaltene Gesellschaften (*deeply divided societies*¹¹¹) bezieht und insofern nicht nur auf den Schutz von Minderheiten Wert legt, sondern genau so sehr die Stabilität des Gesamtsystems (Staat) im Auge hat. Dadurch geht dieses institutionelle Design über den ‚klassischen‘ Minderheitenschutz

¹⁰⁶ Vgl. Weller/Wolff 2005: 264.

¹⁰⁷ Vgl. Wolff/Weller 2005: 15.

¹⁰⁸ Vgl. Wolff/Weller 2005: 16: „Before competences in specific policy areas can be devolved to non-territorial authorities with any chance of success, a more general framework of inter-ethnic relations needs to be established“.

¹⁰⁹ Vgl. Meinert, Sascha 2003: Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt: Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten, München, S. 8,

URL: http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_regionale_autonomie_Ergebnisse.pdf

¹¹⁰ Dieser englische Terminus wird hier (wie auch sonst zumeist) ins Deutsche übernommen. Entsprechende Übersetzungen wie „Konkordanzdemokratie“ oder „Konsens(ual)demokratie“ werden nur allzu inkonsequent entweder den beiden (im Folgenden beschriebenen) Schulen des Power-Sharing übergeordnet oder nur einer dieser beiden zugeordnet.

¹¹¹ Dieser Begriff bezeichnet „societies, in which political divisions strictly follow ethnic lines, thus contributing to the structuring of the other segments in the society on the same basis.“ Hristova, Lidija 2005: Democratic Consolidation of Divided Societies - The Macedonian Case, in: New Balkan Politics, 9, URL: <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/napis.asp?id=32&lang=English>

hinaus.¹¹² Dennoch wird es meist in institutionellen Untersuchungen in einem Atemzug mit den anderen Minderheitenschutzregelungen genannt.

In seiner engeren Auslegung wurde das Modell des Power-Sharing von Arend Lijphart (1977) konstruiert¹¹³, um den vorhandenen ethnischen Frieden in seinem Heimatland, den Niederlanden, zu *beschreiben*. Im Laufe der Zeit bekam es verstärkt eine *normative* Qualität, indem es von seinen Vertretern als wesentliche (wenn nicht gar einzige) Möglichkeit verstanden wurde, Frieden in gespaltenen Gesellschaften zu *schaffen*.¹¹⁴

Die grundlegende Antwort der Power-Sharing-Vertreter auf ethnonationale Konflikte liegt darin, eine möglichst breite konsensuale Entscheidungsfindung zu bewirken, bei der sich niemand übervorteilt fühlt. Lijpharts institutionelles Modell, das als *Consociationalism* (Konsozialismus¹¹⁵) bezeichnet wird, basiert dabei auf der Annahme, dass dieses Ziel am besten dadurch zu erreichen sei, wenn man die ethnischen Gruppen und ihre Strukturen festigt und gleichzeitig eine Kooperation der relevanten Gruppenvertreter institutionell ‚erzwingt‘.

So beinhaltet der Konsozialismus zunächst vier wichtige Institutionen, wobei eher unwesentlich ist, ob sie auf formalen Abmachungen beruhen oder aber aufgrund von informellen Regelungen zustande gekommen sind.¹¹⁶

a) *Große Koalition*: Die Regierung soll aus Vertretern aller gesellschaftlich relevanten Gruppen zusammengesetzt werden – in der Regel durch die Aufnahme von ethnischen Parteien, die Minderheiteninteressen vertreten. Alle wichtigen Entscheidungen sollen hier im gegenseitigen Einvernehmen getroffen werden. Dies stellt zum einen die Beteiligung der Minderheit(en) sicher, verhindert andererseits die Opposition einer gesamten ethnischen Gruppe zu bestimmten Regierungsentscheidungen.

In späteren Untersuchungen konzentrierten sich Konsozialisten zudem vor allem die Art der Regierungsbestellung, d.h. auf das Wahlrecht, das eine solche Partizipation ermöglichen sollte. Dabei befürworteten sie insbesondere das Verhältniswahlrecht, weil sie davon ausgehen, dass so die ‚gerechteste‘ Stimmverteilung zustande kommt – vorausgesetzt natürlich, die Bürger wählen entlang ethnischer Linien ‚ihre‘ ethnischen Parteien.¹¹⁷

b) *Minderheitenveto*: Jede Gruppe hat die Möglichkeit Maßnahmen (wie z.B. Gesetze) zu verhindern, die ihre ‚vitalen Interessen‘ berühren, etwa im Bereich der Sprachgesetzgebung oder bei Bildungsfragen.

¹¹² Denn ohne diese staatsschützenden Überlegungen könnte man argumentieren, dass Autonomieregelungen allein schon ausreichend sind die Minderheit zu schützen. So geschehen bei Wolff/Weller 2005: 17f.

¹¹³ Vgl. Lijphart, Arend 1977: *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven/London.

¹¹⁴ Vgl. Norris 2005: 3f; Siedschlag 2000: 254.

¹¹⁵ Auch group-building approach genannt. Im Deutschen zuweilen als „Konsensualismus“ oder „Konkordanzdemokratie“ wiedergegeben. Dagegen findet sich die Übertragung „Konsozialismus“ – wohl der Unlesbarkeit wegen – kaum. Siedschlag benutzt konsequent den Terminus „Konsozialismus“, der hier auf Grund der Lesbarkeit und Nähe zum englischen Original übernommen wird. Siedschlag 2000: 253ff.

¹¹⁶ Siehe Lijphart 1977: 25ff; Sisk 1996: 36ff; McGarry, John/O’Leary, Brendan 2006a: *Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement. Part I: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland*, in: *Government and Opposition*, 41: 1, S. 43-63 (hier: S. 44).

¹¹⁷ Vgl. Sisk 1996: 71ff.

c) *Proportionalität*: Die Gruppen sollen im öffentlichen Sektor (und weiter „in every sphere of political life“¹¹⁸) entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten sein. Staatliche Förderungen (z.B. Ausbildungsprogramme) sollen dieses Ziel erreichbar machen.

d) *Segmentale Autonomie*: Jeder gesellschaftlichen Gruppe („Segment“) sollte die größtmögliche Autonomie zur Regelung ihrer Eigeninteressen gewährt werden. Entscheidungen, die dagegen das (gesamtgesellschaftliche) Gemeinwohl betreffen, werden konsensual getroffen. Auch wenn Konsozialisten zumeist eher nicht-territoriale Autonomieformen befürworten¹¹⁹, scheinen gerade Ethnoföderationen in die Überlegungen einer hohen Selbstbestimmung der einzelnen Gruppen zu passen.¹²⁰

Das gesamte Konzept des Konsozialismus basiert stark auf dem *self-rule*-Gedanken. Kooperation zwischen den Gruppen wird auf ein Mindestmaß heruntergefahren, da die Chancen der Entstehung einer gemeinsamen Identität aller Bürger eher kritisch betrachtet werden.¹²¹ Tatsächlich kann dem Konsozialismus zugute gehalten werden, dass er schon vorhandene Forderungen nur umzusetzen versucht.¹²² Möglichst wenig Berührungspunkte der ethnischen Gruppen sollen so möglichst wenig Konflikte entstehen lassen – ohne dass dabei ‚über den Kopf einer Gruppe‘ hinweg entschieden wird.

Daher geht der Hauptkritikpunkt gegen den Konsozialismus auf dessen Wirkung hinaus, die Eigenidentität der Gruppen zu fördern, ihre Interessen *gegen* den Staat zu legitimieren und die Exekutive damit handlungsschwach zu halten – gerade wenn die Parteien von vornherein nicht miteinander kooperieren *wollen*.¹²³ So könnten Vertreter einer Gruppe, die das Gesamtsystem nicht unterstützen (*spoilers*), dieses leicht blockieren. Doch selbst ungewollt besteht die Gefahr, dass festgefahrene Entscheidungsprozesse zu keinem Ende geführt werden können. Dies schwächt das Staatswesen und macht es wiederum anfällig für äußere Gefahrenpotentiale, vor allem wenn sich die ethnischen Spannungen direkt ausnützen lassen – wie etwa von Seiten eines Patronagestaates einer Minderheit.¹²⁴

Zudem sind konsozialistische Systeme unflexibel, weil sie zum einen durch ihre Proportionalitätsforderung gewisse Quoten einführen müssen, die dann selbst wieder zur Verhandlungsmasse werden können;¹²⁵ andererseits müssen die ‚gesellschaftlich relevanten Gruppen‘ bestimmt werden, zu denen sich ein Bürger dann auch zu bekennen hat. Auf wechselnde Identitäten von Bürgern oder neu dazukommende Gruppen wird keine Rücksicht genom-

¹¹⁸ Sisk 1996: 37.

¹¹⁹ Vgl. Bieber, Florian 1999: Consociationalism – Prerequisite or Hurdle for Democratisation in Bosnia? The Case of Belgium as a Possible Example, in: South-East Europe Review for Labor and Social Affairs, 2: 3, S. 79-94 (hier: S. 91f).

¹²⁰ Vgl. Sisk 1996: 71ff.

¹²¹ Vgl. McGarry, John/O’Leary, Brendan 2006b: Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement 2. What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland, in: Government and Opposition, 41: 2, S. 249-277 (hier: S. 256).

¹²² Vgl. ebd.

¹²³ Vgl. Byman 2002: 152; Jesse/Williams 2005: 12; Bieber 1999: 94.

¹²⁴ Vgl. Byman 2002: 150 und 218ff.

¹²⁵ Vgl. ebd., 223; Jesse/Williams 2005: 13.

men.¹²⁶ Eine solche Unbeweglichkeit des Systems kann gerade in Transformationsgesellschaften zum Problem werden, wenn verschiedene Gruppen zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Konfliktstufen annehmen.¹²⁷ Andererseits könnte genau diese systemische Festigkeit von Seiten einer dominanten Mehrheit ausgenutzt werden, die ihre Stellung in Gefahr sieht.¹²⁸

Die Beurteilung Konsozialismus an sich sei undemokratisch, weil er Oppositionen verhindere und unfreiwillige Koalitionen schaffe, ist ein weiterer Kritikpunkt.¹²⁹ Dies ist einerseits aber für die Krisenmanagementfähigkeit des Systems zunächst von untergeordneter Bedeutung, andererseits stellt die erzwungene Kooperation ja gerade einen der Kerngedanken dieses Ansatzes dar.¹³⁰

In Kritik an diesen Entwurf hat Donald Horowitz (1985) ein ‚Gegenkonzept‘ vorgeschlagen, das gruppenverbindende Elemente betont, integrative Institutionen bevorzugt und politischen Wettkampf *innerhalb* der Gruppen statt *zwischen* ihnen schüren soll (Integrativismus, *integrative approach*).¹³¹ Institutionell ist sein Ansatz noch schwieriger zu konkretisieren. Ein Grundgedanke besteht darin, dass durch die Förderung von *overlapping identities* der Zusammenhalt der Eliten gestärkt werden soll; gleichzeitig müssten moderate ethnische Führer belohnt werden. Gerade deswegen sind Vertreter verschiedener *nation-building* Theorien unter den Integrativisten zu finden, deren Überlegungen letztlich darauf hinauslaufen, *eine* gemeinsame Identität – die nationale – zu schaffen.¹³²

Die institutionellen Vorstellungen der Integrativisten gehen dahin, dass – im Gegensatz zum Konsozialismus – die Kooperation der ethnischen Eliten schon *vor* den Wahlen begünstigt wird und dass diese sich *freiwillig* zur Zusammenarbeit entschließen.¹³³ Gerade der Wahlmodus nahm dabei im Laufe der Zeit immer mehr die zentrale institutionelle Rolle dieser Schule ein. So sollen:¹³⁴

a) Politiker den Anreiz durch das Wahlsystem erfahren, ihre Wähler auch außerhalb der eigenen ethnischen Gruppe zu suchen;

¹²⁶ Eine Argumentation gegen die Deklarationspflicht fällt Konsozialisten schwer, vgl. McGarry/O’Leary 2006b: 271f.

¹²⁷ Vgl. Bieber, Florian 2004: Power Sharing as Ethnic Representation in Postconflict Societies: The Cases of Bosnia, Macedonia, and Kosovo, in: Mungiu-Pippidi/Krastev: Nationalism after Communism. Lessons Learned, Budapest/New York, S. 229-246 (hier: S. 243).

¹²⁸ Diesen Gedanken äußert Keiichi bei der Betrachtung des makedonischen Falles, vgl. Keiichi 2004: 201; vgl. Fußnote 216.

¹²⁹ Vgl. Schneckener 2002: 328; Sisk 1996.

¹³⁰ Vgl. McGarry/O’Leary 2006b: 261f.

¹³¹ Vgl. Sisk 1996: 3; Horowitz, Donald L. 1985: Ethnic Groups in Conflict, Berkeley/Los Angeles/London.

¹³² “First, where ethnic identities continue to be important at the group level, group elites can reduce the potentially violent consequences of ethnic mixing by agreeing to cooperate and disciplining members of the group who do not. Second, power-sharing institutions can be used to reconstruct a national identity that replaces the ethnic identity of the groups that are a party to the consociational arrangements.” Harty 1999: 152.

¹³³ Vgl. Sisk 1996: 5; McGarry/O’Leary 2006b: 261f.

¹³⁴ Vgl. Reilly, Benjamin 2001: Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management, Cambridge, S. 11.

b) Arenen geschaffen werden, in denen die Eliten über inter-ethnische Wahlbündnisse verhandeln; und

c) zentristische politische Parteien oder Parteienbündnisse gefördert werden, die sich auf breite ethnische Unterstützung berufen. Dadurch soll generell dem *ethnic voting* entgegen gewirkt werden. So kann die Exekutive (wie auch die Legislative) im Gegensatz zu konsozialistischen Vorstellungen Mehrheitsentscheidungen treffen, ohne dadurch Minderheiteninteressen grundsätzlich zu vernachlässigen. Die Exekutive bleibt demzufolge entscheidungsstark und handlungsfähig.¹³⁵

Des Weiteren vertreten Integrativisten eine territoriale Verteilung von Macht nur dann, wenn sich substaatliche Einheiten nicht mit den ethnischen Grenzen decken und mit möglichst symmetrischen Kompetenzen versehen sind. Allgemein ist für sie aber ein Einheitsstaat von Vorteil, gerade wenn seine geringe Größe eine solche Maßnahme erlaubt und Sezessionsforderungen einer Minderheit im Raum stehen. Unter solchen Umständen „it may be best to centralize power, but exercise it equitably.“¹³⁶ Zuletzt könnte die Anwendung einer ‚ethnisch blinden‘ Politik – z.B. durch Heranziehung allein individueller Minderheitenrechte anstelle von Kollektivrechten – eine integrative Legitimität des Systems durch individuelle Gleichheit erreichen.¹³⁷

Horowitz selbst hatte anfangs auch die einende Rolle eines Präsidialsystems herausgestellt, da ein starkes Staatsoberhaupt nicht nur eine breite Symbolwirkung besitzt, sondern auch Entscheidungen trotz eines zerstrittenen und blockierten Parlaments durchsetzen kann.¹³⁸

Ein Grundproblem jedoch, das die integrativistische Schule damals wie heute hat, ist der Mangel an funktionierenden Beispielen in der Realität.¹³⁹ Auch die Annahme, dass die politischen Führer auf die institutionellen Anreize reagieren werden, kann bezweifelt werden. Und die Wähler zu überzeugen, nicht für die eigenen ethnischen Vertreter zu stimmen, bleibt im besten Falle zumindest schwierig. Letztlich spiegeln sich in derartiger Kritik die Ansichten über die Art der ethnischen Gruppen und der Konfliktentstehung wider: Der Konsozialismus beruft sich eher auf die primordialen Eigenschaften von Ethnizität, während der Integrativismus eher von einer höheren Veränderbarkeit von ethnischer Identität ausgeht.¹⁴⁰ Die Entscheidung für das ein oder andere Set an Institutionen muss also den konkreten Einzelfall betrachten.

Beiden Power-Sharing Schulen ist jedoch gemeinsam, dass sie sich sehr stark auf die Elitenebene konzentrieren. Tatsächlich gehen die jeweiligen Modelle von zwei Phasen der Deeskalation eines ethnischen Konfliktes aus: Zuerst sollen die ethnischen Führer zur Koopera-

¹³⁵ Vgl. Sisk 1996: 73ff.

¹³⁶ Sisk 1996: 73.

¹³⁷ Zu diesen zusätzlichen institutionellen Regelungen vgl. Sisk 1996: 73ff.

¹³⁸ Horowitz 1985: 635f.

¹³⁹ Dies wird genauso Horowitzs Überzeugungen vorgeworfen (z.B. von Sisk 1996: 44) wie den Wahlmodus-Überlegungen von Reilly.

¹⁴⁰ Vgl. McGarry/O’Leary 2006b: 271; Sisk 1996: 44; Siedschlag 2000: 253.

tion bewegt werden, die dann den Konflikt auf der gesellschaftlichen Ebene beruhigen.¹⁴¹ Dies zeugt zum einen von einem monokausalen Verständnis von Konflikten: Die Eliten scheinen bedeutend an ihrer Entstehung beteiligt zu sein, wenn sie nicht sogar ausschlaggebend für solche Konflikte sind. Zum anderen offenbart es ein zumindest sehr beschränktes Verständnis über die Eskalations- und Deeskalationsphasen eines ethnischen Konfliktes.¹⁴² Gerade Statuskonflikte sind wohl besonders geeignet, von Power-Sharing-Abkommen geregelt zu werden, da solche Arrangements die Bedeutung der einzelnen Gruppen für die Gesamtgesellschaft betonen.¹⁴³

Nichtsdestotrotz scheint es einige gesellschaftliche Bedingungen zu geben, die das Gelingen von Power-Sharing wahrscheinlich machen:¹⁴⁴ Darunter zählen vor allem das politische und numerische Gleichgewicht und eine gewisse sozio-ökonomische Nähe der konfliktiven Gruppen; die Art ihrer territorialen Verteilung; das Vorhandensein einer der Gruppenidentität übergeordneten Loyalität sowie von Konfliktlinien, die nicht entlang der ethnischen verlaufen; ein moderater Pluralismus innerhalb der Gruppen; eine starke Elitendominanz innerhalb des Systems; der allgemeine Wille zur Erhaltung des Status-Quo; eine Form der Kultur des Kompromisses untereinander; und schließlich die Einigung auf das Power-Sharing aufgrund innenpolitischer Überzeugungen, nicht aufgrund eines Drucks von außen.

¹⁴¹ Vgl. McGarry/O'Leary 2006a; Jesse/Williams 2005: 12.

¹⁴² Vgl. Siedschlag 2000: 256.

¹⁴³ Vgl. Byman 2002: 152 und 215f.

¹⁴⁴ Vgl. vor allem Schneckener 2002: 308ff; ähnlich auch Wolff/Weller 2005: 17 und Bieber 1999: 84.

2.3 Zusammenfassung

Die verschiedenen institutionellen Designs zum Minderheitenschutz haben unterschiedliche Fähigkeiten zum Konfliktmanagement offenbart. Im Grunde lassen sich zwei Hauptrichtungen unterscheiden:

1) Einige institutionelle Regelungen wollen einen ethnischen Konflikt dadurch beruhigen, dass sie die Gruppeneigenschaften und den Gruppenzusammenhalt politisch stärken und so den Forderungen der nationalen Minderheiten ein großes Stück entgegenkommen. Zu diesen institutionellen Designs gehören kollektivrechtliche Autonomieregelungen und vor allem Ethnoföderationen, aber auch der konsozialistische Ansatz des Power-Sharing. Diesen Überlegungen liegt ein primordiales Verständnis der ethnischen Gruppen zu Grunde. Ausgehend von der Annahme, dass die ethnische Identität auch politisch für das Individuum wichtig ist und sich diese nur begrenzt ändern kann, wird eine institutionelle Umsetzung dieser Identität überlegt. Dadurch sollen sich die einzelnen Gruppen geschützt fühlen – was den ethnischen Konflikt beruhigen soll. Territoriale Lösungen sind dabei nur für (nach innen und außen) geschlossene Minderheiten geeignet und erhöhen mit dem Schutz und der Sicherheit der Minderheit gleichzeitig die Gefahr einer Segregation oder gar Sezession dieser. Nichtterritoriale Regelungen können allerdings ebenfalls die Selbstabschottung der Minderheit nach sich ziehen. Zudem überschneiden sich die Auswirkungen territorialer und nichtterritorialer Regelungen bei stark geschlossen siedelnden Minderheiten.

2) Der zweite Hauptstrang der institutionellen Regelungen versucht dagegen eine integrative Wirkung auf die Gruppen zu entfalten. Politische Sonderforderungen der Minderheiten sollen gerade eben nicht erfüllt werden, sondern durch verschiedene Maßnahmen eine Depolitisierung der ethnischen Identität erfolgen. Langfristig steht dahinter der Gedanke, dass die ethnischen Teilidentitäten durch eine gemeinsame nationale Identität ersetzt oder zumindest marginalisiert werden. Diese institutionellen Designs, zu denen Individualrechte und das integrativistische Power-Sharing zählen, legen die Betonung vor allem auf den einzelnen Bürger. Ihnen liegt ein stark situatives Verständnis von ethnischer Identität zu Grunde. Wenn die Ursachen entfernt würden, die die Ethnien gegeneinander polarisieren – dazu gehören an allererster Stelle radikale Eliten – sollten sich die Bürger in Folge dessen als eine gemeinsame politische Gemeinschaft wahrnehmen. Dass Institutionen diese integrative Wirkung ausüben können und tatsächlich so sehr die Identität des Einzelnen beeinflussen können, bleibt aber zumindest zweifelhaft und unbewiesen. Zudem müssen diese Institutionen eine enorme Kraft und Legitimität haben, um von den ethnischen Gruppen nicht opponiert zu werden, da sie gerade nicht auf die Forderungen der Minderheiten eingehen. Eine derartige Quelle von Legitimität zu finden oder zu kreieren, erweist sich dabei nicht selten als unmöglich.

Immer wieder wird von den Vertretern der verschiedenen Regelungen betont, dass die Anwendung der Maßnahmen nicht nur je nach Fall gesondert betrachtet werden muss, sondern dass auch meistens mehrere ‚Modelle‘ kombiniert werden müssen, um eine optimale Wirkung auf den ethnischen Konflikt ausüben zu können. Gleichzeitig kann ihnen auch nicht der Vorwurf gemacht werden, durch ein sehr weit gefasstes Verständnis ihrer ‚Lieblingseinrichtungen‘, diese nicht nur für die allermeisten Konflikte als geeignet zu betrachten, sondern diese dann zudem in der überwiegenden Anzahl der erfolgreich beigelegten Konflikte wiederzufinden.

Eine regelmäßige politische Überprüfung und Anpassung der in einem konkreten Fall angewandten Institutionen (oder besser: institutionalisierten Regelungen) mag zwar die Gefahr bergen, den Konflikt wiederaufleben zu lassen, scheint aber gerade bei Transformationsgesellschaften alles andere als unnötig zu sein. Ein Grundproblem bleibt aber, dass sowohl bei territorialen Lösungen als auch bei konsozialistischen Abkommen zumindest anfangs die Tendenz der Konfliktpartner besteht, diese Regelungen als nur zeitweilig zu verstehen. Zwar kann dann der Konflikt temporär beruhigt werden. Dies allein mag bisweilen einen großen Erfolg darstellen, zumal die Möglichkeit besteht, dass sich die Maßnahmen dennoch als dauerhaft erweisen. Dennoch können Institutionen an sich, deren Konfliktlösungskapazität vor allem in der längerfristigen Vertrauensschaffung liegt, ihre Fähigkeiten nicht vollends entfalten, wenn sie als leicht veränderbar angesehen werden.

Bei all diesen theoretischen Überlegungen darf nicht übersehen werden, dass die Wirkung der einzelnen institutionellen Designs vor allem von der Art und Weise ihrer *Implementierung* abhängt. Gerade deshalb bietet es sich an, zur Überprüfung ihrer jeweiligen Wirkung ein Fallbeispiel heranzuziehen.

3. Genese und Verlauf des ethnischen Konflikts in Makedonien

3.1 Genese des Konfliktes

Die Genese des ethnischen Konfliktes in der heutigen Republik Makedonien liegt weit vor ihrer Unabhängigkeit. Die eigentliche Politisierung der ethnischen Gruppen fand tatsächlich schon mit den Nationalbewegungen Ende des 19. Jahrhunderts statt. Doch auch wenn die Nationenbildungen gegen das vorherrschende Vielvölkerreich (Osmanisches Reich) und auch gegen die anderen Nationalbewegungen stattfanden, greift die Behauptung, der Ursprung des heutigen Konfliktes liegt in der damaligen Zeit, zu weit.¹⁴⁵ Die erst spät und in zarten Zügen einsetzende makedonische Nationsbildung versuchte an der Schwelle zum 20. Jahrhundert streckenweise sogar ein *multiethnisches* Nationskonzept zu forcieren. Dies lag vor allem daran, dass auf dem damaligen Gebiet Makedoniens eine Vielzahl verschiedener Ethnien siedelten. Dennoch waren die gemeinhin als notwendig angesehenen strukturellen Voraussetzungen für eine gelungene Nationenbildung (v.a. eine gesellschaftliche Modernisierung) zu diesem Zeitpunkt kaum gegeben.¹⁴⁶

Im Laufe der Zeit setzte sich verstärkt ein ethnisch slavisches Nationsverständnis durch, das sich mal mehr, mal weniger an der bulgarischen Nation orientierte und von dieser als Teil angesehen wurde (und bis heute wird). Die Zeit zwischen den Weltkriegen wird zuweilen als die Phase der fruchtbarsten Zusammenarbeit zwischen der albanischen und der makedonischen Bevölkerung überhaupt bezeichnet, da es beiden darum ging, sich gegen Einflüsse von Seiten des serbisch dominierten südslavischen Königreiches zu wehren.¹⁴⁷ Der große ‚Durchbruch‘ gelang der makedonischen nationalen Identität bei der breiten Masse der Bevölkerung erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Die Schaffung eines eigenen makedonischen Staates innerhalb des jugoslawischen Bundes und der darauf folgenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierung sowie der Schutz vor äußeren Einflüssen (nach dem Bruch Titos mit Stalin und damit dem stalintreuen Bulgarien) verhalfen der Eigenständigkeit der makedonischen Nation zu durchschlagendem Erfolg.¹⁴⁸

Damit war aber ein großer Teil der Bevölkerung – vor allem die ethnischen Albaner – nicht mit in das nationale Substrat aufgegangen. Diese wurden zur „Nationalität“ (*nacionalnost*) erklärt bzw. in ihren Augen „degradiert“, da ihnen nach jugoslawischer Auffassung der Status eines jugoslawischen „Volkes“ (*narod*) – mit dem Recht auf einen ‚eigenen‘ jugoslawischen

¹⁴⁵ Auch wenn dieser Zusammenhang bisweilen betont wird, vgl.: Božilova, Rumjana 2002: Makedonien: Von einem einheitlichen Staat zur Föderation mit Unklarheiten...? Hat dieser Prozeß historische Wurzeln?, in: *Études Balkaniques*, 4, S. 3-12.

¹⁴⁶ Zum Nationsbildungsprozess der Makedonen vgl. Troebst, Stefan 1992: Makedonische Antworten auf die „Makedonische Frage“ 1944-1992: Nationalismus, Republikgründung, Nation-Building, in: *Südosteuropa*, 41: 7-8, S. 423-442.

¹⁴⁷ Vgl. Oschlies 2004: 55ff.

¹⁴⁸ Vgl. Troebst 1992: 430ff.

(Teil-)Staat – nicht zugesprochen werden konnte: Neben der Tatsache, dass sie nicht slavisches Ursprungs sind, sprach die Schaffung eines eigenen albanischen Staates außerhalb des jugoslawischen Bundes gegen eine solche Statusanhebung.¹⁴⁹ Gleichzeitig erhielten sie laut Verfassung (zusammen mit der türkischen Nationalität und dem makedonischen Volk) die staatstragende Eigenschaft der 1944 gegründeten (Volks- und später Sozialistischen) Republik Makedonien. Doch auch das änderte an der soziokulturellen Marginalisierung der albanischen Volksgruppe wenig. Die beiden großen ethnischen Gruppen durchliefen im Laufe der Zeit völlig divergierende Entwicklungs- und Modernisierungsprozesse, so dass sich im Grunde zwei unterschiedliche ethnische (Teil-)Gesellschaften in Makedonien entwickelten. Verschiedene andere *cleavages* verstärkten (und verstärken) daneben die ethnische Konfliktlinie: die ethnisch makedonische Stadtbevölkerung *versus* die vom ländlichen Lebensstil geprägten Albaner; im Staatswesen beschäftigte Makedonen *versus* privatwirtschaftende Albaner; christliche Makedonen *versus* muslimische Albaner.

Eine enorme Stereotypisierung setzte auf beiden Seiten ein: Jede Gruppe isolierte sich gegen die ethnisch anderen und pflegte seine wahrgenommene eigene moralische Überlegenheit – ein Prozess, der bis heute fort dauert.¹⁵⁰ Gleichzeitig empfindet sich jede Gruppe selbst als benachteiligt und gibt die Schuld daran der jeweils anderen.¹⁵¹ Diese ethnosoziale Distanz der Makedonen und Albaner kann als eine der grundlegenden *strukturellen* Konfliktursachen gesehen werden.¹⁵² Der immer stärker primordial wirkende Antagonismus der beiden Gruppen war schließlich ein idealer Nährboden für die politische Mobilisierung entlang ethnischer Linien.¹⁵³ Ein ethnisch albanischer Führer ließ sich so 2001 zu der Aussage verleiten: „There is no love between us, maybe there are politicians who say we love each other, but we hate each other.“¹⁵⁴

Seit den 1950er Jahren kümmerten sich die Minderheiten in der neugegründeten Republik um die eigenen kulturellen Belange. Im Laufe der 60er wurden dann vereinzelte Forderungen nach höherem politischen *self-rule* laut.¹⁵⁵ Die eigentliche politische Zuspitzung des Konfliktes fand aber in der 80er Jahren statt, als das jugoslawische System nicht zuletzt auf Grund von wirtschaftlichen Problemen zu bröckeln begann. Viele minderheitenfreundliche Regelungen wurden unter dem Hinweis auf den erstarkenden albanischen Nationalismus

¹⁴⁹ Vgl. Adamson, Kevin/Jović, Kevin 2004: The Macedonian-Albanian Political Frontier: the Re-Articulation of Post-Yugoslav Political Identities, in: Nations and Nationalism, 10: 3, S. 293-311 (hier: S. 296ff).

¹⁵⁰ Vgl. Neofotistos, Vasiliki P. 2004: Beyond Stereotypes: Violence and the Porousness of Ethnic Boundaries in the Republic of Macedonia, in: History and Anthropology, 15: 1, S. 47-67 (hier insbesondere: S. 52ff).

¹⁵¹ Vgl. Hristova, Lidija 2001: Political Stability in Ethnically Divided Societies: Factors of Influence on Politicisation of Ethnic Divisions, in: Pascaru, Ana (Hrsg.): Confidence Building Measures and Conflict Regulating Strategies in Divided Societies: Macedonia and Moldova, Chişinău, S. 60-64 (hier: S. 62).

¹⁵² Vgl. Calic 2002: 10.

¹⁵³ Vgl. CEDIME-SE 2002: Minorities in Southeast Europe: Albanians of Macedonia, S. 20, URL: <http://www.greekhelsinki.gr/pdf/cedime-se-macedonia-albanians.doc>

¹⁵⁴ Arben, Xhaferi, zitiert nach Willemsen 2001: Fußnote 35 ad S. 14.

¹⁵⁵ Vgl. CEDIME-SE2002: 15; Tanevski, Borjan 2005: The Problem between the Macedonian and Albanian Ethnic Groups in the Republic of Macedonia and its Future, in: New Balkan Politics, 9, URL: <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/napis.asp?id=36&lang=English>

zurückgerufen. Die Verfassungsergänzungen im Jahre 1989 stellten den Höhepunkt minderheitenrestriktiver Maßnahmen dar.¹⁵⁶ Der ethnische Konflikt zwischen Makedonen und Albanern wurde spätestens hier zum politischen Statuskonflikt, da die Albaner sich in die Position zweitrangiger Staatsbürger zurückgedrängt fühlten. Der Prozess der politischen Transformation nach der Unabhängigkeit im Jahre 1991 hat neben der verstärkten Unsicherheit für den Einzelnen auch die Verarmung weiter Teile der Bevölkerung mit sich gebracht. Dadurch schotteten sich die Gruppen weiter voneinander ab.¹⁵⁷

Die Zahlenstärke der ethnischen Gruppen war dabei von Beginn der Unabhängigkeit an ein Politikum. Die Volkszählungen von 1991 und 1994 wurden größtenteils von der ethnisch albanischen Bevölkerung boykottiert, angeblich weil die Fragebögen nur auf makedonisch gedruckt waren.¹⁵⁸ Tatsächlich dürften Überlegungen über die Offenlegung der wirklichen Bevölkerungszahlen und damit der Machtbasis eine größere Rolle gespielt haben.¹⁵⁹ Daher basierten die vom statistischen Amt hochgerechneten Zahlen auf Schätzungen, die von den ethnischen Albanern angezweifelt wurden. Nach diesen verteilte sich die Bevölkerung nach ethnischen Kriterien wie folgt:

| | 1991 | | 1994 | |
|------------|-----------|------|-----------|------|
| | Absolut | In % | Absolut | In % |
| Makedonen | 1,328,187 | 66.3 | 1,288,300 | 66.5 |
| Albaner | 441,987 | 21.7 | 442,914 | 21.7 |
| Türken | 77,080 | 3.8 | 77,252 | 4.0 |
| Roma | 52,103 | 2.6 | 43,727 | 2.3 |
| Vlachen | 7,764 | 0.4 | 8,467 | 0.4 |
| Serben | 42,775 | 2.1 | 39,260 | 2.0 |
| Muslime | 31,356 | 1.5 | 15,315 | 0.8 |
| Jugoslawen | 15,703 | 0.8 | 595 | 0 |
| Bosnier | n/a | n/a | 7,244 | 0.4 |
| Andere | 33,702 | 1.6 | 10,599 | 0.4 |

Tab. 1: Zensusdaten von 1991 und 1994¹⁶⁰

¹⁵⁶ Vgl. CEDIME-SE 2002: 22ff.

¹⁵⁷ Vgl. Hristova 2001: 63.

¹⁵⁸ Da 1991 nicht nur die Staatsbürger, sondern auch die gesamte Wohnbevölkerung gezählt wurde, hatten die Albaner damit die Chance vertan, ihre tatsächliche zahlenmäßige Stärke feststellen zu lassen, vgl. Willemsen 2001: 18.

¹⁵⁹ Vgl. Schmidt, Fabian 1995: From National Consensus to Pluralism, in: Transition, 29, S. 26-30 (hier: S. 26).

¹⁶⁰ Bieber, Florian 2005: Partial Implementation, Partial Success: The Case of Macedonia, in: O'Flynn, Ian/Russell, David (Hrsg.): New Challenges to Power Sharing. Institutional and Social Reform in Divided Societies, London, S. 143-155 (hier: S. 143).

3.2 Streitpunkte und institutionelle Regelungen vor der Krise

Es darf nicht übersehen werden, dass der Konflikt nach der staatlichen Unabhängigkeit über ein Jahrzehnt in schwierigster Umbruchphase (nahezu) gewaltfrei gemanaged wurde, obwohl es immer wieder zu Spannungen und kleineren Eskalationsphasen kam. Es wäre daher zumindest stark vereinfacht zu behaupten, dass die angewandten Konfliktregelungsmechanismen nicht gegriffen hätten, weil es letztlich doch zu Gewalt kam.

Die grundlegenden Streitpunkte zwischen Albanern und Makedonen entzündeten sich in der Tat an institutionellen Regelungen: Es ging vor allem um den Verfassungsstatus der Albaner und um ihre Bildungs- und Kultureinrichtungen. Andererseits wurden Krisensituationen, die sich gerade nicht um den institutionellen Status drehten, verhältnismäßig schnell beigelegt: Ein 1993 aufgedeckter Versuch gewisser albanischer Kreise, paramilitärische Truppen in Makedonien aufzubauen, wurde relativ lautlos vereitelt. Und auch die Flüchtlingskrise im Zuge des Kosovo-Konfliktes 1999 wurde zur Überraschung vieler souverän gemeistert. Gründe hierfür werden noch genauer zu betrachten sein.

Die institutionellen Regelungen des Minderheitenschutzes in Makedonien waren schon seit Beginn der Unabhängigkeit von dem Bedürfnis geprägt, internationale Standards umfassend zu erfüllen. Daher bemühte sich die junge Republik um eine Unterzeichnung und Umsetzung möglichst vieler internationaler Minderheitenschutzkonventionen.¹⁶¹ So kann das Streben nach internationaler Anerkennung als ein Hauptmotiv für Makedonien genannt werden, die Minderheitenpolitik als wichtiges Anliegen zu betrachten. Das an sich nahezu schutzlose Land, welches sich vor enorme Bedrohungen von Seiten seiner Nachbarstaaten gestellt sah, wollte durch diese Anerkennung einen Schutzstatus erreichen, der sein Überleben erst möglich machen konnte. Zum zweiten ging es sicherlich darum, die interethnischen Beziehungen (aller Gruppen) innerhalb des Landes zu beruhigen, denn die Phase vor der Unabhängigkeit hatte nicht nur bei den Albanern zu hoher Unzufriedenheit geführt. Und schließlich erwies sich die Gefahr eines albanischen Sezessionismus schon seit der Geburtsstunde des kleinen Staates als sehr reale Bedrohung für dessen Überleben. Durch „großzügigen“ Minderheitenschutz sollte die Loyalität aller Gruppen dem Staat gegenüber gefestigt werden.¹⁶² So war mit der Unabhängigkeit klar, dass

eine Lösung der Albanerfrage (...) für Skopje also nicht mehr nur eine periphere Bedeutung [hatte]. Sie war nicht nur eine Frage des Ansehens ihres Staates im Ausland und bei den Menschenrechtsorganisationen, sondern eine existenzielle: Der Bestand des Staates hing von ihrer Lösung ab.¹⁶³

¹⁶¹ Vgl. ebd., 51.

¹⁶² Vgl. ebd., 7.

¹⁶³ Schrameyer 2004: 10.

3.2.1 Verfassung und Gruppenstatus

Weder die Verfassung, noch irgendein Gesetz lieferte eine Definition des Begriffes „Minderheit“. Vielmehr wurden im amtlichen Sprachgebrauch die Termini Minderheit (*malcinstvo*), Nationalität (*nacionalnost*) und ethnische Gruppe (*etnička grupa*) synonym verwendet.¹⁶⁴ Diese Tatsache hatte zwei Folgen: Zum einen wurden so *in praxi* alle Gruppen zu (zumindest numerischen) Minderheiten, deren Bevölkerungsanteil unter 50% liegt.¹⁶⁵ Andererseits wäre eine Bestimmung der Begriffe eine Voraussetzung gewesen, konkrete (kollektive) Minderheitenrechte zu formulieren, wozu es so nicht kommen konnte.

Diesen Status der Minderheit haben ethnisch albanische Politiker stets massiv kritisiert. Das Hauptaugenmerk richtete sich dabei vor allem auf die Präambel der Verfassung von 1991, die Makedonien zum „Nationalstaat des makedonischen Volkes“ erklärte und somit allein dieser Gruppe (zumindest symbolisch) eine Sonderrolle zugestanden hatte.¹⁶⁶ Dagegen betonten ethnisch-makedonische Politiker und vor allem Wissenschaftler immer wieder das ebenfalls in der Präambel stehende liberale Postulat der „bürgerlichen Gleichheit und das beständige Zusammenleben (...) mit den Albanern“¹⁶⁷ und anderen Minderheiten. Zudem verortete Artikel 2 die Souveränität bei allen Bürgern der Republik, nicht beim makedonischen Volk allein.

Doch genau damit konnten sich ethnisch albanische Vertreter nicht zufrieden geben. Die Gleichstellung aller Minderheiten bedeutete einen Statusverlust für die albanische Gruppe im Vergleich zur Zeit vor der Unabhängigkeit Makedoniens. Dennoch darf dieser *formelle* Statusverlust nicht übersehen lassen, dass der *faktische* Status – durch die gewährten Minderheitenrechte – sich mit der neuen Verfassung von 1991 zumindest gegenüber den Verfassungsänderungen von 1989 deutlich verbessert hatte.¹⁶⁸ Trotzdem wurde die neue Verfassung von 1991 von den Albanern eher als das festgeschriebene Ergebnis einer Epoche empfunden, die für sie mit einer Marginalisierung und sogar mit Repressalien verbunden war – und nicht als der Beginn eines neuen Systems mit umfangreichen Freiheiten (für den Ein-

¹⁶⁴ Vgl. Marko, Joseph 1996, Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten. Slowenien, Kroatien und Mazedonien sowie die Bundesrepublik Jugoslawien mit Serbien und Montenegro (= Minderheitenschutz im östlichen Europa – Dokumentation und Analyse, Herausgegeben vom Institut für Ostrecht der Universität zu Köln in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen unter der wissenschaftlichen Leitung von Georg Brunner, Band 5), Bonn, S. 293.

¹⁶⁵ Vgl. Tanevski 2005.

¹⁶⁶ Zur zentralen Rolle der Verfassung für die erfahrene Diskriminierung aus albanischer Sicht, vgl. Iseni, Bashkim 1997: Les Albanais en Macédoine entre Coexistence et Conflit, in: Allain, Marie-Françoise et al. (Hrsg.): L'Ex-Yougoslavie en Europe. De la Faillite des Démocraties au Processus de Paix, Paris, S. 231-248.

¹⁶⁷ Verfassung der Republik Makedonien.

URL: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/165/Ustav%20na%20RM.pdf>

¹⁶⁸ Diese Gleichmachung der Minderheiten hatte ebenfalls die Folge, dass die Roma, die in sozialistischer Zeit noch als „ethnische Gruppe“ geführt wurden, in den Rang einer *nacionalnost* gehoben wurden – ein Prozess, der auf dem Balkan einmalig war, vgl. Marko 1996: 3; Ortakovski 2001: 26.

zelenen).¹⁶⁹ Die ethnischen Identitäten waren somit schon vor der Unabhängigkeit Makedoniens politisiert aber auch polarisiert.

Vor diesem Hintergrund stritten ethnisch albanische Politiker keineswegs um eine Gleichstellung aller Staatsbürger. Vielmehr forderten sie mit ihrem Wunsch nach einem bi-nationalen Staat die Anerkennung des staatstragenden Charakters ihrer Gruppe und eine „Verdoppelung der ethnischen Strukturen“¹⁷⁰. Nicht nur, dass sich in dieser Diskussion das Fortbestehen alter jugoslawischer Denkmuster in einem mittlerweile veränderten Umfeld widerspiegelt; das Konzept der „staatstragende Gruppen“ bettet sich in die Überlegungen einer Volksnation ein, denn in einer Staatsbürgernation ist allein die Gesamtheit aller Bürger die staatstragende Gruppe.¹⁷¹ Mit der Betonung der Gleichheit aller Bürger bezogen sich ethnische Makedonen dagegen auf eben dieses liberale Staatsbürgermodell, das keine Unterschiede in ethnischer Hinsicht machen sollte.¹⁷² Diese Doppeldeutigkeit der Verfassung zwischen Nationalstaat der Makedonen und Staat aller Bürger ist wohl weniger als ein Ergebnis der Zeitnot zu verstehen, unter der die neue Verfassung entstanden war¹⁷³, als ein „attempt by the drafters (...) to provide for an inclusive concept of citizenship while remaining sensitive to different group identities.“¹⁷⁴

Denn die ethnischen Makedonen waren nicht gewillt, irgendeiner Gruppe einen staatstragenden Status zu gewähren: Schließlich sah sich Makedonien als Land, das sich aus einem multinationalen Staatswesen losgesagt hatte, vor der realen Gefahr, dass staatstragende Gruppen dieses Recht nun auch für sich beanspruchen könnten – denn das Selbstbestimmungsrecht der Völker würde sich völkerrechtlich auch auf staatstragende Volksgruppen innerhalb der einzelnen Nachfolgestaaten Jugoslawiens beziehen.¹⁷⁵ Die gleiche Argumentationskette bemühten ethnisch makedonische Politiker, um Forderungen nach der Anerkennung der albanischen Sprache als zweite Staatssprache abzulehnen: Dies würde dem vermeintlich vorhandenen albanischen Sezessionismus nur weiter Vorschub leisten.¹⁷⁶

Zudem sahen viele Makedonen nicht ein, wieso sie den einzigen Staat den sie „besitzen“ mit den Albanern „teilen“ sollten, während diese bereits sowohl Albanien als auch das Kosovo besäßen.¹⁷⁷ Um diese Frage nach dem „ownership“ des Staates drehte sich der Kern des Statuskonfliktes.

¹⁶⁹ Vgl. CEDIME-SE 2002: 51ff.

¹⁷⁰ Willemsen 2004: 775.

¹⁷¹ Vgl. Ramet, Sabrina P. 1997: Whose Democracy? Nationalism, Religion, and the Doctrine of Collective Rights in Post-1989 Eastern Europe, Lanham u.a., S. 62f.

¹⁷² Vgl. Hristova 2005.

¹⁷³ Vgl. Willemsen 2004: 774.

¹⁷⁴ Treneska 2004: 220.

¹⁷⁵ “[The] recognition as a separate ‘people’ in Macedonia (...) would mean, under international law, that they would have the right to self-determination that a majority does have.” Treneska 2004: 226; Vgl. auch Robotin, Monica 2003: A Comparative Approach to Minority Participation in Government, in: Robotin, Monica/Salat, Lev-ente (Hrsg.): A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe, Budapest, S. 155-169 (hier: S. 157).

¹⁷⁶ Vgl. Kiselinovski-Status, Stojan: Malcinstvo i jazik [Minderheit und Sprache], in: Dnevnik, 28.07.2001.

¹⁷⁷ Vgl. Calic 2002: 8.

Den Minoritätenstatus bestritten albanische Politiker auf zweierlei Arten:

a) Um zu ‚beweisen‘, dass die Albaner keine Minderheit sind, wurden immer wieder verschiedene Angaben über ihre Bevölkerungsstärke gemacht. Albanische Politiker hatten 1991 und 1994 zum Boykott der Volkszählungen aufgerufen und die vom Statistischen Amt hochgerechneten Zahlen immer wieder angezweifelt. Während die Hochrechnungen von einer Größenordnung von einem Fünftel bis einem Viertel der Gesamtbevölkerung ausgingen, sprachen albanische Politiker von einem Anteil von über 40%.¹⁷⁸

Diese Zahlenspiele wurden zudem stets überschattet von den Diskussionen um das Staatsbürgergesetz: Das 1992 verabschiedete Gesetz legte die Wohndauer zur Erlangung der Staatsbürgerschaft in Makedonien auf 15 Jahre fest, wohingegen ein ethnischer Makedone die Staatsbürgerschaft auch ohne diese lange Aufenthaltszeit erlangen konnte. Diese restriktive Maßnahme wurde von albanischer Seite scharf kritisiert, weil damit geschätzten 100.000 Albanern, die als Flüchtlinge aus dem Kosovo gekommen waren, der Staatsbürgerstatus verwehrt blieb.¹⁷⁹ Die nun allgemein anerkannten Zahlen der Volkszählung von 2002 ergaben schließlich folgende ethnische Verteilung:

| | 2002 | |
|------------|-----------|------|
| | Absolut | In % |
| Makedonen | 1,297,981 | 64.2 |
| Albaner | 509,083 | 25.2 |
| Türken | 77,959 | 3.9 |
| Roma | 53,879 | 2.6 |
| Vlachen | 9,695 | 0.5 |
| Serben | 35,939 | 1.8 |
| Muslime | n/a | n/a |
| Jugoslawen | n/a | n/a |
| Bosnier | 17,018 | 0.8 |
| Andere | 20,993 | 1 |

Tab. 2: Zensusdaten von 2002¹⁸⁰

Dies beruhigte zum einen die ethnischen Makedonen, da die Zahlen weitaus nicht so groß waren wie von den Albanern behauptet. Andererseits bestätigte der Zensus die ungleich höhere Geburtenrate letzterer, die im Laufe der 90er immer wieder Ängste vor einer Überfremdung aufkeimen ließ. Zwar sind die Geburtenzahlen sicherlich hauptsächlich als Folge der ländlichen Lebensweise zu sehen, dennoch hält sich bei Teilen der ethnischen Makedonen die Überzeugung, die hohe Fertilität sei Teil einer Strategie um Territorien zu „erobern“.¹⁸¹

¹⁷⁸ Vgl. Oschlies 2004: 32.

¹⁷⁹ Entsprechend dem allgemeinen Völkerrechtsverständnis können auch in Makedonien – wenn auch nirgendwo explizit erwähnt – allein Staatsangehörige in den Genuss der Minderheitenrechte gelangen, vgl. Schrameyer 2004: 25; Vgl. auch Kapitel 2.1.1.

¹⁸⁰ Republic of Macedonia, State Statistical Office 2005: Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Macedonia 2002, Final Data, Skopje, S. 34.

¹⁸¹ Vgl. Kiselinovski/Stavovi-Kavka 2004: 96.

Versuche der Geburtenkontrolle hatte es im Laufe der 80er Jahre gegeben, die Verfassung von 1991 verbietet solche Maßnahmen aber ausdrücklich.¹⁸²

b) Das zweite Argument gegen den Minderheitenstatus steckt in der Aussage, dass die Albaner in Makedonien Teil der gesamtalbanischen Nation seien und allein von daher keine Minderheit sein könnten.¹⁸³ Solche Ansichten bestätigten aber die ethnischen Makedonen in ihrer Angst vor irredentistischen Bestrebungen der albanischen Volksgruppe.

Stets mit diesen Zahlen verbunden waren auch Klagen über eine zahlenmäßige Unterrepräsentation der Albaner im Staatssektor, die von albanischen Politikern als Beweis für die strukturelle Diskriminierung ins Feld geführt wurden. Gerade im Sicherheitsbereich machte sich die Diskrepanz zwischen Bevölkerungsstärke und offizieller Vertretung bemerkbar: Nur 3% der Polizisten und 7% der Führungsoffiziere kamen 1999 aus der ethnisch albanischen Gruppe.¹⁸⁴ Ethnisch makedonische Politiker begründeten dies mit dem geringen Bildungswillen der albanischen Bevölkerung. Der tatsächliche Grund ist wohl in einem Mix verschiedener Faktoren zu suchen.¹⁸⁵

Während also albanische Politiker die Verfassung als Grundlage der Diskriminierung betrachteten und versuchten diese zu ändern, hofften makedonische Politiker auf die integrative Kraft des Staatsgrundgesetzes und seinen minderheitenfreundlichen Charakter. In den Augen der Albaner hätte die Verfassung, nicht aber die Realität verändert werden können¹⁸⁶, in den Augen der Makedonen wollten die Albaner die ihnen gegebenen Möglichkeiten nicht ausschöpfen.

3.2.2 Autonomieforderungen und territoriale Lösungen

In Makedonien gab es interessanter Weise weder vor der Krise 2001 noch danach ein umfassendes Minderheitenschutzgesetz, das die Rechte und Pflichten der Minderheiten zusammenstellt; dies ist durchaus erwähnenswert, wenn man die Tatsache beachtet, dass dieser Staat mit über einem Drittel den wohl höchsten Minderheitenanteil in Europa hat.¹⁸⁷ Min-

¹⁸² Vgl. CEDIME-SE 2002: 7.

¹⁸³ „Albanians are the third largest ethnic group in the region and the descendants of the Illyrians, the oldest indigenous population. They are a majority that was divided by force.“ Xhaferi, Arben 1998: Challenges to Democracy in Multiethnic States, S. 6, URL: http://aacl.com/challenges_to_democracy.htm

Eine derartige Aussage missachtet den territorialen Bezug des Begriffes „Minderheit“ völlig. Dieses Eigenverständnis ist wohl auch der Grund dafür, dass bisher auch kein Fall bekannt geworden ist, in dem Albaner ihre Grundrechte vor einem innerstaatlichem Gericht oder in Straßburg einklagt hätten. Vgl. Schrameyer 2004: 34.

¹⁸⁴ Ackermann 1999: 63.

¹⁸⁵ „Der niedrige Anteil an Albanern im öffentlichen Dienst ist Folge eines komplexen Faktorenbündels aus ethnisch diskriminierenden Rekrutierungspraktiken, niedrigem Bildungsniveau und ländlicher Siedlungsweise der Albaner sowie ihre Distanz zu Staatsorganen.“ Brunnbauer, Ulf 2001: Historischer Kompromiß oder Bürgerkrieg? Makedonien sucht Antworten auf den albanischen Extremismus, in: Südosteuropa, 50: 4-6, S. 159-189 (hier: S. 168).

¹⁸⁶ Vgl. Tanevski 2005.

¹⁸⁷ Vgl. CEDIME-SE 2002: 53;

„Die makedonische Politik gegenüber ethnischen Minderheiten funktionierte, ohne daß es dafür detaillierte Gesetze und Ausführungsbestimmungen gab.“ (Der heutige Außenminister) Antonio Milošoski in: Oschlies 2004: 136.

derheitenanliegen galten von Beginn an als ‚Chefsache‘, um die sich die jeweilige Regierung und oppositionelle Spitzenpolitiker immer wieder neu zu kümmern hatten.

So hatten albanische Parteien zwar in ihren Programmen stets die Besserstellung der albanischen Minderheit als Ziel, die wenigsten konzeptualisieren dies aber in Form konkreter Vorgehensweisen oder Forderungen nach bestimmten Veränderungen des politischen Systems, sondern entscheiden je nach aktueller Streitfrage welchen Standpunkt sie vertreten.¹⁸⁸

Zudem wird in Makedonien immer wieder die mangelnde innerparteiliche Demokratie und Übermacht der Parteivorsitzenden beklagt.¹⁸⁹ Dadurch sind Forderungen der Partei selten von den Forderungen ihres Vorsitzenden zu trennen und können sich relativ schnell ändern. Dies erweist sich nicht nur als Schwierigkeit für den analytischen Betrachter, sondern sorgt auch für einen enormen Mangel an Transparenz bezüglich der tatsächlichen Standpunkte. Die Orientierung an jeweils aktuellen *issues* mag einer kurzfristigen Konfliktberuhigung förderlich sein, verhindert aber zugleich ein verlässliches, dauerhaftes Konfliktmanagement.

Albanische Parlamentarier boykottierten 1991 die Abstimmung zur Verfassung, weil sie sich in ihren Rechten beschnitten sahen.¹⁹⁰ Damit begann eigentlich schon die innermakedonische Auseinandersetzung um verschiedene institutionelle Modelle, die das Verhältnis zwischen den (zwei größten) ethnischen Gruppen des Landes und ihre Beziehung zum gemeinsamen Staat neu verregeln sollten. Diese Uneinigkeit über die Regeln der Machtverteilung ist wohl einer der Gründe für die Schwäche der ausgewählten Institutionen.¹⁹¹ Dabei gab es zum einen a) territoriale Überlegungen und zum anderen b) (nichtterritoriale) Autonomieforderungen. Es kann aber nur äußerst bedingt von einer Diskussion die Rede sein, da sowohl Vertreter der albanischen politischen Szene als auch ihre makedonischen Gegenüber kaum aufeinander eingingen. Am Anfang der Unabhängigkeit scheint dabei ein Teil der albanischen Elite einer rein staatsbürgerlichen Grundordnung des neuen Staates – und damit der Deethnisierung des Staatswesens – gegenüber nicht abgeneigt gewesen zu sein. Doch musste sie relativ bald dem Druck radikaler Forderungen nach Anhebung des Status der ethnisch albanischen Gruppe (Ethnisierung) nachgeben, um nicht des ethnischen Ausverkaufs bezichtigt zu werden.¹⁹²

a) Mit der Ablehnung der Verfassung wurde in den mehrheitlich von Albanern bewohnten Gebieten Westmakedoniens ein Referendum ausgeschrieben, das einen gesonderten Autonomiestatus forderte. Daran beteiligten sich angeblich mehr als 90% der (albanischen) Bevölkerung mit einer Zustimmung von über 75%. Infolge der Aberkennung jeglicher Legitimität

¹⁸⁸ Vgl. Jovevska, Aneta/Graber, Natasha 2003a: Minorities in Political Life in the Republic of Macedonia, in: Robotin, Monica/Salat, Levente (Hrsg.): A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe, Budapest, S. 41-62 (hier: S. 47ff).

¹⁸⁹ Vgl. Willemsen 2006: 88.

¹⁹⁰ Vgl. Ackermann 1999: 89.

¹⁹¹ Vgl. Vankovska 2006: 4.

¹⁹² Vgl. Rosůlek, Přemysl 2001: Albanians in the Republic of Macedonia (1991-2001). Could the Attempt to create a Multiethnic Society Succeed?, in: Perspectives, 17, S. 43-56 (hier: S. 44).

dieser Abstimmung von Seiten der makedonischen Behörden und Politiker wurde daraufhin von Mitgliedern eines radikalen Flügels der ethnisch albanischen Partei Demokratischer Prosperität (PDP) die „unabhängige Republik Ilirida“ ausgerufen, die die albanisch-dominierten Gebiete Makedoniens umfassen sollte. Dieser Schritt wurde von den zahlreicheren gemäßigten albanischen Politikern zwar nicht unterstützt, aber auch nicht konkret abgelehnt. Die Vorgänge blieben ohne großes Nachspiel: Weder die Zentralbehörden in Skopje noch die betreffenden Politiker in Westmakedonien verfolgten diesen Prozess weiter.

Solche Forderungen nach territorialen Lösungen sind zeitweise immer wieder leiser geworden, aber anscheinend nie ganz von der Agenda verschwunden.¹⁹³ An gefährliche Brisanz gewannen sie erneut 2001, als Kämpfer der albanischen *Ushtria Çlirimtare Kombëtare* (UÇK) in der frühen Phase des bewaffneten Konflikts nach der direkten Bedrohung der Hauptstadt Skopje Forderungen nach föderaler Teilung des Staates entlang ethnischer Linien laut werden ließen.¹⁹⁴ Doch diese verstummt relativ bald, sei es weil die Kämpfer durch solche Ziele die Internationale Gemeinschaft nicht für sich überzeugen hätten können, sei es weil sie sich der Unterstützung der albanischen Bevölkerung Makedoniens nicht sicher sein konnten.¹⁹⁵ Mit den schon im Frühjahr veränderten Forderungen nach größeren politischen Rechten vermochte es die UÇK dann einen Großteil der albanischen Bevölkerung in Makedonien für sich zu gewinnen.¹⁹⁶

Diese anfangs vorgebrachten territorialen Ansprüche (wenn auch seltener vertreten) sind bei den ethnischen Makedonen besonders auf Ablehnung gestoßen. Immer wieder wurden sie als erster Schritt in Richtung Sezession verstanden¹⁹⁷ und damit in Richtung Auseinanderbrechen des für die makedonische Identität so wichtigen Staates.¹⁹⁸ Diese Bedrohungsvorstellungen der ethnischen Makedonen können so als eine weitere wesentliche *strukturelle* Konfliktursache angesehen werden.¹⁹⁹ Auch wenn konkrete Forderungen nach Sezession von Seiten der Albaner tatsächlich eher selten anzutreffen waren, hegten (und hegen) die Makedonen Ängste vor einer *hidden agenda* der albanischen Politiker – die als einheitlicher Block wahrgenommen werden. Den makedonischen Medien kann man den Vorwurf machen, einseitig immer wieder die extremen Forderungen nach Föderalisierung oder Sezession einzelner Politiker herauszustellen; dies spiegelt aber im Grunde nur die allgemein verbreiteten

¹⁹³ Z.B. streitet Xhaferi (1998: 7) für eine politische und territoriale Autonomie; daher sind Behauptungen, weder die DPA noch die PDP hätten vor 2001 territoriale Forderungen gestellt – z.B. von der International Crisis Group (ICG) 2004: Pan-Albanianism: How Big A Threat to Balkan Security? (= Europe Report No. 153), S. 18 – nicht korrekt.

¹⁹⁴ Vgl. CEDIME-SE 2002: 8.

¹⁹⁵ Vgl. Balalovska, Kristina/Silj, Alessandro/Zucconi, Mario 2002: Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia, Ethnobarometer Working Paper Series, Rom, S. 15f.

¹⁹⁶ Vgl. Treneska 2004: 227.

¹⁹⁷ Vgl. Willemsen 2001: 15.

¹⁹⁸ Zur zentralen Bedeutung des unabhängigen Staates für die makedonische Identität vgl. vor allem: Brunnbauer 2001: 165; Institute for Regional and International Studies (IRIS) u.a. 2006: The Process of Decentralization in Macedonia: Prospects for Ethnic Conflict Mitigation, Enhanced Representation, Institutional Efficiency and Accountability, Sofia/Skopje, S. 11,

URL: http://www.iris-bg.org/MACEDONIA_DECENTRALIZATION.FULLREPORT_APPENDIX.pdf

¹⁹⁹ Vgl. Calic 2002: 7.

Ängste der ethnisch makedonischen Bevölkerung wider. Zugleich liefern eben solche einzelne Politiker immer wieder Munition für die Befürchtungen der Makedonen.

Die Antwort der ethnisch makedonischen Politiker auf territoriale Forderungen bestand darin, den Staat weiter zu zentralisieren. Zwar standen *Dezentralisierungspläne* schon im Laufe der 90er Jahre auf der politischen Agenda, letztlich scheiterten sie an den unterschiedlichen Vorstellungen der ethnischen Makedonen und Albaner.²⁰⁰ Tatsächlich fand 1995 eine Gebietsreform statt; die Einführung einer überhöhten Zahl an Gemeinden (123 – einige von ihnen ohne urbanes Zentrum) und die geringe finanzielle Ausstattung dieser hatte die Kompetenzen des Zentralstaates aber erhöht, anstatt sie zu schmälern.²⁰¹ Dabei wurde die starke Zentralisierung von Seiten der ethnischen Makedonen nicht nur als Instrument zur Erhaltung der staatlichen Integrität gesehen, sondern gerne auch als Möglichkeit dargestellt, die Minderheiten besser zu schützen, da sozusagen der Zentralstaat direkt über sie wachen kann.²⁰² Sicherlich konnten die jeweiligen albanischen Regierungspartner von einer starken Zentralisierung auch deshalb überzeugt werden, weil die (ethnisch makedonischen wie auch ethnisch albanischen) Koalitionsparteien durch diese ihre klientelistischen Strukturen in der Bevölkerung sichern und weiter ausbauen konnten.²⁰³

Territoriale Überlegungen zur Beilegung des Ethnokonfliktes in Makedonien erreichten ihren Höhepunkt schließlich während der Krise 2001, als Gedankenspiele laut wurden, Gebiete zwischen Albanien und Makedonien auszutauschen. Dieser Vorschlag wurde vom Leiter der Makedonischen Akademie der Wissenschaften und Künste (MANU) Georgi Efremov vorgebracht und sorgte für große Aufregung auf ethnisch makedonischer Seite. Die vorwiegend ethnisch albanisch besiedelten Gebiete Westmakedoniens sollten nach seinen Vorstellungen im Austausch zu einem kleineren Gebiet Ostalbanien, das vorwiegend von einer makedonischen Minderheit besiedelt wird, ausgewechselt werden. Auf diese Art wären ethnisch reinere Nationalstaaten geschaffen worden, um den ethnischen Konflikt zu lösen. Nachdem der Vorschlag in der Öffentlichkeit hohe Wellen geschlagen hatte, erklärte Efremov seine Überlegungen als rein persönlich und nicht die der MANU und trat daraufhin zurück.²⁰⁴ Bisweilen wurde aber vermutet, dass der damalige Premier Georgievski die Reaktion der makedonischen Öffentlichkeit auf einen solchen Vorschlag austesten wollte. Nach der Krise im Jahre 2001 übernahm dieser schließlich offen die Ansichten des ehemaligen MANU-Vorsitzenden, was als Bestätigung solcher Vermutungen gewertet werden kann.

b) Allgemein verbreitet unter den Forderungen der albanischen Politiker waren nichtterritoriale Kulturautonomie-Regelungen. Gerade die Bildungsfrage hatte sich im Laufe der 90er Jah-

²⁰⁰ Vgl. Oschlies 2004: 145ff.

²⁰¹ Dies brachte Makedonien den Ruf eines beispiellos zentralisierten Staates ein. UNDP 2004b: National Human Development Report 2004, FYR Macedonia. Decentralization for Human Development, S. 23.

²⁰² Vgl. Jovevska/Graber 2003a: 57.

²⁰³ Vgl. Hensell, Stephan 2002: Modernisierung und Gewalt in Mazedonien. Zur politischen Ökonomie eines Balkankrieges (= Universität Hamburg – IPW Arbeitspapier 5), Hamburg, S. 8ff.

²⁰⁴ Vgl. CEDIME-SE 2002: 38.

re immer mehr zum alles überragenden ethnischen Politikum entwickelt. Sie ging weit über rein Kulturelles hinaus und war „zum Medium der allgemeinpolitischen Forderungen der albanischen Parteien geworden.“²⁰⁵ Zentrales Thema war dabei die Schaffung einer eigenen staatlichen Universität für die albanische Minderheit. Seit dem Zerfall Jugoslawiens und der Schließung der Universität in Prishtina/Priština (Kosovo) hatten die Albaner Makedoniens keine Möglichkeit mehr, im Inland auf eine albanischsprachige Universität zu gehen. 1994 kam es daher zu Protesten der Albaner, Universitätsbildung in eigener Sprache zu erhalten. Die Regierung widersprach mit Hinweis auf die Verfassung, die nur Primär- und Sekundärbildung ausdrücklich in den Minderheitensprachen erlaubt und Makedonisch als alleinige Amtssprache festlegt. Gegen die Schaffung von separaten Bildungsinstitutionen sprachen zudem Befürchtungen vor einer weiteren Segregation der albanischen Volksgruppe, auch wenn albanische Politiker umgekehrt argumentierten, dass eine bessere Bildung zu einer besseren Integration führen werde.²⁰⁶

Eine 1995 eröffnete Privatuniversität in der Nähe von Tetovo wurde für illegal erklärt und an ihrer Eröffnung gehindert. Massives Polizeieinschreiten führte zu mehreren Verletzten, einem toten albanischen Studenten und sieben verhafteten Universitätsangestellten. Die damals an der Regierung beteiligte (albanische) PDP rief zwar die Bürger zu Zurückhaltung auf, dennoch kam es zu größeren Protesten. Über diese Bildungsfrage kam es schließlich zur Aufspaltung dieser damals größten albanischen Partei: Ihr Ableger, die Partei der Demokratischen Prosperität der Albaner (PDP-A), ging später mit der kleinen, radikalen Nationalen Demokratischen Partei (NDP) zusammen und bildete so die Demokratische Partei der Albaner (DPA). Sie nahm schnell die Position ein, quasi-staatliche, autonome Parallelinstitutionen nach kosovarischem Vorbild schaffen zu wollen.²⁰⁷

Die makedonischen Behörden reagierten zögerlich und erst nach Protesten mit der Hebung der Quote für Minderheiten an den staatlichen Universitäten in Skopje und Bitola – von der bereits bestehenden Quote von 10% auf 23%.²⁰⁸ Dass diese niemals erfüllt wurden, sondern weiter auf separate Institutionen gepocht wurde, werteten ethnische Makedonen als Zeichen für den mangelnden Integrationswillen der Albaner.²⁰⁹ Vor allem die OSZE wirkte auf Regierung und Opposition ein, so dass es schließlich zur Beruhigung der Lage kam. Über lange Zeit wurde die Universität in Tetovo offiziell toleriert, aber nicht anerkannt, bis erst im Jahre 2000 eine Regelung gefunden wurde: Eine private, ‚internationale‘ Hochschule mit den Lehrsprachen Albanisch, Makedonisch und Englisch wurde errichtet. Damit galt der ethnische Konflikt – oder zumindest sein über Jahre strittigstes Politikum – eigentlich als beruhigt.²¹⁰

²⁰⁵ Willemsen 2001: 18.

²⁰⁶ Vgl. Ortakovski 2001: 37.

²⁰⁷ Vgl. Ackermann 1999: 67ff.

²⁰⁸ Begleitet wurden diese Maßnahmen von ethnisch makedonischen Protesten, die von Seiten der VMRO organisiert wurden, vgl. Willemsen 2001: 18; CEDIME-SE 2002: 28f.

²⁰⁹ Vgl. Jovevska/Graber 2003: 59.

²¹⁰ Vgl. Marko 2004: 16; Treneska 2004: 224.

Abgesehen von der Hebung der Minderheitenquoten an den Staatsuniversitäten, reagierten ethnisch makedonische Politiker mit der Betonung der umfangreichen kulturellen Rechte außerhalb der Hochschulebene. Albaner (wie auch andere Minderheiten) hatten stets das Recht auf albanischsprachigen (bzw. eigensprachlichen) Unterricht in der Primär- und Sekundärstufe, albanischsprachige Fernsehsendungen und Zeitungen wurden von staatlicher Seite unterstützt.²¹¹ Des Weiteren beschrieb die Verfassung von 1991 einen umfangreichen Katalog an Menschen- und Minderheitenrechten, der sehr stark das Individuum betonte und zugleich minderheitenfördernden Maßnahmen (*affirmative action*) begünstigte.²¹² Diese umfangreichen Rechte waren der Grund, wieso Makedonien lange Zeit auf internationaler Bühne als Musterbeispiel für Minderheitenschutz in der Region gesehen wurde. Nichtsdestotrotz entsprachen die gewährten Rechte nicht den Bedürfnissen/Forderungen der albanischen Bevölkerungsgruppe.

Umfangreiche Autonomieforderungen sind sicherlich nicht zuletzt aus dem Grunde abgelehnt worden, da bei einer territorial so stark konzentrierten Minderheit nicht nur die Wahrscheinlichkeit einer Separation sehr hoch ist, sondern weil Autonomieregelungen dadurch auch immer einen territorialen Charakter annehmen. Damit wäre in den Augen der ethnischen Makedonen erneut der stets befürchteten Sezession der Albaner Vorschub geleistet worden. Zudem spielten tatsächlich auch Vorstellungen eine (wenn sicherlich auch ungleich geringere) Rolle, dass die albanische Volksgruppe aufgrund interner patriarchalisch-illiberaler Praktiken nicht unbedingt geeignet sei, mit größeren liberalen Rechten ausgestattet zu werden.²¹³ Diese verschiedenen Autonomieforderungen wurden bisweilen um konsozialistische Züge erweitert: Gerade Parteiführer Arben Xhaferi und seine DPA forderten ein Zweikammerparlament und ein Vizepräsidentenamt, das entweder stets von einem Albaner übernommen werden sollte oder aber nach dem Rotationsprinzip ein ethnischer Albaner und ein ethnischer Makedone das Präsidenten- und Vizepräsidentenamt besetzen sollten.²¹⁴ Solche Regelungen waren aber schon bei der Verfassungsgestaltung 1991 von Seiten der ethnischen Makedonen als gefährlich für die Integrität des makedonischen Staates eingestuft worden.²¹⁵ Überlegungen, dass durch die relative Inflexibilität konsozialistischer Abkommen die ethni-

²¹¹ CEDIME-SE 2002: 58ff und 65ff.

Die Tatsache, dass die albanische Regierung keine privaten Publikationen finanziell unterstützt, brachte Makedonien so den Status des größten Herausgebers von Werken in albanischer Sprache ein. Jovevska/Graber 2003: 56.

²¹² „These rights expressly recognize that the members of the national minorities need protection of their identity. Identity, in its essence, is cultural, and it demands not only tolerance, but also a positive attitude from the state toward cultural pluralism.“ Treneska 2004: 221; Vgl. auch Petruševska 2005: 27; Caca, Gjorgji 1999: Status and Rights of Nationalities in the Republic of Macedonia, in: Pettifer, James (Hrsg.): The New Macedonian Question, Basingstoke/London/New York, S. 148-164.

²¹³ Vgl. CEDIME-SE 2002: 50; Trajkovska, Mariela: Koga ustavot veli edno, a tradicijata sosema drugo [Wenn die Verfassung das eine sagt, aber die Tradition etwas völlig anderes], in: Dnevnik, 20.03.2006.

²¹⁴ Vgl. Xhaferi, Arben 2001: The DPA Non-Paper, S. 3, URL: <http://aacl.com/Non-Paper.htm>

²¹⁵ Vgl. Skaric 2004: 97; zudem wurde von Vertretern kleinerer Minderheiten befürchtet, dass sie durch spezielle Mechanismen für die Albaner benachteiligt würden, vgl. Schmidt 1995: 27.

schen Makedonen ihre Dominanz auf Dauer gegen die (zahlenmäßig erstarkenden) Albaner festigen könnten, gab es dabei nicht.²¹⁶

Auch wenn bis 2001 (und wohl auch danach) die meisten albanischen Politiker eher eine Kultur- denn eine Territorialautonomie befürworteten, reichten einzelne gegenteilige Aussagen – von ethnisch makedonischer wie auch albanischer Seite – immer wieder aus, um das Misstrauen der Makedonen zu schüren und die Albaner als geschlossenen, sezessionistischen Block wahrzunehmen.²¹⁷

Letztlich bleibt festzuhalten: Die Sprach- und Bildungsforderungen der Albaner gingen weit über das klassische Recht auf Förderung der eigenen Kultur zur Gewährleistung des (bloßen) Überlebens der eigenen Gruppe hinaus. Dazu hätten allein Primär- und weiterführende Schulen gereicht wie es sie seit der Unabhängigkeit (und schon vorher) gab, und die im Laufe der Zeit erweitert wurden und immer mehr (albanische) Schüler erfassten. Die Albaner in Makedonien waren auf eine Stuserhebung konzentriert, das Überleben der eigenen Ethnie schien ihnen – auch trotz der „Abgeschnittenheit“ durch die Grenze(n) zu ihren *co-nationals* – nie gefährdet zu sein. Dies spiegelt sich auch in der eigenen Vorstellung wider eine (gesamtalbanische) *Mehrheit* zu sein.

So lässt sich zusammenfassend sagen: Der Großteil der albanischen Forderungen ging in Richtung nicht-territorialer Autonomie, auch wenn (eher vereinzelt und mit weniger Unterstützung) bisweilen auch territoriale Forderungen gestellt wurden. Abgelehnt wurden sie aus den Befürchtungen heraus, dass der Staat auseinanderbrechen könnte. Nichtterritoriale Autonomien hätten aufgrund der geschlossenen Siedlungsweise der Albaner in Makedonien zu ähnlichen Ergebnissen geführt wie territoriale Regelungen, auch wenn damit zumindest eine nicht nur symbolisch bedeutsame „Grenzziehung“ vermieden worden wäre. Die Segregation der albanischen Minderheit wurde auch deshalb zu verhindern gesucht, da andere Minderheiten ähnliche Forderungen hätten stellen können. Stattdessen wurde die Zentralisierung weiter vorangetrieben und eine noch stärkere Konzentration auf individualrechtliche Regelungen gelegt.

Die staatlichen Institutionen haben nur zögernd auf die Forderungen reagiert, was als Hauptgrund genannt werden kann, weshalb sie von Seiten der Albaner als illegitim betrachtet wurden. Gleichzeitig entwickelte sich (wenn auch in geringeren Zügen) eine Kultur des außerinstitutionellen Protestes (Parlaments- und Volkszählungsboykotte), der die staatlichen Einrichtungen weiter delegitimierte.²¹⁸

²¹⁶ Vgl. Fußnote 128; Vgl. Keiichi 2004: 201.

²¹⁷ Vgl. Ackermann 1999: 65; Willemsen 2001: 15.

²¹⁸ „In Makedonien herrscht die schlechte Angewohnheit, dass sich der effektivste Weg die eigenen Ziele zu erreichen – egal ob es sich dabei um Minderheitenangelegenheiten oder unzufriedene Arbeitnehmer handelt, außerhalb der Institutionen des Systems befindet. Daran haben zum Teil die (...) unangemessenen Reaktionen der Institutionen schuld. Wenn der Staat nicht in der Lage ist, eine rote Linie zu ziehen, werden die Bürger das Gefühl bekommen, dass die Institutionen nicht funktionieren und dass ihnen alles erlaubt ist.“ Simovska, Emilija: Obrazo-

3.2.3 Die ‚Große Koalition‘ vor 2001

Ethnische politische Parteien waren seit der Unabhängigkeit in Makedonien erlaubt, was überhaupt Grundstein für albanische Parteien und albanische Partizipation am Gesamtsystem war (und ist). Diese Tatsache wird als einer der Hauptgründe angesehen, wieso der Konflikt größtenteils in den vorhandenen Institutionen kanalisiert wurde und erst nach längerem zum Ausbruch kam.²¹⁹

In der Tat wurden in Makedonien – entgegen integrativistischer Vorstellungen – Parteien, die spezielle Minderheiteninteressen vertreten, verstanden als

the most adequate way of expressing the specific representation of interests in a wider context, simultaneously rejecting the idea of belonging to bigger parties of the main ethnic group in the country.²²⁰

Der Grundgedanke dabei ist, dass eine solche politische Partizipation ethnische Gewalt verhindert, die sich auf die Hoffnung einer Statusverbesserung der eigenen Gruppe stützt.²²¹

Bei der Betrachtung der Rolle von Minderheitenparteien innerhalb eines politischen Systems und insbesondere innerhalb der Regierung, ist vor allem a) ihre Stellung und b) ihr Einfluss innerhalb der Regierungspolitik interessant sowie c) die programmatische Nähe der gemischtethnischen Regierungspartner.²²²

a) Bei der Bewertung der Stellung von Minderheitenparteien innerhalb einer Regierungskoalition werden im Allgemeinen die Verteilung von Ministerposten betrachtet. Hier zeigt sich die Schwierigkeit, welche Ämter als wichtig angesehen werden können: Zum einen sind Ministerien wie das Innen-, Außen- oder Verteidigungsministerium sicherlich als Schlüsselpositionen der Macht zu verstehen;²²³ andererseits können aber die Minderheiten von Ministerposten wie Kultur, Justiz oder Lokale Selbstverwaltung direkter profitieren – auch wenn die Gefahr besteht, in diesen Ministerien quasi auf dem Abstellgleis geparkt zu sein und wenig tatsächlichen politischen Einfluss auf das Gesamtsystem zu haben.²²⁴

Die ethnisch albanischen politischen Parteien mögen zwar organisatorisch und konzeptionell in hohem Maße diversifiziert sein, das trifft aber, wie erwähnt, nicht auf die politischen Pro-

vanieto – glaven instrument za podbucnuvanje na megjuetničkata netolerancija. [Die Bildung – Hauptinstrument zur Anstachelung der zwischenethnischen Intoleranz.], in: Vest, 19.04.2003;

“in Macedonia, the inoperability of democracy is apparent (...) in the problems of decreased efficiency of the country’s institutions as a whole, which resulted in the system’s diminished capacity to respond to the basic demands presented to it.” Hristova 2005.

²¹⁹ “The ability of the Albanian community to organize itself politically has been one of the main factors contributing to the relatively minor collisions between the minority and the state outside the political scene.” CEDIME-SE 2002: 26.

²²⁰ Gaber-Damjanovska/Jovevska 2001: 3.

²²¹ Vgl. Byman 2002: 126.

²²² Vgl. in ähnlicher Weise bei Robotin 2003: 158.

²²³ Vgl. Bieber 2004: 238.

²²⁴ Robotin sieht diese direkte Bedeutung solcher Ministerposten für die Minderheiten, vgl. Robotin 2003: 158.

gramme zu.²²⁵ Nach der Unabhängigkeit Makedoniens etablierte sich die PDP schnell als größte Partei der ethnischen Albaner. Sie war aus der sozialistischen Konkursmasse hervorgegangen und koalierte in der ersten Parteienregierung mit dem Sozialdemokratischen Bund Makedoniens (SDSM), ihrem ethnisch makedonischen ex-sozialistischen Pendant. In dieser Regierungsphase bis 1998 hatte die PDP unter mehreren Ministerialneuverteilungen bis zu sechs Ministerposten inne, darunter die Ministerien für Wirtschaft, Arbeit, Entwicklung, Kultur sowie Transport und Finanzen. Die Schlüsselpositionen Außen-, Verteidigungs- und Innenministerium blieben in der Hand ethnischer Makedonen, auch wenn die PDP den Vizeminister der Verteidigung stellte.

Nach dem Regierungswechsel 1998 übernahm die als nationalistisch geltende ethnisch makedonische VMRO-DPMNE²²⁶ diese ‚Tradition‘. Obwohl zunächst der Trend festzustellen war, dass ethnischen Albanern weniger Einfluss innerhalb der Regierung zugebilligt wurde als zuvor, darf nicht übersehen werden, dass mit den Regierungsumbildungen bis 2000 wieder Schlüsselpositionen an ethnische Albaner verteilt wurden. Ende 2000 stellte der ethnisch albanische Regierungspartner DPA folgende Posten: Vizepremier, Justizminister, Minister für Arbeit und Soziales, Minister für die Lokale Selbstverwaltung und einen Minister ohne Portfolio; zudem befanden sich ethnische Albaner in höchsten Positionen im Verteidigungs- und Innenministerium. Das Ministerium für Lokale Selbstverwaltung war von den Albanern von vornherein als ein Posten von für sie wesentlicher Bedeutung beansprucht worden. Mit der VMRO-DPMNE/DPA-Regierung wurden sogar einflussreiche Positionen in der zweitgrößten (und zu drei Vierteln von ethnischen Albanern bewohnten) Stadt Makedoniens, Tetovo, an ethnische Albaner verteilt: Dazu gehörten neben anderen kulturell und ökonomisch bedeutenden Posten vor allem der des Polizeichefs und des Gefängnisvorstehers.²²⁷

Es zeigt sich also, dass in den Regierungen bis 2002 ethnische Albaner durchaus einen entsprechenden Anteil an Ämtern innehatten. Dabei bekamen diese vor allem „minderheitenrelevante“ Ministerposten, obwohl sie durch Vizeminister auch im Innen- und Verteidigungsministerium repräsentiert waren. Der Einfluss dieser Funktionen auf die tatsächlichen Regierungsentscheidungen ist aber als eher gering einzuschätzen. Zugleich blieben Albaner (wie auch die anderen Minderheiten) in den Staatsstrukturen unterhalb dieser hohen Ebenen stark unterrepräsentiert.²²⁸

b) Die Haupterrungenschaften der ethnisch albanischen Parteien in den Regierungen Makedoniens bis 2001 sind sicherlich im kulturellen und im Bildungsbereich zu suchen. Die Klärung der Universitätsfrage, die sich im Laufe der 90er Jahre zum ethnischen Politikum

²²⁵ Vgl. Oschlies 2004: 205; Schmidt-Neke, Michael 1999: Makedoniens Albaner. Konfliktpotential oder Stabilisierungsfaktor?, in: Südosteuropa, 48: 3, S. 191-212 (hier: S. 202ff).

²²⁶ Inermakedonisch Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei der makedonischen nationalen Einheit

²²⁷ Vgl. CEDIME-SE 2002: 30.

²²⁸ Vgl. ebd.

schlechthin entwickelt hatte, wurde als enormer Erfolg gefeiert, hatte aber gleichzeitig zu einer Ausdifferenzierung des albanischen Parteienspektrums geführt.

Der SDSM und ihr Juniorregierungspartner PDP hatten sich gegen diese eigene Universität für die Albaner ausgesprochen und versuchten sie mit allen Mitteln zu verhindern. Die DPA, die sich daraufhin aus einem radikalen Flügel der PDP entwickelte, sprach sich für eine eigenständige Universität aus und bezichtigte gleichzeitig die PDP des ethnischen Verrates. Dieses *ethnic outbidding* wiederholte sich nach dem Regierungswechsel, als nun die oppositionelle PDP eine eigenständige albanischsprachige Universität forderte. Dagegen zeigte sich der mäßigende Effekt der Regierungsbeteiligung sowohl auf ethnisch albanischer wie makedonischer Seite: Die zuvor als nationalistisch geltende VMRO, die sich gegen eine weitere Universität ausgesprochen hatte, nahm mit ihrer Regierungsrolle auch eine maßvollere Haltung gegenüber den Albanern ein und verfolgte mit der DPA die gemeinsame Linie, eine ‚internationale Universität‘ zu schaffen.

So ist der Wechsel von Opposition zu Regierung in Makedonien stets verbunden gewesen mit einem Wechsel von radikaleren zu gemäßigten Positionen.²²⁹ Damit erreichte zwar die Institution der gemischtethischen Koalition („Große Koalition“) eine Mäßigung der Regierungspartner und letztlich eine Pluralisierung des albanischen Parteienspektrums, sorgte aber für eine Radikalisierung der Oppositionsparteien. Dabei nahm allerdings die VMRO in der gesamten SDSM-Regierungsphase ihre *politische* Oppositionsrolle nicht ein: Sie hatte mit der Behauptung von Irregularitäten bei den Wahlen von 1994 das Parlament zu boykottieren begonnen, was dazu führte, dass die SDSM/PDP-Regierung ihre gesamte Amtszeit über faktisch ohne Opposition regieren konnte.

Schließlich galt seit der Regelung von 2000 die Bildungsfrage als im Wesentlichen geklärt; dennoch hatten die zögerlichen Reaktionen der Regierung und die wechselnden Positionen der albanischen Parteien zu einer Radikalisierung der albanischen Bevölkerung geführt.²³⁰ Der Trend des vorsichtigen, kurzfristigen und auf einen bestimmten Problempunkt bedachten Konfliktmanagements lässt sich gerade bei der VMRO/DPA-Regierung auch an anderen Stellen beobachten. Eine ihrer ersten Maßnahmen nach der Machtübernahme 1998 war die Amnestierung zweier im Vorjahr verhafteter Bürgermeister, die aufgrund des Hissens der albanischen Flagge an ihren Rathäusern zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden waren. Diese Ereignisse hatten große albanische Proteste nach sich gezogen, deren Auflösung zu mehreren Verletzten und Toten geführt hatte. Sie zeigten zugleich, dass die damalige albanische Regierungspartei PDP nur bedingt Einfluss auf die Regierung aber auch auf die albanische Bevölkerung ausüben konnte.²³¹ Das von der neuen Regierung veranlasste Amnestierungsgesetz befreite neben den Bürgermeistern allerdings auch eine Vielzahl zumindest

²²⁹ Vgl. Hatschikjan, Magarditsch 2001: Reparierte Nationen, separierte Gesellschaften, in: Südosteuropa, 51: 3, S. 316-330 (hier: S. 323).

²³⁰ Vgl. Jovevska/Graber 2003a: 60.

²³¹ Vgl. CEDIME-SE 2002: 27.

zweifelhafter Personen aus den Gefängnissen. Im Gegenzug vermittelte die DPA erfolgreich die Befreiung einiger von albanischen Kriminellen gekidnappter ethnisch makedonischer Sicherheitskräfte.²³² Auch bei der Flüchtlingskrise im Zuge des Kosovo-Krieges 1999 bewiesen die beiden Regierungspartner hohen Pragmatismus. So wurde zur allgemeinen Überraschung der so sehr gefürchtete destabilisierende Domino-Effekt der Flüchtlingswelle aus dem Kosovo für das heikle ethnische Gleichgewicht des Landes relativ schnell gelöst. Und als es schließlich im Jahre 2000 zu regierungsinternen Schwierigkeiten und Regierungsumbildungen kam, rückten die beiden Koalitionspartner noch enger zusammen: Anscheinend wurde in jenem Jahr kein einziges Gesetz per regulärem Lesungsverfahren, sondern nur im dringenden Eilverfahren von Seiten der Regierung durch das Parlament gebracht.²³³

Andererseits vermieden SDSM und VMRO in der gesamten Phase seit der Unabhängigkeit ihre (ethnische) Mehrheitsposition gegenüber den Albanern in einigen Bereichen auszunutzen: Vor allem bei der Frage der Arbeitssprache im Parlament hätten die beiden großen Parteien jederzeit ein Gesetz verabschieden können, das die albanische Sprache ausschließt; keine der beiden Parteien wollte dies aber.²³⁴

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die albanischen Parteien durchaus Einfluss auf die Regierungspolitik hatten.²³⁵ Die Beziehung der Eliten scheint sich sogar in der VMRO/DPA-Regierung verbessert zu haben, was sich aber nicht auf die gesellschaftliche Ebene auswirken konnte.²³⁶ Andererseits muss aber festgestellt werden, dass die jeweils albanischen Regierungspartner an politischen Themen, die nicht ihre eigene ethnische Gruppe betrafen, wenig Interesse zeigten.²³⁷ All diese Entwicklungen stärkten zwar die Institution der Großen Koalition – schwächten aber durch undurchsichtige Entscheidungsprozesse die Legitimität der weiteren demokratischen Institutionen.

c) Die Homogenität der Positionen der ethnisch gemischten Regierungsparteien unterschied sich wesentlich in den zwei Legislaturperioden 1994-1998 und 1998-2002. Programmatisch standen sich die beiden ersten Koalitionspartner SDSM und PDP durchaus nahe, verfolgten sie doch beide als sozialdemokratisch zu bezeichnende Ziele. Die Zusammenkunft der VMRO-DPMNE mit der DPA hatte dagegen vor allem ausländische Beobachter überrascht. Beide Parteien hatten sich in ihrer Oppositionsphase radikal geäußert und die damalige Regierungsarbeit nicht wenig kritisiert. Hatte die VMRO-DPMNE 1997 Studentenproteste gegen die Einführung des Albanischen als Lehrsprache an bestimmten Fakultäten der Universität Skopje organisiert, bezichtigte die DPA die PDP in ihrer Unterstützung der SDSM des ethnischen Ausverkaufs. Zwar hatten die VMRO-DPMNE und die DPA schon in einigen Wahlbe-

²³² Vgl. Jovevska/Graber 2003a: 52.

²³³ Vgl. ebd., 51.

²³⁴ Vgl. Treneska 2004: 225.

²³⁵ Eher skeptisch sieht dies CEDIME-SE: "until the crisis of 2001 it was debatable whether the Albanian participation in those coalitions had effectively addressed important issues", CEDIME-SE 2002: 26.

²³⁶ Vgl. CEDIME-SE 2002: 36 und 70.

²³⁷ Vgl. Robotin 2003: 160.

zirken bei den Lokalwahlen 1996 koalitiert, dass sie aber auf Zentralebene zusammengingen, geschah dennoch unerwartet. Programmatisch einigte man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, dem Anti-Sozialismus und Anti-Serbismus, betonte im Wahlkampf aber vor allem wirtschaftliche Themen.²³⁸ Die tatsächlichen Koalitionsvereinbarungen blieben aber im Dunkeln. Wie sich im Verlauf der folgenden Zusammenarbeit zeigte lässt sich jedoch schließen, dass strittige inter-ethnische Punkte bei den Gesprächen zur Regierungsbildung ausgeklammert und auf später verschoben wurden.²³⁹ Die hohe Intransparenz bei diesen Verhandlungen und auch die ungeklärte Basis der Zusammenarbeit ließen Gerüchte aufkommen, VMRO-DPMNE und DPA seien sich nur zum Zweck der Verteilung von Pfründen und Machtssphären in Makedonien einig geworden.²⁴⁰ Insgesamt haben sich aber diese Regierungspartner trotz ihres nationalistischen Hintergrundes weit mehr aufeinander zu bewegt als vorher die gemäßigttere SDSM/PDP-Regierung.²⁴¹

Dennoch hat die Zusammenarbeit der Parteien in der Regierung letztlich zu keiner dauerhaften programmatischen *artificial homogeneity* zwischen irgendeiner albanischen und irgendeiner makedonischen Partei geführt.²⁴² Die Kooperation konzentrierte sich auf einzelne zu klärende Punkte, die kurzfristige Lösungskompetenz der Großen Koalition wurde der langfristigen Konsolidierung des Systems vorgezogen.

Zudem darf nicht übersehen werden, dass das Durchsetzungsvermögen der Regierungskoalitionen keinesfalls fest im politischen System Makedoniens verwurzelt ist. Zum einen litt es (und leidet bis heute) an der mangelnden Fraktionsdisziplin der Abgeordneten. Parteiinterne Querelen werden zumeist durch Abspaltungen verschiedener Abgeordnetengruppen und der Neubildung kleinerer Splitterparteien ‚gelöst‘.²⁴³ Zum anderen hat innerhalb der Regierung der Premier bisweilen recht wenig Einfluss auf seine Minister – gerade wenn es sich dabei um andersethnische (albanische) Amtsträger handelt. Auf diese scheint der jeweilige Parteichef immer noch größere Macht auszuüben.²⁴⁴

Alles in allem bestätigt sich der Eindruck, dass die Große Koalition das wesentliche Konfliktmanagementinstrument in der jungen Republik war, welches sich auch nahezu als einziges mit den tatsächlichen Minderheitenangelegenheiten auseinandersetzte. Dennoch reicht diese Institution allein nicht aus, um von einem Power-Sharing in Makedonien während der ersten zehn Jahre der Unabhängigkeit zu sprechen. Vielmehr wirkte sich die Kooperation auf

²³⁸ Vgl. Ortakovski 2001: 29; Schmidt, Fabian 2002: Mazedonien, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.): Vom Baltikum zum Schwarzen Meer. Transformation im östlichen Europa, München, S. 271-286 (hier: S. 277).

²³⁹ Vgl. Jovevska/Graber 2003a: 52.

²⁴⁰ Vgl. ICG 2002: Macedonia's Public Secret. How Corruption Drags the Country Down (= Europe Report No. 133), Skopje/Brussels.

²⁴¹ Vgl. CEDIME-SE 2002: 35.

²⁴² Vgl. Jovevska/Graber 2003a: 50.

²⁴³ Vgl. dazu als Beispiel die vielen Parteiwechsel von Abgeordneten: Gaber-Damjanovska/Jovevska 2001: 3f.

²⁴⁴ Vgl. Project on Ethnic Relations (PER) 2004a: Macedonia: The Next Stage, Princeton, S. 6.

der Elitenebene weder auf die Gesellschaft, noch auf die tieferen Ebenen des politischen Systems (Verwaltung) aus. So kann die Große Koalition in Makedonien vor 2001 eher als institutionelle Regelung *anstelle* eines umfangreichen Power-Sharing verstanden werden. Dabei ergaben sich wesentliche Schwierigkeiten: Alle ethnischen Fragen wurden dadurch, dass sie allein von der Großen Koalition bearbeitet wurden sofort zu *high politics*. Regierung und Opposition ließen kaum Chancen aus, sogar so etwas wie Bildungsangelegenheiten zur Frage nach dem Überleben des makedonischen Staates zu machen. Gleichzeitig wurde die Regierung von wenigen *opinionleaders* (v.a. die Parteiführer) dominiert. Dadurch konnten zwar strittige Punkte letztendlich von relativ wenigen Personen behandelt werden, was die Chance einer Einigung eher erhöht als verringert, andererseits wurden ethnische Fragen so nicht nur zu *high politics* sondern sogar zur ‚Chefsache‘ – oder genauer: zur Sache der *beiden Chefs* – gemacht. Diese Art der Entscheidungsfindung schloss aber gleichzeitig einen Großteil der politischen Kräfte (Opposition) wie auch die Öffentlichkeit insgesamt aus. Die Konzentration auf jeweils strittige Punkte stellte eine Art *Krisenreaktion* dar, die an sich keine Dauerhaftigkeit der Lösungen versprach, zugleich aber die institutionelle Konfliktlösungskompetenz – die gerade von einem dauerhaften Vertrauensverhältnis lebt – untergrub. Insgesamt haben also die gemischtethnischen Regierungen tatsächlich zu einer (*issueorientierten*) Elitenakkomodation geführt, aber eben gleichzeitig das *ethnic outbidding* nach sich gezogen. Diese Entwicklungen werfen ein zumindest fragwürdiges Licht auf die Auswirkung von Institutionalisierung ethnischer Identitäten – hier in Form von monoethnischen Parteien innerhalb der Regierung – auf einen ethnischen Konflikt und auf die Prozesse eines politischen Systems allgemein.

3.2.4 Wahlmodi und Wahlverhalten

Detaillierte Untersuchungen, die den Wahlmodus für das Parlament in Makedonien mit einer Eskalation oder Deeskalation des ethnischen Konfliktes in Verbindung bringen, sind bisher nicht bekannt geworden. Dabei würde sich dieses Land geradezu anbieten, da zunächst einmal die Mehrheitswahl (1990, 1994), dann ein gemischtes System (1998) und schließlich die Verhältniswahl (2002, 2004, 2006) zur Anwendung kamen. Es kann aber bezweifelt werden, dass das Wahlsystem entscheidenden Einfluss auf die Konflikteskalation genommen hat. Charakteristisch bleibt für Makedonien, dass einerseits nahezu jede Partei von *einer* bestimmten ethnischen Gruppe gewählt wird und sich diese Partei dann auch nahezu ausschließlich der eigenen Gruppe widmet (*ethnic voting*); andererseits besteht innerhalb der so entstehenden ethnischen ‚Wahlvölker‘ ein gewisses Maß an Pluralität in dem Sinne, dass mehr als eine Partei um die jeweilige ethnische Wählergunst wirbt. So findet der eigentliche Parteienwettbewerb innerhalb der ethnischen Teilgesellschaften statt. Nachdem diese im be-

sonderen (wie die makedonische Gesamtgesellschaft im allgemeinen) vergleichsweise geringe soziale Heterogenität aufweisen, ringen die Parteien auch innerhalb derselben Schichten um Stimmen. Diese Tatsache zeigt sich besonders deutlich in den erwähnten, letztlich geringen programmatischen Unterschieden der albanischen Parteien. Durch diese Konzentration auf dieselben Zielgruppen und in Ermangelung programmatischer Unterschiede bietet sich das *ethnic outbidding* geradezu als Mobilisierungsstrategie an. Dieser Effekt tritt vor allem bei den albanischen Parteien zu Tage und führte zu immer wiederkehrenden inneralbanischen Auseinandersetzungen während der Wahlzeiten, die nicht selten gewaltsame Ausmaße annahmen.²⁴⁵

Ein solch erbitterter Kampf wird aber kaum davon beeinflusst, ob sich zwei gleich-ethnische Kandidaten in einem Wahlkreis direkt gegenüberstehen (Mehrheitswahl) oder aber für die größtmögliche Stimmenzahl ihrer jeweiligen Partei streiten (Verhältnisswahl), da das *ethnic voting* die Zielgruppe der Kandidaten von vornherein innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe festlegt. Tatsächlich kam es bei allen angewandten Wahlmodi zu solchen Ausschreitungen vornehmlich in Westmakedonien, auch zuletzt bei den nach Verhältniswahl durchgeführten Parlamentswahlen im Juli 2006.

Das Mehrheitswahlrecht wurde gerade von der PDP vor den ersten Parlamentswahlen 1991 kritisiert, weil sie eine Benachteiligung der albanischen Volksgruppe erwartete. Solche Befürchtungen erwiesen sich als unreal, als sich zeigte, dass der Anteil der Abgeordneten in etwa mit dem Bevölkerungsverhältnis übereinstimmte. Später auch von einigen internationalen Beobachtern getätigte Aussagen, dass durch die Wahlkreiseinteilung die albanische Bevölkerungsgruppe bewusst marginalisiert werden sollte, entsprechen daher nicht der Tatsache.²⁴⁶

Die großen Parteien – vor allem die VMRO – scheinen indes das Mehrheitswahlrecht zu bevorzugen, weil sie sich damit eine höhere Fraktionsdisziplin erhoffen.²⁴⁷ Dieses Wahlrecht hat aber in der Tat einen entscheidenden Nachteil: Der zweite Wahlgang hat in Makedonien verstärkt zu makedonisch-albanischen Auseinandersetzungen geführt.²⁴⁸ Schon bei den ersten Parlamentswahlen hatte die VMRO im zweiten Wahlgang davon profitiert, dass in den ethnisch albanischen Wahlbezirken die albanischen Parteien im ersten Wahlgang eine große Anzahl der Stimmen auf sich vereinigen konnten. Mit einem stark ethnisch geführten „Gegen“-Wahlkampf konnte diese Partei dann enorm punkten.²⁴⁹ Von diesem Gesichtspunkt aus ist die von Power-Sharing-Vertretern bevorzugte Verhältniswahl der Mehrheitswahl sicherlich vorzuziehen, weil sie durch den Wegfall einer zweiten Runde eine Radikalisierung der Posi-

²⁴⁵ Vgl. Willemsen 2006: 88.

²⁴⁶ Vgl. Willemsen 2001: 16.

²⁴⁷ Vgl. Dnevnik: Mnozinskiot model gi skara vmrovcite [Das Modell der Mehrheitswahl spaltet die VMROler], 19.01.2006

²⁴⁸ Vgl. Willemsen 2001: 30.

²⁴⁹ Vgl. Willemsen 2004: 786.

tionen zu Zwecken der Stimmmaximierung vermeidet. Tatsächlich haben Entwicklungen seit den Wahlen 2002 diesen Trend gezeigt.²⁵⁰

Eine größere Rolle für den Wahlkampf dürfte statt des Wahlmodus eher die starke Zentralisierung des Landes gehabt haben. Da durch sie bei einem Regierungswechsel Ämter bis in die untersten Ebenen (Kommunen) ausgetauscht wurden, nahm „die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition Züge eines nicht nur politischen Überlebenskampfes an.“²⁵¹ Diese Entwicklungen vor Augen dürfte die mittlerweile angegangene (weiter unten angesprochene) Dezentralisierung – und damit größere Unabhängigkeit der Lokalpolitiker – eine höhere Schlichtungswirkung auf den ethnischen Konflikt haben.

Allein bei den Wahlen zum Staatspräsidenten zeigten sich interessanter Weise Ansätze eines *interethnic voting*. Dies liegt sicherlich daran, dass ein albanischer Kandidat faktisch nie eine Chance auf eine gesamtmakedonische Stimmenmehrheit hat.²⁵² Dennoch konnte diese Entwicklung ihre potentiell integrative Wirkung nicht entfalten, da es stets zu erheblichen Wahlmanipulationen kam. Zudem erreichte der Wahlkampf eine ethnopolitische Dimension, indem albanische Politiker die Unterstützung eines bestimmten (ethnisch makedonischen) Kandidaten von enormen Zugeständnissen der albanischen Gemeinschaft gegenüber abhängig machten. Gleichzeitig stellten verschiedene ethnisch albanische Parteien trotz ihrer Chancenlosigkeit (intra-ethnische) Gegenkandidaten auf, um ihren jeweiligen Einfluss bei der albanischen Wählerschaft auszuloten, wodurch aber ein enormer Entscheidungsdruck auf die albanische Bevölkerung von Seiten ihrer eigenen Parteien ausgeübt wurde.²⁵³

Dennoch kann dem Staatspräsidenten in Makedonien durchaus eine integrative Rolle zugesprochen werden. Gerade in der Anfangszeit hatte der Amtsinhaber Kiro Gligorov nicht nur großen Einfluss auf den allgemeinen politischen Prozess, sondern auch auf den ethnopolitischen Konflikt.²⁵⁴ Der Präsident vermochte es von Beginn an die ethnischen und politischen Gegner zu versöhnen und nicht zu spalten, wie es in anderen südosteuropäischen Ländern der Fall war. Dennoch kann diese Macht in Makedonien eher der *Person* Kiro Gligorovs und der politischen Konstellation nach der Unabhängigkeit der Republik zugeschrieben werden als dem *Amt* und seiner Funktion innerhalb des politischen Systems an sich. So hätte es wohl kaum Auswirkungen auf den Ethnokonflikt gehabt, wenn sich Makedonien für ein präsidentiales Regierungssystem und nicht für ein parlamentarisches entschieden hätte.²⁵⁵

Die geringen institutionellen Kompetenzen des Staatspräsidenten, die er zur Beeinflussung des Ethnokonfliktes heranziehen konnte, können am „Rat der Interethnischen Beziehungen“ verdeutlicht werden. Dieses Verfassungsorgan war 1991 eingerichtet worden, um das Ver-

²⁵⁰ Vgl. Willemsen 2006: 97f.

²⁵¹ Willemsen 2004: 799.

²⁵² Vgl. Bieber 2005: 4.

²⁵³ Vgl. Willemsen 2006: 96ff.

²⁵⁴ Vgl. Willemsen 2001: 23f; Keiichi 2003: 195f.

²⁵⁵ Vgl. Beichelt 2001: 159.

hältnis zu den Minderheiten zu überwachen und Vorschläge zu dessen Verbesserung zu machen. Der Staatspräsident, der gleichzeitig Ratsvorsitzender war, sollte hier seine mäßige und schlichtende Rolle ausüben. Dieses Gremium hätte dazu dienen können, Fragen der Ethnizität zu depolitisieren oder sie zumindest auf einem niedrigen Konfliktniveau zu klären und nicht zur ‚Parteienchefsache‘ werden zu lassen. Diese Möglichkeiten konnten aber nie ausgeschöpft werden. Der Rat wurde von den Minderheiten als unrepräsentativ angesehen, weil seine Mitglieder nicht von den Gemeinschaften selbst gewählt, sondern vom Staatschef ernannt wurden. Daher bestand dieses Organ nur auf dem Papier und konnte sich nicht zu einem Forum der Konfliktminderung entwickeln. Tatsächlich scheint der Rat sogar kein einziges Mal zusammengetreten zu sein.²⁵⁶

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass das Wahlverhalten in Makedonien stark von der ethnischen Distanz geprägt war und ist. Die Tendenz, dass ethnische Wahlkämpfe die Bevölkerung polarisieren und diese auch nach der Wahl polarisiert bleibt, auch wenn sich die Parteien zu einer Kooperation zu Regierungszwecken entschließen, ist in Makedonien in der Tat zu beobachten.²⁵⁷ Dadurch besteht aber die Gefahr, dass die Gewählten an Legitimität verlieren – ein Vorgang, der als einer der Gründe für die Unterstützung der albanischen Bewaffneten in Makedonien genannt wird. Aber auch wenn das Wahlverhalten des *ethnic voting* durchaus zentrifugale Tendenzen hervorgerufen hat, kann man in Makedonien auch integrative, zentripetale Entwicklungen sehen: Bei nahezu allen bisherigen Wahlen hat die geringe Anzahl von Wechselwählern dazu geführt, dass (Vor-)Wahlenbündnisse eine ausschlaggebende Rolle bei der Entscheidung über die Regierungsposition gespielt haben.²⁵⁸ Und insgesamt hat die Kombination dieses ethnischen Wahlverhaltens mit der territorialen Konzentration der Albaner ihre proportionale Repräsentation in der Regierung gesichert, auch wenn nie minderheitenspezifische Wahlregelungen getroffen wurden.

3.2.5 Die Konflikteskalation

Der Ausbruch der Krise kam für die makedonische Öffentlichkeit genauso wie für die internationalen Beobachter ziemlich überraschend.²⁵⁹ Die ersten Anschläge im Januar 2001 auf Polizeistationen im Nordwesten Makedoniens an der Grenze zum Kosovo gingen in den Tageszeitungen nahezu völlig unter. Die damaligen Meldungen wurden dominiert von einem (erneuten) Abhörskandal, in den weite Kreise der Regierung verstrickt zu sein schienen. Tatsächlich wurden die Anschläge sogar zunächst von der Opposition als simpler Trick interpre-

²⁵⁶ Vgl. CEDIME-SE 2002: 25; Jovevska/Graber 2003a: 45; Gaber-Damjanovska/Jovevska 2001: 10.

²⁵⁷ Insofern kann den Eliten und ihrem Verhalten durchaus eine zumindest konfliktfördernde Rolle vorgeworfen werden, vgl. Oschlies 2004: 63; Vankovska 2006: 14.

²⁵⁸ Vgl. Willemsen 2004: 786; Škarić, Svetomir 2005: Democratic Elections in Macedonia, 1990-2002, Berlin, S.

49.

²⁵⁹ Eine detaillierte Darstellung der Krise findet sich bei Balalovska/Silj/Zucchoni 2002: 17ff.

tiert, diese Regierungsaffäre durch einen vermeintlich aufflammenden Konflikt zu vertuschen. Bevölkerungsumfragen hatten noch im Jahre 2000 gezeigt, dass zwar der ethnische Konflikt als wichtig angesehen wurde, aber von den Bürgern andere Probleme wie der voranschreitende wirtschaftliche Niedergang und die astronomische Arbeitslosigkeit als weitaus bedeutender für die Probleme des Einzelnen wahrgenommen wurden.²⁶⁰

Die Ursachen der Eskalation sind bis heute in der makedonischen Öffentlichkeit stark umstritten. Diese Tatsache veranschaulicht vor allem die geteilten psychologischen Welten, in denen ethnische Makedonen und ethnische Albaner leben. Verstand (und versteht noch immer) der Großteil der ethnisch albanischen Bevölkerung vor allem die Diskriminierung im Staatswesen als ausschlaggebend für die nach und nach heftiger werdenden Kämpfe zwischen albanischen Rebellen und makedonischen Sicherheitskräften, wird die Krise von ethnisch makedonischen Politikern als Angriff von außen (aus dem Kosovo) dargestellt – eine Ansicht, die sich mit der Wahrnehmung der ethnisch makedonischen Bevölkerung deckt.²⁶¹

Eine (gesamt-)öffentliche Diskussion über die Ursachen der Geschehnisse fand bis 2006 nicht statt. Erst in diesem Jahr hat ein NGO-Vorschlag einer ‚gemeinsamen Auffassung‘ über den Konflikt zu einem Ansatz einer solchen Diskussion geführt. Dennoch beruhigten sich die erhitzten Gemüter relativ bald – ohne eine Annäherung der entgegengesetzten Meinungen zu erreichen.

Tatsache ist, dass die Angriffe von einer sich selbst als UÇK bezeichnenden Gruppe durchgeführt wurden, die ihre Ziele in mehreren Communiqués veröffentlichte. Ging es dabei anfangs noch um eine Aufteilung des Landes nach ethnischen Kriterien, änderte sie bald ihre Forderung in Richtung mehr Rechte für die albanische Volksgruppe innerhalb Makedoniens. Diese Änderung der Ziele war wohl entscheidend einerseits für die wachsende Unterstützung innerhalb der albanischen Bevölkerung Makedoniens, andererseits für die sich ändernde Position der internationalen Gemeinschaft. Sprachen Vertreter dieser zunächst von Terroristen und Aufständlern, nahmen sie sie mit der Zeit immer mehr als Kämpfer für mehr Rechte wahr.²⁶² Diese Wendung können die Makedonen bis heute nicht nachvollziehen und sehen sich daher in einer (sorgsam gepflegten) Opferrolle. Die Regierung versuchte zunächst die Ereignisse herunterzuspielen, was aber spätestens seit Mitte März 2001 nicht mehr möglich war. Selbst die albanischen Parteien DPA und PDP sprachen von für die Ziele der albanischen Volksgruppe in Makedonien schädlichen Entwicklungen und forderten die Bevölkerung mehrmals auf, den bewaffneten Kampf nicht zu unterstützen.

²⁶⁰ Vgl. JovevskaGraber 2003: 61.

²⁶¹ Vgl. Milčin, Vladimir 2003: Sprotistaveni gledišta. Studija za tolkuvanjata što preovladuvaat megju albanskata i makedonskata zaednica vo vrska so konfliktot vo Makedonija [Entgegengesetzte Meinungen. Studie über die Ansichten, die über den Konflikt in Makedonien bei der albanischen und makedonischen Gemeinschaft herrschen] (= Norwegian Helsinki Committee Report 1/2003), Skopje, S. 19ff.

²⁶² Vgl. Balalovska/Silij/Zucchoni 2002: 15ff.

Dies gelang aber letztendlich nicht, die UÇK schien vor allem bei den jungen ethnischen Albanern auf einen bedeutenden Rekrutierungspool getroffen zu sein. Die zum Teil heftigen Reaktionen der makedonischen Armee mit radikaler Härte auf die Angriffe haben sicherlich den Zulauf zur UÇK alles andere als gebremst.²⁶³ Nach zwei ruhigeren Phasen Ende April und Ende Juni war es zu einer Verstärkung der Kampfhandlungen gekommen, bis schließlich im August auf massiven internationalen Druck eine Lösung gefunden wurde: Am 13. August 2001 unterzeichneten die Vertreter der beiden größten ethnisch makedonischen Parteien und der beiden größten ethnisch albanischen Parteien²⁶⁴ zusammen mit dem Staatspräsidenten Boris Trajkovski und zwei Vertretern der EU und der USA den in Ohrid abgeschlossenen Rahmenvertrag (Ohrid Framework Agreement – OFA), der der albanischen Bevölkerung in Makedonien größere Rechte einräumte.²⁶⁵ Somit waren die Unterzeichner des Vertrages verschiedene Parteien, die eigentlich niemals behauptet haben, miteinander im Konflikt zu liegen. Daher bezweifeln Analysten bisweilen, dass es sich bei dieser Krise tatsächlich um den Ausbruch eines ethnischen Konfliktes gehandelt habe.²⁶⁶ Zudem waren trotz des Zulaufes zur UÇK und auf ethnisch makedonischer Seite zu den neugeformierten Polizei-Sondereinheiten der Großteil der Bevölkerung gegen einen Krieg. Die kurze Zeitdauer der Kämpfe (März bis August 2001) und die geringe Anzahl der menschlichen Verluste (nach offiziellen Angaben 200 insgesamt), haben verschiedene Interpretationen der Krise in Makedonien nach sich gezogen. Die Bezeichnungen rangieren von ‚mini-war‘ über ‚fake war‘ bis hin zu ‚cyber war‘.²⁶⁷ Dennoch lässt sich nicht bezweifeln, dass die beiden Bevölkerungsgruppen die Krise von 2001 als einen Höhepunkt des ethnischen Konfliktes zwischen ihnen verstehen.

Als strukturelle Faktoren des zugrunde liegenden Ethnokonfliktes haben sich die große soziale Distanz der Gruppen, die Bedrohungsvorstellungen der Makedonen, die wahrgenommene (und reale) Diskriminierung der Albaner und vor allem die schwachen, weil legitimationsarmen staatlichen Institutionen gezeigt.²⁶⁸ Der Zeitpunkt des Ausbruchs ist dennoch schwierig nachzuvollziehen, wenn man allein innermakedonische Faktoren betrachtet: Mit der Bildungsfrage galt eigentlich der strittigste interethnische Streitpunkt als geklärt; zudem hätte sich das Jahr 1999 aufgrund der Spannungen durch die Flüchtlingswelle eher als Krisenbeginn angeboten. Tatsächlich scheinen aber 2001 einige Einflüsse (*trigger*) zusammengekommen sein, die den bewaffneten Kampf begünstigten: Der (Nord-)Westen Makedoniens war seit längerem zu einem Gebiet geworden, auf den der makedonische Staat und seine

²⁶³ Vgl. Milčin 2003: 32ff.

²⁶⁴ Die albanischen Parteien hatten sich in den Verhandlungen immer wieder mit der UÇK abgesprochen; somit war diese nicht direkt am Verhandlungstisch – und damit nicht legitimierte politische Vertretung der Albaner Makedoniens, hatte aber andererseits entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse des Abkommens.

²⁶⁵ Zum Verlauf der Verhandlungen vgl. Brunnbauer 2001: 169ff.

²⁶⁶ Vgl. Vankovska 2006: 8.

²⁶⁷ Vgl. ebd., 5f.

²⁶⁸ Vgl. Calic 2002: 7ff.

Sicherheitskräfte wenig Einfluss hatten. Nach dem Machtwechsel in Belgrad wurde mit der Auflösung der militärischen Pufferzone zwischen Serbien und dem Kosovo der Versuch gestartet, sich neuformierenden albanischen Paramilitärs Einhalt zu gebieten. Diese hatten daraufhin in Makedonien ein scheinbar sicheres Rückzugsgebiet gefunden. Die Demarkation der makedonisch-jugoslawischen Grenze (und damit der Grenze zum Kosovo) scheint aber bei diesen Gruppen Befürchtungen geweckt zu haben, auch diesen Rückzugsraum zu verlieren. Schließlich waren nicht zuletzt mit dem Kollaps des albanischen Staatswesens 1997 und dem Kosovo-Krieg 1999 Waffen auf dem Balkan äußerst zahlreich vorhanden – und damit die grundlegendste Voraussetzung für einen Aufstand geschaffen.²⁶⁹

Die Kämpfe haben vor allem die Tatsache offengelegt, dass Makedonien institutionell nicht auf eine Krise vorbereitet war. Unterschiedliche Lageeinschätzungen, institutionelles Kompetenzchaos und mangelnde Kommunikation zwischen den (in unklarer Weise zuständigen) Verantwortlichen waren die Folge.²⁷⁰ Schließlich hat sich die Krise auch dauerhaft auf die Verregelungsmöglichkeiten des Konfliktes ausgewirkt, da sie das ethnische Verhältnis grundlegend beeinflusst hat: Die traditionell kühlen Beziehungen zwischen Albanern und Makedonen erreichten einen historischen Tiefstand.²⁷¹

Es bleibt abschließend die Frage nach der Notwendigkeit des bewaffneten Aufstandes. Tatsächlich wurde diese im Nachhinein sowohl von ethnisch makedonischer und albanischer Seite wie auch von internationalen Beobachtern bezweifelt. In übereinstimmender Weise kam die Meinung auf, dass die schließlich erreichten Rechte auch ohne Kämpfe – sondern mit ein wenig mehr Geduld und politischer Ausdauer auf albanischer Seite – zu realisieren gewesen wären.²⁷²

²⁶⁹ Vgl. Balalovska/Silj/Zucchoni 2002: 13ff.

²⁷⁰ Vgl. Calic 2002: 14; PER 2003: Macedonia's Interethnic Coalition: The First Year, Princeton, S. 11.

²⁷¹ Dnevnik: Albancite vo Makedonija idninata ja gledaat vo ‚Golema Albanija‘ [Die Albaner in Makedonien sehen ihre Zukunft in ‚Großalbanien‘], 11.06.2002.

²⁷² Sowohl ethnisch albanische als auch makedonische Politiker sind bisweilen dieser Meinung, vgl. Nova Makedonija: Džaferi: Da nemaše vojna, Albancite kje imaa pogolemi prava [Xhaferi: Wenn es keinen Krieg gegeben hätte, hätten die Albaner mehr Rechte], 22.11.2005;

"Die Fragen bleiben natürlich, ob man wirklich Menschen töten musste, um das Recht zu erlangen, im Parlament in seiner Muttersprache zu reden, und ob man das nicht schon vor zwei Jahren mit politischen Mitteln hätte erreichen können." Milošoski in Oschlies 2004: 138.

3.3 Zusammenfassung

Das ethnische Konfliktmanagement in Makedonien vor dem Ausbruch der Krise im Jahre 2001 erstreckte sich im Groben auf zwei Ebenen, und zwar 1) auf den Versuch der Deethnisierung der Politik und 2) auf den Versuch der Elitenakkomodation.

1) Eine ‚ethnisch blinde‘ Politik sollte (zumindest theoretisch) alle Bürger gleichsetzen und die politische Bedeutung von ethnischer Identität herabstufen. In dieser Richtung sind vor allem der Verfassungstext und die individualrechtliche Auslegung des Minderheitenschutzes zu deuten. Zwar wird in der Verfassung die Bedeutung von ethnischer Zugehörigkeit für die Autonomie des Einzelnen explizit anerkannt, aber nur als ein Faktor unter anderen (Sprache, Religion, usw.). Daraus wurden strikt individualrechtliche Maßnahmen des Minderheitenschutzes abgeleitet, die sich in den Gesetzen niederschlugen. Durch einen stark zentralisierten Einheitsstaat versuchten ethnisch makedonische Politiker den integrativen Charakter des Staatswesens zu stärken. Dies gelang nur in äußerst bescheidenem Maße. Der Grund hierfür ist aber wohl nicht allein in der Doppeldeutigkeit der Verfassung und der aus ihr hervorgehenden Gesetze zu suchen. Vielmehr liegt er in vier miteinander verbundenen Entwicklungen:

a) Die ethnischen Identitäten waren schon zu Beginn der Unabhängigkeit Makedoniens bereits in enormen Umfang politisiert. Eine Umkehrung dieses Vorgangs durch ein ethnisch-neutrales Staatswesen stand daher schon seit Beginn an unter keinem guten Stern. Es zeigten sich typische Probleme einer demokratischen Transformation unter „ethnischen Vorzeichen“: Für eine erfolgreiche Deethnisierung hätte es starker, als legitim angesehener Institutionen bedurft.

b) Die Institutionen konnten aber eine solche Legitimität nicht aufbauen. Die breiten Minderheitenrechte boten zwar der albanischen Volksgruppe (wie auch den anderen Minderheiten) enorme Möglichkeiten, wurden aber von dieser nicht angenommen. Die gewährten Minderheitenrechte gingen in ihrem individualistischen Charakter an den Forderungen und den perzipierten Bedürfnissen der albanischen Politiker vorbei. Anstatt einer ethnisch blinden Politik befürworteten sie einen bi-nationalen Staat, in dem sie den Status einer staatstragenden Nation erhalten hätten oder aber zumindest weitreichende Autonomiezugeständnisse. Die breiten Möglichkeiten im Bildungs- und Kulturbereich (Quote an den Universitäten) wurden somit als unzureichend abgelehnt. Zudem wurden verschiedene minderheitenfreundliche Regelungen erst nach Protesten und auch dann nur zögerlich gewährt, was das Vertrauen in das System weiter schwächte.

c) Die tatsächliche *Praxis* einer ethnisch neutralen Politik entsprechend einer Staatsbürgernation unterschied sich erheblich von den Postulaten der Verfassung. Wie nicht zuletzt das Staatsbürgergesetz zeigt, wurde der makedonische Staat von ethnisch makedonischen

Politikern wie auch ethnisch makedonischer Bevölkerung als Nationalstaat verstanden. Die integrativen Maßnahmen für die Minderheiten (Albaner) wurden in überwiegendem Maße nicht aus Inklusionsgründen angewandt, sondern aus Angst vor dem Zerfall des makedonischen Staates, der eine grundlegende Funktion für den Bestand einer ethnisch makedonischen Nation und Identität erfüllt. Somit entstand ein stark integratives – oder besser: den Zusammenhalt forcierendes – Staatswesen, bei einem eigentlich exklusiven Nationsverständnis (*Ethnos*).

d) Schließlich wurde der Versuch der Deethnisierung des öffentlichen Lebens in gewisser Weise von der zweiten Konfliktregulierungsebene unterlaufen, wie im Folgenden geschildert:

2) Diese zweite Ebene umfasst den Bereich der Elitenakkomodation. Die gemischtethnischen Regierungskoalitionen sind als das Hauptinstrument des makedonischen Krisenmanagements zu betrachten. Strittige interethnische Fragen wurden hier immer spätestens kurz vor dem Ausbruch einer Krise geklärt (z.B. die Universitätsfrage). Damit wurden die Koalitionspartner institutionell zur Mäßigung ‚überzeugt‘. Insofern kann also diese Ebene als erfolgreich angesehen werden, zumal sie es geschafft hat, einen über ein Jahrzehnt schwelenden *protracted conflict* am Ausbrechen zu hindern. Die Flexibilität der Institution der ‚Großen Koalition‘ erwies sich als großes Plus. Dennoch hat sie gleichzeitig zur allmählichen Verschärfung des Konfliktes auf ihre Weise auch beigetragen:

a) Die Koalitionsverhandlungen hinter verschlossenen Türen, deren Inhalt nur unvollständig oder bisweilen gar nicht an die Öffentlichkeit trat, haben die Transparenz des Systems enorm geschwächt und damit eine Erosion der demokratischen Legitimität des Gesamtstaates nach sich gezogen. Die kurzfristige, zuweilen zaghafte gegenseitige Annäherung der Regierungsparteien und nur bei Einzelfragen hat die langfristige Konfliktlösungskompetenz der demokratischen Strukturen untergraben. Dieser Effekt wurde noch durch den immer wiederkehrenden Boykott der Institutionen (Parlament) von verschiedenen Seiten verstärkt.

b) Die Miteinbeziehung albanischer Politiker hat ohne Zweifel zur Pluralisierung der Parteienlandschaft geführt. Doch ergibt sich aus der daraus folgenden Konstellation „zwei große makedonische Parteien + zwei große albanische Parteien“ ein zum *ethnic outbidding* einladendes Bild, das durch die geringe soziale Differenzierung der Bevölkerung und ihr Wahlverhalten noch verstärkt wurde. Die jeweiligen Oppositionsparteien haben ihr ethnisches Gegenüber in der Regierung wiederholt des ethnonationalen Ausverkaufs bezichtigt. Dies führte zu einer weiteren Polarisierung der Bevölkerung und zu ihrem Verlust des Vertrauens in die eigenen Führer – wie sich nicht zuletzt am Ausbruch der Krise 2001 gezeigt hat. So konnte sich die Elitenakkomodation nicht auf die gesellschaftliche Ebene auswirken,

sondern hat im Gegenteil die ethnischen Auseinandersetzungen in der Bevölkerung auf gewisse Weise noch verstärkt.

c) Gerade die 1998 zustande gekommene Koalition zeigt zudem die Schwierigkeiten einer institutionell ‚erzwungenen Kooperation‘. Die Möglichkeit, verschiedene Einflussphären auszumachen und die Kooperation allein auf den Willen zur Macht und zur Ressourcenverteilung zu beschränken, liegt nicht im Sinne einer konstruktiven Konfliktbearbeitung.

4. Ausgestaltung und Implementierung des Power-Sharing nach der Krise

Mit der Unterzeichnung des OFA am 13.08.2001 in Ohrid endete die Krise von 2001 offiziell. Gerade die Tage vor seinem Zustandekommen waren diejenigen, an denen die heftigsten Kämpfe zwischen makedonischen Sicherheitskräften und den Aufständischen stattfanden. Auch wenn es danach noch zu vereinzelt Gefechten kam, hat das Abkommen den bewaffneten Konflikt tatsächlich im Groben und Ganzen beendet und

die bewaffneten Auseinandersetzungen im Norden deutlich zurückgehen lassen, ohne daß Kausalitäten zwischen Vertrag und Konfliktminderung oder gar Garantien gegen ein Wiederaufflackern der Kämpfe erkennbar waren.²⁷³

Obwohl der Führer der UÇK die Kämpfe offiziell für beendet erklärte, tauchten mehrere kleinere Kampfgruppen auf, die mit den erreichten Reformvorhaben nicht zufrieden waren. Lange Zeit stand so die Befürchtung im Raum, diese könnten den bewaffneten Konflikt fortführen – zumal nicht feststand, welchen Einfluss sie wirklich in der Bevölkerung haben würden. Tatsächlich ist es ihnen aber nicht gelungen, nennbare Teile der albanischen Gemeinschaft zu mobilisieren.²⁷⁴

Dass das Friedensabkommen grundlegende Änderungen im politischen System Makedoniens hinterlassen hat, sieht man an dem mittlerweile nicht nur in der Wissenschaft etablierten Begriff „*postramkovna Makedonija*“ (postrahmen-Makedonien – angelehnt an den Begriff *Rahmenabkommen*). Die breite Bevölkerung ist sich bewusst, dass das Abkommen das Gesicht der Republik bedeutend gewandelt hat. Tatsächlich hat das OFA bislang fünf Verfassungsänderungen und über 30 Gesetze und Gesetzesänderungen nach sich gezogen. Dennoch scheint ein Großteil der Bevölkerung den konkreten Inhalt der Vereinbarung nicht zu kennen. Der Grund hierfür ist schwer zu verstehen, haben doch nahezu alle großen Tageszeitungen das Abkommen am Tag seiner Unterzeichnung vollständig abgedruckt und mit Kommentaren versehen. Mit Hilfe US-amerikanischer Gelder wurde der Vertragstext sogar zusätzlich mit einer Auflage von 100.000 Stück veröffentlicht – was das OFA zur umfangreichsten Publikation in der Geschichte Makedoniens gemacht hat.²⁷⁵ Mit diesem verbreiteten Wissen hoffte man die Bevölkerung weniger anfällig für Manipulationen und einseitige Interpretationen (die gegen das Abkommen gerichtet waren) von Seiten bestimmter politischer Kreise zu machen. Es scheint aber, als ob die von ihren politischen Eliten frustrierten Bürger sich einfach nicht dafür interessierten.

Der Haupttext des OFA umfasst acht Punkte.²⁷⁶ Zunächst einmal sind die fünf grundlegenden Prinzipien genannt: Gewaltverzicht, Wahrung der territorialen Integrität des Staates und

²⁷³ Oschlies 2004: 183; Vgl. auch Vankovska 2006: 7.

²⁷⁴ Vgl. Calic 2002: 19.

²⁷⁵ Vgl. Škarić, Svetomir 2002: *Pravoto, silata i mirot – Makedonija i Kosovo*. [Recht, Macht und Frieden – Makedonien und Kosovo], Skopje, S. 256.

²⁷⁶ Ohrid Framework Agreement (OFA):

gleichzeitig des multi-ethnischen Charakters der Gesellschaft, Anpassung der Verfassung und schließlich die Dezentralisierung der Verwaltung. Diese grundlegenden Prinzipien werden im Folgetext weiter ausgeführt und vor allem durch Mechanismen der Nicht-Diskriminierung, der angemessenen Repräsentation und spezieller parlamentarischer Verfahren konkretisiert. Danach werden Regelungen über den Gebrauch von Minderheitensprachen und identitätsstiftenden Symbolen getroffen. Schließlich gibt der Anhang konkrete Neuformulierungen des Verfassungstextes und steckt den Zeitrahmen für die Implementierung des Abkommens durch Folgegesetze ab.

4.1 Staatscharakter und Minderheitenstatus

Im OFA einigten sich die Vertragspartner auf einen neuen Text für die Präambel der Verfassung, der den Ansprüchen der Minderheiten – vor allem der Albaner – Rechnung tragen sollte. Um den Statuskonflikt zu lösen, einigte man sich auf folgende Formulierung:

The citizens of the Republic of Macedonia (...) have decided to establish the Republic of Macedonia as an independent, sovereign state, with the intention of establishing and consolidating rule of law, guaranteeing human rights and civil liberties, providing peace and coexistence, social justice, economic well-being and prosperity in the life of the individual and the community, and in this regard through their representatives in the Assembly of the Republic of Macedonia, elected in free and democratic elections, they adopt . . . ²⁷⁷

Diese den Staatsbürger betonende Fassung sollte ethnische Zugehörigkeiten komplett aus der Verfassung entfernen und für eine Statusangleichung aller Bürger sorgen, ohne das makedonische Volk besonders herauszustellen oder eine andere Gruppe namentlich zu erwähnen. Sie war ursprünglich von den makedonischen Vertragspartnern vorgeschlagen worden – als kleineres Übel gegenüber der von albanischer Seite geforderten Bi-Nationalisierung des Staatswesens.²⁷⁸

Dieser Gedanke der formalen Deethnisierung der Verfassung durchzog alle vom OFA vorgegebenen Änderungen: Die Zweiteilung zwischen Volk und Nationalitäten/Minderheiten verschwand völlig, an Stelle dieser trat der Terminus ‚communities‘ (*zaednici*). Dabei bleibt spekulativ, ob dieser Begriff allein die Minderheiten bezeichnet oder aber die makedonische ethnische Gemeinschaft mit einbezieht. Tatsächlich ist dieser Ausdruck weder in der Verfassungstradition des makedonischen Staates verankert, noch im OFA definiert.²⁷⁹ In den Passagen, die sich allein auf Minderheitenangelegenheiten beziehen, wurde die umständliche Formulierung „communities not in the majority“ benutzt, um den (potentiell) wertenden Begriff

URL: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/180/Framework%20Agreement.pdf>
 authentische Version ist dabei allein die englischsprachige.

²⁷⁷ Ebd., Annex A.

²⁷⁸ Vgl. Daftary 2001: 301.

²⁷⁹ Vgl. Škarić 2004: 95f; Treneska 2004: 229; Bieber 2005: 145.

Minderheit zu vermeiden. Dieses „semantic journey“²⁸⁰ zeugt vom akribischen Versuch, für alle Gruppen akzeptable Formulierungen zu finden und gleichzeitig die politische Bedeutung der ethnischen Identität zu schmälern.²⁸¹

Das Makedonische sollte zwar Amtssprache bleiben, aber jede weitere Sprache, die von mehr als 20% der makedonischen Bürger gesprochen wird, wurde zur „offiziellen Sprache“ (*official language*) – jedoch nur für den inländischen Gebrauch – erklärt.²⁸² Zwar ist klar, dass die 20% Klausel auf absehbare Zeit allein auf die albanische Gruppe zutrifft; dadurch aber, dass das Albanische im OFA (und dann auch in der entsprechenden gesetzlichen Umsetzung) nicht wörtlich genannt wurde, blieb das Konzept der ‚ethnischen Neutralität‘ der Institutionen auf formaler Ebene gewahrt.²⁸³ Gleichzeitig wurden so die Forderungen albanischer Politiker nach der Offizialisierung ihrer Sprache erfüllt. Diese *de facto* Zweisprachigkeit lässt jedoch ethnisch makedonische Juristen und Politiker von einer Bi-Nationalisierung des Staatswesens sprechen.²⁸⁴ Forderungen nach einer vollständigen Gleichstellung der albanischen Sprache mit dem Makedonischen, d.h. die Zweisprachigkeit in der Armee der Republik Makedonien (ARM), der Polizei und sogar im internationalen Bereich, sind von verschiedenen albanischen Politikern zwar geäußert, nach näherer Betrachtung des OFA aber fallengelassen worden.²⁸⁵

Zu einer Statusangleichung sollte auch die formale Gleichsetzung der Makedonischen Orthodoxen Kirche (MOK) mit den anderen Religionsgemeinschaften beitragen. War in der bisherigen Verfassung allein die MOK genannt, sollten jetzt die Islamische Glaubensgemeinschaft und die Katholische Kirche gleichwertig daneben gesetzt werden.

Insgesamt sollte also eine Deethnisierung des Staatswesens die Statusgleichheit der Minderheiten gewährleisten und die tatsächliche „ownership“-Position auf alle Bürger ausweiten. Die Implementierung der Verfassungsänderungen zeigte dann aber deutliche Züge der Re-Ethnisierung des Staatscharakters. Tatsächlich schienen die OFA-Unterzeichner von der öffentlichen Debatte um die geplanten Änderungen überrascht. Während der Großteil der Verfassungsrevisionen kaum beachtet wurde, sorgte die Tatsache, dass das makedonische Volk aus der Verfassung ‚gestrichen‘ werden sollte, für Unruhe.²⁸⁶ In den zehn Tagen, die

²⁸⁰ Bieber 2005: 144.

²⁸¹ Dagegen kann aber argumentiert werden, dass durch die Einführung von (ethnischen) ‚Gemeinschaften‘ und nicht der Betonung des Demos-Charakters der makedonischen Nation, Ethnizität schon in der vorgesehenen Formulierung eine größere Bedeutung bekam. Oder überspitzt formuliert: „Anstelle einer staatsbürgerlichen erhielt Makedonien eine Stämme-Verfassung“. Skaric 2002: 259.

²⁸² Eine mögliche (vorsätzliche) Missinterpretation könnte darin liegen, dass hier nicht Bezug auf die Muttersprachen genommen wird. Also könnten auch internationale Sprachen, die von mehr als 20% gesprochen werden – z.B. Englisch – für offiziell erklärt werden. Vgl. Treneska 2004: 229f.

²⁸³ Damit ist auch makedonischen Ängsten begegnet worden, mit einer namentlichen Offizialisierung des Albanischen den ersten Schritt in Richtung Sezession zu gewähren.

²⁸⁴ Tupurkovski, Vasil: Makedonija odi kon federalizacija [Makedonien schreitet in Richtung Föderalisierung], in: Dnevnik, 20.12.2003.

²⁸⁵ Dnevnik: Od Ustavot ne proizleguva dvojazičnost [Aus der Verfassung geht keine Zweisprachigkeit hervor], 11.03.2006. Solche lauten Überlegungen wecken aber auf ethnisch makedonischer Seite Befürchtungen, dass das OFA nur einen Teil der weitergehenden Forderungen der Albaner darstellt.

²⁸⁶ Vgl. Škarić 2004: 99.

vom Staatspräsidenten für eine öffentliche Diskussion der geplanten Änderungen anberaumt waren, meldeten sich über 40 wissenschaftliche Institute und Expertenvereinigungen zu Wort und sprachen sich gegen die gewählten Neuformulierungen aus.²⁸⁷ Schnell wurde deutlich, dass der im OFA gesteckte Zeitrahmen für die Implementierung der Verfassungsänderungen nicht mehr einzuhalten war.

Die daraufhin aufflammende parlamentarische Debatte offenbarte zunächst den Versuch einiger ethnisch makedonischer politischer Kräfte, die Annahme der Verfassungsänderungen und damit die Implementierung des Abkommens hinauszuzögern. Vor allem noch-Premier Georgievski nahm immer mehr Position gegen das auch von ihm unterzeichnete Abkommen ein. Zusammen mit dem verstärkt als *hardliner* auftretenden Innenminister Ljube Boškovski (VMRO-DPMNE) und dem Parlamentspräsidenten Stojan Andov (Liberale Partei) wurde er schnell zum lautstärksten Kritiker des OFA. Auf massiven internationalen Druck und erst nach mehrmaligem Verschieben einer von der EU anberaumten internationalen Geberkonferenz für Makedonien, konnte sich das Parlament schließlich am 16. November zu einer Annahme von Verfassungsänderungen durchringen – nicht ohne einige Modifikationen der OFA-Bestimmungen durchgesetzt zu haben.²⁸⁸ Dieser zähe Prozess kann zwar einerseits als Zeichen für eine mangelnde Statusabgabebereitschaft der Makedonen gewertet werden, darf aber gleichzeitig nicht übersehen lassen, dass durch die vorgenommenen Änderungen die Eigenverantwortung des Parlaments und damit die innermakedonischen Entscheidungskompetenz zumindest etwas gestärkt wurde.

Die Diskussionen in der Öffentlichkeit und im Parlament drehten sich vor allem um die ‚Streichung‘ des makedonischen Volkes aus der Verfassung und die Stellung der MOK – also Punkte, die eher symbolischen Charakter haben, als dass sie tatsächlich größere Änderungen des politischen Systems nach sich gezogen hätten.²⁸⁹ Andere Regelungen, die tatsächlich größere Auswirkungen auf das politische System hatten – z.B. die Einführung des weiter unten beschriebenen Minderheitenvetos – wurden dagegen nahezu lautlos verabschiedet.

Die schließlich angenommene Verfassungspräambel nimmt wieder Bezug auf das makedonische Volk – ohne diesem aber eine gesonderte Stellung einzuräumen. Dadurch mussten aber auch die übrigen ethnischen Gemeinschaften wieder genannt werden: Diese sind nun als Teil anderer Völker bezeichnet (Teil des albanischen Volkes, Teil des türkischen Volkes etc.). Damit werden sie einerseits nicht zu Minderheiten ‚herabgestuft‘, andererseits haben sie völkerrechtlich nicht das Recht zur Selbstbestimmung (Sezession), das ja nur einem Volk

²⁸⁷ Vgl. Škarić 2002: 255.

²⁸⁸ Vgl. Balalovska/Silj/Zucchoni 2002: 55ff.

²⁸⁹ Vgl. Brunnbauer, Ulf 2002: The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments (= Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 1), S. 7.

als Ganzes (und nicht einem Teil davon) zusteht. Auch die Stellung der MOK wurde zumindest formal angehoben.²⁹⁰

Die DPA und anfangs auch die PDP zeigten sich mit den Änderungen einverstanden. Die PDP wechselte dann aber ihren Standpunkt und wandte sich gegen diese Re-Ethnisierung der Verfassung und der damit vermeintlich einhergehenden Stuserhöhung des makedonischen Volkes²⁹¹ – dies wird aber eher als Versuch gewertet, ihre Verhandlungsposition in der Frage nach einer eigenständigen albanischen Universität zu verbessern, die noch nicht zu ihrer Zufriedenheit gelöst war. Die Angst vor einem Wiederaufflammen der Gewalt lies aber schließlich auch diese Partei einlenken.²⁹² Tatsächlich waren die fast zweimonatigen zähen Diskussionen und wiederkehrenden Parlamentsvertagungen immer mehr von vereinzelt Gefechten mit nicht demobilisierten albanischen Einheiten begleitet worden.

Schließlich wurden die neuen Änderungen vom makedonischen Parlament am 16. November 2001 mit 90 Stimmen angenommen – zehn mehr als die benötigte Zweidrittelmehrheit. Dies kann tatsächlich als Meilenstein der interethnischen Beziehungen angesehen werden, da zum ersten Mal seit 1991 auch ethnisch albanische Politiker der makedonischen Verfassung zugestimmt haben.

Der umfangreiche Grundrechtskatalog der Verfassung wurde dabei vom OFA nicht tangiert.²⁹³ Dies ist ein Zeichen dafür, dass diese Grundrechte als insgesamt ausreichend angesehen wurden und auch von der albanischen Gemeinschaft nicht als mangelhaft empfunden worden sind. Die allgemeinen Grundlagen der Minderheitenrechte bleiben dabei in den Individualrechten der Nicht-Diskriminierung, der Meinungs- und Äußerungsfreiheit und im Recht der freien Ausübung religiöser und kultureller Identität verankert. Ebenfalls von großer Bedeutung ist das Recht der freien Äußerung der (ethno-)nationalen Zugehörigkeit.²⁹⁴ Darin inbegriffen ist auch das Recht, sich *nicht* zu einer nationalen Zugehörigkeit zu äußern und diese jederzeit wechseln können.²⁹⁵ Auch wenn dieses Recht als liberale Freiheit betrachtet werden kann, ist es gleichzeitig Anzeichen dafür, dass die nationale Identität im Sinne eines *Ethnos* und nicht eines *Demos* verstanden wird, da im letzteren Falle schon die Staatsbürgerschaft über die Nationszugehörigkeit entscheiden würde. Somit sind zwar die Minderheitenrechte Teil der allgemeinen Menschenrechte, dennoch gehen sie über das klassische Diskriminierungsverbot und der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz hinaus. Träger der Rechte bleiben wie vor 2001 allein die Individuen, auch wenn einige nur in kollektiver Umgebung ausgeübt werden können.²⁹⁶

²⁹⁰ Im entsprechenden Verfassungsartikel steht jetzt anstelle der Kommata zwischen MOK und den anderen Gemeinschaften ein trennendes „wie auch“ nach der MOK.

²⁹¹ Vgl. Oschlies 2004: 184f.

²⁹² Vgl. Balalovska/Silj/Zuchhoni 2002: 68ff.

²⁹³ Vgl. Petruševska 2005: 9.

²⁹⁴ Art. 8 Abs. 2 VerfMK.

²⁹⁵ Vgl. Petruševska 2005: 12ff.

²⁹⁶ Vg. ebd., 27. Versammlungsfreiheit und freie Religionsausübung gehören z.B. zu diesen Individualrechten, die aber nur in einer Gemeinschaft denkbar sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Verfassung mit ihren Änderungen nach 2001 bleibt bei ihrem Konzept des stark individualrechtlich basierten Minderheitenschutzes. Ihre völlige Deethnisierung scheiterte aber am Widerstand der ethnisch makedonischen Bevölkerung. Die Befürchtungen vor einem Verlust der nationalen Identität und dem Verlust des makedonischen Staates als Hüterin der makedonischen Nation (*Ethnos*) wurden in den Diskussionen um die Verfassungsänderung deutlich. Die Implementierung der Änderungen können durchaus die Schlussfolgerung zulassen, dass „Macedonia’s new constitution seems to be setting up a situation where ethnicity will play a greater role in the running of the country.“²⁹⁷ Gleichzeitig darf aber nicht übersehen werden, dass die Zustimmung des Großteils der albanischen Abgeordneten erstmals eine Anerkennung der Verfassung auch von den ethnischen Albanern bedeutet. Zwar kam es zu einer Re-Ethnisierung der Verfassung, aber grundlegend bleibt, dass der Status der ethnischen Gruppen in Makedonien gleichgestellt wird.²⁹⁸

4.2 Die ‚Große Koalition‘ nach 2001

Die Große Koalition bleibt auch nach 2001 die wesentliche Konfliktlösungsinstanz. Der Wahlkampf 2002 war unter stark ethnischen Vorzeichen geführt worden. So hatte der scheidende Premier Georgievski schon bei der Unterzeichnung des OFA seine künftige Position deutlich gemacht: In Reaktion auf die von Mitunterzeichner Xhaferi in albanischer Sprache gehaltene Abschlussrede zum OFA verlies er unter Protest die weiteren Feierlichkeiten. Georgievski machte schnell klar, dass er das OFA für ein vom Westen aufgezwungenes Konstrukt halte, dessen Implementierung er nicht befürworten könne. Selbst die Aufteilung des Landes nach ethnischen Kriterien mit der nicht scherzhaft vorgeschlagenen Errichtung einer großen Mauer an der neuen Grenze hielt er für angemessen.²⁹⁹ Die VMRO-DPMNE hatte längere Zeit Schwierigkeiten sich zu seinen Äußerungen zu positionieren, einige Parteifunktionäre schienen den Vorschlägen ihres Vorsitzenden nicht abgeneigt zu sein.

Ähnlich kritisch äußerte sich aber auch Xhaferi: Seine Aussagen gingen soweit, das OFA schon kurz nach seiner Unterzeichnung für tot zu erklären. Er – und andere Funktionäre seiner Partei DPA – unterstützten offen das Konzept eines ‚ethnischen Albaniens‘ und betonten das Recht auf Selbstbestimmung/Sezession der albanischen Gemeinschaft.³⁰⁰ Diese Neuorientierung ist zweifellos vor dem Hintergrund der Neuwahlen 2002 zu deuten, der Wahlkampf begann eigentlich schon mit der Unterzeichnung des OFA. Die Regierungskoalition

²⁹⁷ Treneska 2004: 219.

²⁹⁸ Optimistische Einschätzungen sprechen daher davon, dass der grundlegende Statuskonflikt mittlerweile als gelöst gelten kann, vgl. z.B. Marko 2004: 15.

²⁹⁹ Georgievski, Ljubčo: Tezi za opstanok na makedonskata nacija i država [Thesen für das Bestehen der makedonischen Nation und des makedonischen Staates], in: Dnevnik, 18.04.2003.

³⁰⁰ Vgl. ICG 2004: 19.

gab die Zusammenarbeit faktisch auf, indem sich sowohl die VMRO-DPMNE als auch die DPA entgegengesetzt radikalisierten.

Der Großteil der entmilitarisierten UÇK-Kämpfer ging nach der Beendigung der Kämpfe in die neugegründete Demokratische Union für Integration (DUI) über, mit dem ehemaligen UÇK-Oberkommandanten Ali Ahmeti als politischen Führer. Gleichzeitig versuchte auch die DPA sich durch die Aufnahme einzelner Personen aus dem Führungskader der UÇK die Wählergunst bei der albanischen Bevölkerung zu sichern. Der SDSM und die neue DUI befürworteten die Implementierung des Abkommens in vollem Umfang. Und diesmal schien sich das *ethnic outbidding* nicht auszuzahlen: Der SDSM – und sein mit einer Reihe von Minderheitenparteien geschlossenes Wahlbündnis – erreichte mit überragendem Vorsprung die Mehrheit der Stimmen, was als Zustimmung der Bevölkerung zur Implementierung des OFA gewertet werden kann. Die DUI konnte sich bei den albanischen Wählern durchsetzen und wurde in die Regierungskoalition aufgenommen, auch wenn die Mehrheitsverhältnisse dies nicht erforderlich machten. Zudem war die Große Koalition als Institution im OFA nicht festgeschrieben worden und der SDSM hatte sich gegen eine Zusammenarbeit mit ehemaligen Terroristen ausgesprochen; der Tradition wegen und vor allem in Anbetracht der künftigen benötigten starken Regierung zur Implementierung der OFA-Bestimmungen entschied er sich anders. Die DUI stellte die Minister der Gesundheit, Justiz, Kommunikation und Transport sowie den Bildungsminister. Erneut sind dies nicht die Schlüsselministerien der Macht, sie verfügen aber gleichzeitig über nicht unwesentliche finanzielle und personelle Ressourcen und über einen großen Einfluss auf den Verwaltungsapparat. Auch Vizeministerposten wurden dem albanischen Regierungspartner zugestanden, ohne dass diese aber während der neuen Regierungsperiode sichtbar mehr Einfluss gehabt hätten als in den alten. Ahmeti selbst blieb außerhalb der Regierung, um nicht Missstimmungen bei der ethnisch makedonischen Bevölkerung zu provozieren.

Die Arbeit der SDSM/DUI-Regierung war vor allem von den Implementierungen des OFA geprägt. Allgemein wird die Regierungsarbeit als konstruktiver als in der Vorkrisenphase beschrieben³⁰¹, was nicht zuletzt an der programmatischen Nähe der beiden Parteien SDSM und DUI mit ihren als sozialdemokratisch zu bezeichnenden Vorstellungen lag. Bei wiederholten Bedrohungen der Sicherheitslage bewies die Große Koalition erneut ihre Rolle als Krisenreaktionsinstrument, auch wenn sie in die alten Muster verfiel, die Bedrohung zunächst herunterzuspielen: Bewaffnete, die vom Vorort Kondovo aus Skopje bedrohten, wurden durch Einwirken der DUI und vor allem Ahmetis zum Abzug bewegt.³⁰² Auch bei der Dezentralisierungsfrage, die zu einer Regierungskrise geführt hatte, haben DUI und SDMS eine enorme Kompromissbereitschaft an den Tag gelegt und sich nicht von der Opposition ausei-

³⁰¹ Vgl. Willemsen 2006: 94.

³⁰² Vgl. ebd., 93; Dnevnik: DPA i DUI požarnikari vo Kondovo [DPA und DUI als Feuerwehrmänner in Kondovo], 18.12.2004.

inanderdividieren lassen. Dennoch wurde von Regierungsmitgliedern immer wieder beklagt, dass das Kabinett über die Umsetzung der jeweils gerade anstehenden Punkte des OFA hinaus keine konkrete *long term agenda* besäße.³⁰³

Ahmeti bemühte sich wiederholt zu betonen, dass er absolut gegen eine Sezession der ethnischen Albaner Makedoniens sei und eine Vereinigung der albanisch besiedelten Gebiete des Balkans nur innerhalb der EU stattfinden könne.³⁰⁴ Dass die DUI überraschenderweise als erste ethnisch albanische Partei Büros im homogen ethnisch-makedonischen Osten der Republik (z.B. in Kočani) eröffnete, ist aber eher auf das persönliche Interesse Einzelner zurückzuführen, denn als Beginn einer multikulturellen Parteienlandschaft zu werten.³⁰⁵ Die Opposition dagegen geriet in eine schwierige Lage und war lange Zeit von Abspaltungsprozessen geprägt. Die VMRO-DPMNE isolierte dabei ihren Parteivorsitzenden, der daraufhin zusammen mit einigen Mitstreitern eine eigene Partei gründete. Entgegen anderslautender Befürchtungen zeigten die Wahlen im Juli 2006, dass sein Rückhalt in der Bevölkerung als minimal anzusehen ist. Die DPA wiederum hatte bei den Lokalwahlen 2005 enorme Verluste erlitten und begann unter Vorwürfen von massiven Wahlmanipulationen in Richtung Regierung einen Parlamentsboykott, den sie erst nach zehn Monaten Ende Januar 2006 auf internationalen Druck und im Blick auf den bevorstehenden Parlamentswahlkampf hin aufgeben sollte.³⁰⁶

Die Parlamentswahlen vom Juli 2006 haben nun eine völlig neue politische Situation ergeben. Die VMRO verließ sich wie 1998 erneut auf ihre eigentliche Stärke, um den Wahlkampf zu gewinnen: Wirtschaftliche Wahlversprechungen wie etwa ein Wachstum von 6% ließen die Partei als Sieger aus den Wahlen hervorgehen. Bei der albanischen Bevölkerung errang erneut die DUI die Stimmenmehrheit, die zusammen mit der PDP ein Wahlbündnis eingegangen war. Letztere wurde seit der Gründung der DUI immer weiter marginalisiert und hatte durch eine Annäherung an diese jetzt größte Albanerpartei den völligen Verlust ihrer Machtbasis zu verhindern versucht. Nach langwierigen Koalitionsverhandlungen entschloss sich aber die VMRO-DPMNE, keine Regierung zusammen mit der DUI bilden zu wollen. Die Gründe hierfür sind nicht ganz eindeutig; wahrscheinlich ist, dass die DUI zu hohe Forderungen bei der Ministerpostenvergabe gestellt hat. Stattdessen wurde die kleinere Partei und damit der ehemalige Regierungspartner DPA erneut mit ins Boot geholt, was bis dato auf

³⁰³ Vgl. PER 2004: 5.

³⁰⁴ Vgl. Dnevnik: Koj bara mnogu može da ostane bez ništo [Wer zuviel verlangt, kann alles verlieren], 27.12.2005.

³⁰⁵ Vgl. Dnevnik: Ali Ahmeti ja osvojuva i istočna Makedonija?! [Ali Ahmeti erobert auch Ostmakedonien?!], 23.11.2002.

³⁰⁶ Vgl. Dnevnik: DPA se vrakja vo Sobranje [DPA kehrt ins Parlament zurück], 20.01.2006.

enorme Widerstände der DUI stößt.³⁰⁷ Ali Ahmeti und andere DUI-Funktionäre zeigten sich entsetzt darüber, dass der Mehrheitswille der albanischen Bevölkerung ignoriert werde.³⁰⁸

Bisweilen wurden auch Äußerungen des Parteivorsitzenden Ahmeti laut, er könne die Krise von 2001 jederzeit wiederaufleben lassen.³⁰⁹ Zwar schaffte es die Partei große Proteste im Westen Makedoniens wie auch in Skopje vor dem Parlamentsgebäude auf die Beine zu stellen, aber ihre Fähigkeit den bewaffneten Konflikt wieder anzuschüren ist wohl als eher gering einzustufen. Generell zeigen diese organisierten Proteste das strukturelle Problem der gesellschaftlichen Übermacht der Parteien auf, die kaum zivile Opposition möglich gemacht hat. Gerade bei der albanischen Bevölkerung offenbart sich dieser Effekt deutlich, so dass Beobachter schon von einer ‚Kultur des gewaltsamen Protestes‘ sprechen.³¹⁰ Gleichzeitig kündigten Vertreter der DUI an, ihre Oppositionsrolle außerhalb des Parlaments wahrnehmen zu wollen und diese Institution zu boykottieren. In einigen DUI-geführten Gemeindeparlamenten wurden Regelungen z.B. über Gemeindewappen und -fahnen gesetzeswidrig gegen die Stimmen der ethnischen Makedonen getroffen. Der ebenfalls in die Opposition gedrängte SDSM gestand noch am Wahlabend die Wahlniederlage ein und geriet schnell in innerparteiliche Machtkämpfe, die wohl einer der Gründe sind, wieso er seinen ehemaligen Regierungspartner DUI nicht zur Mäßigung überzeugen konnte.

Diese Entwicklungen – auch wenn sie sich wohl relativ schnell beruhigen werden – lassen vor allem eines deutlich werden: Zweifelhaftes demokratisches Verhalten der Eliten ist auch nach 2001 ein enormes Hindernis für das Funktionieren der demokratischen Institutionen. Gleichzeitig riskiert die VMRO-DPMNE mit der Aufnahme der DPA in die Regierung eine weitere Polarisierung der ethnisch albanischen Bevölkerung und hat für einigen Gesprächsstoff gesorgt. Tatsächlich besagt weder das OFA noch die Tradition, dass die jeweils größte albanische Partei Regierungsmitglied wird. So argumentieren ethnisch makedonische Politiker mit der Tatsache, dass die Regierungsmehrheit beliebig zusammengesetzt werden kann. Zudem seien die essentiellen Interessen ja noch immer durch den Mechanismus der doppelten Mehrheit im Parlament geschützt.³¹¹ Andererseits wehren sich albanische Experten genau gegen diese Mehrheitsregel: Der Sinn des OFA sei die konsensuale Entscheidungsfindung, was impliziere, dass die Mehrheit der albanischen Wähler gehört werden müsse.³¹² Beide großen Koalitionspartner erklärten bei ihrem Regierungsantritt ihre völlige Unterstützung des OFA und stellten klar, dass sie sich für die wenigen noch übriggebliebenen Punkte

³⁰⁷ Die DPA hat gegenwärtig 11 Sitze im Parlament, wohingegen die DUI 14 besetzt. Vgl. Pratenički Sostav 2006-2010.

URL: http://www.sobranie.mk/mk/default.asp?vidi=pratenicki_sostav&MandatID=6

³⁰⁸ Schon 1998 wurde nicht die Albanerpartei mit der Mehrheit der Mandate (PDP) sondern ihr Konkurrent DPA von der VMRO mit in die Regierung aufgenommen. Auch damals kam es zu Protesten, die aber in ihrem Ausmaß mit der Situation von Juli/August 2006 nicht vergleichbar sind.

³⁰⁹ Kokalanov, Sašo: Ali Ahmeti mu se zakani na Gruevski so nova vojna [Ali Ahmeti droht Gruevski mit neuem Krieg], in: Dnevnik, 28.08.2006.

³¹⁰ Vgl. Willemsen 2006: 96.

³¹¹ Vgl. dazu weiter unten unter Punkt 4.3.

³¹² Vgl. Mehmeti, Kim: Sto albanski čekori nanazad [Hundert albanische Schritte zurück], in: Vreme, 16.07.2006.

seiner Implementierung einsetzen werden. Die DPA hält nun in der neuen Regierung die Ministerien für Bildung, Gesundheit, Kultur und für Umwelt inne, interessanterweise aber nicht das Ministerium für Lokale Selbstverwaltung. Insofern hält also auch die neue Regierung an der alten Tradition fest, weniger bedeutende Ministerien an den albanischen Partner zu vergeben. Der seit langem schwer erkrankte DPA-Vorsitzende Xhaferi kündigte unterdessen Ende August seinen allmählichen Rücktritt aus der Politik an. Auch wenn der als charismatisch geltende Führer sicherlich in der DPA – und in der albanischen Parteienlandschaft Makedoniens allgemein – eine große Lücke hinterlassen wird, ist so zumindest ein einflussreiches, radikaleres Element im albanischen Block entfernt. Ob die DPA es schaffen wird ohne ihren Übervater den inneren Zusammenhalt aufrecht zu erhalten, ist fraglich. Inwiefern die neue Regierungskoalition die Kooperation der ethnischen Gruppen (Eliten) auf Regierungsebene durchsetzen kann, wird nicht zuletzt davon abhängen, ob die DPA ihren Einfluss auf die albanische Bevölkerung zu halten und erweitern vermag.

Alles in allem zeigen sich im Grunde ähnliche Probleme bei der Konfliktbewältigung der Großen Koalition wie vor 2001. Zwar hat sich die Zusammenarbeit der Eliten unter der SDSM/DUI-Regierung erheblich verbessert. Dennoch offenbarten sich alte Muster, die die Dauerhaftigkeit des Erfolges konterkarieren.

Zum einen scheinen die staatlichen Institutionen noch immer nicht als grundlegend für den demokratischen Prozess verstanden zu werden. Auch nach 2001 kam es zu (zumindest geplanten) Parlamentsboykotten der beiden großen albanischen Parteien DUI und DPA. Die Missachtung von rechtsstaatlichen Prozeduren und die zumindest zeitweilige Weigerung der Machtübergabe durch die DUI zeugen von einem zweifelhaften demokratischen Verhalten. Gleichzeitig fördern diese Entwicklungen keineswegs das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Institutionen des Landes. Umfragen haben gezeigt, dass sich dieses noch immer auf traditionell niedrigem Niveau hält: Wenig oder kaum Vertrauen in die Regierung als Institution haben über 69% der befragten Makedonen und über 35% der befragten Albaner; beim Parlament sind es 72% der Makedonen und über 62% der Albaner; und in die Institution des Präsidenten vertrauen kaum oder gar nicht 59% der Makedonen und über 47% der Albaner.³¹³

Zweitens wurden erneut kurzfristige Lösungsmechanismen den langfristigen vorgezogen. Um eine Ausweitung der Gewalt zu verhindern, verließ sich die Regierung bei der Kondovo-Krise auf die Tradition des Herunterspielens der Gefahr und auf direkte Verhandlungen durch den albanischen Koalitionspartner, anstelle der Heranziehung staatlich/formal-institutioneller Konfliktlösungsmechanismen. Zugleich konzentrierte sich die Regierungszusammenarbeit wie vor der Krise auf die Lösung anstehender, strittiger Fragen. Zwar erweis

³¹³ UNDP 2006: Early Warning Report Macedonia, June 2006, 58f.

sich dieses Vorgehen als durchaus erfolgreich, konnte aber keine dauerhafte, ‚strategische‘ Kooperation der gemischtethnischen Eliten etablieren.

Der Effekt des *ethnic outbidding* scheint aber im Vergleich zur Vorkrisenphase tatsächlich abgenommen zu haben. Doch ist diese Entwicklung wohl wenig durch die Institutionen bedingt. Freilich hat das eingeführte Verhältniswahlrecht den polarisierenden zweiten Wahlgang überflüssig gemacht, das hatte aber weder die VMRO noch die DPA im Wahlkampf 2002 an einer Radikalisierung gehindert. Die Strategie des *ethnic outbidding* hatte sich schlicht als unwirksam erwiesen, so dass im Wahlkampf 2006 wirtschaftliche Themen gewählt wurden und die Wahl entschieden. Auch die mäßigende Wirkung der Großen Koalition scheint noch immer vorhanden zu sein, aber nur bis zu verlorenen Neuwahlen zu wirken. Dies hat die DUI und ihr Verhalten eindrucksvoll bewiesen.

4.3 Minderheitenveto

Das Minderheitenveto ist eines der grundlegenden Instrumente des konsozialistischen Power-Sharing und soll eine politische Entscheidung für alle beteiligten Ethnien akzeptabel machen. Es will die vitalen Interessen einer Gruppe schützen, wenn eine adäquate Repräsentation dieser dazu alleine nicht ausreicht und ihre Belange von einer (zahlenmäßig) überlegeneren Gruppe per Mehrheitsentscheid überstimmt werden könnten. Der tatsächliche Gebrauch eines Vetos soll aber nur die *ultima ratio* sein, wenn solche Interessen bedroht werden sollten und eine andere Einigung nicht möglich ist.³¹⁴

In theory, the threat of a veto being exercised is intended to deter one ethnic group from proceeding with a proposal that infringes the vital interests of another ethnic group.³¹⁵

Also: Der eigentliche Sinn eines Vetos ist, es nicht benutzen zu müssen. Die größten Probleme mit diesem Schutzinstrument können dann auftreten, wenn es doch zum Einsatz kommt – denn wenn eine Einigung vorher nicht denkbar war, obwohl sich ein Veto abzeichnete, ist die Möglichkeit einer Blockade des weiteren politischen Prozesses groß. Hier zeigt sich die Schwäche von Power-Sharing-Arrangements allgemein: Nicht nur, dass sie eine Einigung nicht notwendig erzwingen; Gegner solcher Regelungen können das ganze System blockieren, wenn sie in der entsprechenden Zahl (auch nur einer ethnischen Gruppe) vertreten sind.

Es ist festzustellen, dass die Einführung des Minderheitenvetos der wohl weitreichendste Eingriff in das politische System Makedoniens ist. Die Passage des OFA, die diesen Mechanismus einführt, lautet konkret:

³¹⁴ Vgl. Kelleher 2005: 3f.

³¹⁵ Ebd., 3.

Laws that directly affect culture, use of language, education, personal documentation, and use of symbols, as well as laws on local finances, local elections, the city of Skopje, and boundaries of municipalities must receive a majority of votes, within which there must be a majority of the votes of the Representatives claiming to belong to the communities not in the majority in the population of Macedonia.³¹⁶

Die formale Einführung einer solchen Doppelten Mehrheit – in Makedonien auch Badinter-Mehrheit genannt³¹⁷ – ist sicherlich einer der beiden wesentlichen Gründe, wieso die Große Koalition als Institution nicht formal im OFA festgeschrieben wurde. Eine makedonische Regierung wird sich darum bemühen, einen albanischen Regierungspartner mit einzubeziehen, um entsprechende Gesetzesvorhaben im Parlament trotz der Vetomöglichkeit durchsetzen zu können. Zudem ist eine gewisse informelle Tradition in der jungen Geschichte des Landes vorhanden, eine entsprechende Partei mit in die Koalition zu nehmen. Andererseits hat die politische Neukonstellation nach den Wahlen 2006 gezeigt, dass in Ermangelung programmatischer Parteivorlieben die Regierung sich je nach geplanten Gesetzesvorhaben den albanischen Regierungspartner aussuchen kann, was heißt: Sind vor allem Gesetze geplant, die z.B. die Wirtschaft und nicht ethnische Angelegenheiten betreffen, muss sich die Regierung nicht unbedingt auf die stärkste albanische Partei stützen.

Bei der Einführung einer institutionalisierten Vetomöglichkeit muss vor allem auf drei Punkte geachtet werden: a) die Bestimmung des Vetoinhabers, b) die Festlegung des Bereiches, in der ein Veto eingelegt werden kann und c) die Art, auf die das Veto durchgeführt wird.³¹⁸

a) Die Ausgestaltung des Vetoinhabers in Makedonien weist dabei zwei große Schwächen auf:

Erstens müssen laut OFA-Formulierung bei entsprechenden Gesetzesvorschlägen auch die Minderheitenparlamentarier mehrheitlich zustimmen; das bedeutet, dass alle Minderheitenvertreter in einem vom ethnisch makedonischen Lager gesonderten Block zusammengefasst werden, der quasi per internen Mehrheitsentscheid über ein Veto bestimmt.³¹⁹ Diese Mehrheitsentscheidung innerhalb der Minderheitenabgeordneten führt zusammen mit der Bevölkerungsstärke der Minderheiten und der Wahl nach ethnischer Zugehörigkeit dazu, dass die dominante ethnische Gruppe der Albaner ein solches Veto auch ohne die Zustimmung der Vertreter anderer ethnischer Minderheiten (die immerhin mehr als 10% der Gesamtbevölkerung ausmachen) einsetzen kann. Umgekehrt sind die kleineren ethnischen Minderheiten auf zumindest teilweise Unterstützung der albanischen Abgeordneten angewiesen, wenn sie durch den Einsatz eines Vetos ihre Interessen wahren wollen. Das bedeutet also, dass die Interessen der kleineren Minderheiten *de facto* durch das Vetoinstrument nur dann effektiv

³¹⁶ OFA: 5.2.

³¹⁷ Nach dem bei ethnischen Makedonen hoch angesehenen französischen Verfassungsexperten Robert Badinter, auf dessen Vorschlag dieses Instrument gestaltet wurde.

³¹⁸ Zu a) und b) vgl. Kelleher 2005: 4ff.

³¹⁹ Vgl. ebd., 4.

geschützt werden können, wenn sie sich mit denen der albanischen Gruppe decken.³²⁰ Diese Dominanz der albanischen Gruppe über die anderen Minderheiten erweckt sowohl bei den ethnischen Makedonen als auch bei den kleineren Minderheiten den Eindruck eines binationalen politischen Systems denn eines multinationalen bzw. multiethnischen. Im Übrigen setzt diese Prozedur das Wählen entlang ethnischer Linien voraus, damit die Minderheiten durch entsprechende gleich-ethnische Vertreter im Parlament repräsentiert werden können. Diese Annahme des *ethnic voting* ist aber bei der Wahl der Form des Vetos wohl nicht zu Unrecht als in der makedonischen Gesellschaft auf längere Sicht gegeben betrachtet worden.

Eine Möglichkeit, die Rechte der kleineren Minderheiten zu verbessern, wäre die Einführung von garantierten Minderheitensitzen im Parlament – Minderheiten wären dann durch eigene Abgeordnete vertreten, auch wenn diese nicht ausreichend Stimmen hätten sammeln können. Solche Forderungen der kleineren Minderheiten sind aber von albanischen Parlamentariern abgelehnt worden, weil diese je nach Anzahl der eingeführten Minderheitensitze ihre dominante Position innerhalb der Minderheitenmehrheit verlieren könnten.³²¹

As such, the system of a double majority, while being formally extended to all minority communities, appears to be only allowing Albanians to block legislations, while smaller communities remain marginalized.³²²

Das *zweite Problem* bei der Ausgestaltung des Vetoinhabers könnte die Bestimmung der Minderheitenvertreter (zumindest theoretisch) bereiten. Der Appell an das eigene Gefühl der Zugehörigkeit eines Abgeordneten zu einer Minderheit („Representatives claiming to belong to the communities not in the majority“) entbehrt eines objektiven Kriteriums. Auf den ersten Blick scheint es, dass entgegen der oben genannten verfassungsmäßigen Freiheit der Deklaration (oder auch Nicht-Deklaration) der ethnischen Identität, die Parlamentarier bei entsprechenden Gesetzesabstimmungen zu einer Gruppenzugehörigkeit gezwungen werden.³²³ Dieses Recht bleibt aber in der Verfassung verankert. Somit könnte sich ein Abgeordneter im Laufe einer Legislaturperiode theoretisch zu verschiedenen Zeitpunkten (bei verschiedenen Gesetzesvorschlägen) unterschiedlichen ethnischen Gruppen zugehörig fühlen – oder dies zumindest behaupten. Ein objektives Kennzeichen ist nicht vorhanden, könnte also zum Missbrauch einladen. Auch diese Gefahr ist bei den OFA-Verhandlungen wohl als gering eingestuft worden, da sich kaum ein ethnischer Makedone finden lassen wird, der sich vor dem Parlament als Albaner ‚outet‘ (oder umgekehrt).

b) Die Bereiche, die von einem Veto umfasst werden, sind in den Verfassungsänderungen enumeriert: dazu gehören „laws that directly affect culture, use of language, education, per-

³²⁰ Vgl. ebd.

³²¹ Eine albanische Unterstützung solcher Forderungen nach garantierten Minderheitenabgeordneten sei nur möglich, wenn diese dann auf ihr Stimmrecht bei der Doppelten Mehrheit verzichten würden. Vgl. Dnevnik: DUI go saka Badenter samo za Albancite [DUI will Badinter(-Regelungen) nur für Albaner], 17.01.2006.

³²² Bieber 2005: 148.

³²³ Vgl. Treneska 2004: 231.

sonal documentation, and use of symbols“³²⁴. Diese enge Definition der vitalen Interessen der Minderheiten mag zwar den Schutz der ethnischen Gruppen beschränken, schmälert aber gleichzeitig die Gefahr der extensiven Ausbreitung des Vetos auf weitere politische Bereiche und begrenzt damit die Gefahr einer Blockade.³²⁵ Auf sich im Laufe der Zeit ändernde Interessen der Gruppen wird dabei jedoch keine Rücksicht genommen. Dies kann zwar als Kritik aufgeführt werden³²⁶, zeugt aber andererseits auch von der Vorstellung der ethnischen Gruppen als wenig veränderbare Kategorien mit konstanten schutzbedürftigen Interessen (*primordial*).

The advantage of such a relatively restrictive regulation is that it can help prevent blockage of the entire decision making process. Furthermore, it limits the areas in which ethnicity is receiving this additional degree of politicization. Nevertheless, it contains the inherent danger that other decisions, which might have a profound impact on minorities, such as economic policy, are excluded and thus beyond the reach of the minorities' veto.³²⁷

Im Zweifelsfall, wenn nicht eindeutig ist, ob ein Gesetz unter diese Bereiche fällt und damit der Doppelten Mehrheit zur Verabschiedung bedarf, entscheidet ein neu eingerichtetes ‚Komitee für Interethnische Beziehungen‘ mit einfachem Mehrheitsbeschluss. Das Komitee, das einem Parlamentsausschuss gleicht, besteht aus sieben ethnisch makedonischen, sieben ethnisch albanischen und jeweils einem ethnisch serbischen, bosnischen, türkischen, aronischen Abgeordneten und einem Roma, die vom Parlament aus seinen Reihen gewählt werden.³²⁸ Damit hat es eine höhere Legitimationsbasis als vormals der Rat der Ethnischen Beziehungen, der mit dem OFA aufgelöst wurde. Auch das Komitee soll die interethnischen Beziehungen im Land beobachten und hat Initiativrecht bei Gesetzen, die zu einer Verbesserung dieser Beziehungen führen sollen. Es gilt zumindest theoretisch als Hauptinstrument zur Vermeidung einer möglichen Blockade bei einem Einsatz des Vetos.

Kritik an diesem Verfassungsorgan ist vor allem aufgrund seiner zahlenmäßigen Besetzung laut geworden. Es wird weder durchwegs paritätisch noch proportional besetzt. Die Sitzverteilung benachteiligt erneut kleinere Minderheiten und stärkt den bi-nationalen Charakter des Staates.³²⁹ Dennoch ist klar, dass hier versucht wurde, konsensuale Entscheidungen zumindest zwischen den beiden größten Ethnien des Landes zu sichern, da diese die konfliktreichsten und daher für den Bestand des Staates entscheidendsten Beziehungen zueinander haben.³³⁰ Gleichzeitig wurde auch Kritik daran geäußert, dass das Komitee mit seinen 19 Mitgliedern Fragen lösen soll, die von 120 Abgeordneten nicht gelöst werden könnten.³³¹

³²⁴ OFA 5.2.

³²⁵ Vgl. Treneska 2004: 231.

³²⁶ Vgl. z.B. Kelleher 2005: 5.

³²⁷ Bieber 2005: 148.

³²⁸ Falls es nicht ausreichend Abgeordnete einer entsprechenden ethnischen Gruppe geben sollte, können Personen außerhalb des Parlaments – oder auch außerhalb der Politik – berufen werden.

³²⁹ Vgl. Treneska 2004: 232.

³³⁰ Vgl. Škarić 2004: 100.

³³¹ Vgl. Treneska 2004: 233.

Dieser Verweis ist aber eher unzutreffend, da zum einen das Komitee nur Vorschlagsrecht hat und keine endgültigen Gesetzesentscheidungen fällen kann, andererseits nach 2002 – wie auch davor – die Hauptkonfliktbearbeitungsinstanz die Regierung bleibt. Aufgrund der erwähnten strukturellen Dominanz der politischen Parteien ist es unwahrscheinlich, dass die Mitglieder des Komitees Entscheidungen treffen, die nicht im Einklang mit der Regierung stehen. Interessant ist die Lage nach 2006 geworden: Jeweils drei ethnisch albanische Mitglieder des Komitees stammen aus der DPA und der DUI, den vierten stellt die PDP – die sich mittlerweile stark an der DUI orientiert. Intra-ethnische, parteipolitische Abrechnungen können so von der Opposition dazu genutzt werden, das System, welches zur inter-ethnischen Konfliktschlichtung eingeführt wurde, zu blockieren. Insgesamt ist die tatsächliche Einflussmöglichkeit des Komitees als eher beschränkt zu werten, was Befürchtungen, es könnte sich zu einer Art zweiten Kammer des Parlaments entwickeln³³², als unbegründet erscheinen lässt.

Eine weitere Instanz, die eine Blockade verhindern soll, ist das neugeschaffene Amt des nationalen Ombudsmannes. Auch dieser soll die interethnischen Beziehungen beobachten und allgemeinpolitische Vorschläge zu deren Verbesserung geben. Zwar scheint der mittlerweile eingesetzte Ombudsmann bei der Bevölkerung ein durchaus hohes Ansehen zu genießen, hat aber in der Praxis wenig entscheidenden Einfluss. Dies liegt zum einen an seiner mangelhaften politischen Unabhängigkeit, zum anderen an seinen sehr unklar formulierten Kompetenzen.³³³ Letztlich ist aber auf die oben getroffene Feststellung zu verweisen, dass die Hauptplattform zur Schlichtung interethnischer Krisen ohnehin die Regierungskoalition bleibt, da sie die größten Parteien der Ethnien und damit eine breite parlamentarische Unterstützung zusammenbringt.

c) Schließlich ist die Art und Weise, wie von dem Veto Gebrauch gemacht werden kann, nicht unwesentlich für seine Wirkung. Interessanterweise findet dieser Aspekt in den vorhandenen Untersuchungen zu Makedonien kaum Beachtung.

Wie bereits erwähnt müssen die Minderheitenvertreter im Parlament entsprechenden Gesetzesvorhaben mehrheitlich zustimmen. Ein Veto kommt also dann zustande, wenn die nötige Gesetzeszustimmung fehlt. Dieser Fall ist durch die getroffenen Regelungen theoretisch wahrscheinlicher, als wenn die Minderheitenabgeordneten über ein Veto abstimmen müssten – da eine *Zustimmung* (zu einem Veto) stets eine höhere psychologische Hürde darstellt als z.B. eine *Enthaltung* (bei einer Gesetzesabstimmung).³³⁴ Was aber der noch entscheidendere Punkt ist: Dieses indirekte Veto erhöht in gewisser Weise das Risiko einer Blockade

³³² Škarić äußert solche Befürchtungen, vgl. Škarić 2004: 101.

³³³ Vgl. Helsinki Komitee for Human Rights of the Republic of Macedonia 2005: Analysis of the Annual Report of the Ombudsman of the Republic of Macedonia for 2004, URL: http://www.mhc.org.mk/eng/a_analizi/a_052005_naroden_pravobranitel.htm

³³⁴ Andererseits hat dies den Vorteil, dass die Wahrscheinlichkeit einer starken Polarisierung der Minderheiten bei einem Vetoversuch geringer ist, als wenn diese direkt ihr Veto einlegen müssten.

– zumindest im makedonischen Fall. Das ergibt sich aus der Tatsache, dass gerade die albanischen Parteien ihren Protest wiederholt durch Boykott des Parlaments kundtun. Falls nicht die entsprechende Zahl von albanischen Vertretern im Parlament sitzt, hat auch ein entsprechendes Gesetz bei einer Abstimmung keine Chance.

Zusammenfassend lässt sich aber sagen, dass in Anbetracht der (kurzen) Erfahrungen mit dem Instrument der Doppelten Mehrheit, dieses eher als vertrauensbildende Maßnahme denn als Blockadeinstrument genutzt und verstanden wird.³³⁵ Die Regierungskoalition wird auch weiterhin ihre Unterstützung im Parlament *vor* der Einbringung eines Gesetzes ausloten. Die neue Konstellation mit der DUI als Oppositionspartei könnte sich die VMRO-DPMNE auch deswegen leisten, da sie mit ihrer Konzentrierung auf Wirtschaftsfragen wohl weitaus weniger Gesetze mit Doppelter Mehrheit verabschieden muss als ihre Vorgängerregierung. Solche Überlegungen zeigen erneut die weitreichenden (vorher kaum absehbaren) Auswirkungen von institutionellen Regelungen auf Prozesse in einem politischen System.

4.4 Proportionale Repräsentation

Punkt 1.3. der grundlegenden Prinzipien des OFA setzt fest, dass „the multi-ethnic character of Macedonia’s society must be preserved and reflected in public life.“ Mit dieser Bestimmung sollen die Forderungen der ethnischen Albaner und der anderen Minderheiten nach einer höheren Repräsentation befriedigt werden.

Ein Problem bei diesem Prinzip ergibt sich schon bei der Formulierung „public life“. Es ist nicht eindeutig, welche Gebiete genau damit gemeint sind. Zwar folgen später präzisere Bestimmungen, dass eine proportionale Beschäftigung „in particular with respect to employment in public administration and public enterprises, and access to public financing for business development“ (OFA 4.1) und „in all central and local public bodies and at all levels of employment within such bodies“ beachtet werden soll, aber diese Bereiche sind nur beispielhaft hervorgehoben, weil sie sowohl für die Mehrheit als auch für die Minderheiten als sensibel gelten; unklar bleibt, worauf sich „public life“ weiter bezieht, zumal dieser Begriff weder in seinem englischen Original noch in seinen makedonischen Entsprechungen eindeutig ist.³³⁶ Es ist klar, dass das OFA als politisches Dokument keine bis in kleinste Detail reichende Regelungen treffen kann. Diese Offenheit bietet nicht nur eine gewisse Flexibilität, sondern vertraut die politische Verantwortung auf weitere Übereinkünfte der makedonischen Politik an. Dadurch aber, dass sich das Abkommen in den Folgejahren immer mehr zu einer unantastbaren Wahrheit und gleichzeitig zum Totschlagargument für weitere Forderungen (oder deren Ablehnung) entwickelt hat, achten innermakedonische Politiker zuweilen peinlich genau

³³⁵ Vgl. Škarić 2004: 97.

³³⁶ Vgl. ebd., 96.

auf solche im OFA getroffenen Formulierungen. So kann sich aufgrund dieser Unklarheiten z.B. die DPA selbst bei Streitigkeiten um den Einfluss des albanischen Ethnikums auf die staatliche makedonische Fluggesellschaft immer wieder auf das OFA berufen und Forderungen nach einer ‚Aufteilung des Luftraums‘ nach ethnischem Proporz laut werden lassen.³³⁷

Als wohl wichtigstes Gebiet der proportionalen Beschäftigung ist die Polizei genannt (OFA 4.2.). Diese wurde schon bei den Verhandlungen als Schlüsselbereich verstanden, um den Albanern in Makedonien das Gefühl des tatsächlichen ‚co-ownership‘ des makedonischen Staates zu vermitteln. Gerade die proportionale Beschäftigung im Polizeisektor wurde daher von der SDSM/DUI-Regierung von Beginn an mit Hochdruck vorangetrieben. Mithilfe der USA und der OSZE wurden in kurzer Zeit über 1000 Polizisten ausgebildet, die ausschließlich aus den ethnischen Minderheiten – vor allem natürlich aus der albanischen – rekrutiert wurden.³³⁸ Diese nahmen nach ihrer Ausbildung den Dienst in gemischtethnischen Einheiten auf und sorgten für eine relativ rasche Anhebung der proportionalen Vertretung der Minderheiten. So wuchs der Anteil der Albaner, die vom Innenministerium beschäftigt werden von nur 2,5% (2001) über 10,5% (2003) bis hin zu 13,31% bzw. 14,5% (2005).³³⁹

Dies hat zu einer erheblichen Verbesserung der Sicherheitslage in Makedonien geführt. Gerade in Gebieten im Westen des Landes, in denen spätestens seit 1998 kaum Polizeipräsenz vertreten war, konnten die (nun gemischtethnischen) Polizeieinheiten ihre Akzeptanz bei der örtlichen Bevölkerung erhöhen.³⁴⁰ Nichtsdestotrotz muss aber erwähnt werden, dass die beschleunigte Ausbildung zwar eine quantitative Erhöhung des Anteils der Minderheiten in den Polizeikräften und damit deren Vertrauen in diese nach sich zog, aber zumindest in der Anfangszeit die Qualität der Neuausgebildeten durchaus zu wünschen übrig ließ.³⁴¹ Ethnische Makedonen hatten schon im Vorfeld beklagt, dass durch die Regelungen im OFA allein Wert auf die ‚formale‘ Qualifikation gelegt wird, was einer tatsächlichen Integration der Minderheiten in das Gesamtsystem entgegenstehen würde.³⁴²

Interessanterweise lässt sich dieser Trend der schnellen Durchführung des OFA auch in der ARM feststellen, obwohl dieser Sektor bewusst von den in Ohrid getroffenen Vereinbarungen herausgehalten wurde. Dennoch bemühte sich die neue Regierung auch hier um eine Anhebung des Anteils der Minderheiten. Waren noch 2004 nur 5% (68) der Offiziere ethnische Albaner – ein Anteil der bis Anfang 2006 gleich blieb, so sollen nach Angaben von Armeef-

³³⁷ Vgl. Vreme: Ramkoven dogovor i za neboto [Rahmenabkommen selbst für den Himmel], 06.06.2006.

³³⁸ Bieber 2005: 7.

³³⁹ Zahlen nach Daskalovski 2005: 102f. Die Verteilung der Beschäftigten variiert naturgemäß in den verschiedenen Bereichen des Innenministeriums. Dabei lässt sich aber nicht generell sagen, dass Albaner auf höheren Ebenen geringer vertreten seien. Tatsächlich waren 2005 zwar nur 1,1% der (Polizei-)Oberoffiziere Albaner, aber über 19% der (Polizei-)Unteroftiziere und über 13% der (nichtuniformierten Polizei-)Beamten höheren Grades, siehe Daskalovski 2005: 102.

³⁴⁰ Vgl. Willemsen 2006: 86.

³⁴¹ Vgl. ICG 2003: Macedonia: No Room For Complacency (= Europe Report No. 149), Skopje/Brussels, S. 4f.

³⁴² Vgl. Nacev, Zoran 2004: Decentralizacijata i depolitizacijata kako normi za prevencija od konflikti vo Makedonija [Dezentralisierung und Depolitisierung als Normen der Konfliktprävention in Makedonien], in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Prevencija na konflikti. Od ideja kon kultura za prevencija na konflikti vo Makedonija [Konfliktprävention. Von der Idee zu einer Kultur der Konfliktprävention in Makedonien], Skopje, S. 145-154 (hier: S. 148).

fiziellen bis 2007 weitere 236 nachgezogen sein, was eine Entsprechung der Bevölkerungsverteilung in den Offiziersrängen zur Folge haben wird (ca. 23%).³⁴³ Zum einen soll das den guten Willen der ethnisch makedonischen Regierungspartner deutlich machen, zum anderen dem Konflikt die Sicherheitsdilemma-Komponente entziehen: Eine verbesserte Sicherheitslage sollte allen ethnischen Gruppen Vorteile bringen und das gesteigerte Sicherheitsgefühl Albanern wie Makedonen zugute kommen.

Tatsächlich lässt sich Umfragen zufolge ein gestiegenes Vertrauen der albanischen Gemeinschaft Makedoniens in die Armee feststellen, während es bei den ethnischen Makedonen geringfügig sank.

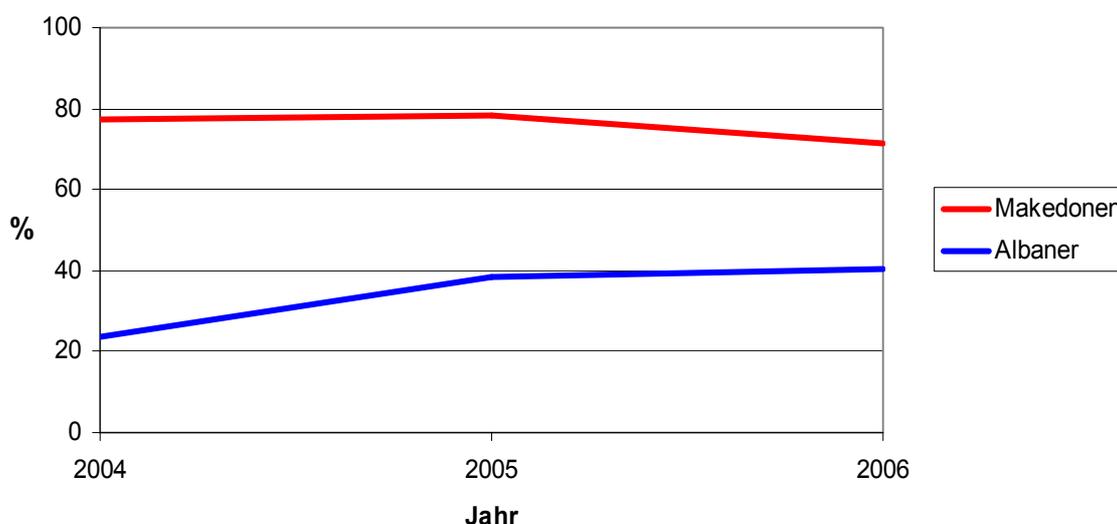


Abb. 1: Prozentsatz der Bevölkerungsgruppen mit Vertrauen in die Armee³⁴⁴

Eine Schwierigkeit bei der Erhöhung des Minderheitenanteils in den höheren Rängen besteht dabei gerade nicht im Unwillen der Regierung, sondern in der Tat im Mangel an Bewerbern für entsprechende Posten in der ARM.³⁴⁵ Solche ‚technischen Schwierigkeiten‘ werden in den Diskussionen gerne übersehen, wenn ethnische Albaner den Makedonen mangelnde Bereitschaft zur Verbesserung ihrer Lage vorwerfen.

Vor allem bei der Reform der öffentlich Beschäftigten zeigten sich aber die Widrigkeiten, mit denen sich die Regierung konfrontiert sah und sieht: So muss auch hier zum einen der Anteil der Minderheiten erhöht werden, andererseits sind die Sparvorgaben des Internationalen Währungsfonds einzuhalten. Die Folge sind Entlassungen der bereits eingestellten (vorwiegend ethnisch makedonischen) Beschäftigten.³⁴⁶ Gerade der Zoll hat sich in den letzten Jah-

³⁴³ Vgl. Dnevnik: Do 2007 ARM kje ima 236 oficeri-Albanci [Bis 2007 wird die ARM 236 albanische Offiziere haben], 13.01.2006.

³⁴⁴ Eigene Darstellung nach UNDP 2004a: Early Warning Report Macedonia, November 2004; UNDP 2005: Early Warning Report Macedonia, June 2005; UNDP 2006.

³⁴⁵ Vgl. Dnevnik: Do 2007 ARM kje ima 236 oficeri-Albanci [Bis 2007 wird die ARM 236 albanische Offiziere haben], 13.01.2006.

³⁴⁶ Vgl. Bieber 2005: 7.

ren zum Paradebeispiel dieser Schwierigkeiten entwickelt: Aufgrund der Einstellung ausschließlich ethnischer Albaner kam es zu wiederholten Protesten sowohl der entlassenen als auch der ausgebildeten, aber nicht übernommenen ethnischen Makedonen.³⁴⁷ Da der makedonische Staat nach wie vor einer der wichtigsten Arbeitgeber der ethnischen Makedonen bleibt, erweist sich dieses Nullsummenspiel zwischen den Beschäftigten unterschiedlicher ethnischer Couleur auch für die Zukunft als Konfliktfeld. Interessanter Weise gab es aber bisher kaum Klagen von makedonischer Seite, dass in bestimmten Bereichen Albaner sogar überrepräsentiert erscheinen. So sind im Transportministerium – das ‚traditionell‘ zu den ethnisch albanischen Ressorts gezählt wird – Untersuchungen zufolge sogar mehr ethnische Albaner als Makedonen beschäftigt (230 zu 227).³⁴⁸

Beschwerden ethnisch albanischer Politiker, die proportionale Beschäftigung gerade in den Ministerien werde nur in den unteren Ebenen durchgeführt, während entscheidende Schlüsselpositionen in ethnisch makedonischer Hand blieben, sind nicht ganz unberechtigt.³⁴⁹ Dennoch bleibt festzustellen: Die Praxis vor 2001 hat gezeigt, dass selbst die Verteilung von Vizeministerposten an ethnische Albaner nicht unbedingt zu einem größeren shared-rule beiträgt. Es hängt letztlich davon ab, inwiefern die entsprechenden Amtsträger auch in die Entscheidungen miteinbezogen werden.³⁵⁰

Alles in allem kann aber festgestellt werden, dass die proportionale Beschäftigung, die als das finanziell teuerste Ergebnis des OFA gehandelt wird³⁵¹, tatsächlich große Fortschritte zeitigt. Auch wenn ihre Ausführung nicht ohne Kritik bleibt, ist das Grundprinzip in der Politik allgemein anerkannt. Gerne wird daher mittlerweile von einem „Ideenvakuum“ der albanischen Parteien gesprochen, die ihre Forderungen im OFA wiederfinden, welche wiederum mittlerweile von ethnisch makedonischen Politikern gebilligt sind. So überbieten sich gerade DUI und DPA nicht mit neuen Forderungen, sondern damit, wie die Nichterfüllung der repräsentativen Beschäftigung bestraft werden kann.³⁵²

In der allgemeinen Bevölkerung scheint sich die Überzeugung der Notwendigkeit einer angemessenen Vertretung der Minderheiten ebenfalls durchzusetzen; der nach 2004 abfallende Trend bei den ethnischen Makedonen weist aber gerade auf die Probleme hin, die die Durchführung unweigerlich mit sich bringt.

³⁴⁷ Vgl. Dnevnik: Ramkovni vработuvanja vo carinata [Rahmenbeschäftigungen beim Zoll.], 26.08.2006.

³⁴⁸ Vgl. Bedžeti, Abdulmenaf: Albancite – najbrojna ‚dogovorna zaednica‘ [Die Albaner – zahlenstärkste ‚vereinbarte Gemeinschaft‘], in: Utrinski Vesnik, 15.04.2006. Der Artikel selbst stammt bezeichnender Weise von einem ethnisch albanischen Autor.

³⁴⁹ Vgl. PER 2003: Macedonia’s Interethnic Coalition: The First Year, Princeton, S. 14f.

³⁵⁰ Vgl. dazu auch Bieber 2004: 237.

³⁵¹ Vgl. Daskalovski 2005: 106.

³⁵² Vgl. Dnevnik: Kazni za direktorite što ne vработuvaat ramkovno [Strafen für die Direktoren, die nicht nach dem Rahmenabkommen einstellen], 14.03.2006.

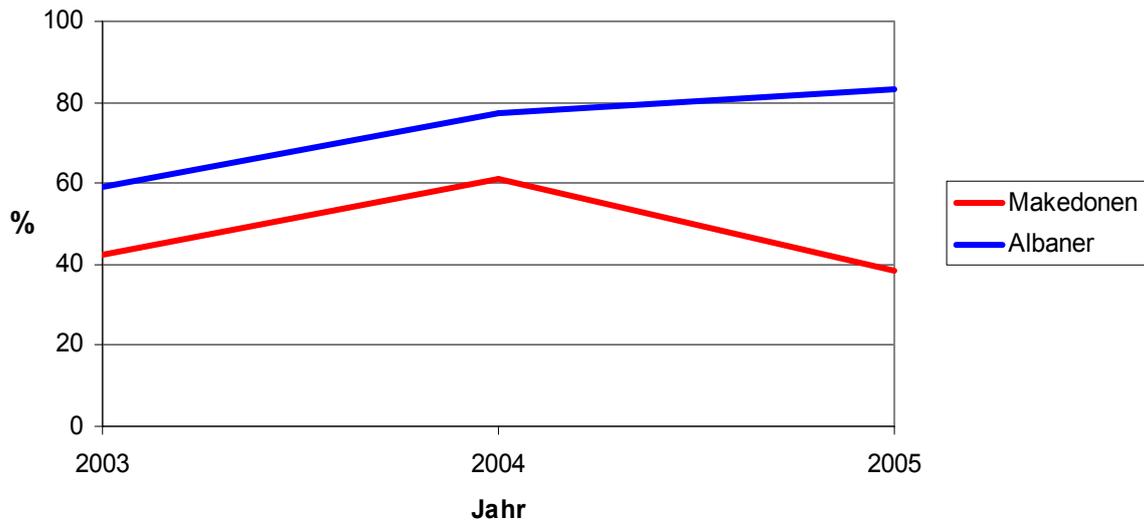


Abb. 2: Prozentsatz der Bevölkerungsgruppen, der die proportionale Repräsentation akzeptiert³⁵³

Nichtsdestotrotz darf nicht übersehen werden, dass die kleineren Minderheiten durch diese Reformen benachteiligt werden, was sie auch immer wieder an gegebener Stelle zu betonen versuchen.³⁵⁴

4.5 Segmentale Autonomie

Das OFA verbietet territoriale Lösungen für ethnische Fragen und betont gleichzeitig, dass Makedonien ein unitaristischer Staat bleibt. Dadurch sind zwar Territorialautonomien oder gar föderale Lösungen, wie sie von albanischen Politikern im Laufe der 90er Jahre gefordert wurden, von der Agenda genommen, gleichzeitig soll damit aber der Angst der ethnischen Makedonen vor einem Auseinanderfallen des Staates begegnet werden. In gewisser Weise sollen die Dezentralisierungsregelungen im OFA diese ‚Lücke‘ schließen: „the local self-government reform establishes an opening for a weak form of territorial self-government for the Albanian community.“³⁵⁵

Die Verhandlungspartner versuchten mit den Bestimmungen der Dezentralisierung einerseits die Vorteile von territorialen Lösungen heranzuziehen, andererseits die Nachteile, z.B. einer Ethnoföderation, zu vermeiden. So ist die Verteilung der Herrschaftsgewalt auf mehrere administrative Ebenen eine Form der Gewaltenteilung, wirkt damit also einer zu starken Machtkonzentration auf ein Gremium/Organ entgegen (vertikale Gewaltenteilung). Zweitens erhofft man sich von einer Verteilung des Konfliktes auf verschiedene Ebenen und Institutionen eine

³⁵³ Eigene Darstellung nach UNDP 2003: Early Warning Report Macedonia. June 2003; UNDP 2004a; UNDP 2005.

³⁵⁴ Vgl. PER 2004a: 14.

³⁵⁵ Bieber 2005: 151.

Verringerung der Konfliktintensität, da dieser nicht sich mehr zum alles überragenden Politikum entwickeln kann. Drittens gilt diese Form des *shared-rule* als besonders geeignet für die Partizipation der Minderheiten am politischen System, insbesondere bei Fragen, die die Gruppe direkt betreffen. Damit würde gleichzeitig die kulturelle Identität der Gemeinschaften effektiver geschützt, als auch die Verantwortung dieser für den (gesamt)politischen Prozess gestärkt. Schließlich soll eine stark dezentrale Entscheidungsfindung die Transparenz des politischen Systems erhöhen und so die Gefahren von Korruption verringern.³⁵⁶

Gleichzeitig kann bei Ziehung der Grenzen der lokalen Einheiten darauf geachtet werden, dass ethnische und Kommunalgrenzen nicht übereinstimmen. Dadurch würde ein stark integrativer Aspekt betont werden. In diesem Sinne ist Dezentralisierung

not an ethnic issue in the sense that it is supposed to empower minorities through realigning units of local self-government along ethnic lines (...) [even if] ethnic criteria could not be ignored completely in determining units of self-government in order to ensure that minorities are not marginalised.³⁵⁷

Die Formulierung des OFA, dass territoriale Lösungen keine Antwort auf ethnische Fragen sind, lässt sich in diese Richtung interpretieren. Denn im OFA sind keine inhaltlichen Regelungen über die Kriterien zu finden, nach der neue Gemeindegrenzen gezogen werden sollten.³⁵⁸

Das entsprechende Umsetzungsgesetz zu diesen Bestimmungen wurde im August 2004 vom Parlament mit der benötigten Badinter-Mehrheit verabschiedet; doch dass es sehr umstritten war zeigt schon das Abstimmungsverhalten: Nur die hauchdünne Mehrheit von 61 von insgesamt 120 Parlamentariern stimmte dem Gesetz zu, was bedeutet, dass es auch etliche Abweichler in der Regierungskoalition selbst gab.³⁵⁹ Das Gesetz sah eine Verringerung der Gemeindezahl von 123 auf 84 vor, wobei die Hauptstadt Skopje, durch die Eingliederung mehrerer mehrheitlich albanisch bevölkerten Gemeinden, einen Anteil von über 20% albanischer Bevölkerung zugewiesen bekommen sollte und damit laut den Regelungen des OFA zweisprachig würde.³⁶⁰ Die tatsächlich herangezogenen Kriterien für die Grenzneuziehung der Gemeinden waren laut Regierungssprechern vielfältig: Sowohl ökonomische, historische, soziale als auch infrastrukturelle Gegebenheiten seien berücksichtigt worden.³⁶¹ Allein bei der Grenzziehung der Einheiten Skopje, Struga und Kičevo hätten ethnopolitische Kriterien überwogen. Die Umgestaltung genau dieser Orte waren dann auch der Hauptaus-

³⁵⁶ Zu diesen Zielen vgl. Dimitrova, Kamelia R. 2004: Municipal Decisions on the Border of Collapse: Macedonian Decentralisation and the Challenges of Post-Ohrid Democracy, in: Southeast European Politics, 5: 2-3, S. 172-186 (hier: S. 176); UNDP 2004b: 19f.

³⁵⁷ Dimitrova 2004: 176. Demgegenüber stellt sie das Konzept der Kantonisierung, was einer Ethnoföderation bzw. stark symmetrischen territorialen Autonomie gleichkommt.

³⁵⁸ Vgl. Schrameyer, Klaus 2005: Makedonien: das neue Gesetz über die territoriale Organisation und das Referendum vom 7. November 2004, in: Südosteuropa Mitteilungen, 45: 1, S. 12-24 (hier: S. 16).

³⁵⁹ Gaber-Damjanovska, Natasha/Jovevska, Aneta 2004: Barometer: Political and Parties Development in the Republic of Macedonia (= Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Issue N. 11), Skopje, S. 13.

³⁶⁰ Vgl. Schrameyer 2005: 14.

³⁶¹ Vgl. ICG 2003: 20.

löser für den Widerstand der Opposition und schließlich der Bevölkerung gegen die Bestimmungen. Durch die Neuziehung ihrer Grenzen und der sich daraus ändernden ethnischen Bevölkerungsrelation sollte die Verwaltung von Skopje nun zweisprachig werden und die beiden weiteren genannten Gemeinden mehrheitlich albanisch bewohnt sein (wobei Zweisprachigkeit schon seit 1996 bestand). Dies hätte für die Makedonen überspitzt formuliert „die *Übernahme der Stadtverwaltung durch die Albaner* bedeutet“³⁶² und weckte die Befürchtungen ethnischer Makedonen zur Minderheit im eigenen Staate zu werden.³⁶³

Das Gesetz wurde so von ethnisch makedonischer Seite als Kapitulation vor den Albanern gewertet. Selbst Regierungsmitglieder hatten sich lange gegen die verabschiedete Form gewehrt. Hintergrund dazu ist, dass gerade die Zweisprachigkeit Skopjes von ethnisch makedonischen Politikern stets abgelehnt worden war. Offenbar hatte man sich bei den Verhandlungen zum OFA auf einen *package deal* geeinigt: die Veränderungen der Grenzen von Kičevo und Struga als ‚Tausch‘ für das Weiterbestehen der Einsprachigkeit Skopjes.³⁶⁴ Es ist schwer nachzuvollziehen, wieso der Regierungspartner DUI diese anscheinend als geklärt geltende Frage in den Gesetzesentwürfen wieder öffnete. Solche Überlegungen hinterließen jedenfalls bei weiten Teilen der (ethnisch makedonischen) Bevölkerung den Eindruck, dass es bei dem Gesetz um eine Festlegung von ethnischen Territorien gegangen sei, auch wenn die Regierung im Gegenteil betonte, dass die meisten Kommunen gerade mit Rücksicht auf einen multiethnischen Charakter kreiert wurden.³⁶⁵

Das schließlich verabschiedete Gesetz kam sicherlich nur aufgrund der starken Kompromissbereitschaft des SDSM zustande. Tatsächlich bemühte sich die Regierung, möglichst wenig über die internen Verhandlungen vor der Verabschiedung des Gesetzes nach außen dringen zu lassen. So waren bei den Gesetzesentwürfen weder die örtliche Bevölkerung konsultiert worden noch die ‚wichtigsten Experten‘ – die Bürgermeister und Stadträte. Zudem wurde die überwiegende Anzahl der Änderungsanträge aus der Opposition (151 von 157) von Seiten der Regierung abgelehnt.³⁶⁶ Um die Gruppe der Unzufriedenen zu komplettieren, wurden auch Stimmen aus der Wissenschaft immer lauter, nicht gebührend berücksichtigt worden zu sein.³⁶⁷ Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Diskussion um die territoriale Neuordnung gerade von Seiten der Opposition aus dem Grunde so heftig geführt wurde, weil ihr die Bürger eine besondere Bedeutung zumaßen und sie sich wohl daher sehr gut zu ethnopolitisch-parteiorientierter Manipulation eignete.³⁶⁸

³⁶² Schrameyer 2005: 17, kursiv im Original.

³⁶³ Vgl. IRIS 2006: 13f.

³⁶⁴ Vgl. PER 2004b: Macedonia's Interethnic Coalition: Solidifying Gains, Princeton, S. 13f.

³⁶⁵ Vgl. ebd.

³⁶⁶ Vgl. Schrameyer 2005: 14 und 16f.

³⁶⁷ Vgl. Škarić 2002: 253; zudem kann bemängelt werden, dass trotz entsprechender Bestimmungen im OFA die internationale Gemeinschaft zu wenig an der Ausarbeitung der konkreten Regelungen beteiligt gewesen sei (so geschehen bei Schrameyer 2005: 15). Ob diese aber tatsächlich Interesse an einer frühen Einmischung verspürte, ist zumindest zweifelhaft.

³⁶⁸ Vgl. PER 2004b: 5.

Es kann jedenfalls nicht verwundern, dass die Bevölkerung über die Art und Weise des Zustandekommens des Gesetzes keinesfalls glücklich sein konnte. Sie bekam schnell den Eindruck, dass die Verantwortlichen in alte Muster des ‚*ethnic bargaining*‘ verfielen.³⁶⁹ Das Gefühl mangelnder Legitimität des Gesetzes aufgrund der hohen Intransparenz und seiner strikten ‚top-down‘-Durchführung machte sich bei weiten Teilen der Bevölkerung breit.³⁷⁰ Der „Welt-Makedonien-Kongress“ – eine ethnisch-makedonische, nationalorientierte Diasporaorganisation – vermochte es schließlich diesen Frust institutionell zu kanalisieren: Schon seit längerem hatte er versucht, die erforderliche Unterschriftenzahl von 150.000 zusammenzubekommen, um ein Referendum gegen das geplante Gesetz zu erwirken. Was Anfangs eher schleppend in Gang kam, erwies sich nach der Verabschiedung des Gesetzes am 11. August 2004 als Zulaufstelle für Kritiker des Gesetzes im Allgemeinen und der Art seiner Entstehung im Besonderen. Mit Hilfe der oppositionellen VMRO-DPMNE wurde die notwendige Unterschriftenzahl in kurzer Zeit erreicht – und übertroffen.³⁷¹ Dabei schlossen sich neben den erwähnten unzufriedenen Strömungen auch weite Teile der Medien dem Begehren eines Referendums an, sowie auch viele Befürworter allgemein basisdemokratischer Verfahren. Die Regierungsparteien waren sich anfangs uneinig wie sie auf dieses Referendum reagieren sollten. Schließlich forderten sie die Bürger auf, nicht abstimmen zu gehen. Auch Vertreter der Internationalen Gemeinschaft hatten sich zudem gegen das Referendum ausgesprochen, sogar die Aufnahme Makedoniens in die EU und NATO war in Frage gestellt worden.³⁷² Weder die Opposition noch die Regierung ließen es sich infolgedessen in den Kampagnen nehmen, ihre entsprechende Sichtweise als die einzig legitime auszulegen und ihren jeweiligen Entwurf als einzige Alternative zum Auseinanderbrechen des Staates darzustellen. Mit dieser ‚alles oder nichts‘-Strategie wurde zum einen die Bevölkerung sehr stark verunsichert, zum anderen die Verantwortung des einzelnen Bürgers enorm überreizt.³⁷³

Gleichzeitig fanden in den am meisten betroffenen Städten Kičevo und Struga umfangreiche Demonstrationen und Straßenblockaden (außerinstitutionell) statt. Der Gemeinderat in Struga ging sogar so weit, die Stadt für unabhängig zu erklären – was aber von den Behörden in Skopje ignoriert wurde. Erst nach und nach legten sich die Proteste. Angesichts dieses Klimas der Verunsicherung wundert es nicht, dass das heißdiskutierte Referendum am 7. November 2004 schließlich scheiterte. Das Ergebnis war für die Regierung durchaus zufriedenstellend, die Wahlbeteiligung lag weit unter den für eine Gültigkeit benötigten 50%. Neben der allgemeinen Gemütslage hatte sicherlich auch die Entscheidung des Präsidenten der

³⁶⁹ Vgl. IRIS 2006: 9.

³⁷⁰ Vgl. ICG 2003: 17; Marko 2004: 32.

³⁷¹ Zunächst waren es nur 80'000 Unterschriften. Nach Verabschiedung des Gesetzes erreichte die Unterschriftenzahl mit Hilfe der VMRO-DPMNE bis zur Deadline am 23. August über 180'000. Siehe Marko 2004: 26.

³⁷² Vgl. Schrameyer 2005: 19f.

³⁷³ Vgl. Dnevnik: Se vodat kampanji pod strav i zakani [Es werden Angst- und Drohkampagnen geführt]; Helsinki Komitee for Human Rights of the Republic of Macedonia 2004: Decentralization and Sustainable Development, 04.10.2005. URL: http://www.mhc.org.mk/eng/a_analizi/a_20041014.htm.

Vereinigten Staaten zu diesem Ergebnis beigetragen, Makedonien drei Tage vor dem Referendum unter seinem verfassungsmäßigen Namen (anstelle der bisher herangezogenen Formel FYROM) anzuerkennen.

Nachdem die neuen Kompetenzen der Kommunen erst im Jahre 2005 vom Zentralstaat übertragen worden sind, können zum jetzigen Zeitpunkt wenig grundlegende Aussagen über die Qualität des Funktionierens der neuen Gemeinden getroffen werden. Umfragen zufolge ist die Bevölkerung im Nachhinein doch eher zufrieden mit dem Ergebnis der Dezentralisierung, die zunächst als Test verstanden wurde, die tatsächlichen Absichten der albanischen Bevölkerungsgruppe zu offenbaren.³⁷⁴

So stieg die Akzeptanz der Dezentralisierung bei der Bevölkerung allgemein:

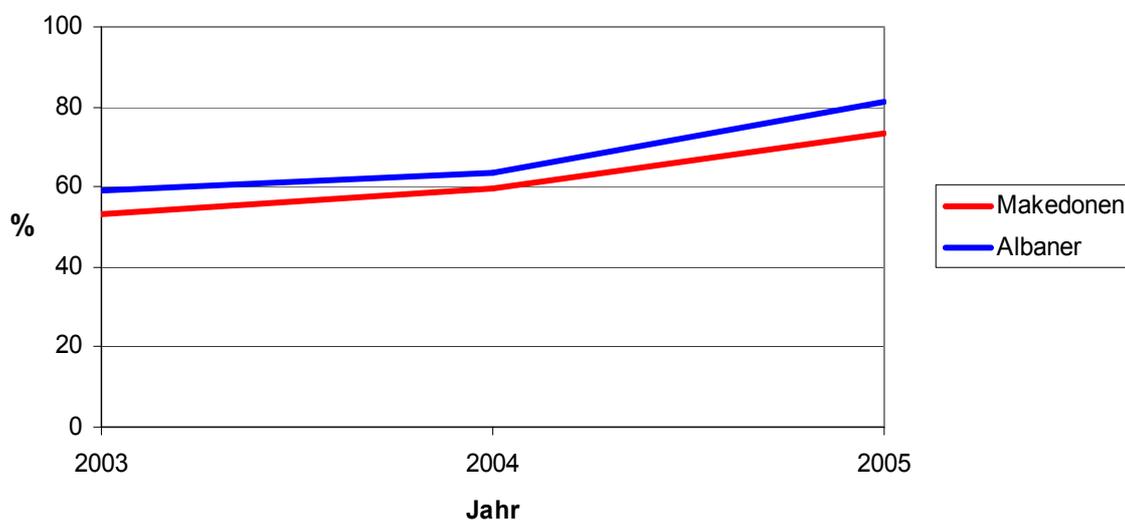


Abb. 3: Prozentsatz der Bevölkerungsgruppen, der die Dezentralisierung akzeptiert³⁷⁵

Jüngsten Umfragen zufolge aber haben lediglich 43,4% der Makedonen und 38,2% der Albaner vertrauen in die neuen Lokalbehörden.³⁷⁶ Dies liegt sicherlich daran, dass die in den Dezentralisierungsprozess gesetzten Erwartungen nur zum Teil erfüllt wurden.

So werden zum einen immer mehr Vorwürfe laut, dass der Dezentralisierungsprozess und sein intransparenter Ablauf korrupte Praktiken beinhaltet hat. Zum anderen beschwerten sich verschiedene Gemeinden über den nur schleppend vorgenommenen Transfer ihnen zustehender Steuermittel und vor allem den zentralstaatlich belassenen Grundbesitz, der effektive lokale Politik, z.B. bei der Zuweisung neuer Gewerbeflächen, verhindere.³⁷⁷

³⁷⁴ Vgl. Nacev 2004: 150.

³⁷⁵ Eigene Darstellung nach UNDP 2003; UNDP 2004a; UNDP 2005.

³⁷⁶ UNDP 2006: 60.

³⁷⁷ Vgl. Forkel, Linda 2006: Mazedonien ein Jahr nach Beginn der Dezentralisierung. Die Lage in drei Gemeinden der Hauptstadt Skopje,

URL: http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_8527_1.pdf

Zusammenfassend lassen sich verschiedene Tendenzen erkennen, die den Dezentralisierungsprozess in Makedonien kennzeichnen. Die hohe Intransparenz und zentralstaatliche Durchführung hat zum einen die Legitimität des Systems weiter erschüttert, andererseits die Konfliktlösungsrolle der Eliten und der Regierung zunehmend zementiert. Die Große Koalition hat sich dabei als kompromissbereit erwiesen und ging aus der Regierungskrise gestärkt hervor.³⁷⁸ Dennoch ist die Tatsache nicht zu übersehen, dass die Internationale Gemeinschaft massiv zu Gunsten der Regierung eingreifen musste, um das erwünschte Ergebnis zu sichern, weshalb in Makedonien schon von einer ‚addiction to the international community‘ gesprochen wird.³⁷⁹ Die Angst der ethnischen Makedonen vor separatistischen Tendenzen der Albaner und die Befürchtungen anderer Minderheiten, in einem zunehmend bi-national verstandenen Staat unterzugehen, wurden im Laufe der öffentlichen Diskussionen noch weiter geschürt.

Dennoch kann tatsächlich davon gesprochen werden, dass zum ersten mal der politische Protest gegen ein Regierungsvorhaben im Bereich der ‚*high politics*‘ (zu denen in Makedonien die Ethnopolitik ohne Zweifel zählt) in einen institutionellen Rahmen kanalisiert wurde – nämlich in Form eines Referendums, dessen Ausgang von Befürwortern wie Gegner als Wille des Volkes anerkannt und nicht angezweifelt wurde.³⁸⁰ Zwar wurden andere institutionelle Möglichkeiten nicht ausgeschöpft, aber die gewählten Mittel verliefen (zumindest größtenteils) im institutionellen Rahmen.

Ob jedoch die Bevölkerung die lokalen Organe als wichtig für ihr alltägliches Leben versteht, bleibt fraglich. Zwar zeigte sich in Makedonien stets ein hohes Interesse an Lokalwahlen, was aber nicht fehlinterpretiert werden darf. Die Bevölkerung legt ein eher geringes Wissen um den Ablauf lokalpolitischer Prozesse an den Tag;³⁸¹ vielmehr werden ‚traditionell‘ die Gemeindeebene und die entsprechenden Wahlen eher als Testplattform für die zentralstaatliche Ebene und die Parlamentswahlen betrachtet.³⁸² Nicht zuletzt dadurch zeigt sich das allgemeine Problem, dass die kreierte institutionellen Rahmenbedingungen (dezentralisierte Macht) nicht allein zu den gewünschten Ergebnissen (höhere Verantwortung der Bürger) führen, sondern auch eine entsprechende politische Kultur voraussetzen.

³⁷⁸ Vgl. Willemsen 2006: 94.

³⁷⁹ Vgl. PER 2003: 11.

³⁸⁰ Vgl. Marko 2004: 30.

³⁸¹ Vgl. UNDP 2004b: 28.

³⁸² Vgl. Willemsen 2001: 17.

4.6 Zusammenfassung

Das OFA und die Praxis des Minderheitenschutzes nach 2001 umfasst im Grunde genommen alle ‚klassischen Institutionen‘ des konsozialistischen Power-Sharing, wobei allein die ‚Große Koalition‘ informell geregelt bleibt. Dabei ist aber unübersehbar, dass der Schwerpunkt auf eine integrative Ausgestaltung der Regelungen gelegt wurde. Das OFA wird bisweilen als die ausgereifteste Ausgestaltung von Power-Sharing angesehen, weil verschiedene Fehler vermieden wurden, die sich z.B. in Bosnien finden lassen. Der grundlegende Unterschied dieser beiden postkonflikt-Regelungen ist sicherlich in der Beibehaltung des unitaristischen Staatsaufbaus in Makedonien zu sehen. Dieser sollte die Ängste der ethnischen Makedonen vor einer Auflösung des Staates und damit vor einer Gefährdung ihrer Identität beruhigen. Tatsächlich aber scheinen solche Befürchtungen nicht ganz ausgeräumt worden zu sein und wurden durch verschiedene Äußerungen albanischer Politiker – allen voran Xhaferi – genährt. Zudem sitzen die Wunden der ethnischen Makedonen, die sich noch immer enttäuscht über die Unterstützung der Aufständischen von weiten Teilen der albanischen Bevölkerung zeigen, tief. Das Vertrauen der beiden Gruppen muss über einen längeren Zeitraum aufgebaut werden.

Die auch nach 2001 fortbestehende (wenn nicht sogar verstärkte) Doppeldeutigkeit der Verfassung scheint (bisher) im politischen Leben kaum eine Rolle zu spielen. Obwohl mit den neuen Regelungen wohl im Vergleich zur Phase vor 2001 *mehr* Wert auf die ethnische Identität innerhalb des politischen Prozesses gelegt wird, ist sorgsam versucht worden, einen Zusammenhalt der Ethnien zu verstärken. Auch bei den anderen Maßnahmen lässt sich diese integrative Tendenz beobachten: Sowohl das Minderheiten veto als auch die segmentale Autonomie (in Form einer weitgehenden Dezentralisierung) wurden so konzipiert, dass einerseits den Bedürfnissen der albanischen Bevölkerung weitestgehend begegnet wurde, andererseits die Gefahren einer Blockade der Entscheidungsfindung und einer Sezession möglichst gering gehalten wurden. So ist es bisher zu keinem *break down* des Systems gekommen, auch die Dezentralisierung ist weitestgehend akzeptiert – zumindest stellt sie kein Politikum mehr dar. Ebenso lässt sich die nicht im OFA angesprochene, aber *de facto* realisierte Hochschulbildungsautonomie in diesem Zusammenhang sehen.

Die tatsächlichen Auswirkungen der neugefundenen Regelungen sind dabei nur schwer zu bewerten, was an der kurzen Zeitdauer ihrer Existenz liegt. Die Implementierungsphase hat schon auf einige Schwierigkeiten, aber auch Chancen hingewiesen. Größere Diskussionen gab es um symbolische Änderungen – vor allem bei der Frage des *ownership* des Staates als bei tatsächlich den politischen Prozess verändernden Maßnahmen. Dies scheint sich insofern positiv auszuwirken, als dass der Schutz der albanischen Bedürfnisse durch die neuen Institutionen von ethnischen Makedonen nicht allgemein in Frage gestellt wird.

Ein grundsätzliches Problem des Power-Sharing, nämlich dass die Regelungen als lediglich temporär gesehen werden können, ist in Makedonien nur bedingt zu beobachten. Einerseits bestehen tatsächlich Ängste in der makedonischen Bevölkerung, dass das OFA nur einen Schritt in Richtung Sezession der Albaner darstellt. Andererseits haben aber sowohl albanische als auch makedonische Politiker durch ihren Bezug auf den genauen Wortlaut des OFA gezeigt, dass diese Vereinbarung zunächst als unabänderbarer Maßstab zu gelten hat. Insofern wurden keine Mechanismen eingebaut (oder später gefordert), die eine vielleicht künftig notwendig werdende Anpassung der Power-Sharing-Instrumente regeln. Während sich albanische Politiker bemühen, die Implementierung der beschlossenen Maßnahmen bis ins Detail voranzutreiben, kann man bei ethnisch makedonischen Politikern die Tendenz beobachten, die Power-Sharing-Institutionen als größtmögliche Zugeständnisse an die Albaner und daher durchaus als Schutz vor weiteren Forderungen zu werten.

Es scheint sehr kurzfristig, die relativ lange Implementierungsphase pauschal als Verzögerungstaktik der ethnischen Makedonen und damit als Schwäche für das Gesamtsystem zu werten. Im Gegenteil, die Untersuchung hat gezeigt, dass die Eliten sorgsam bemüht waren, geeignete Umsetzungsmöglichkeiten des OFA zu finden, wohlwissend dass stets mit größeren Widerständen zu rechnen ist. Die makedonischen Diskussionen um die Umsetzung des OFA mögen zum Teil die Bevölkerung weiter polarisiert haben, haben aber andererseits dazu geführt, dass die Eigenverantwortung der innermakedonischen Politiker angehoben wurde. Dadurch gewann die Umsetzung des Abkommens zumindest auf der Elitenebene eine erhöhte Legitimität. Ob sich aber der Stil der Machtausübung nach 2001 grundlegend geändert hat, ist nach einer Regierungsperiode nicht endgültig zu beantworten.

Die Dauerhaftigkeit der neuen Maßnahmen einzuschätzen bleibt letztlich schwierig. Gerade die Betrachtung der für Power-Sharing-Abkommen *begünstigenden Faktoren* in Makedonien zeigt ein wechselhaftes Bild:

1) *Relatives Gleichgewicht*

Es ist schwierig in Makedonien von einem Gleichgewicht der Makedonen und Albaner zu sprechen. Sowohl zahlenmäßig (60:25) als auch politisch dominieren die ethnischen Makedonen (noch). Ihre politische Dominanz wurde aber durch das OFA relativiert. Ein weiteres Problem könnte sich aus der Tatsache ergeben, dass es kein einflussreiches drittes, schlichtendes Segment neben dem albanischen und makedonischen gibt.³⁸³

2) *Abwesenheit sozio-ökonomischer Differenzen*

Zwar sind die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede der Makedonen und Albaner insgesamt gering, dennoch lässt sich eine Segregation der Gruppen in beiden Bereichen feststellen. Die ‚getrennten Wirtschaftsräume‘ könnten aber durch die proportionale Beschäftigung der Albaner im Staatssektor allmählich aufgebrochen werden. Tatsächlich sehen knapp

³⁸³ Vgl. Vankovska 2006: 16.

35% der Albaner die Beschäftigungszukunft ihrer Kinder in Staatsbetrieben oder in der öffentlichen Verwaltung, bisher ethnisch makedonische Domänen.³⁸⁴

3) *Territoriale Segmentierung*

In der Tat lässt sich nach 2001 eine verstärkte territoriale Entmischung der beiden Gruppen feststellen, die aber schon davor ausgeprägt war. Das OFA und seine Umsetzung hat dagegen nur bedingt auf diese Tatsache Rücksicht genommen, indem zum einen keine tatsächlichen territorialen Autonomieregelungen getroffen wurden, die Dezentralisierung aber den Wert großenteils auf gemischtethnische Einheiten gelegt hat.³⁸⁵

4) *Gruppenübergreifende Loyalität*

Albanische Forderungen nach eigenen Symbolen (Flagge) und getrennten Bildungseinrichtungen sprechen gegen eine überethnische makedonische Loyalität. Andererseits zeigen Umfragen, dass ein enorm hoher Anteil der ethnischen Albaner (96%) nach eigenen Angaben „Makedonien liebt“ und sich 90% von ihnen in allen Lebenslagen als (politische) Makedonen sehen; gleichzeitig aber glaubt ein Großteil der ethnischen Makedonen (63%) interessanter Weise nicht, dass ethnische Albaner Makedonien als ihr Vaterland betrachten.³⁸⁶ So ist es tatsächlich schwierig von einer gemeinsamen Identität zu sprechen, durch die sich beide Gruppen als eine einzige „Wir-Gruppe“ verstehen.

5) *Überlappende Mitgliedschaften/cross-cutting cleavages*

Dieser Faktor ist in der makedonischen Gesellschaft nahezu völlig abwesend. Die alles überragende ethnische Konfliktlinie wird noch verstärkt durch religiöse, soziale und andere *cleavages*. Die enorme politische Wichtigkeit von ethnischer Identität schlägt sich im Wahlverhalten nieder. Auch wenn dann die Parteien in gemischtethnischen Regierungskoalitionen die ethnische Konfliktlinie leichter überwinden können als die ideologische, darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Gesellschaft ethnopolitisch tief gespalten ist.

6) *Moderater Pluralismus*

Tatsächlich zeigt sich in Makedonien der Effekt, dass die Regierungsparteien sich in ethnischen Belangen mäßig verhalten. Nur wenige, unbedeutendere Parteien scheinen wirklich eine radikale Agenda zu unterstützen. Ein schwieriger Fall bleibt die DPA, die aber nach der Regierungsbildung erneut mäßigere Töne gefunden hat. Das grundsätzliche Problem ergibt sich in dann in der Oppositionsphase, in der sich die Parteien allgemein radikalieren. Zwar haben sie dann politisch wenig Einfluss, können aber durchaus die Stimmung in der Bevölkerung beeinflussen, was sich negativ auf eine Konfliktschlichtung auswirkt.

7) *Elitendominanz*

³⁸⁴ EWR 2006: 57.

³⁸⁵ Zu gegenteiliger Einschätzung kommen Jovevska/Graber 2003: 62. Was diese aber wohl vernachlässigen ist die Tatsache, dass für die Begünstigung von Power-Sharing eine territoriale Trennung nicht nur *in realiter* existieren, sondern auch Teil der politischen Regelungen werden muss.

³⁸⁶ EWR 2006: 16.

Dieser Faktor ist in Makedonien eindeutig als erfüllt zu werten. Die gelungene Akkomodation der Eliten war schon vor 2001 der Hauptgrund für die friedliche Konfliktbearbeitung. Diese relative Stabilität ging aber vielfach zu Lasten der Legitimität: Regierungsabsprachen waren in Makedonien stets sowohl für die Opposition als auch für die Bevölkerung intransparent. Die Eliten haben zudem durch ihr Verhalten die demokratischen Institutionen – und deren langfristige Konfliktlösungskapazität – vielfach zu Gunsten kurzfristiger Lösungen untergraben.

Auch nach 2001 hängt immer noch die Konfliktlösungsfähigkeit des makedonischen Systems wesentlich von der Kooperationsfähigkeit der Regierungspartner ab. Zudem ist es schwierig die herrschende Elitendominanz als positiv zu betrachten, wenn man genau in dieser einen Grund für den Konfliktausbruch 2001 sieht.

8) *Status-Quo Orientierung*

Tatsächlich scheinen alle wesentlichen politischen Kräfte den *status quo* zu befürworten. Die peinlich genaue Betrachtung des OFA spricht einerseits gegen mögliche weitergehende Forderungen der albanischen Politiker, andererseits gegen einen möglichen Wunsch ethnisch makedonischer Politiker, den *status quo ante* wiederherzustellen.

9) *Tradition von Kompromiss und Verständigung*

In der Tat konnten sich albanische und makedonische Politiker vor 2001 immer wieder bei schwierigen Fragen einigen. Die zögerliche und reaktive Art des Zustandekommens dieser Einzelkompromisse zeugt aber kaum von einem grundlegenden gegenseitigen Verständnis und einer übergeordneten politischen Kompromissbereitschaft. Auch dass der ‚historische Kompromiss‘ des OFA wesentlich auf enormen Druck von außen zustande kam, spricht für diese pessimistische Einschätzung.

10) *Umfassende Beteiligung*

Sowohl bei den Verhandlungen zum OFA als auch im ihm nachfolgenden Power-Sharing-System sind alle (zumindest konflikt-)relevanten Gruppen beteiligt. Die konsequente Durchführung der proportionalen Repräsentation steigert diesen Faktor weiter.

11) *Interner Kompromiss statt externer Druck*

Das OFA ist durch massives Einwirken von Seiten der Internationalen Gemeinschaft entstanden, ohne die auch seine Umsetzung kaum denkbar wäre. Andererseits hat die nachträgliche innermakedonische politische Diskussion das Abkommen ein Stück weit legitimiert. Dennoch wird dieser Kompromiss von den ethnischen Makedonen überwiegend als von außen aufgezwungen verstanden.

Insgesamt ist es also schwierig, die Dauerhaftigkeit der getroffenen Power-Sharing-Vereinbarungen zu bewerten. Im Moment scheinen diese von keiner einflussreichen Seite in Makedonien selbst angezweifelt zu werden. Die Erfüllung von nur vier von elf Faktoren, die

sich begünstigend auf ein Power-Sharing Abkommen auswirken, zeugt aber von den Schwierigkeiten, vor der sich Makedonien in Zukunft gestellt sehen wird.

5. Resümee

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, den institutionellen Minderheitenschutz in Makedonien zu betrachten und seine Auswirkungen auf den Ethnokonflikt zwischen Albanern und Makedonen zu untersuchen. Unter Minderheitenschutz wurden dabei im weitesten Sinne alle institutionellen Regelungen verstanden, die die Minderheiten – vor allem die konfliktivste Minderheit der Albaner – vor einer Dominanz von Seiten der ethnisch makedonischen Mehrheit schützen sollten. Insofern ging die Untersuchung über die einfache Betrachtung von Minderheitengesetzen hinaus.

Die Art dieses weitgefassten Minderheitenschutzes in Makedonien lässt sich ebenso wie der ethnische Konflikt in zwei große Phasen aufteilen: die Vorkrisenphase mit den bewaffneten Auseinandersetzungen im Jahre 2001 und die Phase danach. Diese Verbindung allein zeugt schon von den Wechselwirkungen, die zwischen dem Konflikt und den Konfliktregelungsmechanismen durch den Minderheitenschutz in Makedonien bestanden. Dabei lässt sich zunächst einmal feststellen, dass sich der Unterschied der Regelungen in den beiden Phasen als geringer darstellt, als die Diskussionen in Makedonien und die Vielzahl der Verfassungs- und Gesetzesänderungen nahe legen würden. Dennoch kam es zu nicht unwesentlichen Veränderungen des politischen Systems, die maßgeblichen Einfluss auf die beiden Konfliktparteien und damit auf den Konflikt selbst haben.

Dem Konflikt liegen verschiedene strukturelle Ursachen zugrunde. Zum einen besteht zwischen den beiden großen ethnischen Gruppen eine enorme ethnosoziale Distanz. Nicht nur, dass sie sich nicht als eine politische Gemeinschaft verstehen; sie hegen auch jeweils die eigene Opferrolle und massive Vorurteile gegenüber der jeweils anderen Gruppe. Verschiedene Konfliktlinien verstärken die als ethnisch wahrgenommene Gegnerschaft und führten zu einer enormen gegenseitigen Selbstisolation der Gruppen. Diese Lage lies den Konflikt stark primordiale Züge annehmen und erwies sich gleichzeitig als fruchtbarer Boden für ethnisches Unternehmertum. Politiker beider Seiten schürten die Ängste vor der jeweils anderen Gruppe und versuchten diese durch radikale Positionen politisch nutzbar zu machen.

Gerade bei den ethnischen Makedonen entstanden so enorme Bedrohungsvorstellungen über die (versteckten oder weniger versteckten) Forderungen der albanischen Volksgruppe. Diese nahmen deshalb so starke Züge an, weil der makedonische Staat von den Makedonen als Hüter der Nation verstanden wird, deren Existenz noch immer von bulgarischer und griechischer, aber auch von serbischer Seite angezweifelt wird. Somit verbanden sich Ängste vor einem Sezessionismus der Albaner und dem sich daraus ergebenden Auseinanderfallen des makedonischen Staates mit Ängsten vor dem Verlust der eigenen nationalen Identität.

Bei den Albanern wiederum herrschte enorme Unzufriedenheit über den ihnen zugewiesenen Status in der neuen Republik. In einer mangelnden Repräsentation im Staatsapparat

und in vermeintlich unvollständigen Bildungsmöglichkeiten (Universität) erkannten albanische Politiker den Willen der ethnischen Makedonen, ihre Volksgruppe zu dominieren.

Die staatlichen Institutionen wurden schon 1991 sorgsam ausgewählt, den bestehenden ethnischen Konflikt zu kanalisieren. Dabei verließ man sich vor allem auf die integrative Wirkung einer ethnisch blinden Politik. Ein hohes Maß an Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie an individuellen Minderheitenrechten sollte den einzelnen Bürger die neugewonnene Freiheit in der unabhängigen Republik spüren lassen, ohne aber den ethnischen Gruppen Sonderrechte zu gewähren. Dies hätte zum einen die Selbstbestimmung des Einzelnen wieder eingeschränkt, zum anderen die schon weite Machtbasis der ethnischen Gruppen weiter verstärkt. So wurden Kollektivrechte weitestgehend vermieden, da sie die Gefahr einer weiteren Segregation der Gruppen in sich bergen, auch wenn sich ethnische Gruppenrechte in diesem sehr stark primordial verstandenen Konflikt durchaus angeboten hätten.

Die Angst vor einer Sezession der Albaner Makedoniens war es auch, die territoriale Sonderrechte für diese Gruppe unerreichbar machte, obwohl die geschlossene Siedlungsweise der Albaner eine praktische Ausführung dieser erleichtert hätte. An eine innerstaatliche Grenzfestlegung war aber nicht zu denken, schon gar nicht vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Auseinanderbrechens der Ethnoföderation Jugoslawien. Im Gegenteil, die makedonischen Behörden konzentrierten sich auf eine starke Zentralisierung des Staatswesens, um die staatliche Integrität besser schützen zu können. Dies sorgte tatsächlich dafür, dass über ethnische Belange stets immer wieder aufs Neue auf oberster Ebene entschieden wurde und daher ethnisch makedonische Politiker ihren positiven wie auch negativen Einfluss auf den Ethnokonflikt beibehalten konnten. Die gemischtethnischen Koalitionen waren so von Anfang an die zentrale Arena für ethnopolitische Tauschgeschäfte. Durch den gegenseitigen Einfluss der beiden Regierungspartner konnte der Konflikt immer wieder beruhigt und am Ausbrechen gehindert werden.

Dies aktivierte aber zugleich einen zermürenden Prozess: Da jede ethnische Frage zur Chefsache geworden war, mussten immer wieder auf Regierungsebene mühsame Verhandlungen über jedes Detail in Gang gesetzt werden. Die jeweilige Opposition lies es sich nicht nehmen, extreme, gegen die andersethnische Gruppe gerichtete Ansichten einzunehmen und so die allgemeine Unzufriedenheit in der Bevölkerung weiter zu schüren. Dies erschwerte nicht nur die Regierungsarbeit und verzögerte konfliktregelnde Entscheidungen; der Versuch, durch ethnisch neutrale Institutionen eine Integration aller Staatsbürger in das politische System zu erreichen, wurde dadurch konterkariert, da die Gruppen immer wieder gegeneinander polarisiert wurden.

Die gewählten Institutionen konnten so ihre gewünschte Wirkung nicht entfalten. Die Integration aller Bürger in einen gemeinsamen Staat war gescheitert, die Akkomodation der Eliten nur bedingt erreicht. Je stärker die jeweiligen Regierungspartner einen Kompromiss zu fin-

den suchten, desto stärker sorgte die Opposition für Widerstand und Unmut in der Bevölkerung – und enttäuschte diese bei einem Machtwechsel. Die Tatsache, dass die ethnisch albanische Elite die vorhandenen Institutionen ständig kritisierte und die Legitimität des Gesamtsystems unablässig in Frage stellte, trug ebenso zu dessen Schwäche bei.

Die bewaffneten Auseinandersetzungen von 2001 als direkte Folge der ‚ungeeigneten‘ Minderheitenschutzmechanismen zu begreifen, wäre aber viel zu kurz gegriffen. Tatsächlich konnten zwar die vorhandenen Regelungen die Bedürfnisse der beiden ethnischen Gruppen nicht vollständig befriedigen: Weder fühlten sich die Albaner anerkannt und in Makedonien willkommen, noch konnten makedonische Ängste vor einem Auseinanderfallen des Staates beschwichtigt werden. Dennoch funktionierten die verfügbaren Mechanismen insofern, als sie den Konflikt beruhigten und sogar eine schrittweise Verbesserung der Lage der albanischen Minderheit bewirkten. Die erwähnten Entwicklungen führten aber dazu, dass jeder dieser Schritte aufs neue diskutiert werden musste und die Gemüter immer wieder erhitze. In dieser allgemeinen Lage der Unzufriedenheit zeigten sich die Bürger über die eigenen Eliten enttäuscht. Ein Funke von außen, der das Klima bei den ethnischen Albanern auszunutzen vermochte, steckte schließlich den Wald in Brand.

Die Unterzeichnung des Ohrider Abkommens kann als konfliktmindernd gewertet werden, als es die Forderungen der Albaner und Zugeständnisse der Makedonen festschreibt und das ‚Klassenziel‘ festsetzt. Zwar kommt es bei Fragen der Implementierung nach wie vor zu Diskussionen, was nach der jahrelangen Konfrontation auch nicht weiter verwundern kann; aber nicht jeder einzelne Schritt steht jetzt zur Debatte. Gleichzeitig entsteht ein anderer Effekt: Die bislang allein auf ethnische Forderungen konzentrierten albanischen Parteien stehen durch diese Festlegung des Klassenziels vor einem Ideenvakuum und müssen sich neue Ziele – im nicht-ethnischen Bereich – suchen. Längerfristig betrachtet könnte das den Beginn einer allmählichen Deethnisierung der Politik, oder zumindest der Parteien, darstellen.

Die Einrichtung eines Power-Sharing-Systems nach der Krise zeichnet ein wechselhaftes Bild. Tatsächlich stellt zunächst einmal die weitgehende Formalisierung einer umfangreichen konsensualen Entscheidungsfindung eine grundlegende Änderung des makedonischen politischen Systems dar. Dies fällt umso mehr ins Auge, als die Konfliktregelungsmechanismen vor der Krise nicht wirklich als Power-Sharing zu bezeichnen waren: Die gemischtethnische Große Koalition war zugleich Schalthebel und Arena des Minderheitenschutzes, weswegen andere typische Power-Sharing Mechanismen gerade nicht eingeführt wurden. Die Einbeziehung albanischer Parteien in die Regierung wurde *anstelle* solcher Regelungen praktiziert, nicht im allgemeinen Umfeld dieser. Dennoch lässt sich auf den zweiten Blick erkennen, dass die zu Grunde liegenden Strategien des Konfliktmanagements durch den Minderheitenschutz nach 2001 nicht wesentlich geändert wurden. Das langfristige Ziel bleibt in ei-

ner Integration aller Staatsbürger in die politische Gemeinschaft Makedoniens verankert. Doch wie gestaltet es sich jetzt aus?

Das OFA hat alle klassischen Merkmale eines Power-Sharing eingeführt: segmentale Autonomie, proportionale Repräsentation, ein Minderheiten veto und schließlich – wenn auch als einzige Institution nicht formalisiert – die Große Koalition. Doch diese typisch konsozialistischen Einrichtungen sind in einer enorm integrativistischen Art und Weise konstruiert und umgesetzt worden. Den makedonischen Ängsten vor einer albanischen Sezession wurde durch den Verzicht auf territoriale Lösungen ethnischer Fragen begegnet, gleichzeitig ist die Dezentralisierung den albanischen Autonomieforderungen entgegengekommen. Das Minderheiten veto wurde stark restriktiv ausgelegt, um die Möglichkeit einer dauerhaften Blockade des politischen Entscheidungsprozesses zu verringern.

Nach den Vereinbarungen im OFA hätten auch die staatlichen Institutionen noch weiter deethnisiert werden müssen: Eine rein staatsbürgerliche Verfassung hätte alle Individuen gleichgesetzt und den Bezug auf ethnische Gruppen möglichst vermieden. Doch hierin lag schon eine Art Konstruktionsfehler. Einerseits sollte der ethnonationale Bezug formal außer Acht gelassen werden, andererseits widersprachen die weiteren Institutionen diesem Versuch. Wenn tatsächlich alle Bürger vor dem Gesetz gleich sind, dann ist eine Beschäftigung nach proportionalen Rechenpielen unnötig. Die institutionalisierte Vetomöglichkeit schützt zwar die Minderheiten vor einer ungewollten Dominierung, legt ihnen aber zugleich *als Gruppe* ein starkes Instrument in die Hand, auf die Mehrheit – und in vorliegendem Falle auch auf die übrigen Minderheiten – Einfluss zu nehmen.

Der Prozess der Implementierung hat diese inneren Widersprüche weiter offenbart. Wie in der Phase vor 2001 scheiterte der Versuch der formalen Deethnisierung des Staatswesens. Doch diesmal nicht an albanischen Widerständen, sondern an makedonischen. Sprachregelungen, proportionale Beschäftigung und das Vetoinstrument hatten de facto den Status der albanischen Gruppe angehoben – zulasten der Stellung der ethnischen Makedonen. So zeigten sich diese auch nicht bereit, auch noch ihre Identität ‚symbolisch‘ herzugeben. Doch erwies sich hier die ethnisch albanische Gegenseite kompromissbereit. Mit einem kleinen Schritt in Richtung Reethnisierung der Verfassung konnten ethnisch makedonische Befürchtungen beruhigt werden. Die ausgewählten Schutzmechanismen hatten indes die gesteigerte Bedeutung von ethnischer Identität im Gesamtsystem bereits angekündigt. Der gegenwärtige Erfolg des Versuches, die integrative Kraft ethnisch blinder Institutionen mit der Schutzfunktion von Gruppenzugehörigkeit des Einzelnen zu verbinden, ist dennoch (vielleicht vorerst?) nicht von der Hand zu weisen. Während der Implementierungsphase rückten die verschiedenethnischen Koalitionspartner enger zusammen als je zuvor und legten eine enorme Kompromissbereitschaft an den Tag. Mag sein, dass dies vor allem auf den hohen Einfluss der Internationalen Gemeinschaft (allen voran der EU und der NATO) zurückzuführen ist.

Aber gerade der Dezentralisierungsprozess hat gezeigt, dass zunächst auch ohne direkte äußere Einmischung mit Hochdruck an einer Einigung gearbeitet wird.

Insofern ist es schwer, das angewandte institutionelle Design von Grund an zu kritisieren. Tatsächlich scheinen die nach Abwandlungen eingesetzten Institutionen in der kurzen Dauer ihres Bestehens einen positiven Einfluss auszuüben. Der Statuskonflikt scheint formal geklärt, die Bedrohungsvorstellungen der Makedonen etwas eingeschränkt.

Doch grundlegende Probleme, die sich im Krisen- und Konfliktmanagement vor 2001 gezeigt haben, sind kaum durch die neuen Institutionen beeinflusst worden. Die kurzfristig orientierte, fast tagesaktuelle Beschäftigung mit potenziellen Krisen hat zwar wie vor 2001 bewiesen, dass sie durchaus in der Lage ist Entscheidungen zu generieren, deren Auswirkung auch dauerhaft zu spüren sein werden (Dezentralisierung). Gleichzeitig zeigt sich aber die Schwäche einer wenn nicht erzwungenen, so doch unliebsamen Partnerschaft. Die Beständigkeit der Zusammenarbeit makedonischer und albanischer Politiker steht und fällt wie zuvor mit der Chance, die Macht zu erlangen. So kann sich kaum eine gesellschaftliche ‚Vision‘ der gemeinsamen strategischen Interessen zwischen Albanern und Makedonen etablieren. Ob sich dabei auf Elitenebene das *ethnic outbidding* grundlegend verringert hat, ist schwer zu messen. Noch schwieriger ist es, die Rolle der neuen Institutionen innerhalb eines solchen möglichen Effektes auszuloten.

Die Krise von 2001 hat endgültig gezeigt, welchen Status der Ethnokonflikt in der Politik Makedoniens innehat. Die Dezentralisierung wird wenig Einfluss darauf haben, dass ethnische Fragen noch immer an oberster Stelle geklärt werden. Als Anzeichen dafür kann der Prozess der Dezentralisierung selbst gelten. Er wurde sorgsam ausgehandelt und dann von oben ‚verschrieben‘. Am eigentlichen Sinn der Dezentralisierung mag das vorbeigehen, lässt aber die künftige Konfliktbearbeitung bereits erahnen.

So gesehen hat das Power-Sharing-Abkommen sein Ziel eigentlich nicht erreicht. Der erste Schritt der (erneuten) Elitenakkomodation mag zwar kurz nach der Krise als großer Erfolg gefeiert worden sein, zeugt aber lediglich von der Beibehaltung alter Muster mit ihren Stärken und Schwächen. Der zweite Schritt, nämlich dass sich die Übereinkunft der Eliten auf die gesellschaftliche Ebene (positiv) auswirkt, konnte noch nicht beobachtet werden. Im Gegenteil: Die DUI hat eindrucksvoll bewiesen, dass auch vier Jahre konstruktiver Regierungsarbeit keine grundlegende Auswirkung auf das eigene Verhalten hat. Die vorhandenen Institutionen werden noch viele Jahre brauchen, tatsächlichen Einfluss nicht nur auf das kurzfristige Verhalten der Akteure auszuüben, sondern auch auf ihre fundamentale Einstellung zum System. Aber das Problem lag nicht allein in der *Wahl* der Institutionen. Der wirtschaftliche Kollaps und die enorme persönliche Unsicherheit während der gesamten Transformationsphase haben die Lösungskapazität und Autorität von Institutionen *an sich* untergraben. Die Wirtschaft rangiert in den Köpfen der Bevölkerung nicht umsonst immer wieder an oberster Stelle. In

Zeiten hoher Armut und Arbeitslosigkeit sind die Menschen von der Performance des Staates enttäuscht. Eine grundlegende Konfliktbearbeitung müsste daher schon hier einsetzen. Nur mit wachsendem Wohlstand und wachsender Sicherheit kann der Staat das Vertrauen der Bürger zurückgewinnen. Insofern ist schon Wirtschaftspolitik in Makedonien die erste Form der Konfliktprävention.

Zudem kann man die Ergebnisse einer institutioneller Regelungen nicht immer ins Detail vorausplanen. Hatte die Große Koalition vor 2001 für eine Beruhigung der ehemals Oppositionellen gesorgt, so ist sie nach den Wahlen 2006 zum Stein des Anstoßes geworden. Selbst die noch so selbstverständliche Tradition wird oftmals völlig unterschiedlich interpretiert, was sich aber erst offenbart, wenn grundlegende Entscheidungen anstehen. Vorher ungekannte Überlegungen über die gleichzeitige Aufnahme von beiden großen albanischen Parteien in die Regierung – oder aber nur der größten – können nicht nur über die Zukunft der Regierung entscheiden, sondern über die weitere Art der Konfliktaustragung allgemein. Gleichzeitig stößt eine institutionelle Konfliktlösung auch an ihre natürlichen Grenzen. Zum einen können noch so sorgsam ausgewählte Institutionen kaum verhindern, dass Entscheidungsträger wenig von ihren Überlegungen an die Öffentlichkeit lassen – und damit die Legitimität der Entscheidungen angreifbar machen. Und schließlich hat eine institutionelle Regelung wenig Chancen, wenn es um die grundlegenden Einstellungen breiter Bevölkerungsschichten geht. Die enorme Distanz der Mitglieder beider Gruppen ist durch Institutionen – also ‚von oben‘ – nur schwer zu überwinden; denn gegenseitige Sympathie lässt sich nicht einfach verordnen, sondern steht als Ergebnis eines langfristigen Entwicklungsprozesses. Insofern mag zwar das Klassenziel der Implementierung des Abkommens so gut wie erreicht sein – das aber ist nur ein Schritt in Richtung eines erfolgreichen Abschlusses.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Sekundärliteratur

- Ackermann, Alice 1999: Making Peace Prevail. Preventing Violent Conflict in Macedonia, Syracuse.
- Adamson, Kevin/Jović, Kevin 2004: The Macedonian-Albanian Political Frontier: The Rearticulation of Post-Yugoslav Political Identities, in: Nations and Nationalism, 10: 3, 293-311.
- Aklaev, Airat R. 1999: Democratization and Ethnic Peace. Patterns of Ethnopolitical Crisis Management in Post-Soviet Settings, Aldershot u.a.
- Allain, Marie-Françoise et al. (Hrsg.) 1997: L'Ex-Yougoslavie en Europe. De la Faillite des Démocraties au Processus de Paix, Paris.
- Austin, Alex/Fischer, Martina/Ropers, Norbert (Hrsg.) 2004: Transforming Ethnopolitical Conflict, The Berghof Handbook, Wiesbaden.
- Balalovska, Kristina/Silj, Alessandro/Zucconi, Mario 2002: Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia, Ethnobarometer Working Paper Series, Rom.
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.) 2002: Vom Baltikum zum Schwarzen Meer. Transformation im östlichen Europa, München.
- Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen.
- Belamaric, Biljana 2003: Attempting to Resolve an Ethnic Conflict: The Language of the 2001 Macedonian Constitution, in: Southeast European Politics, 4: 1, 25-40.
- Bieber, Florian 1999: Consociationalism – Prerequisite or Hurdle for Democratisation in Bosnia? The Case of Belgium as a Possible Example, in: South-East Europe Review for Labor and Social Affairs, 2: 3, 79-94.
- Bieber, Florian 2003: Internationale Minderheitenpolitik im westlichen Balkan, in: Südosteuropa Mitteilungen, 43: 6, 32-43.
- Bieber, Florian 2004: Power Sharing as Ethnic Representation in Postconflict Societies: The Cases of Bosnia, Macedonia, and Kosovo, in: Alina Mungiu-Pippidi/ Ivan Krastev: Nationalism after Communism. Lessons Learned, Budapest/New York, 229-246.
- Bieber, Florian 2005: Partial Implementation, Partial Success: The Case of Macedonia, in: O'Flynn, Ian/Russell, David (Hrsg.): New Challenges to Power Sharing. Institutional and Social Reform in Divided Societies, London, 143-155.
- Božilova, Rumjana 2002: Makedonien: Von einem einheitlichen Staat zur Föderation mit Unklarheiten...? Hat dieser Prozeß historische Wurzeln?, in: Études Balkaniques, 4, 3-12.
- Brubaker, Rogers 2004: Ethnicity Without Groups, in: Wimmer, Andreas/Goldstone, Richard J./Horowitz, Donald L. u.a. (Hrsg.): Facing Ethnic Conflicts. Towards a New Realism, Lanham, 34-52.
- Brunnbauer, Ulf 2001: Historischer Kompromiß oder Bürgerkrieg? Makedonien sucht Antworten auf den albanischen Extremismus, in: Südosteuropa, 50: 4-6, 159-189.
- Brunnbauer, Ulf 2002: The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Re sentiments (= Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 1).
- Brunner, Georg 2001: Autonomiekonzepte zum Minderheitenschutz – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Manssen, Gerrit/Banaszak, Bogusław (Hrsg.): Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a.M. u.a., 29-63.
- Brunner, Georg/Küpper, Herbert 2002: European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance, in: Gál, Kinga (Hrsg.): Minority Governance in Europe, Budapest, 11-36.
- Brusis, Martin/Janning, Josef 1999: 'Verhinderte Nationen.' Über den Umgang mit ethnischen Minderheiten, in: Internationale Politik, 54: 9, 1-20.
- Bunce, Valerie 2004: Is Ethnofederalism the Solution or the Problem?, in: Mungiu-Pippidi, Alina/Krastev, Ivan (Hrsg.): Nationalism after Communism. Lessons Learned, Budapest/New York, 179-197.
- Byman, Daniel L. 2002: Keeping the Peace. Lasting Solutions to Ethnic Conflict, Baltimore/London.

- Caca, Gjorgji 1999: Status and Rights of Nationalities in the Republic of Macedonia, in: Petifer, James (Hrsg.): *The New Macedonian Question*, Basingstoke/London/New York, 148-164.
- Daftary, Farimah 2001: Conflict Resolution in FYR Macedonia: Power-sharing or the 'Civic Approach?', in: *Helsinki Monitor*, 4, 291-312.
- Daskalovski, Zhidas 2002: Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia (= *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1).
- Daskalovski, Zhidas 2005: Minorities in Nation-building Processes – a View from Theories of Egalitarian Liberalism, Skopje.
- Dimitrijević, Nenad/Kovacs, Petra (Hrsg.) 2004: *Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multiethnic Communities in the Former Yugoslavia*, Budapest.
- Dimitrova, Kamelia R. 2004: Municipal Decisions on the Border of Collapse: Macedonian Decentralisation and the Challenges of Post-Ohrid Democracy, in: *Southeast European Politics*, 5: 2-3, 172-186.
- Eicher, Joachim 1998: *Konfliktlösungsstrategien in multiethnischen Staaten. Das Beispiel Kroatien* (= *Wirtschaft und Gesellschaft in Südosteuropa* Band 14, herausgegeben von Werner Gumpel), München.
- Fondacija Institut otvoreno opštество – Makedonija (Hrsg.) 2005: *Makedonija po Ramkovniot Dogovor* [Makedonien nach dem Rahmenabkommen], Skopje.
- Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.) 2004: *Prevenција na konflikti. Od ideja kon kultura za prevenција na konflikti vo Makedonija* [Konfliktprävention. Von der Idee zu einer Kultur der Konfliktprävention in Makedonien], Skopje.
- Gaber, Natasha/Joveska, Aneta 2004: Transformation in the Macedonian Political System and the Inclusion of Ethnic Groups, in: *South-East Europe Review*, 1, 87-98.
- Gaber-Damjanovska, Natasha/Jovevska, Aneta 2001: *Barometer: Political Parties in the Republic of Macedonia*, (= *Institute for Sociological, Political and Juridical Research*, Issue N. 1), Skopje.
- Gaber-Damjanovska, Natasha/Jovevska, Aneta 2004: *Barometer: Political and Parties Development in the Republic of Macedonia* (= *Institute for Sociological, Political and Juridical Research*, Issue N. 11), Skopje.
- Gál, Kinga (Hrsg.) 2002: *Minority Governance in Europe*, Budapest.
- Glenny, Misha 1995: The Macedonian Question. Still No Answers, in: *Social Research*, 62, 143-160.
- Gligorov, Kiro 1995: Macedonian Model of Peace and Security in the Balkans, in: *Balkan Forum*, 3: 3, 5-14.
- Griffiths, Ann L. (Hrsg.) 1999: *Ethnicity and Conflict in the Former Yugoslavia*, Halifax.
- Gurr, Ted R. 1993: *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington.
- Gurr, Ted R. 2000: *Peoples Versus States. Minorities at Risk in the New Century*, Washington.
- Harty, Siobhan 1999: Restoring Order: Ethnic Conflict and the Institutional Conditions for Peace, in: Griffiths, Ann L. (Hrsg.): *Ethnicity and Conflict in the Former Yugoslavia*, Halifax, 137-166.
- Hatschikjan, Magarditsch 2001: Reparierte Nationen, separierte Gesellschaften, in: *Südosteuropa*, 51: 3, 316-330.
- Heintze, Hans-Joachim 2002: EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte, in: *Osteuropa*, 52: 5, 598-605.
- Hensell, Stephan 2002: *Modernisierung und Gewalt in Mazedonien. Zur politischen Ökonomie eines Balkankrieges* (= *Universität Hamburg – IPW Arbeitspapier* 5), Hamburg.
- Hippler, Jochen (Hrsg.) 2004: *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn.
- Horowitz, Donald L. 1985: *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley/Los Angeles/London.
- Hristova, Lidija 2001: Political Stability in Ethnically Divided Societies: Factors of Influence on Politicisation of Ethnic Divisions, in: Pascaru, Ana (Hrsg.): *Confidence Building Measures*

- and Conflict Regulating Strategies in Divided Societies: Macedonia and Moldova, Chişinău, 60-64.
- International Crisis Group (ICG) 2002: Macedonia's Public Secret. How Corruption Drags the Country Down (= Europe Report No. 133), Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (ICG) 2003: Macedonia: No Room For Complacency (= Europe Report No. 149), Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (ICG) 2004: Pan-Albanianism: How Big A Threat to Balkan Security? (= Europe Report No. 153), Tirana/Brussels.
- Isemi, Bashkim 1997: Les Albanais en Macédoine entre Coexistence et Conflit, in: Allain, Marie-Françoise et al. (Hrsg.): L'Ex-Yougoslavie en Europe. De la Faillite des Démocraties au Processus de Paix, Paris, 231-248.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) 2004: Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen.
- Jesse, Neal G./Williams, Kristen P. 2005: Identity and Institutions. Conflict Reduction in Divided Societies, New York.
- Jovevska, Aneta/Graber, Natasha 2003: Minorities in Political Life in the Republic of Macedonia, in: Robotin, Monica/Salat, Levente (Hrsg.): A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe, Budapest, 41-62.
- Keiichi, Kubo 2004: Democratization and Inter-Ethnic Relations in Multiethnic Countries: A Comparative Analysis of Croatia and Macedonia, in: Acta Slavica Iaponica, 21, 181-201.
- Kelleher, Shane 2005: Minority Veto Rights in Power Sharing Systems: Lessons from Macedonia, Northern Ireland and Belgium, in: Adalah's Newsletter, 13, 1-8.
- Kiselinovski, Stojan/Stavovi-Kavka, Irena 2004: Malignostvata na Balkanot, XX. vek) [Die Minderheiten auf dem Balkan, XX. Jhd.], Skopje.
- Kook, Rebecca 2000: Towards the Rehabilitation of 'Nation-Building' and the Reconstruction of Nations, in: Shlomo, Ben-Ami/Peled, Yoav/Spektorowski, Alberto (Hrsg.): Ethnic Challenges to the Modern Nation State, Basingstoke, 42-64.
- Kymlicka, Will 2000: Modernity and National Identity, in: Shlomo, Ben-Ami/Peled, Yoav/Spektorowski, Alberto (Hrsg.): Ethnic Challenges to the Modern Nation State, Basingstoke, 11-41.
- Lijphart, Arend 1977: Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven/London.
- Manssen, Gerrit/Banaszak, Bogusław (Hrsg.) 2001: Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a.M. u.a.
- Marko, Joseph 1996: Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten. Slowenien, Kroatien und Mazedonien sowie die Bundesrepublik Jugoslawien mit Serbien und Montenegro, (= Minderheitenschutz im östlichen Europa – Dokumentation und Analyse, Herausgegeben vom Institut für Ostrecht der Universität zu Köln in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen unter der wissenschaftlichen Leitung von Georg Brunner, Band 5), Bonn.
- McGarry, John/O'Leary, Brendan 2006a: Consociational Theory. Northern Ireland's Conflict and its Agreement. Part I: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland, in: Government and Opposition, 41: 1, 43-63.
- McGarry, John/O'Leary, Brendan 2006b: Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement 2. What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland, in: Government and Opposition, 41: 2, 249-277.
- Milčin, Vladimir 2003: Sprotistaveni gledišta. Studija za tolkuvanjata što prevladuvaat među albanskata i makedonskata zaednica vo vrska so konfliktot vo Makedonija [Entgegen gesetzte Meinungen. Studie über die Ansichten, die über den Konflikt in Makedonien bei der albanischen und makedonischen Gemeinschaft herrschen], (= Norwegian Helsinki Committee Report 1/2003), Skopje.
- Milosavljevski, Slavko/Tomovski, Mirče 1997: Albancite vo Republika Makedonija 1945-1995. Legislativa, politička dokumentacija, statistika [Die Albaner in Makedonien 1945-1995. Legislative, politische Dokumentation, Statistik], Skopje.
- Minority Rights Group International (Hrsg.) 1994: The Southern Balkans, London.
- Müller, Kurt (Hrsg.) 1993b: Minderheiten im Konflikt. Fakten, Erfahrungen, Lösungskonzepte, Zürich.

- Müller, Kurt 1993a: Voraussetzungen und Möglichkeiten eines friedlichen Ausgleichs, in: Müller, Kurt (Hrsg.): Minderheiten im Konflikt. Fakten, Erfahrungen, Lösungskonzepte, Zürich, 166-177.
- Mungiu-Pippidi, Alina/Krastev, Ivan (Hrsg.) 2004: Nationalism after Communism. Lessons Learned, Budapest/New York.
- Nacev, Zoran 2004: Decentralizacija i depolitizacija kako normi za prevencija od konflikti vo Makedonija [Dezentralisierung und Depolitisierung als Normen der Konfliktprävention in Makedonien], in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Prevencija na konflikti. Od ideja kon kultura za prevencija na konflikti vo Makedonija [Konfliktprävention. Von der Idee zu einer Kultur der Konfliktprävention in Makedonien], Skopje, 145-154.
- Neofotistos, Vasiliki P. 2004: Beyond Stereotypes: Violence and the Porousness of Ethnic Boundaries in the Republic of Macedonia, in: History and Anthropology, 15: 1, 47-67.
- Offe, Claus 1996: 'Homogenität' im demokratischen Verfassungsstaat – Sind politische Gruppenrechte eine adäquate Antwort auf Identitätskonflikte?, in: Peripherie, 64, 26-64.
- Offe, Claus 2001: Political Liberalism, Group Rights and the Politics of Fear and Trust, in: Studies in East European Thought, 53: 3, 167-182.
- O'Flynn, Ian/Russell, David (Hrsg.) 2005: New Challenges to Power Sharing. Institutional and Social Reform in Divided Societies, London.
- Ortakovski, Vladimir T. 2001: Interethnic Relations and Minorities in the Republic of Macedonia, in: Southeast European Politics, 2: 1, 24-45.
- Osang, Cosima 2005: Möglichkeiten und Grenzen der Krisenpräventionspolitik der EU in Mazedonien, (= Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 40), München.
- Oschlies, Wolf 2004: Makedonien 2001-2004: Kriegstagebuch aus einem friedlichen Land, Berlin.
- Pascaru, Ana (Hrsg.) 2001: Confidence Building Measures and Conflict Regulating Strategies in Divided Societies: Macedonia and Moldova, Chişinău.
- Peled, Yoav/Brunner, Jose 2000: Culture is Not Enough: a Democratic Critique of Liberal Multiculturalism, in: Shlomo, Ben-Ami/Peled, Yoav/Spektorowski, Alberto (Hrsg.): Ethnic Challenges to the Modern Nation State, Basingstoke, 65-92.
- Project on Ethnic Relations (PER) 2003: Macedonia's Interethnic Coalition: The First Year, Princeton.
- Project on Ethnic Relations (PER) 2004a: Macedonia: The Next Stage, Princeton.
- Project on Ethnic Relations (PER) 2004b: Macedonia's Interethnic Coalition: Solidifying Gains, Princeton.
- Petruševska, Tatjana 2005: Ostvaruvanje na pravata na etničkite zaednici vo Republika Makedonija [Realisierung der Rechte der ethnischen Gemeinschaften in der Republik Makedonien], Skopje.
- Pettifer, James (Hrsg.) 1999: The New Macedonian Question, Basingstoke/London/New York.
- Pettifer, James 1999: The Albanians in Western Macedonia after FYROM Independence, in: Pettifer, James (Hrsg.): The New Macedonian Question, Basingstoke/London/New York, 137-147.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna 2004: Demokratisierung und Nation-Building in "geteilten Gesellschaften", in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, Bonn, 49-68.
- Poulton, Hugh 1994: The Albanians of Macedonia, in: Minority Rights Group International (Hrsg.): The Southern Balkans, London, 25-31.
- Rabie, Mohamed 1994: Conflict Resolution and Ethnicity, Westport/London.
- Ramet, Sabrina P. 1997: Whose Democracy? Nationalism, Religion, and the Doctrine of Collective Rights in Post-1989 Eastern Europe, Lanham u.a.
- Ratner, Steven R. 2000: Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: International Law and Politics, 32, 591-698.
- Reilly, Benjamin 2001: Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management, Cambridge.

- Reimann, Cordula 2004: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation, in: Austin, Alex/Fischer, Martina/Ropers, Norbert (Hrsg.): Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook, Wiesbaden, 41-66.
- Rittstieg, Helmut 1996: Minderheitenrechte oder Menschenrechte?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 41: 8, 993-1004.
- Robotin, Monica 2003: A Comparative Approach to Minority Participation in Government, in: Robotin, Monica/Salat, Levente (Hrsg.): A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe, Budapest, 155-169.
- Robotin, Monica/Salat, Levente (Hrsg.) 2003: A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe, Budapest.
- Rosùlek, Pøemysl 2001: Albanians in the Republic of Macedonia (1991-2001). Could the Attempt to Create a Multiethnic Society Succeed?, in: Perspectives, 17, 43-56.
- Rothschild, Joseph 1981: Ethnopolitics. A Conceptual Framework, New York.
- Salzborn, Samuel 2002: Individuelle und kollektive Minderheitenrechte im Widerstreit. Theoretische Randnotizen zur Kontroverse zwischen Sabine Riedel und Georg Brunner, in: Osteuropa, 52: 5, 606-611.
- Scherrer, Christian P. 1999: Structural Prevention of Ethnic Violence. Regulating Conflict Through Autonomy, National Policies, and Self-Governance (= Ethnic Conflict Research Project study 23), Moers.
- Schmidt, Fabian 1995: From National Consensus to Pluralism, in: Transition, 29, 26-30.
- Schmidt, Fabian 2002: Mazedonien, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.): Vom Baltikum zum Schwarzen Meer. Transformation im östlichen Europa, München, 271-286.
- Schmidt-Neke, Michael 1999: Makedoniens Albaner. Konfliktpotential oder Stabilisierungsfaktor?, in: Südosteuropa, 48: 3, 191-212.
- Schneckener, Ulrich 2002: Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa, Frankfurt a. M.
- Schneckener, Ulrich/Senghaas, Dieter 1997: Auf der Suche nach friedlicher Koexistenz. Modelle zur Bearbeitung ethno-nationaler Konflikte in Europa (= Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Arbeitspapier Nr. 8, Universität Bremen), Universität Bremen, Bremen.
- Schrammeyer, Klaus 2005: Makedonien: Das neue Gesetz über die territoriale Organisation und das Referendum vom 7. November 2004, in: Südosteuropa Mitteilungen, 45: 1, 12-24.
- Shlomo, Ben-Ami/Peled, Yoav/Spektorowski, Alberto (Hrsg.) 2000: Ethnic Challenges to the Modern Nation State, Basingstoke.
- Siedschlag, Alexander 2000: Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation. Leitideen, Politische Institutionalisierung und europäische Praxisfälle, Opladen.
- Sisk, Timothy D. 1996: Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts, Washington.
- Škarić, Svetomir 2002: Pravoto, silata i mirot – Makedonija i Kosovo. [Recht, Macht und Frieden – Kosovo und Makedonien], Skopje.
- Škarić, Svetomir, with a Contribution by Hossein Shahla 2005: Democratic Elections in Macedonia, 1990-2002, Berlin.
- Sundhaussen, Holm 2003: Staatsbildung und ethnisch-nationale Gegensätze in Südosteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10-11, 3-9.
- Treneska, Renata 2004: Multiethnic Coexistence in the Republic of Macedonia Before and After the Conflict of 2001, in: Dimitrijević, Nenad/Kovacs, Petra (Hrsg.): Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multiethnic Communities in the Former Yugoslavia, Budapest, 217-235.
- Troebst, Stefan 1992: Makedonische Antworten auf die ‚Makedonische Frage‘ 1944-1992: Nationalismus, Republikgründung, Nation-Building, in: Südosteuropa, 41: 7-8, 423-442.
- Troebst, Stefan 1999: Kommunizierende Röhren: Makedonien. Die Albanische Frage und der Kosovo-Konflikt, in: Südosteuropa Mitteilungen, 39: 3, 215-230.
- Troebst, Stefan 2000: Die Albanische Frage – Entwicklungsszenarien und Steuerungsinstrumente, in: Südosteuropa Mitteilungen, 40: 2, 124-137.

- United Nations Development Program (UNDP) 2006: Early Warning Report Macedonia, June 2006, Skopje
- United Nations Development Program (UNDP) 2003: Early Warning Report Macedonia, June 2003, Skopje
- United Nations Development Program (UNDP) 2004a: Early Warning Report Macedonia, November 2004, Skopje
- United Nations Development Program (UNDP) 2004b: National Human Development Report 2004, FYR Macedonia. Decentralization for Human Development, Skopje
- United Nations Development Program (UNDP) 2005: Early Warning Report Macedonia, June 2005, Skopje
- Weller, Marc/Wolff, Stefan (Hrsg.) 2005b: *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, Abingdon/New York.
- Weller, Marc/Wolff, Stefan 2005a: *Recent Trends in Autonomy and State Construction*, in: Weller, Marc/Wolff, Stefan (Hrsg.): *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, Abingdon/New York, 262-270.
- Willemsen, Heinz 2001: *Republik Makedonien. Innenpolitische Konflikte und Gefährdungen eines jungen Staates in einer instabilen Region (= Stiftung Wissenschaft und Politik Studie S 6)*, Berlin.
- Willemsen, Heinz 2004: *Das politische System Makedoniens*, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen, 769-804.
- Willemsen, Heinz 2006: *Former Yugoslav Republic of Macedonia: Persisting Structural Constraints to Democratic Consolidation*, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 6: 1, 83-101.
- Wimmer, Andreas/Goldstone, Richard J./Horowitz, Donald L. u.a. (Hrsg.) 2004: *Facing Ethnic Conflicts. Towards a New Realism*, Lanham.
- Wolff, Stefan/Weller, Marc 2005: *Self-Determination and Autonomy. A Conceptual Introduction*, in: Weller, Marc/Wolff, Stefan (Hrsg.): *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, Abingdon/New York, 1-25.

Zeitungsartikel

- Bedžeti, Abdulmenaf: *Albancite – najbrojna 'dogovorna zaednica'* [Die Albaner – zahlenstärkste 'vereinbarte Gemeinschaft'], in: *Utrinski Vesnik*, 15.04.2006.
- Dnevnik: *Albancite vo Makedonija idninata ja gledaat vo 'Golema Albanija'* [Die Albaner in Makedonien sehen ihre Zukunft in 'Großalbanien'], 11.06.2002.
- Dnevnik: *Ali Ahmeti ja osvojuva i istočna Makedonija?! [Ali Ahmeti erobert auch Ostmakedonien?!]*, 23.11.2002.
- Dnevnik: *Do 2007 ARM kje ima 236 oficeri-Albanci [Bis 2007 wird die ARM 236 albanische Offiziere haben]*, 13.01.2006.
- Dnevnik: *DPA i DUI požarnikari vo Kondovo [DPA und DUI als Feuerwehrmänner in Kondovo]*, 18.12.2004.
- Dnevnik: *DPA se vrakja vo Sobranje [DPA kehrt ins Parlament zurück]*, 20.01.2006.
- Dnevnik: *DUI go saka Badenter samo za Albancite [DUI will Badinter (-Regelungen) nur für Albaner]*, 17.01.2006.
- Dnevnik: *Kazni za direktorite što ne vработуваат ramkovno [Strafen für die Direktoren, die nicht nach dem Rahmenabkommen einstellen]*, 14.03.2006.
- Dnevnik: *Koj bara mnogu može da ostane bez ništo [Wer zuviel verlangt, kann alles verlieren]*, 27.12.2005.
- Dnevnik: *Mnozinskiot model gi skara vmrovcite [Das Modell der Mehrheitswahl spaltet die VMROler]*, 19.01.2006.
- Dnevnik: *Od Ustavot ne proizleguva dvojazičnost [Aus der Verfassung geht keine Zweisprachigkeit hervor]*, 11.03.2006.

- Dnevnik: Ramkovni vrabotuvanja vo carinata [Rahmenbeschäftigungen beim Zoll], 26.08.2006.
- Dnevnik: Se vodat kampanji pod strav i zakani [Es werden Angst- und Drohkampagnen geführt], 04.10.2005.
- Georgievski, Ljubčo: Tezi za opstanok na makedonskata nacija i država [Thesen für das Bestehen der makedonsichen Nation und des makedonischen Staates], in: Dnevnik, 18.04.2003.
- Kiselinovski-Status, Stojan: Malcinstvo i jazyk [Minderhiet und Sprache], in: Dnevnik, 28.07.2001.
- Kokalanov, Sašo: Ali Ahmeti mu se zakani na Gruevski so nova vojna [Ali Ahmeti droht Gruevski mit neuem Krieg], in: Dnevnik, 28.08.2006.
- Mehmeti, Kim: Sto albanski čekori nanazad [Hundert albanische Schritte zurück], in: Vreme, 16.07.2006.
- Nova Makedonija: Džaferi: Da nemaše vojna, Albancite kje imaa pogolemi prava [Wenn es keinen Krieg gegeben hätte, hätten die Albaner mehr Rechte], 22.11.2005.
- Simovska, Emilija: Obrazovanieto – glaven instrument za podbucnuvanje na megjuetničkata netolerancija [Die Bildung – Hauptinstrument zur Anstachelung der zwischenethnischen Intoleranz], in: Vest, 19.04.2003.
- Trajkovska, Mariela: Koga ustavot veli edno, a tradicijata sosema drugo [Wenn die Verfassung das eine sagt, aber die Tradition etwas völlig anderes], in: Dnevnik, 20.03.2006.
- Tupurkovski, Vasil: Makedonija odi kon federalizacija [Makedonien schreitet in Richtung Föderalisierung], in: Dnevnik, 20.12.2003.
- Vreme: Ramkoven dogovor i za neboto [Rahmenabkommen selbst für den Himmel], 06.06.2006.

Internetquellen

- Calic, Marie-Janine 2002: Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Makedonien.
URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01933.pdf> [Stand: 23.07.2006].
- Center for Documentation and Information on Minorities in Europe – Southeast Europe (CEDIME-SE) 2002: Minorities in Southeast Europe: Albanians of Macedonia. URL: <http://www.greekhelsinki.gr/pdf/cedime-se-macedonia-albanians.doc> [Stand 12.08.2006].
- Forkel, Linda 2006: Mazedonien ein Jahr nach Beginn der Dezentralisierung. Die Lage in drei Gemeinden der Hauptstadt Skopje.
URL: http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_8527_1.pdf [Stand 15.08.2006].
- Helsinki Komitee for Human Rights of the Republic of Macedonia 2004: Decentralization and Sustainable Development.
URL: http://www.mhc.org.mk/eng/a_analizi/a_20041014.htm [Stand 28.04.2006].
- Helsinki Komitee for Human Rights of the Republic of Macedonia 2005: Analysis of the Annual Report of the Ombudsman of the Republic of Macedonia for 2004.
URL: http://www.mhc.org.mk/eng/a_analizi/a_052005_naroden_pravobranitel.htm [Stand 31.07.2006].
- Hristova, Lidija 2005: Democratic Consolidation of Divided Societies - The Macedonian Case, in: New Balkan Politics, 9
URL: <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/napis.asp?id=32&lang=English> [Stand 12.08.2006].
- Institute for Regional and International Studies (IRIS) u.a. 2006: The Process of Decentralization in Macedonia: Prospects for Ethnic Conflict Mitigation, Enhanced Representation, Institutional Efficiency and Accountability, Sofia/Skopje.
URL: http://www.iris-bg.org/MACEDONIA_DECENTRALIZATION.FULLREPORT_APPENDIX.pdf [Stand: 13.07.2006].
- Marko, Joseph 2004: The Referendum on Decentralization in Macedonia in 2004: A Litmus Test for Macedonia's Interethnic Relations.

- URL: <http://www.uni-graz.at/suedosteuropa/media/NODE/MarkoMacedonia.pdf> [Stand 15.08.2006].
- Meinert, Sascha 2003: Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt: Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten, München.
URL: http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_regionale_autonomie_Ergebnisse.pdf [Stand: 11.09.2006].
- Norris, Pippa 2005: Do Power-Sharing Institutions Work? Stable Democracy and Good Governance in Divided Societies, Paper for Presentation at the Quality of Government Conference, Göteborg University, 17-19 November 2005, Cambridge.
URL: <http://www.qog.pol.gu.se/conferences/november2005/papers/Norris.pdf> [Stand: 25.09.2006].
- Pratencički Sostav 2006-2010.
URL: http://www.sobranie.mk/mk/default.asp?vidi=pratencički_sostav&MandatID=6 [Stand: 29.08.2006].
- Schrameyer, Klaus 2004: Minderheitenschutz im östlichen Europa: Makedonien.
URL: http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Makedonien/Makedonien_Schrameyer.pdf [Stand: 17.07.2006].
- Škarić, Svetomir 2004: Ohrid Agreement and Minority Communities in Macedonia.
URL: <http://www.fes.org.mk/pdf/SVETOMIR%20SKARIC%20-%20OHRID%20AGREEMENT%20AND%20MINORITY%20COMMUNITIES.pdf> [Stand: 25.09.2006].
- Tanevski, Borjan 2005: The Problem Between the Macedonian and Albanian Ethnic Groups in the Republic of Macedonia and its future, in: New Balkan Politics, 9.
URL: <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/napis.asp?id=36&lang=English> [Stand: 23.09.2006].
- Vankovska, Biljana 2006: The Role of the Ohrid Framework Agreement and the Peace Process in Macedonia.
URL: http://www.transnational.org/forum/meet/2006/Vankovska_Macedonia_Check.pdf [Stand: 15.08.2006].
- Xhaferi, Arben 1998: Challenges to Democracy in Multiethnic States.
URL: http://aacl.com/challenges_to_democracy.htm [Stand: 23.09.2006]
- Xhaferi, Arben 2001: The DPA Non-Paper.
URL: <http://aacl.com/Non-Paper.htm> [Stand: 23.09.2006].

Dokumente der makedonischen Regierung

Ohrid Framework Agreement (OFA)

URL: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/180/FRAMEWORK%20AGREEMENT.pdf> [Stand: 23.09.2006]

Republic of Macedonia, State Statistical Office (2005): Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Macedonia 2002, Final Data, Skopje.

Verfassung der Republik Makedonien.

URL: <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/165/Ustav%20na%20RM.pdf> [Stand: 23.09.2006]

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|---|
| ARM | <i>Armija na Republika Makedonija</i> , Armee der Republik Makedonien |
| DPA | <i>Demokratska Partija na Albancite</i> , Demokratische Partei der Albaner |
| DUI | <i>Demokratska Unija za Integracija</i> , Demokratische Union für Integration |
| MANU | <i>Makedonska Akademija za Nauka i Umetnosti</i> , Makedonische Akademie der Wissenschaft und Künste |
| MOK | <i>Makedonska Pravoslavna Crkva</i> , Makedonisch Orthodoxe Kirche |
| NDP | <i>Nacionalna Demokratska Partija</i> , Nationale Demokratische Partei |
| NGO | Nichtregierungsorganisation |
| OFA | <i>Ohrid Framework Agreement</i> , Ohrider Rahmenvertrag (13.08.2001) |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| PDP | <i>Partija na Demokratski Prosperitet</i> , Partei Demokratischer Prosperität |
| SDSM | <i>Socialdemokratski Sojuz na Makedonija</i> , Sozialdemokratischer Bund Makedoniens |
| UÇK | <i>Ushtria Çlirimtare Kombëtare</i> , Nationale Befreiungsarmee |
| VMRO(-DPMNE) | <i>Vnatrešno-Makedonska Revolucionerna Organizacija (– Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo)</i> , Innermakedonisch Revolutionäre Organisation (– Demokratische Partei der makedonischen nationalen Einheit) |

Die Namensabkürzungen der ethnisch albanischen Parteien wurden aus dem Makedonischen übernommen, da sie so mit der jeweiligen deutschen Übersetzung übereinstimmen und die Verwechslungsgefahr geringer ist als bei den albanischsprachigen Abkürzungen.

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-------|
| Tabelle 1: Zensusdaten von 1991 und 1994 | S. 35 |
| Tabelle 2: Zensusdaten von 2002 | S. 39 |
| Abbildung 1: Prozentsatz der Bevölkerungsgruppen mit Vertrauen in die Armee | S. 79 |
| Abbildung 2: Prozentsatz der Bevölkerungsgruppen, der die proportionale Repräsentation akzeptiert | S. 81 |
| Abbildung 3: Prozentsatz der Bevölkerungsgruppen, der die Dezentralisierung akzeptiert | S. 85 |