

# EIN ZUKUNFTSMODELL FÜR MULTIETHNISCHES ZUSAMMENLEBEN?

## BILANZ NACH ZEHN JAHREN OHRID-RAHMENABKOMMEN IN MAZEDONIEN

*Anja Czymmeck / Kristina Viciska*

Am 8. September 1991 löste sich die Republik Mazedonien friedlich durch ein Verfassungsreferendum von Jugoslawien. Die komplexe Transition des Landes in eine freiheitliche Demokratie erfuhr im Jahr 2001 jedoch einen herben Rückschlag. In einem bewaffneten Konflikt setzten sich Vertreter der albanischen Bevölkerung für eine stärkere Einbindung in Politik und Gesellschaft ein. Der Konflikt wurde mit Hilfe des Ohrid-Rahmenabkommens beigelegt, einem Vertragswerk, das die Rechte der Minderheiten in der Republik Mazedonien sicherstellt. 20 Jahre nach der Staatsgründung und zehn Jahre nach der einschneidenden Zäsur durch das Friedensabkommen ist Zeit für eine Bilanz: Welche Auswirkungen hatten die mit dem Abkommen einhergehenden Verfassungsänderungen?

### DER KONFLIKT, DAS ABKOMMEN UND DAS PARLAMENT

Im Anschluss an die Kosovokrise von 1999 hatte sich im Norden Mazedoniens eine nationale albanische Befreiungsarmee formiert, die ONA (albanisches Akronym). Mit dem Ziel, für die Rechte der albanischen Minderheit einzutreten, die 25 Prozent der Bevölkerung ausmacht, nahm diese im Februar 2001 gewaltsam Dörfer ein und verübte Anschläge auf Zivilisten und Staatsobjekte. Ein bewaffneter Konflikt zwischen Mitgliedern der Befreiungsarmee und den mazedonischen Sicherheitskräften war die Folge, der in der medialen Berichterstattung durch die Verteufelung der jeweiligen Gegenseite zusätzlich geschürt wurde. Während die mazedonische Seite aus Angst vor großalbanischen Plänen die territoriale Integrität infrage stellte, protestierten die



Anja Czymmeck leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung für Mazedonien und Kosovo.



Kristina Viciska hat Politikwissenschaft an der Technischen Universität Braunschweig und dem IEP Toulouse studiert und war von August bis Oktober 2011 im Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Skopje tätig.

albanischen Gruppen mit Gewalt für ein größeres Maß an politischer und gesellschaftlicher Anerkennung und eine stärkere Einbindung in die staatlichen Institutionen unter Beibehaltung der albanischen Sprache.<sup>1</sup> Als Konsequenz aus den kriegerischen Auseinandersetzungen im Kosovo war die internationale Staatengemeinschaft sehr darauf bedacht, die Auseinandersetzungen in Mazedonien schnellstmöglich zu lösen und die Gefahr eines erneuten Bürgerkriegs auf dem Balkan abzuwenden. Bereits im Mai 2001 wurde eine „Regierung der nationalen Einheit“ gegründet, zusammengesetzt aus Vertretern der internationalen Gemeinschaft. Diese nahm Verhandlungen mit den Führungsspitzen der Konfliktparteien auf, die jedoch nur sehr langsam vorankamen. Aufgrund der anhaltenden Auseinandersetzungen zwischen den Bevölkerungsgruppen rief die internationale Gemeinschaft zu gemeinsamen Gesprächsrunden auf. Die Diplomaten François Léotard (Europäische Union) und James Perdue (USA) trieben die Verhandlungen mit den albanischen und mazedonischen Führungsspitzen voran und bereiteten so den Weg für ein Rahmenabkommen, das die Integration der albanischen Minderheit garantieren und dadurch den Frieden für die Bevölkerung sicherstellen sollte.<sup>2</sup> Darin enthalten waren Lösungen für den Zugang zu öffentlichen Ämtern, den Sprachgebrauch, den Status der albanischen Minderheit und die Dezentralisierung sowie ein Vorschlag für eine neue Präambel der Verfassung.<sup>3</sup>

Das Abkommen wurde am 13. August 2001 unterzeichnet. Es stellte einen Kompromissvertrag dar, der der albanischen Bevölkerungsgruppe die eingeforderten Rechte zusprach und als Gegenleistung dafür die sofortige Entwaffnung der Befreiungsarmee forderte, um einen Friedenszustand herzustellen. Mit dem expliziten Ausschluss föderaler und

**Als Ergebnis wochenlanger Diskussionen entstand ein Rahmenabkommen, das die Integration der albanischen Minderheit garantieren und dadurch den Frieden für die Bevölkerung sicherstellen sollte.**

1 | Vgl. Boris Tanevski, „The Problem between the Macedonian and Albanian ethnic groups in the Republic of Macedonia and its future“, *New Balkan Politics*, Bd. 9, 2005, 60-81.

2 | Vgl. Heinz Willemsen, „Das politische System Makedoniens“, Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden, 2010, 967-1005.

3 | Vgl. Kathrin Ahlbrecht, Annegret Bendiek, Reinhard Meyers und Sabine Wagner, *Konfliktregulierung und Friedenssicherung im Internationalen System*, Wiesbaden, 2009.

territorialer Konfliktlösungen wurden die Souveränität und territoriale Integrität Mazedoniens gewahrt.

Bereits am 16. August 2001 legte Präsident Boris Trajkovski dem Parlament die Vorschläge zur Verfassungsänderung vor.<sup>4</sup> Infolgedessen konnte am 27. August 2001 die NATO Operation „Essential Harvest“ eingeleitet werden, um mit der Entwaffnung der albanischen Befreiungsarmee zu beginnen.

Trotz dieser gegenseitigen Zugeständnisse zog sich der Implementierungsprozess aufgrund der Notwendigkeit eines breiten Konsenses zur Verfassungsänderung länger als geplant hin. Die Verabschiedung erforderte eine Zweidrittelmehrheit, d.h. 80 der 120 Stimmen.<sup>5</sup> Auch die zahlreichen Diskussionen im Parlament über die Vertragsinhalte verlängerten den Prozess, und die in dem Abkommen vorgesehene Frist von 45 Tagen konnte nicht eingehalten werden. Die letzten Gesetzesentwürfe des Rahmenabkommens wurden erst im September 2002 vom Parlament verabschiedet und in Gesetze umgewandelt. Die Reaktion des Parlaments kann dennoch als relativ kooperativ angesehen werden, angesichts der Tatsache, dass lediglich die Führungsspitzen die Inhalte beeinflussen konnten und ein parteiinterner Konsens erst *ex post* gefunden werden musste.

**Der Implementierungsprozess zog sich aufgrund der Notwendigkeit eines breiten Konsenses zur Verfassungsänderung länger als geplant hin.**

Parallel zu den politischen Prozessen fanden Entwaffnungsaktionen der NATO und später der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) statt. Im Jahr 2003 wurden diese durch die erste EU-Mission – Concordia – ersetzt. Bis auf einige Zwischenfälle wurden die Auseinandersetzungen nach der Unterzeichnung des Rahmenvertrags erfolgreich eingestellt: Mithilfe der internationalen Missionen erfolgte eine kontrollierte Entwaffnung der Rebellen und Sicherstellung der Friedenssituation.

4 | Vgl. Sonja K. Delevska, *Vest*, 13./14.08.2011, 8-9.

5 | Seit den Wahlen 2011 besteht das mazedonische Parlament aus 123 Sitzen, es sind drei Wahlkreise für die im Ausland lebenden Mazedonier errichtet worden.

## **INHALT, IMPLEMENTIERUNG UND REALE AUSWIRKUNGEN**

Neben der politischen Rezeption des Ohrider Rahmenabkommens innerhalb Mazedoniens und in den internationalen Organisationen haben sich auch die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft – hauptsächlich die Staats- und Sozialwissenschaften – des Themas angenommen. In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Analysen und Fallstudien zu den Auswirkungen des Abkommens erschienen.<sup>6</sup> Durch die unterschiedlichen Betrachtungsgegenstände der Forscher wird ein großes Themenspektrum abgedeckt, das Einblicke in die aktuelle Entwicklung des multiethnischen Zusammenlebens in Mazedonien ermöglicht.

Das Rahmenabkommen von Ohrid besteht aus zehn Artikeln und drei Anlagen. Die Artikel sind in mehrere Absätze untergliedert, die den jeweiligen Inhalt konkretisieren:

1. Friedenssicherung (Artikel 1 und 2),
2. Dezentralisierung und Symbolgebrauch (Artikel 3 und 7),
3. Minderheitenregelungen (Artikel 4 und 5) sowie
4. Bildung und Sprachgebrauch (Artikel 6).<sup>7</sup>

Artikel 8 beinhaltet Anweisungen zur Implementierung der Gesetze, die in Artikel 9 als Anlage vermerkt sind. Diese entsprechen in ihrem Wortlaut größtenteils den zuvor formulierten Artikeln, besagen jedoch zusätzlich, an welcher Stelle der Verfassung sie eingebunden werden und welche Gesetze entfallen oder geändert werden sollen. Die Möglichkeit einer darüber hinaus gehenden Gesetzesgestaltung wird durch Artikel 10 eröffnet. Dieser besagt, dass weitere erforderliche Gesetze erlassen werden können, sofern sie für die Zielerreichung notwendig sind.

6 | Eine gute Übersicht über die Bandbreite der Fallstudien bietet das Werk des Mazedonischen Zentrums für Internationale Zusammenarbeit: *Ohrid Frameworkagreement, Studii na Slucaj, Sveti Kliment Ohridski*, Skopje, 2011, <http://mcms.org.mk/images/docs/2011/ohridski-ramkoven-dogovor-2011.pdf> [12.09.2011].

7 | Das Rahmenabkommen in Englisch: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/macedonia/documents/framework\\_agreement.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/macedonia/documents/framework_agreement.pdf) [12.09.2011].

## 1. Friedenssicherung

Der Kern des Rahmenvertrags ist die Schaffung eines stabilen und langfristigen Friedenszustands, der der gesamten Bevölkerung Mazedoniens zugute kommen soll. Durch die Einführung neuer Institutionen und Mechanismen der Machtteilung ist eine staatliche Konfliktregulierung erfolgt. Diese institutionalisierte Stärkung der Inklusion von Minderheitengruppen stellt einen wesentlichen Schritt in Richtung einer multiethnischen Demokratie dar.<sup>8</sup>

Das Bestreben der mazedonischen Regierung, ein Teil der Europäischen Union zu werden, hat den Verhandlungsprozess zwischen der Regierung und der Befreiungsarmee zudem beschleunigt. Noch während der Gefechte konnte die mazedonische Regierung das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnen, das eine Perspektive für die Mitgliedschaft eröffnete und Mazedonien gleichzeitig verpflichtete, die EU-Konvention für den Schutz von Minderheiten von 1991 anzuerkennen und umzusetzen.<sup>9</sup>

Die erste und bedeutsamste Vereinbarung des Rahmenabkommens ist die vollständige und bedingungslose freiwillige Entwaffnung der Rebellengruppen (Art. 1, Abs. 1, Ohrid-Rahmenabkommen). Im Gegenzug dazu garantiert die mazedonische Regierung, die Rechte der Minderheiten durch Verfassungsänderungen wesentlich zu stärken und die Dezentralisierung des Staats aktiv zu fördern – ein Fundament für alle weiteren Vereinbarungen.

**Die mazedonische Regierung garantiert, die Rechte der Minderheiten durch Verfassungsänderungen wesentlich zu stärken und die Dezentralisierung des Staats aktiv zu fördern.**

Die von internationalen Missionen durchgeführten Entwaffnungsaktionen – die mit Artikel 2 vorgeschrieben werden – haben ein erneutes Ausbreiten des Konflikts erfolgreich vermieden. Den ehemaligen ONA-Kämpfern, die ihre Waffen freiwillig abgaben, wurde bereits am 15. August 2001 durch den Staatspräsidenten Amnestie gewährt. Das gefürchtete Sicherheitsvakuum ist nicht entstanden.

8 | Vgl. Merle Vetterlein, *Konfliktregulierung durch power-sharing-Modelle: das Fallbeispiel der Republik Makedonien*, Baden-Baden, 2010.

9 | Vgl. Europarat, *Venedig Kommission: Minderheitenschutz*, [http://venice.coe.int/site/main/Themes\\_Transn\\_GER.asp#minderheit](http://venice.coe.int/site/main/Themes_Transn_GER.asp#minderheit) [12.09.2011].

Auch zehn Jahre nach der Vertragsunterzeichnung wird die Sicherheitssituation als weitgehend stabil bewertet. Unterstützt wird dies durch die OSZE, die sich mit der „Mission to Skopje“ in Mazedonien befindet, um dort den Implementierungsprozesses des Ohrid-Rahmenabkommens zu unterstützen – durch Polizeiausbildung und Engagement im Rechtsbereich, im Schulwesen und für den multiethnischen Dialog.<sup>10</sup>

**Im Parlament wurde diskutiert, ob die Amnestieregelung auch auf diejenigen Personen erweitert werden soll, die in Den Haag vor dem Strafgerichtshof angezeigt sind.**

Verglichen mit 2001 hat sich die Sicherheitssituation stark gewandelt. Beispielsweise wurde in diesem Jahr im Parlament diskutiert, ob die Amnestieregelung auch auf diejenigen Personen erweitert werden soll, die in Den Haag vor dem Strafgerichtshof angezeigt sind. Eine Übertragung der Amnestie ist über nationales Recht, und für diese Art der Verbrechen, jedoch rechtlich nicht möglich.<sup>11</sup>

Über die Amnestieregelung hinaus hatte die DUI, eine albanische Partei, die aus der Befreiungsarmee ONA hervorgegangen ist, auch die Gewährung von Renten- und Sozialleistungen gefordert. Diese Forderungen wurden von der Öffentlichkeit sehr kritisch bewertet, da deren Umsetzung eine Anerkennung kriegerischer Konfliktlösungen bedeutet.<sup>12</sup> Auch in der Wissenschaft wird hinterfragt, ob die Gesprächsrunden mit der Befreiungsarmee nicht auch zu deren politischer Aufwertung führen und Gewaltanwendung als Mittel der Zielerreichung so legitimiert wird.<sup>13</sup>

Dennoch hat sich das Rahmenabkommen als Friedensabkommen bewährt. Die positive Friedensbilanz spricht für das Vertragswerk selbst, aber auch für dessen strikte Umsetzung, die peu à peu zu einem intensiveren und friedlicheren multiethnischen Zusammenleben in Mazedonien geführt hat.

10 | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), *Spotlight on Projects*, Nr. 11, 2008, <http://osce.org/skopje/35881> [12.09.2011].

11 | Vgl. *Dnevnik*, „Sudot odlucuva za amnestija“ (Das Gericht entscheidet über die Amnestie), 19.07.2011.

12 | Vgl. *Dnevnik*, „Paket za branitelite i za Ona“ (Paket für die Verteidiger und die ONA), 09.11.2009; vgl. *Vecer*, Stanovi, „Rabota i penzii za borbite na Ona?!“ (Wohnungen, Arbeit und Renten für die Kämpfer der ONA?!), 23.04.2010.

13 | Vgl. Ahlbrecht et al., Fn. 3.

## 2. Dezentralisierung und Symbolgebrauch

Im Rahmenabkommen von Ohrid sind die wesentlichen Forderungen der albanischen Minderheitsbevölkerung eingebunden worden. Im Gegenzug dazu forderten die Vertreter der Mazedonischen Regierung die Anerkennung der territorialen Grenzen, der Souveränität und des einheitlichen Charakters des Staats (Art. 1, Abs. 2, Ohrid-Rahmenabkommen). Um dennoch auf die Forderungen nach einem größeren Maß an Autonomie für die Regionen einzugehen, ist der Aspekt der Dezentralisierung des Landes als wesentlicher Teil des Abkommens in Artikel 3 geregelt worden. Durch die Gewährung einer stärkeren Selbstverwaltung, mit der Möglichkeit des Gebrauchs ethnischer Symbole in Gemeinden mit albanischer Mehrheitsbevölkerung (Art. 7), sollten die Bedürfnisse so weit gestillt werden, dass der Wunsch nach einem Föderalstaat keinen Teil des leitenden politischen Diskurses mehr darstellt.

**Um auf die Forderungen nach einem größeren Maß an Autonomie für die Regionen einzugehen, ist der Aspekt der Dezentralisierung des Landes als wesentlicher Teil des Abkommens geregelt worden.**

Die Gesetzesvorschläge zur lokalen Selbstverwaltung, die in dem Rahmenabkommen klar definiert werden, stellen eine Fortführung bereits vorgenommener Gesetzesmodifikationen dar. Mit der Staatsgründung 1991 ist Mazedonien in 34 Gemeinden eingeteilt worden, die ihren Sitz zumeist in größeren Städten haben. 1996 wurde erstmals ein Gesetz zur Stärkung der Selbstverwaltung verabschiedet. Die Anzahl der selbstverwalteten Einheiten wurde auf 124 angehoben – ohne diesen jedoch große Kompetenzen zuzugestehen. Ein Jahr später, 1997, ratifizierte das Parlament die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung. Die im Rahmenabkommen ausgearbeiteten Punkte zur Stärkung der Selbstverwaltung ähneln inhaltlich dieser EU-Charta. Die durch das Rahmenabkommen vorgeschlagenen Änderungen wurden am 24. Januar 2002 mit 85 Parlamentsstimmen für die Einführung, verabschiedet, was eine Stärkung der Kompetenzen der gewählten Vertreter und der Gemeinden bedeutete. Erstmals konnte in den Gemeinden ein Mechanismus zum Minderheitenschutz sowie ein Minderheiten veto institutionalisiert werden.<sup>14</sup> Umfassendere Gesetze zu konfliktiveren Themen der

14 | Vgl. Mirjana Maleska, „What kind of political system did Macedonia get after the Ohrid Peace Agreement?“, *New Balkan Politics*, Bd. 9, 2005, 5-13.

lokalen Selbstverwaltung, wie zum Beispiel zu Verteilungsfragen, wurden dagegen erst 2004 verabschiedet. Diese umfassen die Wahlkreiseinteilung, die Finanzierung der Selbstverwaltungseinheiten und das Gesetz über die Stadt Skopje.<sup>15</sup>

Das Ziel der albanischen Bevölkerung, das Maß an Autonomie in den Regionen zu stärken, soll unter anderem auch über die Neudefinierung der Stadtgrenzen erreicht werden. So soll beispielsweise Kičevo, eine überwiegend von albanischstämmiger Bevölkerung bewohnte Stadt, mit den umliegenden Kommunen zusammengeschlossen werden.<sup>16</sup>

**Das Rahmenabkommen erlaubt, dass Gemeinden, in denen eine der Minderheitengruppen die Bevölkerungsmehrheit stellt, das Recht erwerben, die eigene nationale Identität öffentlich zu äußern.**

Dies hätte zur Folge, dass die albanische Bevölkerung die Mehrheit stellt und somit mehr Rechte erwirbt, wie zum Beispiel das Recht auf Anbringung nationaler Symbole an öffentlichen Gebäuden. Mit Artikel 7 des Rahmenabkommens wird erstmals erlaubt, dass Gemeinden, in denen eine der Minderheitengruppen die Bevölkerungsmehrheit stellt – *de facto* trifft dies nur auf die albanische Bevölkerung zu –, das Recht erwerben, die eigene nationale Identität öffentlich zu äußern. Praktiziert wird seitdem vor allem das Anbringen albanischer Staatsflaggen an Verwaltungsgebäuden, die jedoch nur parallel zu mazedonischen angebracht werden dürfen. Auch wenn dieses Thema die geringsten realen Auswirkungen auf das Zusammenleben hat, stellt es doch ein umstrittenes Politikum dar.

Die in dem Rahmenabkommen festgehaltenen Aspekte zur Dezentralisierung sind nahezu vollständig umgesetzt worden. Dennoch hält der Prozess der Stärkung der Regionen nach wie vor an. Unterschiedliche internationale und deutsche Organisationen bemühen sich weiterhin, den mazedonischen Staat durch Wissenstransfer und Kapazitätsbildung zu unterstützen.<sup>17</sup>

15 | Derzeit besteht Mazedonien aus 84 Gemeinden und der Stadt Skopje. Vgl. OSZE, *Decentralization Survey, Spillover Monitor Mission to Skopje*, 2009.

16 | Vgl. *Dnevnik*, „Machtkampf um Kicevo“, 20.07.2011; vgl. *Dnevnik*, „Kicevo in der Zange zwischen Parteikonflikten“, 03.08.2011, 2.

17 | Neben der OSZE arbeiten auch die EU und die GIZ an der Dezentralisierung Mazedoniens.



Als problematisch hat sich jedoch die Neudefinierung der Gemeinden und Stadtgrenzen erwiesen. Gegen den Versuch, die Grenzen Kičevos zu verlegen – vier Gemeinden der Umgebung sollen der Stadt angeschlossen werden –, hat die mazedonische Bevölkerung entschieden protestiert. Damit würde Kičevo die fünfte Stadt mit dominantem albanischen Bevölkerungsanteil werden (neben Tetovo, Gostivar, Debar und Struga). Der politische Machtkampf um Kičevo soll im Jahr 2013 durch die Verschiebung der Grenzen beigelegt werden. Die Regierungspartei VMRO-DPMNE versucht jedoch, die Neuziehung auf das Jahr 2017 zu verschieben, was der Koalitionspartner DUI ablehnt, da bereits im Jahr 2008 zwischen Nikola Gruevski und Menduh Thaçi, Parteivorsitzender der Demokratischen Partei der Albaner (DPA), eine Verlegung auf das Jahr 2013 verabredet wurde.<sup>18</sup> Sollte es bei dem Termin 2013 bleiben, ist es von strategischer Bedeutung, ob die Änderungen vor oder nach den Kommunalwahlen vorgenommen werden, die 2013 anstehen. Nach den letzten Kommunalwahlen im Jahr 2009 konnten die beiden albanischen Parteien DUI und DPA 14 Bürgermeisterposten einnehmen (VMRO-DPME 56, SDSM 6), womit eine moderate Repräsentanz der albanischen Bevölkerung gegeben ist.<sup>19</sup>

**Nach den letzten Kommunalwahlen 2009 haben die beiden albanischen Parteien DUI und DPA 14 Bürgermeisterposten einnehmen können, womit eine moderate Repräsentanz der albanischen Bevölkerung gegeben ist.**

Die Dezentralisierung des Landes, die nicht nur eine Umverteilung politischer Kräfte bedeutet, sondern vor allem ökonomisch relevant ist für das Bestehen der Regionen, bleibt nach wie vor ein zu bearbeitendes Feld. Anders als die nachfolgenden Gesetzesänderungen ist die Dezentralisierung nicht ausschließlich mit interethnischen Fragen verbunden, sondern ein Prozess, der für den gesamten Staat vorangetrieben wird.

### 3. Minderheitenregelungen

Die langfristige Stärkung der Minderheitenrechte und die Sicherstellung der Gleichheit aller Bevölkerungsgruppen vor dem Rechtssystem sind die wesentlichsten Ziele des Ohrider Rahmenabkommens. Dazu wurden mit dem

18 | Vgl. *Dnevnik*, „Machtkampf um Kicevo“, Fn. 16.

19 | Vgl. OSZE, Fn. 15.

Abkommen zahlreiche Gesetzesänderungen vorgeschlagen, die einen dauerhaften Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen sicherstellen sollen. Nach deren Verabschiedung im Parlament wurden die Änderungen relativ schnell implementiert.

Die Verfassungsmodifikationen reichen von der eher symbolischen Änderung der Präambel bis hin zu konkret ausformulierten Gesetzen zur Machtteilung. Letztere umfassen Mechanismen zum Schutz und zur Einbindung der Minderheiten in die Gesellschaft und die Politik durch die Reformierung der Polizei, die Sicherstellung der Gleichheit

**Sowohl die gesellschaftsnahen Maßnahmen als auch die Änderungen am politischen System haben zu einer Stärkung der verhältnisdemokratischen Elemente Mazedoniens geführt.**

vor dem Rechtssystem und die Einführung von Minderheitenquoten bei der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung und in staatlichen Unternehmen. Auf politischer Ebene sind das Prinzip der doppelten Mehrheit und die Kommission für interethnische Kooperation eingeführt worden. Sowohl die eher gesellschaftsnahen Maßnahmen als auch die Änderungen am politischen System haben zu einer Stärkung der verhältnisdemokratischen Elemente Mazedoniens geführt.<sup>20</sup>

Die Präambel der mazedonischen Verfassung erkennt in ihrer ersten Version nur die ethnisch mazedonische Bevölkerung als Staatsvolk an, die weiteren Nationalitäten werden diesem jedoch explizit rechtlich gleichgestellt. Um diese Aufteilung aufzuheben, wurde mit dem Abkommen vorgeschlagen, allen Bewohnern Mazedoniens den Staatsbürgerstatus zuzusprechen und die Aufzählung der einzelnen Ethnien wegfallen zu lassen. Tatsächlich wurde am 15. November 2001 eine Kompromisslösung verabschiedet. Diese bezeichnet Mazedonien als einen Staat, der allen Bürgern gehört. An späterer Stelle wird dies jedoch spezifiziert, indem das mazedonische Volk und die in den Grenzen Mazedoniens lebenden Bürger – die der Volkgruppe der Albaner, Türken, Walachen, Serben, Roma, Bosniaken und anderen zugehörig sind – getrennt aufgeführt werden.<sup>21</sup>

20 | Vgl. Maleska, Fn. 14.

21 | Kristina Bogevska-Malinka, „Od etnicka raznovidnost do etnicka ednakvost: Ulogata na Ramkoven Dogovor vo integracijata na etnickite zaednici“, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Political Thought*, Nr. 3, 2011, 37-46.

Anders als die Änderung an der Präambel, die zwar maßgeblich ist, aber erst auf lange Sicht erkennbare Effekte erzielen kann, wurde die Polizeireform darauf ausgelegt, unmittelbar Wandel zu verkörpern. Die nicht ausreichend vorhandene Repräsentanz ethnischer Albaner im Polizeidienst wurde direkt nach der Annahme des Rahmenvertrags angegangen. Es wurden bereits im Oktober 2001 ethnisch gemischte Polizei-Patrouillen in weniger gefährliche Krisengebiete geschickt – begleitet von NATO-Truppen und OSZE-Beobachtern. Das erhoffte Ziel war ein besserer Zugang zu der Minderheitsbevölkerung durch die Überwindung kultureller und sprachlicher Barrieren. Der Umstand, dass die Anzahl der albanischen Polizisten nicht ausreichte, um flächendeckend gemischte Patrouillen aufstellen zu können, wurde schnell behoben. Durch den Mechanismus der positiven Diskriminierung – der bevorzugten Einstellung von Personen, die einer Minderheitengruppe angehören, gegenüber Personen der Bevölkerungsmehrheit bei gleicher Qualifikation – konnte erreicht werden, dass Vertreter ethnischer Minderheiten bereits im Jahr 2002 427 der 526 Absolventen der Polizeiakademie stellten. Dieser Mechanismus wurde auch in den Jahren nach 2001 fortgeführt. So konnte die Anzahl der Minderheiten innerhalb des Polizeikorps von 3,8 Prozent im Jahr 2001 auf 15 Prozent im Jahr 2005 angehoben werden. Ein positiver Effekt dieser Maßnahmen kann unter anderem an dem zunehmenden Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei abgelesen werden.<sup>22</sup> Die Unterstützung der OSZE bei der Polizeiausbildung dauert nach wie vor an.

**Durch den Mechanismus der positiven Diskriminierung wurde erreicht, dass Vertreter ethnischer Minderheiten bereits 2002 die Mehrheit der Absolventen der Polizeiakademie stellten.**

Artikel 4 des Rahmenabkommens über die Nichtdiskriminierung und verhältnismäßige Repräsentation der Minderheiten enthält den Vorschlag, Quoten für die Beschäftigung von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung und in staatlichen Unternehmen einzuführen. Mit dem Ziel, die gesamte Bevölkerungsvielfalt in den staatlichen Organen zu repräsentieren, sollte über positive Diskriminierung eine vermehrte Einstellung von Minderheitengruppen

22 | Vgl. Rade Rajkovceviski, „Implications of the Ohrid Framework Agreement on Police Work: A Decade after signing“, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Political Thought*, Nr. 34, 2011, 81-88.

erfolgen. Nach der Implementierung des Gesetzes wurde die Quotenregelung direkt eingeführt. In öffentlichen Institutionen wie der Verwaltung, in Ministerien, in staatlichen Unternehmen und staatlichen Krankenhäusern gelten seitdem die Quotenregelungen bei der Beschäftigung.

Ein Problem, das sich direkt nach der Implementierung ergab, war die mangelnde Zahl an Personen mit den erforderlichen Berufsqualifikationen. Deshalb sind spezielle Qualifikationsangebote für die Minderheitenbevölkerung eingerichtet worden. Der Beschäftigtenanteil der albanischen Bevölkerung in der öffentlichen Verwaltung verfünffachte sich bis zum Jahr 2006.<sup>23</sup> Als Konsequenz

**Immer öfter gelangen Meldungen über Verwaltungsangestellte an die Öffentlichkeit, die formal eingestellt sind und regelmäßig Lohn beziehen, jedoch keine Arbeit leisten müssen.**

ist die Gesamtzahl der Verwaltungsangestellten in Mazedonien mit ca. 120.000 bei einer Gesamtbevölkerung von zwei Millionen unverhältnismäßig hoch.<sup>24</sup> Da die Anzahl der Beschäftigten überdies die Zahl der real existierenden Arbeitsplätze übersteigt, gelangen immer öfter Meldungen über Verwaltungsangestellte an die Öffentlichkeit, die formal eingestellt sind und regelmäßig Lohn beziehen, jedoch keine Arbeit leisten müssen.<sup>25</sup> Fraglich ist deshalb, ob die erwünschte Anerkennung der Minderheitengruppen durch die mazedonische Bevölkerung erfolgen kann, wenn lediglich auf Quoten und nicht auf Zugangsvoraussetzung geachtet wird.<sup>26</sup>

Für Abstimmungen im Parlament sowie für die Wahl der Verfassungsrichter wurde eine neue Form des Minderheitenvotums eingeführt. Durch das Prinzip der doppelten Mehrheit – nach dem französischen VN-Politiker Robert Badinter auch Badinter-Prinzip genannt – werden die Stimmen der Minderheit relativ übergewichtet.

23 | Vgl. Radmila Sekerinska, „Post-Ohrid cohesion measures are necessary“, *Ohrid Framework Agreement, Interviews*, 2011, 24.

24 | Diese Zahlen sind lediglich grob geschätzt, da keine genaue Statistik zu den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung geführt wird. Vgl. Ljubomir Frckovski, „The Ohrid Agreement is an agreement for building the state“, *Ohrid Framework Agreement, Interviews*, 2011, 56; *Dnevnik*, „Alle kürzen, wir vergrößern die Verwaltung“, 06.10.2010.

25 | Vgl. Maja Malahova, *Jahresbericht der Kommission für Beschwerden an öffentlichen Beschaffungen*, 2010, 8.

26 | Vgl. Nancy Fraser, *Die halbierte Gerechtigkeit*, 2001, 30.

Für alle Gesetze, die die Themen Kultur, Sprachgebrauch, Bildung, Ausstellung persönlicher Dokumente, den Gebrauch von Symbolen, Gemeindefinanzierung, Lokalwahlen, die Wahlkreise sowie die Stadt Skopje anbelangen, muss innerhalb der Mehrheit der Abgeordneten Parlamentsstimmen auch eine Mehrheit an Stimmen von Abgeordneten vorhanden sein, die einer Minderheit angehören. Eine Konsequenz aus dieser Regelung ist, dass die albanischen Parteien nicht nur als kleiner Koalitionspartner für die Regierungsbildung wesentlich sind. Auch innerhalb der Koalition können sie durch die Androhung eines Minderheitenvetos in gewissen Fragen eine dominante Rolle einnehmen und die Notwendigkeit der Konsensbildung zum *Bargaining*, einem offenen Machtkampf mit Androhungen und Forderungen, in Verhandlungen nutzen.<sup>27</sup>

**Die albanischen Parteien können in gewissen Fragen eine dominante Rolle einnehmen und die Notwendigkeit der Konsensbildung zum offenen Machtkampf nutzen.**

Ein eher auf *Arguing*, also kooperativer Aushandlung, ausgelegter Dialog soll durch die Stärkung des interethnischen Komitees für zwischengemeinschaftliche Beziehungen sichergestellt werden. Das Komitee besteht seit dem Rahmenabkommen aus 19 Parlamentsabgeordneten, davon sieben ethnischen Mazedoniern, sieben Albanern und jeweils einem Vertreter der türkischen, walachischen, romanischen, bosnischen und serbischen Gemeinde in Mazedonien. Das Komitee hat die Aufgabe, zu interethnischen Fragen Vorschläge und Lösungen auszuarbeiten. Das Parlament ist seinerseits verpflichtet, die Vorschläge des Komitees anzuhören und zu berücksichtigen. Auch bei interpersonellen Konflikten innerhalb des Parlaments – sofern ein interethnischer Hintergrund besteht, beispielsweise beim Sprachgebrauch – berät das Komitee und entscheidet durch Mehrheitsabstimmung. Die Analyse seiner Funktionsweise hat ergeben, dass es zwar gut funktioniert, jedoch selten eigene Politik gestaltende Maßnahmen ergreift.<sup>28</sup>

Die neuen Mechanismen der Machtteilung haben durch das weite Spektrum an Verfassungsänderungen das politische System verändert. Es wurden sowohl langfristige

27 | Vgl. Maleska, Fn. 14.

28 | Vgl. Renata Deskoska, *Constitutional Mechanisms for inter-ethnic dialogue in the Republic of Macedonia*, 2009.

Maßnahmen, als auch unmittelbare Aktionen eingeführt. Die Änderungen betreffen die Zivilgesellschaft und das gesamte politische System. Den Minderheiten wird durch die Vetooption ermöglicht, Verhandlungen im *Bargaining*-Modus zu führen, wobei mit der Neugestaltung des Komitees gleichzeitig sichergestellt wird, dass ein konstruktiver, interethnischer Dialog geführt werden kann. Die Implementierung dieser Maßnahmen wurde relativ stringent durchgeführt. Öffentliche Kritik wird lediglich an der Beschäftigung unqualifizierter Personen zur Quoten-erreichung geübt – ein Umstand, an dem über vermehrte Qualifizierungsmaßnahmen und die Reformierung des Bildungssystems gearbeitet wird.

#### 4. Bildung und Sprachgebrauch

**Der öffentliche Sprachgebrauch des Albanischen ist eine der Forderungen innerhalb des Rahmenabkommens, für die sich die albanische Seite besonders stark eingesetzt hat.**

Dass Sprache und Sprachgebrauch auch mit Stolz und nationaler Identität verbunden sind, ist in Europa keine Seltenheit. Mit dem Wunsch, legitime Minderheitenrechte einzufordern, ist der öffentliche Sprachge-

brauch des Albanischen eine der Forderungen innerhalb des Rahmenabkommens, für die sich die albanische Seite besonders stark eingesetzt hat. Mit der Unterzeichnung des Abkommens und der Verabschiedung der Sprachregelung im Juni 2002 im Parlament wurden die Forderungen umgesetzt.

Jede Sprache, die von mindestens 20 Prozent der Bevölkerung gesprochen wird, erlangt den Status einer Amtssprache. Da dies nur auf das Albanische zutrifft, werden derzeit im Parlament beide Sprachen gesprochen und die Parlamentspublikationen zweisprachig verfasst. Die Regelung besteht jedoch nicht nur auf staatlicher Ebene, sondern betrifft vor allem die Regionen. In denjenigen Gebieten, in denen mehr als 20 Prozent der Bevölkerung eine Minderheitensprache sprechen, besteht das Recht, diese neben dem Mazedonischen zur Amtssprache zu erheben. Nichtsdestoweniger wird die mazedonische Sprache als Amtssprache geschützt, indem nur sie für die auswärtige Kommunikation verwendet werden darf.

Neben der Sprachregelung innerhalb der administrativen und politischen Sphären wurde auch eine umfassende Reform zum Sprachgebrauch innerhalb des Bildungswesens erlassen. Zum Schutz der Minderheitensprachen sollen Schüler die Grundschule und die Ausbildung bis zur Hochschulreife in ihrer Muttersprache besuchen. Die Folge sind getrennte Schulklassen und dort, wo die benötigten Schülerzahlen erreicht werden, auch nach Nationalität getrennte Schulen. Diejenigen Schüler, deren Muttersprache nicht Mazedonisch ist, müssen diese als Fremdsprache erlernen. Mit dem Rahmenvertrag sollte zudem das Problem der geringen Studentenzahlen mit albanischer Herkunft gelöst werden. Als Zugangsbarriere galt die Lehre in mazedonischer Sprache. Mit dem Abkommen wurde erlaubt, dass private Universitäten auf Albanisch lehren dürfen und staatlich anerkannte Abschlüsse vergeben. Ein Musterbeispiel für eine solche Universität ist die dreisprachige South East Europe University (SEEU) in Tetovo, deren Gründung der Demokratischen Partei der Albaner (DPA) als Erfolg zugeschrieben wird.<sup>29</sup>

**Zum Schutz der Minderheitensprachen sollen Schüler den Unterricht in ihrer Muttersprache besuchen. Die Folge sind getrennte Schulklassen und auch nach Nationalität getrennte Schulen.**

Auch wenn die Forderungen der albanischen Minderheit mit der Implementierung dieser Punkte erfüllt zu sein scheinen, haben sich daraus neue interethnische Probleme ergeben. Die Trennung der Schulklassen ließ das Niveau der interethnischen Kommunikation zusehends abnehmen. Die Kinder können nur schwer in Kontakt miteinander treten – nicht zuletzt wegen der Sprachbarriere. Durch die getrennte Bildung fehlt überdies die Kenntnis über die Kultur, Geschichte und Religion der jeweils anderen Gemeinschaft. Die monoethnischen Schulsysteme erlauben keine persönlichen Kontakte, die beispielsweise in Form von gemischtem Schulsport, gemeinsamen Klassenfahrten und Freizeitaktivitäten die gegenseitige Toleranz sehr früh bilden und nachhaltig festigen könnten. Um einen derartigen Austausch künftig zu ermöglichen und ein konstruktives Miteinander zu fördern, ist es notwendig, das Schulsystem zu reformieren. Ein vorgeschlagenes Konzept

29 | Vgl. Merle Vetterlein, „The Influence of the Ohrid Framework Agreement on the Educational Policy of the Republic of Macedonia“, Paper at the 8<sup>th</sup> Annual Kokkalis Graduate Student Workshop, 2006.

zur Umsetzung dessen ist die Einführung der integrierten Bildung.<sup>30</sup>

Integrierte Konzepte sind für die gesamte Bevölkerung erforderlich. Durch die Binationalisierung Mazedoniens entstehen derzeit Sprachbarrieren. Die Zahl der Minderheitengruppen, die die mazedonische Sprache nicht beherrschen, ist in den letzten Jahren gestiegen. So entstehen parallele Lebenswelten und Barrieren für den Berufseinstieg. Es sollte eine Lösung angestrebt werden, die die kulturelle und sprachliche Vielfalt wahrt, und gleichzeitig vor Subsystembildung und sprachlicher Ausgrenzung schützt.

### **BILANZ**

Was bisher erreicht wurde: In erster Linie lässt sich beobachten, dass zehn Jahre nach dem bewaffneten Konflikt in Mazedonien eine durchaus stabile Friedenssituation erreicht worden ist. Direkt nach der Abkommensunterzeichnung wurde der Konflikt durch die Entwaffnungsaktionen entschärft, und er brach bis auf einige Zwischenfälle nicht wieder aus. Das primäre Ziel eines Friedensabkommens, die Herstellung von Frieden, wurde folglich erreicht.

**Die Modifikation bestehender Regime durch die Einführung neuer Elemente zum Minderheitenschutz wirkt sich langfristig positiv auf die Integration der albanischen Bevölkerung aus.**

Die Maßnahmen zur Stärkung der Minderheitenrechte haben die Dynamik des politischen Systems erhöht. Die Modifikation bestehender Regime durch die Einführung neuer Elemente zum Minderheitenschutz im

Parlament und der Zivilgesellschaft wirkt sich langfristig positiv auf die Integration der albanischen Bevölkerung aus. So ist die Anzahl der Minister, die von albanischen Parteien gestellt werden, seit der Abkommensunterzeichnung gestiegen.

Auch das Ansehen des Rahmenabkommens in der Bevölkerung hat sich wesentlich gewandelt. Galt es unter den Mazedoniern zunächst als Zwangsmaßnahme, ist es heute ein Symbol der erforderlichen Kooperation und des multiethnischen Dialogs. Das seit zehn Jahren fortwährend

30 | Vgl. Harald Schenker, „Integrated Education: Emerging Concepts In Macedonia“, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Political Thought*, Nr. 33, 2011, 19-24.



bestehende Ministeramt für die Implementierung des Ohrid-Rahmenabkommens ist ein weiteres Zeichen für den nach wie vor lebendigen Willen, am multiethnischen Zusammenleben zu arbeiten.

Was noch erreicht werden muss: Einer der wesentlichsten Kritikpunkte am Rahmenabkommen von Ohrid ist die daraus resultierende Binationalisierung Mazedoniens. Durch die in dem Vertrag vorgesehene Untergrenze von 20 Prozent für die Anerkennung der Sprache und der Möglichkeit, die eigene nationale Identität zu äußern, haben andere Minderheitengruppen keine Möglichkeit, ähnliche Rechte in Anspruch zu nehmen (in Mazedonien leben vier Prozent Türken, 1,3 Prozent Roma, ein Prozent Bosnier, 0,5 Prozent Walachen). Lediglich im Komitee

für zwischengemeinschaftliche Beziehungen erhalten die anderen Minderheitengruppen einen Sitz, um sich dauerhaft äußern zu können. Sie können diesen jedoch nicht zur Wahrung der eigenen Rechte nutzen, da sie sowohl bei übereinstimmenden als auch bei divergierenden Interessen keine eigene Mehrheit bilden können. Fraglich ist auch, ob das eingeführte Minderheiten veto im Parlament zu einem besseren Miteinander der Nationalitäten führt, da dieses Instrument sehr stark auf politischen Machtkampf ausgerichtet ist.

**Fraglich ist, ob das Minderheiten veto im Parlament zu einem besseren Miteinander der Nationalitäten führt, da dieses Instrument sehr stark auf politischen Machtkampf ausgerichtet ist.**

Keine Zweifel bestehen an der Notwendigkeit einer Reform des Bildungssystems. Die Separierung der Schulklassen nach Nationalität mag vielleicht als kurzfristige Maßnahme zur Deeskalation dienlich gewesen sein, kann jedoch kein Modell für die künftige Gesellschaft darstellen. Besonders Fragen, die das Bildungssystem betreffen, zeigen, wie stark das interethnische Misstrauen in einigen Regionen nach wie vor ist. Einige ehemals multiethnische Dorfgemeinschaften waren nach dem Konflikt nicht mehr willens, friedlich zusammenzuleben, was zur Folge hatte, dass viele Personen nicht in ihre Heimatstätten zurückkehrten.

Zehn Jahre nach der Abkommensunterzeichnung sind wesentliche Verbesserungen im Umgang Mazedoniens mit den Minderheiten erkennbar, der Status Quo kann jedoch

nicht als unveränderlicher Zustand angesehen werden. Viel wichtiger ist es, auf Fehlentwicklungen korrigierend einzuwirken.

### AUSBLICK

Aus Anlass der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Ohrid vor zehn Jahren kamen im August 2011 internationale Vertreter und Politiker Mazedoniens in einem Konferenzhotel am idyllischen Ohridsee zusammen, um Bilanz zu ziehen. An der Konferenz nahm auch Peter Sørensen teil, zu dieser Zeit Botschafter der Europäischen Union in Mazedonien. In seiner Rede bezeichnete er die Entwicklung Mazedoniens als positiv, jedoch verwies er darauf, dass der Weg nach Europa mit einigen weiteren Bemühungen verbunden sei.<sup>31</sup> Gehört wurde Sørensen jedoch lediglich von der internationalen und der albanischen Delegation. Die mazedonischen Vertragsunterzeichner und auch Vertreter der aktuellen Oppositions- und Regierungsparteien waren nicht erschienen. Dem Wegbleiben der mazedonischen Seite wurde sowohl von den Teilnehmern der Konferenz als auch von den Medien Unverständnis entgegengebracht. Dies verdeutlicht jedoch auch, wie unterschiedlich das Abkommen innerhalb der Parteien, auch innerhalb der albanischen Parteien, aufgenommen wird. Einige albanische Parteien sehen das Abkommen als Grundstein positiver Veränderungen an, anderen gehen sie nicht weit genug. Sie sehen das Rahmenabkommen eher als limitierenden Rahmen an.<sup>32</sup>

**Einige albanische Parteien sehen das Abkommen als Grundstein positiver Veränderungen an, anderen gehen diese nicht weit genug.**

Wenige Wochen nach der Konferenz, am 8. September, organisierte die mazedonische Regierung eine große Feier zur 20-jährigen Unabhängigkeit Mazedoniens. Auffällig war das Fehlen eines multiethnischen Charakters der Feier. Zur Unterhaltung traten ausschließlich mazedonische Künstler auf, wodurch die Idee des multiethnischen Staats, der allen Staatsbürgern gehört, unberücksichtigt blieb.

31 | Vgl. Peter Sørensen, „Conference on the occasion of the 10<sup>th</sup> Anniversary of the signing of the Ohrid Framework Agreement“, *Ohrid*, 13.08.2011.

32 | Vgl. *Koha*, „The state to understand the concept of the Ohrid Agreement“, 10.08.2011.

Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, dass fortlaufend an dem Bestehen des friedlichen Dialogs auf allen Ebenen gearbeitet wird. Gesellschaftliche Prozesse und politische Entwicklungen befinden sich kontinuierlich im Wandel. Die Politik muss für einen stabilen Rahmen sorgen, jedoch genug Raum für Anpassungen lassen und die Implementierung des Rahmenabkommens als kontinuierlichen Prozess verstehen.