

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Cosima Osang

**Möglichkeiten und Grenzen der
Krisenpräventionspolitik der EU in Mazedonien**

Nr. 40/2005

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

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

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Cosima Osang

**Möglichkeiten und Grenzen der Krisenpräventionspolitik der EU in
Mazedonien**

Nr. 40/2005

ISSN 1430-6794

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

Literaturverzeichnis

1.	Einleitung	S. 4
2.	Theoretische und konzeptionelle Grundlagen	S. 8
2.1.	Ursprung und theoretische Grundlagen	S. 8
2.2.	Das Krisenpräventionskonzept der EU	S. 18
2.2.1.	Entwicklung und Zielsetzung	S. 18
2.2.2.	Abschied vom linearen Konfliktverständnis	S. 21
2.2.3.	Multikausalität von Konflikten	S. 24
2.3.	Zusammenfassung	S. 26
3.	Bestandsaufnahme: Kapazitäten der EU für Krisenprävention	S. 28
3.1.	Die Institution und Strukturen	S. 29
3.2.	Die Instrumente und Mechanismen	S. 37
3.2.1.	Förderung und Konsolidierung von struktureller Stabilität	S. 39
3.2.2.	Verhütung der Ausbruchs und der Eskalation von Gewalt	S. 44
3.3.	Zusammenfassung	S. 48
4.	Krisenpräventionspolitik der EU in Mazedonien	S. 50
4.1.	Die Krise in Mazedonien	S. 51
4.1.1.	Wurzeln des Konflikts	S. 52
4.1.2.	Anstieg der Spannungen	S. 62
4.1.3.	Eskalation und Beendigung der Kämpfe	S. 66
4.1.4.	Zusammenfassung	S. 71
4.2.	Das Engagement der EU	S. 73
4.2.1.	Verhinderung des Bürgerkriegs	S. 74
4.2.2.	Politisches System: Implementierung und Konsolidierung	S. 79
4.2.3.	Sicherheit: Stabilisierung und Reform	S. 90
4.2.4.	Wirtschaft: Nothilfe und Entwicklung	S. 98
4.2.5.	Zusammenfassung	S. 102
5.	Anspruch und Wirklichkeit des EU-Engagements in Mazedonien	S. 104
6.	Resümee	S. 113
	Abkürzungsverzeichnis	S. 119
	Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien	S. 120
	Literaturverzeichnis	S. 122

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im September 2004 bei PD Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI eingereichten Magisterarbeit.

1. Einleitung

Die Europäische Union (EU) hat in den über fünfzig Jahren ihrer Geschichte eine von Fortschritten und Rückschlägen, Kontinuitäten und Brüchen gleichermaßen gezeichnete Entwicklung vollzogen. Neue Mitglieder kamen hinzu, neue Politikbereiche wurden erschlossen und neue Methoden europäischer Politik erprobt. Aus der Sechsergemeinschaft ehemaliger Kriegsgegner, welche ihre rüstungsrelevanten Industrien gemeinsam organisieren wollten, um Krieg zwischen ihnen unwahrscheinlicher zu machen, ist im Jahr 2004 ein Staatenverbund von 25 Ländern geworden, der die Wirtschafts- und Währungspolitik seiner Mitglieder weitgehend bestimmt und Anspruch auf eine gestaltende Rolle in der internationalen Politik erhebt. Zur Ökonomie als treibender Kraft und stabilem Element im Prozess der europäischen Einigung erwachte mit den Jahren, und forciert seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, die Idee, auch politisch mit einer Stimme zu sprechen und dies durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu realisieren. Umso niederschmetternder war die Erkenntnis, der sich die Vertreter der europäischen Institutionen während der neunziger Jahre stellen mussten: Nicht nur hatte Europa es nicht vermocht, den Frieden in seiner unmittelbaren Nachbarschaft zu wahren, in Jugoslawien, es versagte auch an der Aufgabe, auf den Ausbruch archaischer Gewalt zwischen den dortigen Völkern angemessen zu reagieren. In aller Schärfe zeigte sich die Notwendigkeit, neue Konzepte und Instrumente für den Umgang mit Konflikten wie in Jugoslawien zu finden. Doch nicht nur die EU wurde von den Entwicklungen der neunziger Jahre überrollt, andere Akteure der Weltpolitik mussten ebenfalls realisieren, dass auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keine Periode des Friedens unter den Völkern anbrach. Mehr und mehr wuchs die Überzeugung, dass die Reaktion auf die Kriege der Welt nach dem Ende der Supermächtekonfrontation in den meisten Fällen unangemessen und zu spät erfolgt war. Die Idee, Krisen nicht zu managen, sondern zu verhüten, war politisch und wissenschaftlich auf dem Vormarsch.

Die EU begann aus dieser Motivation heraus, ihre Außenpolitik auszubauen, neue Konzepte zu entwickeln und ihr externes Engagement, das in den vergangenen Jahrzehnten vornehmlich durch Wirtschaftsbeziehungen gekennzeichnet gewesen war, auf eine neue Grundlage zu stellen. Einen Schwerpunkt bildete dabei von Anfang an die Beschäftigung mit der Frage, wie Krisen und gewaltsamen Konflikten vorzubeugen sei, bevor sie eskalierten. In geographischer Hinsicht entwickelte sich die Balkanregion, welche von den kriegesischen Auseinandersetzungen der jugoslawischen Zerfallskriege und seit 1998 der neuerlichen Konfrontation im Kosovo erschüttert war, neben der traditionellen Orientierung der europäischen Entwicklungspolitik am afrikanischen Kontinent zu einem Schwerpunkt. Nicht zuletzt weil nach dem Versagen der europäischen Politik während der jugoslawischen Zerfallskriege und des Kosovo-Konflikts mit einem umfassenden Engagement ein neues

Kapitel europäischer Balkanpolitik begonnen werden sollte, geriet Mazedonien¹ als einzige der ehemaligen jugoslawischen Republiken, deren Unabhängigkeit nicht von Krieg und Gewalt begleitet worden war, seit 2001 verstärkt ins Zentrum europäischer Aufmerksamkeit. In diesem Jahr nämlich brachen bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen der Rebellenorganisation UÇK und den mazedonischen Sicherheitskräften aus und drohten zum Bürgerkrieg zu eskalieren und damit eine der wenigen Friedensgeschichten auf dem Balkan umzuschreiben. Wenngleich der Ausbruch dieser Kämpfe nicht verhindert worden war, konnte doch wenigstens die Ausweitung zum Bürgerkrieg und seit der Krise ein erneutes Aufflammen der Gewalt verhütet werden.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich deswegen mit der Krisenpräventionspolitik der Europäischen Union in Mazedonien, wobei der zeitliche Schwerpunkt auf den Aktivitäten während und nach der Krise von 2001 liegt. Der Terminus „Krisenpräventionspolitik“ erscheint dabei gerechtfertigt, da die Ausweitung und Intensivierung des Konflikts erfolgreich verhindert worden war. Außerdem geht die Arbeit in Übereinstimmung mit dem Konzept der EU von einem weitgefassten Präventionsbegriff aus, unter den auch das Engagement nach einer Krise im Sinne der Prävention weiterer Konflikte subsumiert werden kann.

Das Thema ist in mehrfacher Hinsicht von politikwissenschaftlicher Relevanz: Zum einen stellt die Krisenprävention einen Schwerpunkt der Friedensforschung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts dar. Die politische Umsetzung dieses Konzepts durch einen wichtigen internationalen Akteur, die EU, ist vor diesem Hintergrund von Interesse. Darüber hinaus bildet die Krisenprävention ein zentrales Element in der gesamten außenpolitischen Konzeption der Union und damit für ihr internationales Selbstverständnis. Die Untersuchung, ob und wie diese Politik realisiert wird, ist daher auch unter diesem Aspekt aufschlussreich. Drittens schließlich stellt die Region des Balkans einen der wunden Punkte der Welt nach dem Ost-West-Konflikt dar und verdient nicht zuletzt deswegen nach wie vor besondere Aufmerksamkeit.

Das wissenschaftliche Interesse am Konzept der Krisenprävention erwachte in verstärktem Maße nach Ende des Ost-West-Konfliktes. Mittlerweile herrscht über die grundsätzliche Attraktivität und Realisierbarkeit der Krisenprävention weitgehende Einigkeit; diskutiert wird dagegen vermehrt, wie Prävention effektiv und erfolgreich gestaltet werden kann, also über Arten, Strategien und Instrumente, Akteure und konzeptionelle Probleme von Prävention. Hinsichtlich der Untersuchung der Rolle der EU in der Krisenprävention konzentrierte sich die Aufmerksamkeit meist auf Aktivitäten der Kommission sowie in etwas geringerem Maße auf die Diplomatie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Bedeutung der relativ jungen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) für

¹ In der vorliegenden Arbeit wird die Bezeichnung „Mazedonien“ verwandt, obwohl der verfassungsmäßige Name „Republik Mazedonien“ seit der Unabhängigkeit umstritten ist. In die Vereinten Nation wurde Mazedonien nur unter dem Namen „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, auf englisch „Former Yugoslav Republic of Macedonia“, kurz FYROM, aufgenommen. Die getroffene Wortwahl dient ausschließlich der besseren Lesbarkeit und soll keine Position in dem immer noch nicht gelösten Namensstreit favorisieren.

die Krisenpräventionspolitik der EU wurde bisher dagegen weniger diskutiert, ebenso wenig wie die Verbindung aller für die Krisenprävention relevanten Maßnahmen in einem umfassenden Ansatz, der in den einschlägigen EU-Dokumenten immer wieder propagiert und gefordert wird. Mazedonien hat als ehemalige jugoslawische Republik, deren Unabhängigkeit unblutig erreicht worden war, relativ gesehen deutlich weniger Interesse geweckt als Bosnien-Herzegowina oder das Kosovo. Es existieren aber einige Fallstudien über die Bedeutung des Landes als Lehrbeispiel der Krisenprävention, da während der jugoslawischen Kriege ein Übergreifen der Gewalt erfolgreich hatte verhindert werden können. Seit der Krise 2001 findet sich bedeutend mehr Literatur über das Land, oftmals jedoch im Gesamtkontext der Entwicklungen auf dem Balkan.

Die Arbeit wird also der zentralen Frage nachgehen, über welche Möglichkeiten zur positiven Beeinflussung die Krisenpräventionspolitik der EU in Mazedonien verfügt, und welche Grenzen dem Engagement gesetzt sind. Dabei wird grundsätzlich von der Hypothese ausgegangen, dass die EU maßgeblich zur Stabilisierung und Konsolidierung der Situation in Mazedonien beigetragen hat, nicht zuletzt wegen des breit gefächerten Instrumentariums, das ihr zur Verfügung steht, und ihrem im Großen und Ganzen überzeugenden Konzept für Krisenprävention. Für die Überprüfung der Hypothese ist eine Erfolgseinschätzung der EU-Maßnahmen unerlässlich. Allerdings stößt der Versuch, den Erfolg von präventivem Engagement zu beurteilen, unweigerlich auf die Evaluierungsproblematik jeglicher Prävention: Der schlüssige Erfolgsbeweis läge letztlich in dem Nachweis, dass ein bestimmtes Ereignis, etwa ein Bürgerkrieg, wegen der spezifischen Aktivitäten eines Akteurs nicht stattgefunden hat. Maßstab für die vorliegende Untersuchung soll deshalb nicht eine hypothetische Abschätzung des Einflusses auf den Verlauf der Ereignisse in Mazedonien sein, sondern der Anspruch, welchen die EU aufgrund ihres Konzepts selbst erhebt. Analysiert werden soll folglich, ob die EU ihren eigenen Forderungen an ihre Politik Mazedonien gegenüber gerecht wird. Natürlich ist aber die Entwicklung der mazedonischen Situation zu berücksichtigen.

Um diese Frage beantworten zu können, müssen mehrere Teilfragen untersucht werden: Zunächst muss geklärt werden, welche zentralen Annahmen und Begriffe dem Krisenpräventionskonzept der EU zugrunde liegen, um anhand dieser die weitere Arbeit strukturieren zu können und die Kriterien für die Beurteilung des Engagements herauszuarbeiten. Sodann stellt sich die Frage, über welche organisatorischen Strukturen und Instrumente die EU verfügt, um diese Politik umzusetzen, ob ihr also dem konzeptionellen Anspruch angemessene Mittel zur Verfügung stehen. Hinsichtlich des Konflikts in Mazedonien muss dann beleuchtet werden, welche Ursachen zur Entstehung der Krise in Mazedonien beitrugen, und sodann, welche Maßnahmen die EU im Detail ergriffen hat, um diese Faktoren anzugehen. Die Zusammenschau dieser Teilaspekte ermöglicht

dann schließlich eine umfassende Würdigung und Kritik der Krisenpräventionspolitik der EU in Mazedonien.

Die einzelnen Fragen geben die methodische Vorgehensweise für die vorliegende Arbeit vor: Im zweiten Kapitel wird zunächst der Kontext für das Krisenpräventionskonzept der EU geklärt. Die Wahl der Krisenprävention als theoretische Grundlage erschien für die Zielsetzung der Arbeit trotz der Argumente geeignet, die beispielsweise auch für das Zugrundelegen des Konzepts der Friedenskonsolidierung gesprochen hätten, da der Ansatz ähnlich dem Konzept der EU ein in zeitlicher Hinsicht weitgefasstes Verständnis von Engagement in Krisenregionen ermöglicht und die Eingrenzung auf eine bestimmte Konfliktphase so vermieden werden kann. Im Sinne der zentralen Fragestellung der Arbeit soll dabei keine umfassende Analyse der wissenschaftlichen Diskussion geleistet werden, sondern vielmehr die zentralen Argumentationslinien und konzeptionellen Schwierigkeiten als theoretischer Rahmen für die Konzeption der EU aufgezeigt werden. Im zweiten Abschnitt des Kapitels zwei wird auf das Konzept der EU eingegangen und die zentralen Annahmen des zyklischen Konfliktverlaufs, der Multikausalität von Konflikten, der verschiedenen Ansatzpunkte von strukturell und langfristig einerseits sowie eher operativ und kurzfristig ausgerichteter Prävention andererseits geklärt und diese Kategorien in den Zusammenhang der überwölbenden Zielsetzung der strukturellen Stabilität gestellt. Diese Zusammenschau dient der Identifizierung eines Sets von analytischen Begriffen, das sowohl zur Strukturierung und Systematisierung der Fallstudie wie als Maßstab zur Beurteilung des EU-Engagements dienen soll.

Im dritten Kapitel wird sodann der Frage nachzugehen sein, ob die EU für die Umsetzung ihres Krisenpräventionskonzept entsprechend ausgerüstet ist, in welcher Weise sie also über die Fähigkeit verfügt, die konzeptionellen Forderungen mit Leben zu füllen. Untersucht werden sollen daher die Strukturen, Instrumente und Mechanismen der EU für die Krisenprävention. Dabei sollen sowohl das bereits etablierte institutionelle Gefüge wie auch jüngere organisatorische Veränderungen thematisiert werden. Die Übersicht über die Instrumente, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, verfolgt dabei das Ziel, zunächst eher einen systematischen Überblick über das Spektrum der EU-Mittel zu geben, da ihre inhaltliche Ausgestaltung für den konkreten Fall Mazedonien in der Fallstudie behandelt wird. Schwerpunktmäßig wird immer dort ins Detail gegangen werden, wo für das Engagement in Mazedonien besonders relevante Aspekte geschildert werden.

Das vierte und zentrale Kapitel der Arbeit beinhaltet schließlich die Fallstudie, das Engagement der EU in Mazedonien. Dafür werden im ersten Teil des Kapitels die Ursachen und der Verlauf der Krise in Mazedonien nachgezeichnet. Diese Analyse der verschiedenen Konfliktursachen, die in Anlehnung an das Konzept der EU erfolgt, spannt das Feld für das Engagement der EU auf, da sich auf diese Weise die Bereiche ergeben, an denen eine Krisenpräventionspolitik ansetzen müsste. Daraufhin werden die von der EU durchgeführten

Maßnahmen und Aktivitäten betrachtet und anhand der im konzeptionellen Kapitel erarbeiteten Unterscheidungen beleuchtet. Im Gegensatz zur Untersuchung der Instrumente in Kapitel drei wird nun das Engagement der EU nach inhaltlichen Schwerpunkten zusammengefasst, welche die Prioritäten der EU widerspiegeln, wobei die grundsätzliche Differenzierung nach langfristigen, strukturell ausgerichteten Maßnahmen und der kurzfristigen, unmittelbaren Gewaltverhütung beibehalten wird. Im Kontext der von der EU angewandten Instrumente werden jeweils auch die Reaktionen sowie die weiteren Entwicklungen in Mazedonien zu skizzieren sein.

Nachdem auf diese Weise in den Kapiteln zwei, drei und vier alle zunächst aufgeworfenen Teilfragen beantwortet wurden, ist es sodann in Kapitel fünf möglich, die gewonnenen Ergebnisse zueinander in Beziehung zu setzen und auf diese Weise vor dem Hintergrund von konzeptioneller Grundlage, instrumenteller Ausstattung und praktischer Umsetzung zu einer fundierten Beurteilung von Anspruch und Wirklichkeit des EU-Engagements in Mazedonien zu gelangen.

2. Theoretische und konzeptionelle Grundlagen

Das Konzept der EU für ihre Krisenpräventionspolitik, seine Begrifflichkeit und Kategorien bilden den grundlegenden Analyse- und Beurteilungsrahmen für die vorliegende Arbeit. Der Ansatz, den die EU im vergangenen Jahrzehnt für die Integration von Krisenprävention in ihre Politik gefunden und konkretisiert hat, soll deshalb im folgenden Kapitel systematisch beleuchtet und dargestellt werden. Um darüber hinaus den theoretischen Kontext, in dem die Konzeption der EU angesiedelt ist, zu klären und notwendige Bezüge herstellen zu können, wird den Abschnitten, die sich detailliert mit dem Ansatz der EU beschäftigen, ein Abschnitt vorangestellt, in dem die Geschichte der Idee von Prävention und ihre wissenschaftliche Ausarbeitung kurz umrissen werden.

2.1. Ursprung und theoretische Grundlagen

Die Idee der Verhütung von Gewalt und Konflikteskalation war in verschiedenen Formen im Laufe der Geschichte sehr präsent. Viele der Institutionen des traditionellen europäischen Staatensystems dienten der Erschwerung des Griffs zu den Waffen, beispielsweise die klassische Diplomatie oder das stabilitätswahrende Gleichgewicht der Mächte. Ebendiese Vorstellung, die Ordnung des europäischen Mächtekonzerpts wieder herzustellen und so den erneuten Ausbruch eines Krieges zwischen den europäischen Staaten zu verhindern, beherrschte auch den Wiener Kongress 1814/15. Nachdem das europäische Mächtegleichgewicht allerdings daran gescheitert war, die Kriegsgefahr wirksam einzuhegen, sollten nach den beiden Weltkriegen erst der Völkerbund und später die Vereinten Nationen eine neue, kollektive Form der Sicherheit vor Krieg begründen. Auch andere internationale Zusammenschlüsse, selbst wenn sie diese Zielsetzung nicht explizit

vertraten, verhinderten zumindest zwischen ihren Mitgliedern kriegerische Auseinandersetzungen, beispielsweise die NATO² oder die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beziehungsweise später Europäische Gemeinschaft (EG) und EU.³ Schließlich entfaltete sogar das während des Ost-West-Konfliktes herausgebildete System der gegenseitigen Abschreckung und Androhung der ultimativen Vernichtung des Gegners präventive Wirkung, da der Rückgriff auf Gewalt für den Angreifer kaum mit weniger destruktiven Konsequenzen verbunden gewesen wäre als für den Angegriffenen.

Nach dem Ost-West-Konflikt flackerte die Hoffnung auf, die Periode gewaltsamer Konflikte und zerstörerischer Kriege sei mit dem Ende der Konfrontation der Supermächte ebenfalls überwunden. Schon die Kriege in Afrika und auf dem Balkan zeigten jedoch auf brutale Weise, dass von einem Ende des gewaltsamen Konfliktaustrags keine Rede sein könne, und verdeutlichten der internationalen Gemeinschaft überdies, dass die traditionellen Mechanismen der zwischenstaatlichen Diplomatie und des reaktiven Krisenmanagements angesichts der vornehmlich innerstaatlichen Konflikte nach dem Ost-West-Konflikt weitgehend wirkungslos waren.⁴

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte Boutros Boutros-Ghali, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, 1992 seine „Agenda für den Frieden“⁵. Darin nahm er den Begriff der „vorbeugenden Diplomatie“ auf, welcher 1960 vom damaligen Generalsekretär Dag Hammarsköld für Aktionen geprägt worden war, die eine Ausweitung eines kleinen Konfliktes zu einem möglichen nuklearen Dritten Weltkrieg verhindern sollten. Boutros-Ghali skizzierte ein umfassendes Konzept für die Friedenssicherung, das aus den Elementen vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung bestand und einen neuen Ansatz der Vereinten Nationen im Umgang mit Konflikten begründen sollte. Kofi Annan wiederholte diesen Appell 1999 mit seiner Forderung nach einer „Kultur der Prävention“⁶.

Die große Aufmerksamkeit, die das Konzept der Krisenprävention seitdem erfahren hat, lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Zunächst war angesichts der Ernüchterung über den geringen beziehungsweise ausgebliebenen Erfolg der Interventionen in den Konflikten der neunziger Jahre die Überzeugung gewachsen, dass die Gründe dafür nicht in der grundsätzlichen Unmöglichkeit des Einwirkens auf Konflikte, sondern vielmehr im zu späten Eingreifen externer Akteure gelegen haben könnten. Dieser Trend fiel zusammen mit dem neuen und kooperativeren Klima, das die Weltpolitik seit Ende des Ost-West-Konfliktes

² North Atlantic Treaty Organization.

³ Alice Ackermann: The Idea and Practice of Conflict Prevention, in: Journal of Peace Research, vol. 40, no. 3/2003, pp. 339-347, p. 340.

⁴ Michael Lund: Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfalls, in: Peter Cross (ed.): Contributing to Preventive Action, CPN-Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998, pp. 21-64, p. 22.

⁵ Boutros Boutros-Ghali: Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung. Analysen und Empfehlungen des UN-Generalsekretärs (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Nr. 8), Bonn 1992.

⁶ Report of the Secretary-General on the work of the Organization, (A/54/1), 31.06.1999, <http://www.un.org/Docs/SG/Report99/toc.htm>, Stand: 25.06.2004, Ziffer 23.

bestimmte: Der grundsätzliche System- und Ideologiekonflikt hatte einer zumindest rhetorischen Einigkeit hinsichtlich international zu vertretender Werte Platz gemacht, und die Vereinten Nationen erfuhren eine allgemeine Aufwertung. Die Einschätzung, dass die Zahl der weltweiten Konflikte eher zu- als abnehmen werde und auch kleinere Konflikte zwar nicht allein, aber sicherlich in ihrer Summation die internationale Ordnung auf bedrohliche Art und Weise destabilisieren könnten, verstärkte die Überzeugung, dass Prävention von Konflikten weniger friedenspolitischer Luxus als vielmehr schiere Notwendigkeit sei. Schließlich schien immer deutlicher, dass auch mächtigste Staaten das Weltgeschehen immer weniger in ihrem Sinne beeinflussen konnten. Auch Isolationismus war aber keine Option: Die öffentliche Meinung, politische und ökonomische Kosten von Konflikten⁷, der Verlust von Ansehen und Einfluss und nicht zuletzt die Schwierigkeit, das künftige Ausmaß von Konflikten einzuschätzen, würden stets dazu führen, dass Interventionen in eskalierte Konflikte unumgänglich würden. Unter dieser Prämisse erschien die Prävention dieser Konflikte als humaner, politisch klüger und ökonomisch günstiger.⁸

Neben der Erkenntnis, dass für eine wirksame Konfliktlösungsstrategie die herkömmlichen, reaktiven Konzepte in zunehmendem Maße unangemessen schienen, machte sich ein erhöhtes Legitimationsbedürfnis einer zunehmend hilflosen Entwicklungspolitik bemerkbar, die sich allmählich zum Nothelfer mutieren sah, da durch Kriege oftmals in kürzester Zeit Ergebnisse jahrelanger Bemühungen zerstört wurden und die Bevölkerung immer häufiger in erster Linie kurzfristiger Humanitärer Hilfe bedurfte. Ähnlich erging es auch der Friedensforschung, die angesichts der kriegesischen Verheerungen der neunziger Jahre neue Konzepte suchte.⁹ Krisenprävention erschien damit sowohl aus wissenschaftlicher wie auch aus politischer Perspektive als plausible und moralisch überlegene Antwort auf die Herausforderungen der Konflikte nach dem Ost-West-Konflikt.

Die mittlerweile erreichte Einigkeit über die Attraktivität von Krisenprävention wird dabei allerdings kontrastiert durch eine verwirrende Vielfalt an Begriffen, Definitionen und Konzepten. In den neunziger Jahren wurde nicht nur in verschiedenen Studien der Grundstein einer systematischen Präventionsforschung gelegt, die Theorie der Krisenprävention wurde auch in einer Fülle von Aufsätzen und Monographien weiter behandelt und ausgearbeitet. Der Reichtum an Literatur zu diesem Thema geht jedoch leider mit fehlender begrifflicher Schärfe und konzeptionellen Unklarheiten einher. Im folgenden wird der Versuch unternommen, wichtige Fragen und Diskussionslinien anhand einiger maßgeblicher Werke nachzuzeichnen. Hauptsächlich zurückgegriffen wird dabei auf drei Studien, die sich sowohl durch ihre grundlegende Bedeutung als auch eine theoretische

⁷ Vgl. dazu z.B. Nick Killick: The Cost of Conflict, in: Peter Cross (ed.): Contributing to Preventive Action, CPN-Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998, pp. 97-120; Killick erläutert den Vorteil der Prävention gegenüber anderen, reaktiven Formen der Konfliktbearbeitung anhand einer detaillierten Analyse der durch eskalierte Konflikte verursachten humanitären, politischen und ökonomischen Kosten.

⁸ Michael Lund: Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington, D.C., 2001, pp. 8-27.

⁹ Volker Matthies: Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen 2000, S. 18-22.

Beschäftigung mit dem Gesamtkomplex der Krisenprävention auszeichnen, die Monographien von Michael Lund und Volker Matthies sowie den Abschlussbericht der *Carnegie Commission*.¹⁰

Die Differenzen beginnen dabei bereits mit dem verwendeten Begriff. Michael Lund etwa zählt in seiner Studie neben der von ihm bevorzugten *preventive diplomacy* noch *preventive action*, *preventive engagement*, *preventive deployment*, *conflict prevention* und *crisis prevention* als in diesem Zusammenhang gebräuchliche Bezeichnungen auf; hinzu kommen noch diejenigen, die andere Interventionsarten bezeichnen, also etwa *crisis/conflict management*, *conflict resolution* oder *conflict mitigation*, und schließlich neben dieser „C-Reihe“ die „P-Reihe“, also etwa *peace making*, *peace keeping* und *peace-building*.¹¹ Für den deutschen Sprachgebrauch hat Volker Matthies das begriffliche Feld abgesteckt: Er unterscheidet Konfliktprävention, Gewaltprävention, Krisenprävention sowie Präventivdiplomatie. Gegen den Terminus der *Konfliktprävention* wendet er zurecht ein, dass durch Prävention ja nicht jedweder soziale Konflikt verhindert werden solle, da dieser nicht nur ohnehin unvermeidlich, sondern unter Umständen auch wünschenswert sei, sondern vielmehr sein gewaltsamer Austrag. Dieses Argument spreche für den Begriff der *Gewaltprävention*, der jedoch daran kranke, wenig umfassend zu sein; so müsse es der Prävention im wohlverstandenen Sinne nicht nur um eine unmittelbare Verhinderung physischer Gewalt, sondern vielmehr auch um die Beseitigung gewaltfördernder Strukturen gehen. Auch den Begriff der *Präventivdiplomatie* beurteilt Matthies als zu eng gefasst, da er die der Prävention zur Verfügung stehenden Instrumente unnötig auf die Diplomatie reduziere. Im deutschen Sprachraum wird daher sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Politik mittlerweile der Terminus der *Krisenprävention* bevorzugt.¹² Auch in der vorliegenden Arbeit wird daher der Begriff *Krisenprävention* verwendet.

In der begrifflichen Uneinigkeit, die sich auf dem Feld der Krisenprävention beobachten lässt, spiegelt sich die fehlende Einigkeit über eine anerkannte Definition von Krisenprävention.¹³

Die unterschiedlichen Auffassungen über die Bedeutung des Begriffs reichen von dem vornehmlich im Diskurs der Nichtregierungsorganisationen (NRO) verbreiteten Verständnis von Krisenprävention als rein ziviler Graswurzelaktivität zum Aufbau strukturell friedlicher Gesellschaften bis hin zur Einordnung von Krisenprävention als kaum mehr vom militärischen Krisenmanagement zu unterscheidende, durchaus mit Zwang verbundene Verhinderung einer Eskalation bewaffneter Konflikte. Ebenso wenig herrscht Konsens darüber, ob als Krisenprävention nur das Engagement *vor* Ausbruch jeglicher Gewalt

¹⁰ Lund (Anmerkung 8); Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: Preventing Deadly Conflict. Final Report, Washington, D.C. 1997; Matthies (Anmerkung 9).

¹¹ Lund (Anmerkung 8), p. 31ff.

¹² Matthies (Anmerkung 9), S. 30ff.

¹³ Alex P. Schmidt nimmt in seinem Glossar eine Systematisierung von Begriffen und Definitionen des Bereichs der Prävention vor; allein unter dem Stichwort „conflict prevention“ listet er fünf Definitionen auf; nimmt man Stichworte wie „preventive action“ und „preventive engagement“ hinzu, steigt die Anzahl der Einträge nochmals erheblich; Alex P. Schmidt: *Theaurus and Glossary of early warning and conflict prevention terms*, Leiden 2000.

verstanden werden könne, oder nicht vielmehr jedes Bemühen, künftiger Gewalt vorzubeugen, also auch Engagement etwa *nach* Beendigung eines Krieges, das dessen Wiederausbruch verhindern soll, als Krisenprävention zu bezeichnen sei.¹⁴ Konzeptionelle Uneinigkeit herrscht also vor allem über die Reichweite des Begriffs der Krisenprävention, und zwar sowohl in zeitlicher Hinsicht wie hinsichtlich ihrer Zielrichtung.

Bezüglich der zeitlichen Dimension des Begriffs der Krisenprävention wird danach unterschieden, in welchen Phasen des Konfliktverlaufs präventives Handeln erfolgen kann, beziehungsweise wann Intervention in einen Konfliktverlauf als Prävention bezeichnet werden soll. Von großer Bedeutung ist dafür das zugrunde gelegte Konfliktmodell. Alle Modelle kennen mehrere Phasen der Eskalation und der Deeskalation eines Konfliktes, unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihrer Differenzierung.¹⁵ Lund geht in seiner Studie von fünf Phasen aus, *durable peace*, *stable peace*, *unstable peace*, *crisis* und *war*;¹⁶ ebenso Matthies, nämlich *Entstehungsphase*, *Eskalationsphase*, *Austragungsphase*, *Deeskalationsphase* und *Konsolidierungsphase*.¹⁷ Der Unterschied zwischen beiden Modellen liegt vornehmlich darin, dass Matthies sich explizit auf die Vorstellung des Konfliktzyklus bezieht; eine gescheiterte Konsolidierungsphase mündet also im schlimmsten Fall in eine neue Eskalationsphase. Dies ist für die Folgerungen, welche die Autoren aus ihrem jeweiligen Verständnis ziehen, von zentraler Bedeutung: Während Lund die Bezeichnung der Krisenprävention für alle Phasen nach dem Höhepunkt des Konfliktes ablehnt, legt Matthies einen weiteren Präventionsbegriff zugrunde: Er unterscheidet frühe, späte und nachsorgende – oder primäre, sekundäre und tertiäre – Prävention. Dabei bezeichnet frühe Prävention die Verhinderung der Entstehung von Gewalt, späte Prävention die ihrer vertikalen und horizontalen Eskalation, also einer Intensivierung der Gewalt beziehungsweise ihrer räumlichen Ausdehnung, und nachsorgende Prävention die Verhütung des Wiederausbruchs. Zwar kommt auch Matthies zu dem Schluss, dass „Prävention im engeren Sinne“ nur frühe und späte Prävention sein könnten, da Ziel präventiven Engagements ja eben sei, den Ausbruch massiver Gewalt zu verhindern. Aus der Konsequenz eines Kreislaufmodells folgernd bezeichnet er jedoch auch nachsorgende

¹⁴ Vgl. z.B. die unterschiedlichen Akzente in folgenden Definitionen: Krisenprävention ist „die Einflussnahme von außen, von ‚dritten Parteien‘, auf den Verlauf inner- oder zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen [...], die sich darum bemühen, die Konflikte zu deeskalieren, beizulegen und die Bedingungen für einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Das Gelingen von Gewaltprävention setzt also auch schon *Konflikttransformation* voraus [...]“ (Martina Fischer: „Krisenprävention“: Modebegriff oder friedenspolitische Notwendigkeit? In: Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Krisenbearbeitung (Friedensbericht 1999), Chur/Zürich 1999, S. 47-76, S. 50). Krisenprävention als „any structural or intercessory means to keep intrastate or interstate tensions and disputes from escalating into significant violence and use of armed forces, to strengthen the capabilities of potential parties to violent conflict for resolving such disputes peacefully and to progressively reduce the underlying problems that produce these issues and disputes“; (Michael Lund: From Lessons to Action, in: Fen Osler Hampson/David M. Malone (eds.): From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN-System, Boulder 2002, pp. 159-183, p. 161).

¹⁵ Schmidt unterscheidet in seinem Glossar Modelle mit fünf bis zu siebzehn Konfliktphasen (Anmerkung 13), p. 20ff.

¹⁶ Lund (Anmerkung 8), pp. 37-44.

¹⁷ Matthies (Anmerkung 9), S. 139; siehe Schaubild 1: Life History of a Conflict und Schaubild 2: Der „Präventions-Zyklus“.

Prävention zumindest als „Prävention im weiteren Sinne“, da sie ein erneutes Aufflammen des Konfliktes verhüten soll.¹⁸ Es wird also auch das von Boutros-Ghali in der Agenda als Element der Friedenssicherung herausgestellte Konzept des *post-conflict peace-building* oder der *Friedenskonsolidierung* als Prävention interpretiert, und im Sinne eines integrativen Zugangs zur Konfliktbearbeitung in den Kontext der Prävention eingeschlossen.¹⁹ Einig sind sich die Autoren aber insoweit, als Aktivitäten auf dem Höhepunkt der Gewalt nicht als Prävention, sondern als Krisen- beziehungsweise Konfliktmanagement charakterisiert werden.

Für beide Auffassungen finden sich in der Literatur zahlreiche Argumente. Für die ausschließliche Anwendung des Begriffs der Prävention auf die Phasen vor dem Ausbruch von Gewalt spreche vor allem, dass eine weitere zeitliche Ausdehnung das Konzept verwässere und so letztlich zu seiner Unbrauchbarkeit führe; in diesem Sinne ließe sich nämlich jedes Engagement in Vor- oder Nachkonfliktsituationen beliebig als Prävention betiteln, weshalb der Begriff Gefahr laufe, lediglich der Selbstlegitimation umstrittener Politik als Krisenprävention zu dienen. Außerdem verändere die Anwendung massiver Gewalt die Handlungslogik der beteiligten Akteure so fundamental, dass jedes seriöse Engagement zur Regelung des Konfliktes diesen veränderten Kontext berücksichtigen müsse.²⁰ Für die Wahl eines weiteren Präventionsbegriffs wird dagegen vornehmlich angeführt, dass sich in der Praxis die Phasen eines Konfliktes nicht trennscharf in ein „vor“ und „nach“ der Eskalation trennen ließen; ebenso spreche die Erfahrung sich über Jahrzehnte hinziehender, immer wieder eskalierender Konflikte für die immense präventive Bedeutung der Friedenskonsolidierung nach einem gewaltsamen Konflikt.²¹ Insgesamt überzeugt die von Matthies getroffene Unterscheidung von Prävention im engeren und im weiteren Sinne, da auf diese Weise sowohl das der Krisenprävention eigene Ziel der Verhütung jeglichen Gewaltausbruchs wie auch die präventive Wirkung nachsorgenden Engagements erfasst wird.

Die zweite Frage zur Abgrenzung des Begriffs der Krisenprävention ist diejenige nach ihrer Zielrichtung. Die Ansatzpunkte der verschiedenen Präventionsstrategien ergeben sich dabei aus der Analyse der verschiedenen Ursachen eines Konflikts. Generell werden mittlerweile mehrere Klassen von Konfliktursachen angenommen. Sowohl Matthies als auch Lund gehen dabei von drei Arten von Konfliktfaktoren aus. Zu unterscheiden sind demnach zunächst systemische oder strukturelle Faktoren, die auf das Vorhandensein von Gewaltpotenzialen

¹⁸ Ebda., S. 33-36.

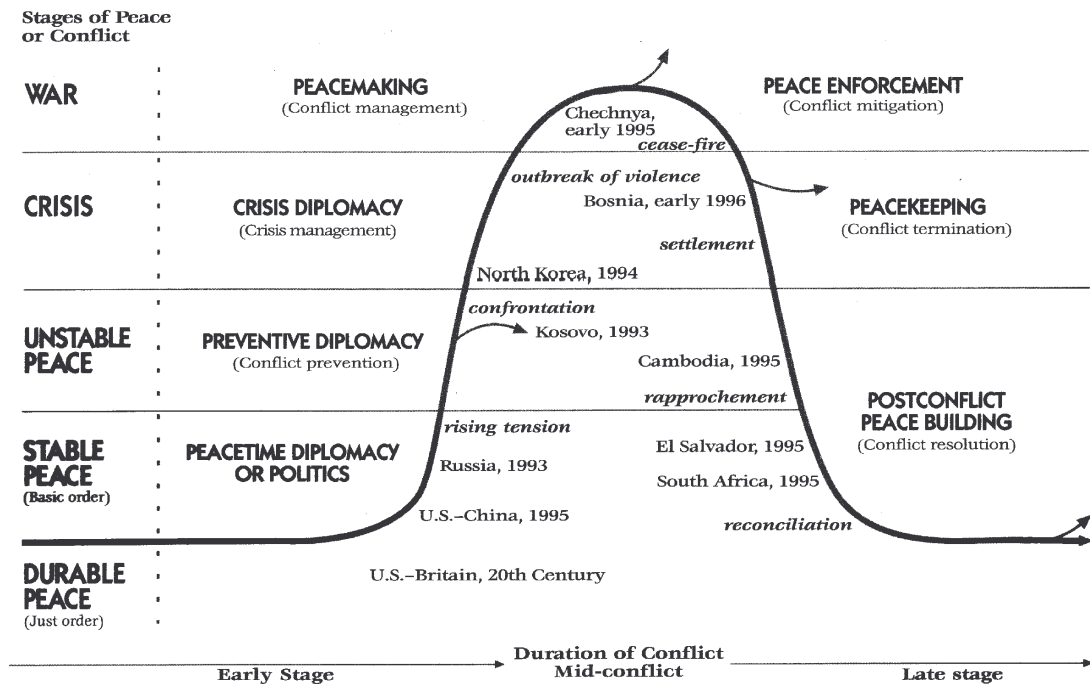
¹⁹ Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies: Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, in: Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies (Hrsg.): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn 2003, S. 14-40, S. 32.

²⁰ Lund (Anmerkung 8), pp. 41-46; Ackermann (Anmerkung 3), p. 341f.; Tobias Debiel: Gewaltprävention: vom Modebegriff zum Handlungskonzept? In: Sicherheit und Frieden, 14. Jg., Heft 4/1996, S. 218-224, S. 218f.

²¹ Fischer (Anmerkung 14), S. 51f.; auch die *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* unterscheidet in ihrem Abschlussbericht drei Arten von Prävention, und zwar zur Verhinderung der Entstehung von Gewalt, ihrer räumlichen Ausdehnung oder Intensivierung sowie ihres Wiederausbruchs (Anmerkung 10).

hindeuten, sodann Prozessfaktoren, die Eskalationsprozesse ermöglichen und fördern, und schließlich Auslösefaktoren, die den tatsächlichen Gewaltausbruch herbeiführen.²²

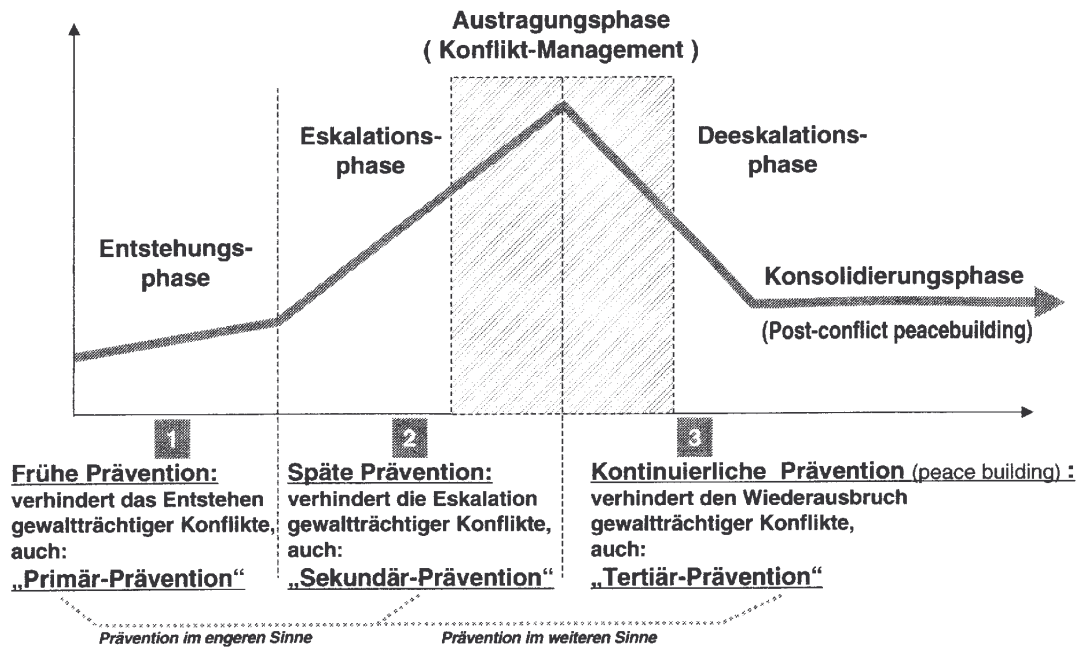
Schaubild 1: Life History of a Conflict



Quelle: Michael Lund: Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington, D.C., 2001, p. 38.

²² Lund (Anmerkung 4), p. 39; Matthies (Anmerkung 9) S. 37ff.; Beispiele sind nach Matthies für Struktur Faktoren etwa ungleiche Verteilung, Diskriminierung oder fehlende Partizipation, für Prozessfaktoren z.B. Instrumentalisierung von ethnischen oder kulturellen Konfliktlinien, Propaganda oder militante Eliten, für Auslösefaktoren schließlich eine rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse, plötzliche machtpolitische Verschiebungen und ähnliches.

Schaubild 2: Der „Präventions-Zyklus“



Quelle: Volker Matthies: Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen 2000, S. 139;
© Volker Matthies.

Unterschiede bestehen hinsichtlich der Gewichtung der verschiedenen Faktoren für den realen Konflikt. Lund etwa schätzt die Bedeutung systemisch-struktureller Faktoren eher gering ein, wenn er schreibt: „[...] systemic factors do not directly cause violent conflict. General *poverty* does not start wars, *people* do [...]“²³. Anschaulich und sehr überzeugend argumentiert dagegen Hugh Miall in einer Studie über das Verhältnis der verschiedenen Konfliktfaktoren und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für Prävention, die Dynamik eines Konfliktes ergebe sich aus der Interdependenz der verschiedenen Konfliktursachen:

„Europe in 1914 was like a room full of kegs of gunpowder, and a single spark was fatal. Had there been no gunpowder, the spark would have been harmless. Had there been no spark, the gunpowder would not have exploded. But if sparks are a possibility, it is sensible to remove the gunpowder.“²⁴

Es spricht also einiges für die Annahme, dass zum Verständnis eines Konflikts immer die Zusammenschau aller Ebenen von Ursachen und Faktoren vonnöten ist.

Aus diesem Verständnis der Ursachen eines Konfliktes leiten sich verschiedene Ansatzpunkte für Krisenprävention ab, je nach dem, welche Klasse von Faktoren bearbeitet werden soll. Mittlerweile hat sich die begriffliche Unterscheidung von Struktur- und Prozessprävention durchgesetzt; gängig sind auch die Bezeichnungen strukturelle und

²³ Lund (Anmerkung 4), p. 26.

²⁴ Hugh Miall: Preventing Potential Conflicts: Assessing the Impact of „Light“ and „Deep“ Conflict Prevention in Central and Eastern Europe and the Balkans, in: Michael Lund/Guenola Rasamoelina (eds.): The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases, Measures, Assessments, CPN Yearbook 1999/2000, Baden-Baden 2000, pp. 23-45, p. 25.

operative sowie im englischen Sprachgebrauch *deep* und *light prevention*. Matthies spricht außerdem von General- und Spezialprävention.²⁵ Die *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* gliedert ihren 1997 erschienenen beeindruckenden Abschlussbericht entlang dieser Unterscheidung und ordnet den beiden Präventionsansätzen so jeweils geeignete Instrumente zu.²⁶

Die beiden Arten von Prävention unterscheiden sich also maßgeblich hinsichtlich ihrer Zielsetzung. Prozessorientierte Prävention hat zum Ziel, kurz- bis mittelfristig den Ausbruch von Gewalt zu verhindern und ihre Eskalation zu begrenzen, sie versucht folglich, Prozess- und Auslösefaktoren zu bearbeiten. Letztlich dient sie damit vor allem der Wahrung eines negativen Friedens. Strukturprävention versucht demgegenüber durch die Beeinflussung struktureller Konfliktursachen langfristig friedensfähige Strukturen herzustellen. Problematisch ist dabei natürlich die Frage, wie solche Strukturen auszusehen haben, also letztlich danach, wie ein „positiver Frieden“ beschaffen sei. Diese Grundsatzfrage kann hier selbstverständlich nicht umrissen werden; dennoch sollen zwei in der Literatur geläufige Möglichkeiten zur einer Annäherung an dieses Problem aufgezeigt werden.

Einen Hinweis gibt Dieter Senghaas' Konzept des zivilisatorischen Hexagons. Dieses Hexagon besteht aus den Elementen Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Interdependenz und Affektkontrolle, demokratische Partizipation, soziale Gerechtigkeit und Konfliktkultur. Diese Bestandteile können nach Senghaas die „bemerkenswerte zivilisatorische Errungenschaft“ der „Herausbildung von dauerhaften, selbstregulativen politischen Gemeinschaften“ hervorbringen und festigen.²⁷ Zu einer vergleichbaren Aufstellung von Komponenten einer friedensfähigen Struktur gelangt auch das genannte Modell der Friedenskonsolidierung. Hier geht es um vier in post-konfliktiven Situationen zu bearbeitende Problemdimensionen: die politische, die sicherheitspolitische, die ökonomische sowie die psychosoziale Dimension.²⁸ Wenngleich offensichtlich das Konzept der Friedenskonsolidierung, da es sich auf Nachkriegssituationen bezieht, vor allem hinsichtlich der Bedeutung von der Wiederherstellung von Sicherheit und sozialen Versöhnungsprozessen andere Akzente setzt als das zivilisatorische Hexagon, lässt sich aus der Zusammenschau doch ein Eindruck jedenfalls unabdingbarer Voraussetzungen für friedliche Gesellschaften gewinnen.

Erfolgreiche Prävention muss also immer auf eine Kombination aus beiden Strategien setzen, der prozess- und der strukturorientierten, soll ein bevorstehender gewaltsamer Konfliktaustrag verhindert und gleichzeitig sein späteres (Wieder-)Ausbrechen verhütet werden. Zu beachten ist dabei freilich das heikle und zum Teil widersprüchliche Verhältnis, in

²⁵ Matthies (Anmerkung 9), S. 38f.

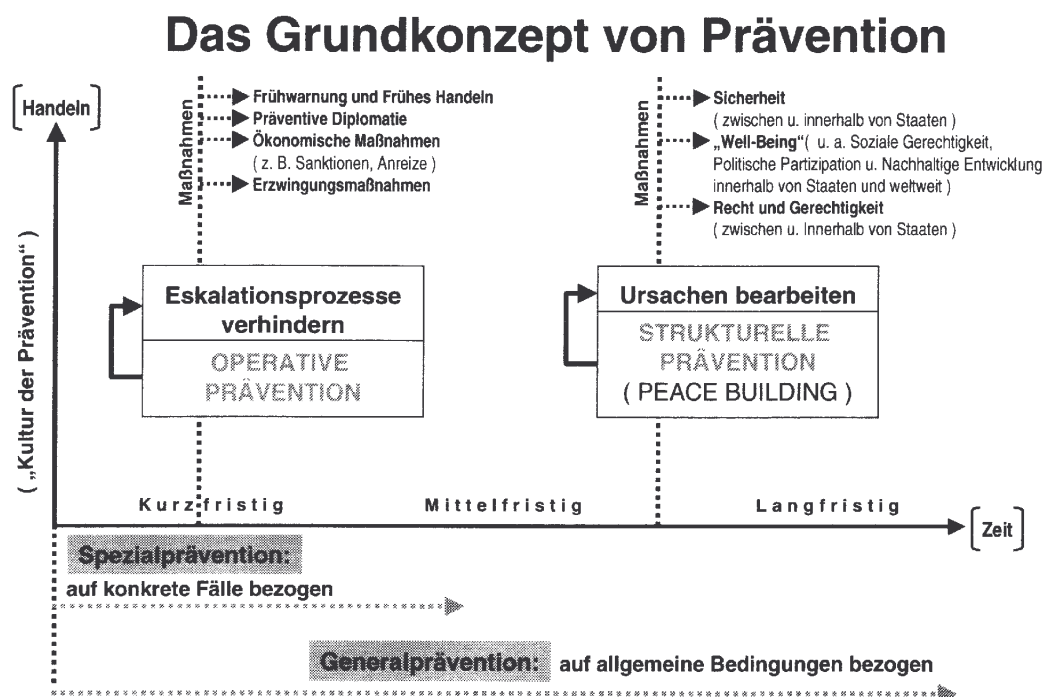
²⁶ Carnegie Commission (Anmerkung 10).

²⁷ Dieter Senghaas: Frieden – Ein mehrfaches Komplexprogramm, in: Dieter Senghaas (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt am Main 1997, S. 560-575, S. 560, 571f.; vgl. auch Volker Matthies: Der Transformationsprozess vom Krieg zum Frieden. Ein vernachlässigtes Forschungsfeld, in: Volker Matthies (Hrsg.): Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995, S. 8-38, S. 27.

²⁸ Ferdowski/Matthies (Anmerkung 19), S. 32ff.

dem die Ziele beider Präventionsansätze zueinander stehen können. Wirkt nämlich beispielsweise das strukturelle Ziel der politischen Partizipation langfristig sicherlich friedensfördernd, so verlaufen dennoch Demokratisierungsprozesse oftmals gewaltsam. Gerade in ethnisch oder kulturell fragmentierten Gesellschaften wirkt eine Demokratisierung daher vielfach zumindest kurzfristig konfliktverschärfend.²⁹ Die komplexe Wechselwirkung der verschiedenen Konfliktfaktoren und der sie bearbeitenden Präventionsstrategien verdient also unbedingte Beachtung. Ein umfassender Begriff von Krisenprävention muss daher einer zweifachen Differenzierung Rechnung tragen, sowohl entlang der zeitlichen Achse des Konfliktverlaufs, wie auch gemäß der zu bearbeitenden Konfliktursachen.³⁰ Nur wenn diese verschiedenen Dimensionen gleichermaßen berücksichtigt werden, kann zu einem sinnvollen Präventionskonzept gelangt werden.

Schaubild 3: Das Grundkonzept von Prävention



Quelle: Volker Matthies: Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen 2000, S. 143; © Volker Matthies.

Allerdings leidet auch eine umsichtig und differenziert gestaltete Krisenprävention an einer Aporie, die in der Natur jeglicher Vorbeugung liegt: Ihr Erfolgsbeweis besteht in einem Nicht-Ereignis. Diese etwas triviale Erkenntnis macht zweierlei klar: Einerseits besteht ein erhebliches Evaluationsproblem bezüglich jeden präventiven Engagements, denn Spekulationen über den möglichen Ablauf der Ereignisse, hätte eine Prävention nicht

²⁹ Ackermann (Anmerkung 3), p. 341ff.; Matthies (Anmerkung 9), S. 40; Joanna Pfaff-Czarnecka: Demokratisierung und Nation-Building in „geteilten Gesellschaften“, in Jochen Hippler (Hrsg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2004, S. 49-68.

³⁰ Siehe Schaubild 3: Das Grundkonzept von Prävention.

stattgefunden, sind offensichtlich äußerst vage; und zweitens trifft Krisenprävention, da sie im Erfolgsfall ohne CNN-Effekte provozierende Gewaltexzesse abläuft, für gewöhnlich nur auf ein geringes öffentliches Interesse: „From a public relations point of view, preventive diplomacy has often been the victim of its own success.“³¹ Aus dieser Tatsache erschließt sich auch eine Begründung, weshalb Krisenprävention trotz aller theoretischen Einigkeit über ihren Nutzen und Attraktivität vielfach nicht oder nur mangelhaft umgesetzt wird, da sie sich schwerlich zur politischen Profilierung eignet. Dennoch hat sich das Thema Krisenprävention einen festen Platz auf den politischen Agenden erobert, auch und gerade auf derjenigen der EU, deren Krisenpräventionskonzept im folgenden Abschnitt untersucht wird.

2.2. Das Krisenpräventionskonzept der EU

Nach diesem Überblick über den theoretischen Kontext, der den Hintergrund bildet für das Krisenpräventionskonzept der EU, sollen nun dessen Entwicklung und Ausprägung näher beleuchtet werden. Dabei wird zunächst das Konzept in seiner Gesamtheit dargestellt, wie es sich aus der Zusammenschau verschiedener von den EU-Organen veröffentlichter Dokumente erschließt, sodann wird in den anschließenden Abschnitten auf spezifische Charakteristika eingegangen. Aus dieser Untersuchung lassen sich schließlich die für den weiteren Verlauf der Arbeit zentralen analytischen Begriffe und Kriterien herausarbeiten.

2.2.1. Entwicklung und Zielsetzung

Die bereits skizzierten Motive für ein präventives Engagement gelten auch und teilweise in besonderem Maße für die EU. Allein die Tatsache, dass die EU als Union sich ehemals bekriegender Staaten selbst als besonders gelungenes Beispiel für Krisenprävention gelten kann, begründet ihre spezifische Disposition für ein präventives Engagement. Wenn Prinzipien, die für die Union zentral sind, wie die Einhaltung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Frieden und internationale Stabilität, durch gewaltsam ausgetragene Konflikte verletzt werden, verpflichtet sie das außerdem, zur Vermeidung von gewaltsamen Konflikten beizutragen (Vertrag über die Europäische Union – EUV – Artt. 6(1) und 11(1)). Abgesehen von dieser moralischen Verpflichtung und Verantwortung der EU angesichts der Konflikte in der Welt besteht aber auch ein klares politisches und ökonomisches Interesse an effektiver Krisenprävention: Sowohl die politischen und für die EU als Handelsmacht besonders hohen ökonomischen Kosten, die durch Kriege und gewaltsame Konflikte verursacht werden, als auch die immensen Kosten, die durch reaktives

³¹ Lund (Anmerkung 4), p. 42; Matthies (Anmerkung 9), S. 112-118; vgl. auch Report of the Secretary-General (Anmerkung 6), Ziffer 23: „While the costs of prevention have to be paid in the present, its benefits lie in the distant future. Moreover, the benefits are not tangible; they are the wars and disasters that do not happen. So we should not be surprised that preventive policies receive support that is more often rhetoric than substantive.“

Eingreifen in Konflikt- und Nachkriegssituationen entstehen, verlangen nach präventivem Engagement.³²

Seit Mitte der neunziger Jahre ließ sich eine verstärkte Aktivität der EU auf dem Bereich der Krisenprävention beobachten. Sowohl der Rat wie auch die Kommission und das Europäische Parlament äußerten sich verschiedentlich zum Thema der Krisenprävention. Diese ersten konzeptionellen Überlegungen waren inhaltlich noch eng am afrikanischen Kontinent orientiert, während in späteren Dokumenten hervorgehoben wurde, dass sich der von der EU entwickelte Ansatz auf alle Entwicklungsländer erstrecken solle.³³ Ende des Jahres 2000 und im ersten Halbjahr 2001, während der schwedischen Präsidentschaft, erhielt die EU schließlich ein „Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“³⁴. Darin wird eine systematischere Verankerung der Krisenprävention in den Außenbeziehungen der Union gefordert und skizziert. Die EU verfügt nun über ein von allen Institutionen unterstütztes Konzept.³⁵

Die intensivere Beschäftigung mit dem Thema war Mitte der neunziger Jahre zunächst von zwei Erkenntnissen ausgelöst worden: Zum einen wurde offensichtlich, dass die von der Union betriebene Entwicklungszusammenarbeit vor allem mit den Staaten Afrikas keineswegs ohne Wirkung auf Konflikte in den Zielländern blieb. Diese Anerkennung des Zusammenhangs zwischen ökonomischen Maßnahmen und politischen Konflikten verfestigte das Bewusstsein darüber, dass über wirtschaftliche Hilfe Konflikte sowohl verhütet als auch verschlimmert werden können, diese Hilfe folglich nicht nur Selbstzweck, sondern potenziell auch Element einer Krisenpräventionspolitik sein könne.³⁶ Zum anderen wurde aus der Beobachtung, dass zahlreiche Konflikte etwa in Afrika nicht ausbrechen, eskalieren und schließlich irgendwann zu Ende gehen, sondern sich über Jahre und Jahrzehnte hinziehen und zwischen Phasen relativer Ruhe und solchen offenen Kriegen oszillieren, auf die zyklische Eigenschaft von Konflikten geschlossen. Die EU legt daher ihrem Krisenpräventionskonzept nicht einen linearen Konfliktverlauf, sondern das Modell des Konfliktzyklus zugrunde.³⁷ Daraus ergeben sich sowohl Ziel jeglichen präventiven Engagements der EU, als auch ihr Verständnis und ihre Gewichtung von Konfliktursachen.

³² Communication from the Commission to the Council: The EU and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond, Brussels, 06.03.1996, SEC(96) 332; Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, Brüssel, 11.04.2001, COM(2001) 211 final, S. 5.

³³ Zentral ist in diesem Zusammenhang die schon genannte Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 1996, in der die wichtigsten Begriffe und Überlegungen des EU-Konzeptes bereits zusammengefasst werden (Anmerkung 32); zur räumlichen Ausdehnung des Konzepts: Resolution on Coherence (Excerpt) adopted by the Development Council, 05.06.1997.

³⁴ Entwurf eines Programms der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, Brüssel, 07.06.01, 9537/1/01 REV 1; angenommen auf dem Europäischen Rat in Göteborg.

³⁵ Reinhardt Rummel: Friedenspolitik durch Konfliktprävention: Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network, in: Peter Schlotter (Hrsg.): Europa – Macht- Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Europa“, Baden-Baden 2003, S. 240-277, S. 242.

³⁶ Alexander Costy/Stefan Gilbert: Conflict Prevention and the European Union. Mapping the Actors, Instruments, and Institutions, International Alert, London, July 1998, p. 11.

³⁷ Communication from the Commission (Anmerkung 32); siehe auch 0.

Als Ursachen für Konflikte hebt die Union nämlich konsequenterweise diejenigen Faktoren hervor, die einen Konflikt wiederholt ausbrechen lassen, beziehungsweise seine endgültige Lösung vereiteln. Zentral ist folglich die Analyse so genannter *root causes*, also der strukturellen Ursachen für gewaltsame Konflikte.³⁸ Prävention muss daher, will sie erfolgreich sein, am Abbau dieser strukturellen Faktoren arbeiten. Daraus ergibt sich als Ziel, das die gesamte Krisenpräventionspolitik der Union überwölbt, ein Zustand, in dem keine strukturellen Konfliktursachen mehr wirken können, in der Terminologie der EU die strukturelle Stabilität. Die Kommission definiert diese wie folgt:

„Structural stability could thus be defined as a situation involving sustainable economic development, democracy and respect for human rights, viable political structures and healthy social and environmental conditions, with the capacity to manage change without to resort to violent conflict.“³⁹

Es soll folglich ein Zustand hergestellt werden, der die friedliche Transformation und Regelung von auftretenden Konflikten ermöglicht, damit sich so ein gewaltsamer Konfliktaustrag erübrigt. Prävention setzt also sehr früh ein, im Idealfall soll nicht nur ein unmittelbar bevorstehender Gewaltausbruch verhindert werden, sondern überhaupt der Aufbau von Gewaltgeneigtheit ausgeschlossen werden. Die EU legt ihrem Konzept also einen weitgefassten Präventionsbegriff mit langfristiger Perspektive zugrunde. Diese Elemente des umfassenden Präventionsverständnisses, der Betonung struktureller Konfliktursachen und der Zielsetzung der strukturellen Stabilität des Krisenpräventionskonzepts der Union lassen deutlich seine Entstehung aus entwicklungspolitischen Diskursen und den traditionell hauptsächlich wirtschaftlichen Außenbeziehungen der EU erkennen.⁴⁰

In den letzten Jahren fand über dieses Verständnis hinaus mit dem zunehmenden Auf- und Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der darin eingeschlossenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Ausdehnung der Präventionsdiskussion auch auf diese Politikbereiche statt. Wiederholt wurde beispielsweise gefordert, das für ein europäisches Krisen*management* geschaffene Instrumentarium der ESVP auch für präventive Aufgaben zum Einsatz zu bringen.⁴¹ Auch die im Dezember 2003 beschlossene Europäische Sicherheitsstrategie⁴² etabliert die Vorbeugung gegenüber Bedrohungen und Konflikten als Ziel der Union. Diese Entwicklung weist auf eine mögliche Annäherung der entwicklungs- und sicherheitspolitischen Diskurse in der Krisenprävention

³⁸ Ebda.; siehe auch 0.

³⁹ Ebda.

⁴⁰ Matthies (Anmerkung 9), S. 94f.

⁴¹ Konfliktverhütung: Bericht des Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission, 30.11.2000, 14088/00, S.10.

⁴² Javier Solana: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 08.12.03, 15895/03, S. 9.

hin, wie es auch Javier Solana in seiner Ansprache auf einer Krisenpräventionskonferenz im März 2004 für wünschenswert erklärte:

„Security and development are two essential and interlinked themes in our work. [...] We need to develop the conversation between our development and security communities.“

„But the key theme is prevention. It lies at the heart of our approach to security.“⁴³

2.2.2. Abschied vom linearen Konfliktverständnis

Die EU legt ihrem Krisenpräventionskonzept einen kreislaufartigen Konfliktverlauf, einen Konfliktzyklus, zugrunde.⁴⁴ Zu dieser Annahme war man durch die Beobachtung immer wieder erneut ausbrechender Konflikte vor allem in Afrika gelangt. Der Konfliktzyklus, von dem die EU-Konzeption ausgeht, besteht aus vier aufeinander folgenden Phasen: Die erste Phase wird als Situation ohne offensichtliche Spannung bezeichnet. Ein Land in dieser Phase ist stabil und ruhig, dennoch können strukturelle Konfliktursachen vorhanden sein. Die zweite Phase kennzeichnet eine angespannte Situation, in welcher der Konflikt nunmehr offensichtlich ist. Die dritte Phase umfasst den offenen Konflikt, die Zeit des gewaltsamen Konfliktaustrags. Die vierte Phase schließlich umschreibt die post-konfliktive Situation. Organisierte bewaffnete Gewalt findet in dieser Phase nicht mehr statt.⁴⁵

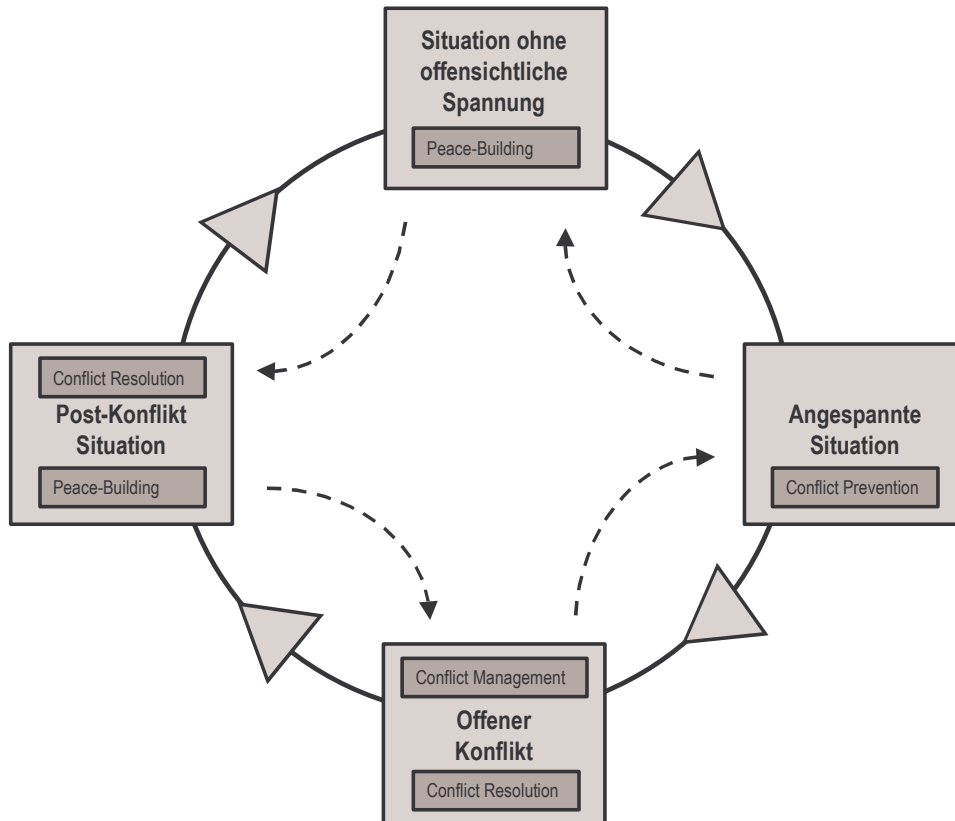
Zentral bei diesem Konfliktmodell ist nicht nur, dass diese Phasen einen Kreislauf bilden, also Phase vier unter Umständen in eine neue Phase eins führt und damit womöglich ein neuer Konfliktzyklus beginnt. Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass der Zyklus nicht zwangsweise in der skizzierten Richtung ablaufen muss, es können vielmehr sowohl Rückwärtsbewegungen wie auch das Überspringen einzelner Phasen beobachtet werden.

⁴³ Beide in: Summary of remarks made by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the Conference on Conflict Prevention, Dublin 31.03.2004, S0095/04.

⁴⁴ Siehe Schaubild 4: Der Konfliktzyklus.

⁴⁵ Communication from the Commission (Anmerkung 32).

Schaubild 4: Der Konfliktzyklus



Quelle: Eigene Grafik

Jeder Phase werden nun im Konzept der EU entsprechende Präventionsarten zugeordnet: Ziele und Instrumente eines Eingreifens von außen sollen also der aktuellen Situation eines Konflikts angemessen sein und im Zeitverlauf angepasst werden. Gemäß dem weitgefassten Verständnis von Prävention der EU werden nicht nur Aktivitäten zur Verhinderung unmittelbar bevorstehender Gewalt, sondern auch längerfristiges Engagement zur Vermeidung der Entstehung einer gewaltgeneigten Situation und der Bearbeitung der Problemlagen nach Beendigung eines Konflikts im Sinne der Friedenskonsolidierung unter den Begriff der Krisenprävention subsumiert. Dabei bezeichnet der Begriff *conflict prevention* die Prävention im engeren Sinn, also die unmittelbare, kurzfristige Gewaltverhütung, und *peace-building* Prävention im weiteren Sinn, also letztlich die Förderung struktureller Stabilität. Ergänzt wird dieses Begriffspaar durch die Termini des *conflict managements*⁴⁶ und der *conflict resolution*. Ersteres bezeichnet dabei Maßnahmen zur Verhinderung der vertikalen oder horizontalen Eskalation existierender gewaltsamer Konflikte, zweiteres kurzfristige Aktionen, um einen gewaltsamen Konflikt zu beenden.⁴⁷

⁴⁶ Im Zusammenhang der ESVP ist darüber hinaus der Begriff des *crisis management* gebräuchlich, und zwar sowohl für militärisches wie auch ziviles Engagement; siehe dazu Anmerkung 92.

⁴⁷ Communication from the Commission (Anmerkung 32); Definitions and categorisation used by the European Commission,

Diese verschiedenen Präventions- und Interventionsarten lassen sich nun den einzelnen Konfliktphasen entsprechend dem verfolgten Ziel zuordnen, woraus sich auch die jeweils angemessenen Maßnahmen⁴⁸ ergeben: In Phase eins des Konfliktes, der Situation ohne offensichtliche Spannung, besteht das vorrangige Ziel im *peace-building*, um lebensfähige politische und sozioökonomische Strukturen zu etablieren und den Respekt für Demokratie und Menschenrechte zu fördern. Als vorrangiges Instrument wird eine im Sinne der strukturellen Stabilität zielgerichtete Entwicklungshilfe genannt. In der zweiten Phase, einer angespannten Situation, besteht das unmittelbare Ziel in *conflict prevention*, also Krisenprävention im engeren Sinne; es sollen folglich Spannungen abgebaut und ein vollständiger Ausbruch von Feindseligkeiten verhindert werden. Daneben können eventuell auch die *peace-building*-Maßnahmen weitergeführt und möglicherweise sogar intensiviert werden; sie sollten dabei direkt auf den Kern des Konflikts zielen. In der dritten Phase, dem offenen Konflikt, muss zunächst für *conflict management* gesorgt werden, also eine Vermeidung der Ausdehnung und Intensivierung des Konflikts. Daneben soll in dieser Phase auch *conflict resolution* betrieben werden, die eine Beendigung der Feindseligkeiten und die Aufnahme von Friedensverhandlungen herbeiführen soll. In der vierten, post-konfliktiven Phase schließlich werden *conflict resolution* und *peace-building* propagiert, um Friedensverhandlungen erfolgreich durchzuführen und die Rückkehr zur Normalität zu bewältigen.⁴⁹

Die EU erhebt in ihrem Konzept also den Anspruch, in allen Phasen eines Konfliktes aktiv zu sein und auf ihr übergeordnetes langfristiges Ziel der Förderung von struktureller Stabilität hinzuwirken; sie möchte folglich sowohl frühzeitige als auch späte Prävention durchführen. Um diese beiden Aktionsformen zu verbinden, wird in der EU-Konzeption die Richtlinie eines kohärenten, integrierten Einsatzes aufgestellt, was bedeutet, dass in mehrfacher Hinsicht für Koordination und effektive Abstimmung Sorge getragen werden soll: innerhalb der verschiedenen Säulen der EU, zwischen den Säulen, zwischen den Aktivitäten der EU und ihren Mitgliedstaaten und der EU und anderen internationalen Akteuren sowie schließlich auch zwischen den Maßnahmen in verschiedenen Phasen eines Konfliktes. Dadurch wird gleichzeitig die Bedeutung der gewinnbringenden Kooperation mit anderen Akteuren hervorgehoben. Schließlich betont die EU für ihre Krisenpräventionspolitik aber auch das Prinzip der *ownership*, der primären Verantwortung der Völker und Politiker vor Ort für die Regelung eines Konflikts.⁵⁰

www.europa.eu.int/comm./development/body/theme/prevention/definition.htm,
Stand: 30.06.2004.

⁴⁸ Siehe O.

⁴⁹ Communication from the Commission (Anmerkung 32).

⁵⁰ Diese Prinzipien werden so oder in leicht abgewandelter Form in vielen Dokumenten der EU aufgestellt. Erstmals formuliert wurden sie in: Communication from the Commission (Anmerkung 32).

2.2.3. Multikausalität von Konflikten

Die EU geht, wie die Präventionsforschung allgemein, davon aus, dass sich der Ausbruch gewaltsamer Konflikte in einem gewissen Maße vorhersehen lässt – anderenfalls wäre auch jedes Bemühen um Prävention überflüssig:

„Gewaltsame Konflikte brechen selten spontan aus oder kündigen sich kurzfristig an. Wenn Menschen zu den Waffen greifen, ist dies im allgemeinen das Ergebnis einer auf tiefgreifende und häufig wohlbekannte Gründe zurückzuführenden allmählichen Verschlechterung der Lebensbedingungen.“⁵¹

Aus dieser Möglichkeit, potenzielle Konflikte rechtzeitig zu erkennen, ergibt sich als Konsequenz, um eine Krisenprävention überhaupt erst möglich zu machen, die Wichtigkeit einer umfassenden und profunden Konfliktanalyse, die in eine effektive und rechtzeitige Frühwarnung mündet.

Die Europäische Kommission hat dafür einen Katalog von Frühwarnindikatoren entwickelt, die eine Abschätzung des Konfliktrisikos in bestimmten Zielgebieten erleichtern sollen. Diese Kriterien leiten sich aus der zentralen Analysekategorie der EU für Konflikte her, den *root causes*, also den strukturellen, an der Wurzel des Konflikts liegenden Ursachen. Die Begründung für deren überragende Bedeutung ergibt sich aus dem zugrunde gelegten Modell des Konfliktzyklus: Die Gründe für ein wiederholtes, kreislaufartiges Wiederausbrechen eines Konfliktes werden in seiner tiefer liegenden Struktur, nicht in oberflächlichen Ereignissen gesucht. Trotz der auch wissenschaftlich⁵² kontrovers geführten Diskussion über die genauere Bestimmung von Konfliktursachen hat die EU deshalb für ihr Konzept eine Liste mit vier zentralen *root causes* aufgestellt:

- ein Ungleichgewicht hinsichtlich der „Verteilung der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Chancen unter den Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlicher Identität“;
- Defizite hinsichtlich „der demokratischen Legitimität und der Effizienz der Staatsführung“;
- ein Mangel an „effiziente[n] Regelungen für die friedliche Versöhnung verschiedener Gruppeninteressen und für die Überbrückung von Trennungslinien zwischen Gruppen mit unterschiedlicher Identität“;
- ein Fehlen einer „lebendige[n] Zivilgesellschaft“.⁵³

Wie ersichtlich, stehen diese *root causes* in engem inhaltlichen Zusammenhang mit der Zielvorstellung der strukturellen Stabilität: Ein Land, das sich in einer strukturell stabilen Situation befindet, ist offensichtlich frei von *root causes*. Dagegen können *root causes* –

⁵¹ Mitteilung der Kommission (Anmerkung 32), S. 9.

⁵² Siehe O.

⁵³ Schlussfolgerungen des Rates (Entwicklung) zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Förderung von friedensschaffenden Maßnahmen sowie bei der Verhütung und Regelung von Konflikten, Brüssel 28.11.1998, 13461/98.

mehr oder weniger offensichtlich – in der Phase eins des Konfliktzyklus⁵⁴ durchaus vorhanden sein.

Zusätzlich zu der zentralen Bedeutung, die den *root causes* beigemessen wird, erkennt die EU aber auch den Einfluss anderer Konfliktfaktoren an, in verschiedenen Dokumenten ist die Rede von „beschleunigenden Ursachen“⁵⁵, was in etwa den Prozess- und Auslösefaktoren entspricht.⁵⁶ Die EU betont also trotz ihrer primären Fokussierung auf die *root causes* und deren Abbau die Multikausalität von Konflikten und die Interdependenz ihrer Ursachen, was darüber hinaus auch darin zum Ausdruck kommt, dass sie Präventionsstrategien sowohl mit langfristiger, struktureller Perspektive, wie auch mit kurzfristiger, unmittelbar Gewalt oder Eskalation verhindernder Zielsetzung entwirft.⁵⁷ Dies zeigt sich auch in der Unterscheidung der verschiedenen Präventionsarten, die neben den unterschiedlichen zeitlichen Horizonten ja auch verschiedene inhaltliche Zielsetzungen haben, also letztlich verschiedene Arten von Konfliktfaktoren bearbeiten sollen. So soll das langfristig angelegte *peace-building* die *root causes* eines Konfliktes bearbeiten, während *conflict prevention* auf Prozessfaktoren zielt. *Conflict management* und *conflict resolution* richten sich dagegen nicht mehr in erster Linie auf die Bearbeitung und Milderung von Konfliktursachen; die Zielsetzung besteht hier eher in dem kurzfristigen Bemühen, den Konflikt zu beenden. Die Absicht, eine Eskalation des Konflikts zu verhindern, legt aber auch eine Beachtung relevanter beschleunigender Faktoren nahe.

Neben den länder- oder regionenspezifischen *root causes* und beschleunigenden Faktoren sind darüber hinaus die so genannten *cross-cutting issues* oder Querschnittsaufgaben von Bedeutung und stellen eine Zielvorgabe für die EU dar. Bei *cross-cutting issues* handelt es sich um Konfliktfaktoren, die nicht nur in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region konfliktkonstituierend oder –verschärfend wirken, sondern eine übergreifende thematische Herausforderung darstellen und daher als Querschnittsaufgaben betrachtet und behandelt werden müssen. Beispiele für solche Querschnittsaufgaben sind beispielsweise Drogen, Kleinwaffen, der Zugang zu natürlichen Ressourcen, ökologische Degradation, ansteckende Krankheiten, Bevölkerungsströme und Menschenhandel oder die Rolle des Privatsektors in instabilen Gegenden.⁵⁸ Aus der Bedeutung der Querschnittsaufgaben sowie der Interdependenz der anderen Konfliktfaktoren ergibt sich schließlich die Erkenntnis, dass Krisenprävention keine Sektorpolitik neben vielen anderen sein kann, sondern vielmehr eine spezielle Ausrichtung aller Politiken an der Zielsetzung der Prävention und der Schaffung

⁵⁴ Siehe 0.

⁵⁵ Resolution on Coherence (Anmerkung 33).

⁵⁶ Demgegenüber findet sich in einem „Practical Guide“ für Beamte der Kommission, der ihnen die Risikoeinschätzung und Maßnahmenplanung für ihre Zuständigkeitsgebiete erleichtern soll, die weitergehende Unterscheidung von *aggravating factors* und *triggering events*, die Prozess- und Auslösefaktoren entsprechen. Diese Terminologie wird für die Arbeit jedoch nicht übernommen, da sie sich im Gegensatz zur Betonung der *root causes* nicht in offiziellen Dokumenten der EU findet. Der Guide wurde von dem die Kommission in Fragen der Krisenprävention beratenden Conflict Prevention Network (CPN) verfasst (Stiftung Wissenschaft und Politik, Conflict Prevention Network: Conflict Prevention and Peace-building. A Practical Guide, Berlin 2001).

⁵⁷ Entwurf eines Programms der Europäischen Union (Anmerkung 34).

⁵⁸ Mitteilung der Kommission (Anmerkung 32), S. 17-23.

struktureller Stabilität als dem „ultimate policy goal“⁵⁹ bedeutet. Dementsprechend wird auch im Kontext dieser Arbeit unter Krisenpräventionspolitik nicht eine abgrenzbare Politik neben anderen, sondern vielmehr die Gesamtheit der Politiken mit präventiver Zielsetzung gesehen.

2.3. Zusammenfassung

Die EU hat die Krisenprävention in Übereinstimmung mit der gestiegenen Bedeutung des Themas in Wissenschaft und Politik seit Mitte der neunziger Jahre in steigendem Maße konzeptionell in ihre Außenbeziehungen integriert. Forciert wurde dieses Bemühen durch die Erkenntnis, dass die Errungenschaften der von der Union in erheblichem Ausmaß betriebenen Entwicklungshilfe nicht nur durch gewaltsame Konflikte oftmals zerstört wurden, sondern dass im schlimmsten Fall die externe Unterstützung sogar zur Prolongierung oder Verschärfung von Auseinandersetzungen beitragen kann.

Die EU hat dabei konzeptionell zu einem recht klar umrissenen Verständnis gefunden. Die Basis für ihr Konzept stellt das Modell des Konfliktzyklus dar. In Abkehr von einem linearen Konfliktmodell geht die EU von kreislaufartig verlaufenden Konflikten aus. Um diesen idealtypischen Konfliktverlauf zu erklären, wird im Krisenpräventionskonzept der Union die Bedeutung der sogenannten *root causes* eines Konfliktes betont; hinsichtlich der auch in der wissenschaftlichen Diskussion vorgenommen Unterscheidung zwischen den verschiedenen Klassen von Konfliktfaktoren legt die EU folglich ihren Schwerpunkt auf strukturelle Ursachen. Dennoch wird verschiedentlich auch auf den Einfluss von Prozessfaktoren hingewiesen, in der EU-Diktion beschleunigenden Faktoren. Dieses Ursachenverständnis steht damit zwar im Einklang mit der Einteilung in der wissenschaftlichen Diskussion, ist jedoch etwas weniger differenziert, da nicht weitergehend zwischen Prozess- und Auslösefaktoren unterschieden wird.

Als weitere Konsequenz ergibt sich aus dem Modell des Konfliktzyklus und der Wichtigkeit der *root causes* die überwölbende Zielsetzung der Krisenpräventionspolitik der EU: der Zustand der Abwesenheit von strukturellen Konfliktursachen, die strukturelle Stabilität. Die Definition der strukturellen Stabilität weist eine inhaltliche Nähe zum Modell des zivilisatorischen Hexagons, vor allem aber zu den vier Problemdimensionen des Konzepts der Friedenskonsolidierung auf, und spiegelt damit die Bemühungen der EU, die Eigenschaften langfristig friedensfähiger Strukturen wenigstens zu skizzieren. Die Konzeption der strukturellen Stabilität fungiert folglich als positive Zielbestimmung der EU in Ergänzung zu dem negativen Ziel, gewaltsame Konflikte zu verhindern. An diesem übergeordneten Ziel soll sich im Idealfall jegliche nach außen gerichtete Politik der Union orientieren.

⁵⁹ Communication from the Commission (Anmerkung 32).

Aus dieser Zielsetzung, dem Konfliktzyklusmodell und der Konfliktursachenanalyse gelangt die EU zu ihrer Definition der verschiedenen Arten von Prävention, die sowohl hinsichtlich ihres zeitlichen Horizontes wie auch bezüglich ihrer Zielrichtung unterschieden werden und damit der theoretisch festgestellten Notwendigkeit der zweifachen Differenzierung umfassender Präventionsstrategien gerecht werden, nämlich nach zeitlichem Horizont und nach der Kausalität des Konflikts. Diejenige Prävention im weiteren Sinne, die in einer vornehmlich langfristigen Perspektive hauptsächlich auf die Bearbeitung der *root causes* eines Konfliktes ausgerichtet ist, wird als *peace-building* bezeichnet. Diese Form der Krisenprävention zielt direkt auf die Förderung struktureller Stabilität und kommt vornehmlich in Situationen ohne erkennbare Spannung sowie post-konfliktiven Phasen zum Einsatz. *Peace-building* wird ergänzt durch die eher kurzfristig angelegte *conflict prevention*, Prävention im engeren Sinn, welche sich auf beschleunigende Konfliktfaktoren konzentriert und den unmittelbar drohenden Ausbruch von Gewalt verhindern soll, also vor allem in Phasen erhöhter Spannung stattfindet. Konnte der Gewaltausbruch nicht verhütet werden, ist die Phase des offenen Konflikts erreicht, kommen *conflict management* und *conflict resolution* zum Einsatz: Ersteres soll die weitere Eskalation, sowohl hinsichtlich der Intensität der Auseinandersetzung wie auch hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung, verhindern, zweites den Konflikt beenden und Friedensverhandlungen herbeiführen. Beide operieren also in einem sehr kurzfristigen zeitlichen Horizont. Die EU hat es auf diese Weise erreicht, trotz des weiten von ihr angenommen Präventionsbegriffs, der wie derjenige von Matthies auch die Friedenskonsolidierung mit einschließt, durch die plausible Unterscheidung verschiedener Präventions- beziehungsweise Interventionsarten und der verschiedenen Konfliktphasen im Sinne der Prävention im engeren und im weiteren Sinn eine Verwässerung des Begriffs zu vermeiden.

Über diese fundamentalen Begriffskategorien hinaus lassen sich der Konzeption der EU mehrere Postulate für die Umsetzung des Konzepts in die Praxis entnehmen. Alles präventive Engagement der EU hat etwa das Prinzip der primären Verantwortung der Beteiligten vor Ort zu beachten, also im Sinne einer effektiven *ownership* zu handeln. Ein Schwerpunkt der EU-Krisenpräventionspolitik soll sodann auf der möglichst frühen Prävention von Konflikten liegen, also bevor eine gewaltgeneigte Situation überhaupt entsteht; besondere Aufmerksamkeit gebührt dabei auch der Behandlung von *cross-cutting issues*. Neben diesem langfristigen Ansatz soll die Union aber auch in der Lage sein, auf ausbrechende Konflikte schnell zu reagieren, also kurzfristige Prävention zu betreiben. In beiden Fällen soll das Vorgehen der Union von einem integrierten Ansatz und einem kohärenten Instrumenteneinsatz geleitet sein. Vorbedingung für beides, kurzfristige wie auch langfristige Prävention, ist eine gute Konfliktanalyse, die eine präzise Frühwarnung ermöglicht. Bei all diesen präventiven Bemühungen soll dabei stets die Kooperation und

Koordination mit anderen internationalen oder sonstigen Akteuren gesucht und verbessert werden.

Aus diesem Konzept der EU und den von ihr aufgestellten Richtlinien und Postulaten erschließen sich nun sowohl Analysekategorien für die weitere Strukturierung der Arbeit wie auch der Beurteilungsmaßstab für das präventive Engagement der EU in Mazedonien. Bevor allerdings auf diese Frage eingegangen werden kann, muss zunächst noch geklärt werden, wie die EU für die praktische Umsetzung des Konzepts ausgerüstet ist.

3. Bestandsaufnahme: Kapazitäten der EU für Krisenprävention

Im vorhergehenden Kapitel wurden die konzeptionellen Grundlagen der Krisenpräventionspolitik der EU beleuchtet und herausgearbeitet. Im folgenden Kapitel soll nun untersucht werden, wie gut die EU hinsichtlich ihrer Entscheidungsstrukturen und Instrumente für die Umsetzung dieser Krisenpräventionspolitik ausgerüstet ist. Wie oben erläutert geht die EU davon aus, dass Krisenprävention eben gerade keine Sektorpolitik neben anderen ist, sondern mit der Zielsetzung der strukturellen Stabilität eher leitendes Prinzip für verschiedene selbstständige Politikbereiche. Zu den Begriffen „Krisenpräventionspolitik“ und „Krisenpräventionsinstrument“ ist deshalb anzumerken, dass sie nicht ein bestimmtes Ressort oder einen bestimmten Typ von Instrumenten bezeichnen können, sondern dass ersteres das Bündel der Maßnahmen bezeichnet, die präventive Ziele verfolgen beziehungsweise präventive Implikationen haben, und zweites Instrumente meint, die auch präventive Zwecke verfolgen beziehungsweise speziell mit dem Gedanken an die Krisenprävention geschaffen wurden.

Für die Motivation der EU, ihre institutionellen Strukturen und Instrumente auszubauen oder umzugestalten, war die durch den Kosovo-Konflikt beförderte Erkenntnis maßgeblich, dass sie trotz der seit Anfang der neunziger Jahre bestehenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht in der Lage war, schnell und effizient auf die Herausforderungen zu reagieren, geschweige denn diese zu antizipieren und die Eskalation zu verhindern.⁶⁰ In den folgenden Jahren wurde daher versucht, die Strukturen der EU an die neuen Aufgaben, die man mit der Initiierung der GASP hatte übernehmen wollen (Art. 11(1) EUV), anzupassen und die nötigen Instrumente zu schaffen. Die Kapazitäten der EU für die Krisenprävention entwickelten sich also streckenweise parallel zur Konzeptionalisierung dieser Politik.

In den folgenden zwei Abschnitten soll nun erstens aufgezeigt werden, wie die Entscheidungsstrukturen für die Krisenpräventionspolitik der EU beschaffen sind und welche im Laufe des Ausbaus der GASP und anderer Politikfelder hinzukamen, und zweitens, welche konkreten Instrumente die EU dafür zum Einsatz bringen kann, abermals unter spezieller Berücksichtigung der in den Jahren seit dem Kosovo-Konflikt ergänzten Mittel. Die

⁶⁰ Ulrich Schneekener: Die EU als Krisenmanager. Testfall Mazedonien, in: Angelika Volle/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Beiträge und Dokumente aus Internationale Politik, Bielefeld 2002, S. 45-50; Erstabdruck: Internationale Politik, Heft 5/2001, S. 43-48, S. 45.

verfügbaren Instrumente der EU werden im folgenden Kapitel zunächst systematisch und weniger nach ihrer inhaltlichen Ausrichtung beleuchtet, da dies bei der Analyse des EU-Engagements erfolgt. Dabei kann in beiden Abschnitten nicht mehr als ein Überblick angestrebt werden, da die vollständige Darstellung des hoch komplexen Gefüges und der extrem ausdifferenzierten Instrumente der EU den Rahmen der Arbeit bei weitem sprengen würde. Detaillierter werden teilweise Instrumente dargestellt, welche die EU speziell für den Balkan entworfen hat, da auf diese in den folgenden Kapiteln zurückzukommen sein wird.

3.1. Die Institutionen und Strukturen

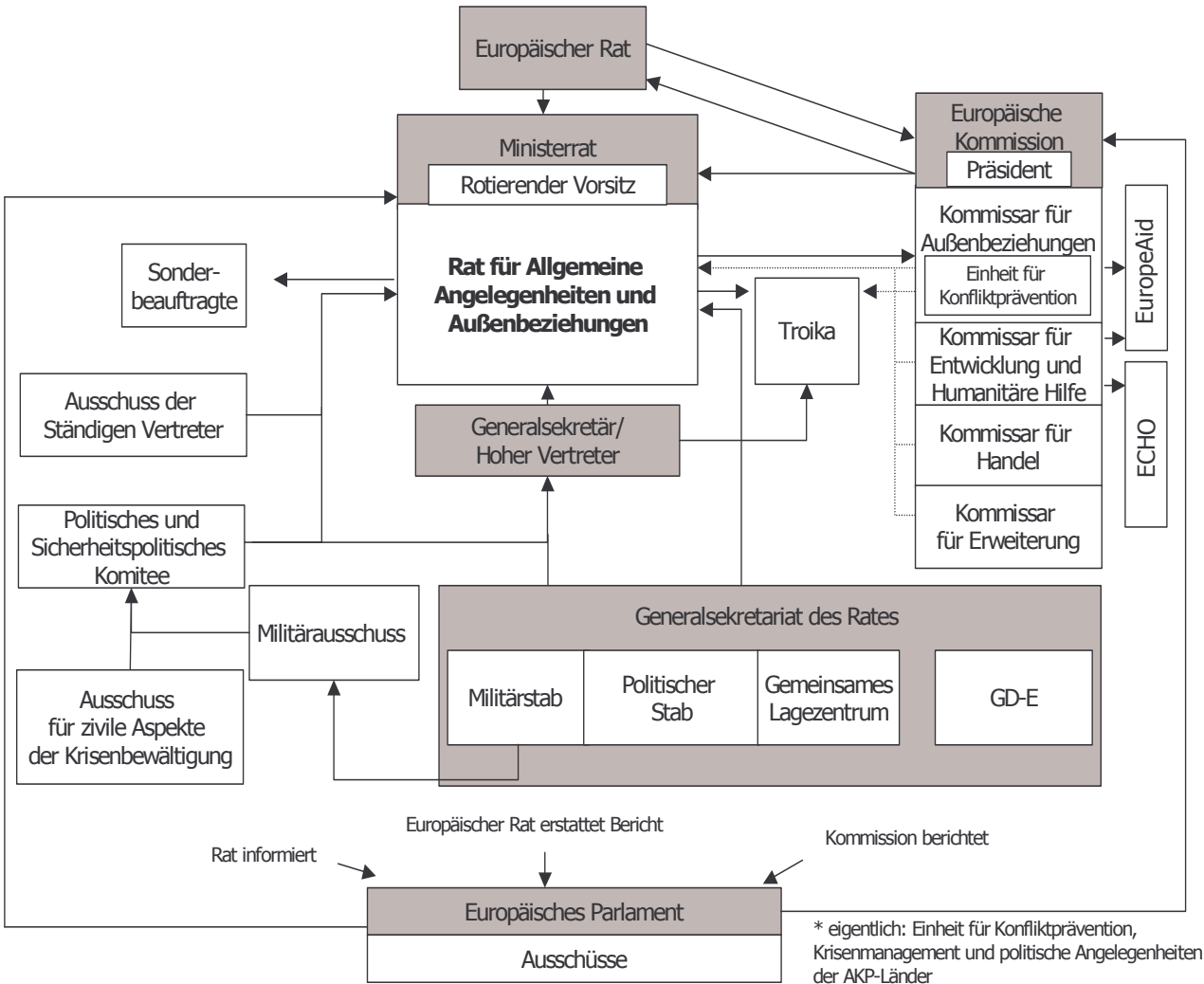
Der Aufbau der Europäischen Union kann als ein Tempel mit drei Säulen beschrieben werden: Im Vertrag von Maastricht 1993 wurden der bereits seit 1967 bestehenden Europäischen Gemeinschaft (EG) unter dem überwölbenden Dach der Europäischen Union die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen als zweite und dritte Säule beigefügt (Artt. 11-28 und 29-42 EUV). Diese Säulenstruktur der EU ist auch für ihre Krisenpräventionspolitik bedeutsam, da sich die für die Krisenprävention wesentlichen Aktivitäten der Union – potenziell also alle nach außen gerichteten Politiken – auf die Kompetenzbereiche der ersten und zweiten Säule verteilen.⁶¹

Die EG umfasst den traditionellen Bereich der wirtschaftlichen Integration der Mitgliedstaaten, die mittlerweile mit der Wirtschafts- und Währungsunion und dem Gemeinsamen Markt sehr weit fortgeschritten ist. Dementsprechend wird auch von Gemeinschaftspolitiken oder vergemeinschafteten Politikbereichen gesprochen. Natürlich haben sich auch wirtschaftliche Außenbeziehungen entwickelt, die sämtlich für die Krisenprävention von Bedeutung sind, also primär Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, daneben aber auch die humanitäre Hilfe sowie die Erweiterungspolitik. Die Außenbeziehungen der ersten Säule umfassen dabei streng genommen keine Aktivitäten mit politischer Zielrichtung.⁶²

⁶¹ In letzter Zeit wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass auch die Aktivitäten der dritten Säule in die Krisenprävention integriert werden sollten, etwa auf dem Bereich der Bekämpfung organisierten Verbrechens. Diese Entwicklungen sind aber gerade erst im Entstehen begriffen und werden daher hier noch nicht berücksichtigt (Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, adopted by the European Council, 17./18.06.2004).

⁶² Costy/Gilbert (Anmerkung 36) , p. 17.

Schaubild 5: Strukturen der EU für die Krisenpräventionspolitik



Quelle: Eigene Grafik

Mit der Institutionalisierung der GASP wurde demgegenüber auch die traditionelle Außen- und Sicherheitspolitik als Aktionsfeld eines einheitlichen Akteurs EU anerkannt. Diese zweite Säule der EU wurde in den Jahren seit Maastricht beständig weiter ausgebaut und beinhaltet seit dem Europäischen Rat von Köln 1999 auch die neu geschaffene Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die sowohl eine militärische wie auch eine zivile Komponente umfasst (Artt. 17, 25 EUV).⁶³ Dabei wurde von Anfang an die Nutzbarkeit beider ESVP-Komponenten auch für die Krisenprävention betont.⁶⁴

Die Institutionen, die an der Formulierung der Politiken in den unterschiedlichen Bereichen der beiden Säulen beteiligt sind, verdienen besondere Beachtung.⁶⁵ Dieses Gefüge soll nun entlang der zentralen Organe der EU genauer beleuchtet werden.⁶⁶

Die verschiedenen Säulen der EU sind aufgrund der verschiedenen Politiken, die sie zum Inhalt haben, nach verschiedenen Prinzipien organisiert. Die zentralen Organe haben deshalb je nach der Säule, für die sie tätig sind, unterschiedliche Kompetenzen und Funktionen. In der ersten Säule, im Bereich der Gemeinschaftspolitiken, verfügt die Europäische Kommission über erheblichen Einfluss, sie besitzt ein exklusives Initiativrecht und verwaltet das Budget der Gemeinschaft relativ eigenständig. Für die gemeinschaftlichen Außenbeziehungen im Rahmen der ersten Säule ist daher vor allem die Kommission zuständig. Diese Kompetenzverteilung illustriert das supranationale Organisationsprinzip der Gemeinschaft, das einzelnen Mitgliedstaaten nur geringe Möglichkeiten zur Blockade lässt.⁶⁷ Innerhalb der Kommission liegt die grundsätzliche Verantwortung bei der Generaldirektion (GD) Außenbeziehungen, der im Moment Kommissar Chris Patten vorsteht. Je nach Politikfeld können auch die Zuständigkeiten der GD Entwicklung und Humanitäre Hilfe, der GD Handel oder der GD Erweiterung berührt sein, grundsätzlich außerdem die der anderen Generaldirektionen, so sie nach außen gerichtete Maßnahmen durchführen.⁶⁸ Die Kommission verfügt darüber hinaus weltweit über 126 Delegationen, welche die Funktionen von diplomatischen Vertretungen wahrnehmen, also europäische Interessen vertreten, die Beziehungen zum Gastland sowie Entwicklungen innerhalb des Gastlandes beobachten sollen.⁶⁹ Auch in Mazedonien ist die EG seit 2000 durch eine Delegation vertreten. Eine zentrale Aufgabe und Einflussmöglichkeit der Kommission besteht in der Verwaltung des

⁶³ Im Hintergrund stehen dabei die Szenarien der sogenannten Petersberg-Aufgaben. Nach der Definition der EU schließen sie „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein“ (Art. 17(2) EUV).

⁶⁴ Mitteilung der Kommission (Anmerkung 32), S. 28.

⁶⁵ Für einen grundlegenden Überblick über die Funktionsweise und die verschiedenen Organe der EU, der hier nicht geleistet werden kann, siehe z.B. Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn 2002.

⁶⁶ Siehe Schaubild 5: Strukturen der EU für die Krisenpräventionspolitik.

⁶⁷ Da sich die konkreten Entscheidungsmechanismen und Kompetenzverteilungen in der EG je nach Politikfeld unterscheiden, wird hier auf eine Darstellung verzichtet. Für eine Übersicht über die zahlreichen verschiedenen Entscheidungsverfahren in der EU siehe Wolfgang Wessels: Entscheidungsverfahren, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn 2002, S. 109-118.

⁶⁸ International Crisis Group: EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention Management, ICG Issues Report N° 2, Brussels 2001, pp. 18-25.

⁶⁹ Ebda.

Gemeinschaftshaushalts, wo sie über beachtliche finanzielle Ressourcen entscheidet. Allein das Budget für gemeinschaftliche Außenbeziehungen betrug im Jahr 2003 mehr als 8 Mrd. €. Diese Summe verdeutlicht, dass die EU international zumindest wirtschaftlich ein erhebliches Gewicht hat.

Auch die Kommission begann im Rahmen der Umstrukturierungen zur Verbesserung der Effektivität der Außenpolitik der EU, ihre Strukturen zu verändern. Für die Implementierung ihrer Außenhilfe, also letztlich für Verteilung der über die verschiedenen Budgetlinien bereitgestellten Gelder, richtete sie beispielsweise 2001 das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid ein, das die Verantwortlichkeit für viele der Instrumente trägt, die aus dem Gemeinschaftshaushalt bestritten werden. Das Ziel der Schaffung von EuropeAid war, die Qualität und Geschwindigkeit der Außenhilfe der Kommission zu steigern – angesichts der Tatsache, dass 10% der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe von der Europäischen Kommission aufgebracht werden, ein dringendes Anliegen.⁷⁰ Für die spezielle Fragestellung der Arbeit ist außerdem die Europäische Agentur für Wiederaufbau (EAR) bedeutsam, welche seit 2002 für die Verwaltung der wichtigsten EG-Hilfsprogramme für Mazedonien – und für die Bundesrepublik Jugoslawien beziehungsweise Serbien und Montenegro – zuständig ist. Sie hat operative Zentren in Skopje, Belgrad, Priština und Podgorica, ihr Sitz ist in Thessaloniki. Humanitäre Hilfsprogramme, Not- und Katastrophenhilfe liegen dagegen in der Kompetenz des European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO), das sich seit 1999 unter der Aufsicht des Kommissars für Entwicklung und humanitäre Hilfe befindet. Die humanitäre Hilfe grenzt die Kommission allerdings explizit von den anderen Instrumenten der Außenhilfe ab, da diese sich ausschließlich auf das Individuum konzentriert und politisch neutral ist.⁷¹ Zur Förderung der propagierten Kohärenz zwischen ihren verschiedenen Maßnahmen und im Verständnis der Krisenprävention als sektorübergreifender Politik hat sich die Kommission außerdem das *mainstreaming* von Krisenprävention zur Aufgabe gemacht. Nach diesem Prinzip soll die Zielsetzung der Krisenprävention stärker in alle Politikbereiche einbezogen werden. Jede geplante Maßnahme und jede durchgeführte Aktivität sollen also daraufhin überprüft werden, welchen Effekt sie auf die Entstehung, Eskalation oder Beendigung eines Konfliktes in einem Land haben können.⁷² Dieses *mainstreaming* von Konfliktprävention gehört zu den Aufgaben der 2001 neu in der GD Außenbeziehungen eingerichteten „Einheit für Konfliktprävention, Krisenmanagement und politische Angelegenheiten der AKP-Länder“.

Die zweite Säule, die GASP, ist aufgrund der traditionellen Sensibilität des Bereichs der Außen- und Sicherheitspolitik im Gegensatz zur supranationalen EG intergouvernemental

⁷⁰ Amt für Zusammenarbeit EuropeAid;

http://europa.eu.int/comm/europeaid/general/mission_de.htm, Stand: 09.07.2004.

⁷¹ European Commission, Conflict Prevention and Crisis Management Unit: Civilian instruments for EU crisis management, 2003,

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf, Stand: 03.06.04, p. 10.

⁷² Mitteilung der Kommission (Anmerkung 32).

strukturiert. Die GASP bedient sich zwar der gleichen gemeinschaftlichen Organe, die Kompetenzen zwischen diesen sind jedoch deutlich anders aufgeteilt. Die Kommission verfügt über einen deutlich geringeren Einfluss, eine herausgehobene Rolle spielt stattdessen der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs. Der Rat der EU oder Ministerrat entscheidet in der überwältigenden Mehrzahl der Fälle einstimmig.⁷³ Die Blockademöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten sind dementsprechend hoch, da de facto jedes Land über ein Veto verfügt. Allerdings verwaltet die Kommission das Budget für die GASP.

An oberster Stelle in der institutionellen Struktur für die GASP steht also der Europäische Rat. Er formuliert die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien für die GASP; außerdem beschließt er Gemeinsame Strategien für Bereiche von wichtigem gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten. Die Formulierung und Durchführung der vom Europäischen Rat festgelegten Leitlinien ist Sache des Rats der EU (kurz Rat). Zur Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Rates kann er Gemeinsame Aktionen, Gemeinsame Standpunkte sowie Beschlüsse annehmen (Artt. 14 und 15 EUV);⁷⁴ seine Sitzungen werden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) vorbereitet. Der Vorsitz – die Ratspräsidentschaft – rotiert sowohl im Europäischen Rat, im Rat der EU wie auch in den meisten Ratsgremien und wird alle sechs Monate vom Vertreter eines anderen Mitgliedstaats wahrgenommen. Die Aufgabe des Vorsitzes ist es, die EU in Angelegenheiten der GASP zu vertreten und den politischen Dialog mit Drittländern zu führen; außerdem trägt er die Verantwortung für die Durchführung der in der GASP gefassten Beschlüsse und vertritt die Positionen der Union auf Konferenzen oder in Internationalen Organisationen.⁷⁵

Dem Generalsekretär des Rates wurde durch den Vertrag von Amsterdam 1999 gleichzeitig das Amt des Hohen Vertreters für die GASP übertragen (Artt. 18 und 26 EUV). Im Moment wird diese Aufgabe von Javier Solana wahrgenommen. Er soll den Rat bei der Festlegung und Implementierung der GASP unterstützen und ihr auf internationaler Bühne das „Gesicht“ geben, dessen Fehlen aufgrund der Rotation des Vorsitzes von Drittstaaten häufig beklagt worden war. Beim Hohen Vertreter handelt es sich um ein Amt ohne große tatsächliche Machtbefugnisse und auch ohne entsprechende Ausstattung,⁷⁶ es lebt vielmehr von der Person, die es ausfüllt. Der Hohe Vertreter ist Mitglied der Troika der EU, die ebenfalls an der Außenvertretung der EU beteiligt ist. Ihm gehören neben dem Hohen Vertreter ein Repräsentant der Ratspräsidentschaft, ein Vertreter der Kommission sowie meist auch noch

⁷³ Lediglich Beschlüsse zur Durchführung bereits beschlossener Gemeinsamer Strategien oder Gemeinsamer Aktionen können mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Auch besteht die Möglichkeit der „konstruktiven Enthaltung“, die es einem Mitgliedstaat erlaubt, sich der Stimme zu enthalten, ohne dass dadurch die Beschlussfassung der anderen verhindert wird. Gibt der betreffende Mitgliedstaat dazu eine entsprechende Erklärung ab, ist er nicht an den gefassten Beschluss gebunden (EUV, Artt. 13-16).

⁷⁴ Zu den Instrumenten der GASP siehe genauer 0.

⁷⁵ Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik;

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r00001.htm>, Stand: 12.07.2004.

⁷⁶ Reinhardt Rummel: Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik, SWP-Studie S 45, Berlin 2003, S. 11.

der zukünftige Vorsitz an; angesichts ihrer vier Mitglieder ist daher die Bezeichnung „Troika“ etwas irreführend.

Der Hohe Vertreter wird unterstützt vom Generalsekretariat. Für die GASP bedeutsam ist darin vor allem die GD-E⁷⁷, die für Außenbeziehungen zuständig ist. Außerdem sind dem Hohen Vertreter drei Ausschüsse unmittelbar zugeordnet: die Strategieplanungs- und Frühwarninheit, kurz Politischer Stab genannt, das Gemeinsame Lagezentrum (SITCEN) sowie der Militärstab (EUMS). Das im Jahr 2000 eingerichtete SITCEN stellt ein rund um die Uhr einsatzbereites Lagezentrum dar, das durch rechtzeitige Bewertung von Ereignissen und Situationen in der Lage sein soll, die Aufgabe der Frühwarnung wahrzunehmen. Der Militärstab der EU besteht aus von den Mitgliedstaaten an das Generalsekretariat abgestellten Militärexperten und hat letztlich die Funktionen der de facto aufgelösten Westeuropäischen Union (WEU) übernommen. Seine Aufgaben bestehen in der Frühwarnung, Lagebeurteilung und der strategischen Planung für Krisenbewältigungsoperationen; außerdem unterstützt er die für die ESVP eingerichteten Gremien. Der persönliche Politische Stab des Hohen Vertreters ist in mehrere Task Forces aufgeteilt, von denen sich eine mit dem Balkan befasst. Grundsätzlich soll durch die Beobachtung möglichst vieler Regionen eine rechtzeitige Frühwarnung und die gleichzeitige Ausarbeitung von Politikoptionen ermöglicht werden.⁷⁸ Der Aufsicht und Leitung durch den Hohen Vertreter unterstehen außerdem die vom Rat für besondere politische Fragen ernannten Sonderbeauftragten der EU (Art. 18 EUV). Gegenwärtig gibt es sechs Sonderbeauftragte für Krisenregionen auf der ganzen Welt, nämlich für den Nahen Osten, die Region der Großen Seen in Afrika, für den Stabilitätspakt für Südosteuropa, Bosnien und Herzegowina, Afghanistan und auch für Mazedonien.

Nachdem 1999 nicht zuletzt als Reaktion auf die bescheidene Leistung der EU im Kosovo-Konflikt die ESVP initiiert worden war, bestand die Notwendigkeit, auch strukturell die Bedingungen für ihre Umsetzung zu schaffen, also Gremien einzusetzen, die sich mit den Aufgaben der Krisenbewältigung, aber auch der Krisenprävention, befassen. Für diese Zwecke wurden das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)⁷⁹, der Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM)⁸⁰ sowie der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC)⁸¹ ins Leben gerufen. Das PSK, die bedeutendste Neuerung, besteht aus Vertretern aller Mitgliedstaaten, wirkt an der Formulierung politischer Strategien mit und überwacht die Umsetzung der beschlossenen Politik. Im Krisenfall übernimmt das PSK die Kontrolle und strategische Leitung jeder Operation, zivil und militärisch, wenn der

⁷⁷ Die offizielle Bezeichnung ist hier wie bei der GD der Kommission „Außenbeziehungen“.

⁷⁸ International Crisis Group (Anmerkung 68), p. 28; Hans-Georg Erhart/Georg Hensell: Der Beitrag der Europäischen Union zur Krisenprävention, in: Reinhard Mutz (Hrsg.): Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe. Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2002, S. 33-59, S. 43.

⁷⁹ Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP).

⁸⁰ Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (200/354/CFSP).

⁸¹ Council Decision of January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP).

Rat vorher einen umfassenden Rahmen für die Reaktion verabschiedet hat. Auch die Kommission ist bei den Treffen des PSK vertreten, deren Leitung bei Einwilligung des Vorsitzes vom Hohen Vertreter übernommen werden kann. Das PSK hat sich schnell zu einem Dreh- und Angelpunkt der GASP und ESVP entwickelt und erfüllt im Umgang der EU mit Krisen eine zentrale Rolle; es gilt nach dem Rat als wichtigstes Gremium bei der Durchführung der GASP und ESVP.⁸² Unterstützt wird das PSK vom Militärausschuss, der Empfehlungen mit militärischen Implikationen unterbreitet und die strategische Leitung aller militärischen Aktivitäten im Rahmen der Union wahrnimmt, und dem Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements. Dieser letztere Ausschuss ist für die zivile Komponente der ESVP zuständig und kann auch auf die Instrumente der ersten Säule zurückgreifen, wobei er mit der Kommission zusammenarbeiten soll.

Nicht zu vergessen als wichtige Akteure der GASP sind sodann die Mitgliedstaaten der EU, welche die GASP und die dort gefassten Beschlüsse vertreten und verteidigen sollen. So sollen die Mitgliedstaaten etwa ihre nationalen Politiken mit den in der GASP angenommenen Gemeinsamen Positionen in Einklang bringen. Auch sollen diejenigen Staaten, die Mitglied einer bestimmten Internationalen Organisation oder eines bestimmten Gremiums sind, wie etwa des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, die anderen EU-Staaten über dortige Angelegenheiten informieren (Artt. 11(2), 14, 15, 19 EUV).

Angesichts dieser mehr als komplexen Organisationsstruktur und im Hinblick auf die anspruchsvolle Agenda von GASP und ESVP muten ihre finanziellen Mittel mehr als bescheiden an: Das von der Kommission verwaltete Budget für die GASP belief sich 2003 auf knapp 48 Mio. € und macht damit nicht einmal ein Prozent des gesamten Haushalts für Außenbeziehungen aus. Wegen dieser eher marginalen Summe gilt denn auch die schlechte finanzielle Ausstattung trotz ständig wachsender Aufgaben als schwacher Punkt der GASP und besonders auch der ESVP.⁸³

Darüber hinaus ist die intergouvernementale Struktur der GASP problematisch. Der Zwang zur Einstimmigkeit gibt nationalen Blockadegelüsten viel Raum und erschwert die Entscheidungsfindung deswegen enorm, was natürlich umso bedeutsamer ist, als gerade die GASP der EU die Fähigkeit zur schnellen Reaktion verleihen sollte. Auch und gerade für den Bereich der Prävention ist dies mit erheblichen Nachteilen verbunden. Leider haben die in den letzten Jahren neu geschaffenen Strukturen die zwischenstaatliche Ausrichtung der GASP/ESVP eher verstärkt.⁸⁴ Andererseits wäre es aber auch denkbar, dass gerade die Krisenprävention dynamisierenden Einfluss auf die GASP hat, da sie von ihrer Zielsetzung

⁸² International Crisis Group (Anmerkung 68), pp. 29f.

⁸³ House of Lords, Select Committee on the European Union: EU – Effective in a Crisis? London 2003, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/53/53.pdf>, Stand: 11.09.2004, p. 17; siehe dazu auch 0.

⁸⁴ Rummel (Anmerkung 76), S. 14.

her wenig strittig ist und so souveränitätsschonende Möglichkeiten zur außenpolitischen Profilierung bietet.⁸⁵

Eine fundamentale und häufig beklagte Schwäche des gesamten institutionellen Systems der EU, nicht nur im Hinblick auf eine kohärent betriebene Krisenprävention, liegt freilich in der Säulenstruktur selbst, welche die Koordination zwischen den einzelnen Politikbereichen massiv erschwert, sodass neben das schon nicht unerhebliche Problem der Effektivität innerhalb der Säulen noch das der Kohärenz zwischen ihnen tritt.⁸⁶ Im Hinblick auf das Krisenpräventionskonzept der EU bedeutet die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Säulen überdies, dass die Zuständigkeiten für Aktionen in verschiedenen Phasen des Konfliktzyklus, die ja eigentlich kohärent aufeinander abgestimmt sein sollen, auf verschiedene Akteure verteilt sind.⁸⁷ Damit ist beispielsweise alles andere als offensichtlich, wer letztlich für die Vertretung der Union gegenüber Drittstaaten verantwortlich sein soll: der Vorsitz, der Hohe Repräsentant, ein Mitglied der Kommission (je nach Politikbereich), oder doch die Troika? Zu den organisatorisch ohnehin vorhandenen Schwierigkeiten addieren sich so noch bürokratische Eifersüchteleien und Kompetenzstreitigkeiten, die eine effiziente und zielführende Zusammenarbeit unnötig komplizieren:

„Perhaps the most serious consequence of the division of the EU's response capacity between Pillar II and Pillar I is to raise the possibility that the Union's reaction to any crisis will be driven by institutional considerations rather than by a problem-solving approach.“⁸⁸

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die geschilderten Probleme durch den im Juni 2004 angenommen Verfassungsvertrag für die EU gelöst beziehungsweise gemildert werden können. Zumindest dem Wortlaut nach sieht der Vertrag eine Zusammenlegung der drei Säulen vor. Dennoch werden für die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik spezielle Verfahrens- und Entscheidungsregeln gelten. Wesentlich für die Krisenprävention dürfte neben einer Klärung der Kompetenzen zwischen den zentralen Organen vor allem die Schaffung des neuen Amtes eines Außenministers der Europäischen Union sein. Dieses Amt wird die bisherigen Funktionen von Hohem Vertreter und Kommissar für Außenbeziehungen vereinen und so diese personifizierte unklare Aufgabenverteilung mildern. Auch die Abstimmungsregeln sollen vereinfacht werden, was allerdings noch nicht besagt, dass die Mehrheitsfindung für die GASP tatsächlich erleichtert würde.⁸⁹

⁸⁵ Erhart/Hensell (Anmerkung 78), S. 34.

⁸⁶ Costy/Gilbert (Anmerkung 36), p. 9; auch im EU-Vertrag wird die Kohärenz des außenpolitischen Handelns gefordert (Art. 3).

⁸⁷ Ebda., p. 37.

⁸⁸ House of Lords (Anmerkung 83), p. 15.

⁸⁹ Entwurf: Vertrag über eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht, 18. Juli 2003.

3.2. Die Instrumente und Mechanismen

Hinsichtlich des Instrumentariums der EU lässt sich feststellen, dass in den ersten Jahren der intensiveren Beschäftigung mit der Thematik der Krisenprävention hauptsächlich eine Umetikettierung bereits bestehender Instrumente stattfand, ohne dass nennenswerte neue Instrumente eingesetzt oder alte umgestaltet worden wären. Erst im Zuge der gesteigerten Anstrengungen zur außenpolitischen Profilbildung und besonders seit 2001 ist eine zunehmende Aktivität hinsichtlich des Aufbaus eines präventiven Instrumentariums zu verzeichnen. Dass dieser Prozess jedoch bei weitem nicht abgeschlossen ist, steht offensichtlich auch dem Hohen Vertreter für die GASP Javier Solana deutlich vor Augen, wenn er in der Europäischen Sicherheitsstrategie fordert, die Union müsse „handlungsfähiger“ werden und zu diesem Zweck ihr Instrumentarium ausbauen.⁹⁰

Neben der Schaffung neuer Instrumente können aber auch bestehende Instrumente für die Zwecke der Krisenprävention umorganisiert werden. Dies kann auf zwei Wegen geschehen: Die erste Möglichkeit besteht im bereits erwähnten *mainstreaming*, also der Einbeziehung präventiver Gesichtspunkte in möglichst viele bestehende Politiken und Instrumente. Die Kommission verfolgt diesen Ansatz mit der verstärkten Berücksichtigung von Risikofaktoren und möglichen Konfliktauslösern in ihren Länderstrategiepapieren, die bei Bedarf eine Ausrichtung der gemeinschaftlichen Kooperationsprogramme an präventiven Zielvorgaben ermöglichen. Der Vorteil des *mainstreaming* besteht darin, dass keine zusätzlichen Finanzmittel benötigt werden. Der zweite Weg lässt sich mit dem Begriff der systematischen Krisenprävention umschreiben: Länder und Regionen werden systematisch beobachtet, sodass mögliche Eskalationsprozesse rechtzeitig erkannt werden können. Bei Bedarf soll dann die Zusammenfassung von verschiedenartigen Instrumenten und Programmen zu der jeweiligen Situation angemessenen „Präventionspaketen“ erfolgen; dazu sollen insbesondere lang- und kurzfristige und strukturelle und prozessorientierte Instrumente kombiniert werden. Der Rat hat im Mai 2002 eine solche „systematische Krisenprävention“ beschlossen und verschiedene Prozeduren der Beobachtung und Beurteilung durch das PSK, das SITCEN und den Militärstab festgelegt. Auch die Kommission trägt zu diesem Vorhaben mit einer vertraulichen Kontrollliste gefährdeter Länder und Regionen bei, die sie auf der Basis der Länderstrategiepapiere führt.⁹¹ Ob und wie es hier zu einer wirklichen Kooperation kommt, hat sich noch nicht herausgestellt. So wünschenswert dies wäre, besteht dennoch die Gefahr, dass statt des systematischen Austauschs von Informationen eine rivalisierende Beobachtung und Risikobeurteilung betrieben wird.

Für eine genauere Betrachtung der einzelnen Instrumente der Union stellt sich zunächst die Frage nach einer sinnvollen Einteilung. Die nächstliegende Unterscheidung entlang der

⁹⁰ Solana:(Anmerkung 42), S. 14.

⁹¹ Rummel (Anmerkung 76), S. 17-19; Implementing the Gothenburg EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts: a systematic approach to Conflict Prevention, Brussels, 30.04.2002, 8410/02; Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat: Umsetzung des EU-Programms zur Verhütung gewaltsamer Konflikte – Bericht über die Konfliktverhütung, 18.06.02 bzw. 16.06.03, 10680/03.

beiden betreffenden Säulen erscheint dabei nur bedingt angemessen, da die strikte Trennung zwischen den Säulen das Bestreben der Union ignorieren würde, die beiden im Sinne eines kohärenten Ansatzes gerade nicht voneinander zu isolieren, sondern zu verbinden. Zweckmäßiger wirkt daher die Gliederung anhand der Zielrichtung der verschiedenen Präventionsarten, also die Unterscheidung von Instrumenten für *conflict prevention*, *conflict management* und *conflict resolution* auf der einen und solchen zum *peace-building* auf der anderen Seite, da sich ja im wünschenswerten Fall auch der Einsatz der Instrumente nicht nach der Säule richten sollte, zu der sie gehören, sondern nach den sich aus der Krise ergebenden Bedürfnissen. Dabei ist natürlich eine gewisse Korrelation zu beobachten: Tendenziell verfolgen Gemeinschaftsinstrumente eher langfristige, strukturell ausgerichtete Ziele, während die GASP/ESVP ein schnelles Eingreifen ermöglichen soll. Manche Instrumente lassen sich außerdem den Säulen nicht völlig problemlos zuordnen. Die Kommission weist darauf hin, dass zahlreiche Instrumente der Gemeinschaft oft irrtümlicherweise der GASP zugeschrieben würden.⁹² Dieser Kommentar verdeutlicht ein weiteres Problem der Zuordnung von Instrumenten zu den Kompetenzbereichen der Säulen: Oftmals ist die Zuständigkeit nicht genau geklärt, und die verschiedenen Organe konkurrieren miteinander um die entsprechenden Befugnisse. So betont etwa die Kommission an gleicher Stelle wiederholt ihre Kompetenz und Erfahrung im Bereich des zivilen Krisenmanagements, die auch trotz der Einsetzung des zivilen ESVP-Instrumentariums gewürdigt werden sollten und auf die verstärkt zurückgegriffen werden sollte. Bürokratische Empfindlichkeiten dieser Art – mögen sie auch im Einzelfall gerechtfertigt sein – sind zwar leider unvermeidbar, gerade in den komplexen und ohnehin verwirrenden Strukturen der EU aber besonders bedauerlich.

Die Problematik der exakten Einteilung der außenpolitischen Instrumente der Union spiegelt sich in den komplizierten Regelungen zu ihrer Finanzierung wider. Während Instrumente der Gemeinschaft aus der entsprechenden Budgetlinie des Gemeinschaftshaushalts finanziert werden, war die Finanzierung der GASP/ESVP-Instrumente außergewöhnlich langwierig und mühsam, da fortwährend neu entschieden werden musste, wie im entsprechenden Falle zu verfahren sei, ob also das GASP-Budget innerhalb des Gemeinschaftshaushalts zu belasten oder die Kosten auf die Mitgliedstaaten umzulegen seien. Mittlerweile wurde eine Einigung erzielt, welche GASP/ESVP-Missionen danach unterscheidet, ob sie verteidigungspolitische oder militärische Bezüge haben. Es ist offensichtlich, dass auch diese Einteilung problematisch ist, da sich vor allem bei größeren GASP-Operationen beide Aspekte wohl meist nicht vollständig trennen lassen. Davon abgesehen ist die Ausstattung des GASP-

⁹² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of Civilian Crisis Management Operations, Brussels, 28.11.2001, COM(2001) 647 final, S. 4; der Begriff des zivilen Krisenmanagements ist leider missverständlich; im Kontext der EU wird er oft als Übergriff für sowohl Krisenprävention als auch Krisenmanagement verwendet, vor allem, wenn es um praktische Gesichtspunkte wie Finanzierung oder spezifische Instrumente geht, was die Bezeichnung im Sinne eines über den gesamten Konfliktzyklus hinweg kohärenten Ansatzes nachvollziehbar macht.

Budgets mit nicht einmal einem Prozent des mit über 8 Mrd. € beträchtlichen Gemeinschaftshaushalts für Auswärtige Beziehungen beinahe lächerlich.⁹³ Die größten finanziellen Möglichkeiten liegen so nach wie vor bei der Gemeinschaft und damit der Kommission, die den Haushalt vorwiegend verwaltet.⁹⁴

3.2.1. Förderung und Konsolidierung von struktureller Stabilität

Die frühzeitige Förderung von struktureller Stabilität, der Abbau der *root causes* von Konflikten, also das strukturell und langfristig ausgerichtete *peace-building*, stellt einen Schwerpunkt der Union bei ihrer Krisenpräventionspolitik dar. Mit langfristigen wirtschaftlichen Maßnahmen, die zum etablierten Repertoire der Gemeinschaftspolitik gehören, verfügt vor allem die erste Säule über Instrumente für diesen Zweck. Bei vielen Aktivitäten der EU auf dem Bereich des *peace-building* bietet sich für die EU außerdem eine Kooperation mit anderen Akteuren an, etwa der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) in Europa sowie den Vereinten Nationen. Für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen existiert seit 2001 ein neuer Rahmen, innerhalb dessen verschiedene Grundsatzpapiere⁹⁵ verabschiedet wurden.

Die Mittel, die der Gemeinschaft für *peace-building* zur Verfügung stehen, sind im wesentlichen die verschiedenen Abkommen sowie die unterschiedlichen Kooperations- und Hilfsprogramme, welche die Kommission mit Drittstaaten schließt beziehungsweise durch welche sie diese unterstützt. Beispiele sind etwa die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Ländern des westlichen Balkans⁹⁶ oder Partnerschaftsabkommen von Cotonou mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP). Die Abkommen bestehen für gewöhnlich aus einem überwölbenden politischen Rahmen und speziellen Sektorabkommen, etwa betreffend die Handelsbeziehungen. Das Rahmenabkommen enthält in den meisten Fällen sogenannte *essential elements*-Klauseln, die bestimmte Zielvorstellungen hinsichtlich der Respektierung von Menschenrechten, demokratischen Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit enthalten und bei ihrer Verletzung die Aussetzung der Abkommen ermöglichen. Außerdem basiert auf ihnen die dem jeweiligen Abkommen zugrunde liegende Konditionalität.⁹⁷ Die EU und konkreter die Kommission verfügt also wegen der bedeutenden Mittel und Vorteile, die sie zu verteilen hat, und der Bedingungen, an die sie deren Gewährung knüpfen kann, über erheblichen Einfluss auf die Entwicklung in dem Empfängerland.

⁹³ So sieht dies zumindest Javier Solana (Address of Javier Solana to the External Action Working Group of the Convention, Brussels, 15.10.02, SO 186/02; http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp151002_en.pdf, Stand: 12.09.2004).

⁹⁴ Communication from the Commission (Anmerkung 92); Lorraine Mullaly: Financing civilian crisis management. The Commission's view, in: European Security Review, N° 9/2001, pp. 3-4.

⁹⁵ z.B. The European Union and the United Nations: the Choice of Multilateralism, COM(2003) 526, Brussels 10.09.2003.

⁹⁶ Als „westlichen Balkan“ bezeichnet die EU Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien beziehungsweise Serbien und Montenegro und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

⁹⁷ Conflict Prevention and Crisis Management Unit (Anmerkung 71).

Die Kooperationsprogramme der Gemeinschaft lassen sich gliedern in sektorspezifisch ausgerichtete und geographisch orientierte Instrumente. Während die Sektorinstrumente unter anderem auch schnelle Nothilfe gewährleisten sollen, um Unterstützung in instabilen Situationen zu bieten, verfolgen die geographischen Instrumente eher eine langfristige, mit dem betreffenden Land abgestimmte Strategie. Beispiele für Sektorinstrumente sind Zivilschutz, die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte, Minenräumung und Humanitäre Hilfe⁹⁸; geographische Instrumente sind zum Beispiel das CARDS-Programm⁹⁹ für die Länder des Balkans oder das MEDA-Programm¹⁰⁰ für die Länder des Mittelmeerraums. Auch die geographischen Instrumente beinhalten *essential elements*-Klauseln, die ein Aussetzen oder eine Modifikation der Unterstützung bei Verletzung bestimmter Prinzipien ermöglichen. Diese Form von Konditionalität hat gegenüber klassischen Sanktionen den Vorteil, dass sie vorhersehbar ist und insofern präventiv wirken kann.¹⁰¹

Es gibt zahlreiche Politikfelder, auf welchen die Gemeinschaft Abkommen und Hilfsprogramme präventiv einsetzen kann, offenkundig zum Beispiel in ihrer Entwicklungspolitik. Die erheblichen Mittel, die dafür aufgewandt werden können, dienen der Krisenprävention über eine Förderung von substanzieller Entwicklung, Armutsminderung, der Förderung von Demokratie und Menschenrechten sowie dem Abbau von Ungleichheiten, etwa durch Konditionalität und spezielle, zielgerichtete Projekte. Aber auch Handelsabkommen können mit Bestimmungen politischer Konditionalität versehen werden. Durch die Initiative „Alle Waren ohne Waffen“ kann allen Waren aus den am wenigsten entwickelten Ländern außer Waffen und Munition Zollfreiheit gewährt werden.

Im Sinne der Krisenprävention geht es nun darum, gefährliche Entwicklungen in den Partnerländern möglichst rechtzeitig zu erkennen und zielgenau präventive Gesichtspunkte in die Programme zu integrieren. Wie dargelegt, versucht die Kommission dem durch die Überarbeitung ihrer Länder- beziehungsweise Regionalstrategiepapiere Rechnung zu tragen. So werden darin nicht nur bei der Analyse der jeweiligen Situation Konfliktfaktoren berücksichtigt, sondern auch mögliche präventive Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bearbeitung dieser Faktoren vorgeschlagen. Auf diese Weise soll ein integrierter, kohärenter Einsatz der Instrumente zur Bearbeitung der *root causes* und der Förderung struktureller Stabilität gewährleistet werden. Diese Überarbeitung der Länderstrategiepapiere ist noch nicht lange genug im Gange, um eine Beurteilung zu erlauben, der Ansatz einer systematischen, integrierten Strategie ist jedoch grundsätzlich vielversprechend. Bedeutsam

⁹⁸ Humanitäre Hilfe bildet im engen Sinn kein Element der Krisenprävention oder des Krisenmanagements, da sie keinen politischen Erwägungen folgen soll, sondern sich ausschließlich an den Bedürfnissen der Individuen zu orientieren hat. Dennoch ist sie natürlich Teil einer umfassenden Unterstützung (Conflict Prevention and Crisis Management Unit, Anmerkung 71).

⁹⁹ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

¹⁰⁰ Mésures d'accompagnement financières et techniques – Finanzielle und technische Begleitmaßnahmen.

¹⁰¹ Jussi Koskela: Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management available to the European Union, Scientific and Technological Options Assessment (STOA), European Parliament, Directorate-General for Research, Briefing Note N° 1/2001, pp. 7-12.

in diesem Zusammenhang ist auch die Rolle der Delegationen der EG, deren Personal zunehmend mehr Verantwortung für die Durchführung der Entwicklungshilfeprogramme erhält und dabei eine wichtige Rolle in der Beobachtung der Situation vor Ort spielen kann. Die Delegationsleiter sollen deshalb in steigendem Maße an der Überwachung und Beurteilung der Lage ihres Einsatzlandes beteiligt werden.¹⁰²

Neben diesem länder- beziehungsweise regionenspezifischen Ansatz spielen in der Krisenpräventionspolitik der Union besonders die *cross-cutting issues* oder Querschnittsaufgaben eine Rolle. Die EU kann sie einerseits jeweils im Rahmen ihrer geographischen Instrumente in Angriff nehmen, andererseits mithilfe der verschiedenen Sektorinstrumente und –politiken bearbeiten. Im Zuge des Kimberley-Prozesses zum Beispiel soll ein spezielles Zertifizierungssystem den Handel mit Kriegsdiamanten unterbinden. Um dem Drogenhandel entgegenzuwirken, werden für die besonders betroffenen Gebiete jegliche Zölle auf gewerbliche und landwirtschaftliche Produkte ausgesetzt, um so eine Stabilisierung dieser Länder zu fördern. Auch gibt es spezielle Sektorinstrumente zur Minenräumung, zur Wiedereingliederung und zum Wiederaufbau. Besonders letztgenannte Maßnahmen sind in post-konfliktiven Situationen bedeutsam. Gleiches gilt für Reformen im Sicherheitssektor, dessen umfassende Neuordnung unter Umständen in manchen Ländern nötig sein kann.¹⁰³ Ebenfalls von zentraler Bedeutung für die Beseitigung der strukturellen Konfliktursachen ist die Demokratieförderungs- und Menschenrechtspolitik. Neben der politischen Konditionalität, die in mittlerweile fast allen Abkommen und Unterstützungsprogrammen den Respekt für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördert, verfügt die Gemeinschaft auch über ein spezielles Finanzierungsinstrument, die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte, mit dem Projekte, etwa zum Aufbau von Institutionen oder Missionen zur Wahlbeobachtung, finanziert werden können.¹⁰⁴ Das wohl einflussreichste Instrument der EU für *peace-building* stellt allerdings der enorme Anreiz dar, den eine zukünftige Mitgliedschaft in der Union ausmacht. In diesem Sinne lässt sich die gerade abgeschlossene Osterweiterung der Union als eine besonders langfristige, strukturelle Präventionsstrategie verstehen. In Form der Kopenhagener Kriterien¹⁰⁵ als Bedingung für den Beitritt, die den Kandidaten erhebliche Vorleistungen abverlangte, war auch hier die Konditionalität Schlüsselprinzip.

¹⁰² International Crisis Group (Anmerkung 68), p. 21f.

¹⁰³ Conflict Prevention and Crisis Management Unit (Anmerkung 71), p. 22ff.; Entwurf eines Berichts an den Europäischen Rat über die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Konfliktverhütung, einschließlich der Umsetzung des EU-Programms zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, Brüssel 8.6.2004, 10327/04; Mitteilung der Kommission (Anmerkung 32), S. 15.

¹⁰⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries, Brussels, 08.05.2001, COM(2001) 252 final.

¹⁰⁵ Diese sind: eine stabile Demokratie, eine funktionierende Marktwirtschaft, die Fähigkeit zur Übernahme der Rechten und Pflichten, die sich aus dem gemeinsamen Besitzstand (*acquis communautaire*) der EU ergeben, das Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion. Weitere Bedingung ist die Fähigkeit der Union, neue Kandidaten aufzunehmen, die sich aber natürlich der Beeinflussung

Die EU verfügt also über eine Fülle von langfristig und strukturell ausgerichteten Instrumenten, von denen offensichtlich im konkreten Fall jeweils nur eine Auswahl zur Anwendung kommt. Im Hinblick auf die Fragestellung und den weiteren Verlauf der Arbeit ist deshalb von besonderer Bedeutung, welches langfristig und strukturell ausgerichtete Instrumentarium die EU für ihre Politik gegenüber den Ländern des westlichen Balkans, speziell natürlich Mazedonien, entwickelt hat, da die spätere Beurteilung ihrer Maßnahmen nicht zuletzt davon abhängig ist, welche Mittel grundsätzlich zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund, und um die eher abstrakte Darstellung der verschiedenen Instrumente der EU zu illustrieren, soll im folgenden kurz der konkrete *peace-building*-Ansatz der EU für diese Region skizziert werden.

Die Strategie für den westlichen Balkan besteht aus den geschilderten Instrumenten von übergreifenden Abkommen, den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), und einem geographischen Hilfsprogramm, CARDS, die zusammen den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) als integrierten Ansatz für die Region darstellen. Dieser Prozess war ursprünglich als EU-Beitrag zum Stabilitätspakt für Südosteuropa entworfen worden, der 1999 nicht zuletzt unter dem Eindruck des Kosovo-Konflikts von der internationalen Gemeinschaft aus der Taufe gehoben worden war, um der gesamten von den kriegerischen Auseinandersetzungen zerrütteten Region eine friedliche, stabile und in europäische Strukturen eingebettete Perspektive zu geben. Der Stabilitätspakt ist kein originäres Instrument der EU, sondern steht unter der Schirmherrschaft der OSZE, dennoch wird der EU eine „führende Rolle“ zugesprochen. Er ist auch keine eigenständige Internationale Organisation, sondern vielmehr Koordinationsgremium für die zahllosen in Südosteuropa präsenten internationalen Akteure. Grundlegend für seine Konzeption war das Bewusstsein, dass der effektivste Anreiz für Reformen in diesen Ländern in der Perspektive eines Beitritts zur EU besteht. Dazu sollte also der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beitragen. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sind freilich bisher nur mit Mazedonien und Kroatien geschlossen worden.¹⁰⁶ Das Abkommen mit Mazedonien umfasst unter anderem folgende Bereiche: eine *essential-elements*-Klausel, die den Respekt für Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechte, die Prinzipien des Völkerrechts und der Rechtsstaatlichkeit und die freie Marktwirtschaft beinhaltet; die Betonung von Frieden, Stabilität und gutnachbarschaftlichen Beziehungen; den Aufbau einer Assoziierung mit der EU; einen verstärkten politischen Dialog und eine verstärkte regionale Kooperation; die Perspektive der Errichtung einer Freihandelszone mit der EU; Bestimmungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, die Niederlassungsfreiheit und ähnliches; die Verpflichtung Mazedoniens, seine Gesetzgebung derjenigen der EG, an den

durch die Beitrittskandidaten entzieht (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Kopenhagen), 21. und 22. Juni 1993).

¹⁰⁶ Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Mazedonien wurde unterzeichnet am 9. April 2001 und ist in Kraft seit dem 1. April 2004.

so genannten *acquis communautaire*, anzupassen; Kooperation in etlichen anderen Politikbereichen, vor allem Justiz und Inneres; die Einrichtung von speziellen Ausschüssen für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess sowie schließlich die politisch bedeutsame Verleihung des Status eines potenziellen Beitrittskandidaten. Jährliche Fortschrittsberichte geben eine Beurteilung der Entwicklung der Lage in den jeweiligen Staaten und legen Prioritäten für zukünftiges Handeln fest.¹⁰⁷ Grundlegend ist hier wie für den gesamten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess das Prinzip der Konditionalität, dass also Angebote der EU an Bedingungen geknüpft sind. Daran sind allerdings zwei Aspekte problematisch. Zum einen widerspricht das auf die einzelnen Länder fokussierte Konditionalitätsprinzip von seiner Konzeption her dem Regionalitätsprinzip des Stabilitätspakts, und zum anderen fallen durch das Anlegen von Stabilitätskriterien eben jene Länder durch das Raster der Förderung, welche aufgrund ihrer Situation Unterstützung besonders dringend benötigen.¹⁰⁸ Aus diesem Grund wurde darauf hingewiesen, dass ein vollständiger Ersatz des Stabilitätspaktes durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, wie er verschiedentlich angedacht wurde, nicht erstrebenswert sei, sondern vielmehr beide Instrumente komplementär betrachtet werden müssten.¹⁰⁹

Das CARDS-Programm¹¹⁰, das mehrere nationale und eine regionale Komponente umfasst, soll die Länder des westlichen Balkan bei der Vorbereitung auf den Abschluss und dann der Implementierung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens unterstützen. Für den Zeitraum von 2001 bis 2004 waren ursprünglich 4,65 Mrd. € vorgesehen, die auf dem Europäischen Rat in Thessaloniki im Juni 2003 nochmals um 200 Mio. aufgestockt wurden. Auf Mazedonien entfallen dabei 178,5 Mio. €. ¹¹¹ Auch CARDS basiert auf dem Prinzip der Konditionalität, dass also die Gewährung der Hilfen an die Einhaltung bestimmter Grundsätze geknüpft ist, deren Verletzung zum Aussetzen der Hilfe führen kann. Für die Konzeptionalisierung von CARDS wurden ein Regional- und entsprechende Länderstrategiepapiere verfasst, die den strategischen Rahmen der Unterstützung vorgeben und wie oben skizziert Risikoabschätzungen und präventive Maßnahmen beinhalten. Für Mazedonien werden in dem Strategiepapier vier prioritäre Bereiche identifiziert – Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Justiz und Inneres sowie

¹⁰⁷ Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, Brussels, March 26, 2001, 6726/01; Berichte über Mazedonien: Commission Staff Working Paper: Former Yugoslav Republic of Macedonia. Stabilisation and Association Report, Brussels, April 4, 2002, SEC (2002) 342; Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003, Brüssel, den 26.3.2003, SEK (2003) 342, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen: Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2004, Brüssel, SEK (2004) 373.

¹⁰⁸ Andreas Wittkowsky: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die „führende Rolle“ der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B29/30/2000, S. 3-13, S. 3.

¹⁰⁹ Marie-Janine Calic: Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt? SWP-Studie S11, Berlin 2003.

¹¹⁰ Basis ist die Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

¹¹¹ Für eine detaillierte Aufschlüsselung siehe Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien.

Umwelt und natürliche Ressourcen –, auf die sich von CARDS finanzierte Maßnahmen konzentrieren sollen.¹¹²

Den Schwerpunkt des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses bilden daher die Gebiete, die auf eine Assoziation und schließlich den Beitritt vorbereiten sollen. Damit bedeutet der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess letztlich die Übertragung des Prinzips der Osterweiterung auf den Balkan, was angesichts der nicht zu unterschätzenden Unterschiede zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern und denen des Balkans freilich auch nicht unproblematisch ist.¹¹³ Es stellt sich daher die Frage, ob die EU abgesehen von der Erweiterungsperspektive über vergleichbar attraktive und deswegen erfolgversprechende langfristige Strategien verfügt.¹¹⁴ In diesem Sinne wäre die Entwicklung überzeugender Alternativen für das *peace-building*, auch im Hinblick auf andere Regionen, die für einen Beitritt von vornherein nicht in Frage kommen, wünschenswert.

3.2.2. Verhütung des Ausbruchs und der Eskalation von Gewalt

Das Konzept der EU zur Krisenprävention beinhaltet auch die Forderung nach der Fähigkeit zum schnellen Eingreifen, also die Kapazität, *conflict prevention*, wenn nötig auch *conflict management* und *conflict resolution* durchzuführen. Die EU verfügt für diese Aufgaben sowohl auf Gemeinschaftsebene wie auch in der GASP/ESVP über mehrere Instrumente und hat in den letzten Jahren im Rahmen der Anpassung von Strukturen und Instrumentarium neue geschaffen.

Zunächst bestehen bei gewissen Instrumenten aus dem Kompetenzbereich der Gemeinschaft mehrere Möglichkeiten zu einem schnellen Einsatz in akuten Krisen: durch Aussetzung eines Abkommens oder Hilfsprogramms auf Basis der *essential-elements*-Klauseln oder über eines der Sektorinstrumente. 2001 neu eingerichtet wurde zusätzlich der *Rapid Reaction Mechanism* (RRM). Die bereits oben geschilderten Sektorinstrumente erlauben in einem gewissen Umfang die rasche Einsetzung von Hilfe in instabilen Situationen. Dennoch hat sich herausgestellt, dass in vielen Krisensituationen nicht ein Fehlen an finanziellen Ressourcen, sondern die Trägheit der Finanzierung den Erfolg eines Einsatzes in einem Krisengebiet gefährdete. Der Rat schuf deshalb mit dem RRM ein flexibles Finanzierungsinstrument für Krisensituationen mit eigener Budgetlinie.¹¹⁵ Der RRM soll eine doppelte Funktion erfüllen: Einerseits soll er die Mobilisierung schneller Nothilfe ermöglichen, andererseits eine Anschubfinanzierung für daran anschließende, länger dauernde Folgemaßnahmen erbringen. Die maximale Dauer für durch den RRM finanzierte

¹¹² European Commission, External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans: CARDS Assistance Programme. Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2002-2006. Including Multi-annual indicative Programme 2002-2004.

¹¹³ Heinz-Jürgen Axt: Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten. Die EU auf dem Balkan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10/11/2003, S. 18-26, S. 18-20.

¹¹⁴ Iris Kempe/Wim van Meurs: Neue EU-Nachbarn. Strategien gegenüber Südost- und Osteuropa jenseits der Erweiterung, in: Internationale Politik, 57. Jg., Heft 5/2002, S. 27-34, S. 28; Calic (Anmerkung 109), S. 8.

¹¹⁵ Die Höhe des für den RRM vorgesehenen Budgets betrug 2001 20 Mio. €, 2002 25 Mio. € und 2003 30 Mio. €. Ursprünglich waren höhere Mittel vorgesehen.

Maßnahmen beträgt sechs Monate; im Normalfall sollen sodann die üblichen Gemeinschaftsinstrumente zum Einsatz kommen. Dem RRM stehen alle Sektor- und Regionalinstrumente der Gemeinschaft zur Verfügung, und zwar unabhängig von dem ursprünglich vorgesehenen Einsatzort, der RRM deckt also Einsätze weltweit ab. Auch in Mazedonien kam er im Kontext der Krise von 2001 zum Einsatz. Die verfügbaren Instrumente umfassen alle Mittel der Gemeinschaft zur schnellen Hilfe, wie Menschenrechtsarbeit, Wahlbeobachtung, Unterstützung für Medien, Grenzüberwachung, Polizeiausbildung und –ausrüstung, Wiedereingliederung, Wiederaufbau und ähnliches.¹¹⁶ Durch den RRM können auch Projekte durch andere Internationale Organisation, NRO oder bestimmte Experten finanziert werden. Zu betonen ist abermals die Abgrenzung zur Humanitären Hilfe, bei der es natürlich ebenso auf schnelles Handeln ankommt und die mittels ECHO gewährt wird: Diese soll politisch neutral sein, und sich nicht wie der RRM auf die Erhaltung ziviler und politischer Strukturen, sondern die Individuen richten.¹¹⁷ Ein Problem des RRM liegt in der mangelhaften Transparenz der Finanzierung; dieses Manko liegt aber wohl in der Struktur dieses Instruments begründet, das vor allem eine möglichst rasche Bereitstellung von Mitteln gewährleisten soll.¹¹⁸

Neben diesen Möglichkeiten im Rahmen der Gemeinschaft verfügt die EU über zahlreiche Instrumente zur *conflict prevention*, aber auch zum *conflict management* und zur *conflict resolution* durch ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei lässt sich nochmals unterscheiden zwischen den vornehmlich politischen und diplomatischen Maßnahmen der GASP im weiteren Sinne und zivilen und militärischen Mitteln durch die ESVP. Da die GASP zwischenstaatlich organisiert ist, können nicht wie auf gemeinschaftlichem Bereich rechtsgültige Verordnungen oder Richtlinien erlassen werden. Zur Verfügung stehen zur Festlegung von Strategien oder Meinungen oder auch zum Beschluss von Aktivitäten stattdessen folgende Instrumente (Artt. 12-15 EUV): In der Gemeinsamen Strategie, die der Europäische Rat beschließt, werden für wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten Ziele, Dauer und von den Mitgliedstaaten bereitzustellende Mittel festgelegt. Bisher wurden drei Gemeinsame Strategien angenommen, und zwar für Russland, die Ukraine und den Mittelmeerraum. Der Rat der EU kann seinerseits Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen annehmen. In den Standpunkten wird die Haltung der Union zu einer bestimmten thematischen oder geographischen Frage zum Ausdruck gebracht; da sie für die Mitgliedstaaten bindend sind, sollen diese ihre nationale Politik damit in Einklang bringen. In Gemeinsamen Aktionen werden operative Aktionen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten und der EU angenommen und Ziele, Umfang, Mittel, Bedingungen und Dauer festgelegt. Sie

¹¹⁶ Council adopts Rapid Reaction Mechanism. Commission now in position to intervene fast in civilian crisis management, Brussels 226.02.2001, http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/pi_01_255.htm, Stand: 08.06.2004.

¹¹⁷ Helen Barnes: The EU: Who does what in Conflict Prevention and Resolution? INCORE Document, 2002, http://www.incore.ulst.ac.uk/policy/EU_Document.pdf, Stand: 12.09.2004, p. 3.

¹¹⁸ Rummel (Anmerkung 76) S. 19.

sind für die Mitgliedstaaten ebenfalls bindend. Sodann kann der Rat noch verbindliche Beschlüsse annehmen und internationale Übereinkünfte schließen sowie Erklärungen abgeben. Außerdem unterhält er durch politischen Dialog und Demarchen Kontakte zu Drittländern. Zentral für die diplomatischen Kontakte zu Drittländern sind auch der Hohe Vertreter sowie die Sondergesandten, die der Rat bei Bedarf für bestimmte Länder oder Regionen einsetzen kann. Die EU kann so auf den meisten Gebieten der klassischen Diplomatie aktiv werden.

Zwei Beispiele für Maßnahmen der klassischen GASP, welche die EU mittels der skizzierten Instrumente, genauer durch Gemeinsame Aktionen, ergreifen kann, sind Beobachtermissionen sowie Sanktionen gegenüber Drittstaaten. Die EU verfügt bereits über eine Beobachtermission, die *European Monitoring Mission* (EUMM) auf dem Balkan. Ihr Ziel ist es, Entwicklungen der politischen Situation sowie der Sicherheitslage und Probleme der Volksgruppen untereinander zu beobachten sowie die Rückkehr von Flüchtlingen und die Einhaltung der Grenzen zu überwachen. Sie berichtet direkt dem Hohen Vertreter und soll durch ihre Beobachtungen zur Frühwarnung und Vertrauensbildung beitragen. Auch in Mazedonien kamen Beobacherteams der EUMM zum Einsatz. Dieses Instrument soll nun ausgebaut werden und auch in weiteren Regionen Anwendung finden, dabei sollen militärisch geschulte Beobachter in kleinen Teams arbeiten, die leicht umgruppiert werden können. Betont wird von Seiten der EU dabei auch die präventive Wirkung der Beobachtermissionen durch „Verhütung durch Präsenz“.¹¹⁹

Sanktionen werden demgegenüber eingesetzt, wenn die Situation bereits ein hohes Maß an Spannung erreicht hat, und sollen das Verhalten eines Staates, einer Regierung oder eines Individuums ändern. Sie bestehen in einem gänzlichen oder teilweisen Stopp des Austauschs bestimmter Güter oder Aktivitäten zwischen verschiedenen Ländern. Sanktionen der EU sollen in Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und den Prinzipien der GASP den Frieden bewahren oder wiederherstellen. Sie können folglich entweder aufgrund einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder auch autonom durch die EU eingesetzt werden.¹²⁰

Neben diesen Instrumenten im Rahmen der klassischen GASP hat sich die EU seit 1999 mit der ESVP Kapazitäten auch auf dem Bereich des zivilen und militärischen Krisenmanagements geschaffen. Die ESVP verfügt über eine zivile und eine militärische Komponente, die parallel weiter auf- und ausgebaut werden. Die vornehmliche Motivation für die ESVP liegt in dem Bestreben der Union, zu sicherheits- und verteidigungspolitisch autonomem Handeln befähigt zu sein, ein Wunsch, der vor allem auf eine größere Unabhängigkeit von der NATO zielt, wenngleich wiederholt betont wurde, dass sich die

¹¹⁹ Konzept für Überwachungsmissionen der EU, Brüssel 28.10.2003, 14536/03; Schneckener (Anmerkung 60), S. 47.

¹²⁰ Clara Portela/Joakim Kreutz: New EU Principles on the use of sanctions: from symbolism to effectiveness? In: *European Security Review*, no. 22/2004, pp. 11-12.

ESVP keinesfalls gegen die NATO richte (Art. 17 EUV). Dass das Instrumentarium der ESVP auch für die Krisenprävention von Nutzen sein könnte, stellte die Kommission bereits 2001 fest: „Obwohl ursprünglich für ein Krisenmanagement konzipiert, könnte es [das Instrumentarium] in einer präventiven ‚Vorkrisen‘-Situation ebenso wirksam sein.“¹²¹

Für die zivile ESVP hat der Europäische Rat in Feira vier prioritäre Bereiche festgelegt: Polizei, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Stärkung der Zivilverwaltung und Zivilschutz. Den Schwerpunkt sollte dabei nach dem Willen des Europäischen Rates die Entwicklung der Fähigkeiten im Bereich der Polizei bilden; die Mitgliedstaaten setzten sich als Ziel, bis 2003 über ein Kontingent von 5000 Polizisten zu verfügen, von denen 1000 innerhalb von dreißig Tagen einsetzbar sein sollten. Polizeimissionen, welche die EU durchführt, können lokale Polizeikräfte entweder unterstützen oder, sollten Recht und Ordnung völlig zusammengebrochen sein, auch ersetzen. In Mazedonien findet im Moment mit EUPOL Proxima die zweite Polizeimission der EU statt. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit sollen sich die Experten der EU mit der Reorganisation von Rechts- und Strafsystemen befassen; zu diesem Zweck sollen Richter und Staatsanwälte sowie andere Fachkräfte entsandt werden können, die auch Unterstützung beim Aufbau von Gerichten und Gefängnissen und der Anstellung von lokalem Personal leisten sollen. Bezüglich der Stärkung der Zivilverwaltung möchte die EU einen Pool von Experten aufstellen, die in Missionsländern bei der Reorganisation von Verwaltungssystemen und der Ausbildung von lokalem Personal behilflich sein können. Hinsichtlich des Zivilschutzes schließlich sollen Kapazitäten für Such- und Rettungseinsätze zum Einsatz in Nothilfeoperationen geschaffen werden, wobei hier besonders auf eine enge Kooperation und Koordination mit den Aktivitäten von ECHO geachtet werden soll.¹²² Auf dem Bereich der zivilen ESVP arbeitet die EU recht intensiv mit OSZE und Vereinten Nationen zusammen und hat sich in diesem Zusammenhang grundsätzlich bereit erklärt, zivile Krisenmanagementoperationen für die Vereinten Nationen oder die OSZE durchzuführen. Innerhalb der EU zeichnet sich freilich bereits ein möglicher zukünftiger Konflikt zwischen Rat und Kommission ab, welche ebenfalls Zuständigkeit für Zivilschutz und Teile des zivilen Krisenmanagements reklamiert.¹²³

Darüber hinaus verfügt die EU mit der ESVP auch über eine militärische Komponente, die zwar nicht primär für präventive Zwecke eingerichtet wurde, aber doch auch zu diesen beitragen kann, beispielsweise durch post-konfliktive Entwaffnungsmaßnahmen, Demobilisierung, Minenräumung und Reintegrationsmaßnahmen.¹²⁴ Vorstellbar wäre grundsätzlich auch eine präventive Entsendung von *peace-keeping*-Truppen. Laut dem *Headline-Goal*, das auf dem Europäischen Rat von Helsinki festgelegt wurde, soll die EU über 60 000 Mann verfügen, die innerhalb von sechzig Tagen verlegbar sind. Diese

¹²¹ Mitteilung der Kommission (Anmerkung 32), S. 28.

¹²² Bisher fanden beziehungsweise finden drei zivile ESVP-Missionen statt: EUPM in Bosnien und Herzegowina (Polizei), EUPOL Proxima in Mazedonien (Polizei) und EUJUST Themis in Georgien (Rechtsstaatlichkeit).

¹²³ Rummel (Anmerkung 76), S. 20ff.

¹²⁴ Ebda., S. 22.

Truppenstärke soll über ein Jahr aufrecht erhalten werden können.¹²⁵ In dem neuen Planziel 2010 werden weitere ehrgeizige Ziele, wie die Entwicklung schnell einsetzbarer Gefechtsverbände, für den zeitlichen Horizont bis 2010 festgelegt.¹²⁶ Da die EU nicht über ausreichende militärische Planungs- und Kommandostrukturen verfügt, hat sie zwei organisatorische Möglichkeiten, militärische Operationen durchzuführen: Entweder greift sie für Planung und Kommando im Rahmen der sogenannten Berlin-Plus-Vereinbarungen auf NATO-Kapazitäten zurück, oder sie führt die Mission von einem nationalen Hauptquartier eines Mitgliedstaates aus durch. Der Abschluss des Abkommens mit der NATO, das auch die Grundlage für die militärische ESVP-Mission *Concordia* in Mazedonien bildete, wurde dabei über zwei Jahre wechselseitig von Griechenland und der Türkei blockiert, bis es im Winter 2002/03 endlich zustande kam. Neben der engen militärischen Kooperation mit der NATO arbeitet die EU auch auf diesem Gebiet mit den Vereinten Nationen zusammen. In einer Gemeinsamen Erklärung¹²⁷ sprachen sich die Vereinten Nationen und die EU für eine bessere Zusammenarbeit bei Planung, Training, Kommunikation und *Best-Practice*-Verfahren aus; darüber hinaus werden in der EU Möglichkeiten geprüft, den Vereinten Nationen Truppen für ihre Missionen zur Verfügung zu stellen.

3.3. Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde der Frage nachgegangen, wie die EU für die Aufgaben, die sie sich mit ihrem Krisenpräventionskonzept selbst gestellt hat, gerüstet ist, wie handlungsfähig sie als Akteur der Krisenprävention ist. Der Überblick über das institutionelle Gefüge der Union ergab dabei, dass zwar für die Zwecke einer effektiveren Außenpolitik und auch einer wirksameren Krisenprävention zahlreiche Umgestaltungen und Neuerungen vorgenommen wurden, aber altbekannte Mankos wie die Überkomplexität der organisatorischen Struktur, die erschwerte Entscheidungsfindung auf dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und vor allem die Zergliederung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch die Säulenstruktur weiterhin bestehen. Hinsichtlich des für die Krisenprävention einsetzbaren Instrumentariums ergab sich, dass die Union sowohl für *peace-building* wie auch für *conflict prevention*, *conflict management* und *conflict resolution* über eine große Bandbreite an Instrumenten verfügt, die in den vergangenen Jahren vor allem unter dem Eindruck des Kosovo-Konflikts weiter vervollständigt worden sind. Die Frage ist nun natürlich, ob dieses Instrumentarium die aus dem Krisenpräventionskonzept der Union resultierenden Ansprüche erfüllt.

Bezüglich der langfristig ausgerichteten Instrumente, die einen möglichst frühzeitigen Zugriff auf mögliche Konfliktherde und die Konsolidierung von Nachkriegssituationen ermöglichen

¹²⁵ Die EU hat bisher zwei militärische Operationen durchgeführt: *Concordia* in Mazedonien und *Artemis* im Kongo. Eine weitere in Bosnien-Herzegowina ist in Vorbereitung.

¹²⁶ Planziel 2010, Brüssel, 04.05.2004, 6309/6/04.

¹²⁷ Gemeinsame Erklärung über die VN-EU-Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung, New York, 24.09.2003, 12510/03 (Presse 266).

sollen, verfügt die EU durch ihre erste Säule zweifellos nicht nur über ein beträchtliches finanzielles Potenzial, sondern auch über jahrelange Erfahrung. Überzeugend ist auch die Ausstattung der Union für die Zielsetzung, *cross-cutting issues* zu bearbeiten. Durch die vielfältige Herangehensweise mittels Sektor- und geographischen Instrumenten sowie über die Handelspolitik verfügt die Union über ein weites Spektrum an Instrumenten, um diese Herausforderungen in Angriff zu nehmen. Ein wichtiges Beispiel für die konkrete Ausgestaltung eines plausiblen und ganzheitlichen regionalen *peace-building*-Ansatzes stellt der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit dem geographischen Finanzierungsinstrument CARDS dar. Allerdings verdeutlicht dieses Modell ebenfalls, dass der prioritäre Verlass auf die Attraktivität der Beitrittsperspektive auch erhebliche Gefahren birgt, da er wenig Inspiration für effektive Strategien gegenüber Regionen bietet, denen ein Beitritt auch langfristig nicht angeboten werden kann.

Demgegenüber spielt für ein schnelles Eingreifen in Situationen, in denen eine unmittelbare Eskalation droht, die zweite Säule der EU eine herausgehobene Rolle. Die Union verfügt hier allerdings weder über vergleichbare finanzielle Mittel noch über ähnlich eingespielte Entscheidungsmechanismen wie in der ersten Säule. Die Folge ist, dass Entscheidungen in der GASP bedauerlicherweise oft den berühmten „kleinsten gemeinsamen Nenner“ darstellen und die der GASP gerade zugedachte Funktion als rasch einsetzbares Instrumentarium nicht unbedingt erfüllt wird. Allerdings bleibt die – wenn auch vage – Hoffnung bestehen, dass der recht unstrittige Bereich der Krisenprävention die GASP dynamisieren könnte. Positive Erwartungen weckt auch die Entwicklung der ESVP, bei der die bereits durchgeführten Missionen zeigen, dass der feste Wille besteht, sie mit Leben zu füllen. Nicht zu vergessen für schnelles Eingreifen in eskalationsträchtige Situationen ist auch das Instrumentarium der Gemeinschaft, das durch den RRM um ein flexibles und reaktionsschnelles Element ergänzt wurde. Sowohl GASP/ESVP-Instrumente wie auch der RRM und andere Maßnahmen der Gemeinschaft kamen auch in Mazedonien während der kritischen Phasen zum Einsatz.

Im Hinblick auf die Kompetenzen der EU in der Frühwarnung lassen sich einige Fortschritte verzeichnen; sowohl die von der Kommission geführte Kontrollliste wie auch die ratsinternen Frühwarnprozesse sind recht vielversprechend. Dies würde voraussetzen, dass erstens Kommission und Rat verstärkt miteinander und mit den Mitgliedstaaten kooperieren, und nicht aus bürokratischer Rivalität getrennt voneinander jeweils die halbe Information bearbeiten, und dass sich zweitens die Aufgabe der Frühwarnung gegenüber dem übermächtigen politischen Tagesgeschäft durchsetzen kann.

Der heikelste Punkt hinsichtlich des Instrumentariums der Union für die Krisenprävention scheint nach wie vor das Problem der Kohärenz, und, damit verbunden, eines integrierten Ansatzes in der Krisenprävention, zu sein. Zwar werden durch *mainstreaming* und den beschlossenen systematischen Ansatz in der Krisenprävention durchaus Fortschritte

gemacht, es bleibt aber wegen der grundsätzlichen Problematik der Kohärenz zwischen den Säulen die Gefahr bestehen, dass sachfremde, organisatorische oder bürokratische Erwägungen oder Kompetenzstreitigkeiten die Entscheidungsprozesse dominieren. Der Einsatz der geforderten und angekündigten für die jeweilige Situation maßgeschneiderten Maßnahmenpakete wird durch diese Kompetenzverteilung zumindest erschwert.

Hinsichtlich der Kooperation und Koordination mit anderen Akteuren schließlich ergibt sich ein gemischtes Bild; obwohl zweifellos Fortschritte bei der Zusammenarbeit etwa mit den Vereinten Nationen und der OSZE oder durch die Berlin-Plus-Vereinbarungen auch mit der NATO zu verzeichnen sind, gibt es ein Potenzial an ungenutzten Synergieeffekten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die EU in der Folge und parallel zur Entwicklung ihres Krisenpräventionskonzepts institutionelle Strukturen und Instrumente entwickelt hat, die für die Bewältigung zahlreicher Aufgaben der Krisenprävention durchaus geeignet erscheinen. Während das organisatorische Gefüge weiterhin die altbekannten Defizite der Unübersichtlichkeit und unklaren Kompetenzverteilung aufweist, überzeugt das Instrumentarium gerade durch seine breite Fächerung. Die Frage ist nun, wie dieses Instrumentarium in einer konkreten Situation, während der Krise in Mazedonien 2001, zum Einsatz kommt, ob die Bandbreite möglicher Maßnahmen genützt und das Engagement den Bedürfnissen der Situation entsprechend gestaltet wurde.

4. Krisenpräventionspolitik der EU in Mazedonien

Das folgende Kapitel widmet sich dem Engagement der EU im konkreten Fall Mazedonien, nachdem in den beiden vorhergehenden Kapitel mit der Analyse des konzeptionellen Ansatzes und der instrumentellen Ausstattung der EU die Grundlagen für die Krisenpräventionspolitik der EU aufgezeigt wurden.

Für diese Betrachtung sind zwei Schritte erforderlich: Um mögliche Ansatzpunkte für eine externe Unterstützung des Friedens und der Stabilität in Mazedonien im Allgemeinen und die Krisenpräventionspolitik der EU im Speziellen zu finden, ist es zunächst von Bedeutung, die Ursachen des Konflikts in Mazedonien genau zu untersuchen. Außerdem ermöglicht die Kenntnis der Konfliktfaktoren in Mazedonien auch eine Beurteilung des externen Engagements, da nur so abgeschätzt werden kann, ob die für die gegebene Situation adäquaten Mittel gewählt wurden. Es stellen sich also folgende Fragen: Welche *root causes* bereiteten den Boden für die Kämpfe in Mazedonien? Welche beschleunigenden Faktoren konnten ihren Einfluss entfalten, welche Ereignisse lösten den Konflikt schließlich aus? Und darüber hinaus: Welche Konsequenzen haben sich aus der Auseinandersetzung ergeben, die nun ihrerseits wieder destabilisierendes Potenzial bergen?

Der zweite Schritt besteht sodann in der konkreten Darstellung und Analyse des Engagements der EU während und nach der Krise. Die Gliederung dieses Abschnitts ergibt sich im Gegensatz zur systematischen Darstellung der Instrumente in Kapitel drei aus der

inhaltlichen Zielrichtung der jeweiligen Aktionen. Es kann dabei freilich im Hinblick auf die Zielsetzung der Arbeit nicht um eine erschöpfende Behandlung der Beziehungen zwischen Mazedonien und der EU gehen, da die Beantwortung der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der *Krisenpräventionspolitik* der EU in Mazedonien die Identifikation eines spezifischen Ausschnitts aus der gesamten Interaktion zwischen beiden Ländern erfordert. Allerdings muss sich dieser im Sinne der Konzeption der EU eben nicht durch die Selektion bestimmter Politikfelder, sondern durch die konfliktrelevanten Bereiche verschiedenster Politikbereiche definieren. Dies impliziert beispielsweise auch, dass auf den Prozess der Assoziierung Mazedoniens und den möglichen Beitritt zur EU nur in dem Umfang eingegangen wird, in dem dies für die Krisenprävention von Belang ist.

4.1. Die Krise in Mazedonien

Mazedonien hat seine Unabhängigkeit als einzige der ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken ohne kriegsartige Auseinandersetzungen verwirklicht, und auch in den Jahren danach kam es nicht zu dem oft befürchteten und prognostizierten Übergreifen der gewaltsamen Konflikte aus den angrenzenden Regionen. Die internationale Gemeinschaft hat zu dieser glücklichen Entwicklung in hohem Maße beigetragen, sodass Mazedonien nicht nur als Bastion des Friedens auf dem Balkan galt, sondern auch als Musterfall erfolgreicher Krisenprävention. Der Ausbruch des bewaffneten Konflikts zwischen albanischer Minderheit und mazedonischer Titulnation¹²⁸ beziehungsweise der mazedonischen Regierung Anfang 2001 kam daher nicht nur für viele Beobachter überraschend, sondern stellte auch das als Erfolg betrachtete Modell multiethnischen Zusammenlebens in Mazedonien in Frage. Die Einschätzung Mazedoniens als leidlich stabiles Land hatte offensichtlich nicht den Realitäten in der jungen Republik entsprochen.¹²⁹

In den folgenden Abschnitten sollen deswegen die Ursachen des Konflikts in Mazedonien und die allmähliche Transformation der Situation analysiert werden, welche im Sinne des Konfliktzyklus die Veränderung einer ursprünglich zumindest äußerlich stabilen in eine angespannte Situation und schließlich nahezu den offenen Konflikt beschreibt. Auf diese Zuspitzung folgte sodann die Deeskalation und der Übergang zur post-konfliktiven Phase.

¹²⁸ Im folgenden werden, wenn Missverständnisse möglich sind, die beiden Volksgruppen mit „ethnische Mazedonier“ und „ethnische Albaner“ bezeichnet, da zum einen „Mazedonier“ ebenso ungenau ist wie „Albaner“, zum anderen die ethnischen Mazedonier einen tiefen Widerwillen gegen die in der Literatur ebenfalls gebräuchliche Bezeichnung „slawische Mazedonier“ hegen.

¹²⁹ Lund (Anmerkung 8), p. 63ff.; Alice Ackermann: Auf des Messers Schneide – Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 125-144, S. 125; Heinz Willemsen: Republik Makedonien. Innenpolitische Konflikte und Gefährdungen eines jungen Staates in einer instabilen Region, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 6, Berlin 2001, S. 7; Stephan Hensell: Typisch Balkan? Wie in Mazedonien aus Volksgruppen Feinde wurden, Friedrich Ebert Stiftung, Politikinformation Osteuropa, Nr. 113/2003, Bonn, S. 3.

4.1.1. Wurzeln des Konflikts

In den ersten Jahren seiner staatlichen Eigenständigkeit befand sich Mazedonien in einer außenpolitisch recht heiklen Lage. Nachdem am 8. September 1991 ein Referendum eine deutliche Mehrheit für die Lossagung von der jugoslawischen Föderation ergeben hatte, hatte das mazedonische Parlament am 27. November 1991 die Unabhängigkeit der Republik Mazedonien erklärt. Obwohl Mazedonien in der Folge von den blutigen Kämpfen, von denen das Ausscheiden Sloweniens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas aus Jugoslawien begleitet gewesen war, verschont blieb, sah sich der neue Staat dennoch von einem wenig freundlichen Umfeld umgeben.¹³⁰ Mazedonien fürchtete, die „Mazedonische Frage“ könne erneut virulent werden, denn die geographische Region Mazedonien, die ein weit größeres Gebiet umfasst als die heutige Republik, ist seit jeher ein Krisenherd und Zankapfel zwischen den Rivalen Serbien, Griechenland und Bulgarien gewesen.

Karte 1: Der Balkan



Quelle: Neue Zürcher Zeitung,
<http://www.nzz.ch/dossiers/kosovo/kos971108csr.html#karte>, Stand: 15.08.2004

¹³⁰ Siehe Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..

Karte 2: Mazedonien



Quelle: United Nations University – International Network on Water, Environment and Health, <http://www.inweh.unu.edu/maps/maps/Macedonia.htm>, Stand: 10

Die mazedonischen Politiker hegten nun den Verdacht, der kleine und nahezu verteidigungsunfähige Staat¹³¹ werde sogleich ehemalige Begehrlichkeiten seiner Nachbarn erwecken. Allerdings war das Verhalten dieser Staaten zumindest in den ersten Jahr mazedonischen Unabhängigkeit auch wenig dazu geeignet, derartige Sorgen zu zerstreuen. Bulgarien erkannte zwar bereits recht früh, am 15.1.1992, den mazedonischen Staat an, negierte jedoch gleichzeitig die Existenz einer mazedonischen Nation oder Sprache.¹³² Die Frage, ob es eine originäre mazedonische Nation gebe oder nicht, ist in Mazedonien von kaum zu überschätzender Bedeutung, kann jedoch an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Bedeutsam ist jedenfalls, dass eben diese Anzweiflung ihrer Nationalität vielen Mazedoniern ein ständiges Gefühl der Bedrohung ihrer Identität vermittelt. Demgegenüber gestalteten sich

¹³¹ Wenngleich der Abzug der jugoslawischen Bundesarmee aus Mazedonien ohne Zwischenfälle verlief, nahm sie dennoch praktisch alle Waffen und Ausrüstung mit sich; zurück blieben nur etwa 10 000 schlecht ausgestattete mazedonische Soldaten (Wolfgang Moeller: Makedonien: Konfliktverhütung durch präventive Stationierung von UN-Blauhelmen, in: Volker Matthies (Hrsg.): Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 278-304, S. 284).

¹³² Bulgarien vertritt den Standpunkt, dass die Mazedonier Bulgaren und die mazedonische Sprache ein bulgarischer Dialekt seien.

die Beziehungen zu Serbien beziehungsweise der Bundesrepublik Jugoslawien vor allem nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton im Jahr 1995 eher unproblematisch, da die mazedonischen Eliten der jugoslawischen Vergangenheit ihres Landes grundsätzlich positiv gegenüberstanden und -stehen. Dennoch konnten die beiderseitigen Grenzen erst 2001 endgültig vertraglich fixiert werden, obschon die gegenseitige Anerkennung bereits 1996 erfolgt war. Problematisch war in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit dagegen das Verhältnis zu Albanien, das sich mit Verweis auf die in Mazedonien lebende albanische Minderheit immer wieder in die mazedonische Innenpolitik einmischte und erst ab 1997 auf einen Kurs gutnachbarlicher Beziehungen umschwenkte. Als am spannungsgeladensten erwiesen sich die Beziehungen zu Griechenland. Dieses beanspruchte den Namen „Mazedonien“ exklusiv für seine nördlichen Gebiete, witterte in dem verfassungsmäßigen Namen „Republik Mazedonien“ sowie einigen Verfassungsartikeln territoriale Ansprüche Mazedoniens gegen sich selbst und erhob überdies Einspruch gegen die mazedonische Flagge. Griechenland ging mit großer Schärfe gegen Mazedonien vor, verhinderte seine Anerkennung durch die EG/EU sowie zunächst auch die Aufnahme in die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), den Vorgänger der OSZE. Ebenfalls auf griechisches Betreiben hin wurde Mazedonien 1993 nur unter der Bezeichnung „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ und nicht unter seinem verfassungsmäßigen Namen in die Vereinten Nationen aufgenommen. 1994 verhängte Griechenland, nachdem mehrere europäische Staaten diplomatische Beziehungen mit Mazedonien aufgenommen hatten, ein umfassendes Wirtschaftsembargo, welches der mazedonischen Wirtschaft, die ohnehin durch die Sanktionen der Vereinten Nationen gegen Jugoslawien bereits empfindlich geschwächt war, großen Schaden zufügte. Erst seit 1995 haben die Beziehungen begonnen, sich zu normalisieren, und die beiden Staaten haben diplomatische Beziehungen aufgenommen. Der außenpolitisch angespannten Situation Mazedoniens in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit in Verbindung mit dem Kampf um Anerkennung als eigene Nation kommt trotz der Normalisierung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten Mitte der neunziger Jahre eine ursächliche Bedeutung für die Krise 2001 zu, da das Gefühl ubiquitärer Bedrohung von außen die Befassung mit drängenden innenpolitischen Fragen während dieser Periode nicht zuließ oder zumindest eine Entschuldigung für dieses Versäumnis bot.¹³³

Die hervorstechendste der innenpolitischen Problemlagen stellte das angespannte Verhältnis zwischen der mazedonischen Titularnation und der größten Minderheit des Landes, den ethnischen Albanern, dar.¹³⁴ Zwischen den beiden Volksgruppen existierten in kaum einem

¹³³ Willemsen (Anmerkung 129), S. 7-13, 24ff.; Michael Lund: Preventive Diplomacy For Macedonia, 1992-1999: From Containment to Nation-Building, in: Bruce Jentleson (ed.): Opportunities Missed, Opportunities Seized: preventive diplomacy in the post-Cold War world, Lanham 2000, pp. 211-237, p. 181ff.

¹³⁴ Im folgenden wird nur auf das Verhältnis zwischen ethnischen Albanern und ethnischen Mazedoniern eingegangen, obwohl in Mazedonien noch zahlreiche weitere Ethnien, wie Türken, Roma, Serben, Walachen,

Bereich des täglichen Lebens Berührungspunkte. So gehören beide zunächst verschiedenen Religionen an, die ethnischen Albaner sind Muslime, die ethnischen Mazedonier orthodoxe Christen. Auf religiösem Bereich kam es daher immer wieder zu Spannungen wegen Klagen der Albaner über die staatliche Bevorzugung der Mazedonischen Orthodoxen Kirche. Auch die Siedlungsräume waren weitgehend voneinander separiert: Die ethnischen Albaner leben recht kompakt in Skopje sowie dem Westen und Nordwesten des Landes,¹³⁵ wo sie in etlichen Gemeinden entweder die absolute oder die relative Mehrheit stellen. Die Interaktion mit dem mazedonischen Staat ist in diesen Gegenden stark eingeschränkt. Die Segregation wird noch verstärkt durch die Landflucht der ethnisch mazedonischen Bevölkerung, sodass sich die Siedlungsgebiete der ethnisch albanischen Bauern weiter ausdehnen und ein zunehmender Prozess ethnischer Entmischung stattfindet. Dieses unterschiedliche Siedlungsverhalten kann zum Teil damit erklärt werden, dass ethnische Mazedonier und Albaner in unterschiedlichem Maße von dem damaligen jugoslawischen Modernisierungsprozess erfasst wurden. Die ethnischen Albaner sind folglich auch in wesentlich höherem Maße als die ethnischen Mazedonier in traditionellen Strukturen verwurzelt, was unter anderem zu einer deutlich höheren Geburtenrate der albanischen Frauen führt. Dieser Effekt und die Einwanderung aus dem Kosovo seit den frühen achtziger Jahre führen dazu, dass sich das Zahlenverhältnis auch auf ganz Mazedonien betrachtet zu den Albanern hin verschiebt. Bei der ethnisch mazedonischen Bevölkerung löste dieser Prozess Ängste vor einer möglichen Majorisierung durch die Albaner aus.¹³⁶

Die ethnischen Albaner verfügen im Großen und Ganzen über einen niedrigeren Bildungsstand als die ethnischen Mazedonier, weswegen ihnen der Zugang zu Führungspositionen erschwert ist; sie sind demzufolge vor allem in der öffentlichen Verwaltung stark unterrepräsentiert.¹³⁷ Die Albaner wurden auf diese Weise in zunehmendem Maße in die Beschäftigung in der Privat- und Schattenwirtschaft abgedrängt, was allerdings nicht zur Folge hat, dass sie signifikant ärmer wären als die ethnisch mazedonische Bevölkerung. Im Gegenteil, die wirtschaftlichen Probleme des Staates in Folge des griechischen Embargos, der Sanktionen der Vereinten Nationen gegen Jugoslawien und der schmerzhaften Umstrukturierungen zur Transformation der Wirtschaft trafen die in den maroden Staatsbetrieben beschäftigten ethnischen Mazedonier deutlich härter, was zusätzlich maßgeblich zu einer Verschärfung des interethnischen Verhältnisses beitrug.¹³⁸

Bosnier, Bulgaren u.a. leben. Der Anteil dieser Volksgruppen an der Gesamtbevölkerung ist jedoch wesentlich geringer als derjenige der Albaner, sodass es bisher kaum zu sichtbaren Konflikten gekommen ist.

¹³⁵ Siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

¹³⁶ Ulf Brunnbauer: Historischer Kompromiß oder Bürgerkrieg? Makedonien sucht Antworten auf den albanischen Extremismus, in: Südosteuropa, 50. Jg., Heft 4-6/2001, S. 159-189, S. 161; Willemsen (Anmerkung 129), S. 13ff; Hensell (Anmerkung 129), S. 5.

¹³⁷ International Crisis Group: Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, IG Balkans Report N° 98, Skopje/Washington/Brussels 2.8.2000, p. 17f.

¹³⁸ Hensell (Anmerkung 129), S. 6; Willemsen (Anmerkung 129), S. 14; Lund (Anmerkung 133), p. 181ff.

Nicht zuletzt unterscheiden sich die beiden Volksgruppen hinsichtlich ihrer historischen Erfahrung. Die achtziger Jahre in Mazedonien waren geprägt von einer äußerst repressiven Politik gegenüber dem albanischen Nationalismus, verbunden mit einer umfassenden Aberkennung ehemals gewährter Minderheitenrechte. Auch die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit standen in Reaktion auf die außenpolitische Infragestellung der nationalen Identität Mazedoniens im Zeichen einer etwas verkrampften Nationalisierung nach innen. Die ethnischen Albaner haben diese Zeit in schmerzhaft aktueller Erinnerung und empfinden auch das aktuelle mazedonische Staatswesen als diskriminierend und repressiv. Die ethnischen Mazedonier hingegen haben nicht vergessen, dass die albanischen Parteien 1991 zum Boykott des Referendums über die Unabhängigkeit aufgerufen und wenig später beinahe geschlossen gegen die neue Verfassung gestimmt haben, obgleich diese alle Einschränkungen der Minderheitenrechte wieder zurücknimmt. Von ethnischen Mazedoniern wird dies als Beweis für die fehlende Loyalität der ethnischen Albaner zum mazedonischen Staat gewertet.¹³⁹

Das Ergebnis dieser Dynamik war die Existenz zweier paralleler Gesellschaften, Öffentlichkeiten und Netzwerke, deren Kenntnisse übereinander oftmals in Stereotypen verharren.¹⁴⁰ So wurden „die Albaner“ in den mazedonischsprachigen Medien generell als homogene, rückständige Menge gezeichnet, deren Ziel letztlich die Sezession vom mazedonischen Staat sei. Derartige Darstellungen förderten noch die Furcht und das Misstrauen, welche weite Teile der ethnisch mazedonischen Bevölkerung der albanischen entgegenbrachten. Die ethnischen Albaner hingegen, wiewohl sich im Klaren darüber, dass ihre Situation in Mazedonien deutlich besser ist als diejenige der Albaner im Kosovo oder in Albanien, fühlten sich allseitig unterdrückt, diskriminiert und als Bürger zweiter Klasse.¹⁴¹

Die latenten Spannungen zwischen den beiden Volksgruppen wurden während der Jahre nach der Unabhängigkeit wiederholt virulent. Nachdem die Albaner das Referendum boykottiert und die Verfassung abgelehnt hatten, wurde von albanischen Radikalen 1992 im Westen des Landes ein illegales Referendum über die Unabhängigkeit der albanischen mazedonischen Gebiete abgehalten. Als sich in diesem angeblich eine signifikante Mehrheit dafür ausgesprochen hatte, riefen Extremisten in Struga die albanische „Republik Illyrien“ aus. Im Jahr 1993 wurde eine Verschwörung ethnisch albanischer Offiziere in der mazedonischen Armee aufgedeckt, die offensichtlich Waffen für die Schaffung einer „All-Albanischen Armee“ gehortet hatten. Im Februar 1995 wurde bei Zusammenstößen zwischen albanischen Demonstranten und der Polizei im Zuge der Auseinandersetzungen über die Gründung einer privaten albanischen Universität bei Tetovo ein Albaner getötet. Im

¹³⁹ Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 160; James Pettifer: *Former Yugoslav Macedonia – The Shades of Night?* Conflict Studies Research Centre, No. G 98, Surrey, July 2001, p. 6.

¹⁴⁰ Wie gering die Interaktion zwischen beiden Volksgruppen ist, lässt sich gut mit der geringen Zahl von Mischehen illustrieren: 1999 wurden lediglich 16 gemischte Ehen geschlossen (Brunnbauer, Anmerkung 136, S. 161).

¹⁴¹ Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 161f.; Lund (Anmerkung 133), p. 181.

Juli 1997 hissten die albanischen Bürgermeister von Tetovo und Gostivar die albanische Flagge ohne die mazedonische, was nach mazedonischem Recht verboten ist, woraufhin die Polizei bei ihrem Einsatz massive Gewalt anwandte und drei Albaner getötet wurden. Bei allen diesen und ähnlichen Zusammenstößen konnte die Politik zwar jeweils eine Eskalation verhindern, die Ursachen wurden jedoch kaum gründlich untersucht. Vor allem gegenüber der internationalen Gemeinschaft wurden die Vorfälle schlicht heruntergespielt und oft bewusst eher als Kriminalität denn als ethnische Auseinandersetzungen gewertet. Diese Strategie erwies sich insofern auf lange Sicht als fatal, als die tiefen strukturellen Risse in der mazedonischen Gesellschaft aufgrund dieser „half-hearted, half-reluctant ethnic cohabitation“¹⁴² nicht geschlossen werden konnten.¹⁴³

Es liegt auf der Hand, dass dieser Graben in der mazedonischen Gesellschaft auch Auswirkungen auf die Herausbildung der politischen Landschaft seit der Unabhängigkeit hatte. Die beiden Volksgruppen sind aufgrund der geschilderten Diskrepanzen in beinahe jeder Frage entgegengesetzter Meinung, und dieser auf die Politik ausgedehnte ethnische Konflikt überlagert viele andere Themen. Besorgniserregend ist dabei, dass der politische, ethnische Nationalismus besonders unter den jungen Leuten beider Ethnien zahlreiche Anhänger hat. Die Dominanz ethnischer Konfliktlinien führte zur Herausbildung eines Parteiensystems, dessen Unterscheidungsmerkmale sich vornehmlich entlang zweier Linien definierten: der ethnischen Zugehörigkeit einerseits und der Befindlichkeit in Opposition oder Regierung andererseits. Die vor allem hinsichtlich der albanischen Parteien häufig getroffene Unterscheidung von radikal und moderat ist insofern nicht zutreffend, als auch diese Attribute von der Regierungszugehörigkeit abhängen; die jeweils oppositionelle Partei gibt sich für gewöhnlich radikaler, da Angriffe auf die andere Ethnie Beifall im eigenen nationalen Lager versprechen. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der Parteien ist die Zugehörigkeit zum nationalistischen oder zum post-kommunistischen Block. Die Problematik dieser monoethnischen Parteien besteht dabei vor allem in ihrem Hang zur Radikalisierung, da die Parteien der beiden Volksgruppen nicht um dieselben Wähler konkurrieren: Der monoethnischen Parteibildung von Seiten der Politik entspricht von Seiten der Wähler ein rein ethnisches Wahlverhalten, sodass es im Umfeld von Wahlen immer wieder zu Ausschreitungen kam.¹⁴⁴

Die Koalitionen, die in Mazedonien seit der Unabhängigkeit an der Macht waren, spiegelten diese zweidimensionale Unterscheidung wider. Sie bestanden jeweils aus mazedonischen und auch albanischen Parteien, die ideologische Zuordnung hingegen wechselte. Von 1992 bis 1998 regierte eine Koalition des post-kommunistischen Blocks; den Premierminister

¹⁴² International Crisis Group: The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Balkans Report No. 109, Skopje/Brussels 5 April 2001, p. ii.

¹⁴³ Stefan Troebst: Kommunizierende Röhren: Makedonien, die Albanische Frage und der Kosovo-Konflikt, in: Südosteuropa Mitteilungen, 39. Jg., Heft 3/1999, S. 215-229, S. 218ff.

¹⁴⁴ Magarditsch Hatschikjan: Reparierte Nationen, separierte Gesellschaften. Makedonien und seine neue große Frage, in: Osteuropa, 51. Jg., Heft 3/2001, S. 316-330, S. 322; Willemsen (Anmerkung 129), S. 15ff.; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 162.

stellte die Sozialdemokratische Allianz Mazedoniens (SDSM) mit Branko Crvenkovski, die albanische Partei Demokratischer Prosperität (PDP)¹⁴⁵ war in die Regierung eingebunden. Während der Jahre von 1994 bis 1998 gab es keine Opposition, da die nationalistische Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit (VMRO-DPMNE) und eine kleinere Partei die Wahl boykottiert hatten. Durch die Wahlen von 1998 wurde die postkommunistische Regierung abgelöst durch eine Koalition aus VMRO-DPMNE und der Demokratischen Partei der Albaner (DPA) unter der Führung von Arben Xhaferi, Premier wurde Ljubco Georgievski. Diese auf den ersten Blick unwahrscheinliche Koalition der beiden als nationalistisch geltenden Parteien verdeutlicht die geringen inhaltlichen Festlegungen der mazedonischen und albanischen Parteien jenseits der Zugehörigkeit zu Ethnie und Regierung.¹⁴⁶ Die kontinuierliche Koalitionsbildung zwischen mazedonischen und albanischen Parteien wurde allerdings nicht von einer Annäherung der gesellschaftlichen Sphären von ethnischen Mazedoniern und Albanern begleitet. Zur Überbrückung der kaum zu überwindenden Kluft zwischen den beiden Volksgruppen unternahm auch die Politik keine ernsthaften Anstrengungen. Der Preis für die friedliche Unabhängigkeit und die relative Stabilität Mazedoniens in den Jahren nach der Unabhängigkeit bestand in einer strukturellen Verfestigung, die eine Bearbeitung komplexer und langfristiger politischer Probleme, vor allem der Minderheitenfragen, unmöglich machte.¹⁴⁷

Die albanischen Parteien artikulierten während dieser Jahre beständig die mehr oder minder gleichen Forderungen gegenüber der mazedonischen Titularnation, welche mit ihrer perzipierten Repression durch den mazedonischen Staat begründet wurden und sich auf vier Punkte verdichten lassen: die Verfassung und das Staatsmodell, das Staatsbürgerschaftsrecht und damit verbunden die Volkszählungen, die höhere Bildung sowie die Vertretung der ethnischen Albaner in öffentlichen Institutionen.¹⁴⁸

In der Sicht der albanischen Parteien erklärt vor allem die Präambel der mazedonischen Verfassung, die sie ja im Parlament mehrheitlich abgelehnt hatten, die Albaner zu Bürgern zweiter Klasse, da dort das Zusammenleben des „mazedonischen Volkes“ mit den Albanern sowie den anderen Minderheiten deklariert wird, also die albanische Bevölkerung einen geringeren Status zugewiesen bekomme als die mazedonische.¹⁴⁹ Die Albaner forderten ihre

¹⁴⁵ Im folgenden werden auch für die albanischen Parteien jeweils die Akronyme in mazedonischer Sprache verwandt, da sonst die Verwechslungsgefahr zu groß ist.

¹⁴⁶ Heinz Willemssen/Stefan Troebst: Transformationskurs gehalten. Zehn Jahre Republik Makedonien, in: Osteuropa, 51. Jg., Heft 3/2001, S. 299-315, S. 309; International Crisis Group (Anmerkung 137), p. 11.

¹⁴⁷ Willemssen (Anmerkung 129), S. 23; Pettifer (Anmerkung 139), S. 6.

¹⁴⁸ Die folgende Zusammenfassung der Forderungen albanischer Parteien folgt, soweit nicht anders angegeben, der Darstellung bei Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 163-169.

¹⁴⁹ Vgl. zur Beurteilung der mazedonischen Verfassung durch die albanischen Parteien einen Artikel Arben Xhaferis, in dem es heißt: „Das ‚makedonische Establishment‘ führte eine Verfassung ein, welche die Forderungen der Albaner nicht berücksichtigte. [...] Die derzeitige Verfassung hat einen ethnozentrischen Charakter und steht in Widerspruch zur multiethnischen Struktur des Staates“ (Arben Xhaferi: Makedonien zwischen Ethnozentrismus und Multiethnie, in: Walter Kolbow/Heinrich Quaden (Hrsg.): Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa, Baden-Baden 2001, S. 36-43, S. 42).

Anerkennung als staatskonstituierende Nation und die Umwandlung Mazedoniens in einen binationalen Staat mit zwei gleichberechtigten Volksgruppen und Sprachen. Außerdem verlangten die albanischen Parteien eine Dezentralisierung des stark zentralistisch strukturierten Mazedoniens.¹⁵⁰ Für die ethnischen Mazedonier war die Erfüllung dieser Forderung gleichbedeutend mit einer Vorstufe zur Sezession und verbot sich daher als Alternative von selbst.

Den zweiten Knackpunkt der albanischen Forderungen stellte das Staatsbürgerschaftsrecht und damit verbunden die Frage der Volkszählungen dar. Das mazedonische Staatsbürgerschaftsrecht wird von den Albanern als diskriminierend empfunden, da ethnische Mazedonier sich in jedem Fall sofort für die Staatsbürgerschaft qualifizieren, Angehörige anderer Volksgruppen jedoch nur, wenn sie 15 Jahre in Mazedonien gelebt haben; zahlreiche albanische Einwanderer aus dem Kosovo haben somit keine mazedonische Staatsbürgerschaft. Die albanischen Parteien sehen dies als gezielten Schachzug zur Schwächung des albanischen Wählerpotenzials.¹⁵¹ Eng mit der Problematik der Staatsbürgerschaft verbunden ist die Frage, wie groß die albanische Minderheit letztlich ist. Diese Frage ist von erheblicher politischer Bedeutung, da sie von den albanischen Parteien mit dem Status der albanischen Volksgruppe in Mazedonien verknüpft wird und eine Rolle für die Verwendung der eigenen Sprache, Sendezeiten in Rundfunk und Fernsehen und den Anteil an den öffentlich Beschäftigten spielt.¹⁵² Die Ergebnisse der Volkszählung von 1994, nach der ethnische Mazedonier 66,5% und ethnische Albaner 22,9% der Gesamtbevölkerung ausmachen, wurden von den Albanern nicht anerkannt. Sie proklamieren einen um etliches höheren Wert, der sich wohl hauptsächlich aus dem Einschluss der oftmals illegalen Einwanderer aus dem Kosovo ergibt.

Großes Radikalisierungspotenzial besitzt darüber hinaus die Frage der höheren Bildung. So kann zwar an Schulen, nicht jedoch an Universitäten in albanischer Sprache unterrichtet werden, worin auch ein Schlüssel für das niedrigere Bildungsniveau der Albaner liegt. Das Problem wurde akut, nachdem 1989 die Autonomie des Kosovo aufgehoben wurde und damit das Studium an der Universität Priština, an der viele ethnische Albaner aus Mazedonien vorher studiert hatten, erschwert wurde. Die ethnischen Albaner forderten daraufhin eine eigene Universität, und als dies auf Ablehnung stieß, gründeten albanische Nationalisten 1994 eine private Universität bei Tetovo, deren Diplome jedoch nirgends anerkannt sind. Die Konzentration radikaler Nationalisten an dieser Institution stellte einen fruchtbaren Nährboden für den Extremismus dar. Diese Frage konnte 2000 vorläufig entschärft werden, indem auf Betreiben des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE Max van der Stoep ebenfalls in Tetovo die Südosteuropa-Universität eingerichtet

¹⁵⁰ Willemsen (Anmerkung 129), S. 17.

¹⁵¹ International Crisis Group (Anmerkung 137), p. 10.

¹⁵² Ebda., p. 4.

wurde, an der in albanischer, englischer und mazedonischer Sprache unterrichtet werden sollte.

Den vierten Streitpunkt schließlich bildete die bereits angedeutete Unterrepräsentation der ethnischen Albaner in öffentlichen Institutionen. Besonders hervorstechend war diese Benachteiligung bei Polizei und Berufsmilitär, wo der Anteil der Albaner gerade einmal 3,1% ausmachte.¹⁵³ Dabei wurde dieser Forderung von mazedonischer Seite kein prinzipieller Widerspruch entgegengebracht, vielmehr erklärten sich die ethnischen Mazedonier bereit, den Anteil der Albaner auf eine „angemessene“ Höhe zu bringen. Die Albaner hingegen verlangen eine „proportionale“ Repräsentation. Neben der Verquickung mit der sich unweigerlich stellenden Frage nach dem Anteil der ethnischen Albaner an der Gesamtbevölkerung stehen dem jedoch zwei Hindernisse entgegen: Zum einen ist der Bildungsstand der Albaner wie erwähnt deutlich niedriger als derjenige der ethnischen Mazedonier, zum anderen hat der Internationale Währungsfonds (IWF) von Mazedonien die Verschlinkung seiner überdimensionierten Verwaltung gefordert, sodass nicht einfach zusätzlich eingestellt werden kann. Dennoch wurden auf diesem Bereich seit 1998 durch positive Diskriminierung gewisse Fortschritte erzielt.

Zur Problematik dieser ungelösten Minderheitenfragen in Mazedonien addierte sich ein zunehmender Legitimitätsverlust des gesamten politischen Systems. Die mazedonischen Parteien hatten sich zu ausgeprägten Patronagesystemen der Verteilung von Posten an Anhänger entwickelt, sodass bei jedem Regierungswechsel ein Großteil des Verwaltungspersonals mit ausgewechselt wurde. Diese Gewohnheit wurde durch die sich verschlechternde wirtschaftliche Situation Mazedoniens und die Verknappung staatlicher Ressourcen zunehmend schwieriger, was dazu führte, dass die Politik sich in zunehmendem Maße kriminalisierte. Bereits während der Sanktionen gegen Jugoslawien hatten sich offensichtlich etliche Politiker an dem florierenden Schmuggel bereichert, die Korruption blühte. In den letzten Jahren fand in verstärktem Maße Schmuggel von Zigaretten, Drogen, Waffen, Benzin und Menschen ins Kosovo statt, in den ebenfalls politische Kreise verstrickt waren.¹⁵⁴

Darüber hinaus ist es seit 1994 bei praktisch jeder Wahl zu erheblichen Unregelmäßigkeiten gekommen; verschiedentlich gab es sogar Tote und Verletzte. Der eher zweifelhafte Standard, der im Land an demokratische Wahlen angelegt wird, erschließt sich aus dem expliziten Hinweis Crvenkovskis, dass es bei den Wahlen 1996 keine Toten gegeben habe. In diesem Zusammenhang wirkte fatal, dass die internationale Gemeinschaft diese Wahlen jedes Mal anerkannt und so zu dem Klima des Misstrauens in Mazedonien noch beigetragen hat. Unter den Mazedoniern aller Volksgruppen hat dies zu großem Zynismus und dem

¹⁵³ Ebda., p. 17f.

¹⁵⁴ Hensell (Anmerkung 129), S. 9; Stephan Hensell: Modernisierung und Gewalt in Mazedonien. Zur politischen Ökonomie eines Balkankrieges, Arbeitspapier Nr. 5 der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Universität Hamburg 2002, S. 9ff.; International Crisis Group: The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Balkans Report No. 109, Skopje/Brussels 5 April 2001, p. 10ff.

sarkastischen Kommentar geführt, Wahlen brächten ohnehin immer das den internationalen Akteuren genehme Ergebnis.¹⁵⁵

Das internationale Engagement in Mazedonien in den Jahren seit der Unabhängigkeit war nämlich sehr umfassend und vielseitig: Die KSZE und später OSZE war mit ihrer *Spillover Monitoring Mission* seit September 1992 in Mazedonien präsent, ab Dezember 1992 entsandte die UNO ihre erste präventive Blauhelm-Truppe nach Mazedonien, zunächst als Teil der Jugoslawienmission UNPROFOR¹⁵⁶, später als eigene Mission UNPREDEP¹⁵⁷. Die EU hatte 1996 die Möglichkeit zur Unterstützung Mazedoniens durch das PHARE-Programm¹⁵⁸ beschlossen, in dessen Rahmen Mazedonien von 1992 bis 2000 insgesamt 240 Mio. € erhielt.¹⁵⁹ 1998 folgten ein Kooperationsabkommen, das Mazedonien asymmetrische Handelspräferenzen einräumte und die übliche Konditionalität beinhaltete, sowie ein Abkommen über Transport. Schließlich war auch die NATO seit 1998/99 in Mazedonien präsent, zunächst als *Extraction Force*, um notfalls die OSZE-Verifizierungsmission im Kosovo schnell schützen zu können, später als Logistik- und Transportbasis der KFOR¹⁶⁰. Außerdem bemühten sich etliche NRO, die mazedonische Zivilgesellschaft zu fördern und zu beleben.

Zunächst war das überwölbende Ziel allen externen Engagements in Mazedonien, externe Bedrohungen abzuwenden, also einen befürchteten Angriff Jugoslawiens, das Übergreifen eines möglichen albanischen Aufstandes im Kosovo oder die versuchte Aufteilung Mazedoniens zwischen zweien seiner Nachbarstaaten. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe half vor allem die UNO mit der präventiven Entsendung von über 1000 Soldaten, schon allein durch die symbolische Wirkung der internationalen Verpflichtung auf die Unversehrtheit Mazedoniens. Auch die KSZE/OSZE-Beobachter trugen durch Überwachung und schiere Präsenz wesentlich dazu bei. Als ein chinesisches Veto im Sicherheitsrat aufgrund der Anerkennung Taiwans durch Mazedonien 1999 die Verlängerung von UNPREDEP verhinderte, konnte die hinterlassene Lücke zunächst durch die NATO-Präsenz aufgefangen werden.

Die EG/EU spielte hingegen in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit gegenüber Mazedonien eine eher unglückliche Rolle: Obgleich die Badinter-Kommission, welche die Europäer eingesetzt hatten, um zu prüfen, welche der aus der jugoslawischen Föderation hervorgegangenen Staaten die Bedingungen für eine Anerkennung erfüllten, Mazedonien an erster Stelle empfahl, wurde der jungen Republik zunächst auf griechisches Betreiben hin die Anerkennung verweigert und damit eine Gelegenheit, sich international zur Integrität

¹⁵⁵ International Crisis Group (Anmerkung 142), p. 10ff.

¹⁵⁶ United Nations Protection Force.

¹⁵⁷ United Nations Prevention Deployment.

¹⁵⁸ Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy; dieses geographische Programm war, nachdem es zunächst nur für Polen und Ungarn entworfen worden war, später zunehmend auf andere Länder ausgedehnt worden.

¹⁵⁹ Siehe Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien.

¹⁶⁰ Kosovo Force.

Mazedoniens zu bekennen, verschenkt. Später wurde jedoch im Rahmen diverser EG-Programme Unterstützung gewährt und die genannten Abkommen geschlossen.¹⁶¹

Allmählich stellte sich freilich heraus, dass keine der externen Bedrohungen tatsächlich zu eskalieren drohte, demgegenüber aber die internen Spannungen beständig zunahmen. Die OSZE erkannte diese Dynamik relativ bald und wandte sich ihr zu. Auch bei UNPREDEP wurde versucht, dieser Herausforderung durch eine Ausdehnung des Ursprungsmandats, das kaum zivile Elemente enthalten hatte, zu begegnen. Letztlich wurde offensichtlich die Virulenz des internen mazedonischen Konflikts international unterschätzt, was nicht zuletzt daran lag, dass die mazedonische Regierung sich zu allen Zeiten bemühte, die ethnischen Zusammenstöße herunterzuspielen. Auch die teilweise versuchte Unterstützung einer positiven Lösung der Minderheitenfragen vermochte es nicht, anstatt des Stückwerks partieller Zugeständnisse einen umfassenden politischen Kompromiss herbeizuführen. Der Preis einer strukturellen Verfestigung ungelöster Probleme, den Mazedonien für seine friedliche Unabhängigkeit zahlte, wurde von den internationalen Akteuren nicht oder zu spät wahrgenommen. Das beeindruckende Aufgebot der internationalen Gemeinschaft in Mazedonien hat also zwar erfolgreich zur Entspannung der außenpolitischen Situation beigetragen, die vorhandenen internen strukturellen Konfliktursachen wurden jedoch tendenziell vernachlässigt.¹⁶²

4.1.2. Anstieg der Spannungen

Die Bürde der unaufgearbeiteten Probleme in Mazedonien wurde in den Jahren seit 1999 nicht nur nicht abgebaut, sondern noch vergrößert. Verschiedene Schlüsselereignisse brachten eine Dynamik sich wechselseitig aufschaukelnder, die Situation verschärfender beschleunigender Konfliktfaktoren in Gang, die dazu führte, dass die Spannungen in Mazedonien beständig zunahmen und Ende 2000 eine Situation erreicht war, in welcher der Ausbruch offener Gewalt möglich geworden war. Die neue Regierungskoalition aus VMRO-DPMNE und DPA wurde bereits wenige Monate nach ihrer Wahl mit der größten Belastung Mazedoniens seit der Unabhängigkeit konfrontiert: dem Kosovo-Konflikt. Während dieser Krise nahm Mazedonien mehr als 300 000 albanische Flüchtlinge aus dem Kosovo auf und diente der NATO, die teilweise mit mehr als 20 000 Soldaten in Mazedonien präsent war, als logistische Basis. Im Laufe des Jahres 2000 kam es darüber hinaus mit der demokratischen Wende in Jugoslawien zu einer weiteren gravierenden Umgestaltung des regionalen Umfeldes. Die Umwälzung in Belgrad veränderte die internationale Rollenverteilung zwischen Albanern und Serben, da die Täterrolle nicht mehr unverrückbar festgelegt war.¹⁶³ Auch innenpolitisch veränderte sich die Situation in Mazedonien: Im Jahr 1999 wählte

¹⁶¹ Moeller (Anmerkung 131), S. 286; Lund (Anmerkung 133), p. 187.

¹⁶² Lund (Anmerkung 133), p. 190; Moeller (Anmerkung 131), S. 290ff.; International Crisis Group (Anmerkung 137), p. 24; Pettifer (Anmerkung 139), pp. 6-10.

¹⁶³ United States Institute of Peace: Macedonia. Prevention Can Work, Special Report, March 2000, p. 2f.; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 159; Willemsen (Anmerkung 129), S. 28.

Mazedonien einen neuen Präsidenten, da die achtjährige Amtszeit des ersten Präsidenten Kiro Gligorov abgelaufen war. Aus der Wahl zu seinem Nachfolger, bei der Wahlgänge wegen Unregelmäßigkeiten wiederholt werden mussten, ging Boris Trajkovski aus der VMRO-DPMNE als Sieger hervor. Er konnte dabei das Gros der albanischen Stimmen auf sich vereinen, ohne die er die Wahl gegen seinen Gegenkandidaten, Tito Petkovski von der SDSM, nicht gewonnen hätte. Damit gehörten Regierung und Präsident der gleichen Partei an.

Die schnellste und deutlichste Auswirkung des Kosovo-Konflikts war der totale wirtschaftliche Absturz Mazedoniens bis an den Rand des ökonomischen Kollaps. Nicht nur die Betreuung der Flüchtlinge, auch die Präsenz der NATO zehrte die Reserven Mazedoniens zusehends auf. Prekärerweise ist die internationale Gemeinschaft ihren diesbezüglichen Kompensationsversprechen in den folgenden Jahren nur zum Teil nachgekommen, was ein Gefühl der Bitterkeit bei vielen ethnischen Mazedoniern hinterlassen hat, da die Stationierung der NATO-Truppen wegen der Umstrittenheit der Intervention und enormen Drucks aus Belgrad für Mazedonien mit hohen politischen Kosten verbunden war. Glücklicherweise hat sich aber die wirtschaftliche Situation Mazedoniens im Jahr 2000 gebessert.¹⁶⁴

Die interethnischen Beziehungen haben sich in der Folge des Kosovo-Konfliktes jedoch nachhaltig verschlechtert. Schon die Beurteilung der Intervention durch die beiden großen Volksgruppen in Mazedonien war völlig konträr: Während die ethnischen Albaner die Operation als notwendige „Befreiung“ begrüßten und die albanischen Parteien innerhalb Mazedoniens für die Aufnahme aller infrage stehende Flüchtlinge plädierten, fürchteten die ethnischen Mazedonier territoriale Forderungen auch der ethnischen Albaner in Mazedonien und machten tendenziell die Flüchtlinge aus dem Kosovo für den wirtschaftlichen Niedergang des Landes verantwortlich. Dementsprechend war auch die Einstellung der ethnischen Albaner gegenüber der NATO durchweg positiv, wohingegen die ethnischen Mazedonier sie eher skeptisch beurteilten. Generell wurde der Ausgang des Krieges von beiden Volksgruppen als Sieg der Albaner über die Mazedonier interpretiert.¹⁶⁵

Dennoch machte sich unter den ethnischen Albanern in dieser Zeit eine zunehmende Frustration breit. Dies hing damit zusammen, dass von albanischer Seite bezüglich der Durchsetzung ihrer bekannten Forderungen große Hoffnungen in die 1998 neu gewählte Regierung gesetzt worden waren, die diese letztlich nicht erfüllte. Zwar verzeichnete sie durchaus einige kleinere Erfolge, wie zum Beispiel eine Amnestie für die wegen des Flaggenstreits inhaftierten Bürgermeister von Tetovo und Gostivar, eine Ausdehnung der Sendezeiten in albanischer Sprache im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen oder die sich

¹⁶⁴ International Crisis Group: Macedonia: Filling the Security Vacuum, Balkans Briefing, Skopje/Brussels, 8 September 2001, p. 6; International Crisis Group: Macedonia: Towards Destabilisation. The Kosovo crisis takes its toll on Macedonia, ICG Report N° 67, 21 May 1999, p. 1, 10; International Crisis Group (Anmerkung 142), p. 1.

¹⁶⁵ International Crisis Group (Anmerkung 137), p. 1, 23; International Crisis Group (Anmerkung 164), p. 4, 10; Willemsen (Anmerkung 129), S. 26.

abzeichnende Lösung der Universitätsfrage. Auch hatte es die DPA geschafft, mehr und wichtigere Posten innerhalb der Regierung zu besetzen als die albanischen Parteien dies vorher vermocht hatten. Dennoch blieb die Frage nach dem Status ihrer Volksgruppe, welche die meisten ethnischen Albaner als existenziell betrachteten, ohne Lösung. Gleichzeitig fühlten sich vor allem junge Albaner in steigendem Maße ökonomisch marginalisiert; die Arbeitslosigkeit betrug unter ihnen teilweise bis zu 64%.

Diese Perspektivlosigkeit und Enttäuschung auch von den eigenen Parteien führte bei den ethnischen Albanern zu wachsender Verbitterung, was einen fruchtbaren Boden für die spätere Profilierung der UÇK als wahrer Vertreterin der albanischen Interessen bereitete. Während also die ethnischen Albaner die Kompetenz der sie vertretenden Parteien zunehmend infrage stellten und sowohl innerhalb wie außerhalb der regierenden DPA die Kritik laut wurde, sie verfolge albanische Interessen zuwenig offensiv, misstrauten die ethnischen Mazedonier eben dieser Partei nach wie vor und unterstellten Arben Xhaferi wegen seiner Kontakte ins Kosovo das Ziel der Sezession. Letztlich waren damit sowohl die mazedonischen wie auch die albanischen Parteien von ihren jeweiligen Wählern entfremdet: Während die VMRO-DPMNE versuchte, die behutsame Verbesserung der Situation der Albaner als bedeutsam für die friedliche Zukunft des Landes darzustellen, fürchteten die ethnischen Mazedonier um den Charakter ihres Staates; betonten die albanischen Parteien ihre Fortschritte, wurden von den ethnischen Albanern nur die immer noch nicht gelösten Statusfragen wahrgenommen.¹⁶⁶

Die Bevölkerung begann so über die ethnischen Lager hinweg an der Kompetenz der Regierung zu zweifeln. Überdies schwand das Vertrauen in den demokratischen Charakter der Regierung. Die teilweise massiven Fälschungen bei den Präsidentschaftswahlen 1999 und den Kommunalwahlen 2000 bedeuteten einen neuen Höhepunkt in der wenig ruhmvollen Abfolge von Wahlunregelmäßigkeiten seit 1994. Dass Präsident und Regierung der gleichen Partei angehörten, öffnete außerdem Tür und Tor für exzessive Vetternwirtschaft und Patronage. Korruptions- und Justizskandale, in welche führende Politiker des Landes involviert waren, sowie die offensichtlich institutionell betriebene Unterstützung illegalen Handels und vielfältige Verbindungen zum kriminellen Milieu erodierten die ohnehin lädierte Legitimität der politischen Klasse vollends. Generell erlebte die politische Kultur in Mazedonien seit den Präsidentschaftswahlen, als Tito Petkovski von der SDSM mit anti-albanischen Parolen zu punkten versucht hatte, einen herben Rückschritt. Die Ansatzflächen für extremistische Parteien wuchsen damit beständig. Auch die Qualität der Medien ließ merklich nach, da die meisten qualifizierten Journalisten mittlerweile als

¹⁶⁶ Ackermann (Anmerkung 129), S. 131ff.; Hensell (Anmerkung 129), S. 10f.; Pettifer (Anmerkung 139), p. 10; International Crisis Group (Anmerkung 137), p. 3, 14f.; International Crisis Group (Anmerkung 142), p. 10.

Übersetzer für die zahllosen im Land tätigen Internationalen Organisationen arbeiteten, da dort ein Vielfaches an Gehalt verdient werden konnte.¹⁶⁷

Dieses angespannte Klima wurde durch die zunehmende Radikalisierung der albanischen Nationalisten, die Proliferation von Waffen und die Existenz bewaffneter Gruppierungen zunehmend gefährlicher. Die albanischen Nationalisten der gesamten Region befanden sich seit dem Kosovo-Konflikt in einer ambivalenten Lage: Einerseits fühlten sie sich durch die Intervention der internationalen Gemeinschaft zu ihren Gunsten im Aufwind, andererseits war seit der Errichtung der Kosovo-Verwaltung durch die Vereinten Nationen offensichtlich, dass weiteres gewaltsames Vorgehen wohl nicht auf Verständnis stoßen würde. Die Wiederannäherung zwischen NATO und Serbien ließ außerdem befürchten, dass die Verwirklichung der Unabhängigkeit des Kosovo nicht durchsetzbar wäre. Der unsichere Status des Kosovo führte so zu einer Radikalisierung und Militarisierung der Albaner in der Region.¹⁶⁸

Bereits seit dem Zusammenbruch Albaniens 1997, verstärkt aber seit dem Kosovo-Konflikt, zirkulierten große Mengen an Waffen in der Region, vor allem in dem Dreieck zwischen Kosovo, Südserbien und Nordmazedonien war ein blühender Waffenschmuggel im Gang. Gewaltbereite Gruppen unter den Albanern in der ganzen Region konnten sich so in zunehmendem Maße bewaffnen, wogegen in Mazedonien staatlicherseits kaum eingeschritten wurde, da aufgrund der De-facto-Aufteilung des Landes in Zuständigkeitsbereiche durch die Regierung die Polizei in diesen Gebieten ausschließlich albanisch war. Außerdem war durch den lange Zeit geförderten beziehungsweise zumindest geduldeten Schmuggel ein Ausmaß an Polizeikorruption entstanden, dem nun kaum mehr Herr zu werden war. Die KFOR und UNMIK¹⁶⁹ hatten überdies die kosovarische UÇK¹⁷⁰ nach dem Kosovo-Konflikt nur oberflächlich entwaffnet und demobilisiert, die Grenze zwischen Kosovo und Mazedonien war weiterhin Niemandsland, und zwischen Serbien und dem Kosovo bildete die eingerichtete Pufferzone einen Raum, wo ein Zugriff weder von der KFOR noch der jugoslawischen Armee befürchtet werden musste.¹⁷¹ Auf diese Weise konnten bewaffnete Gruppen sich relativ ungehindert bewegen und zunehmend festsetzen. Dabei war nicht immer klar, ob es sich um extreme albanische Nationalisten oder schlicht

¹⁶⁷ United States Institute of Peace (Anmerkung 163), p. 7; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 170f.; International Crisis Group (Anmerkung 137), p. 17; International Crisis Group (Anmerkung 142), pp. 11-13.

¹⁶⁸ Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 159; Ulrich Schneekener: Konfliktprävention und Krisenmanagement der EU. Lehren aus dem Mazedonien-Engagement, in: Hans Arnold/Raimund Krämer (Hrsg.): Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im globalen Spannungsfeld, Bonn 2002, S. 268-289, S. 278.

¹⁶⁹ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

¹⁷⁰ Ushtria Çlirimtare e Kosovës – Befreiungsarmee Kosovo; die UÇK aus Mazedonien benutzt das gleiche Kürzel, die Buchstaben stehen hier für Ushtria Çlirimtare Kombetare – Nationale Befreiungsarmee.

¹⁷¹ Manche Autoren sehen deshalb die Hauptschuld für die Krise 2001 bei UNMIK und KFOR, so z.B. Wolfgang Oeschles: Mazedonien als Opfer internationaler Ignoranz? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 56. Jg., Heft 8/2001, S. 931-941.

Kriminelle handelte, die an einer Destabilisierung der gesamten Region ebenfalls ein großes Interesse hatten.¹⁷²

Aus der ursprünglichen kosovarischen UÇK waren so allmählich zwei Splittergruppen hervorgegangen: die vor allem in der Pufferzone und in Südserbien operierende UÇPMB¹⁷³ und die mazedonische UÇK, von deren Existenz spätestens ab 2000 ausgegangen wird und die sich in den nördlichen Gegenden des Landes festsetzte. Die mazedonische UÇK vereinte dabei ein heterogenes Sammelsurium, neben Kombattanten aus den jugoslawischen Kriegen und dem Kosovo-Konflikt fanden sich schlichte Opportunisten, die ihre Chance witterten, Anhänger einer unklaren panalbanischen Zielsetzung, junge albanische Mazedonier, die in naiver Weise Gewalt angesichts der politischen Stagnation für gerechtfertigt hielten und schließlich bezahlte Kämpfer. Die Finanzierung der UÇK erfolgte vor allem durch die albanische Mafia sowie durch die verzweigte albanische Diaspora in Deutschland, den USA, Kanada, Italien und der Schweiz.¹⁷⁴

In der Folge kam es ab 2000 immer wieder zu Zwischenfällen an der Grenze zwischen dem Kosovo und Mazedonien, so wurden etwa im April vier mazedonische Soldaten entführt und erst nach der Freilassung eines inhaftierten Albaners durch die mazedonische Regierung wieder auf freien Fuß gesetzt. Die Regierung wiegelte bei allen Vorfällen jedoch ab, wie sie auch immer wieder betonte, die Gerüchte über die Bildung bewaffneter Gruppen in Mazedonien seien aus der Luft gegriffen. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich in Mazedonien aber bereits ein gefährliches Eskalationspotenzial aufgebaut, das schließlich zum Ausbruch kam.¹⁷⁵

4.1.3. Eskalation und Beendigung der Kämpfe

Um die Jahreswende 2000/01 kam es zu einer Verquickung mehrerer Ereignisse, die letztlich zum Ausbruch der Kämpfe führten. Die albanischen Extremisten sahen angesichts der allmählichen Verbesserung der Situation der ethnischen Albaner in Mazedonien und der Durchsetzung der gemäßigten Kräfte um Ibrahim Rugova im Kosovo die Unterstützung für ihre maximalistischen Ziele schwinden; der Griff zu den Waffen, so hofften sie, würde aber zu diesem Zeitpunkt von der albanischen Bevölkerung in Mazedonien und im Kosovo noch als legitim angesehen werden. Insofern kam der Kluft zwischen ethnischen Albanern und ethnischen Mazedoniern in Mazedonien eine große Bedeutung für den Ausbruch der Krise zu, da sie von den Rebellen instrumentalisiert werden konnte.¹⁷⁶

¹⁷² Ettore Greco: Conflict Prevention in Macedonia, in: Peter Cross/Guenola Rasamoelina(eds.): Conflict Prevention Policy of the European Union, CPN Yearbook 1998/99, Baden-Baden 1999, pp. 70-88, p. 73; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 159; International Crisis Group (Anmerkung 142), p. 1; International Crisis Group (Anmerkung 136), p. 24; International Crisis Group: Macedonia: The Last Chance for Peace, ICG Balkans Report N° 113, Skopje/Brussels 20 June 2001, pp. 2-6.

¹⁷³ Ushtria Çlirimtare Presheve, Medveja e Bujanovec - Befreiungsarmee Presevo, Medvedja, Bujanovac.

¹⁷⁴ Ackermann (Anmerkung 129), S. 128; International Crisis Group (Anmerkung 172), p. 5; Hensell (Anmerkung 154), S. 15.

¹⁷⁵ International Crisis Group (Anmerkung 137), p. 3.

¹⁷⁶ Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 160.

Auch zwei externe Ereignisse befeuerten den Ausbruch der Krise. Nach der Wiederannäherung zwischen Serbien beziehungsweise Jugoslawien und der NATO wurden die das Kosovo umgebenden Pufferzonen allmählich zurückgegeben; die jugoslawische Armee rückte wieder ein und setzte die dortigen Rebellen unter Druck. Die Kämpfer von der UÇPMB drängten deshalb nach Mazedonien und sorgten im Norden des Landes für Unruhe. Schließlich wirkte als Katalysator für den Ausbruch der Gewalt, dass am 12. Februar 2001 die vertragliche Demarkation der Grenzen zwischen Jugoslawien und Mazedonien beschlossen wurde. Dieser Schritt war auch bei den mazedonischen albanischen Parteien unpopulär, die sich darüber beschwerten, dass weder UNMIK noch die Kosovoalbaner in die Verhandlungen einbezogen worden waren. Für die Albaner in der Grenzregion bedeutete die endgültige Festlegung das Zerschneiden traditionell eng miteinander verbundener Gemeinschaften und vor allem die Unterbindung der jahrhundertealten Schmuggelrouten bei Tanusevci. Zu Beginn des Jahres 2001 kam es daher zur gewaltsamen Eskalation der Krise in Mazedonien.¹⁷⁷

Am 21. Januar wurde eine Polizeistation in Tearce in der Nähe von Tetovo mit Granaten beschossen; die UÇK übernahm dafür erstmals öffentlich die Verantwortung.¹⁷⁸ Die Regierung blieb jedoch zunächst bei ihrer Vogel-Strauss-Taktik und leugnete die Existenz bewaffneter Banden. Erst als eine Gruppe Journalisten von bewaffneten Kämpfern aus dem für „befreit“ erklärten Dorf Tanusevci hinauskomplimentiert worden war, musste die Regierung der Realität ins Auge sehen und versuchte die Rückeroberung; es kam zu mehreren, teilweise stundenlangen Gefechten. Ab Mitte März verschärften sich die Kämpfe und griffen außerdem auf Tetovo über. Diese Eskalation war allem Anschein nach auf das Grenzabkommen mit Jugoslawien zurückzuführen. Die Regierung stellte den Rebellen ein Ultimatum, das diese jedoch ignorierten und stattdessen von der Regierung Verhandlungen forderten; dies schloss die Regierung allerdings aus und startete eine Offensive, die auf relativ wenig Widerstand stieß. Am 29. März erklärte die Regierung die Krise für beendet.

Offenbar nutzte die UÇK freilich die folgenden Wochen lediglich zur Umgruppierung ihrer Kräfte, denn bereits ab dem 28. April kam es zu einer erneuten Eskalation. In einem Hinterhalt wurden acht Angehörige der mazedonischen Sicherheitskräfte getötet, woraufhin es in Bitola, woher einige von ihnen stammten, zu Ausschreitungen gegen albanisches Eigentum kam. Die Rebellen besetzten daraufhin mehrere Dörfer nördlich von Kumanovo und erklärten sie für „befreit“; die Regierung reagierte ihrerseits mit dem Beschuss aller dieser Dörfer. Premier Georgievski erwog sogar, den Kriegszustand auszurufen, konnte aber

¹⁷⁷ Emil Mintchev: Euroatlantische Partnerschaft auf dem Balkan, in: Angelika Volle/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Beiträge und Dokumente aus Internationale Politik, Bielefeld 2002, S. 75-80; Erstabdruck: Internationale Politik, Heft 6/2001, S. 39-44, S. 78; International Crisis Group (Anmerkung 172), p. 3; International Crisis Group (Anmerkung 142), p. 5; Pettifer (Anmerkung 139), p. 11.

¹⁷⁸ Die folgende Übersicht über die Kampfhandlungen folgt im wesentlichen Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 171-185; sowie Franz-Lothar Altmann: Zur aktuellen Lage in Makedonien. Chronik, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make102.htm>, Stand: 06.09.2004.

durch internationale Bemühungen davon abgebracht werden. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich bereits gezeigt, dass die schlecht ausgebildete und ausgerüstete mazedonische Armee allem Anschein nach nicht in der Lage war, die UÇK ohne zahlreiche zivile Opfer zu besiegen.

Eine weitere Verschärfung der Sicherheitslage brachten die Ereignisse im Juni. Fünf mazedonische Soldaten waren getötet worden. Wiederum stammten einige von ihnen aus Bitola, wo es am Tag darauf erneut zu Ausschreitungen und Aufruhr kam, bei dem offensichtlich die Polizei nicht eingriff, um die Albaner und ihr Eigentum zu schützen. Abermals spielte Georgievski mit dem Gedanken, den Kriegszustand ausrufen zu lassen. Drei Tage später besetzte die UÇK das Dorf Aračinovo nahe Skopje und vertrieb 800 ethnische Mazedonier. Dies kam für die mazedonische Seite wie ein Schock, denn plötzlich waren die Kämpfe gefährlich nahe an die Hauptstadt herangerückt. Das Bedrohungsszenario verschärfte sich noch, als die UÇK drohte, Ziele in Skopje zu beschießen. Die Balance hatte sich zugunsten der UÇK verschoben. Die Regierung erklärte daraufhin eine Waffenruhe, der sich die UÇK anschloss. Sowohl mazedonische wie auch albanische Parteien forderten die NATO auf, zur Stabilisierung des Landes Truppen zu entsenden. Die Verhandlungen im Rahmen der bereits seit April unter der Ägide von Präsident Trajkovski stattfindenden Allparteiengespräche über einen politischen Kompromiss scheiterten allerdings einige Tage später an den maximalistischen Forderungen der albanischen Seite, obwohl sich die mazedonischen Parteien nachgiebiger gezeigt hatten. Auch vehemente internationale Bemühungen konnten daraufhin die Regierung nicht davon abhalten, am 22. Juni eine Großoffensive gegen Aračinovo zu starten, in deren Folge die UÇK schließlich die weiße Fahne hisste. Auf starken internationalen Druck hin stimmte die Regierung dann aber dem von der NATO beaufsichtigen Abzug der UÇK-Kämpfer aus Aračinovo in Dörfer im Norden Mazedoniens zu, welche von den Rebellen gehalten wurden. Die Antwort darauf waren heftige Proteste von über 10 000 ethnischen Mazedoniern vor dem Parlament in Skopje. In den folgenden Tagen intensivierten sich die Kämpfe wieder: Die Regierung startete eine weitere Großoffensive, diesmal auf Nikoštak, wohin viele der Kämpfer gezogen waren; die Rebellen ihrerseits eroberten ebenfalls weitere Dörfer. Massive Anstrengungen der internationalen Akteure und erheblicher Druck waren erforderlich, bis schließlich am 5. Juli zwischen der Regierung und dem politischen Sprecher der UÇK, Ali Ahmeti, ein Waffenstillstand geschlossen werden konnte.

An den Waffenstillstand schlossen sich wochenlange, zermürende Verhandlungen unter der Beteiligung der internationalen Vermittler von EU und USA an, die immer wieder von gewaltsamen Auseinandersetzungen zurückgeworfen wurden, jedoch am 8. August endlich zu einer Einigung führten. Der Kompromiss bestand in dem „Rahmenabkommen von Ohrid“¹⁷⁹, das von den internationalen Akteuren maßgeblich mitgestaltet worden war. Ehe

¹⁷⁹ Siehe O.

dieses jedoch unterzeichnet werden konnte, kamen bei einem Anschlag, für den eine bereits in der Vergangenheit verschiedentlich aufgetauchte Gruppe namens AKSh¹⁸⁰ die Verantwortung übernahm, 18 mazedonische Soldaten ums Leben. Trotz des Drängens der internationalen Akteure kündigte die mazedonische Regierung eine erneute Offensive an und griff am 11. und 12. August Tetovo und Radusa an. Am 13. August konnte das Abkommen endlich unterschrieben werden. Auch die UÇK, wiewohl nicht an den Verhandlungen beteiligt, signalisierte ihre Zustimmung. Die NATO begann daraufhin, wie in dem Abkommen vorgesehen, mit der Entwaffnung der UÇK, die sich am 27. September schließlich für aufgelöst erklärte.¹⁸¹

Die UÇK hatte während der Krise öffentlich die gleichen Forderungen proklamiert, die auch die albanischen Parteien seit Jahren erhoben. Sie hatte ihre Ziele damit offensichtlich so gewählt, dass sie die Unterstützung der albanischen Bevölkerung finden würden, wenngleich vermutlich kaum jemand daran glaubte, dass die UÇK ausschließlich von diesen Motiven bewegt wurde. Letztlich scheint das unerklärte Ziel der UÇK wohl die Teilung oder Föderation des Landes entlang ethnischer Grenzen, nicht unbedingt jedoch der Anschluss an das Kosovo gewesen zu sein. Fragwürdig ist auch die Behauptung der mazedonischen Regierung, die UÇK sei komplett aus dem Kosovo auf mazedonisches Gebiet eingedrungen; vielmehr muss wohl zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen der UÇK unterschieden werden. Während sich die Masse der Kämpfer¹⁸² tatsächlich aus der albanischen Bevölkerung Mazedoniens rekrutiert zu haben scheint, agierte die Führungsebene international oder hatte zumindest gute Kontakte ins Ausland und in die Diaspora, wie beispielsweise Ali Ahmeti in das Kosovo. Als sicher kann auch gelten, dass aus dem Kosovo Teile der Ausstattung mit Waffen und logistischer Ausrüstung stammten; außerdem diente das Kosovo als Rückzugsgebiet. Allerdings deutete sich im August an, dass neben der UÇK zumindest noch eine weitere militante Gruppierung, die AKSh, in Mazedonien operierte, was die Vermutung der intensiveren Verbindungen zum Kosovo stützen würde. Trotz der Ankündigung der UÇK war auch zu bezweifeln, dass sie ihre Aktivitäten tatsächlich gänzlich eingestellt hatte; allein die Bereitwilligkeit, mit der die Waffen an die NATO-Truppen abgeliefert worden waren, ließ darauf schließen, dass die UÇK erhebliche Bestände zurückbehalten hatte. Auch berichtete die KFOR nach wie vor von Bewegungen über die Grenze in beiden Richtungen, was die Behauptung der Selbstauflösung der UÇK ebenfalls unterhöhlte.¹⁸³

¹⁸⁰ Armata Kombetare Shqiptare – Albanische Nationale Armee.

¹⁸¹ Ulf Brunnbauer: Doch ein historischer Kompromiß? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien, in: Südosteuropa, 50. Jg., Heft 7-9/2001, 347-367, S. 348f.; International Crisis Group: Macedonia: War on Hold, Balkans Briefing, Skopje/Brussels, 15 August 2001, pp. 1-3.

¹⁸² Es finden sich keine übereinstimmenden Angaben darüber, über wie viel Mann die UÇK tatsächlich verfügte; die häufigsten Angaben bewegen sich zwischen 1000 und 4000 Mann.

¹⁸³ Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 172f.; Hensell (Anmerkung 154), S. 14; International Crisis Group (Anmerkung 172), pp. 3-6; International Crisis Group (Anmerkung 181), p. 3; International Crisis Group (Anmerkung 164), p. 11.

Die mazedonische Bevölkerung wollte allem Anschein nach in ihrer überwältigenden Mehrheit keinen Krieg. Die ethnischen Albaner solidarisierten sich zwar zum Teil mit der UÇK, jedoch bezog sich dies eher auf die von ihr erklärten Ziele denn auf die gewählten Methoden. Die ethnischen Mazedonier hingegen glaubten mit einer gewissen Bereitwilligkeit die Erklärung der Regierung, der Aufstand sei ausschließlich aus dem Kosovo nach Mazedonien getragen worden; den Kosovoalbanern wurde daher Undankbarkeit vorgeworfen, da etliche von ihnen während des Kosovo-Konflikts in Mazedonien Aufnahme gefunden hatten. Aber auch die Stimmung der ethnischen Mazedonier gegenüber der internationalen Gemeinschaft, besonders der NATO, verschlechterte sich. Zu dem wachsenden Groll angesichts der nicht erfüllten Kompensationsversprechen hinsichtlich der massiven Belastungen Mazedoniens während des Kosovo-Konflikts gesellte sich nun wachsende Empörung darüber, dass die mächtigste Militärallianz der Welt nicht in der Lage gewesen sein sollte, die kosovarische UÇK effektiv zu entwaffnen und die Grenze zwischen Kosovo und Mazedonien rechtzeitig abzuriegeln. Diese antiwestlichen Tendenzen verstärkten sich im Laufe der Krise, als die internationale Gemeinschaft immer wieder massiven Druck auf die mazedonische Regierung ausgeübt hatte, und wurde von Medien und Politikern nach Kräften angeheizt. Die Ausschreitungen in Bitola zeigten, dass angesichts der täglich wachsenden Frustration durchaus die Möglichkeit einer Eskalation zum Bürgerkrieg bestanden hatte.¹⁸⁴

Die Reaktion der mazedonischen Politiker war in vielen Momenten der Krise sehr problematisch. Zwar distanzierten sich beide großen albanischen Parteien von den bewaffneten Rebellen. Der Ausbruch der Gewalt zeigte allerdings auch, dass weder DPA noch PDP irgendeinen Einfluss auf die Kämpfer hatten. Politiker beider Volksgruppen versuchten bis auf wenige Ausnahmen kaum, auf ihre jeweiligen nationalen Lager mäßigend einzuwirken. Ganz generell legte sich die Regierung unnötig schnell auf die militärische Option fest, sodass ihr andere Wege bald verschlossen waren; die Regierung zeigte dabei eine besorgniserregende Bereitschaft, Gewalt anzuwenden. Irritierend war auch die offensichtliche Geneigtheit Georgievskis, den Kriegszustand ausrufen zu lassen, was sehr wahrscheinlich zu einer völligen Eskalation der Gewalt und dem Bruch der Koalition geführt hätte. So kamen im Laufe der Zeit vermehrt Zweifel auf, ob Premierminister Georgievski überhaupt an einer friedlichen Lösung des Konflikts interessiert sei. Die gemeinsame Basis der Regierung nach Beendigung der Krise war daher mehr als schmal; die albanischen Parteien hatten sehr wohl registriert, dass nicht ihre jahrelangen Forderungen, sondern erst der Gewaltausbruch die mazedonischen Parteien zu weitergehenden Zugeständnissen

¹⁸⁴ International Crisis Group (Anmerkung 164), p. 6; International Crisis Group (Anmerkung 142), pp. 9-12; International Crisis Group (Anmerkung 172), pp. 4, 20; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 186; Ackermann (Anmerkung 129), S. 141.

bewogen hatte. Die Gefahr einer fatalen ex-post-Legitimation der Gewalt war daher durchaus gegeben.¹⁸⁵

Die Krise von 2001 hat Mazedonien in vielerlei Hinsicht zurückgeworfen. Der Konflikt hatte 400 Menschenleben gekostet; zeitweilig waren über 100 000 Menschen auf der Flucht. Die Rückkehr vor allem der ethnischen Mazedonier schritt nur langsam voran, immer noch herrschte Furcht vor erneuten Übergriffen, etliche Häuser waren zerstört worden. Das Bruttoinlandsprodukt, für das ursprünglich ein Wachstum erwartet worden war, war im Jahr 2001 um 4,5% zurückgegangen. Die interethnischen Beziehungen und die Bereitschaft, miteinander zu leben, waren auf einem nie da gewesenen Tiefstand angelangt. Der seit der Unabhängigkeit herbeigesehnte Beitritt zu NATO und EU war wieder in weite Ferne gerückt. Auch die Sicherheitslage blieb nach wie vor prekär. Die UÇK schien immer noch über ausreichend Waffen und Anhänger zu verfügen, um den Staat erneut herauszufordern. Die mazedonischen Sicherheitskräfte hatten über weite Gebiete des Landes die Kontrolle verloren; die Rückkehr in die von der UÇK gehaltenen Dörfer war ungewiss. Mittlerweile musste auch von der Bildung paramilitärischer Gruppen unter den ethnischen Mazedoniern ausgegangen werden; Schätzungen sprechen von bis zu 3000 bewaffneten Polizeireservisten, die als radikale Anhänger der VMRO-DPMNE galten, und die zu entwaffnen das Innenministerium keine Anstalten machte. Nach wie vor erhöhte der unsichere Status des gärenden Kosovo die Toleranz der Albaner gegenüber der Anwendung von Gewalt.¹⁸⁶

4.1.4. Zusammenfassung

Bei der Analyse der Situation in Mazedonien in den Jahren nach der Unabhängigkeit lässt sich trotz der scheinbaren Stabilität ein Problemkomplex von *root causes* erkennen, der vor allem aus drei Faktoren besteht. Im Vordergrund steht dabei natürlich die soziale Trennlinie, an der sich die Gewalt letztlich entzündete, die interethnische Problematik. Diese artikulierte sich in einer tiefen, von Misstrauen geprägten gesellschaftlichen Kluft zwischen ethnischen Albanern und ethnischen Mazedoniern, wobei die albanische Minderheit sich systematisch unterdrückt fühlte und die mazedonische Mehrheit die Zerstörung ihres Staates durch Sezession fürchtete. Diese soziale Separierung führte zu einer ethnisierten politischen Szene, deren Vertreter über die Jahre nicht in der Lage waren, die drängenden Minderheitenfragen zu lösen.

Zusätzlich zu dieser Konfliktlinie spielten vor allem zwei, damit interdependent verknüpfte Faktoren eine wesentliche Rolle für die Ermöglichung der späteren Eskalation: die außenpolitisch angespannte Situation Mazedoniens in den Jahren nach der Unabhängigkeit,

¹⁸⁵ Ackermann (Anmerkung 129), S. 134-137; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 173, 187; International Crisis Group (Anmerkung 142), p. 7; International Crisis Group (Anmerkung 172), p. 14.

¹⁸⁶ Oschlies (Anmerkung 171), S. 931; Brunnbauer (Anmerkung 181), S. 346f., 364; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 161; International Crisis Group (Anmerkung 164), pp. 1, 5; International Crisis Group (Anmerkung 142), p. 9.

welche die Aufmerksamkeit interner wie externer Akteure von den internen Spannungen ablenkte und eine gewisse Rechtfertigung für die mangelnde Befassung mit inneren Strukturproblemen lieferte, sowie ein zunehmender Legitimitätsverlust der politischen Klasse, der sich aus der extensiv betriebenen Ämterpatronage und einer Verwicklung der Politik in kriminelle Machenschaften sowie gehäuft auftretenden Unregelmäßigkeiten bei Wahlen ergab. Hinzu kam, dass die internationale Gemeinschaft ihr umfangreiches Engagement in Mazedonien zunächst auf externe Gefahrenszenarien konzentrierte und erst allmählich realisierte, dass die primäre Bedrohung für den jungen Staat nicht von außen, sondern von innen herrührte.

Die existierenden Spannungen erfuhren seit 1998/99 eine zusätzliche Verschärfung. Wichtigster beschleunigender Faktor war der Kosovo-Konflikt, der Mazedonien durch die Aufnahme von Hunderttausenden von Flüchtlingen und die NATO-Präsenz wirtschaftlich nahezu ruinierte. Außerdem bewirkte er durch die unterschiedliche Wahrnehmung des Konflikts und der Flüchtlingsproblematik eine deutliche Zuspitzung der interethnischen Beziehungen. Hinzu kam eine Verschlechterung des politischen Klimas, die auf die Enttäuschung der Albaner über die nach wie vor ungelöste Statusfrage, den rapiden Legitimitätsverlust der politischen Klasse über die ethnischen Grenzen hinweg sowie einen Rückschritt hinsichtlich der politischen Kultur und der Qualität der Medien des Landes zurückzuführen ist. Schließlich gab auch die Sicherheitslage Anlass zur Sorge, da die Proliferation und der Schmuggel von Waffen, der seit dem Zusammenbruch Albaniens bereits bedrohlich gewesen war, nach dem Kosovo-Konflikt noch gefährlichere Dimensionen annahm und sich die Hinweise auf die Existenz bewaffneter Banden in Südserbien und Nordmazedonien verdichteten.

Der endgültige Auslöser für den Ausbruch der Gewalt scheint dann in einer Kombination aus der zunehmenden politischen Isolierung der Extremisten, der Rückkehr der jugoslawischen Armee in die Pufferzone zum Kosovo und dem Grenzabkommen zwischen Mazedonien und Jugoslawien gelegen zu haben. Zwischen Januar und August 2001 kam es in Mazedonien zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der albanischen Rebellenorganisation UÇK und den mazedonischen Sicherheitskräften. Die weitere Eskalation zum Bürgerkrieg konnte glücklicherweise jedoch verhindert und die Kämpfe relativ rasch beendet werden. Nichtsdestoweniger waren die Folgen für das Land gravierend. Die Auseinandersetzung forderte etliche Todesopfer, machte Tausende Menschen zu Vertriebenen oder Flüchtlingen, führte zur Zerstörung zahlreicher Häuser und fügte der Wirtschaft des Landes schwerste Schäden zu. Die interethnischen Beziehungen waren nach der Eskalation schlechter als jemals zuvor, gegenseitiges Misstrauen beherrschte die Stimmung. Auch kamen in steigendem Maße Zweifel auf, ob das Interesse an einer friedlichen Lösung bei allen Beteiligten, vor allem bei Premier Georgievski, tatsächlich vorhanden war. Die problematische Entwicklung der öffentlichen Meinung sowie der Positionen mancher Politiker

stellte den Erfolg des Ratifizierungs- und Implementierungsprozesses des Rahmenabkommens von Ohrid infrage.

Nach wie vor konnte auch von einer endgültigen Entspannung der Sicherheitslage keine Rede sein. Die Auflösung und Entwaffnung der UÇK durfte angezweifelt werden; außerdem gab es Hinweise auf Aktivitäten anderer extremistischer albanischer Gruppen. Auf mazedonischer Seite hatte es eine bedenkliche Bewaffnung als radikal geltender Polizeireservisten gegeben, und Berichte über die Bildung paramilitärischer Verbände kursierten. Daneben stellte der ungelöste Status des Kosovo ein erhebliches Bedrohungspotenzial für Mazedonien dar.

4.2. Das Engagement der EU

Die EU ist nach Ausbruch der Krise schnell und intensiv in Mazedonien tätig geworden und hat ihre Aktivitäten seitdem auf einem hohen Niveau aufrecht erhalten. Ein großer Teil ihres Instrumentariums für *peace-building*, *conflict prevention*, aber auch *conflict management* und *conflict resolution* kam dabei zum Einsatz. Im Sinne der zentralen Fragestellung der Arbeit ist deswegen nun zu untersuchen, wie genau das Engagement in Mazedonien konzipiert worden ist: Welche Schwerpunkte setzte die EU für ihr Engagement? Welche Maßnahmen sind ergriffen worden? Und nicht zuletzt: Welche Reaktionen haben sie in Mazedonien hervorgerufen, und wie hat die Lage in Mazedonien sich seit der Krise entwickelt?

Bei der Untersuchung der Maßnahmen besteht ein prinzipieller Unterschied zwischen der Phase bewaffneter Auseinandersetzungen, sinngemäß einer wenig intensiven dritten Phase des Konfliktzyklus, die in erster Linie die Verhütung weiterer Eskalation sowie die Beendigung der Kampfhandlungen erforderte, sowie den Maßnahmen in der post-konfliktiven Phase, also Phase vier, nach Abschluss des Rahmenabkommens von Ohrid, in der neben der Prävention eines erneuten Griffes zu den Waffen in verstärktem Maße strukturelle Instrumente zur Milderung der *root causes* nötig waren. Der erste Abschnitt widmet sich daher dem Engagement der EU und anderer Akteure zur unmittelbaren Verhinderung der Eskalation zum vollen Bürgerkrieg und zur Beilegung der Feindseligkeiten, während in den folgenden Abschnitten jeweils für verschiedene Problemkomplexe der Situation in Mazedonien seit Ende der bewaffneten Auseinandersetzung die prozessorientierten und strukturellen Maßnahmen analysiert werden. Diese Bereiche, das politische System, die Sicherheit sowie die wirtschaftliche Entwicklung, nach denen im Folgenden gegliedert wird, erfüllen eine zweifache Funktion: Zum einen spiegeln sie die im Länderstrategiepapier der EU für Mazedonien niedergelegten Prioritäten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung und Justiz und Innerem wider;¹⁸⁷ zum anderen enthalten sie die in der Analyse der Konfliktursachen in Mazedonien

¹⁸⁷ Der Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen wird, soweit relevant, in 0 behandelt.

identifizierten wichtigsten Faktoren, sodass untersucht werden kann, wie sich die Lage Mazedoniens in diesen Bereichen entwickelt.

Bei der Einteilung der Maßnahmen und auch der Zuordnung mancher Probleme in Mazedonien waren wegen dieser doppelten Funktion gewisse Ungenauigkeiten nicht zu vermeiden, da bereits die Konzeptionalisierung der EU teilweise nicht stringent ist; so wird beispielsweise die Justizreform, ein integraler Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit, nicht unter dem Bereich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern unter Justiz und Inneres gefasst.

¹⁸⁸ Dennoch wurde versucht, sowohl der Schwerpunktsetzung durch die EU wie auch der sinnvollen Gliederung der Problemkomplexe in Mazedonien Rechnung zu tragen.

4.2.1. Verhinderung des Bürgerkriegs

Als die Krise in Mazedonien Anfang des Jahres 2001 gewaltsam eskalierte, stand im Vordergrund jeglichen externen Engagements das Bemühen, die weitere Eskalation der Gewalt zu verhindern und zu einem möglichst schnellen Ende der Kämpfe beizutragen, es ging folglich hauptsächlich um *conflict management* und *conflict resolution*, und in dem Sinne, dass die Auseinandersetzung nicht gänzlich eskaliert war, auch um *conflict prevention*. Die EU reagierte in dieser Situation sehr rasch. Sofort entwickelte sich eine intensive diplomatische Aktivität zwischen Brüssel und Skopje. Sowohl der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, wie auch der EU-Sondergesandte für den Stabilitätspakt, Bodo Hombach, der Kommissar für Außenbeziehungen, Chris Patten, der Vorsitz und die Troika waren häufig in Skopje zugegen; auch reisten mazedonische Politiker verschiedentlich nach Brüssel. Die EU kommunizierte dabei eine zweifache Botschaft: Einerseits wurde die Gewalt verurteilt und das Vorgehen der Regierung dagegen unterstützt, andererseits rief die EU zu einem zurückhaltenden Vorgehen auf und forderte einen politischen Dialog.¹⁸⁹ Auch in der Resolution 1345 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen wurde das Vorgehen der UÇK abgelehnt.¹⁹⁰

Die EU hatte mit der NATO in dieser Zeit ein intensiveres Arbeitsverhältnis als jemals zuvor entwickelt, und Javier Solana bildete zusammen mit George Robertson, dem Generalsekretär der NATO, ein effizientes Team von *trouble shooters*, als die sie immer wieder mäßigenden Einfluss auf die Krise entfalten konnten, etwa indem sie verhinderten, dass Premier Georgievski den Kriegszustand ausrufen ließ. Beide Akteure waren darüber hinaus maßgeblich an dem Zustandekommen der „Regierung nationaler Einheit“ aus allen relevanten Parteien, also VMRO-DPMNE, SDSM, DPA und PPD, beteiligt. Diese große Koalition war von EU und NATO angestrebt worden, um die politischen Kosten eines möglichen Kompromisses möglichst zu verteilen und die Wahrscheinlichkeit oppositioneller

¹⁸⁸ Die Einteilung variiert überdies auch in den Dokumenten der EU, in den jährlichen Berichten des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beispielsweise wird anders gegliedert.

¹⁸⁹ Schneckener (Anmerkung 168), S. 280-285; Schneckener (Anmerkung 60), S. 47f.

¹⁹⁰ Resolution 1345 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu Mazedonien vom 21. März 2001.

Agitation gegen Zugeständnisse auf beiden Seiten zu verringern. Daneben fanden bei Präsident Trajkovski ebenfalls auf Vermittlung der EU und der NATO hin Allparteiengespräche zur Erarbeitung einer politischen Lösung statt. Die EU konnte außerdem das eben unterzeichnete Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen als Gesprächsplattform mit der mazedonischen Regierung nutzen.¹⁹¹ Die Union entwickelte sich so durch ihr schnelles und facettenreiches Eingreifen in die Krise zum dominanten internationalen Akteur in Mazedonien.

Darüber hinaus drängte die EU die KFOR, die Grenzen zwischen Kosovo und Mazedonien stärker zu überwachen, was diese schließlich auch tat, und übte erfolgreich Druck auf kosovarische Politiker aus, sich von der Gewalt in Mazedonien zu distanzieren. Dennoch wurden die vornehmlich von der NATO vermittelten Waffenstillstände in Mazedonien wiederholt gebrochen, und die Gespräche zur Erarbeitung einer politischen Lösung kamen immer wieder ins Stocken. Überdies kam es wegen gelegentlicher amerikanischer Alleingänge zu Irritationen mit den USA, da die Effektivität von Aktionen anderer Akteure dadurch gemindert wurde. Daraufhin verstärkte die EU im Juni ihre Anstrengungen: Solana, der dauernd in Skopje durch einen Diplomaten des Politischen Stabes vertreten war, holte Teams der EUMM nach Mazedonien, François Léotard wurde Ende Juni zum Sonderbeauftragten der EU für Mazedonien ernannt,¹⁹² und ECHO und EuropeAid begannen, Projekte zum Wiederaufbau und zur Humanitären Hilfe zu entwerfen. Die NATO wurde von der Regierung gebeten, bei der Entwaffnung der Rebellen zu helfen, wozu sie sich unter bestimmten Bedingungen, einem politischen Kompromiss, einem effektiven Waffenstillstand und einer freiwilligen Abgabe der Waffen durch die UÇK, auch bereit erklärte.¹⁹³

Die USA hatten mit James Pardew ebenfalls einen Sonderbeauftragten ernannt, sodass die internationalen Akteure in Verbindung mit Max van der Stoep von der OSZE ihre Anstrengungen nun bündeln und ihren Einfluss verstärken konnten. Dabei waren die Vermittler mittlerweile dazu übergegangen, die Gespräche nicht nur zu ermöglichen und zu erleichtern, sondern auch konkrete eigene Vorschläge zu unterbreiten. Dennoch musste wiederholt enormer Druck ausgeübt werden, um eine Eskalation zu verhindern und die Verhandlungen voranzutreiben. Nach der Offensive der Regierung auf Aračinovo, welche die EU scharf verurteilte, wurde sogar das Aussetzen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erwogen.¹⁹⁴

Aufgrund der überwältigenden Favorisierung der Amerikaner durch die albanische Seite ergab sich zwischen Parteien und Vermittlern eine auch später typische Zuordnung: Bei den

¹⁹¹ Schneckener (Anmerkung 168), S. 280-285; Schneckener (Anmerkung 60), S. 47f.

¹⁹² Die EU verlängerte dieses Mandat mehrfach. Nachfolger von Léotard waren ab Oktober 2001 Alain Le Roy, ab September 2002 Alexis Brouhns, ab Januar 2004 Søren Jessen-Petersen. Seit Juli 2004 ist Michael Sahlin Sonderbeauftragter der EU in Mazedonien.

¹⁹³ Schneckener (Anmerkung 168), S. 280-285; Schneckener (Anmerkung 60), S. 47f.

¹⁹⁴ Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 183f.; Christian Paes/Peter Schlotter: EU in heikler Mission: Mazedonien zwischen Krieg und europäischer Zukunft, in: Friedensgutachten 2002, Münster 2002, S. 234-244, S. 240.

Allparteiengesprächen für einen politischen Kompromiss, bei denen die Anwesenheit der beiden Sonderbeauftragten beständig notwendig war, wurde es schnell zur Aufgabe Léotards, die Mazedonier zu überzeugen, und Pardews, die Albaner zu Kompromissen zu bewegen. Die Bedeutung der EU-Rolle ging also in dieser Phase eher wieder zurück, was allerdings auch daran lag, dass die von ihr entsandten Diplomaten im Gegensatz zu den amerikanischen über nur geringe Balkanerfahrung verfügten.

Léotard und Pardew erreichten in wochenlangen, zermürenden Verhandlungen schließlich die Einigung auf das Rahmenabkommen von Ohrid, wobei in der Schlussphase der Druck noch durch die Anwesenheit von Solana und Robertson verstärkt wurde. Wieder vergingen einige Tage erneuter Kämpfe und internationaler Anstrengungen, bis das Abkommen schließlich unterzeichnet war.¹⁹⁵

Das Rahmenabkommen von Ohrid bündelt verschiedene Verfassungs- und Gesetzesänderungen mit Modalitäten zur endgültigen Beilegung der Feinseligkeiten und der Entwaffnung der UÇK durch die NATO¹⁹⁶ sowie der Perspektive weitergehender Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft. Die enthaltenen Änderungen der Verfassung und Gesetzgebung spiegeln dabei das Bemühen Léotards wider, die Verfassung eher zu entethnisieren, als den Forderungen der Albaner nach einem binationalen Staat nachzugeben. So sollte die Verfassung von nun an staatsbürgerlichen Charakter haben, also sich nicht mehr auf eine bestimmte Nation – „das mazedonische Volk“ – gründen. Für die Präambel und andere Artikel wurden daher neue Formulierungen festgelegt, ebenso sollten alle in Mazedonien vertretenen Religionsgemeinschaften die gleiche Stellung einnehmen. Hinsichtlich der offiziellen Sprache wurde in Ohrid beschlossen, dass mazedonisch offizielle Sprache bleiben sollte, aber jede Sprache, die von mindestens 20% der Bevölkerung gesprochen wird, auch Amtssprache würde, sodass in dieser Sprache persönliche Dokumente ausgestellt werden könnten und mit den Behörden kommuniziert werden könnte. Für die Sprachen, die nach dieser Logik Amtssprachen sind, sollte der Staat Hochschulbildung zur Verfügung stellen, darüber hinaus sollte an staatlichen Universitäten solange positive Diskriminierung betrieben werden, bis die Angehörigen der Minderheiten mit der ethnischen Struktur des Landes entsprechenden Anteilen vertreten wären. Gesetzlich noch zu regeln sein sollte die Verwendung der weiteren Amtssprachen in Parlament und Republikorganen. De facto trifft natürlich nur das Albanische die Bedingung von 20%, die neutrale Formulierung betont jedoch das Bemühen, alle ethnischen Bezüge aus der Verfassung herauszuhalten. Allerdings hat diese auch an anderen Stellen des Abkommens entscheidende Marke von 20% eine Implikation: Um offiziell zu entscheiden, ob sie erreicht ist, ist eine allgemein akzeptierte Volkszählung unerlässlich. Die Abhaltung einer Volkszählung später im Jahr 2001 war deshalb Bestandteil der Bestimmungen von Ohrid.

¹⁹⁵ Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 183f.; International Crisis Group: Moving Macedonia towards self-sufficiency: a new security approach for NATO and EU, Skopje/Brussels, 15 November 2002, p. 9.

¹⁹⁶ Siehe 0.

Im Sinne der Dezentralisierung und Stärkung der lokalen Selbstverwaltung, die einen zentralen Punkt des Abkommens ausmachen, dürfen die Gemeinden neben den mazedonischen Symbolen auch diejenigen einer lokalen Mehrheit verwenden, außerdem ist in den Gemeinden jeweils jede Sprache, die dort von mindestens 20% Prozent gesprochen wird – mag sie also auch auf Landesebene irrelevant sein – offizielle Sprache für Kommunikation mit den lokalen Behörden, der Polizei, Gerichten u.ä. Bei der Auswahl des lokalen Polizeichefs wird den Gemeinden hinsichtlich der Befugnisse des Innenministeriums eine gewisse Mitsprache eingeräumt. Die Bestimmungen zur Dezentralisierung sollen in Gesetzesform verabschiedet werden, wofür neben einem prinzipiellen Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung weitere Gesetze über die Finanzierung der Kommunen, die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen sowie die Neuregelung der Gemeindegrenzen notwendig sind, da die im Moment bestehenden 123 Gemeinden zu kleine Einheiten bilden, um den erweiterten Befugnissen gerecht zu werden. Dieser Neuzuschnitt der Gemeinden, der wiederum die Volkszählung voraussetzt, ist angesichts der Möglichkeit, dadurch die ethnische Zusammensetzung der Gemeinden zu beeinflussen, natürlich von einiger politischer Bedeutung.

Auf gesamtstaatlicher Ebene soll die Repräsentation der Minderheiten in den Organen des Staates auf ein entsprechendes Maß gebracht werden, was natürlich besonders beim Sicherheitsapparat brisant ist. Für die Abstimmungen im Parlament wurden Mechanismen geschaffen, welche die Überstimmung der Minderheit verhindern sollen, allerdings wurden diese auf minderheitenrelevante Themen beschränkt. Für Streitigkeiten über diese Belange soll ein Ausschuss für intergemeinschaftliche Beziehungen eingerichtet werden.

Zur definitiven Beendigung der Feinseligkeiten wurde die NATO eingeladen, die Entwaffnung und Demobilisierung der UÇK vorzunehmen. Außerdem sollte ein Gesetz Amnestie für alle diejenigen UÇK-Kämpfer gewähren, die sich keiner Kriegsverbrechen schuldig gemacht haben. Für die Bewältigung der außerordentlichen Herausforderungen, die sich aus dem Abkommen ergaben, und die neben einer Fülle von Verfassungs- und Gesetzesänderungen auch erhebliche Kosten implizierten, wurde die internationale Gemeinschaft in dem Abkommen aufgefordert, Mazedonien durch Überwachung, Beratung und Finanzhilfen zu unterstützen, wofür eine Geberkonferenz baldmöglichst einberufen werden sollte. Der EU wurde die Koordinierung der internationalen Unterstützung im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses übertragen. Die schrittweise Ratifizierung des Abkommens sollte an Fortschritte bei der Entwaffnung der UÇK geknüpft sein.¹⁹⁷

Das Abkommen bedeutete in dieser Form eine gewaltige Verbesserung der Situation der Albaner in Mazedonien, ohne sie jedoch, ihrer alten Forderung entsprechend, zur

¹⁹⁷ Rahmenabkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Euro-Atlantischen Gemeinschaft, verabschiedet am 13. August 2001 in Ohrid (Mazedonien – Auszüge), in: Angelika Volle/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Beiträge und Dokumente aus Internationale Politik, Bielefeld 2002, S. 164-175; Brunnbauer (Anmerkung 181), S. 349-354; Peter Schlotter: Gewaltprävention durch Demokratisierung? Mazedonien zwischen Krieg und Frieden, HSKF-Standpunkte Nr. 2/2002, S. 3-5.

konstituierenden Nation des Staates zu erheben. Damit bedeutete es letztlich die Einigung auf ein reziprokes Zugeständnis: Die ethnischen Mazedonier erkennen die legitimen Rechte der albanischen Minderheit an und verzichten auf gewisse Privilegien, während die ethnischen Albaner die Autorität und Integrität des mazedonischen Staates respektieren. Dieses Prinzip, von Léotard als „Pädagogik“ gegenüber beiden Volksgruppen bezeichnet, beantwortet auch eine nicht ganz unberechtigte Frage: Wie eigentlich sollte ein Abkommen mit den albanischen Parteien, die ja an den Kampfhandlungen überhaupt nicht beteiligt waren, die kämpferische Auseinandersetzung mit der zu den Verhandlungen nicht zugelassenen UÇK beenden? Die Lösung liegt folglich darin, dass durch ein weitgehendes Entgegenkommen gegenüber traditionellen albanischen Forderungen der Rechtfertigung von Gewalt jeglicher Boden entzogen wurde und somit auch die UÇK, die sich ja gerade jene Forderungen auf die Fahne geschrieben hatte, indirekt eben doch in die Pflicht genommen werden konnte. Für die internationale Gemeinschaft allerdings bedeutete das Abkommen eine erhebliche Verantwortung für die Zukunft Mazedoniens, nicht nur, da sie die Verpflichtungen aus dem Vertrag von Ohrid übernommen hatte, sondern auch, weil eben dieser Vertrag nur mit massivem Druck von Seiten der internationalen Akteure hatte durchgesetzt werden können, ja, er gewissermaßen oktroyiert worden war.¹⁹⁸

Die Rolle der internationalen Akteure im allgemeinen und der EU im speziellen war für die Verhinderung einer Eskalation der Situation in Mazedonien zum Bürgerkrieg und für die Beendigung der Kämpfe von herausragender Bedeutung. Die EU sah sich mit der Krise konfrontiert, noch bevor ihr neues Instrumentarium von GASP und ESVP vollends einsatzfähig war, und es gelang ihr dennoch, ein breites Repertoire von Instrumenten zur Beruhigung der Krise einzusetzen. Auch wurde mehrfach erfolgreich die Verbindung zwischen den Maßnahmen vor allem Javier Solanas auf dem Bereich *conflict prevention*, *conflict management* und *resolution* und der längerfristigen Perspektive des *peace-building* im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses hergestellt.¹⁹⁹ Damit war die EU in der Lage, ihr bedeutendes Potenzial auf diesem Feld unter Beweis zu stellen, „denn kein anderer Akteur in Europa wäre in der Lage, kurzfristige, operative Maßnahmen zur Krisenbewältigung mit langfristigen Perspektiven zu verbinden“²⁰⁰.

Positiv zu bewerten ist auch die Kooperation der EU mit anderen Akteuren während dieser Phase, vor allem mit der NATO, bei der sich ein erfreulich pragmatischer Ansatz zur Problemlösung erkennen ließ. Generell kann freilich kritisiert werden, dass die Akteure der internationalen Gemeinschaft während der Krise tendenziell eher reaktiv als präventiv tätig wurden, was allerdings teilweise der frühzeitigen Entscheidung der mazedonischen

¹⁹⁸ International Crisis Group (Anmerkung 181), p. 4; International Crisis Group: Macedonia: No Room for Complacency, Europe Report N° 149, Skopje/Brussels, 23 October 2003, p. 7; Schlotter (Anmerkung 197), S. 10; Wolf Oschlies: Brennpunkt Makedonien: Dilemmata zwischen Minderheitenschutz, Terrorismus und staatlichem Gewaltmonopol, in: Ulrich Albrecht/Sabine Riedel/Michael Kalman/Paul Schäfer (Hrsg.): Das Kosovo-Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Münster 2002, S. 31- 46, S. 41.

¹⁹⁹ Schneckener (Anmerkung 168), S. 279-285.

²⁰⁰ Schneckener (Anmerkung 60), S. 50.

Regierung für die militärische Option geschuldet war. Leider ging allerdings die entscheidende Bedeutung der internationalen Akteure für die Beendigung der Krise mit einer Schwächung ihres Ansehens bei der mazedonischen Bevölkerung einher. Neben der Kritik der ethnischen Mazedonier daran, dass der Zufluss von Geldströmen aus dem Ausland für die UÇK zu spät unterbunden worden sei und dem heftigen Vorwurf, dass letztlich die KFOR wegen nachlässiger Grenzkontrollen an der Eruption der Krise schuld gewesen sei, verstärkte sich gegenüber der NATO noch der seit dem Kosovo-Konflikt bestehende Verdacht einer grundsätzlich Geneigtheit zur albanischen Seite, nicht zuletzt wegen deren Beliebtheit bei den Albanern.²⁰¹ Allerdings wurde die EU deswegen noch nicht als zu bevorzugende Alternative wahrgenommen, auch ihr schlug wegen des massiven Drucks, den sie zur Einigung auf das Abkommen ausgeübt hatte, von Seiten der ethnischen Mazedonier eine gewisse Feindseligkeit entgegen. Bei der ethnisch albanischen Bevölkerung verfügte die EU im Vergleich zur NATO, die oft gleichgesetzt wurde mit den USA, über eine viel geringere Glaubwürdigkeit.²⁰²

4.2.2. Politisches System: Implementierung und Konsolidierung

Mit der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Ohrid war zwar die Gefahr des Bürgerkriegs zunächst gebannt, doch war nun die rasche Implementierung der wichtigsten darin enthaltenen Bestimmungen und längerfristig die Konsolidierung einer freiheitlichen Demokratie in Mazedonien zu bewältigen. Neben weiteren Aktivitäten aus dem Bereich der *conflict resolution* und der *conflict prevention* waren daher strukturelle *peace-building*-Maßnahmen für eine perspektivische Stabilisierung Mazedoniens und seine Annäherung an die EU erforderlich.

Auch im Länderstrategiepapier der EU für Mazedonien wurde die Wichtigkeit der Implementierung des Abkommens herausgestellt und ihre Bedeutung für die Verbesserung des interethnischen Verhältnisses betont, ebenso wird seine Umsetzung in den jährlichen Berichten für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess gefordert. In dem Koordinationsgremium, das für die Umsetzung des Abkommens eingesetzt worden war, übernahm der Sonderbeauftragte der EU Leóard den Vorsitz,²⁰³ und auch diplomatisch versuchte die EU über viele Kanäle, die Umsetzung des Abkommens zu beschleunigen. Diverse Sofortprogramme zur Linderung der Not der Bevölkerung sollten die Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlinge erleichtern und so diese Forderung des Abkommens erfüllen helfen, und zusammen mit der Weltbank sollte die im Abkommen vorgeschlagene

²⁰¹ Die mazedonischen Kritik an den Grenzkontrollen durch die KFOR war zumindest zum Teil gerechtfertigt; wären diese frühzeitiger verschärft worden, wäre der UÇK effektiver der Nachschub abgedreht worden. Darüber hinaus muss in der Tat das unentschlossene Vorgehen der UNMIK und der KFOR gegen Extremisten im Kosovo kritisiert werden. Letztlich lässt sich die Kritik darauf verdichten, dass die internationale Gemeinschaft die negativen Auswirkungen des immer noch virulenten Krisenherds Kosovo auf Mazedonien zu spät erkannte und begann, sie zu unterbinden.

²⁰² Ackermann (Anmerkung 129), S. 137-141; Brunnbauer (Anmerkung 136), S. 187f.

²⁰³ International Crisis Group (Anmerkung 164), p. 9.

Geberkonferenz für Mazedonien einberufen werden. Auch trug die EU durch die Ausbildung von 600 Beamtenanwärtern aus Angehörigen der Minderheiten zur Erfüllung der in Ohrid geforderten angemessenen Vertretung in öffentlichen Institutionen bei. Zur Unterstützung der in Ohrid verlangten Dezentralisierung wurden in mehreren Gemeinden Pilotprojekte gestartet, die das kommunale Personal auf die Übernahme der gewachsenen Kompetenzen vorbereiten sollten. Verschiedene kleinere Projekte, wie Veranstaltungen für Schulkinder beider Volksgruppen, Workshops für Studenten und der Wiederaufbau von durch die Kämpfe zerstörten religiösen Objekten wurden zur Verbesserung des interethnischen Verhältnisses aufgelegt.

In einem weiteren und strukturellen Sinn sind natürlich auch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte zentrales Element der EU-Strategie für Mazedonien. Zum einen fällt dieses Ziel in die Konditionalität in den vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und Mazedonien, etwa als *essential element* des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Dies wird dadurch noch bekräftigt, dass Mazedonien im März 2004 einen Antrag auf Aufnahme in die EU gestellt hat und als Beitrittskandidat formal an den Kopenhagener Kriterien gemessen würde. Zum anderen wird der Bereich der Demokratisierung als Zielsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses auch durch CARDS-Mittel²⁰⁴ gefördert, wobei sich die Unterstützung neben der Hilfe zur Implementierung des Rahmenabkommens auf den Aufbau von Institutionen und die zur Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erforderlichen Strukturen konzentrieren soll. Seit dem Gipfel von Thessaloniki können im Rahmen von Twinning-Programmen überdies Beamte aus EU-Mitgliedstaaten in Mazedonien als Berater tätig werden.²⁰⁵

Die Ausgangsbedingungen für eine rasche Umsetzung des Rahmenabkommens waren allerdings denkbar schlecht. Eine deutliche Mehrheit der ethnischen Mazedonier (50,7%) lehnte das Abkommen ab, während die ethnischen Albaner es mit überwältigender Mehrheit begrüßten (78%). Das Problem schien zu sein, dass die Mazedonier ihre Sicherheit durch das Abkommen zugunsten der Albaner geschmälert sahen, es also nicht als Kompromiss, sondern vielmehr als einseitiges Zugeständnis an die Gewalt der anderen Seite empfanden. Dieses Gefühl der Bevölkerung machte es radikalen Stimmen leicht, die Ängste der ethnischen Mazedonier zu instrumentalisieren. In der Presse wurden Vergleiche angestellt zwischen Ohrid und dem Münchner Abkommen von 1938, da hier wie dort ein Land Opfer von rücksichtslosen Großmächten würde. Leider stimmten auch einige Politiker in diesen Chor ein, besonders hervor tat sich dabei Premierminister Georgievski, wiewohl er selbst das

²⁰⁴ Von 2002 bis 2004 sind aus dem CARDS-Programm 9 Mio. € für die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorgesehen; wie viel von den zusätzlichen Mitteln, die auf dem Gipfel in Thessaloniki bewilligt wurde, diesem Bereich zugute kommen wird, ist noch nicht klar; siehe auch Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien.

²⁰⁵ Franz-Lothar Altmann: Der Gipfel EU – Westliche Balkanstaaten in Thessaloniki: Zurück zur Realität? SWP-aktuell 26, Juni, Berlin 2003, S. 2.

Abkommen unterzeichnet hatte. Noch radikaler äußerte sich der ebenfalls der VMRO-DPMNE angehörende Innenminister Ljube Boskovski.²⁰⁶

Die negative Stimmung manifestierte sich in einer von Beginn an schleppenden Ratifizierung der Verfassungs- und Gesetzesänderungen, obwohl die Entwaffnungsaktion durch die NATO, an die sie geknüpft worden waren, längst beendet worden war.²⁰⁷ Die ethnischen Mazedonier vertraten freilich die Auffassung, dass die Entwaffnung eine Farce gewesen und deswegen der Handlungsdruck alles andere als dringend sei. Bereits der erste Ratifizierungsschritt wurde trotz der Bemühungen von Javier Solana und Chris Patten, die dringend für die Einhaltung des Zeitplans warben, durch die Forderung Boskovskis verzögert, das Abkommen einem Referendum zu unterziehen, der sich Georgievski sogleich anschloss. Als Stein des Anstoßes erwiesen sich dabei vor allem die symbolischen Passagen der Verfassung, die geändert werden sollten, weit weniger dagegen diejenigen Bestimmungen, die der Minderheit tatsächlich deutlich größere Rechte einräumten, wie beispielsweise die Abstimmungsregeln im Parlament. Sowohl die Präambel wie auch der Artikel über die Religionsgemeinschaften mussten auf Druck der mazedonischen Seite nachverhandelt werden, und nur durch Vermittlung Solanas konnten nach erbittertem Gefeilsche schließlich Kompromissformulierungen gefunden werden. Aber auch die albanische Seite zeichnete sich nicht gerade durch Konstruktivität aus, da sie auf Provokationen Georgievskis oder Boskovskis mit Parlamentsboykott reagierte. Wegen der Verzögerungen im Ratifizierungsprozess beschloss die EU, die eigentlich für den 15. Oktober geplante Geberkonferenz²⁰⁸ zu verschieben. Schließlich konnten die ersten Verfassungsänderungen am 16. Oktober ratifiziert werden.

Allerdings sabotierte Boskovski bereits wieder den nächsten Schritt: Er ließ zu Dutzenden die Kämpfer der UÇK verhaften, obgleich ihnen durch das Abkommen Amnestie zugesagt worden war. Diese war freilich noch nicht in Gesetzesform gegossen worden, was erst nach dem unvermeidlichen internationalen Druck im März 2002 geschah. Auch das erste Gesetz für die Dezentralisierung, das von der EU als so wichtig erachtet wurde, dass sie es neben der Ratifizierung der Verfassungsänderungen zur Bedingung für das Abhalten der Geberkonferenz gemacht hatte, erwies sich als hartes Stück Arbeit. Zwar halfen Experten der EU im Rahmen eines Soforthilfeprogramms des RRM²⁰⁹ bei der Formulierung der Vorlage, dennoch kam es immer wieder zu hitzigen Debatten im Parlament, bei denen sich beide Seiten durch Unversöhnlichkeit hervortaten. Schließlich verließen auch noch der SDSM und eine weitere Partei die Koalition, woraufhin dieser zwei andere Parteien beitraten,

²⁰⁶ Brunnbauer (Anmerkung 181), S. 354-365.

²⁰⁷ Siehe 0.

²⁰⁸ Siehe 0.

²⁰⁹ Die EG legte unmittelbar nach Beginn der Krise ein umfangreiches Nothilfeprogramm für Mazedonien auf, bestehend aus zwei Programmen im Rahmen des RRM (2,5 und 10,3 Mio. €) und einem zusätzlichen Hilfspaket durch CARDS im Wert von 13,7 Mio. €. Außerdem leistete ECHO bereits seit Beginn der Krise humanitäre Hilfe; der Gesamtwert der Leistungen betrug hier im Jahr 2001 5,4 Mio. €. Im Rahmen der Notprogramme wurden von der EG insgesamt 31,9 Mio. € aufgebracht; siehe auch Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien.

die jedoch beide gegen das Abkommen gestimmt hatten. Es hatte sich eine bedenkliche Tendenz entwickelt, das Abkommen nicht als Chance für den Frieden in Mazedonien zu begreifen, sondern vielmehr als Folie für die Selbstdarstellung der Parteien im Hinblick auf die für Anfang 2002 geplanten Neuwahlen. Dementsprechend wenig Mühe wurde darauf verwandt, der Bevölkerung das Abkommen zu erklären und schmackhaft zu machen. Wieder mussten die EU und die anderen Akteure massiv zur in Mazedonien bereits zum Standard gewordenen „Zuckerbrot-und-Peitsche“-Strategie greifen, damit das Gesetz am 24. Januar 2002 schließlich beschlossen wurde. Daraufhin setzten EU und Weltbank für den 12. März eine internationale Geberkonferenz an.²¹⁰

Die EU und auch andere Akteure hatten offensichtlich unterschätzt, welche enorme Bedeutung die nationale Symbolik für die kollektive Identität der ethnischen Mazedonier besitzt, denn sie waren auf den massiven, emotional aufgeheizten und populistisch ausgeschlachteten Widerstand gegen die Verfassungsänderungen nicht vorbereitet gewesen. Der sich gegen Ohrid wendenden öffentlichen Meinung erschien die internationale Gemeinschaft als Erfüllungsgehilfe übertriebener albanischer Forderungen auf Kosten der mazedonischen Mehrheit.²¹¹ Hinzu kam, dass der exzessive Gebrauch des „Zuckerbrot-und-Peitsche“-Prinzips bei den ethnischen Mazedoniern ein Gefühl der Ohnmacht hervorrief. Die Implementierung wurde deshalb dadurch zwar beschleunigt, aber weder die Qualität der angenommenen Gesetze noch deren Akzeptanz gesteigert.²¹² Fairerweise muss allerdings zugestanden werden, dass gerade die Diplomaten der EU über ihre verschiedenen Kanäle von Javier Solana und Chris Patten über den Sonderbeauftragten, die Delegation der EG in Skopje bis zur Ebene des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses alles Erdenkliche unternahmen, ohne dass Erfolge sichtbar wurden, sodass offensichtlich keine andere Wahl blieb, als das nun einmal beschlossene Abkommen mit massivem Druck durchzusetzen.

Den ursprünglichen Zweck des Abkommens, das letztlich das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Volksgruppen in Mazedonien ermöglichen sollte, unterstützte die EU durch weitere Maßnahmen, die über die unmittelbare Ratifizierung des Abkommens hinausreichten. ECHO etwa, das seit Anfang der Krise in den Konfliktgebieten humanitäre Hilfe geleistet hatte, bot in den Dörfern dieser Regionen psychosoziale Betreuung an, um zwischen den Angehörigen der verschiedenen Volksgruppen wieder Vertrauen aufzubauen. In einem weiteren Sinn versprach man sich auch von anderen Maßnahmen durch ECHO eine entspannende Wirkung auf das interethnische Verhältnis, wie etwa der Mithilfe beim Wiederaufbau von Schulen. Auch im Rahmen des zweiten der beiden 2001 aufgelegten RRM-Programme für Mazedonien spielte die Vertrauensbildung eine Rolle. Es wurden verschiedene Pilotangebote durchgeführt, die durch Graswurzelprojekte wie Rechtsberatung,

²¹⁰ Brunnbauer (Anmerkung 181), S. 354-365; International Crisis Group (Anmerkung 164), p. 5.

²¹¹ Auch der jährliche Bericht für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess kommt zu dem Schluss, dass das Drängen der EU auf das Rahmenabkommen ihrem Ansehen bei der mazedonischen Bevölkerung geschadet habe (Commission Staff Working Paper, Anmerkung 107, p. 30f.).

²¹² Brunnbauer (Anmerkung 181), S. 354-365.

Workshops und medizinische und psychologische Hilfe zur Beruhigung der Situation beizutragen versuchten. Allerdings schmälerten die desolate Situation der Infrastruktur in den Krisengebieten sowie die angespannte Sicherheitslage den Erfolg dieser Projekte. Die Arbeit der Beobacherteams der EUMM in Mazedonien sollte durch „Verhütung durch Präsenz“ ebenfalls zur Beruhigung der Lage beitragen.

Wenn auch diese und die Maßnahmen anderer Akteure dazu beitrugen, dass ein Großteil der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen relativ rasch in die Dörfer zurückkehrte, so konnte das letztlich aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die ethnischen Mazedonier und Albaner voneinander separierter denn je lebten. Die ethnischen Mazedonier aus Tetovo verließen die Stadt nach und nach, und auch in anderen Gegenden der ehemaligen Konfliktgebiete wurde der steigende Verkauf von Wohneigentum berichtet, was darauf hindeutet, dass lokale Minderheiten langsam aber sicher in Gemeinden zogen, in denen sie der Mehrheit angehören. Auch scheinen junge Albaner nur noch in vermindertem Maße mazedonisch zu lernen und zu sprechen. Im Laufe des Jahres 2003 kam es zu hässlichen Vorfällen an mehreren Schulen, wo entweder ethnisch mazedonische Schüler und Lehrer gegen die Gegenwart von ethnisch albanischen Schülern demonstrierten, oder Schüler beider Volksgruppen monoethnischen Unterricht forderten.²¹³ Arben Xhaferi, der sich, nachdem er seit der Wahl 2002 wieder der Opposition angehörte, getreu dem mazedonischen Muster rasch wieder radikalen Positionen zugewandt hatte, gab über die interethnischen Beziehungen in Mazedonien ein vernichtendes Urteil ab: „Wir lieben uns nicht. Wir hassen einander. Das ist die wahre Lage unserer Gesellschaft.“²¹⁴ Er scheint dabei zwar keine Mehrheit in Mazedonien zu repräsentieren, allerdings zeigt eine Umfrage des UNDP, dass auch Teile der Bevölkerung den Glauben an eine gemeinsame Zukunft verloren haben. Auf die Frage, welches sie für die Idealsituation hielten, sprachen sich zwar 61,8% der ethnischen Mazedonier für ein Zusammenleben mit Albanern ohne irgendwelche Probleme aus, doch immerhin 12,1% würden ein Mazedonien ohne Albaner präferieren, und 25,1% sähen es lieber, wenn den Albanern keine speziellen Minderheitenrechte gewährt würden. Von den ethnischen Albanern wünschen sich nur 38,2% ein Zusammenleben mit den ethnischen Mazedoniern ohne weitere Probleme, 23,9% halten die Unabhängigkeit der ehemaligen Krisengebiete von Mazedonien für den Idealzustand, und noch einmal 15,9% sprechen sich zumindest für eine substantielle Autonomie aus. Das bedeutet, dass letztlich eine – wenn auch knappe – Mehrheit der Albaner in Mazedonien entweder Unabhängigkeit oder Autonomie für den erstrebenswerten Zustand halten. Bemerkenswert ist dabei, dass ethnische Mazedonier und ethnische Albaner eigentlich sehr ähnliche alltägliche Sorgen haben, die keineswegs von der interethnischen Problematik dominiert werden. Vielmehr nennen Angehörige beider Volksgruppen als gewichtigste Sorge die Arbeitslosigkeit, gefolgt

²¹³ International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 22f.

²¹⁴ Zitiert nach Michael Martens: Besonnene Rebellen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.04.2004, S. 6.

von Armut und Korruption bei den Mazedoniern beziehungsweise Korruption und Armut bei den Albanern. Ähnliche und noch stärkere Einigkeit demonstrieren beide hinsichtlich des Wunsches, der EU beizutreten, er ist bei beiden Volksgruppen gleichermaßen überwältigend.²¹⁵ Hierin liegt die besondere Chance der EU, Einfluss auf das Verhältnis der Mehrheit und der größten Minderheit in Mazedonien zueinander zu nehmen, und gleichzeitig das Potenzial für gefährliche Frustration, wenn unrealistische Erwartungen und übersteigerte Hoffnungen enttäuscht werden müssen.²¹⁶

In engem Zusammenhang mit dem interethnischen Verhältnis in Mazedonien und von großer Bedeutung für seine weitere Entwicklung ist der Respekt gegenüber Menschen- und Minderheitenrechten sowie die Situation und Position der Medien und der Zivilgesellschaft. Auch diese Bereiche werden in der Zielbestimmung der EU an mehreren Stellen genannt. In den jährlichen Berichten des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess werden wiederholt ein verschärftes Vorgehen gegen Menschenrechtsverletzungen, Garantien für die Presse- und Meinungsfreiheit sowie die Stärkung von Zivilgesellschaft und NRO angemahnt. Im Rahmen von CARDS werden Anstrengungen unternommen, durch die Errichtung von lokalen Zentren für NRO und die Bildung von Netzwerken den Stand der Organisationen der Zivilgesellschaft in Mazedonien zu verbessern. Die EG hat auch im Rahmen ihrer Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) verschiedentlich Mikroprojekte zur Förderung der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft finanziert, und bereits mit dem RRM-Programm im Jahr 2001 waren 80 Journalisten ausgebildet worden, um das Ausmaß an ethnischen Stereotypen in der Berichterstattung zu mindern. Wie bereits oben erwähnt, spielten die Medien gerade in der Anfangsphase der Ratifizierung des Rahmenabkommens keine konstruktive Rolle. Auch musste die EU feststellen, dass die Berichte über ihre Rolle in Mazedonien oft wenig positiv waren. Dies konnte jedoch offensichtlich durch das anhaltende Engagement in Mazedonien und das lebhafte Interesse der Medien verbessert werden. Die größte Mäßigung im Ton der Medien ergab sich allerdings als Folge des Regierungswechsel 2002, da die neue Regierung sich durchweg moderat äußerte und so keine Vorlagen für eine populistische Verwendung mehr bot.²¹⁷

Die Parlamentswahl, die schließlich statt Anfang des Jahres 2002 im September 2002 stattfand, wurde als Test für die demokratische Stabilität Mazedoniens betrachtet. Neben der Tätigkeit des Sonderbeauftragten, zu dessen Mandat es gehörte, Kontakt zu Regierung und Parteien zu halten, wurde von europäischer Seite zur Unterstützung ein Wähleraufklärungsprogramm finanziert sowie Materialien und Ausrüstung für die Wahl bereitgestellt. Daneben wurden Polizisten speziell für die Sicherheit während Wahlen

²¹⁵ United Nations Development Programme: Early Warning Report, FYR Macedonia, no. 1/2003, pp. 21, 42; Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen 2004 (Anmerkung 107), S. 37; Paes/Schlotter (Anmerkung 194), S. 244.

²¹⁶ Wittkowsky, (Anmerkung 108), S. 13; Altmann (Anmerkung 205), S. 3.

²¹⁷ Commission Staff Working Paper (Anmerkung 107), p. 31; Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen 2003 (Anmerkung 107), S. 38f.; Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen 2004 (Anmerkung 107), S. 37f.; International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 26.

ausgebildet, und über EIDHR beteiligte sich die EG an der Finanzierung der ausländischen Wahlbeobachtung, die hauptsächlich von der OSZE organisiert wurde.

Im Vorfeld der Wahlen waren einige Zwischenfälle bekannt geworden, die um den friedlichen und korrekten Ablauf fürchten ließen. Neben der allgemeinen Sorge, Innenminister Boskovski könnte seine Sondereinheit „Löwen“ einsetzen, um Wähler einzuschüchtern, kam in den Wochen vor der Wahl ein eigenartiger Vorgang ans Licht. Boskovski hatte offenbar freigiebig Staatsbürgerschaften an im Ausland lebende ethnische Mazedonier verteilt und 3000 davon sogar ins mazedonische Wahlregister eintragen lassen. Überdies kündigte er an, er werde bis zu 150 000 an eingewanderte Kosovo-Albaner ausgegebene Staatsbürgerschaften wieder einziehen, was gleichbedeutend mit dem Entzug der Wahlerlaubnis war. Als der Justizminister die Vorfälle öffentlich machte, drohte Boskovski, ihn verhaften zu lassen. Die Situation konnte schließlich entschärft werden, und die 3000 zusätzlichen Wähler wurden aus dem Verzeichnis gelöscht. Dennoch ist diese Episode exemplarisch für das politische Klima, das sich im letzten Jahr der Regierung von Premier Georgievski herausgebildet hatte.²¹⁸

Zur Wahl stellten sich neben der VMRO-DPMNE, der DAP, der PDP sowie kleineren Parteien das Wahlbündnis „Gemeinsam für Mazedonien“ aus SDSM und mehreren anderen sowie die neue Union für demokratische Integration (DUI). Diese letztere Partei hatte für einige Aufregung gesorgt, da sie von Ali Ahmeti, dem ehemaligen politischen Führer der UÇK, gegründet worden und dieser auch ihr Vorsitzender war. Bei den Wahlen waren 1500 inländische und fast 900 ausländische Beobachter anwesend, und erfreulicherweise verliefen sie nicht nur sehr friedlich, sondern auch offensichtlich insgesamt fair. Die Wahlbeteiligung war mit 73,15% sehr hoch, und das Ergebnis brachte einen deutlichen Sieg für das Parteienbündnis der SDSM, auf das 60 von 120 Parlamentssitzen entfielen. Die VMRO-DPMNE brachte es dagegen nur auf 33, die DPA lediglich auf 7 Sitze. Die neugegründete DUI erreichte 16 Sitze, was offensichtlich der großen Anziehungskraft Ahmetis bei den ethnischen Albanern zuzuschreiben war und letztlich auch einen Zuspruch für die ehemaligen Rebellen bedeutete. Tatsächlich war der Sieg der SDSM, die ihren Wahlkampf vor allem mit der Ankündigung bestritten hatte, gegen die grassierende Korruption und das organisierte Verbrechen vorzugehen, allerdings wohl eher zu verstehen als Absage an die VMRO-DPMNE. Branko Crvenkovski, der Vorsitzende der SDSM, der bereits bis 1998 Premierminister gewesen war, bildete eine Koalition mit der DUI von Ahmeti, der sich in den folgenden Monaten als verlässlicher und konstruktiver Politiker erwies.²¹⁹

²¹⁸ Franz-Lothar Altmann: Die wundersame Vermehrung makedonischer Staatsbürgerschaften vor den Parlamentswahlen, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make207.htm>, Stand: 19.09.2004.

²¹⁹ Bernhard Küppers: EU: Wahl ist Test für Stabilität in Mazedonien, in: Süddeutsche Zeitung, 14.09.2002, S. 6; Wolf Oschlies: Makedonien: Neubeginn nach Machtwechsel, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2002, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make203.htm>, Stand: 19.09.2004; International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 1.

Georgievski, der selbst die Wahlen als außergewöhnlich friedlich bezeichnet hatte, erklärte zunächst, seine Niederlage anerkennen zu wollen. Boskovski hingegen ließ seine Sondereinheiten die Büros der Druckerei erstürmen, in welcher die Wahlzettel gedruckt worden waren, und sprach von Wahlbetrug. Auch Georgievski schwenkte daraufhin um und äußerte krude Mutmaßungen über eine Verschwörung der internationalen Gemeinschaft, die ihn von der Macht verdrängen wolle, da seine Regierung zu erfolgreich gewesen sei. Georgievski entfernte sich in der Folge mehr und mehr von der Mitte des politischen Spektrums und zog die extrem nationalistische Ecke vor, aus der heraus er Pläne für den Austausch von Bevölkerung und Territorium mit Albanien oder dem Kosovo verkündete. Arben Xhaferi, ebenfalls von seiner Niederlage enttäuscht, schloss sich seinem ehemaligen Koalitionspartner bereitwillig an und erklärte seinerseits, der multiethnische Staat in Mazedonien sei gescheitert. Die Wahl hinterließ also ein gemischtes Bild: Einerseits war sie friedlich und fair verlaufen, andererseits zeigte sich, dass das alte mazedonische Muster der Radikalisierung der jeweiligen Opposition weiterhin Bestand hatte und sich unter Umständen zu einer erheblichen Gefährdung der Situation auswachsen konnte.²²⁰

Der erste Eindruck, dass die Demokratie in Mazedonien ein gewisses Maß an Stabilität erreicht hatte, wurde allerdings durch die Präsidentschaftswahl im April 2004 bestätigt. Nach dem tragischen Tod Präsident Trajkovskis, der stets als Stabilisator gegolten hatte, bei einem Hubschrauberabsturz im Februar 2004 wurde besonders angesichts der Unruhen im Kosovo einen Monat später befürchtet, dass die von ihm hinterlassene Lücke eine destabilisierende Wirkung entfalten könnte. Diese Sorge bestätigte sich jedoch nicht, als Crvenkovski, die für die SDSM kandidiert hatte, die Wahl in der zweiten Runde für sich entscheiden konnte. Abermals erklärte die OSZE, dass die Wahlen im Großen und Ganzen fair und demokratisch abgelaufen seien, wobei die trotzdem aufgetretenen Unregelmäßigkeiten offensichtlich das Ergebnis nicht beeinflusst hatten. Ein ermutigendes Indiz bedeutete die Tatsache, dass der Kandidat der DUI mehr Stimmen als derjenige der DPA erzielt hatte, dass sich also erstmals in Wahlen die gemäßigte albanische Partei gegenüber den radikaleren hatte durchsetzen können. Neuer Premierminister wurde der bisherige Innenminister, der parteilose Hari Kostov.²²¹

Dennoch kristallisierte sich in zunehmenden Maße heraus, dass die Konsolidierung der Demokratie in Mazedonien von zwei miteinander verknüpften Faktoren behindert wurde: der omnipräsenten Korruption und der Schwäche der politischen Parteien. Die Korruption, die in Mazedonien schon immer weit verbreitet war, hatte vor allem unter der Regierung aus VMRO-DPMNE und DPA groteske Züge angenommen. Die traditionelle Korruption passiver

²²⁰ International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 2; Neue Zürcher Zeitung: Altpolitiker als Scharfmacher in Mazedonien 30.05.2003, S. 5; Wolf Oshlies: Makedonien: Rückzugsgefechte politischer Verlierer, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make1019.htm>, Stand: 19.09.2004.

²²¹ International Crisis Group: Macedonia: Make or Break, Europe Briefing, Skopje/Brussels, 3 August 2004, pp. 2-4.

Ausbeutung war dabei zu einer Strategie aktiven Zwangs und massiven Macht- und Amtsmissbrauchs geworden, die in Regierung, Banken und Wirtschaft eine unselige Allianz mit Schmuggel und Kriminalität einging. Die Korruption war zu einer das Land zu zerreißen drohenden Kraft geworden, hatte die Institutionen geschwächt, die Zivilgesellschaft demotiviert und die Bevölkerung in den Zynismus getrieben. Die neue Regierung war mit dem Versprechen angetreten, die Korruption entschieden zu bekämpfen, doch wurden auch hier bereits Fälle politischer Einflussnahme auf die Justiz laut. Die internationale Gemeinschaft und gerade die EU haben diese Probleme zu lange unterschätzt, beziehungsweise auf den Aufbau von Institutionen und eine verschärfte Gesetzgebung gesetzt. Diesbezüglich wird aber zurecht darauf hingewiesen, dass Mazedonien bereits über einige Gesetze zur Korruptionsbekämpfung verfügt, das Problem hingegen in der Anwendung liegt. Auch führt offensichtlich der von der EU propagierte Ansatz der *ownership* hier in eine Sackgasse, da gerade die Eigner, also die mazedonischen Politiker, kein Interesse an einer Lösung haben. Vielmehr teilen die Koalitionen aus mehr oder minder korrupten Parteien die Pfründe unter sich auf. Diese Anfälligkeit der Parteien für Korruption geht einher mit ihrer inneren Schwäche. Die mazedonischen Parteien beider Volkgruppen zeichnen sich nach wie vor durch ausgeprägte Patronagetätigkeit und ein geringes demokratisches Verantwortungsgefühl aus. Beides, die Korruption und die Parteienschwäche, schaden den demokratischen Institutionen Mazedoniens und führen zu einer ineffizienten und wenig professionellen Verwaltung. Auch diese Problemlage wird von den internationalen Akteuren offensichtlich nur unzureichend berücksichtigt. Die an der fernen Perspektive des Beitritts orientierte und durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess vorgegebene Schwerpunktsetzung der EG-Hilfen auf Gesetzgebung, Institutionen und Implementierungsstrukturen für Ohrid und das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen müsste dringend der Struktur und Arbeitsweise der politischen Parteien größere Aufmerksamkeit schenken, wenn nicht der Erfolg des gesamten anderen Engagements durch Korruption und schwache Parteien riskiert werden soll:²²²

„By dodging corruption, the international community is repeating its fundamental mistake in Macedonia over the past decade: namely, interpreting the absence of open hostilities as ‘progress’, and sweeping the difficult problems under the rug.“²²³

Das Problem der Korruption verweist unweigerlich auf den für eine dauerhafte Konsolidierung der Demokratie unverzichtbaren Bereich der Rechtsstaatlichkeit und speziell einer unabhängigen und effizienten Justiz. Die Anstrengungen, welche die EU auf diesem Bereich unternimmt, werden in der vorliegenden Untersuchung im Abschnitt über die Reform

²²² International Crisis Group: Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down, Balkans Report No. 133, Skopje/Brussels, 14 August 2002, pp. if., 29-35; International Crisis Group (Anmerkung 221), p. 9f.

²²³ Ebd., p. 35.

des Sicherheitssektors subsumiert, da im Länderstrategiepapier der Kommission die Justizreform dem Teilgebiet „Justiz und Inneres“ zugeordnet ist.

Bezüglich der weiteren Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid waren auch nach Abschluss der ersten Ratifizierungsrunde nur schleppende Fortschritte zu verzeichnen. Die entsprechende Vertretung der Volksgruppen in den öffentlichen Institutionen ist noch nicht erreicht, auch wenn teilweise Verbesserungen zu verzeichnen sind, so etwa bei der Polizei. An der weiterhin bestehenden Unterrepräsentation der ethnischen Albaner in vielen öffentlichen Institutionen ist freilich auch deren niedrigeres Bildungsniveau schuld. Auf dem Bereich der Hochschulbildung konnten einige Fortschritte erzielt werden. Die Südosteuropa-Universität hat mit finanzieller Unterstützung der EU im Herbst 2001 den Lehrbetrieb aufnehmen können, und Anfang 2004 legalisierte das mazedonischen Parlament auch die private Universität bei Tetovo. Die EU fördert über ihr Programm TEMPUS den universitären Austausch und unterstützt das Bildungsministerium bei einer Reform der Lehrpläne, welche den Anforderungen des Berufslebens besser gerecht werden sollen.²²⁴

Ein großes Hindernis für die weitere Implementierung des Rahmenabkommens, vor allem der Dezentralisierung, war die Volkszählung, die wieder und wieder verschoben wurde, bis sie schließlich im November 2002 stattfand. Die EU beteiligte sich durch Wahlbeobachtung und auch finanziell an der Durchführung. Die Ergebnisse lagen allerdings erst gut ein Jahr später vor; dennoch brachten sie letztlich keine Überraschungen. Dem Zensus zufolge sind 64,2% der Bevölkerung Mazedoniens ethnische Mazedonier, 25,2% ethnische Albaner, 3,9% Türken, 2,7% Roma und 1,8% Serben. Es bleibt zu hoffen, dass wegen der bedeutenden internationalen Präsenz die albanische Seite die Ergebnisse diesmal anders als 1991 und 1994 anerkennt. Mit der Veröffentlichung der Ergebnisse der Volkszählung ist eine wichtige Bedingung für den Abschluss der Dezentralisierungsregelung durch die Annahme der fehlenden Gesetze, vor allem über die Finanzierung und den Neuzuschnitt der Gemeinden, und damit die Vollendung der gesetzgeberischen Umsetzung des Rahmenabkommens von Ohrid gegeben.

Die Dezentralisierung ist, auch abgesehen von ihrer Forderung durch das Rahmenabkommen, von großer Bedeutung für das Land, nicht zuletzt beispielsweise für eine Verbesserung der Steuerdisziplin, die im Moment vor allem bei den ethnischen Albanern sehr gering ist, oder für den Bereich der Bildung.²²⁵

Die neue Regierung hatte wiederholt ihre Treue zu Ohrid bekräftigt. Georgievski freilich und Xhaferi stellten das Abkommen mittlerweile offen infrage und sprachen sich mehr oder weniger direkt für eine Teilung des Landes aus. Die Meinung der Bevölkerung ist auch neueren Umfrage zufolge gespalten: Während 55,1% der ethnischen Mazedonier den

²²⁴ International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 13; James Pettifer: FYROM – After the Concordia Mission, G129, Conflict Studies Research Centre, Surrey, January 2004, p. 6.

²²⁵ Michael Martens: Zahlenspiele, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2003, S. 10; International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 17f.

Vertrag gar nicht oder eher nicht unterstützen, erklären 91,6% der ethnischen Albaner, den Vertrag stark oder etwas zu unterstützen. Bedenklich erscheint, dass nach Ansicht beider Volksgruppen bestimmte Aspekte des Abkommens nach wie vor Gewalt rechtfertigen könnten.²²⁶

Die EU und andere internationale Akteure reagierten oft wenig überzeugend auf die Verzögerungen und Boykottstrategien gegenüber dem Abkommen. So konnten zahlreiche Implementierungsfristen verstreichen, ohne dass entschiedene Reaktionen erfolgten. Auch das Engagement des EU-Sonderbeauftragten, mittlerweile Alexis Brouhns, für eine zügige und umfassende Umsetzung des Abkommens war oft nicht aktiv genug. Selbst die totale Abkehr Georgievskis und Xhaferis von dem Abkommen, das schließlich auch ihre Unterschrift trug, und ihre Hinwendung zu radikal nationalistischen Positionen riefen keine entsprechende Ablehnung hervor, obwohl ein klares Statement der EU-Diplomaten auf solche Entgleisungen das Mindeste wäre. Mittlerweile hat die EU zumindest ein Einreiseverbot für alle Personen erlassen, die das Abkommen von Ohrid infrage stellen.²²⁷

Nach zähen Verhandlungen innerhalb der Koalition legte die Regierung schließlich im Juli 2004 dem Parlament ein Paket für die abschließende Regelung der Dezentralisierung vor. Dadurch würde die Zahl der Gemeinden von 123 auf 80 reduziert, eine neue Regelung für die Hauptstadt Skopje getroffen, die Finanzierung der Gemeinden geklärt und ihnen zusätzliche Kompetenzen für die Bereiche Kultur, Gesundheit, Schulen, Stadtplanung und lokale Polizei übertragen. Skopje würde durch den Einschluss zweier Landgemeinden zweisprachig, und in 25 von den 80 neuen Gemeinden wäre albanisch auch offizielle Sprache. Die Gemeinde Struga, im Moment mit mazedonischer Mehrheit, sollte durch das Gesetz mehrheitlich albanisch werden; bei der Gemeinde Kičevo wurde die Entscheidung auf 2008 vertagt. Die öffentlichen Reaktionen auf die Gesetze waren mehr als feindselig, am 22. Juli kam es zu heftigen Protesten und Ausschreitungen in Struga, was sich freilich die Regierung, welche das Gesetz beinahe konspirativ ausgehandelt hatte, zu einem gewissen Teil auch selbst zuzuschreiben hatte. Die VMRO-DPMNE jedenfalls sprach von „Verrat“, Georgievski ließ sich sogar dazu hinreißen, es als „ethnische Säuberung“ zu bezeichnen. Die Gesetze wurden schließlich am 11. August mit nur einer Stimme Mehrheit angenommen, woraufhin Struga und Kičevo gar mit der Sezession von Mazedonien drohten. Eine nationalistische Vereinigung namens „Mazedonischer Weltkongress“ hat die erforderliche Anzahl von 150 000 Unterschriften gesammelt, um ein Referendum über das Gesetz zu erzwingen, das nun für den 7. November angesetzt ist. Die ursprünglich für Oktober geplanten Kommunalwahlen werden daher wohl verschoben werden müssen, und

²²⁶ International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 2; International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 29; UNDP (Anmerkung 215), pp. 7, 69.

²²⁷ International Crisis Group (Anmerkung 198), pp. ii, 19, 29; Hans-Georg Ehrhart: Bedrohung Staatszerfall – Antwort nation-building? In: Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 52-60, S. 56.

Premierminister Hari Kostov hat bereits seinen Rücktritt angekündigt für den Fall, dass das Referendum erfolgreich sein sollte.²²⁸

Die Lage in Mazedonien steht daher wieder einmal auf der Kippe, denn durch das Gesetz könnte zwar der letzte Schritt getan werden, um die Erblasten von 2001 abzuarbeiten, doch ein Scheitern oder eine weitere Eskalation der Situation könnte zu einer rapiden Destabilisierung führen. Mazedonien hofft, bald eine Reaktion auf seinen Antrag für Mitgliedschaft in der EU zu erhalten, nachdem es von dem Gipfel der EU mit den westlichen Balkanstaaten in Thessaloniki im Juni 2003 wegen der fehlenden konkreten Zeitvorgaben für einen Beitritt schwer enttäuscht gewesen war.²²⁹ Die Frage bleibt dabei, ob die forcierte Annäherung des Landes an die EU und die noch stärkere Ausrichtung des Reformprozesses an den Erfordernissen des Beitritts tatsächlich den gewünschten Effekt der Konsolidierung hätte, da befürchtet werden muss, dass einige der in Mazedonien akuten Probleme von den an der Vorbereitung auf einen Beitritt ausgerichteten Kriterien der EU nicht oder nur unzureichend erfasst werden.²³⁰

4.2.3. Sicherheit: Stabilisierung und Reform

Neben der demokratischen und politischen Konsolidierung bildeten und bilden die Stabilisierung der Sicherheitslage, die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und Reformen im Justizbereich ein wichtiges Element zur Verhütung neuerlicher Konflikte und Überwindung der Krisenfolgen. Gefordert waren folglich sowohl Elemente der operativen *conflict prevention* wie auch des langfristigen, strukturell ausgerichteten *peace-building*.

Zentraler Bestandteil des Abkommens von Ohrid war neben den Verfassungs- und Gesetzesänderungen die Entwaffnung der UÇK durch die NATO, die *Operation Essential Harvest*. Die NATO hatte sich mit der UÇK am 15. August auf die Modalitäten und den Umfang der Entwaffnung geeinigt, wobei die NATO lediglich freiwillig abgegebene Waffen in Empfang nehmen wollte. Diese Tatsache und vor allem die vereinbarte Anzahl von 3300 Waffen lösten auf mazedonischer Seite heftige Kritik aus; nach Angaben der Regierung verfügte die UÇK über mindestens die zwanzigfache Menge. Nachdem die ersten Waffen abgeliefert worden waren, wurde überdies von mazedonischer Seite behauptet, die abgegebenen Waffen seien alt und unbrauchbar, weshalb Premier Georgievski von „Museum Harvest“²³¹ sprach. Die *Operation Essential Harvest* konnte dennoch am 26. September eine

²²⁸ International Crisis Group (Anmerkung 221), pp. 4-6; NZZ Online: Struga und Kicevo drohen mit Abspaltung, 14.08.2004, <http://www.nzz.ch/2004/08/14/al/page-article9SDHK.html>, Stand: 19.09.2004; NZZ Online: Streit um Gemeindegrenzen in Mazedonien, 21.08.2004, <http://www.nzz.ch/2004/08/21/al/page-article9SYUK.html>; Stand: 19.09.2004; Bernhard Küppers: Unterschriften gegen Albaner, in: Süddeutsche Zeitung, 07.09.2004, S. 6.

²²⁹ Altmann (Anmerkung 205), S. 3.

²³⁰ Wim van Meurs: Den Balkan integrieren. Die europäische Perspektive der Region nach 2004, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10/11/2003, S. 34-39, S. 38.

²³¹ Zitiert nach International Crisis Group (Anmerkung 181), p. 4.

Bilanz von 3875 eingesammelten Waffen präsentieren; die UÇK erklärte sich selbst für aufgelöst.²³²

Obwohl die NATO durch diese Mission die Sicherheitslage zweifellos stabilisieren konnte, sodass beispielsweise Zehntausende von albanischen Flüchtlingen zurückkehren konnten, zeichnete sich doch schnell ab, dass über *Essential Harvest* hinaus eine internationale Sicherheitspräsenz erforderlich wäre, da es immer wieder zu gewaltsamen Zwischenfällen kam. Die Regierung in Mazedonien stimmte allerdings einer Verlängerung des NATO-Mandats nur auf großen internationalen Druck hin zu, was auch daran lag, dass der NATO weiterhin eine gewisse Parteilichkeit zugunsten der Albaner unterstellt wurde. Dieser Eindruck hatte sich durch die als Farce empfundene Entwaffnung noch verstärkt.²³³ Auch die Albaner schienen von dieser Annahme auszugehen, da sie in der mit den USA nahezu gleichgesetzten NATO den übermächtigen Garanten ihrer Sicherheit sahen.²³⁴

Schließlich wurde doch das NATO-Mandat wiederholt verlängert, auf *Essential Harvest* folgten mit *Amber Fox*²³⁵ und schließlich *Allied Harmony*²³⁶ zwei weitere Missionen. Die zentrale Aufgabe beider Einsätze bestand im Schutz der internationalen Beobachter von EUMM und OSZE, außerdem wurde die mazedonische Regierung bei der Reform ihrer Sicherheitskräfte beraten. Auch nach Abschluss von *Allied Harmony* blieb die NATO im Land, um die Regierung im Hinblick auf den angestrebten NATO-Beitritt zu beraten, die Übergabe des Grenzschutzes vom Militär an die Polizei zu begleiten und nicht zuletzt logistische Unterstützung für die KFOR im Kosovo zu gewährleisten. Die NATO erwarb sich im Laufe der Zeit zunehmendes Vertrauen bei der Regierung, da nicht zuletzt dank ihrer Präsenz relativ rasch über 90% der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen in ihre Heimatorte zurückkehren konnten, sodass die Verlängerung der Mandate jeweils auf Wunsch der Regierung stattfand.²³⁷

Die EU hatte zur unmittelbaren Stabilisierung der Sicherheitslage im Rahmen der RRM-Programme durch Minenräumung in etwa 100 Dörfern bei Tetovo, Aračinovo, Skopje und Kumanovo beigetragen und zusätzlich lokale Minenräumspezialisten ausgebildet und mit Material ausgerüstet. Außerdem wurden Übergangspolizeistationen in den Konfliktgebieten errichtet, um die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu erleichtern. Die Beobacherteams von EUMM überwachten unterdessen die Grenzen, die Entwicklung der interethnischen Beziehungen und die Rückkehr von Flüchtlingen. Die Präsenz der EUMM in Mazedonien wurde allerdings im Jahr 2002 deutlich reduziert.

²³² International Crisis Group (Anmerkung 181), p. 1-4.

²³³ Auch Wolfgang Oschlies kommt zu einer vernichtenden Bewertung der Waffensammelaktion: „Ist so etwas ernst gemeint? Kann so etwas ernst gemeint sein?“ (Anmerkung 171, S. 936).

²³⁴ Brunnbauer (Anmerkung 181), S. 356, International Crisis Group (Anmerkung 164), pp. 10-14.

²³⁵ 27.9.2001-15.12.2002.

²³⁶ 16.12.2002-31.3.2003.

²³⁷ International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 8; International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 8.

Im Jahr 2003 schließlich übernahm die EU von der NATO die militärische Mission in Mazedonien, und begann damit die erste militärische ESVP-Mission ihrer Geschichte.²³⁸ Der Europäische Rat in Barcelona im März 2002 hatte die Bereitschaft der EU zur Übernahme der Mission offiziell erklärt. Für die Übernahme der Mission und die Eignung als erste militärische ESVP-Operation sprach aus Sicht der EU, dass der Einsatz von seiner Intensität her am unteren Ende des Petersberg-Spektrums angesiedelt war und in einer überschaubaren Umgebung stattfand. Außerdem waren bereits während *Allied Harmony* hauptsächlich europäische Soldaten unter europäischer Führung eingesetzt. Schließlich konnte durch eine gänzliche Übernahme dem Wunsch der USA nach weiterer Entlastung auf dem Balkan entsprochen werden. Daneben spielten durchaus aber auch eher interne Gründe eine Rolle: So war das Bestreben der EU groß, die ESVP endlich mit Leben zu füllen. Außerdem würde sich die Möglichkeit ergeben, Griechenland, das durch seinen Zwist mit der Türkei seit zwei Jahren den Abschluss eines Abkommens mit der NATO über die Nutzung von Kapazitäten durch die EU blockierte, in die Pflicht zu nehmen, und so den Abschluss des Abkommens zu beschleunigen. Nicht zuletzt wollte die EU die Gelegenheit nutzen, angesichts der Zerstrittenheit ihrer Mitgliedstaaten über den Irakkrieg Einigkeit zu demonstrieren. Die Übernahme der Mission durch die EU hat genau wegen dieser Motivation die Kritik auf sich gezogen, dass aus Gründen der Selbstdarstellung und -findung der EU unnötig Sicherheitsstrukturen dupliziert würden, anstatt sich nach der Bedürfnislage Mazedoniens zu richten.²³⁹

„Unfortunately, the debate over a continuing NATO or EU role in Macedonia is being framed in terms of the policy needs of the Western capitals and not the security situation on the ground.“²⁴⁰

Dennoch wurde eine Übereinkunft mit der NATO, die Berlin-Plus-Vereinbarungen²⁴¹, erzielt, und die EU-Mission *Concordia* mit Rückgriff auf NATO-Einrichtungen konzipiert. Auf diese Art und Weise behielten das PSK und der Militärstab zwar die Kontrolle über die Mission, die konkrete Planung erfolgte aber im europäischen Hauptquartier der NATO, Shape, die Führung lag beim Stellvertreter des NATO-Oberbefehlshabers in Europa. Von der Größe her wurde die Mission mit gut 350 Soldaten aus 13 Mitgliedstaaten und 14 Nichtmitgliedern ähnlich gestaltet wie die vorhergehende *Allied Harmony*. *Concordia* sollte damit über 22 leicht bewaffnete und 8 gepanzerte Einheiten verfügen, um im Notfall auch eine gewisse militärische Potenz demonstrieren zu können. Auch die Aufgabenstellung änderte sich *Allied Harmony* gegenüber kaum: Zentral war der Beitrag zur Schaffung eines sicheren und

²³⁸ Operation „Concordia“ vom 31.3.2003 bis zum 15.12.2003.

²³⁹ Christoph Schwegmann: „Fuchsjagd“ in Mazedonien. Die EU sollte Task Force Fox nicht übernehmen, SWP-aktuell 9, März, Berlin 2002, S. 1f.; Wolf Oschlies: „Concordia“ – Test für die EU-Sicherheitspolitik, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make102.htm>, Stand: 19.09.2004

²⁴⁰ International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 9.

²⁴¹ Siehe 0.

stabilen Umfeldes, konkret die Aufrechterhaltung einer sichtbaren Präsenz, die Unterstützung bei der Vertrauensbildung, die Verbindung zu nationalen und internationalen Akteuren, die Koordinierung der Grenzsicherheit sowie im Notfall die Evakuierung der internationalen Beobachter.²⁴²

Auf mazedonischer Seite wurde die Übernahme der Mission durch die EU mit gemischten Gefühlen aufgenommen, wenngleich Präsident Trajkovski die EU offiziell zur Übernahme der Mission eingeladen hatte. Für viele Mazedonier schien erst die endgültige Abreise der NATO die völlige Überwindung der Krise zu bedeuten, sodass ihnen an der Übernahme durch die EU gelegen war. Die Albaner wiederum fürchteten, eine Mission ohne die USA werde ihnen nicht den erforderlichen Schutz gewähren können. Diese Befürchtung bestätigte sich allerdings nicht, und die erste militärische Mission der EU kann wohl grundsätzlich als Erfolg gewertet werden. Allerdings muss klar gesehen werden, dass der Rückgriff auf die Strukturen der NATO für *Concordia* von fundamentaler Bedeutung war, wenn auch die EU die Bedeutung der NATO gerne herunterspielt.²⁴³

Für die Beruhigung der Sicherheitslage war existenziell, dass die mazedonischen Sicherheitskräfte die Kontrolle über das ganze Land wieder erlangen konnten. Dieser Vorgang erwies sich als äußerst heikel, da in vielen Dörfern noch bewaffnete Extremisten präsent waren; außerdem stellte sich heraus, dass in manchen albanischen Dörfern auch vor der Krise keine mazedonischen Polizisten zugegen gewesen waren. Um die Brisanz der Situation abzumildern, wurden multiethnische Patrouillen gebildet, die unter der Aufsicht von EU, NATO und OSZE in die Dörfer zurückkehrten. Dennoch mussten die mazedonischen Polizisten oftmals um ihre Sicherheit fürchten, sodass gelegentlich nicht einmal Verkehrskontrollen durchgeführt werden konnten, was die Entstehung eines Klimas latenter Gesetzlosigkeit fördert. Die Rückkehr der Polizisten kam so nur schleppend voran. Der bedenklichen Entwicklung, dass immer mehr ethnische Mazedonier die mehrheitlich albanischen Gebiete verlassen, leistete dies weiteren Vorschub. Die Regierung steht hier in dem fatalen Dilemma, einerseits das Gewaltmonopol des Staates wiederherstellen und aufrechterhalten zu müssen, andererseits jedoch das Vertrauen auch der ethnischen Albaner für die Sicherheitskräfte gewinnen zu müssen.²⁴⁴

Diese Notlage hebt die langfristige Wichtigkeit hervor, den gesamten Sicherheitssektor in Mazedonien zu reformieren, was ebenfalls eine Zielsetzung der EU-Strategie für Mazedonien darstellt.²⁴⁵ Für die Bewältigung dieser Aufgabe findet eine Arbeitsteilung mit der NATO statt, die sich um die Reform des Militärs und des Verteidigungsministeriums

²⁴² Horst Bacia: Präzedenzfall Mazedonien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.03.2002, S. 7; International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 8.

²⁴³ International Crisis Group (Anmerkung 195), pp. 9f.; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Auf Concordia folgt Proxima, 16.12.2003, S. 5; Stephan Blackwell: Berlin Plus Uncertainty: The EU Mission in Macedonia, in: RUSI Newsbrief, 01.01.2004, pp. 5-6, p. 5.

²⁴⁴ Brunnbauer (Anmerkung 181), S. 364; Ehrhart (Anmerkung 227), S. 56; International Crisis Group (Anmerkung 164), p. 12; International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 5.

²⁴⁵ Die CARDS-Mittel für den Bereich Justiz und Inneres, der die Polizeireform etc. mit einschließt, sollten nach der ursprünglichen Planung von 2002-2004 33 Mio. € betragen; siehe auch Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien.

kümmert, während EU und OSZE sich der Polizei und der Justiz annehmen. Der hauptsächliche Anreiz für die Reform besteht dabei in beiden Bereichen in der Perspektive eines Beitritts, zur NATO oder eben zur EU.²⁴⁶

Bei der Reform des Verteidigungswesen in Mazedonien waren vor allem zwei Aspekte zentral: zum einen die im Rahmenabkommen von Ohrid geforderte angemessene Vertretung der Minderheiten, vor allem der Albaner, und zum zweiten die Umstrukturierung und Professionalisierung der Armee im Hinblick auf den Beitritt zur NATO. Das Verteidigungsministerium wurde dafür einer grundlegenden strategischen Überprüfung unterzogen, für deren Durchführung allerdings die NATO, die USA und Großbritannien erheblichen Druck ausüben mussten. Anfang 2003 wurde ein neues „Gesetz über Verteidigung und Wehrpflicht“ erlassen, das die Dauer sowohl von Wehrpflicht wie auch zivilem Ersatzdienst verkürzte und die Verwendung der dadurch eingesparten Mittel für die Reform der Armee gemäß der NATO-Standards vorsah. Die angemessene Vertretung der Minderheiten ist demgegenüber etwas ins Hintertreffen geraten, Albaner sind in der Armee vor allem in den oberen Rängen immer noch deutlich unterrepräsentiert.²⁴⁷

Bei der Reform der Polizeikräfte waren vor allem EU und OSZE aktiv. Bedeutsam hierfür war natürlich die Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, die sich bis zum Regierungswechsel 2002 wegen des nationalistischen Ministers Boskovski als äußerst schwierig gestaltete. Allerdings überzeugten auch die Aktivitäten der EU nicht völlig, da der Entwurf einer Strategie für die Reform des Innenministeriums beispielsweise daran scheiterte, dass verschiedene Teams konkurrierende Berichte vorlegten. Innenminister Boskovski weigerte sich auch, seine paramilitärische Spezialeinheit „Löwen“ aufzulösen, die als radikal nationalistische Anhänger der VMRO-DPMNE galten.²⁴⁸ Demgegenüber erwies sich die Arbeit mit dem neuen Minister Hari Kostov als viel leichter. Allerdings bereitete auch ihm die Auflösung der „Löwen“ einige Probleme, bis er schließlich einwilligte, über 600 Angehörige dieser Einheit in Innen- und Verteidigungsministerium weiterzubeschäftigen. Diese Entscheidung war nicht nur vor dem Hintergrund problematisch, dass etliche dieser Personen Verbrechen begangen hatten, sondern auch, da es nun schwieriger werden wird, entsprechende Anteile an Angehörigen der Minderheiten zu erreichen.²⁴⁹

Dennoch gab es auf diesem Bereich deutliche Fortschritte: Die OSZE bildete bis Mitte 2003 an die 1000 Polizisten aus, die sich hauptsächlich aus den Angehörigen der Minderheiten rekrutierten, sodass die Polizei der nahezu einzige Bereich ist, wo eine Erfüllung der im Rahmenabkommen von Ohrid geforderten angemessenen Vertretung bald erreicht sein wird.

²⁴⁶ Ehrhart (Anmerkung 227), S. 56.

²⁴⁷ International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 6; International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 9; Wolf Oshlies: Makedonien: Verteidigungspolitische Zwischenbilanz 2003, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make105.htm>, Stand: 19.09.2004.

²⁴⁸ Ljube Boskovski steht mittlerweile in Kroatien, wohin er vor einigen Monaten geflohen war, vor Gericht. Er ist angeklagt, an dem gewaltsamen Tod von sieben illegalen Einwanderern aus Pakistan und Indien beteiligt zu sein. Es wird behauptet, dass Boskovski ihre Ermordung angeordnet habe, um international einen Zusammenhang zwischen albanischen Extremisten und Al-Qaida beweisen zu können.

²⁴⁹ International Crisis Group (Anmerkung 198), pp. 3-7; International Crisis Group (Anmerkung 221), p. 3.

Diese Entwicklung kam auch der Polizeipräsenz in den ehemaligen Krisengebieten zugute, wo sich die Stimmung der ethnischen Albaner gegenüber der Polizei durch die vermehrten multiethnischen Patrouillen offensichtlich verbessert hat, wenngleich eine vollständige Akzeptanz des mazedonischen Staates durch die ethnischen Albaner nicht gewährleistet ist. Allerdings ging die schnelle Erhöhung des Minderheitenanteils, vor allem der Albaner, teilweise zulasten der Qualität der Auswahl und der Ausbildung. Es wird mehrfach berichtet, dass während Polizeioperationen die Kommunikation zwischen den Polizisten sehr schlecht war, sodass Verdächtige entkommen konnten, und fundamentale Regeln für die Anwendung von Gewalt nicht befolgt wurden, was leicht zu Eskalationen führen kann. Offensichtlich ist also die Polizei noch nicht effektiv in der Lage, für Recht und Ordnung zu sorgen.²⁵⁰

Die EU beteiligte sich auf zwei Arten an der Reform der Polizei in Mazedonien: der kurzfristigen Stabilisierung soll die ESVP-Polizeimission *EUPOL Proxima* dienen, die seit dem 15. Dezember 2003, dem Tag, an welchem *Concordia* endete, in Mazedonien aktiv ist. Für die langfristige Konsolidierung einer demokratischen und europäischen Standards entsprechenden Polizei waren verschiedene Programme im Rahmen der EG-Hilfe vorgesehen. Bereits über das RRM-Programm 2001 war ein Entwurf für eine Strategie der Polizeireform verfasst worden, der mittlerweile von der Regierung angenommen worden ist. Über CARDS wurden Trainingsprogramme für Polizisten aufgelegt und die Etablierung eines kohärenten Ausbildungssystems für Polizisten unterstützt. Außerdem gab es Hilfsprojekte für den Kampf gegen Geldwäsche und Drogenhandel sowie andere Formen der organisierten Kriminalität. Einen weiteren Schwerpunkt im Rahmen der gesamten Strategie des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für den westlichen Balkan bildet der Aufbau eines integrierten Grenzschutzes. In Mazedonien förderte die EG über CARDS den Grenzschutz mit technischer Unterstützung, Ausrüstungsgegenständen und Minenräumung im Grenzgebiet. Außerdem unterstützte sie die Entwicklung einer nationalen Grenzstrategie sowie den Aufbau eines Kommunikationsnetzes für die verschiedenen Grenzübergänge.²⁵¹ Bedeutsam ist auch die Ausbildung und Ausrüstung einer neuen Grenzpolizei, damit sie den Grenzschutz vom Militär übernehmen kann.

Für die operative, kurzfristige Verbesserung der Situation hatte die EU die Mission *EUPOL Proxima* eingesetzt. Die Hauptbedrohung für Mazedonien lag dem Sonderbeauftragten Brouhns zufolge nicht mehr in militärischen Gefahren, sondern in der erschreckende Ausmaße annehmenden organisierten Kriminalität. Außerdem schien ein frischer Impuls für den ins Stocken geratenen Reformprozess nötig.²⁵² Die Aufgaben von *Proxima* umfassen daher die Unterstützung bei der Konsolidierung von Recht und Ordnung einschließlich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Hilfe bei der Durchführung der Reform von

²⁵⁰ International Crisis Group (Anmerkung 198), pp. 1-5.

²⁵¹ European Agency for Reconstruction: Annual Report to the European Parliament and the Council, January to December 2003.

²⁵² Frankfurter Allgemeine Zeitung: Überwachung, Beratung, Inspektion, 16.12.2003, S. 5; Pettifer (Anmerkung 224), p. 10.

Innenministerium und Polizei, die Schaffung einer integrierten Grenzpolizei im Rahmen des EU-Engagements für einen integrierten Grenzschutz, Vertrauensbildung in der Bevölkerung und die Verbesserung der Kooperation mit der Polizei der Nachbarstaaten. Dabei sollte sie sich bei ihrer Arbeit auf die ehemaligen Krisengebiete konzentrieren, da dort die organisierte Kriminalität am stärksten vertreten und auch das Vertrauen in die Polizei am geringsten war. Als ein erster Erfolg der *EUPOL Proxima* kann gelten, dass am 15. Juni 2004 das bewaffnete *Protection Element*, das die ansonsten unbewaffneten europäischen Polizisten im Notfall schützen sollte, abreisen konnte, da offensichtlich keine Notwendigkeit für seine Anwesenheit besteht. Der Chef der Mission, Bart D'Hooge, bemängelte in einer Pressekonferenz zum Stand der Mission nach sechs Monaten aber auch etliche Hindernisse und Schwierigkeiten, mit denen der Einsatz zu kämpfen habe. So bestünden nach wie vor erhebliche Management- und Führungsschwächen in den höheren Rängen der Polizei, auch seien bei der Reform des Innenministeriums kaum Fortschritte zu verzeichnen. Oftmals fehle es den mazedonischen Polizisten, von denen überdies viele mangelhaft ausgebildet seien, an basaler Ausrüstung, um Polizeitätigkeiten ausüben zu können. Sehr problematisch sei auch die grassierende Korruption, der das schwache Justizsystem, das oftmals Angeklagte mit geringen oder gar keinen Strafen davonkommen lasse, nicht Herr würde. Schließlich fehle in manchen Bereichen eine effektive Gesetzgebung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, so beispielsweise eine Zeugenschutzregelung. D'Hooge betonte auch die Wichtigkeit der Verfolgung einer langfristigen Strategie durch EG und OSZE.²⁵³

Für die langfristige Stabilisierung und Konsolidierung des Sicherheitsbereichs in Mazedonien wäre aber auch eine bessere Kooperation zwischen EU, NATO und OSZE notwendig. Bisher konnten nicht in allen Fällen gemeinsame Ansätze gefunden werden, zwischen EU und NATO kam es wiederholt zu Konkurrenz über den maßgeblichen Einfluss auf den Sicherheitssektor, und auch die Koordination zwischen den beiden mit der Polizei befassten Akteuren EU und OSZE war nicht immer optimal. Ganz generell benötigen die strukturellen Veränderungen im Sicherheitssektor aber natürlich einige Zeit, während die sich immer wieder ereignenden gewaltsamen Zwischenfälle regelmäßige Eskalationsgefahren bedeuten.²⁵⁴

Eine effiziente Polizei ist aber auch essenziell für den Bereich der Rechtsstaatlichkeit, dessen zentrale Bedeutung von der EU wiederholt betont wird. Das Engagement der EU richtet sich dabei speziell auf eine Reform des Justizwesens. Im Rahmen der Zusammenarbeit auf dem Bereich Justiz und Inneres des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses wird außerdem

²⁵³ Andreas Ernst: EU startet Polizeimission in Mazedonien, in: Frankfurter Rundschau, 22.12.2003, S. 6; Press statement given by Proxima Head of Mission on six month review, 4 August 2004; <http://www.eupol-proxima.org/sito1/statements/Press%20statement%20given%20by%20Proxima%20Head%20of%20Mission.doc>, Stand: 23.09.2004.

²⁵⁴ European Commission, Conflict Prevention and Crisis Management Unit: Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report. Former Yugoslav Republic of Macedonia, November 2003, p. 11; Ehrhart (Anmerkung 227), S. 56; International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 7.

die Angleichung relevanter Gesetzgebung an EU-Standards, beispielsweise bezüglich der Immigrations- und Asylregelungen oder der Visabestimmungen, gefördert. Mazedonien wurde deshalb aufgefordert, in den Ministerien, die unmittelbar mit der Implementierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen befasst sind, vermehrt Personal einzustellen, gesteigerte Anstrengungen auf die Schulung von Beamten in der Thematik der Europäischen Integration zu unternehmen oder der Verpflichtung zur Anpassung der Gesetzgebung an den EU-Besitzstand nachzukommen. Im Rahmen von CARDS wird für das Gerichtssystem der Aufbau eines computergestützten Informationssystems betrieben, das die schnellere und effizientere Bearbeitung von Fällen ermöglichen soll. Außerdem wird Unterstützung für die Reform der Ausbildung von Richtern und anderen in der Justiz tätigen Berufen gewährt. Für die Gesetzgebung im Bereich Immigration und Asyl wird an einer langfristigen Strategie gearbeitet und Hilfe bei dem Erstellen eines Aktionsplans geleistet.

Die Justiz in Mazedonien leidet an chronischer Schwäche und Ineffizienz, welche die Verbreitung der massiven Korruption erheblich begünstigen. Die Korruption in Mazedonien stellt wie oben dargestellt ein beträchtliches Hindernis für die Konsolidierung des Landes dar und leistet überdies dem Schmuggel, in den oftmals Regierungskreise verstrickt sind, und der organisierten Kriminalität Vorschub. Der Verdacht politischer Einflussnahme auf die Gerichte, die entsprechenden Fälle nicht zu verfolgen, lässt sich nicht von der Hand weisen. Offensichtlich ist auch die durch das Gesetz zur Korruptionsbekämpfung neu eingesetzte Kommission zur Korruptionsprävention nicht frei von dieser Art Druck. Die Aktionen der neuen Regierung zur Reduzierung der Korruption haben bisher nicht überzeugt, was im Hinblick auf die Verstrickung aller mazedonischen Parteien in die Korruption nicht übermäßig verwundert. Das Problem in diesem Fall ist, dass sich hinsichtlich der Justizreform die Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft und vor allem der EU wegen deren inhaltlicher Orientierung an Assoziierungs- und Beitrittsperspektive stets auf Ausbildung und neue Gesetze konzentrieren, anstatt Wege zu finden, die Justiz vor dem lähmenden politischen Einfluss zu schützen.²⁵⁵

Die Lage in Mazedonien hat sich seit der Krise im Jahr 2001 zweifellos stabilisiert, und gerade bei der Polizeireform wurden deutliche Fortschritte erzielt. Probleme bestehen aber immer noch hinsichtlich der Akzeptanz der Polizei durch die ethnischen Albaner, die teilweise auf eine mangelnde Anerkennung der staatlichen Autorität Mazedoniens hindeuten, und immer wieder berichteter exzessiver Gewaltanwendung durch die Polizei. Ali Ahmeti musste hier oft seine Autorität in die Waagschale werfen, um Eskalationen zu verhindern; auf die lange Sicht riskiert er durch die Parteinahme für einen von vielen Albanern nicht akzeptierten Staat allerdings seine Popularität.²⁵⁶

²⁵⁵ International Crisis Group (Anmerkung 222), pp. i, 3-7; International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 14f.

²⁵⁶ International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 6f.

Auch ist die Gefahr einer Eskalation von gewaltsamen Zwischenfällen längst noch nicht gebannt, da diese sich nach wie vor häufig ereignen und immer wieder Menschenleben fordern. Die Zuordnung der Urheber dieser Ereignisse zum extremen oder kriminellen Lage ist kaum möglich, so etwa bei der AKSh, bei der letztlich unklar ist, ob sie extremistische politische Ziele verfolgt oder nur eine Deckorganisation für organisierte Kriminalität darstellt. Ein Gewaltausbruch könnte aber die Fortschritte, die Mazedonien seit der Krise gemacht hat, jederzeit wieder vernichten. Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität war bisher ebenso wie der gegen die Korruption nur von mäßigem Erfolg gezeichnet. Das geringe Vertrauen, das weite Teile der Bevölkerung, vor allem der ethnischen Albaner, in die Sicherheitskräften haben, wird an dem mäßigen Erfolg einer gegen Ende des Jahres 2003 durchgeführten Aktion zur Waffensammlung deutlich: Es wurden, obgleich eine Amnestie versprochen worden war und für illegalen Waffenbesitz nach der Aktion strenge Strafen verhängt werden sollten, lediglich knapp 8000 Waffen abgegeben, darunter zahlreiche Sport- und Jagdwaffen, hingegen kaum Kalaschnikows. Schätzungen über den tatsächlichen illegalen Waffenbestand in Mazedonien liegen zwischen 150 000 und 500 000. Allerdings gibt die Tatsache, dass im März 2004 die Gewalt aus dem Kosovo nicht nach Mazedonien übersprang, sondern vielmehr von allen Parteien verurteilt wurde, Anlass zu der Hoffnung, dass die Mazedonier nicht mehr zu den Waffen greifen werden und der ungewisse Status des Kosovo keinen vergleichbar schädlichen Einfluss auf Mazedonien mehr wird entfalten können.²⁵⁷ Jetzt muss daher der nächste Schritt bewältigt und eine effiziente Justiz zur Verfolgung der organisierten Kriminalität und Korruption aufgebaut werden, sollen die erzielten Fortschritte von Dauer sein.

4.2.4. Wirtschaft: Nothilfe und Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung Mazedoniens liegt in mehrfacher Hinsicht in der Zieldefinition der EU für Mazedonien: Zum einen bedeutete der schnelle Beitrag zum Wiederaufbau und zur ersten makroökonomischen Beruhigung nach der Krise ein zentrales Element der unmittelbaren Stabilisierung, also der *conflict resolution* und *conflict prevention*; zum anderen bildet die langfristige Transformation der mazedonischen Wirtschaft, verbunden mit grundsätzlichen Strukturreformen, einen wichtigen Bestandteil des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und der im Rahmen der Assoziation in Aussicht gestellten Freihandelszone, ist also bedeutsam als Element des *peace-building*. Darüber hinaus stellt die Annäherung an die Regeln des europäischen Binnenmarktes eine unverzichtbare Vorbedingung für einen möglichen Beitritt dar. Gerade die ökonomische Entwicklung

²⁵⁷ Thorsten Stodiek: Nachkrieg auf dem Balkan: Die Rolle internationaler Polizeieinsätze bei der Friedenskonsolidierung, in: Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 209-217, S. 211; International Crisis Group (Anmerkung 195), p. 4; International Crisis Group (Anmerkung 198), p. 2f.; International Crisis Group (Anmerkung 221), p. 4; Wolf Oschlies: Makedonien: Enttäuschendes Ende einer Waffensammelaktion, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?id=2485&PHPSESSID=2b23da5dfe40f7ae5791ef52a1245e7>, Stand: 19.09.2004.

Mazedoniens ist also nahezu vollständig auf die vertraglichen Beziehungen zur EU beziehungsweise EG ausgerichtet, da sich sowohl die mazedonische Regierung wie auch die Bevölkerung wirtschaftliche Prosperität letztlich exklusiv von einer Integration in europäische Strukturen versprechen.²⁵⁸

Während und nach der Krise war die EG über ECHO, die RRM-Programme und das CARDS-Nothilfepaket in Mazedonien tätig, um die unmittelbaren Folgen der Krise zu lindern und durch die Ermöglichung der Rückkehr von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen zur Beruhigung der Situation und der Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid beizutragen. ECHO leistete durch Nahrungsmittel, Hygieneartikel, Feuerholz und Viehfutter Humanitäre Hilfe. Außerdem sollten der behelfsmäßige Aufbau von Schulen und Gesundheitszentren sowie die Verteilung von Saatgut und Dünger die Heimkehr erleichtern. Im Rahmen des RRM und des CARDS-Nothilfeprogramms wurden zerstörte Häuser wiederaufgebaut, zerstörte Elektrizitätsleitungen wieder angeschlossen, die Wasserversorgung von Kumanovo repariert sowie Bargeld an Familien verteilt, die Binnenvertriebene aufgenommen hatten. Diese Maßnahmen trugen maßgeblich dazu bei, dass relativ schnell 90% der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zurückkehren konnten. Außerdem wurde durch das Programm des RRM damit begonnen, eine Schätzung des Haushaltseffekts des Rahmenabkommens von Ohrid zu erstellen, da dies Bedingung für die internationale Geberkonferenz war, welche die EU zusammen mit der Weltbank ausrichten wollte. Die Programme wurden dabei zusammen mit der Delegation der EG in Mazedonien sowie der Europäischen Agentur für Wiederaufbau (EAR) geplant, damit sie möglichst im Einklang mit der mittel- und langfristigen Strategie für Mazedonien stünden. Auch die OSZE und der UNHCR²⁵⁹ beteiligte sich maßgeblich an Notversorgung und Wiederaufbau während und nach der Krise.

Die makroökonomische Situation Mazedoniens war nach der Krise desaströs: Das Bruttoinlandsprodukt war um 4,5% zurückgegangen, die Industrieproduktion um 3,1%, das Defizit des Budgets betrug 7,2%; Hilfe war daher dringend nötig. Als die Geberkonferenz am 12. März schließlich nach wiederholter Verschiebung wegen der stockenden Ratifizierung des Abkommens stattfand, wurde Mazedonien die unverhofft große Summe von 307 Mio. € versprochen, der EG-Beitrag sollte 107 Mio. € betragen. Von dem Gesamtbetrag sollten 85 Mio. für den Wiederaufbau bestimmt sein, 49 Mio. für die Umsetzung von Ohrid und 173 Mio. Budgethilfe.²⁶⁰ Der größte Teil dieses letzteren Postens wurde jedoch vorläufig noch nicht ausbezahlt, sondern an den Abschluss eines Abkommens mit dem IWF geknüpft. Ebenso verhielt es sich mit der weiteren Auszahlung der makrofinanziellen Hilfe der EG, die

²⁵⁸ Der Anteil der CARDS-Mittel für Wirtschaft und Soziales beträgt in der Planung für 2002-2004 70 Mio. €; derjenige für Umwelt und natürliche Ressourcen 4 Mio. €. Hinzu kommt noch die makrofinanzielle Hilfe von insgesamt 68 Mio. € seit 2001; siehe auch Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien.

²⁵⁹ United Nations High Commissioner for Refugees.

²⁶⁰ Wolf Oschlies: Makedonien – „Modell für den Balkan und für Südosteuropa“, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2001, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make303.htm>; Stand: 19.09.2004.

zwischen 2001 und 2004 insgesamt 68 Mio. € betragen sollte, wovon gut die Hälfte als Darlehen gezahlt werden sollte.

Der IWF hatte allerdings die Verhandlungen mit der Regierung Georgievski abgebrochen, sodass eine Einigung auf das Abkommen erst unter der neuen Regierung im April 2003 erfolgen konnte. Es sieht weitere Hilfen im Wert von 27 Mio. € vor, jedoch ist die Auszahlung dieser und auch der noch zurückgehaltenen anderen Zahlungen an harte Bedingungen geknüpft. So wird die Privatisierung oder Abwicklung defizitärer Staatsbetriebe gefordert, außerdem soll die Verwaltung erheblich verschlankt, der Haushalt konsolidiert werden, wofür neue Steuern zu erheben sind, und eine Defizitgrenze von 2% eingehalten werden. Diese Forderungen sind von erheblicher Brisanz, vor allem angesichts der überwältigenden Arbeitslosigkeit, die in Mazedonien immer noch besteht und im Jahr 2003 bei 36,7% lag. Die Arbeitslosigkeit bei den unter 25jährigen soll über 75% betragen.

Wenngleich die Realität wegen der florierenden Schattenwirtschaft sicher etwas weniger drastisch aussieht, bestehen doch unbestreitbar zwei enorme Probleme: die Schaffung von Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger Verringerung des Defizits und die Integration des grauen Sektors in die offizielle Wirtschaft, da dem Staat sonst angesichts der ohnehin laxen Steuerdisziplin vor allem der ethnischen Albaner noch mehr Einnahmen entgehen. Entlassungen aus dem öffentlichen Sektor, die wie die Privatisierungen hauptsächlich die im Staatsdienst beschäftigten ethnischen Mazedonier treffen, verbunden mit der vermehrten Einstellung von Angehörigen der Minderheiten, vor allem ethnischen Albanern, wie im Rahmenabkommen von Ohrid gefordert, bergen bedenkliches Eskalationspotenzial. Die hochgeputzten Erwartungen der ethnischen Albaner auf öffentliche Stellen im Überfluss werden daher etwas gedämpft werden müssen, zumal neben mazedonischer Obstruktion vielfach auch das Bildungsniveau der Albaner eine Einstellung und damit angemessenere Vertretung verhindert.²⁶¹

Die EU unterstützt die wirtschaftliche Konsolidierung in Mazedonien im Rahmen von CARDS durch eine Vielzahl von Programmen und Projekten, wobei sich zwei grundsätzliche Schwerpunkte erkennen lassen. Einerseits werden marktwirtschaftliche Reformen und die Stärkung der sozialen Kohäsion gefördert, andererseits Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen im Hinblick auf eine Freihandelszone und die Annäherung an die EU unterstützt und gefordert. Finanziert werden im Hinblick auf die marktwirtschaftliche Reform beispielsweise Projekte betreffend die Privatisierung und die Förderung des Unternehmertums, beispielsweise Hilfe bei der Neustrukturierung des Banken- und Stahlsektors, der Reform der öffentlichen Auftragsvergabe und verschiedene Maßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen, Projekte betreffend die Entwicklung der Infrastruktur, beispielsweise Infrastrukturprojekte auf lokaler Ebene für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung oder den Ausbau von

²⁶¹ International Crisis Group (Anmerkung 198), pp. 10-13; International Crisis Group (Anmerkung 221), p. 8.

zentralen Transportkorridoren, oder Projekte betreffend die Stärkung sozialer Entwicklung, beispielsweise Hilfe beim Verfassen eines Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung, der Verbesserung der Berufsbildung oder der Ausbildung von Sozialarbeitern.

Hinsichtlich der Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und der Annäherung an europäische Standards und Gesetzgebung werden etwa entsprechende Gesetze für den Freihandel, betreffend den freien Warenverkehr, Dienstleistungen, Kapitalverkehr und die Eigentumsrechte gefordert und technische Unterstützung bei der Umsetzung geleistet, Beamte in der Materie des Freihandels weitergebildet und im Rahmen des Schwerpunkts Umwelt und natürliche Ressourcen Hilfe bei Kontrollen zur Erreichung europäischer Standards bei Wein und Trauben gewährleistet. Über ein gleichzeitig mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossenes Interimsabkommen sind die handelsbezogenen Bestimmungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens bereits seit Juni 2001 in Kraft.

Dennoch gibt die wirtschaftliche Entwicklung Mazedoniens nach wie vor Anlass zur Sorge. Die Regierung Crvenkovski und jetzt Kostov hat bisher nur geringe Anstrengungen auf die Konsolidierung der Ökonomie verwandt und begnügt sich oftmals mit Vorwürfen an ihre Vorgänger. Wenngleich 2003 eine Wachstumsrate von 3,2% verzeichnet wurde und die Prognosen für 2004 und 2005 sich auf 1,5 beziehungsweise 3,0% belaufen, ist dennoch das Bruttoinlandsprodukt seit der Unabhängigkeit um ein Viertel gesunken, für 2004 wird erneut ein Rückgang der Industrieproduktion um 7,5% erwartet, und die ausländischen Direktinvestitionen betrugen 2003 nur knapp zwei Drittel derjenigen von 2000. Die Privatisierungen haben zwar einiges Geld in die Staatskasse gespült, weswegen das Defizit 2003 auf 1,6% gesunken war, doch nun sind kaum noch Einnahmen zu erwarten.²⁶² Die angespannte Haushaltslage verschärft die ohnehin heikle soziale Situation: Alle Volksgruppen empfinden die Arbeitslosigkeit als Problem, das sie am meisten bedrückt, unmittelbar danach folgt die Armut.²⁶³

Die mazedonische Regierung reagiert auf die drängenden Probleme oft mit Forderungen nach größerer Unterstützung von außen und war nach der mit 200 Mio. € für den gesamten Balkan eher bescheiden ausgefallenen Erhöhung des Finanzvolumens von CARDS auf dem Gipfel in Thessaloniki sehr enttäuscht. Jedoch sprechen zwei Argumente dagegen, dass eine Steigerung der externen Hilfe, beispielsweise der EU, tatsächlich den gewünschten Effekt hätte: Zum einen ist in Mazedonien wie in vielen anderen Ländern nicht das Problem, dass international zu wenig Mittel verfügbar wären; vielmehr ist die ineffiziente mazedonische Verwaltung überhaupt nicht zu ihrer Absorption in der Lage. Von den über PHARE von 1992 bis 2000 bereitgestellten Mitteln wurden etwa nur 61,1% abgerufen. Das zweite, wesentlich akutere Problem liegt einmal mehr in der grassierenden Korruption in

²⁶² International Crisis Group (Anmerkung 221), p. 7; Bank Austria, Creditanstalt: CEE-Report 3/2004, S. 26. Pettifer (Anmerkung 224), p. 3.

²⁶³ UNDP (Anmerkung 215), p. 21.

Mazedonien begründet. Diese schreckt nicht nur ausländische Investitionen ab, die das Land bitter nötig hätte. Schätzungen gehen überdies davon aus, dass bis zu 40% des jährlichen Budgetdefizits auf Korruption zurückzuführen sind. Externe Unterstützung, insbesondere Budgethilfen, trägt also direkt zur Finanzierung der Korruption bei und mildert so den Druck, sie entschlossen anzugehen. Insofern ist das unbedarfte Aufdrehen internationaler Geldhähne problematisch, geht es nicht mit einer entschlossenen Bekämpfung der Korruption Hand in Hand.²⁶⁴

Die Konsolidierung der wirtschaftlichen Lage in Mazedonien, die Linderung der Arbeitslosigkeit und der Armut weiter Teile der Bevölkerung und die Bewältigung der Korruption sind zentrale Aufgaben, die dringend bewältigt werden müssen, da wirtschaftliche Not und Ungleichheit, chronische Unterbeschäftigung und Frustration über korrupte Strukturen sozialen Zündstoff darstellen, der jederzeit explodieren kann.

4.2.5. Zusammenfassung

Die Untersuchung des Engagements der EU in Mazedonien hat Aktivitäten auf drei verschiedenen Ebenen erkennen lassen. Zum ersten wurde während der Krise dazu beigetragen, die vollständige Eskalation zum Bürgerkrieg zu verhindern und eine Beendigung der gewaltsamen Auseinandersetzung zu erreichen. Im Sinne der im EU-Konzept vorgenommenen Einteilung von Präventionsarten liegen daher sowohl Maßnahmen des *conflict management* wie auch der *conflict resolution* vor.

In spezieller Berücksichtigung der mazedonischen Situation, in der die Dynamik des Konflikts gerade nicht bis zur gänzlichen Eskalation führte, sondern vorher aufgefangen werden konnte, lässt sich darüber hinaus auch von *conflict prevention* sprechen. Die EU reagierte auf den Ausbruch der Krise mit dem schnellen Aufbau eines intensiven politischen Dialogs durch eine rege Diplomatie zwischen Brüssel und Skopje, sowie durch teilweise massiven politischen und finanziellen Druck. Mit der NATO und besonders Lord Robertson, mit dem Javier Solana eng zusammenarbeitete, fand dabei eine intensive Kooperation und meist eine effektive Bündelung der diplomatischen Ressourcen statt. Beide trugen so dazu bei, dass eine weitere Eskalation abgewandt und die Kämpfe durch das Rahmenabkommen von Ohrid beendet werden konnten, welches reziproke Konzessionen von den beiden größten Volksgruppen in Mazedonien verlangt: Die ethnischen Mazedonier akzeptieren die Notwendigkeit, der größten Minderheit vermehrte Rechte zuzugestehen, während die ethnischen Albaner sich mit der Autorität des mazedonischen Staates abfinden. Die internationalen Akteure und besonders die EU, der die Koordinierungsaufgaben für die Implementierung des Abkommens übertragen wurden, übernahmen auf diese Weise eine große Verantwortung für Mazedonien, da ohne ihr intensives Einwirken auf die lokalen Entscheidungsträger das Abkommen wohl nicht zustande gekommen wäre, und sie dadurch

²⁶⁴ Axt (Anmerkung 113), S. 25; International Crisis Group (Anmerkung 222), pp. if., 30.

nun auf den Erfolg des eingeschlagenen Weges verpflichtet waren. Den streckenweise massiven Druck, den die EU auf die mazedonischen Politiker ausübte, bezahlte sie in den Monaten nach der Krise mit einem stark gesunkenem Ansehen bei der Bevölkerung, wobei die ethnischen Albaner ohnehin die USA als externen Mentor bevorzugten.

Neben diesen Maßnahmen zur Verhütung einer weiteren Eskalation und zur Konfliktbewältigung wurde die EU zum zweiten nach der offiziellen Beendigung des Konflikts auf dem Bereich der *conflict resolution*, zur Überwindung der unmittelbaren Folgen des Konflikts und zur Rückkehr zur Normalität aktiv, und darüber hinaus auf dem Feld der *conflict prevention*, wodurch parallel die zwar unwahrscheinlicher gewordene, aber noch nicht gebannte Gefahr des Wiederausbruchs der Kämpfe verhindert werden sollte. Es liegt dabei in der Natur dieser interdependenten Problemfelder, dass eine trennscharfe Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zu den jeweiligen Präventionsarten nicht gänzlich möglich ist. Auf der Ebene des politischen Dialogs wurde zunächst die Implementierung des Rahmenabkommens gefördert und gefordert, wobei der Griff zu „Zuckerbrot“, der Geberkonferenz, aber auch „Peitsche“, deren Verschiebung, bald zum Standardinstrument der EU wurde. Obwohl die obstruktive Haltung weiter Teile der mazedonischen politischen Szene kaum eine andere Wahl ließ, verstärkte dieses Gebaren den Eindruck der ethnischen Mazedonier, ihnen sollten Zugeständnisse an eine Minderheit diktiert werden, was offensichtlich dem Ansehen der EU nicht gerade förderlich war, wie es darüber hinaus auch die Qualität und Akzeptanz der angenommenen Gesetze nicht steigerte. Im weiteren Verlauf konnte dann ein eher laxes Bemühen der europäischen Akteure um die weitere Umsetzung beobachtet werden, als nicht mehr auf die Einhaltung von Fristen gedrängt wurde und extremistische Ausfälle wichtiger politischer Akteure nahezu unkommentiert blieben. Auch diese Taktik war aber dem Abkommen nicht besonders förderlich, wie die jüngsten Komplikationen bei der Vollendung der Dezentralisierungsregelung zeigen. Die generelle demokratische Entwicklung Mazedoniens wurde ebenfalls unterstützt, durch Wahlhilfe und Schulungen und ähnliches mehr, wodurch zu dem zufriedenstellenden Ablauf der Wahlen seit der Krise beigetragen werden konnte. Außerdem beteiligte sich die EU durch Humanitäre Hilfe, Wiederaufbauleistungen, Minenräumung und schließlich die ESVP-Missionen *Concordia* und *EUPOL Proxima* an der Erleichterung der Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertrieben und der kurzfristigen Stabilisierung der Sicherheitslage.

Drittens schließlich betrieb die EU strukturell ausgerichtetes *peace-building*, das auf die Bearbeitung der strukturellen Konfliktursachen und die langfristige Herstellung struktureller Stabilität abzielt. Diese Maßnahmen waren im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses teilweise schon vor Beginn der Krise initiiert worden, wurden aber danach intensiviert und an die speziellen Bedürfnisse der post-konfliktiven Situation angepasst. Auf dem Bereich der Demokratieförderung legte die EU durch ihre EG-Hilfen den Schwerpunkt dabei auf Förderung von Institutionen und Strukturen zur Umsetzung des

Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Dabei erwies sich als problematisch, dass so zwei gravierende Problemlagen in Mazedonien nicht oder nur unzureichend erfasst wurden: die grassierende Korruption und damit eng verbunden die endemische Schwäche sich ihrer demokratischen Verantwortung nur mäßig bewusster Parteien.

Darüber hinaus förderte die EU die Reform des Sicherheitssektors und der Justiz. Auf dem Bereich der Sicherheitssektorreform war dabei eine Arbeitsteilung mit der NATO, die den militärischen Bereich übernahm, und der OSZE, die sich ebenfalls wie die EU der Polizei zuwandte, erforderlich; leider blieb diese Kooperation jedoch in beiden Fällen deutlich hinter dem Möglichen zurück. Bezüglich der Justizreform stieß die EU ähnlich wie bei der Demokratisierungsförderung auf das Problem, dass durch institutionen- und ausbildungsorientierte Maßnahmen Problemen wie der Korruption, die eher im politischen Prozess wurzeln, kaum beizukommen ist.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung schließlich ist das Engagement der EU noch mehr als in den anderen Schwerpunktfeldern stark an der Perspektive der im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen angekündigten Freihandelszone und der langfristigen Annäherung an die EU geprägt. Gefördert werden daher vor allem Strukturreformen und die Anpassung an den EG-Besitzstand. Als problematisch haben sich dabei zwei Faktoren erwiesen: zunächst das Fundamentalübel der Korruption, das von den Finanzhilfen noch profitiert und ausländische Investoren abschreckt, und zum zweiten die mangelhafte Absorptionsfähigkeit der mazedonischen Verwaltungsstrukturen.

5. Anspruch und Wirklichkeit des EU-Engagements in Mazedonien

Zu Beginn dieser Untersuchung wurden mehrere Teilfragen aufgeworfen, nach dem Konzept der EU, ihrer Ausstattung mit organisatorischen Strukturen und Instrumenten, den Ursachen der Krise in Mazedonien und den Maßnahmen, welche die EU schließlich ergriffen hat. Diese Aspekte wurden in den vorangegangenen Kapiteln untersucht, und damit ist nun eine umfassende Würdigung des EU-Engagements in Mazedonien durch eine Verknüpfung der bisherigen Ergebnisse möglich. Dafür sind an die tatsächliche Umsetzung der Krisenpräventionspolitik der EU diejenigen Fragen zu richten, die sich aus dem Krisenpräventionskonzept ableiten und durch den Überblick über ihr Instrumentarium konkretisieren lassen: Wurde der Konflikt umfassend analysiert, wurden also Konfliktphase und Konfliktursachen überzeugend ermittelt? Wurden die eingesetzten Instrumente dieser Erkenntnis entsprechend ausgewählt, wurden auf alle Möglichkeiten zurückgegriffen? Wurde den politischen Richtlinien der EU Rechnung getragen, erfolgte die Initiative also beispielsweise rechtzeitig, wurde ein kohärenter und integrierter Ansatz verfolgt, wurde mit den anderen vor Ort präsenten und lokalen Akteuren kooperiert, sind sowohl langfristige als auch kurzfristige Strategien verfolgt worden? Und schließlich: Konnte die EU zu ihrer überwältigenden Zielsetzung, der Schaffung von struktureller Stabilität beitragen?

Die Situation in Mazedonien während der neunziger Jahre wies eine Kombination struktureller Konfliktfaktoren auf, die alle vier Charakterisierungen der *root causes* im EU-Konzept erfüllten. Denn weder waren die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Chancen zwischen den größten Identitätsgruppen, den ethnischen Mazedoniern und den ethnischen Albanern, ausgewogen verteilt, noch war die Politik in der Lage, die drängenden Minderheitenfragen zu lösen; es bestanden also nur unzureichende Möglichkeiten zur friedlichen Versöhnung von Gruppeninteressen. Darüber hinaus wies die politische Führung schwere Legitimitätsdefizite auf, und die Verstrickung der politischen Akteure in Korruption und Kriminalität verhinderte eine effiziente Arbeit des politischen Systems. Auch eine lebendige Zivilgesellschaft hatte sich angesichts der Tatsache, dass die beiden maßgeblichen Identitätsgruppen in voneinander getrennten Öffentlichkeiten agierten, nicht herausbilden können. Das Mazedonien der neunziger Jahre stellte also ein Land dar, das wegen seiner internen Widersprüche und Differenzen große Aufmerksamkeit und genaue Beobachtung erforderte. Das Verhalten der EU beziehungsweise zunächst der EG gegenüber Mazedonien zeugte allerdings von keiner großen Sensibilität für diese Spannungen. Wegen des nationalen Alleingangs eines Mitgliedstaats, Griechenlands, wurde dem jungen Staat die Anerkennung und damit die Verpflichtung auf seine Integrität verweigert. Auch die späteren Hilfen im Rahmen von PHARE unterschätzten offensichtlich die Brisanz der Lage, da als Bedrohung Mazedoniens hauptsächlich externe Problemlagen wahrgenommen wurden. Weil also weder intern noch extern diesen Fragen ausreichende Beachtung geschenkt wurde, konnte es auf der Basis dieser Spannungsfaktoren ab 1998/99 zu einer Verschärfung der Situation in Mazedonien kommen.

Der Kosovo-Konflikt war für diese Zuspitzung der Lage in Mazedonien in mehrfacher Hinsicht ursächlich, da er schwere wirtschaftliche Belastungen und eine Verschärfung der interethnischen Beziehungen bedeutete. Hinzu kam eine Verschlechterung des politischen Klimas und eine problematische Entwicklung der Sicherheitslage. Auch *cross-cutting issues* im Sinne des EU-Verständnisses, wie Drogen- und Menschenhandel und die Proliferation von Kleinwaffen beeinträchtigten die Stabilität Mazedoniens. Wieder wurde dem von Seiten der EU – und auch anderer internationaler Akteure – zu wenig Aufmerksamkeit zuteil, vielmehr wurde das oberflächliche Fehlen von Gewalt mit tiefergehender Stabilität verwechselt. Die EU hat damit während der ersten beiden Phasen des Konfliktzyklus in Mazedonien nicht auf die sich aufschaukelnde Konfliktodynamik reagiert, da offensichtlich die Situation im Land nicht schlüssig analysiert und bewertet wurde. Die EU hat folglich ihre eigene Forderung, effektive Frühwarnung zu betreiben und präventiv einzugreifen, bevor gewaltgeneigte Situationen entstehen, nicht erfüllt. Allerdings kann der EU zugute gehalten werden, dass sie sich erst während der neunziger Jahre verstärkt mit der Thematik der Krisenprävention beschäftigte, ihr Konzept entwickelte und ihr Instrumentarium ausbaute. Spätestens seit dem Kosovo-Konflikt hätte freilich eine konfliktbewusstere

Herangehensweise an die Situation in Mazedonien die kumulierten Konfliktfaktoren registrieren müssen.

Im Jahr 2001 eskalierten die aufgestauten Spannungen in bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen der UÇK und den mazedonischen Sicherheitskräften. Die Situation erreichte damit im Sinne des Konfliktzyklus nahezu die dritte Phase, wenn auch die Gewalt die Schwelle zum Bürgerkrieg nicht überschritt. Im Gegensatz zu dem Jahrzehnt vorher wurde die EU nun rasch und auf vielseitige Weise aktiv, sodass sie maßgeblich dazu beitragen konnte, dass der Konflikt sich nicht weiter ausweitete und relativ rasch beendet werden konnte, also ohne weitere Intensivierung der Kämpfe die Phase vier des Konfliktkreislaufs anbrach. Die verschiedenen EU-Akteure reagierten mit *conflict management* und *conflict resolution*, soweit noch möglich auch *conflict prevention*, besonders durch intensive diplomatische Kontakte, die Androhung finanzieller Nachteile durch Aussetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und konstruktive und oft mit viel Druck verbundene Initiierung und Begleitung der Verhandlungen für einen politischen Kompromiss. Die EU hat also durchaus geeignete Mittel ergriffen, um die Ziele in der aktuellen Situation – Beendigung der Kämpfe und Herbeiführung einer politischen Lösung – zu erreichen. Die schnelle Planung von ECHO, EuropeAid und RRM und deren Verknüpfung mit der langfristigen Strategie im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses erfüllten außerdem die Forderung nach einem kohärenten, integrierten Instrumenteneinsatz. Die Verbindung zwischen den Maßnahmen der ersten und zweiten Säule der EU glückte also weitgehend. Auch die Kooperation mit anderen Akteuren, vor allem der NATO, verschaffte den Maßnahmen der EU in dieser Phase höheres Gewicht und ist deshalb als gelungen zu bewerten. Allerdings verspielte die EU manches diplomatische Potenzial dadurch, dass sie Diplomaten ohne ausreichende Balkanerfahrung entsandte, die deswegen den amerikanischen Kollegen in mancher Hinsicht unterlegen waren. Unabhängig davon freilich stellte sich heraus, dass die ethnischen Albaner sich lieber auf die USA verließen.

Das Bemühen von EU und anderen Akteuren während der Krise in Mazedonien führte schließlich zum Rahmenabkommen von Ohrid. Dieses Abkommen, obwohl einerseits wegen der Beendigung der Gewalt, die es bewirkte, zu begrüßen, gibt andererseits einigen Anlass zu Kritik und Zweifel. Denn wie sehr es erklärtermaßen die Rechte der ethnischen Albaner in Mazedonien erweitert, so wenig nimmt es Rücksicht auf die spezifischen Ängste und Sensibilitäten der Mazedonier. Die internationalen Vermittler von EU und USA, die das Abkommen mit erheblichem Druck durchsetzten, haben offensichtlich unterschätzt, wie wichtig Symbole und Versicherungen der eigenen Identität für die ethnischen Mazedonier sind. Dabei hätte bereits der Zustimmungsgrad zu dem Abkommen bei beiden Volksgruppen einigen Aufschluss gewähren können: Wenn ein Abkommen massive Zustimmung von einer Seite, aber kaum von der anderen erfährt, kann es sich nicht um einen wirklichen

Kompromiss handeln. Das Abkommen von Ohrid war deshalb von vornherein mit der Hypothek belastet, von den ethnischen Mazedoniern als Zugeständnis an die Gewalt empfunden zu werden – und dies gleich in zweifacher Hinsicht: einmal an die physische Gewalt der UÇK, und zum zweiten an die gebündelte Macht der internationalen Akteure. Eben diese haben sich infolgedessen durch ein Abkommen, welches das Prinzip der *ownership* grob verletzt, die schwere Bürde für den Erfolg der Lösung von Ohrid aufgelastet. Dementsprechend schwierig gestaltete sich die Implementierung des Abkommens, die das zentrale Element des EU-Ansatzes gegenüber Mazedonien für die Zeit nach dem Konflikt darstellte. Zwar wurden ohne Zweifel Fortschritte bei der Umsetzung durch das Abdriften maßgeblicher politischer Figuren beider Volksgruppen in die nationalistische und extreme Ecke erschwert, wenn nicht gar verhindert, doch fällt eine gewisse Verantwortung auch der EU und den anderen Akteuren zu: Da das Abkommen statt eines Ausgleichs der Interessen eine Regelung festschrieb, die von beiden Seiten als Nullsummenspiel verstanden wurde – die ethnischen Albaner gewinnen genau das hinzu, was den ethnischen Mazedoniern fortgenommen wird –, konnten sich Politiker so erfolgreich durch ihre Ablehnung des Abkommens profilieren. Nun musste seitens der EU massiv zu „Zuckerbrot und Peitsche“ gegriffen werden, um die Implementierung voranzutreiben, was die Ablehnung bei den ethnischen Mazedoniern nur verschärfte. Die bedenklichen Entwicklungen dieses Jahres bezüglich der Vollendung der Dezentralisierungsregelung haben erneut verdeutlicht, dass eine abschließende Friedensordnung durch Ohrid nur schwer zu erreichen sein wird.

Die EU betätigte sich in der post-konfliktiven Phase aber neben den Bemühungen um Implementierung des Abkommens auch noch in weiteren Bereichen der *conflict resolution* und der *conflict prevention*, verfolgte also weitere operative Ziele zur Verhinderung des erneuten Ausbruchs von Kämpfen und der Stabilisierung der Situation. Besonders positiv fällt dabei das umfangreiche Nothilfepaket auf, durch das ganz entgegen den üblichen Vorwürfen schnell und zielgerichtet Maßnahmen zum Wiederaufbau, zur Rückführung von Binnenvertriebenen und zur Vertrauensbildung ergriffen werden konnten. Die in den meisten Fällen nahtlos beschlossenen Folgemaßnahmen durch das reguläre CARDS-Programm erreichten die kohärente Einbettung der Nothilfemaßnahmen in den Kontext der Gesamtstrategie.

Auch hinsichtlich der Stabilisierung der Sicherheitslage wurden von Seiten der EU operative Maßnahmen ergriffen, unter anderem in Form zweier ESVP-Missionen, darunter der erste militärische Einsatz ihrer Geschichte, *Concordia*. Während allerdings die Polizeimission *Proxima* offensichtlich durch die EG-Strategie für die Polizeireform in den Gesamtzusammenhang des EU-Engagements eingebunden war, war dies bei *Concordia* weniger der Fall. Der gesamte Bereich der physischen Sicherheit nimmt in der strategisch und langfristig ausgerichteten EG-Konzeption eine eher untergeordnete Rolle ein, was die Frage nach der Motivation für *Concordia* aufwirft. Der Verdacht, dass hier Prestigeinteressen

bedient werden sollten, lässt sich nicht von der Hand weisen, da die Mission zwar gewiss nicht als erfolglos zu bewerten ist, aber ein wirklicher Mehrwert durch das Tätigwerden der Union – im Vergleich zu beispielsweise einem verlängerten NATO-Engagement – nicht unbedingt zu erkennen ist. Allerdings soll dieser Einwand nicht die für die Entwicklung und Kohäsion der Union enorme politische und auch psychologische Bedeutung des ersten militärischen ESVP-Einsatzes schmälern. Seine Wirkung wäre, überspitzt ausgedrückt, aber eher intern als extern einzuordnen.

Die hinderliche Konkurrenz, die sich zwischen EU und NATO auf dem Bereich der Sicherheit entwickelte, deutet ebenfalls in diese Richtung und lässt das Fazit über die Kooperation mit der NATO trotz des erfolgreichen Rückgriffs auf deren Kapazitäten durch *Concordia* recht ambivalent ausfallen. Auch muss klar gesehen werden, dass die NATO sowohl für *Concordia* sowie, wegen der für den Ernstfall doch beruhigenden Präsenz der KFOR im Kosovo, auch für *Proxima* unverzichtbar war, wie gerne die EU auch die Bedeutung der NATO herunterspielen möchte. Dennoch kann für die operativen Maßnahmen, welche die EU in der post-konfliktiven Phase ergriff, wohl festgestellt werden, dass die zentralen Herausforderungen des Wiederaufbaus, der Stabilisierung der Sicherheitslage und der Umsetzung beschlossener Reformen zumindest erkannt und mit geeigneten Mitteln in Angriff genommen worden sind, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg.

Den Schwerpunkt des EU-Konzepts für die Krisenprävention bildet die Bearbeitung der *root causes* eines Konflikts, und so liegt das Hauptaugenmerk des EU-Engagements, auch und gerade in finanzieller Hinsicht, auf langfristig ausgerichteten, strukturorientierten *peace-building*-Maßnahmen. Den Rahmen für *peace-building* in Mazedonien stellt der überwölbende Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess dar, der das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und das CARDS-Hilfsprogramm beinhaltet. Mit diesen Instrumenten wird die zweifache Zielsetzung der Stabilisierung nach dem Konflikt und der langfristigen Assoziierung an die EU verfolgt. In diesem Sinne bedeutet der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess die gelungene Umsetzung einer integrierten und kohärenten Herangehensweise an eine Konfliktregion, da sämtliches EU- und EG-Engagement sich innerhalb dieses Konzepts bewegen soll. Die Untersuchung der verschiedenen Maßnahmen hat ergeben, dass dies nicht nur gefordert, sondern auch weitgehend umgesetzt wird, sodass dieser Ansatz insgesamt als gelungen beurteilt werden kann.

Die Maßnahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses wurden entlang dreier zentraler Ansatzpunkte für Krisenprävention in Mazedonien analysiert: des politischen Systems, des Bereichs der Sicherheit und der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bereich der Sicherheit beinhaltet zum einen das Bemühen um einen integrierten Grenzschutz auf dem gesamten westlichen Balkan, und nimmt so diejenigen *cross-cutting issues* in Angriff, welche die gesamte Region negativ beeinflussen, also Drogen- und Menschenhandel und die Proliferation von Kleinwaffen. Damit werden nicht zuletzt auch Faktoren bearbeitet, die trotz

aller internen Spannungen auch von außen maßgeblich zur Eskalation der Situation in Mazedonien beigetragen haben. Außerdem wird eine umfassende Sicherheitssektorreform verfolgt, für deren Verwirklichung die EU zusammen mit der OSZE den Bereich der Polizei übernommen hat, während die NATO sich des Militärs annahm. Diese Aufgabenteilung, welche die überflüssige Konkurrenz der EU und der NATO auf dem Sicherheitsbereich bedauerlicherweise weiter anstachelte, liefert einen weiteren Hinweis auf die unterschiedlich gut gelungene Einbettung der ESVP-Missionen in den Gesamtkontext: Während *Proxima* in das umfassende EU-Engagement auf dem Bereich der Polizei eingebettet ist, erscheint *Concordia* abermals wie ein nicht ganz überzeugend zu rechtfertigender Vorstoß in den Zuständigkeitsbereich der NATO. Die vollständige Übernahme aller Facetten der Krisenprävention durch ein einheitliches Konzept aus EU-Hand, das durchaus wünschenswert wäre, scheint also noch nicht gänzlich zu funktionieren.

Von mazedonischer Seite verständlicherweise als besonders wichtig empfunden wird außerdem die Wirtschaftshilfe. Es besteht aus präventiver Perspektive angesichts der Diskrepanz zwischen den bei ethnischen Mazedoniern und Albanern um die gleichen Punkte kreisenden realen Sorgen der Bevölkerung und der negativen Einstellung gegenüber der anderen Volksgruppe außerdem die Hoffnung, dass eine wirtschaftliche Entspannung auch eine Entschärfung des interethnischen Verhältnisses mit sich bringen würde. Wie in der Untersuchung festgestellt, sind aber gerade die Wirtschaftshilfen alles andere als unproblematisch, da sie zum ersten oft gar nicht den gewünschten Effekt haben, weil die Strukturen zur Absorption der Summen überhaupt nicht vorhanden sind, und zum anderen, da vor allem Budgethilfen leider oft gleichzeitig die Korruption mitfinanzieren. Denn sie sind oft eher an die Forderung nach Strukturreformen oder die Einhaltung bestimmter makroökonomischer Schlüsseldaten geknüpft, statt konkrete Maßnahmen, nicht nur Gesetze, zur Korruptionsbekämpfung zu verlangen. Hinsichtlich dieses Problems scheint auch der *ownership*-Ansatz in eine Sackgasse zu führen, da eben gerade die Eigner des Problems an einer Lösung nicht interessiert sind.

Diese Problematik ist freilich paradigmatisch für den gesamten *peace-building*-Komplex in Mazedonien. Wegen der Orientierung an Assoziation und möglichem Beitritt konzentrieren sich Konditionalität und Unterstützung auf Gesetzgebung und Institutionenaufbau, während prozesshafte Fehlentwicklungen durch die Beurteilungsraster der Programme fallen. Trauriges Beispiel für dieses Muster ist gerade auch der Bereich des politischen Systems, wo die Konzentration auf Strukturen die partielle Vernachlässigung einer zielgerichteten und schnellen Korruptionsbekämpfung und Stärkung des demokratischen Verantwortungsbewusstseins der Parteien mit sich gebracht hat. Die Konzeption des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses ist daher trotz der gezeichneten Vorteile mit mindestens zwei Problemen behaftet: Hervorstechend ist zunächst die Ausrichtung der gesamten EU-Strategie für Mazedonien an dem möglichen späteren Beitritt. Natürlich liegt

dies im Interesse Mazedoniens, das seinen Willen zur Mitgliedschaft nicht zuletzt durch die Einreichung seines Antrags auf Aufnahme in die Union überzeugend dargestellt hat. Allerdings drängt sich die Frage auf, ob bei der beinahe exklusiven Orientierung aller Hilfsleistungen und Empfehlungen an den Erfordernissen des späteren Beitritts tatsächlich auf die aktuellen Bedürfnisse des Landes eingegangen wird. Zumindest gelegentlich entsteht bei der Untersuchung der Ziele und Instrumente der EU für Mazedonien der Eindruck, dass die Prioritäten nicht unbedingt gemäß der aktuellen mazedonischen Situation gesetzt werden, vor allem bei der Forderung nach der Angleichung an den europäischen *acquis communautaire*. Selbstverständlich stellt die Perspektive des EU-Beitritts für Mazedonien auf lange Sicht die beste Strategie für politische Stabilität, Frieden und Prosperität dar, dennoch darf nicht vergessen werden, dass das Land erst vor drei Jahren um Haaresbreite einem Bürgerkrieg entronnen ist. Die Frage nach der Dringlichkeit vorgeschlagener Reformen und unterstützter Projekte darf sich daher nicht nur an der Übereinstimmung mit den Gesetzen und Standards der EU, sondern muss sich zumindest im Moment auch noch besonders an der post-konfliktiven Situation Mazedoniens messen lassen. Wird in Mazedonien nicht stärker an der originären Konsolidierung des Landes aus sich selbst heraus gearbeitet, wird auch die Eingliederung in den größeren europäischen Verbund diese Mängel nicht unbedingt automatisch beheben. Zum zweiten und auf einer abstrakteren Ebene geht die EU durch das alternativlose Vertrauen auf die Anziehungskraft der europäischen Perspektive das Risiko ein, entweder gefährliche Enttäuschungen zu produzieren oder durch die Aufnahme von Ländern, welche die Beitrittsreife noch nicht erreicht haben, gefährliche Instabilitäten zu importieren. Die Beitrittsperspektive als Instrument der Krisenprävention ist damit ein zweischneidiges Schwert, das der EU einerseits wegen des überwältigenden Beitrittswunsches der mazedonischen Bevölkerung großen Einfluss verschafft, andererseits aber eine risikoreiche Festlegung bedeutet. Für Mazedonien gilt daher wie für die gesamte Region: „Die europäische Integration ist der archimedische Punkt der Entwicklung auf dem Balkan, aber sie ist kein Allheilmittel.“²⁶⁵

Die Beurteilung des *peace-building* der EU in Mazedonien ergibt deswegen folgendes Bild: Es ist mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess gelungen, die Forderung nach einem integrierten und kohärenten Ansatz zu verwirklichen, der auch die Bearbeitung grenzüberschreitender *cross-cutting issues* mit einbezieht und für die zentralen Problembereiche der mazedonischen Situation geeignete Mittel wählt. Allerdings könnte die Kooperation mit den anderen Akteuren verbessert werden. Gerade im Verhältnis zur NATO ist es bedauerlich, dass die ursprünglich so gute Zusammenarbeit dem Konkurrenzgebaren gewichen ist. Problematisch in einem grundsätzlicheren Sinn ist die Ausrichtung so gut wie allen langfristigen und strukturellen Engagements an der Beitrittsperspektive, das nicht zuletzt auch der Forderung nach *ownership* nicht gerecht wird.

²⁶⁵ van Meurs (Anmerkung 230), S. 36.

Um nach der einzelnen Einschätzung der EU-Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen der Krisenprävention ein rundes Bild von den Möglichkeiten und Grenzen der EU-Krisenpräventionspolitik zu erhalten, ist eine Annäherung an die momentane Lage in Mazedonien erforderlich. Die Frage ist, ob in Mazedonien nach wie vor strukturelle *root causes* vorhanden sind, und ob das Land der Zielvorstellung von struktureller Stabilität näher gekommen ist. Die mazedonische Entwicklung hängt offensichtlich nicht ausschließlich von den Erfolgen oder Versäumnissen des EU-Engagements ab, dennoch ist andererseits dessen Würdigung ohne Einbeziehung der tatsächlichen Veränderungen nicht möglich.

Die Chancen zwischen den beiden in Konflikt stehenden Identitätsgruppen, den ethnischen Mazedoniern und den ethnischen Albanern, sind nicht zuletzt durch das Abkommen von Ohrid mittlerweile deutlich ausgewogener verteilt als vor der Krise. Auch führte das Abkommen durch die Regelung zur Gesetzgebung in minderheitenrelevanten Bereichen und die Einsetzung des Ausschusses für zwischengemeinschaftliche Angelegenheiten zu einer Verbesserung der Mechanismen zur Regelung von Gruppeninteressen. Bei beiden Aspekten besteht jedoch nach wie vor die Problematik, dass sie nicht von beiden Volksgruppen gleichermaßen als Fortschritt wahrgenommen werden. Auch die Zivilgesellschaft in Mazedonien kann nur eine eingeschränkte Belebung verzeichnen. Zwar hat sich im Bereich der Medien vor allem durch die moderate Haltung der 2002 gewählten Regierung eine Besserung ergeben, doch scheinen die beiden Volksgruppen nach wie vor in voneinander getrennten Öffentlichkeiten zu leben, sodass eine vitale und die Demokratie stärkende Zivilgesellschaft im Moment noch nicht vorhanden ist. Schließlich fragt das *root causes*-Konzept nach der demokratischen Legitimität und Effizienz der Staatsführung. Diesbezüglich ist festzustellen, dass zwar die Wahlen seit der Krise im Großen und Ganzen demokratischen Maßstäben entsprachen, und auch die umfangreichen Reformen in verschiedenen Sektoren des Staates sicherlich hinsichtlich der Effizienz der Verwaltung Fortschritte bringen werden. Jedoch wird dieser positive Eindruck durch die grassierende Korruption, deren schlechte Verfolgung durch die Justiz und die labilen und nur bedingt demokratisch organisierten Parteien getrübt.

Aus der Definition der strukturellen Stabilität ergeben sich über die Abschätzung der *root causes* hinaus noch drei weitere Kriterien: Hinsichtlich des Respekts gegenüber den Menschenrechten wird immer wieder von Verletzungen der Menschenrechte durch die Sicherheitskräfte berichtet, was deren Akzeptanz wiederum schadet. Bezüglich der ökonomischen Entwicklung in Mazedonien sind nach wie vor nur zögerliche Fortschritte und eine gewisse Instabilität zu verzeichnen. Gerade auf diesem Bereich wird die Annäherung an die EU aber sicher in Zukunft förderlich sein, wenn wohl auch vielen Mazedoniern noch nicht klar ist, was für einschneidende Reformen in diesem Zusammenhang noch bevorstehen. Allerdings erweist sich auch auf diesem Bereich die Korruption als massives Hindernis für spürbare Fortschritte. Die soziale Entwicklung Mazedoniens wird sich an der Bewältigung

der astronomischen Arbeitslosigkeit durch die Regierung entscheiden, nicht nur wegen der wünschenswerten Erhöhung des sehr niedrigen Lebensstandards der Bevölkerung, sondern auch wegen des explosiven Potenzials und der Beeinträchtigung des interethnischen Verhältnisses, die von der angespannten sozialen Situation ausgehen.

Diese Prüfung der *root causes* und der Kriterien der strukturellen Stabilität Mazedoniens ergibt also, dass zwar offensichtlich eine Verbesserung stattgefunden hat, etliche wunde Punkte des Systems aber immer noch einer Lösung bedürfen, vor allem die das organisierte Verbrechen begünstigende Korruption, die dem Land auch wirtschaftlich schwere Schäden zufügt, das von Misstrauen geprägte interethnische Verhältnis und die in mehrfacher Hinsicht brisante Arbeitslosigkeit. Auch die jüngsten Entwicklungen in Mazedonien haben zu beidem, Hoffnung und Sorge, Anlass gegeben. Zuversicht weckten die erfolgreiche Bewältigung des destabilisierenden Potenzials durch den plötzlichen Tod von Präsident Trajkovski und die klare Ablehnung der Gewalt im Kosovo, die keine Chance hatte, auf Mazedonien überzugreifen. Besorgniserregend entwickelt sich dagegen die Umsetzung der Dezentralisierungsregelung, die zeigt, dass das interethnische Verhältnis nach wie vor angespannt und der Kampf um Einfluss noch längst nicht beigelegt ist.

Die EU hat ihren Anspruch, in allen Phasen des Konfliktzyklus aktiv zu sein, nicht gänzlich erfüllt, da eine schlüssige Bearbeitung der *root causes* in Mazedonien vor Ausbruch der Krise nicht erfolgt ist. Seit Ausbruch der Krise wurden jedoch die Konfliktfaktoren überzeugend analysiert und mit geeigneten Instrumenten zu ihrer Entschärfung beigetragen. Der Forderung nach frühzeitiger Prävention und rechtzeitiger Frühwarnung wurde daher nicht in vollem Umfang entsprochen, wohingegen die schnelle Reaktion auf eine eskalierende Krise, die späte Prävention, und auch die Krisennachsorge als Erfolge zu werten sind. Auch den maßgeblichen *cross-cutting issues* wurde dabei Beachtung geschenkt. Bei den Maßnahmen, welche die EU ergriffen hat, wurde in den meisten Fällen auch für ein insgesamt kohärentes und integriertes Vorgehen Sorge getragen; eine Ausnahme bildet hier die nicht gänzlich überzeugende Einbettung der Mission *Concordia*. Bezüglich der Kooperation mit anderen Akteuren lassen sich sowohl Erfolge wie auch Misserfolge verzeichnen, und es entsteht der Eindruck, dass die EU besonders in Bereichen kooperiert, in denen sie über definitive Kompetenzen verfügt. Das Prinzip der *ownership* wurde dagegen nicht immer in vollem Umfang respektiert, da einerseits das Abkommen von Ohrid die Bedürfnisse der ethnischen Mazedonier nur unzureichend berücksichtigt und andererseits die Orientierung des *peace-building* an der Perspektive der Assoziierung gelegentlich den Bezug zur immer noch für Destabilisierungen anfälligen Situation in Mazedonien zu verlieren scheint, also die Phase des Konfliktzyklus, in der sich das Land gerade befindet, nicht ausreichend berücksichtigt wird. Allerdings zeigt das Übel der Korruption, dass auch die Orientierung an diesem Prinzip problematisch sein kann. Insgesamt kann aber die der Arbeit zugrunde gelegte These, dass der Einfluss der EU

maßgeblich zur Stabilisierung und Konsolidierung der Situation in Mazedonien beigetragen habe, mit gewissen Einschränkungen bestätigt werden.

6. Resümee

Welche Möglichkeiten hat ein präventives Engagement der Europäischen Union in dem konkreten Fall Mazedonien? Welche Hindernisse sind zu bewältigen, und welche Grenzen sind dem Einfluss der Union gesetzt? Diese Fragen wurden in der vorliegenden Arbeit gestellt und in den vorangegangenen Kapiteln zu beantworten gesucht. Dabei wurde von der These ausgegangen, dass das Engagement der EU maßgeblich zu der bisher erfolgten Stabilisierung und Konsolidierung der Situation in Mazedonien beigetragen hat, wofür das große Spektrum an Instrumenten, das ihr zur Verfügung steht, und das insgesamt schlüssige Konzept, welches sie für ihre Krisenpräventionspolitik entworfen hat, besonders bedeutsam waren.

Zur Untersuchung der zentralen Fragestellung waren verschiedene Einzelaspekte zu untersuchen. Für die weitere Strukturierung der Arbeit und die Entwicklung von Kriterien, anhand derer sich schließlich das Engagement würde beurteilen lassen, wurde zunächst das Krisenpräventionskonzept der EU analysiert. Für den Bezugsrahmen in der wissenschaftlichen Diskussion wurde zuvor auf den Ursprung und die theoretischen Grundlagen der Krisenprävention eingegangen. In der theoretischen Beschäftigung mit der Krisenprävention kristallisieren sich meist zwei Dimensionen der Differenzierung heraus, denen ein konzeptionell befriedigender Präventionsbegriff Rechnung tragen muss: Zum einen muss entschieden werden, welche zeitliche Ausdehnung dem Begriff zugestanden wird, also in welchen Phasen einer Krise Aktivitäten als Prävention bezeichnet werden, und zum anderen muss hinsichtlich der Ansatzpunkte für Prävention geklärt sein, auf welche Arten von Konfliktfaktoren sich die Prävention konzentriert, strukturelle oder operative.

Das Krisenpräventionskonzept der EU, das nun vor diesem Hintergrund analysiert werden konnte, beruht auf einer spezifischen Motivation der Union für die Beschäftigung mit dieser Thematik. Ausschlaggebend waren dafür einerseits die Erkenntnis, dass die europäische Entwicklungshilfe sowohl anstachelnden wie auch beruhigenden Einfluss auf die Zielländer entwickelt hatte, aber in den meisten Fällen nicht konfliktneutral war. Andererseits wurde besonders bei Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent die Kreislaufartigkeit ihres Verlaufs beobachtet, die darauf hindeuten schien, dass tiefer liegende Ursachen die Gewalt immer wieder von neuem zum Ausbruch brachten. Schließlich war auch die Hilflosigkeit der europäischen Außenpolitik angesichts der Verheerungen der jugoslawischen Kriege und später des Kosovo-Konflikts ein einschneidendes Erlebnis, das die Notwendigkeit einer neuen außenpolitischen Orientierung unterstrich. Zentraler Ansatzpunkt für die wirtschaftlich bereits über erheblichen Einfluss verfügende Europäische Union war dabei die Prävention gewaltsamer Konflikte.

Auf dieser Basis wurde daher das Krisenpräventionskonzept der EU allmählich entwickelt. In der Essenz trifft es zwei zentrale Annahmen: Erstens wird aus der Konfliktbeobachtung folgernd von einem kreislaufartigen Verlauf von Krisen ausgegangen, also das Modell des Konfliktzyklus zugrunde gelegt, welches, zweitens, durch die zentrale Bedeutung der *root causes*, der strukturellen Konfliktursachen, erklärt wird: Die an der Wurzel eines Konflikts liegenden Faktoren verhindern eine Transformation der Situation in eine dauerhaft friedliche, wenn sie nicht systematisch bearbeitet und zu lösen versucht werden, sie verdienen also neben den beschleunigenden Prozessfaktoren besondere Beachtung. Aus diesen Annahmen ergeben sich zum einen die verschiedenen Präventionsarten, welche die EU für ein mögliches Engagement definiert, und zum anderen die übergreifende Zielsetzung all dieser Aktivitäten. Die Union unterscheidet zwischen langfristig und strukturell ausgerichtetem *peace-building*, eher operativ und kurzfristig orientierter *conflict prevention*, dem auf die Verhütung horizontaler und vertikaler Eskalation gerichteten *conflict management* und der auf die Beendigung von Kampfhandlungen abzielenden *conflict resolution*. Die positive Zielbestimmung aller dieser Maßnahmen und im besonderen ihrer Verbindung in Ergänzung zum negativen Ziel der Abwesenheit von Gewalt liegt in dem Konzept der strukturellen Stabilität, welche den Zustand der Abwesenheit von *root causes* kennzeichnet. Damit wird das Konzept der EU der theoretischen Notwendigkeit eines differenzierten Präventionsbegriffs in jeder Hinsicht gerecht: Denn einerseits wird zwar durch das weite Präventionsverständnis, das auch post-konfliktive Maßnahmen mit einschließt, die zeitliche Offenheit des Konzepts gewahrt, zum anderen wird durch die Definition verschiedener Arten von Konfliktfaktoren und dementsprechend unterschiedlicher Präventionsstrategien eine inhaltliche Aufweichung vermieden. Neben den fundamentalen Kategorien, die den Ansatz der EU für die Krisenprävention beschreiben, finden sich im Konzept der EU auch konkrete Anforderungen für seine Umsetzung in Politik. So wird der Anspruch erhoben, in allen Phasen des Konfliktzyklus aktiv zu sein, also sowohl frühe wie auch späte Prävention zu betreiben, für die jeweils eine gute Frühwarnung erforderlich ist. Außerdem sollen die als Querschnittsaufgaben oder *cross-cutting issues* bezeichneten Konfliktfaktoren berücksichtigt und in Angriff genommen werden sowie eine effiziente Kooperation mit anderen Akteuren der Krisenprävention angestrebt werden. Hinsichtlich der Akteure vor Ort soll die EU das Prinzip der *ownership* berücksichtigen, und bezüglich der Konzeption ihrer eigenen Maßnahmen der Forderung nach Kohärenz aller Aktivitäten im Sinne eines integrierten Ansatzes gerecht werden. Aus diesen politischen Richtlinien und den analytischen Begriffen ergab sich das systematisierende Gerüst für den Aufbau der weiteren Arbeit und die spätere Würdigung und Kritik des EU-Engagements.

Nach dieser Klärung der theoretischen und konzeptionellen Grundlagen widmete sich der zweite Teil der Arbeit der Frage, wie gut die EU hinsichtlich ihrer institutionellen Struktur und

der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente für die Umsetzung dieses Konzepts ausgerüstet ist. Für die neuen Herausforderungen sind im organisatorischen Gefüge der EU wichtige Änderungen vorgenommen worden, beispielsweise mit dem Ausbau der Ratsgremien für die Umsetzung der GASP oder die Realisierung der Krisenbewältigungsaufgaben der ESVP. Gleichzeitig zeigte sich aber auch, dass altbekannte Defizite wie die Kompliziertheit des Systems und die Schwächen in der Entscheidungsfindung, besonders im Bereich der intergouvernemental strukturierten GASP, nach wie vor bestehen. Auch stellt die Säulenstruktur der EU ein gewichtiges Hindernis für die auch im Konzept der EU geforderte Kohärenz aller ergriffenen Maßnahmen dar.

Die Ausstattung der Union mit Instrumenten für die Krisenprävention umfasst ein breites Spektrum an möglichen Maßnahmen sowohl für *peace-building* wie auch *conflict prevention*, *conflict management* und *conflict resolution*. Grundsätzlich hat dabei die traditionelle Zuordnung der eher langfristig und strukturell ausgerichteten Maßnahmen zur ersten Säule und die der eher kurzfristig und operativ orientierten zur zweiten nach wie vor Bestand, auch wenn beispielsweise mit dem *Rapid Reaction Mechanism* auch auf gemeinschaftlicher Ebene Anstrengungen unternommen worden sind, schnelle und zielgerichtete Aktivitäten ausführen zu können. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder des westlichen Balkans ist ein Beispiel für den gelungenen Versuch der Union, zumindest konzeptionell ihre Vorstellung von einem integrierten Ansatz zu verwirklichen. Er besteht aus den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und dem geographischen Kooperationsprogramm CARDS und soll die südosteuropäischen Länder sowohl bei der Konsolidierung nach den gewaltsamen Konflikten der vergangenen Jahre wie auch in langfristiger Perspektive bei der Assoziation und eines Tages schließlich dem möglichen Beitritt unterstützen. Die überwältigende Attraktivität der Beitrittsperspektive, die sich die Union mit diesem Instrument zu Nutze macht, bedeutet freilich andererseits auch Risiken durch die Enttäuschung übersteigerter Erwartungen und den Mangel an vergleichbar interessanten Angeboten für Länder, die für einen Beitritt nicht in Frage kommen.

Im folgenden Hauptteil der Arbeit wurde schließlich das Engagement der EU in Mazedonien untersucht. Zunächst wurde dafür analysiert, auf welchen Ursachen der Konflikt in Mazedonien beruht. Denn der Ausbruch der Krise 2001 hatte offenbart, dass sich trotz der außenpolitischen Beruhigung in Mazedonien und verschiedener interner Fortschritte ein Bündel von strukturellen Konfliktursachen herausgebildet und verfestigt hatte, auf dessen Basis die Situation schließlich eskalierte. Die wichtigste Bruchstelle in der mazedonischen Gesellschaft, die Separierung zwischen der Bevölkerungsmehrheit der ethnischen Mazedonier und der größten Minderheit der ethnischen Albaner, hatte sich beständig weiter verfestigt und eine ethnisierte politische Landschaft hervorgebracht, deren Parteien aus ausgedehnten Patronagenetzwerken bestanden und deren Koalitionen, wiewohl sie Vertreter

beider großer Volksgruppen umschlossen, die soziale Kluft nicht zu schließen vermochten. Die ethnischen Albaner fühlten sich in Mazedonien als Bürger zweiter Klasse und einer fortwährenden Diskriminierung ausgesetzt, während die ethnischen Mazedonier ihre labile nationale Identität gefährdet und ihren Staat albanischen Sezessionsgelüsten ausgesetzt sahen.

Die Lösung dieser drängenden Minderheitenfragen wurde dadurch erschwert, dass sich Mazedonien in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in einer außenpolitisch angespannten Situation befand, sodass sowohl nationale wie internationale Akteure die Bedrohungen für das Land in erster Linie außerhalb der Grenzen sahen und dazu tendierten, die inneren Widersprüche zu vernachlässigen. Die politische Szene Mazedoniens sah sich überdies einem teils schleichenden, teils rapiden Legitimitätsverlust ausgesetzt, der auf der Involvierung namhafter Politiker in Korruption, Schmuggel und Wahlunregelmäßigkeiten beruhte. Verschärft wurde diese Situation seit 1998/99 durch den Kosovo-Konflikt, der Mazedonien wegen der Aufnahme Hunderttausender von Flüchtlingen und der massiven NATO-Präsenz im Land an den Rand des ökonomischen Kollaps trieb und durch die unterschiedliche Perzeption des Konflikts bei den beiden Volksgruppen zu einer Verschlechterung des Verhältnisses zwischen ethnischen Albanern und ethnischen Mazedoniern führte. Auch das politische Klima befand sich im Niedergang, die Verstrickung politischer Kreise in kriminelle Machenschaften hatte noch zugenommen, und nationalistische Töne eroberten die Öffentlichkeit. Zu dieser Verhärtung der Fronten kam eine sich zuspitzende Sicherheitslage, die wegen des florierenden Waffenschmuggels und der gestiegenen Präsenz bewaffneter Gruppen immer bedenklicher wurde. Schließlich bewirkte das Zusammentreffen von mehreren Ereignissen, der Angst der albanischen Extremisten vor politischer Marginalisierung, dem Wiedereinzug der jugoslawischen Armee in die Pufferzone ums Kosovo und dem Abschluss eines Abkommens über die Grenzziehung zwischen Mazedonien und Jugoslawien den Ausbruch der bewaffneten Kämpfe, die Mazedonien im Jahr 2001 an den Rand des Bürgerkriegs brachten. Glücklicherweise konnte die Gewalt jedoch bereits nach wenigen Monaten beendet und mit dem Abkommen von Ohrid das Ende der Krise verkündet werden. Dennoch waren durch die bewaffneten Auseinandersetzungen zu der bereits bestehenden Konfliktkonstellation in Mazedonien weitere Faktoren hinzugekommen, wie die Zerstörungen und Vertreibungen, eine katastrophale wirtschaftliche Situation und ein völlig ruiniertes Vertrauen zwischen den Volksgruppen. Auch die Sicherheitslage war trotz der offiziellen Beendigung der Kämpfe noch keineswegs endgültig beruhigt.

Während die EU in den Anfangsphasen des Konflikts in Mazedonien offensichtlich die Konfliktursachen nicht ausreichend gewürdigt und demzufolge nicht systematisch auf die vorhandenen strukturellen Konfliktfaktoren und die in der Folge steigenden Spannungen

reagiert hatte, entschloss sie sich nach Ausbruch der Krise zu einem schnellen und umfassenden Engagement. Sie wurde zunächst während der akuten Krise in den Bereichen des *conflict management* wie auch der *conflict resolution* tätig und trug so vor allem durch ihre intensiven diplomatischen Bemühungen maßgeblich zur Niederlegung der Feindseligkeiten und der Erzielung des Abkommens von Ohrid bei. Nach dem offiziellen Ende der Krise erhielt die EU ihr Engagement sowohl auf Gemeinschaftsebene wie auch durch die GASP und ESVP auf einem hohen Niveau aufrecht und verfolgte parallel zwei Ziele:

Zum einen sollten die Anstrengungen für *conflict resolution* und *conflict prevention* fortgesetzt werden, also die Stabilisierung des Landes durch die Implementierung des Rahmenabkommens, die Beruhigung der Sicherheitslage und den raschen Wiederaufbau weiter vorangetrieben und erneute Gewalt verhindert werden. Zum anderen sollten langfristige *peace-building*-Maßnahmen im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses mit Zielrichtung auf das politische System, die Sicherheitslage und die wirtschaftliche Entwicklung die zukünftige Konsolidierung und Assoziierung an die EU fördern.

In der Zusammenschau der in den bisherigen Kapiteln gewonnenen Ergebnisse konnte die der Arbeit zugrunde gelegte These mit Einschränkungen bestätigt werden. Die EU hat, nachdem sie während der neunziger Jahre die Brisanz der Situation in Mazedonien unterschätzt hatte, auf die Krise 2001 schnell, angemessen und kohärent reagiert, die Sorge nach der fehlenden Koordination zwischen den Säulen erwies sich nicht zuletzt wegen der umfassenden Einbettung in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess als weitgehend unbegründet. Weniger geglückt erscheint diese Verbindung lediglich bei der militärischen Mission *Concordia*, deren Integration in die Gesamtstrategie offensichtlich nicht ganz gelungen ist.

In der Phase nach der akuten Krise wurden für die zweifache Zielsetzung der operativen Beruhigung der Lage und der strukturellen Konsolidierung und Heranführung an die EU ebenfalls geeignete Instrumente ausgewählt, welche den Problemlagen in Mazedonien im Großen und Ganzen gerecht werden. Probleme zeigten sich hinsichtlich der Kooperation mit anderen Akteuren, die nach der sehr effizienten Zusammenarbeit mit der NATO während der Krise eher hinter dem Möglichen zurückblieben und teilweise durch Konkurrenz behindert wurden. Die Befolgung des *ownership*-Prinzips erwies sich als in zweifacher Hinsicht problematisch: Zum einen zeigt die mangelhafte Akzeptanz des Rahmenabkommens von Ohrid bei den ethnischen Mazedoniern eindrucklich die destruktiven Konsequenzen nicht ausreichend berücksichtigter Interessen, zum anderen deuten aber die Schwierigkeiten bei der Korruptionsbekämpfung daraufhin, dass auch praktizierte *ownership* zum Problem wird, wenn die *owner* von der Problemlage profitieren.

Ein grundsätzliches Problem scheint im Übergewicht der Beitrittsperspektive als Ass im Ärmel der EU zu bestehen. Denn zum einen wird mit der Festlegung auf diese Marschrichtung ein nicht risikoloser Weg beschritten, der auf Seiten der Zielländer Anlass zu Frustration und Resignation, aber auch dem Fehlschluss, alleine das Verstreichen der Jahre brächte sie der EU näher, führen kann. Von Seiten der EU verführt das Beurteilungsraster der Assoziation im Allgemeinen und des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses im Speziellen dazu, die fundamentalen post-konfliktiven Problemlagen der Staaten zu verkennen und in die Kriterien der Anpassung an die EU zu pressen, was diesen nicht vollständig gerecht werden kann. Es ist beispielsweise sehr zweifelhaft, ob die rasche Verleihung des Kandidatenstatus und die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU tatsächlich die durchschlagende Wirkung auf die Situation in Mazedonien hätte, die manchmal prognostiziert wird. Ohne die zentrale Bedeutung der Beitrittsperspektive für die Zukunft Mazedoniens mindern zu wollen, stellt sich doch die Frage, ob diese gegenüber dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess noch verstärkte Konzentration auf Anpassung der Gesetzgebung und Institutionenaufbau nicht eher eine zumindest zu überprüfende Schlagseite der EU-Unterstützung verstärken würde, anstatt die unumgänglichen aus der Krise resultierenden Probleme zu bearbeiten.

Trotz aller Defizite und Mankos ist das Potenzial der Union, Frieden und Stabilität zu stiften und zu Demokratie und Wohlstand in anderen Ländern beizutragen, im Verlauf der Untersuchung offensichtlich geworden. Gerade in Mazedonien konnte die EU beweisen, dass sie in der Lage ist, operative und strukturelle Aspekte, langfristige und kurzfristige Gesichtspunkte zu integrieren und in einen umfassenden Ansatz der Prävention statt der bloßen Krisenbewältigung einzubringen. Diese Möglichkeiten versprechen für die Zukunft einen weiteren Zugewinn an Kohärenz, Effektivität und so die Gelegenheit, die europäische Vorstellung von Frieden und Wohlstand umzusetzen. Die Bedeutung, welche die EU dem mühsamen Geschäft des *peace-building* beimisst, bietet gerade in Zeiten, in denen die wohlfeile und öffentlichkeitswirksame Intervention und die vorschnelle Gewaltanwendung nach wie vor Optionen sind, eine zwar wenig spektakuläre, aber umso notwendigere Alternative im Umgang mit den Krisen und Konflikten dieser Welt. In diesem Sinne besteht für Mazedonien berechtigter Anlass zu der Hoffnung, dass die Entwicklung des Landes den Weg in Richtung strukturelle Stabilität einschlagen wird, statt wegen der fortdauernden Existenz von *root causes* in einen neuen Kreislauf von Spannungen und Gewalt zu münden.

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik und Pazifik
AKSh	Armata Kombetare Shqiptare – Albanische Nationale Armee
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CIVCOM	Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements
CPN	Conflict Prevention Network
DPA	Demokratische Partei der Albaner
DUI	Union für demokratische Integration
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUMC	Europäischer Militärausschuss
EUMM	European Monitoring Mission
EUMS	Europäischer Militärstab
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo Force
MEDA	Mésures d'accompagnement financières et techniques – Finanzielle und technische Begleitmaßnahmen
NATO	North Atlantic Treaty Organization - Nordatlantikpakt
NRO	Nichtregierungsorganisationen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit
PDP	Partei Demokratischer Prosperität
PHARE	Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy
PSK	Politisches und sicherheitspolitisches Komitee
RRM	Rapid Reaction Mechanism
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SDSM	Sozialdemokratische Allianz Mazedoniens
SITCEN	Gemeinsames Lagezentrum
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosoves – Befreiungsarmee Kosovo (UÇK Kosovo) oder Ushtria Çlirimtare Kombetare – Nationale Befreiungsarmee (UÇK Mazedonien)
UÇPMB	Ushtria Çlirimtare Presheve, Medveja e Bujanovec - Befreiungsarmee Presevo, Medvedja, Bujanovac
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UN-Mission und UN-Übergangsverwaltung in Kosovo
UNPREDEP	United Nations Prevention Deployment
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VMRO-DPMNE	Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit
WEU	Westeuropäische Union

Anhang: EG-Hilfen für Mazedonien

Alle Angaben in Millionen Euro

Hilfen 1995 bis 2000

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
PHARE und OBNOVA	60	0	0	25	25	33	25	47	25	240
ECHO	36,52	0	0	9,15	0	0	0,4	43	3,35	92,42
Medien			0,05	0,28	0	0,21	0,28	0	0,2	1,02
EIDHR						0,5	0,2			0,7
Makrofinanzielle Hilfe**						40			30	70
Total	96,5	0	0,05	34,43	25	73,7	25,48	90	58,6	404,14

Nothilfe 2001

RRM 1	2,5
RRM 2	10,3
CARDS Additional Assistance Package	13,7
ECHO	5,4
Total	31,9

CARDS 2001

Justiz und Inneres	11,5
Europäische Integration	10
Entwicklung der Infrastruktur	13,5
Erziehung	7
Small Scale Operations Fund	0,5
Total	42,5

CARDS 2002-2004

	2002	2003	2004*	Total
Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	3	3	3	9
Wirtschaftliche und soziale Entwicklung	25,5	21	23,5	70
Justiz und Inneres	7	12,5	13,5	33
Umwelt und natürliche Ressourcen	0	2	2	4
Laufende Kosten und Reserve	6	5	3,5	12,5
Total	41,5	43,5	45,5	130,5

Gesamtunterstützung seit 2001

	2001	2002	2003	2004	Total
RRM 1	2,5				2,5
RRM 2	10,3				10,3
ECHO	5,4	3			8,4
EIDHR	1,53		0,5		2,03
CARDS Emergency	13,7				13,7
CARDS*	42,5	41,5	43,5	45,5	173
Makrofinanzielle Hilfe**		22	20	26	68
Total	75,93	66,5	64	71,5	277,93

*Die Auflistung der CARDS-Mittel berücksichtigt nicht die Erhöhung auf dem Gipfel von Thessaloniki von 2003.

**Die makrofinanzielle Hilfe wird gut zur Hälfte als Darlehen gewährt.

Die Übersichten beruhen zum Teil auf eigenen Zusammenstellungen, sodass die Vollständigkeit der Angaben nicht zwangsläufig gewährleistet ist.

Quellen: European Commission, External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans: CARDS Assistance Programme. Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2002-2006. Including Multi-annual indicative Programme 2002-2004; European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit: Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report Former Yugoslav Republic of Macedonia, November 2003; Commission Staff Working Paper: Former Yugoslav Republic of Macedonia. Stabilisation and Association Report, Brussels, April 4, 2002, SEC (2002) 342; Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003, Brüssel, den 26.3.2003, SEK (2003) 342.

Literaturverzeichnis

Dokumente

- Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, adopted by the European Council, 17-18 June 2004
- Address of Javier Solana to the External Action Working Group of the Convention, Brussels, 15.10.02
- Address to the Permanent Council of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) by Mr Javier Solana, High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the European Union, Vienna 25.09.2002
- Amt für Zusammenarbeit EuropeAid;
http://europa.eu.int/comm/europeaid/general/mission_de.htm, Stand: 09.07.2004
- Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003, Brüssel, den 26.3.2003, SEK (2003) 342.
- Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen: Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2004, Brüssel, SEK (2004) 373.
- Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat: Umsetzung des EU-Programms zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, Brüssel, 18.06.2002, 9991/02
- Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat: Umsetzung des EU-Programms zur Verhütung gewaltsamer Konflikte – Bericht über die Konfliktverhütung, 18.06.02 bzw. 16.06.03, 10680/03
- Commission Staff Working Paper: Former Yugoslav Republic of Macedonia. Stabilisation and Association Report, Brussels, April 4, 2002, SEC (2002) 342.
- Common position of 2 June 1997: Conflict prevention and resolution in Africa, Official journal NO. L 153, 11/06/1997 P. 0001-0002
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries, Brussels, 08.05.2001, COM(2001) 252 final
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of Civilian Crisis Management Operations, Brussels, 28.11.2001, COM(2001) 647 final
- Communication from the Commission to the Council: The EU and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond, Brussels, 06.03.1996, SEC(96) 332
- Conclusions on preventive diplomacy, conflict resolution and peacekeeping in Africa, adopted by the General Affairs Council, 04.12.1995
- Council adopts Rapid Reaction Mechanism. Commission now in position to intervene fast in civilian crisis management, Brussels, 26.02.2001, http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/pi_01_255.htm, Stand: 08.06.2004
- Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP)
- Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (200/354/CFSP)
- Council Decision of January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP)
- Council Decision on the principles, priorities, and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia, Brussels 9 June 2004, 9369/04
- Debate on conflict prevention/crisis management – (includes Commission statement on the situation on the border between FRY/Kosovo and Fyrom), speech by Chris Patten, 14.03.2001

- Definitions and categorisation used by the European Commission, www.europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/definition.htm, Stand: 30.06.2004
- Entwurf eines Berichts an den Europäischen Rat über die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Konfliktverhütung, einschließlich der Umsetzung des EU-Programms zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, Brüssel 8.6.2004, 10327/04
- Entwurf eines Programms der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, Brüssel, 07.06.01, 9537/1/01 REV 1; angenommen auf dem Europäischen Rat in Göteborg
- Entwurf: Vertrag über eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht, 18. Juli 2003
- European Agency for Reconstruction: Annual Report to the European Parliament and the Council, January to December 2003
- European Commission, Conflict Prevention and Crisis Management Unit: Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report. Former Yugoslav Republic of Macedonia, November 2003.
- European Commission, External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans: CARDS Assistance Programme. Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2002-2006. Including Multi-annual indicative Programme 2002-2004.
- Gemeinsame Aktion 2003/92/GASP des Rates vom 27. Januar 2003 über die militärische Operation der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.
- Gemeinsame Aktion 2003/681/GASP des Rates vom 29. September 2003 über die Polizeimission der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EUPOL „Proxima“)
- Gemeinsame Erklärung über die VN-EU-Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung, New York, 24.09.2003, 12510/03 (Presse 266)
- Implementing the Gothenburg EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts: a systematic approach to Conflict Prevention, Brussels, 30.04.2002, 8410/02
- Konfliktverhütung: Bericht des Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission, 30.11.2000, 14088/00
- Konzept für Überwachungsmissionen der EU, Brüssel, 28.10.2003, 14536/03
- Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, Brüssel, 11.04.2001, COM(2001) 211 final
- Planziel 2010, Brüssel, 04.05.2004, 6309/6/04
- Press statement given by Proxima Head of Mission on six month review, 4 August 2004; <http://www.eupol-proxima.org/sito1/statements/Press%20statement%20given%20by%20Proxima%20Head%20of%20Mission.doc>, Stand: 23.09.2004
- Rahmenabkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Euro-Atlantischen Gemeinschaft, verabschiedet am 13. August 2001 in Ohrid (Mazedonien – Auszüge), in: Volle, Angelika/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Beiträge und Dokumente aus Internationale Politik, Bielefeld 2002, S. 164-175
- Report of the Secretary-General on the work of the Organization, (A/54/1), 31.06.1999, <http://www.un.org/Docs/SG/Report99/toc.htm>, Stand: 25.06.2004
- Resolution 1345 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu Mazedonien vom 21. März 2001
- Resolution on Coherence (Excerpt) adopted by the Development Council, 05.06.1997
- Schlussfolgerungen des Rates (Entwicklung) zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Förderung von friedensschaffenden Maßnahmen sowie bei der Verhütung und Regelung von Konflikten, Brüssel 28.11.1998, 13461/98
- Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Kopenhagen), 21. und 22. Juni 1993
- Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Thessaloniki), 19. und 20. Juni 2003
- Solana, Javier: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 08.12.03, 15895/03

- Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, Brussels, 26 March 2001, 6726/01
- Summary of remarks made by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the Conference on Conflict Prevention, Dublin 31.03.2004, S0095/04
- Summary of the agreement on the Constitutional Treaty;
http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth250604_2_en.pdf, Stand: 20.09.2004
- The European Union and the United Nations: the Choice of Multilateralism, COM(2003) 526, Brussels 10.09.2003
- Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
- Vertrag über die europäische Union, konsolidierte Fassung, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 24.12.2002, C 325/5

Literatur

- Ackermann, Alice: Auf des Messers Schneide – Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 125-144
- Ackermann, Alice: The Idea and Practice of Conflict Prevention, in: Journal of Peace Research, vol. 40, no. 3/2003, pp. 339-347
- Altmann, Franz-Lothar: Der westliche Balkan zwischen Krise und Neubeginn Berlin 2001, www.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/jourfixe20-6-01_druck.htm, Stand: 06.10.2003
- Altmann, Franz-Lothar: Die wundersame Vermehrung makedonischer Staatsbürgerschaften vor den Parlamentswahlen, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2002, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make207.htm>, Stand: 19.09.2004
- Altmann, Franz-Lothar: Zur aktuellen Lage in Makedonien. Chronik, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make102.htm>, Stand: 06.09.2004.
- Altmann, Franz-Lothar: Der Gipfel EU – Westliche Balkanstaaten in Thessaloniki: Zurück zur Realität? SWP-aktuell 26, Berlin, Juni 2003
- Axt, Heinz-Jürgen: Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten. Die EU auf dem Balkan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10/11/2003, S. 18-26
- Bank Austria, Creditanstalt: CEE-Report 3/2004, S. 26
- Barnes, Helen: The EU: Who Does What in Conflict Prevention and Resolution? INCORE Document 2002, http://www.incore.ulst.ac.uk/policy/EU_Document.pdf, Stand: 12.09.2004
- Blackwell, Stephan: Berlin Plus Uncertainty: The EU Mission in Macedonia, in: RUSI Newsbrief, 01.01.2004, p. 5-6
- Boutros-Ghali, Boutros: Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung. Analysen und Empfehlungen des UN-Generalsekretärs (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Nr. 8), Bonn 1992
- Boutros-Ghali, Boutros: Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, 1995; <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>, Stand: 03.05.2004
- Brunnbauer, Ulf: Historischer Kompromiß oder Bürgerkrieg? Makedonien sucht Antworten auf den albanischen Extremismus, in: Südosteuropa, 50. Jg., Heft 4-6/2001, S. 159-189
- Brunnbauer, Ulf: Doch ein historischer Kompromiß? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien, in: Südosteuropa, 50. Jg., Heft 7-9/2001, S. 347-367
- Burghardt, Günter: Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 473-480

- Calic, Marie-Janine: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13/14/2001, S. 9-16
- Calic, Marie-Janine: Makedoniens letzte Chance, SWP-aktuell 42, Berlin, Oktober 2002
- Calic, Marie-Janine: Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt? SWP-Studie S11, Berlin 2003
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: Preventing Deadly Conflict: Final Report, Washington, D.C., 1997
- Costy, Alexander/Gilbert, Stefan: Conflict Prevention and the European Union. Mapping the Actors, Instruments, and Institutions, International Alert, London, July 1998
- Cross, Peter (ed.): Contributing to Preventive Action, CPN-Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998
- Cross, Peter/Rasamoelina, Guenola (eds.): Conflict Prevention Policy of the European Union, CPN Yearbook 1998/99, Baden-Baden 1999
- Debiel, Tobias/Fischer, Martina: Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung durch die EU. Konzepte, Kapazitäten und Kohärenzprobleme, Berghof Report Nr. 4, Berlin 2000; <http://www.berghof-center.org/publications/reports/complete/br4d.pdf>, Stand: 12.09.2004
- Debiel, Tobias/Fischer, Martina: Zivile Krisenprävention durch die EU. Zur Programmatik und Institutionalisierung eines Politikfeldes, in: Friedensgutachten 2000, Münster 2000, S. 130-138
- Debiel, Tobias: Gewaltprävention: vom Modebegriff zum Handlungskonzept? In: Sicherheit und Frieden, 14. Jg., Heft 4/1996, S. 218-224
- Ehrhart, Hans-Georg/Hensell, Stephan: Der Beitrag der Europäischen Union zur Krisenprävention, in: Mutz, Reinhard (Hrsg.): Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe. Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2002, S. 33- 59
- Ehrhart, Hans-Georg: Bedrohung Staatszerfall – Antwort nation-building? In: Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 52-60
- Ehrhart, Hans-Georg: Testfall Balkan. Die ESVP und die transatlantischen Beziehungen, in: Internationale Politik, 57. Jg., Heft 5/2002, S. 15-20
- Eiff, Hansjörg: Makedonien und die NATO, in: Kolbow, Walter/Quaden, Heinrich (Hrsg.): Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa, Baden-Baden 01, S. 44-48
- European Commission, Conflict Prevention and Crisis Management Unit: Civilian instruments for EU crisis management, 2003; http://europa.eu.int/comm./external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf, Stand: 03.06.04
- Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hrsg.): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn 2003
- Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker: Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, in: Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hrsg.): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn 2003, S. 14-40
- Ferdowsi, Mir A./Volker Matthies: Zentrale Problemdimensionen der Friedenskonsolidierung und ihre konstruktive Bearbeitung, in: Ferdowsi, Mir A./Matthies, Volker (Hrsg.): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn 2003, S. 322-357
- Fischer, Martina: „Krisenprävention“: Modebegriff oder friedenspolitische Notwendigkeit? In: Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Krisenbearbeitung (Friedensbericht 1999), Chur/Zürich 1999, S. 47-76
- Greco, Ettore: Conflict Prevention in Macedonia, in: Cross, Peter/Rasamoelina, Guenola (eds.): Conflict Prevention Policy of the European Union, CPN Yearbook 1998/99, Baden-Baden 1999, pp. 70-88
- Hatakoy, Arzu: Konfliktprävention und Krisenmanagement in der Europäischen Union, Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 27, Berlin 2002
- Hatschikjan, Magarditsch: Reparierte Nationen, separierte Gesellschaften. Makedonien und seine neue große Frage, in: Osteuropa, 51. Jg., Heft 3/2001, S. 316-330

- Hensell, Stephan: Modernisierung und Gewalt in Mazedonien. Zur politischen Ökonomie eines Balkankrieges, Arbeitspapier Nr. 5 der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Universität Hamburg 2002
- Hensell, Stephan: Typisch Balkan? Wie in Mazedonien aus Volksgruppen Feinde wurden, Friedrich Ebert Stiftung, Politikinformation Osteuropa, Nr. 113/2003, Bonn
- Hippler, Jochen: Gewaltkonflikte, Konfliktprävention und Nationenbildung – Hintergründe eines politischen Konzepts, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2004, S. 14-30
- Holl, Jane E.: Konfliktprävention. Strategien zur Verhinderung ethnischer Zwietracht, in: Internationale Politik, 54. Jg., Nr. 9/1999, S. 41-48
- House of Lords, Select Committee on the European Union: EU – Effective in a Crisis? London 2003, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/lddeucom/53/53.pdf>, Stand: 11.09.2004
- International Crisis Group: Macedonia: Towards Destabilisation. The Kosovo crisis takes its toll on Macedonia, ICG Report N° 67, Skopje/Brussels, 21 May 1999 (alle Publikationen der ICG sind nachzulesen unter www.crisisweb.org)
- International Crisis Group: Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, IG Balkans Report N° 98, Skopje/Washington/Brussels, 2 August 2000
- International Crisis Group: The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Balkans Report No. 109, Skopje/Brussels, 5 April 2001
- International Crisis Group: Macedonia: The Last Chance for Peace, ICG Balkans Report N° 113, Skopje/Brussels, 20 June 2001
- International Crisis Group: EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention Management, ICG Issues Report N° 2, Brussels, 26 June 2001
- International Crisis Group: Macedonia: War on Hold, Balkans Briefing, Skopje/Brussels, 15 August 2001
- International Crisis Group: Macedonia: Filling the Security Vacuum, Balkans Briefing, Skopje/Brussels, 8 September 2001
- International Crisis Group: EU Crisis Response Capabilities: An Update, ICG Issues Briefing, Bussels, 29 April 2002
- International Crisis Group: Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down, Balkans Report No. 133, Skopje/Brussels, 14 August 2002
- International Crisis Group: Moving Macedonia towards self-sufficiency: a new security approach for NATO and EU, Skopje/Brussels, 15 November 2002
- International Crisis Group: Macedonia: No Room for Complacency, Europe Report N° 149, Skopje/Brussels, 23 October 2003
- International Crisis Group: Macedonia: Make or Break, Europe Briefing, Skopje/Brussels, 3 August 2004
- Kempe, Iris/van Meurs, Wim: Neue EU-Nachbarn. Strategien gegenüber Südost- und Osteuropa jenseits der Erweiterung, in: Internationale Politik, 57. Jg., Heft 5/02, S. 27-34
- Killick, Nick: The Cost of Conflict, in: Cross, Peter (ed.): Contributing to Preventive Action, CPN-Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998, pp. 97-120
- Kolbow, Walter/Quaden, Heinrich (Hrsg.): Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa, Baden-Baden 2001
- Koskela, Jussi: Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management available to the European Union, Scientific and Technological Options Assessment (STOA), European Parliament, Directorate-General for Research, Briefing Note N° 1/2001
- Krummenacher, Heinz/Baechler, Günther/Schmeidl, Susanne: Beitrag der Frühwarnung zur Krisenprävention. Möglichkeiten und Grenzen in Theorie und Praxis, in: Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Krisenbearbeitung (Friedensbericht 1999), Chur/Zürich 1999, S. 77-97
- Lund, Michael/Rasamoelina, Guenola (eds.): The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases Measures, Assessments, CPN Yearbook 1999/2000, Baden-Baden 2000

- Lund, Michael: From Lessons to Action, in: Hampson, Fen Osler/Malone, David M. (eds.): From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN-System, Boulder 2002, pp. 159-183
- Lund, Michael: Introduction and Overview, in: Lund, Michael/Rasamoelina, Guenola (eds.): The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases Measures, Assessments, CPN Yearbook 1999/2000, Baden-Baden 2000, pp. 11-45
- Lund, Michael: Preventing violent conflicts: a strategy for preventive diplomacy, Washington, D.C., 2001
- Lund, Michael: Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfall, in: Cross, Peter (ed.): Contributing to Preventive Action, CPN-Yearbook 1997/98, Baden-Baden 98, pp. 21-64
- Lund, Michael: Preventive Diplomacy For Macedonia, 1992-1999: From Containment to Nation-Building, in: Jentleson, Bruce (ed.): Opportunities Missed, Opportunities Seized: preventive diplomacy in the post-Cold War world, Lanham 2000, pp. 211-237
- Matthies, Volker: Der Transformationsprozess vom Krieg zum Frieden – ein vernachlässigtes Forschungsfeld, in: Matthies, Volker (Hrsg.): Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995, S. 8-38
- Matthies, Volker: Krisenprävention und Friedenskonsolidierung, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert, München 2002, S. 123-143.
- Matthies, Volker: Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen 2000
- Miall, Hugh: Preventing Potential Conflicts: Assessing the Impact of "Light" and "Deep" Conflict Prevention in Central and Eastern Europe and the Balkans, in: Lund, Michael/Rasamoelina, Guenola (eds.): The Impact of Conflict Prevention Policy. Cases Measures, Assessments, CPN Yearbook 1999/2000, Baden-Baden 2000, pp. 23-24
- Mintchev, Emil: Euroatlantische Partnerschaft auf dem Balkan, in: Volle, Angelika/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Beiträge und Dokumente aus Internationale Politik, Bielefeld 2002, S. 75-80; Erstabdruck: Internationale Politik, Heft 6/2001, S. 39-44
- Moeller, Wolfgang: Makedonien: Konfliktverhütung durch präventive Stationierung von UN-Blauhelmen, in: Matthies, Volker (Hrsg.): Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 278-304
- Mullally, Lorraine: Financing civilian crisis management: The Commission's view, in: European Security review, no. 9/2001, pp. 3-4
- Mutz, Reinhard (Hrsg.): Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe. Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2002
- Oschlies, Wolf: „Concordia“ – Test für die EU-Sicherheitspolitik, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make102.htm>, Stand: 19.09.2004
- Oschlies, Wolf: Brennpunkt Makedonien: Dilemmata zwischen Minderheitenschutz, Terrorismus und staatlichem Gewaltmonopol, in: Albrecht, Ulrich/Riedel, Sabine/Kalman, Michael/Schäfer, Paul (Hrsg.): Das Kosovo-Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Münster 2002, S. 31- 46
- Oschlies, Wolf: Makedonien – „Modell für den Balkan und für Südosteuropa“, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2001, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make303.htm>; Stand: 19.09.2004
- Oschlies, Wolf: Makedonien: Enttäuschendes Ende einer Waffensammelaktion, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?id=2485&PHPSESSID=2b23da5dfe40f7aef5791ef52a1245e7>, Stand: 19.09.2004
- Oschlies, Wolf: Makedonien: Neubeginn nach Machtwechsel, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2002, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make203.htm>, Stand: 19.09.2004
- Oschlies, Wolf: Makedonien: Rückzugsgefechte politischer Verlierer, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make1019.htm>, Stand: 19.09.2004

- Oschlies, Wolf: Makedonien: Verteidigungspolitische Zwischenbilanz 2003, SWP-Brennpunkt Makedonien, Berlin 2003, <http://old.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/make105.htm>, Stand: 19.09.2004
- Oschlies, Wolfgang: Mazedonien als Opfer internationaler Ignoranz? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 56. Jg., Heft 8/2001, S. 931-941
- Paes, Christian/Schlotter, Peter: EU in heikler Mission: Mazedonien zwischen Krieg und europäischer Zukunft, in: Friedensgutachten 2002, Münster 2002, S. 234-244
- Parchmann, Dirk: Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Makedonien – eine wichtige Beitrittsperspektive zur EU, in: Kolbow, Walter/Quaden, Heinrich (Hrsg.): Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa, Baden-Baden 2001, S. 230-232
- Pettifer, James: Former Yugoslav Macedonia – The Shades of Night? Conflict Studies Research Centre, No. G 98, Surrey, July 2001
- Pettifer, James: FYROM – After the Concordia Mission, G129, Conflict Studies Research Centre, Surrey, January 2004
- Pfaff-Czarnecka, Joanna: Demokratisierung und Nation-Building in „geteilten Gesellschaften“, in: Hippler, Jochen (Hrsg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2004, S. 49-68
- Portela, Clara/Kreutz, Joakim: New EU Principles on the use of sanctions: from symbolism to effectiveness? In: European Security Review, no. 22/2004, pp. 11-12
- Ropers, Norbert: Prävention und Friedenskonsolidierung als Aufgabe für gesellschaftliche Akteure, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt am Main 1997, S. 219-242
- Rummel, Reinhard: Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik? SWP-Studie S 45, Berlin 2003
- Rummel, Reinhard: Friedenspolitik durch Konfliktprävention: Erfahrungen mit dem Conflict Prevention Network, in: Schlotter, Peter (Hrsg.): Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der „Zivilmacht Europa“, Baden-Baden 2003, S. 240-277
- Schlotter, Peter: Gewaltprävention durch Demokratisierung? Mazedonien zwischen Krieg und Frieden, HSKF-Standpunkte Nr. 2/2002
- Schlotter, Peter: Zum Beispiel Mazedonien. Demokratie und ethnischer Konflikt, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, 47. Jg., Heft 9/2002, S. 1101-1109
- Schmid, Alex P.: Thesaurus and Glossary on early warning and conflict prevention terms, Leiden 1998
- Schneckener, Ulrich: Die EU als Krisenmanager. Testfall Mazedonien, in: Volle, Angelika/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Beiträge und Dokumente aus Internationale Politik, Bielefeld 2002, S. 45-50; Erstabdruck: Internationale Politik, Heft 5/2001, S. 43-48
- Schneckener, Ulrich: Konfliktprävention und Krisenmanagement der EU. Lehren aus dem Mazedonien-Engagement, in: Arnold, Hans/Krämer, Raimund (Hrsg.): Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im globalen Spannungsfeld, Bonn 2002, S. 268-289
- Schwegmann, Christoph: „Fuchsjagd“ in Mazedonien. Die EU sollte Task Force Fox nicht übernehmen, SWP-aktuell 9, März, Berlin 2002
- Senghaas, Dieter: Frieden – Ein mehrfaches Komplexprogramm, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt am Main 1997, S. 560-575
- Stiftung Wissenschaft und Politik, Conflict Prevention Network: Conflict Prevention and Peace-building. A Practical Guide, Berlin 2001
- Stodiek, Thorsten: Nachkrieg auf dem Balkan: Die Rolle internationaler Polizeieinsätze bei der Friedenskonsolidierung, in: Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 209-217
- Troebst, Stefan: Kommunizierende Röhren: Makedonien, die Albanische Frage und der Kosovo-Konflikt, in: Südosteuropa Mitteilungen, 39. Jg., Heft 3/1999, S. 215-229
- United Nations Development Programme: Early Warning Report, FYR Macedonia, no. 1/2003
- United States Institute of Peace: Macedonia. Prevention Can Work, Special Report, March 2000

- Van Meurs, Wim: Den Balkan integrieren. Die europäische Perspektive der Region nach 2004, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10/11/2003, S. 34-39
- Volle, Angelika/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Der Balkan zwischen Krise und Stabilität. Beiträge und Dokumente aus Internationale Politik, Bielefeld 2002
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn 2002
- Wessels, Wolfgang: Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch d. Europäischen Integration, Bonn 02, S.109-118
- Willemsen Heinz/Troebst, Stefan: Transformationskurs gehalten. Zehn Jahre Republik Makedonien, in: Osteuropa, 51. Jg., Heft 3/2001, S. 299-315
- Willemsen, Heinz: Republik Makedonien. Innenpolitische Konflikte und Gefährdungen eines jungen Staates in einer instabilen Region, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 6, Berlin 2001
- Wittkowsky, Andreas: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die „führende Rolle“ der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B29/30/2000, S. 3-13
- Xhaferi, Arben: Makedonien zwischen Ethnozentrismus und Multiethnie, in: Kolbow, Walter/Quaden, Heinrich (Hrsg.): Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa, Baden-Baden 2001, S. 36-43

Zeitungsartikel

- Bacia, Horst: Präzedenzfall Mazedonien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.03.02, S. 7
- Ernst, Andreas: EU startet Polizeimission in Mazedonien, in: Frankfurter Rundschau, 22.12.2003, S. 6
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: Auf Concordia folgt Proxima, 16.12.2003, S. 5
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: Überwachung, Beratung, Inspektion, 16.12.2003, S. 5
- Küppers, Bernhard: EU: Wahl ist Test für Stabilität in Mazedonien, in: Süddeutsche Zeitung, 14.09.2002, S. 6
- Küppers, Bernhard: Unterschriften gegen Albaner, in: Süddeutsche Zeitung, 07.09.04, S. 6
- Martens, Michael: Besonnene Rebellen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.04.04, S. 6
- Martens, Michael: Experimentierfeld Mazedonien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.12.2003, S. 6
- Martens, Michael: Noch droht kein neuer Bürgerkrieg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.09.2003, S. 8,
- Martens, Michael: Zahlenspiele, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2003, S. 10
- Neue Zürcher Zeitung: Altpolitiker als Scharfmacher in Mazedonien, 30.05.2003, S. 5
- Neue Zürcher Zeitung: Stockender Reformkurs in Mazedonien, 09.10.2003, S. 5
- NZZ Online: Streit um Gemeindegrenzen in Mazedonien, 21.08.2004, <http://www.nzz.ch/2004/08/21/al/page-article9SYUK.html>; Stand: 19.09.2004
- NZZ Online: Struga und Kicevo drohen mit Abspaltung, 14.08.2004, <http://www.nzz.ch/2004/08/14/al/page-article9SDHK.html>, Stand: 19.09.2004
- Rüb, Matthias: Brandmeldungen, aber keine Kriegsgefahr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.01.2002, S. 7