

■ Aktuelle Podiumsdiskussion im Deutschen Bundestag

### **Mazedonien zwischen Hoffen und Bangen – Einigung zur Namensfrage mit Griechenland und euro-atlantische Perspektiven**

Veranstalter: Südosteuropa-Gesellschaft / Europa-Union Deutschland, Parlamentariergruppe im Deutschen Bundestag

Gefördert aus Mitteln des Stabilitätspakts für Südosteuropa Berlin,  
27. November 2018

*Bericht von Christian Hagemann, München*

□ Die aktuelle politische Lage in Mazedonien<sup>1</sup> war am 27. November 2018 Gegenstand einer Podiumsdiskussion im Deutschen Bundestag. Vor dem Hintergrund des am Quorum gescheiterten mazedonischen Referendums zur Namensfrage Ende September 2018 und der dennoch erfolgreichen Aufnahme des Prozesses zur Verfassungsänderung im Parlament diskutierten auf Einladung der Südosteuropa-Gesellschaft und der Europa-Union Deutschland im Paul-Löbe-Haus:

- Dr. *Christian Hellbach*, Beauftragter für Südosteuropa, die Türkei und die EFTA-Staaten, Auswärtiges Amt
- Dr. *Simonida Kacarska*, Direktorin des European Policy Instituts, Skopje
- *Xenia Kounalaki*, Leiterin des Ressorts Außenpolitik, „Kathimerini“, Athen
- *Matthias Lüttenberg*, Leiter des Referats für Ost-, Mittel- und Südosteuropa, Südkaukasus, Zentralasien im Bundeskanzleramt
- *Thorsten Frei*, MdB der CDU, Mitglied im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages
- Dr. *Reinhard Priebe*, Vorsitzender der EU Senior Expert's Group on Macedonia, ehemaliger Direktor in der Europäischen Kommission, Brüssel

---

<sup>1</sup> „Mazedonien“ bezieht sich in diesem Text auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM). Die Verwendung des Namens soll an dieser Stelle keine politische Parteinahme im Kontext des Konflikts bedeuten.

Die Debatte wurde moderiert von *Michael Thumann*, außenpolitischer Korrespondent der Wochenzeitung „Die Zeit“.

### **Der Hintergrund**

Eine Lösung des „Namenstreits“ der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM) mit ihrem Nachbarn Griechenland ist derzeit so greifbar wie nie zuvor. Nach Jahren des Stillstands, nationalistischer Rhetorik und einer kompromisslosen Haltung auf beiden Seiten hat der Regierungswechsel in Skopje 2017 die Chance eröffnet, eine Einigung zwischen beiden Ländern wieder auf die Tagesordnung zu setzen. Nach monatelangen Verhandlungen unterzeichneten die Regierungen Zoran Zaev und Alexis Tsipras schließlich am 17. Juni 2018 gemeinsam das so genannte Prespa-Abkommen, welches nicht nur den Streit beilegen, sondern auch den Weg Mazedoniens in die NATO und EU freimachen soll. Der zentrale Bestandteil des Abkommens ist eine Änderung des Landesnamens in „Republik Nord-Mazedonien“, welcher durch eine Verfassungsänderung implementiert werden muss.

Die mazedonische Verfassung setzt hohe Hürden für den Prozess einer Verfassungsänderung: In einem dreistufigen Verfahren müssen im Parlament einmal eine absolute und zweimal eine Zweidrittelmehrheit erreicht werden, für welche die Regierung (aus den Parteien SDSM, BDI, PDSH) auf die Unterstützung der VMRO-DPMNE-Fraktion angewiesen ist. Um den Druck auf die Opposition und die Legitimität des Prozesses zu erhöhen, hatte sich die Regierung Zaev entschieden, zusätzlich zum parlamentarischen Verfahren der Verfassungsänderung auch ein Referendum durchzuführen. Am 30. September 2018 stimmten die Bürger über folgende Frage ab: „Unterstützen Sie die NATO- und EU-Mitgliedschaft, indem Sie das Abkommen zwischen Mazedonien und Griechenland akzeptieren?“ – Während sich 91,45 % der Bürger klar für das Abkommen aussprachen, wurde jedoch das Quorum von 50 % der Wahlberechtigten mit einer Teilnahme von lediglich 36,89 % ebenso deutlich verfehlt.<sup>2</sup> Neben dem Boykott der Referendumsgegner dürfte hier auch das seit Jahren als unzuverlässig und künstlich aufgebläht geltende Wählerregister Mazedoniens die Erreichung des Quorums verhindert haben. Das Thema der Podiumsdiskussion „Mazedonien zwischen Hoffen und Bangen“ war angesichts der aktuellen Situation passend gesetzt. Auf der „Hoffen-Seite“ steht derzeit der erfolgreich gestartete Prozess zur mazedonischen Verfassungsänderung: Die erste Hürde der Zweidrittelmehrheit konnte am 16. Oktober 2018 genommen werden, als acht Mitglieder der VRMODPMNE-Fraktion gegen den Willen ihrer Partei dem Antrag der Zaev-Regierung zustimmten. Damit konnte der Prozess in die zweite Phase übergehen, d.h. in die Diskussion der konkreten Änderungsvorschläge der Regierung. Über diese Vorschläge muss nun innerhalb einer Frist von 30 Tagen mit absoluter Mehrheit entschieden werden. Dieser Entscheidung folgt laut Artikel 131 der mazedonischen Verfassung eine öffentliche Debatte und schließlich die finale Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit im Parlament. Mit dem erfolgreichen Abschluss des Prozesses wird also frühestens im Januar 2019 gerechnet.

Trotz dieses Fortschritts gibt es aber durchaus auch Gründe zum „Bangen“: Zentraler Makel des bisherigen Prozesses ist, dass die mazedonische Oppositionsfraktion nicht in konstruktiver Weise in den Prozess der Namensänderung mit einbezogen werden konnte. Die nötige Zweidrittelmehrheit wurde am 19. Oktober 2018 nur durch die Kooptation eines Teils der VMRO-DPMNE-Fraktion erreicht, deren Abstimmungsverhalten laut einigen Beobachtern mit der Aussicht auf eine mögliche Amnestie in laufenden Strafverfahren (zum Teil wegen der gewaltsamen Ausschreitungen im

---

<sup>2</sup> *Staatliche Wahlkommission der Republik Mazedonien* (2018), Referendum 2018, abgerufen unter <http://referendum.sec.mk/Referendum/Results?cs=mk-MK&r=r&rd=r1> (Stand: 30.11.2018).

Parlament im April 2017) motiviert war.<sup>3</sup>

Gleichzeitig gibt es wenig Anzeichen für eine Entspannung der polarisierten Situation im Land: Während VMRO-DPMNE die Abweichter im Anschluss an die Abstimmung aus der Fraktion ausschloss, floh der inzwischen rechtskräftig verurteilte ehemalige Premierminister Nikola Gruevski am 13. November 2018 nach Ungarn, wo er versucht, sich mit Hilfe eines Asylantrags seiner Haftstrafe zu entziehen. – Insgesamt ist das Abkommen mit Griechenland auch als Schicksalsfrage für die Regierung Zaev zu verstehen: Fast das gesamte politische Kapital seiner Regierung wurde seit dem Amtsantritt im Mai 2017 investiert, um über die Lösung der Namensfrage den Prozess der EU- und NATO-Integration Mazedoniens zu reaktivieren. Für den Fall eines Scheiterns hat der Premierminister bereits Neuwahlen angekündigt, um sich ein stärkeres Mandat für seine Politik zu sichern.

Neben der innenpolitischen Unsicherheit für den Prozess der Namensfrage gibt es aber auch einen wichtigen außenpolitischen Faktor, der über den Erfolg des Verfahrens entscheiden wird: Nur wenn auch das griechische Parlament das Prespa-Abkommen ratifiziert, kann das gesamte Verfahren zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Die Zustimmung ist allerdings fraglich, da Ministerpräsident Tsipras in der eigenen Regierung keine Mehrheit für das Abkommen hat und die oppositionelle konservative Partei Nea Dimokratia dem Abkommen nicht nur ablehnend gegenübersteht, sondern die Tsipras-Regierung auch bei der nächsten Parlamentswahl Anfang 2019 im Amt ablösen könnte.

### **Mehr Hoffen als Bangen auf dem Podium**

Die Podiumsdiskussion am 27. November 2018 im Deutschen Bundestag eröffnete verschiedene Perspektiven auf die aktuelle Situation. Bemerkenswert waren dabei sowohl das klare Bekenntnis aller Akteure zur EU- und NATO-Beitrittsperspektive Mazedoniens, als auch der optimistische Blick auf die innenpolitische Lage sowohl in Mazedonien als auch in Griechenland: Während die mazedonische Regierung von allen Seiten für ihr mutiges Vorgehen im Namensstreit gelobt wurde, begrüßten die Diskutierenden auch eine über die politischen Lager hinweg kompromissbereitere Haltung in Griechenland – trotz häufig gegenteiliger Rhetorik.

Die Veranstaltung wurde zunächst von Dr. *Hansjörg Brey*, dem Geschäftsführer der Südosteuropa-Gesellschaft, inhaltlich eingeführt. Brey betonte die mazedonische Perspektive der euro-atlantischen Integration, deren Erfüllung eng mit dem Prespa-Abkommen verknüpft sei, und formulierte Fragen an das Podium bezüglich der möglichen weiteren Entwicklungen sowohl in Mazedonien als auch in Griechenland sowie bezüglich möglicher Szenarien im Fall eines Scheiterns des Abkommens. Moderator *Michael Thumann* eröffnete im Anschluss die Diskussion mit der Vorstellung der einzelnen Diskutierenden und begann dann mit Fragen nach den innenpolitischen Perspektiven aus beiden betroffenen Ländern.

Aus mazedonischer Perspektive warnte Dr. *Simonida Kacarska* angesichts der positiven Stimmung bei der Unterzeichnung des Prespa-Abkommens davor zu unterschätzen, dass das Thema der Namensfrage seit Jahrzehnten nicht substanziell in der mazedonischen Öffentlichkeit diskutiert worden sei. Auch wenn der parlamentarische Prozess der Verfassungsänderung trotz des Referendums bis jetzt hoffnungsvoll stimme, sei es wichtig, die engen Fristen für alle Entscheidungen im Auge zu behalten. Die erfolgreiche Umsetzung des Prespa-Abkommens käme aus ihrer Sicht daher „fast einem Wunder“ gleich.

---

<sup>3</sup> *Marusic, Sinisa Jakov* (2018), *Balkan Insight: Macedonia Opposition Demands Amnesty for Parliament Violence*, 26.10.2018, abgerufen unter <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedoniaoppositionchallenges-reconciliation-effort-10-25-2018> (Stand: 30.11.2018).

Aus griechischer Perspektive wandte die Journalistin *Xenia Kounalaki* ein, dass die Tsipras Regierung die Relevanz des Themas für die Bevölkerung unterschätzt habe: Die Einigung zur Namensfrage sei ein schwerer Schlag für die Popularität der Regierung gewesen, da nicht nur Extremisten, sondern vor allem viele normale Bürger gegen eine Einigung auf die Straße gegangen seien. Trotz dieser schwierigen Bedingungen sah sie die aktuelle Entwicklung überraschend optimistisch: Falls nötig, würden griechische Oppositionsabgeordnete die Regierung im Parlament in der Angelegenheit unterstützen, glaubte sie. Und auch Oppositionsführer Kyriakos Mitsotakis werde versuchen, eine Auseinandersetzung mit der EU in dieser Frage zu vermeiden. Ohnehin habe er bereits erklärt, dass das Prespa-Abkommen bindend sei (auch falls seine Nea Dimokratia die nächsten Wahlen gewänne).

Nach diesen innenpolitischen Perspektiven aus beiden Ländern wandte sich Moderator Thumann mit seinen Fragen an die Vertreter Deutschlands und der EU dem weiteren Weg Mazedoniens in den Beitrittsprozessen zu: Dr. *Christian Hellbach* betonte in seinen Ausführungen, dass für die Bewertung der aktuellen Lage in Mazedonien die letzten drei bis fünf Jahre als Hintergrundfolie dienen müssten. Nach der schweren politischen Krise und Polarisierung sowie der dramatischen Hängepartie nach den Parlamentswahlen 2016 bezüglich der Bildung einer neuen Regierung habe es seit dem Amtsantritt des Kabinetts Zaev im Juni 2017 einen Schwung neuer Entwicklungen gegeben. Hellbach unterstrich den enormen Mut der neuen Regierung, die Namensfrage so energisch anzugehen. Die Flucht Gruevskis sei der vorläufige Endpunkt der politischen Verwerfungen der letzten Jahre, und jüngere Signale aus der VMRO-DPMNE seien bereits etwas versöhnlicher.

Dr. *Reinhard Priebe* bestätigte die Einschätzung, dass das Prespa-Abkommen ein gewaltiger Schritt in die richtige Richtung sei, auch wenn es naturgemäß viele Probleme auf dem Weg zum EU-Beitritt nicht löse. Er betonte, dass die beiden Berichte seiner Gruppe (die so genannten „Priebe-Berichte“) zur Rechtsstaatlichkeit in Mazedonien in den Jahren 2015 und 2017 unter völlig verschiedenen Voraussetzungen entstanden seien. Während sich das Land 2015 sogar im Vergleich zu den frühen 2000er Jahren verschlechtert hatte, habe es 2017 bereits eine positive Aufbruchsstimmung gegeben. Priebe betonte die Notwendigkeit, den Fokus der EU auf Probleme der Rechtsstaatlichkeit zu richten, auch wenn das unter den aktuellen Voraussetzungen und den Problemen in einzelnen Mitgliedstaaten schwieriger werde. Gleichzeitig unterstrich er, dass viele der identifizierten Probleme nicht nur für Mazedonien, sondern auch für die anderen Beitrittskandidaten sowie auch einige EU-Mitgliedstaaten der Region charakteristisch seien. Wichtig sei, dass die EU seit 2015 besser verstanden habe, dass das Handeln von Sicherheits- und Geheimdiensten auch für sie von Interesse sein muss, da es erheblichen Einfluss auf die Rechtsstaatlichkeit haben kann.

Der Vertreter des Kanzleramts beantwortete im Anschluss die Frage, welche Unterstützung Mazedonien auf seinem Weg angeboten werden könne. *Matthias Lüttenberg* betonte hier die Relevanz des so genannten „Berlin-Prozesses“, der seit Jahren die Möglichkeit zur friedlichen Beilegung bilateraler Streitigkeiten in der Region biete. Unterstützung der aktuellen Bemühungen habe es zudem durch den persönlichen Besuch der Bundeskanzlerin Angela Merkel in Skopje am 8. September 2018 im Vorfeld des Referendums, durch verschiedene thematische Konferenzen z.B. zu Fragen der Digitalisierung in der Region sowie das Angebot finanzieller Hilfen gegeben. In Zukunft gehe es darum, das Land auch durch die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit zu einem attraktiveren Investitionsstandort zu machen.

MdB *Thorsten Frei* unterstrich ebenfalls in sehr deutlicher Weise die Zusage der deutschen Bundesregierung und der EU, dass bei Erfüllung der gesetzten Bedingungen durch Mazedonien ein EU-Beitritt möglich werde. Eine klare euro-atlantische Perspektive sei zentral, um in Zukunft Rückschritte im politischen, aber auch wirtschaftlichen Bereich zu vermeiden. Nach der Lösung des Namensstreits müsse

ähnlich wie mit Nachbarstaat Albanien ein stärkerer Fokus auf die Stärkung der Rechtstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption in Mazedonien gesetzt werden. Deutlich zurückhaltender zeigten sich die Diskutierenden bei der Frage, was bei einem Scheitern des Prespa-Abkommens zu erwarten sei: Dr. Kacarska betonte diesbezüglich die Wichtigkeit des EU-Beitrittsprozesses für die weitere Entwicklung ihres Landes. Ein Scheitern des Abkommens zur Namensfrage könnte aus ihrer Sicht bedeuten, dass diese Frage für eine weitere Generation nicht gelöst werden könnte. Dr. Hellbach unterstrich das bislang positive Signal der aktuellen mazedonischen Entwicklung für die Region, nämlich dass schlechte Regierungsführung und *state capture* Konsequenzen bis zum Machtverlust haben können. Dieses Signal könnte durch ein Scheitern in der Namensfrage getrübt werden. Dr. Priebe wandte in die Diskussion ein, dass auch Grund und Ursache eines Scheiterns wichtig werden würden: Wenn eine Lösung allein aufgrund griechischer Ablehnung misslinge, sollte die EU den Druck auf dieses Land erhöhen, den Weg für die euro-atlantische Integration seines Nachbarn trotzdem freizumachen. Russland wurde sowohl von Kounalaki als auch von Kacarska als *spoiler* im Prozess der Lösung des Streits wahrgenommen.

Nach der Öffnung der Podiumsdiskussion für Publikumsfragen wandte sich als Erster der mazedonische Botschafter in Berlin, Sasho Markovski, an die Teilnehmenden. Er unterstrich dabei zwei zentrale Punkte: Auf der einen Seite müsse Mazedonien seine „Hausaufgaben“ machen und bei der Medienreform, Rechtsstaatsreform und anderen Vorhaben vorankommen. Auf der anderen Seite brauche sein Land aber auch eine klare EU-Perspektive, da die Opposition gegen den Beitrittsprozess Mazedoniens von einzelnen EU-Mitgliedstaaten trotz der Fortschritte im Land eine große Gefahr für den innerstaatlichen Reformersfolg darstelle.

Weitere Publikumsfragen bezogen sich auf die eher schwach eingeschätzte Reform-Agenda der mazedonischen Regierung abseits der Namensfrage (Gudrun Steinacker, Botschafterin a.D.), die Blockade-Möglichkeiten einzelner Länder im EU-Beitrittsprozess (Josip Juratovic, MdB), die Schwächung der nationalistischen Kräfte in der VMRO-DPMNE durch die Flucht Gruevskis und die Kompromissbereitschaft der Nea Dimokratia (Prof. Lothar Altmann), den Einfluss der Kirchen und Chinas auf den EU-Integrationsprozess (Hans-Georg von der Marwitz, MdB) sowie ein mögliches stärkeres Engagement Deutschlands in der Erweiterung der EU (Anila Shuka, Deutsche Welle).

Das Engagement Deutschlands wurde sowohl von Dr. Hellbach als auch von Herrn Lüttenberg als bereits sehr stark eingeschätzt und es wurde betont, dass es sich hier um eine europäische Agenda handle, deren Fortschreiten auch für alle anderen EU-Mitgliedstaaten konsensfähig sein müsse. Bezüglich weiterer Reformen Mazedoniens gab Hellbach zu bedenken, dass die Zaev-Regierung erst eineinhalb Jahre im Amt sei und für diesen kurzen Zeitraum bereits das Prespa-Abkommen einen außerordentlichen Kraftakt darstelle. Was die Rolle asiatischer Staaten angehe, existierten hier oft nicht ganz unproblematische Finanzierungsmodelle, die von europäischer Seite aber nicht nur moniert, sondern auch durch eigene Angebote aktiv angegangen werden sollten. Lüttenberg lobte die Zaev-Regierung dafür, dass ethnische Spannungen bisher viel weniger zu Tage getreten seien als in der Vergangenheit. Diesen müsse langfristig auch durch ökonomische Entwicklung begegnet werden. Dr. Priebe stellte in Frage, dass die Regierung ihre „Hausaufgaben“ vergessen habe – die Konzentration auf die Namensfrage sei im Gegensatz einfach nur natürlich gewesen. Eine Lösung böte dann realistische Bedingungen für die Eröffnung von weiteren Verhandlungen.

MdB Frei nannte den EU-Beitrittsprozess Mazedoniens als wichtigen Garanten dafür, dass ethnische Konflikte nicht wieder aufflammten. Da der Westbalkan von EU-Mitgliedstaaten umgeben ist, sei es unmöglich, diesen Staaten langfristig die EU-Perspektive zu verwehren. Im Gegensatz zu anderen Akteuren wie Russland und China böte die EU nicht nur Geld, sondern auch die Perspektive, Teil der

Gemeinschaft zu werden. – Im Gegensatz zur Kritik am bisherigen Reformeifer sah Dr. Kacarska Mazedonien aufgrund der langen Wartezeit als das am besten auf den Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen vorbereitete Land des westlichen Balkans und dabei durchaus auf Augenhöhe mit den zu Beginn 2018 von der Europäischen Kommission gelobten Serbien und Montenegro. Bezüglich der Kirchen merkte sie an, dass das Streben der ukrainischen Kirche nach Unabhängigkeit in Mazedonien interessiert verfolgt werde, dass die mazedonische Kirche aber insgesamt keine destruktive Rolle im Namensstreit spiele.

Kounalaki zeigte durchaus Verständnis für die Kritik daran, dass einzelne Länder der EU den Beitrittsprozess eines neuen Landes blockieren könnten. Hierbei sei vor allem die Rolle derjenigen griechischen Politiker kritisch zu sehen, die ihre Karriere auf den Streit mit Mazedonien um die Namensfrage aufgebaut hätten. Bezüglich der Nea Dimokratia in Griechenland bezeichnete sie es zwar als „politischen Selbstmord“, vor der Wahl das Prespa-Abkommen zu unterstützen, sah es aber als wahrscheinlich an, dass diese Unterstützung nach den Wahlen gelingen werde.

Insgesamt eröffnete die Podiumsdiskussion interessante Einblicke in die jüngsten Entwicklungen im Prozess der Implementierung des Prespa-Abkommens und der damit möglichen Lösung des Namensstreits zwischen Mazedonien und Griechenland. Die nächsten Wochen werden nun für die weitere Entwicklung entscheidend sein: Nachdem die Änderungsentwürfe für die Verfassung am 2. November 2018 ins mazedonische Parlament eingebracht wurden – womit die zweite Phase des Verfassungsänderungsprozesses begonnen hat –, sind diese bis 3. Dezember 2018 alle mit einfacher Regierungsmehrheit angenommen worden. Die Regierung wird nun eine in der Verfassung vorgesehene öffentliche Debatte zu den Änderungsvorschlägen in verschiedenen Städten Mazedoniens organisieren. Danach müssen die finalen Änderungsvorschläge noch – wie schon im ersten Schritt – mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen werden. Wird diese erreicht, liegt der Ball im Spielfeld der Regierung Tsipras: Diese müsste noch vor den griechischen Parlamentswahlen 2019 eine parlamentarische Mehrheit für die Ratifikation des Prespa-Abkommens organisieren. Erst nach diesem Schritt könnte es zum NATO-Beitritt (Nord-)Mazedoniens und der Eröffnung von mazedonischen EU-Beitrittsverhandlungen kommen.

---