

Jürgen Reuter

Athens schwieriger Weg zum Abschluß eines Interim-Abkommens mit Skopje

Am 8. September 1991 beschlossen die Bürger der damaligen jugoslawischen Teilrepublik Makedonien per Volksentscheid, einen unabhängigen, souveränen Staat auszurufen. Unter dem Namen „Republik Makedonien“ erstrebte das Land die völkerrechtliche Anerkennung und den Beitritt zu internationalen Organisationen wie UNO und KSZE/OSZE. Griechenland konnte bis zum Oktober 1995 eine internationale Anerkennung unter der (in Athen unerwünschten) Republikbezeichnung weitgehend verhindern, mußte aber erkennen, daß dies zunehmend schwieriger wurde. Griechenland monierte, daß der Gebrauch „Makedonien“ durch Skopje territoriale Ansprüche gegenüber Helas, dessen Staatsgebiet immerhin 51 % der geographischen Region Makedonien umfaßt, impliziere. Der Expansionsdrang Skopjes lasse sich zudem aus einigen Artikeln der dortigen Verfassung ableiten. Der Gebrauch des Symbols der „Sonne von Vergina“, eines Wahrzeichens der antiken makedonischen Dynastie Philipps II., auf der Nationalflagge des jugoslawischen Makedonien sowie die Ausgabe von Landkarten eines „Großmakedonien“, unter Einschluß griechischen Territoriums mit der „Hauptstadt Solun“, wie in Skopje die griechische Hafenstadt Thessaloniki genannt wird, sorgten für Empörung bei den Griechen.¹

An dieser Stelle soll die Entwicklung der letzten vier Jahre nachgezeichnet werden. Im Mittelpunkt stehen die in diesem Zeitraum diskutierten Vertrags- und Lösungsvorschläge, die internationalen Vermittlungsbemühungen auf der Ebene von EG/EU und UNO sowie die Haltung Athens und Skopjes zu den unterbreiteten Kompromißvorschlägen. Weitere Bestandteile der Analyse bilden die innergriechische Diskussion der Jahre 1994/95 und der Abschluß des Interim-Abkommens vom 13. September 1995.

1. Vom Brüsseler EG-Beschluß (Dezember 1991) zum Bericht O’Neills (Dezember 1992): Der Streit Athen-Skopje verläuft im Rahmen der EG

Anfang Dezember 1991 beschloß das griechische Kabinett im Hinblick auf die bevorstehende Tagung des EG-Außenministerrates drei Bedingungen, die Skopje vor einer völ-

¹ Die Argumentation beider Seiten wird in dieser Analyse ausführlich vorgestellt. Vgl. zum Streit Athen-Skopje zu Beginn der neunziger Jahre (mit weiteren Literaturangaben): *Axt, Heinz-Jürgen*, Mazedonien: ein Streit um Namen oder ein Konflikt vor dem Ausbruch?, in: *Europa Archiv (EA)* H. 3/1993, S. 65–75; *Kraft, Ekkehard*, Der „makedonische Faktor“ in der griechischen Politik, in: *Südosteuropa*, H. 6–7/1995, S. 385–412; *Valinakis, Iannis*, Greece’s Balkan Policy and the „Macedonian Issue“, Veröffentlichung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP – IP 2746), Ebenhausen, April 1992.

kerrechtlichen Anerkennung zu erfüllen habe: 1. Die Bezeichnung „Makedonien“ sei aus dem Staatsnamen zu tilgen, denn diese Benennung stehe für eine geographische Region, nicht aber für eine nationale Charakterisierung. 2. Skopje solle deutlich machen, daß es keine territorialen Ansprüche zu Lasten Griechenlands habe und 3. anerkennen, daß es in Hellas keine „makedonische Minderheit“ gebe. Die Regierung Griechenlands wollte ferner für den Erhalt eines einheitlichen Jugoslawiens eintreten.² Zwölf Tage später konnte Griechenland im wesentlichen diesen Standpunkt als EG-Position durchsetzen. Die Außenminister der Gemeinschaft entschieden am 16.12. 1991, daß Skopje vor einer Anerkennung durch die EG politische wie verfassungsrechtliche Garantien geben müsse, (1.) keine territorialen Ansprüche gegenüber einem benachbarten Mitgliedsstaat der EG zu haben, (2.) keine feindliche Propaganda gegen einen benachbarten Staat der EG zu betreiben, was (3.) auch beinhalte, auf eine Staatsbezeichnung zu verzichten, welche territoriale Ansprüche impliziere.³ Diese EG-Formel wurde in der griechischen Öffentlichkeit als Erfolg der Regierung *Mitsotakis*, insbesondere von Außenminister *Samaras* gefeiert.⁴

1.1 Gutachten der „Badinter-Kommission“ vom Januar 1992

Am 20. Dezember 1991 stellte der Außenminister der Republik Makedonien in einem Schreiben an den Vorsitzenden des EG-Außenministerrates den Antrag auf völkerrechtliche Anerkennung seines Staates durch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Die EG setzte daraufhin eigens eine Gutachterkommission unter Vorsitz des Franzosen *Badinter* ein, die prüfen sollte, ob die Kriterien der EG, vor allem die Brüsseler Beschlüsse vom 16.12. 1991, im Falle Makedoniens erfüllt seien. Das Gutachten kam zu dem Schluß, Skopje erfülle die EG-Kriterien für eine Anerkennung. Die Kommission befand, daß Skopje durch seine Verfassung, insbesondere durch die Verfassungsänderung vom 6.1. 1992,⁵ aber auch durch mündliche oder schriftliche Erklärungen deutlich

² Vgl. „Praktika tou Ypourgikou Simvouliou, 5.12. 1991“, in: *Papakonstantinou, Michalis*, *To imerologio enos politikou, I emploki ton Skopion*, Athen 1994, S. 419.

³ Vgl. die „Richtlinien der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion“, in: EA H. 3/1992, D. 120f.

⁴ Vgl. Kathimerini, 18.12. 1991. *Valinakis* schreibt zum kometenhaften Aufstieg von Außenminister *Samaras* nach der Brüsseler Dezember-Tagung treffend: „All major parties praised the Greek Foreign Minister for his decisive stand and the securing of EC support .on this vital national issue‘. Mr. Samaras almost became a national hero and his interviews in the media overshadowed the presence of any other politician or issue. ... His already meteoric rise to the top political positions was given a fresh impetus.“ (*Valinakis, Yannis*, *Greece’s Balkan Policy ... a. a. O.*, S. 22.)

⁵ Art. 3 der Verfassung lautete (in der Fassung vom 17.11. 1991): „Das Territorium der Republik ist unteilbar und unveräußerlich [Abs. 1]. Die bestehende Grenze der Republik Makedonien ist unverletzlich [Abs. 2]. Die Grenze der Republik Makedonien kann nur in Übereinstimmung mit der Verfassung geändert werden [Abs. 3].“ Hinzu kam mit Parlamentsbeschluß vom 6.1. 1992 die Ergänzungsbestimmung: „Die Republik Makedonien hat keine Gebietsansprüche gegenüber den Nachbarstaaten.“ Abs. 3 des Art. 3 wurde durch folgende Bestimmung ersetzt: „Die Grenze der Republik Makedonien kann nur in Übereinstimmung mit der Verfassung geändert werden, entsprechend dem Prinzip der Freiwilligkeit und in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten internationalen Normen.“ Art. 49 der Verfassung lautete (in der Fassung vom 17.11. 1991): „Die Republik kümmert sich um die Stellung und die Rechte der Angehörigen des makedonischen Volkes in den Nachbarländern und um die Auswanderer aus Makedonien, unterstützt ihre kulturelle Entwicklung und fördert die Verbindung mit ihnen [Abs. 1]. Die Republik kümmert sich um die kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bürger der Republik im Ausland [Abs. 2]. Hinzu kam mit Parlamentsbeschluß vom 6.1. 1992 folgende Ergänzung zu Abs. 1 von Art. 49: „Die Republik wird sich dabei nicht in die souveränen Rechte anderer Staaten und in ihre inneren Angele-

gemacht habe, keine territorialen Ansprüche gegenüber einem benachbarten EG-Staat zu haben. Die Republik achte das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen. Gleiches gelte für den Verzicht auf jegliche Art feindlicher Propaganda gegenüber dem griechischen Nachbarn. Der Gebrauch der Bezeichnung „Makedonien“ impliziere keine territorialen Ansprüche Skopjes gegenüber einem anderen Staat.⁶ Griechenland protestierte heftig gegen den Kommissions-Bericht. Athen werde, so Premier Mitsotakis, weiter intensive Anstrengungen unternehmen, um die völkerrechtliche Anerkennung der Nachbarrepublik zu verhindern. Das griechische Außenministerium reagierte mit ausführlichen Erklärungen auf das Gutachten der Badinter-Kommission. Die EG-Juristen seien unkritisch der Argumentation Skopjes gefolgt. Der Gebrauch des Namens „Makedonien“ durch Skopje sei nicht einmal geographisch richtig, da die Republik im Norden Gebiete umfasse, die gar nicht zu Makedonien gehören würden. Im übrigen impliziere der Gebrauch dieser Bezeichnung sehr wohl territoriale Ansprüche gegenüber Griechenland. Zudem sei es unerhört, daß sich die Kommission lediglich auf die Beschwich-tigungen Skopjes beziehe. Die Rechte der dort lebenden Volksgruppe würden nicht respektiert, die Gutachter würden die Memoranden der Montenegriner, der Serben und der Albaner, die im jugoslawischen Makedonien lebten und sich über Menschenrechtsverletzungen beklagt hätten, schlichtweg ignorieren.⁷

1.2 Vorschlagspaket des portugiesischen Außenministers Pinheiro vom April 1992

Die portugiesische EG-Präsidentschaft unterbreitete Anfang April 1992 einen Lösungsvorschlag, der nach Sondierungen des portugiesischen Außenministers im Februar und März 1992 in Athen und Skopje ausgearbeitet worden war (bekannt als „Paket Pinheiro“). Die griechische Seite erhielt den Text am 1. April 1992.⁸ In vier Artikeln und einer Präambel sollte die gegenseitige Grenze, die territoriale Integrität und Souveränität beider Staaten sowie deren Unabhängigkeit voneinander bestätigt werden. Ferner waren Bestimmungen über Gewaltverzicht, Verzicht auf territoriale Ansprüche und auf Grenzveränderungen im Entwurf enthalten. Der letzte Artikel sah die Zusammenarbeit zum Erhalt und zur Sicherung einer offenen Grenze mit freiem Güter- und Personenverkehr vor. Teil zwei des „Pinheiro-Lösungspaketes“ enthielt den Entwurf einer Erklärung Skopjes, in der die Unverletzlichkeit der Grenze zu Griechenland anerkannt, die territoriale Integrität und Unabhängigkeit Griechenlands respektiert wurde und die Versicherung enthalten war, daß keine territorialen Ansprüche gegenüber Hellas, insbesondere nicht auf die nördliche griechische Provinz Makedonien bestehen. Ferner sollte sich Skopje von allen Bestrebungen jugoslawischer Regierungen aus der Periode zwischen 1944 und 1948 distanzieren, die auf Annexion oder auf die Unterminierung griechischer Souveränität ausgerichtet waren. Skopje sollte zusagen, auf Aktivitäten dieser Art auch zukünftig zu verzichten und diese auch nicht zu tolerieren, feindliche Propaganda gegenüber Griechenland zu unterbinden und anzuerkennen, daß alle Staatsbürger Griechen-

genheiten einmischen.“ (Auszüge aus der neuen Verfassung der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Makedonien, zusammengestellt von *Sabine Riedel*, in: *Südosteuropa*, H.11/12 – 1992, S.729–732.)

⁶ Vgl. den Abdruck des Gutachtens der Badinter-Kommission bei *Valinakis, Iannis / Ntalis, Sotiris*, *To Sitima ton Skopion ... a. a. O.*, S.65–71.

⁷ Vgl. Athens Kurs in der Mazedonienfrage, in: *NZZ*, 18.1.1992, S.4 und die ausführliche Argumentation Samaras' in einem Schreiben an seine 11 Außenministerkollegen vom 17.1.1992, in: *Valinakis/Ntalis*, *To Sitima ton Skopion ... a. a. O.*, S.72–82 und *To elliniko ochi sti „Makedonia ton Skopion“*, in: *Kathimerini*, 22.1.1992, S.8.

⁸ Vgl. *Paketo Pineiro*, in: *Valinakis/Ntalis*, *To Sitima ton Skopion ... a. a. O.*, S.87–90.

lands, die Bewohner des griechischen Makedonien eingeschlossen, ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, ihrer kulturellen Identität oder ihres religiösen Glaubens, Staatsbürger der Republik Griechenland seien.

Der Text enthielt keinen Vorschlag zur Namensgebung. *Pinheiro* erklärte später in einem Interview, er habe den Namensvorschlag „Neu-Makedonien“ unterbreitet.⁹

1.3 Treffen der politischen Führer Griechenlands und Entlassung von Außenminister Samaras

Am 13. April 1992 kam es zu einem Treffen der Führer der griechischen Parlamentsparteien bei Staatspräsident *Karamanlis*. Die Runde bekräftigte die Position, wonach eine Anerkennung Skopjes nur bei Einhaltung der drei EG-Forderungen vom 16. Dezember 1991 in Frage komme. Der Begriff „Makedonien“ dürfe nicht in der Staatsbezeichnung der ehemaligen jugoslawischen Republik auftauchen. Die Generalsekretärin der Kommunistischen Partei Griechenlands (KKE), *Papariaga*, distanzierte sich als einzige von dieser Vereinbarung.¹⁰ Am gleichen Tag trennte sich Ministerpräsident Mitsotakis von seinem Außenminister Adonis Samaras und übernahm zunächst selbst dieses Amt. Samaras hatte einen Tag vor dem großen Treffen ein sieben Punkte umfassendes Aktionsprogramm zum Makedonien-Problem vorgelegt. Darin waren folgende Forderungen und Positionen enthalten: 1. Der „Rat der politischen Führer“ sollte beschließen, daß der Name „Makedonien“ für Griechenland unverhandelbar sei. 2. Es müsse festgestellt werden, daß Griechenland eine Anerkennung Skopjes in den EG-Gremien verhindern werde, falls nicht den Ansprüchen Athens Rechnung getragen werde. Zudem werde Griechenland die Grenze zu Skopje schließen. Diese Festlegungen seien den Ministerpräsidenten der EG-Staaten oder zumindest den übrigen EG-Außenministern durch die griechischen Botschafter in den EG-Metropolen zu übermitteln. 3. Der griechische Ministerpräsident sollte eine sofortige außerordentliche Tagung des Europäischen Rates bei der derzeitigen Ratspräsidentschaft fordern, um die überragende Bedeutung, welche das Makedonien-Problem für Griechenland habe, zu erläutern. 4. Im Sinne der Vereinbarung des Treffens der Parteiführer sollte das griechische Parlament eine Resolution verabschieden, die von einer Delegation des Parlamentspräsidiums an alle nationalen Parlamente der EG-Mitgliedsstaaten sowie an das Europaparlament übergeben werden solle. 5. Um die griechische Argumentation noch wirksamer zu unterstützen, sollten der Ministerpräsident und die Parteiführer zu ihren Amtskollegen in der EG reisen, um weitere Überzeugungsarbeit zu leisten. 6. Der griechische Staatspräsident sollte

⁹ Vgl. das Interview mit *Pinheiro* in: *Eleftherotypia*, 5.7. 1993. *Michalis Papakonstantinou* faßte die Lösungsvorschläge später leicht verändert in folgenden 5 Punkten zusammen: 1. Verfassungsrevision Skopjes, um die Möglichkeit der Bekundung territorialer Ansprüche sowie der Verbreitung feindlicher Propaganda gegenüber Griechenland auszuschließen.

2. Abfassung einer schriftlichen Erklärung, daß für Skopje nicht das Thema einer „makedonischen Minderheit“ in Griechenland existiere.

3. Abschluß einer bilateralen Vereinbarung über die Respektierung der zwischen beiden Staaten bestehenden Grenze.

4. Akzeptanz der EG, daß deren Finanzhilfen für Skopje über Griechenland geleistet werden.

5. Festlegung, wonach die neue Namensgebung der ehemaligen jugoslawischen Republik keine territorialen Ansprüche implizieren dürfe.

Auch *Papakonstantinou* weist darauf hin, daß der damalige portugiesische Außenminister den Vorschlag „Neu-Makedonien“ (New Macedonia) unterbreitet habe. (Vgl. *Papakonstantinou*, *Michalis*, *To imerologio enos politikou*, a. a. O., S.25.)

¹⁰ Vgl. *Arnitiki* i *A. Papariga*, in: *Kathimerini*, 14.4. 1992, S.2 und *Andreas: Simfono me ta simeia Samara*, in: *Eleftherotypia*, 15.4. 1992, S.4f. (S.5).

nach Möglichkeit den Kommissionspräsidenten *Delors* sowie den Sondergesandten des UNO-Generalsekretärs für Jugoslawien und Präsidenten der Friedensverhandlungen für Jugoslawien, *Lord Carrington*, nach Athen einladen, um die griechische Position darzulegen. Gleiches habe gegenüber den Botschaftern der übrigen EG-Staaten zu geschehen. 7. Der Außenminister wollte seine EG-Amtskollegen über die in Griechenland getroffenen Entscheidungen informieren, bevor im Mai 1992 in Guimaraes die außerordentliche EG-Außenministerratstagung stattfindet.¹¹

Dem Treffen der politischen Führer und der Entlassung des Außenministers waren Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitsotakis und Samaras vorausgegangen, deren genauer Verlauf erst später öffentlich wurde.¹² Am 23. März 1992 deutete Samaras in einem Interview seinen Widerstand für den Fall an, daß in der Namensfrage einer Kompromißlösung zugestimmt würde. Es gäbe viele Menschen, welche die unnachgiebige Haltung Griechenlands als eine Isolierung des Landes deuten würden. Diejenigen würden dann versuchen, einen Kompromiß in der Makedonienfrage als Erfolg umzutaufen. Am 3. April sandte Samaras einen Brief an Mitsotakis, in dem er die Einberufung eines Treffens der politischen Führer des Landes forderte, um die Haltung des Landes in der Namensfrage festzulegen. Zugleich warf er dem griechischen Ministerpräsidenten vor, sich in der Namensfrage mit einer unbestimmten Unterstützung im Sinne der drei EG-Bedingungen zu begnügen, ohne vor der EG auf einer genauen Interpretation der dritten Bedingung („Verzicht auf eine Staatsbezeichnung, welche auf territoriale Ansprüche hindeutet“ – der Verf.) zu bestehen. Weil bis zur nächsten Diskussion des Makedonien-Problems im Rahmen der Gemeinschaft maximal nur noch 20 Tage Zeit seien, müsse, so Samaras, bis zum 11. April 1992 ein Treffen der Parteiführer stattfinden, ansonsten könne er nicht im Amt verbleiben. Mitsotakis antwortete am 5. April und legte seine Vorstellungen über die richtige Handhabung des Makedonien-Problems dar. Der Ministerpräsident tadelte den Außenminister, er wolle von gemeinsam beschlossenen Regierungspositionen abrücken. Samaras habe ihn (Mitsotakis) von den Vorschlägen des portugiesischen Außenministers Pinheiro (ein Vorschlagspaket, in dem nach Auffassung Mitsotakis' genügend positive Elemente enthalten seien) informiert, und das Kabinett habe im Anschluß einstimmig beschlossen, über das Vorschlagspaket verhandeln zu wollen (*package deal*). In diesem Paket seien die drei zentralen Bedingungen der EG-Entscheidung vom 16.12. 1991 enthalten. Die Entscheidung zu verhandeln habe sowohl die Zustimmung der Regierung, der Regierungspartei und der gesamten politischen Führung gefunden.

Mitsotakis erhob später den Vorwurf,¹³ daß Samaras gegen Ende seiner Amtszeit als Außenminister, nämlich am 6. April 1992 bei der Zusammenkunft der EG-Außenminister, gegenüber seinen Kollegen angekündigt habe, der Abschluß eines Vertragspaketes zwischen Athen und Skopje sei innerhalb von einem Monat möglich. Damit habe Samaras die Bemühungen Mitsotakis untergraben, nämlich die Akzeptanz der griechischen Forderungen („Lissabon-Formel“) seitens der EG-Partner zu erreichen. Samaras habe außenpolitisch niemals für die Tilgung des Begriffes „Makedonien“ in der Staatsbezeichnung der griechischen Nachbarrepublik gekämpft, sondern er habe diese Problematik lediglich zur Beförderung seiner eigenen Karriereinteressen, seiner politischen Ambitio-

¹¹ Vgl. *Programma drasis me epta simeia*, in: *Kathimerini*, 14.4. 1992, S.3.

¹² Vgl. die Vorausveröffentlichung aus dem Buch von *Thodoros Skylakakis*, „*Sto onoma tis Makedonias*“, in: *To Vima*, 22.10. 1995, S. A 22.

¹³ Vgl. dazu die Zusammenfassung der Parlamentsdebatte vom 6. November 1995 in der Sendung „*Maties apo to theoreio*“, gesendet in: *ET 1*, 10.11. 1995, 17.15–18.00 Uhr OEZ.

nen und zum Sturz der Regierung Mitsotakis eingesetzt. Dies, so muß man Mitsotakis ergänzen, ist ihm auch zweifelsohne mit dem Regierungssturz vom September 1993 und mit der Gründung und Etablierung der Partei „Politischer Frühling“ gelungen.

1.4 EG-Außenministertreffen in Guimaraes, Lissaboner EG-Gipfel und Mission O'Neill

Während der Zusammenkunft der EG-Außenminister im portugiesischen Guimaraes einigten sich die Politiker am 2.5. 1992 auf die Formel, wonach die EG bereit sei, Skopje anzuerkennen, wenn ein für alle beteiligten Seiten akzeptabler Name gefunden werde. Die beiden betroffenen Staaten wurden aufgefordert weiter zu verhandeln. Basis sollten die bekannten EG-Bedingungen vom 16.12. 1991 (s. o.) sein. Am 10. Mai 1992 beschloß die Außenministerkonferenz in Brüssel auf britischen Vorschlag hin, EG-Vermittler nach Athen und Skopje zu entsenden (Mission O'Neill), und am 27. Juni 1992 entschied der in Lissabon tagende EG-Gipfel der Staats- und Regierungschefs, Skopje *nicht* anzuerkennen, wenn der Name der Republik das Wort „Makedonien“ enthalte: „Der Europäische Rat bestätigt den Standpunkt, den die Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten in Guimaraes zu dem Antrag der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien auf Anerkennung als unabhängiger Staat eingenommen haben. Er bringt seine Bereitschaft zum Ausdruck, diese Republik innerhalb ihrer bestehenden Grenzen gemäß der Erklärung vom 16. Dezember 1991 unter einem Namen anzuerkennen, der nicht die Bezeichnung Mazedonien enthält. Ferner betrachtet er die Grenzen dieser Republik gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der Pariser Charta als unverletzlich und garantiert.“¹⁴ Auf seiner Sitzung vom 3. Juli 1992 reagierte das Parlament in Skopje auf die Lissabon-Vereinbarung der EG. In einer Entschliebung betonten die Abgeordneten: „The Assembly of the Republic of Macedonia considers as unacceptable and rejects the part of the Declaration of the EC Council of Europe on former Yugoslavia, adopted in Lisbon on June 27, 1992, referring to the recognition of the Republic of Macedonia under a name which does not include the term Macedonia.“ Das Dokument wurde am nächsten Tag den Regierungen der EG-Mitgliedsstaaten zugesandt.¹⁵

Am 1.12. 1992 übergab der von der britischen Ratspräsidentschaft im Streit Skopje-Athen eingesetzte Vermittler, *Robin O'Neill*, dem britischen Außenminister *Hurd* seinen Schlußbericht. O'Neill, der seine Aufgabe am 3.9. 1992 übernommen hatte, sollte die Basis für eine Anerkennung der ehemaligen Jugoslawischen Republik Makedonien durch die EG-Mitgliedsstaaten finden.¹⁶ Die „Lissaboner Beschlüsse“, so beschreibt O'Neill in seinem Bericht über die Mission, hätten die von den EG-Außenministern im portugiesischen Guimaraes (1./2. Mai '92) gefaßte Formel bekräftigt, wonach die EG in Übereinstimmung mit den Brüsseler Beschlüssen vom 16. Dezember 1991 zu einer Anerkennung der FYROM¹⁷ unter einem Namen bereit sei, der nicht die Bezeichnung Makedonien beinhalte. Dies habe er der Regierung in Skopje übermittelt und vorgeschlagen, eine Änderung der Namensgebung vorzunehmen. Im übrigen, so O'Neill, habe er die stabilisierende Wirkung einer schnellen internationalen Anerkennung der FYROM be-

¹⁴ Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 26. und 27. Juni 1992 in Lissabon. in: EA. H. 15/16-1992. D 489ff. (D 505).

¹⁵ Entschliebung des Parlaments der ehemaligen jugoslawischen Republik Makedonien vom 3.7. 1992, (engl., official translation), abgedruckt bei: *Papakonstantinou, Michalis*, To imerologio enos politikou ... a. a. O., S. 426–428 und vgl. ebenda, S. 26.

¹⁶ Vgl. hierzu den Abdruck des *O'Neill*-Berichtes vom 1.12. 1992 (engl.) bei *Papakonstantinou*, To imerologio ... a. a. O., S. 433–439.

¹⁷ FYROM ist die Abkürzung für „Former Yugoslav Republic of Macedonia“.

tont und die Notwendigkeit hervorgehoben, eine dauerhafte Regelung des Namensproblems zu erreichen, die Zweifel darüber ausschließe, daß irgendwelche territorialen Ansprüche seitens der FYROM gegenüber Athen bestünden. Die Vertreter Skopjes hätten dazu folgende Haltung eingenommen (hier in 5 Punkten systematisiert):

1. Eine Änderung der Namensgebung durch den Entzug des Begriffes „Makedonien“ aus der Staatsbezeichnung der FYROM sei nicht möglich, da der Begriff „Makedonien“ genauestens die nationale Identität der Bevölkerungsmehrheit ausdrücke. Der Begriff beschreibe ferner exakt die geographische Lage der Republik, und letztlich sei die Bezeichnung Republik Makedonien von allen dort lebenden Volksgruppen, auch von denen, die nicht makedonischer Herkunft seien, ausgewählt worden.
2. Eine Namensänderung per Verfassungsrevision fände nicht die nach Artikel 131 der Verfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament. Im übrigen müßte der entsprechende Verfassungsänderungsentwurf nach einer erforderlichen ersten mehrheitlichen Parlamentszustimmung anschließend öffentlich zur Diskussion gestellt werden. Ferner sei die Ausrufung der Unabhängigkeit unter dem Namen „Republik Makedonien“ erfolgt und mittels Volksbefragung am 8.9. 1991 gebilligt worden.
3. Die Regierung der FYROM erkenne jedoch an, daß der Name „Republik Makedonien“ Probleme und Widerstände in bestimmten Teilen der Gemeinschaft schaffe. Weil man verstehe, daß das Problem der Namensgebung dieser Republik mittlerweile den Charakter eines politischen Problems für die Europäische Gemeinschaft darstelle, habe die Regierung in Skopje erklärt, zur Lösung dieses Problems beitragen zu wollen und sei bereit, international den Namen „Republik Makedonien (Skopje)“ als Staatsbezeichnung zu verwenden, wenn die EG-Staaten auf ihrem Gipfel in Edinburgh die Anerkennung Makedoniens beschließen würden. Die Republik würde diesen Namen dann beispielsweise bei der UNO, bei allen internationalen Organisationen und in ihren Beziehungen mit allen Staaten verwenden. Zur Annahme eines solchen Namens wäre keine Verfassungsänderung erforderlich, da ein entsprechender Parlamentsbeschluß genüge. Mit einem solchen Wechsel der Namensgebung würde darüber hinaus klargestellt, daß die Republik über die bestehenden Grenzen hinaus keinerlei territoriale Ansprüche erhebe und keinen Monopolanspruch auf die Benutzung des Namens „Makedonien“ erhebe.
4. Die Regierung der FYROM sei zur Unterzeichnung eines Vertrages mit Griechenland bereit, in dem, internationalen Abkommen und Prinzipien entsprechend, die Unverletzlichkeit der bestehenden gemeinsamen Grenze bestätigt werde. Ferner bestehe die Bereitschaft Skopjes, mit Athen einen Briefwechsel über alle klärungsbedürftigen Fragen zu führen und einen Vertrag über gute Nachbarschaft abzuschließen. Die makedonische Regierung habe der portugiesischen Ratspräsidentschaft bereits in der ersten Jahreshälfte 1992 den Entwurf für ein solches Abkommen übermittelt.
5. Die Regierung der FYROM habe O'Neill versichert, daß durch die Verfassungsänderung vom 6. Januar 1992 territoriale Ansprüche gegenüber Nachbarstaaten ausgeschlossen worden seien. Grenzänderungen der Republik dürften nur durch Verfassungsänderung, auf der Basis gegenseitigen Einverständnisses aller beteiligten Seiten, und nur auf der Grundlage internationaler Vereinbarungen und Prinzipien erfolgen. Der Artikel 49 der Verfassung sei dahingehend geändert worden, daß sich die Republik (bei ihrer Fürsorge „um die Stellung und die Rechte der Angehörigen des makedonischen Volkes in den Nachbarländern und um die Auswanderer aus Makedonien“ – der Verf.) nicht in die souveränen Rechte und in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einmischen werde. In Anbetracht der Sorge, welche der Verfassungsartikel 49 bei einigen Mitgliedsstaaten der EG hervorrufe, sei die Regierung der FYROM

bereit, vorausgesetzt die EG-Staaten würden sich beim Edinburgh-Gipfel für eine Anerkennung der FYROM aussprechen, dem Parlament in Skopje eine Änderung des ersten Satzes von Artikel 49 vorzuschlagen. Dieser solle dann heißen: „Die Republik kümmert sich um den Status und die Rechte der Makedonier die im Ausland leben, unterstützt ihre kulturelle Entwicklung und fördert die Verbindungen mit ihnen.“¹⁸ Diese Festlegung entspreche dem Artikel 108 der griechischen Verfassung.

Athen stand den Vermittlungsbemühungen O’Neills sehr skeptisch gegenüber. *Michalis Papakonstantinou*, seinerzeit griechischer Außenminister, warf dem Briten vor, bei den Schlichtungsversuchen die Lissabon-Entschießung nur ungenügend berücksichtigt zu haben. Statt gegenüber Skopje auf die Akzeptanz der EG-Forderungen zu drängen, sei deutlich geworden, daß O’Neill über eine zusammengesetzte Namensgebung gesprochen habe. Damit habe der Brite eine von der griechischen Position abweichende Marschroute eingeschlagen. O’Neill habe in Skopje lediglich über die Teile des „Paketes Pinheiro“ gesprochen, die für *Gligorov* und dessen Administration akzeptabel waren, es aber unterlassen, auch die Elemente des Paketes zu diskutieren, die für Griechenland von Interesse gewesen wären und die in Skopje auf Ablehnung gestoßen seien. Im übrigen habe O’Neill diejenigen Inhalte seiner Verhandlungen mit Skopje, von denen der Brite annahm, sie würden Athen mißfallen, gegenüber Papakonstantinou einfach verschwiegen.¹⁹

An dieser Stelle wird ein Dilemma der EG-Politik in der Makedonien-Frage deutlich: Es wurden Beschlüsse gefaßt, die so, wie sie formuliert waren, zweifelsohne durch die griechische Drohung mit dem „Veto“ zustande kamen. Es handelt sich aber letztlich um eindeutige EG-Beschlüsse, welche in der politischen Praxis keine Berücksichtigung fanden. Robin O’Neill beruft sich im Bericht über seine Verhandlungsmission auf die EG-Beschlüsse von Brüssel (16.12.1991), von Guimaraes (1./2.5.1992) und von Lissabon (26./27.6.1992). Zumindest die beiden letztgenannten Beschlüsse enthalten die Festlegung – O’Neill wiederholt dies auch wörtlich in seinem Bericht – daß eine Anerkennung nur unter einer Bezeichnung in Frage komme, die *nicht* die Bezeichnung „Makedonien“ beinhalte.²⁰ Die von O’Neill vorgeschlagene Bezeichnung „Makedonien (Skopje)“, die Gligorov in den Verhandlungen mit dem Briten akzeptiert habe, entspricht folglich nicht den EG-Beschlüssen. Papakonstantinou schildert dazu ein Gespräch mit O’Neill vom November 1992. Damals habe sich der Brite, nachdem er gesehen habe, daß Skopje auf die Bezeichnung „Makedonien“ keinesfalls verzichten wolle, veranlaßt gesehen, über einen Kompromiß nachzudenken. Nach starkem Druck sei Skopje dann bereit gewesen, die obige, zusammengesetzte Namensgebung zu akzeptieren.

Setzt man voraus, daß die Gemeinschaft gegenüber Skopje nicht zu einer diktierten, sondern zu einer Verhandlungslösung gelangen wollte, dann waren die EG-Beschlüsse

¹⁸ Diese Passage lautet im Originalbericht O’Neills: „The Republic cares for the status and the rights of Macedonians living abroad, assists their cultural development and promotes links with them.“ (Bericht O’Neill, abgedruckt bei: *Papakonstantinou*, *To imerologio ... a.a.O.*, S.433–439 [S.438]).

¹⁹ Vgl. *Papakonstantinou*, *To imerologio ... a.a.O.*, S.173f.

²⁰ Im Bericht O’Neills heißt es dazu: „My mission was to establish a basis for the recognition of FYROM by the member states of the European Community, within the terms of the Declaration adopted by the European Council at its meeting in Lisbon on 26–27 June 1992, which reiterated the position taken at the meeting of Foreign Ministers at Guimaraes on 1–2 May 1992, and expressed ‚its readiness to recognise [FYROM] with its existing borders recording to their Declaration on 16 December 1992 under a name which does not include the term Macedonia‘.“ (Bericht O’Neills vom 1.12.1992, abgedruckt bei *Papakonstantinou*, *To imerologio ... a.a.O.*, S.433–439 [S.433]).

unrealistisch. Dies drückte auch der deutsche Außenminister aus. In einem Gespräch beschwor *Klaus Kinkel* am 26. November 1992 in Bonn seinen griechischen Amtskollegen, die Bezeichnung „Vardar-Makedonien“ (auch O'Neill bevorzugte diese Benennung) zu akzeptieren. Im Gegenzug bot der deutsche Außenminister an, sofort seinen Einfluß auf Skopje zu gebrauchen, um so zur Lösung des Streits beizutragen. Papakonstantinou lehnte ab.²¹

In dieser Verhandlungsphase des Jahres 1992 wurde deutlich, daß die Konzentration auf die Namensgebung jeglichen Fortschritt in praktischen Fragen blockierte. Papakonstantinou deutete später an, welche Verfahrensweise er für die realistischere hielt: Das spätere Vorgehen der UNO in der Makedonien-Frage war konstruktiver, weil praktische Schritte, wie etwa die Mitgliedschaft Makedoniens in der Weltorganisation, letztlich nicht durch die Namensfrage behindert wurden.²² Allerdings muß hinzugefügt werden, daß Athen auf der UNO-Ebene erheblich weniger Wirkungsmöglichkeiten besaß. Schließlich gab es dort kein Vetorecht für Griechenland, sondern allenfalls die (sehr begrenzte) Möglichkeit, über die EG-Partner mit Sitz im Weltsicherheitsrat Einfluß auszuüben.

2. Das Makedonien-Problem kommt vor die Vereinten Nationen

2.1 Schlagabtausch vor der UNO: Memoranden Athens und Skopjes

Am 25. Januar 1993 legte Griechenland dem UNO-Sicherheitsrat ein Memorandum vor, in dem es die Aufnahme der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Makedonien in die Vereinten Nationen „scharf ablehnt(e)“. In der Präambel der Verfassung Skopjes gebe es beispielsweise die Bezugnahme auf eine Erklärung der „Antifaschistischen Versammlung der Nationalen Befreiung Makedoniens“ (ASNOM) aus dem Jahre 1944, in der direkt die Annexion der makedonischen Gebiete Griechenlands und Bulgariens gefordert werde. Auch in der Folgezeit habe es stets Versuche Jugoslawiens gegeben, die Souveränität Athens über das griechische Makedonien zu unterwandern, „den Namen Mazedonien zu monopolisieren und so einen dauerhaften Anspruch auf die griechischen Territorien zu erheben und auch auf das griechisch-mazedonische Erbe.“ Es lohne, „sich in Erinnerung zu rufen, daß diese Frage von 1946 bis 1950 unter der Überschrift ‚Die Griechische Frage‘ auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats und der Generalversammlung“ gestanden habe. Nach dem Zusammenbruch des früheren Jugoslawien hätten diese „extremen expansionistischen Ansprüche durch Nationalisten in Skopje von neuem stärkeren Nachdruck“ erhalten. Es bestehe eine Kontinuität zwischen diesen Zielen und den Absichten des neuen Staates. So enthalte die Verfassung beispielsweise die Möglichkeit der Grenzveränderung, „während das Territorium der f.j.R.M. ‚unteilbar und unentfremdbar‘ (Art. 3)“ bleibe. Die Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten sei unter dem Vorwand des Eintretens für die Rechte und den Status angeblicher Minderheiten ebenfalls verfassungsrechtlich fixiert (Art. 49). Die Ausgabe von Kartenmaterial, in dem ein größeres Makedonien dargestellt sei, und der Gebrauch griechischer Symbole (wie der „Sonne von Vergina“) komplettierten dieses bedrohliche Bild. Die griechische Nachbarrepublik habe den Namen einer größeren geographischen Region angenommen, obwohl nur 38,5 % dieser Region auf dem Territorium der früheren jugo-

²¹ Vgl. *Papakonstantinou*, *To imerologio ... a. a. O.*, S. 193, 203, 207 und 209.

²² Vgl. *Papakonstantinou*, *To imerologio ... a. a. O.*, S. 206.

slawischen Republik Makedonien lägen. Es stehe außer Zweifel, daß die „ausschließliche Benutzung des Namens Mazedonien in der offiziellen Bezeichnung der Republik einen Anreiz für expansionistische Ansprüche ... nicht nur seitens der derzeitigen nationalistischen Aktivisten in Skopje, sondern auch durch künftige Generationen“ darstelle.²³

Die EG habe die Erfüllung von Voraussetzungen genannt, unter denen eine Anerkennung erfolgen könne. Diesen Bedingungen habe Skopje aber nicht entsprochen.²⁴

Die Position Skopjes wird im Memorandum der Regierung an die UNO vom 3. Februar 1993 deutlich. In ihrer Antwort auf die griechischen Bedenken wurde betont, daß eine Verzögerung des UNO-Beitritts den Frieden und die Stabilität der südlichen Balkanregion gefährde. In Griechenland herrsche ein starker Nationalismus, während Skopje weder die Entwicklung von Nationalismus noch von Populismus gestatte.²⁵ Während Griechenland bereits 1992/93 die gemeinsame Grenze für Güter nach Makedonien blockiert habe und für Skopje bestimmtes Öl im Hafen von Thessaloniki festhalte, erfahre der griechische Transitverkehr durch Makedonien nach Ländern der EU und anderswohin keinerlei Behinderungen. Im Herbst 1992 habe Griechenland an seiner Nordgrenze Militärmanöver durchgeführt, die eindeutig auf Ziele innerhalb der Republik Makedonien ausgerichtet gewesen seien. Im übrigen seien zahlreiche Verletzungen des Luftraumes durch militärische und zivile Flugzeuge Griechenlands erfolgt. Zum griechischen Vorwurf, wonach offizielle Stellen in Skopje die Verbreitung von Karten eines „Großmakedonien“ billigen und unterstützen würden, heißt es im Memorandum, die griechische Regierung nutze die Herstellung und Verbreitung geographischer oder ethnisch-geographischer Pläne Makedoniens lediglich aus, um zu beweisen, daß Skopje territoriale Ansprüche gegenüber seinen Nachbarn habe. Die Republik Makedonien und ihre Regierungsinstanzen hätten sich bei diversen Gelegenheiten öffentlich und deutlich von solchen Aktivitäten distanziert. Statt dessen müsse die Frage gestellt werden, was es denn bedeute, wenn Griechenland ständig und überall betone, Makedonien sei griechisch?²⁶ Griechenland habe weder eine juristische noch sonst irgendeine Berechtigung, von Makedonien die Änderung des Republiknamens zu fordern, zuallerletzt historische. Dazu werden im Memorandum Skopjes folgende Argumente angeführt:

²³ Vgl. und zitiert aus „Memorandum an die Vereinten Nationen hinsichtlich des Antrags der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien auf Aufnahme in die Vereinten Nationen“, vorgelegt in New York am 25. Januar 1993, in: EA H. 7/1993, D 155–158. In der Proklamation des Antifaschistischen Rates vom 2. August 1944 heißt es u. a.: „Mazedonier, die ihr unter bulgarischer und griechischer Herrschaft lebt! Die Einigung des gesamten mazedonischen Volkes hängt von eurer (so im Original-J.R.) Teilnahme an der gigantischen antifaschistischen Front ab. Nur durch den Kampf gegen die faschistischen Besatzungsmächte werdet ihr die Selbstbestimmung und die Einigung des gesamten mazedonischen Volkes innerhalb Titos Jugoslawien erreichen.“ Abgedruckt in: Grenzen, Symbole, Stabilität, Probleme betr. die Anerkennung der ehem. jugoslawischen Republik Mazedonien, hrsg. von der „Bürgerbewegung“, Athen Juli 1993, S. 13.

²⁴ Hier werden die bekannten 3 Bedingungen, also die „Lissabon-Formel“ genannt.

²⁵ Vgl. und zitiert aus: „Memorandum – Regarding the admission of the Republic of Macedonia in the UN and the Greek Memorandum trying to prevent it“, (3.2. 1993), in: *Valinakis, Iannis/Ntalis, Sotiris*, To Sitima ton Skopion ... a. a. O., S. 138–144 (S. 139). An anderer Stelle des gleichen Memorandums heißt es allerdings: „Greece is trying to exploit statements made by extremists in the Republic of Macedonia and abroad“. Damit sind nationalistische und (grenz)revisionistische Positionen in Skopje gemeint, die zweifelsohne bestehen, deren Verbreitungsgrad und deren Einfluß im jugoslawischen Makedonien allerdings schwer zu bestimmen sind.

²⁶ Vgl. zur Veröffentlichung von Karten eines „Großmakedoniens“, in denen Griechenland und Bulgarien als Nachbarländer „Gesamt-makedoniens“ erscheinen: *Kofos, Evangelos*, Die Vision eines „Großmazedonien“, Bemerkungen zu den neuen Schulbüchern der FYROM, Thessaloniki 1994, bes. S. 8–15.

1. Erstmals im Jahre 1913 sei ein Teil der (geographischen) Region Makedonien unter griechische Hoheit gekommen. Dies sei nach dem 2. Balkankrieg, nach der Aufteilung Makedoniens im Friedensvertrag von Bukarest geschehen.
2. Die nördliche Provinz sei früher als „Nord-Griechenland“ bezeichnet worden. Erst im August 1980 sei der Name durch ein Dekret des Ministerpräsidenten geändert worden und laute seitdem „Makedonien“. Der Name „Makedonien“ sei dennoch bis zum August 1988 in Griechenland niemals in irgendeiner offiziellen Form gebraucht worden.
3. Die Republik Makedonien hingegen existiere als Staat seit dem August 1944, also seit nahezu einem halben Jahrhundert. Bis zur Auflösung Jugoslawiens sei die Republik als eine von sechs jugoslawischen Republiken auch ein Mitglied der UNO gewesen, der Präsident der 32. UNO-Vollversammlung sei der Makedonier *Lazar Mojsov* gewesen.
4. Die Republik Makedonien sei der einzige Staat, dessen gesamtes Territorium innerhalb der Region Makedonien liege. Griechenlands nördliche Provinz Makedonien repräsentiere dagegen lediglich einen kleinen Teil des griechischen Staatsgebietes.²⁷
5. Die Republik Makedonien habe keinerlei Monopolansprüche auf den Namen und sei nicht besorgt darüber, daß die nördliche Provinz Griechenlands ebenfalls „Makedonien“ genannt werde.
6. In der Republikhauptstadt Skopje habe es über einen langen Zeitraum hinweg ein griechisches Generalkonsulat gegeben. Dieses Konsulat habe bis vor kurzem gegenüber den Vertretern der jugoslawischen Republik den damaligen Republiknamen „Sozialistische Republik Makedonien“ benutzt. Griechenland habe also den Staatsnamen bis Anfang 1992 nicht bestritten.
7. Die von der EU eingesetzte Schlichtungs-Kommission unter Vorsitz des Franzosen Badinter („Badinter-Kommission“) sei eindeutig zu dem Schluß gelangt, daß die Republik Makedonien die Kriterien für eine Anerkennung durch die EG erfülle und daß der Republikname keinerlei territoriale Ansprüche impliziere. Die von der Kommission an Skopje gerichteten Bedingungen für eine Anerkennung seien erfüllt worden. Als Vergleich zum aufgetretenen Namensstreit wird im Memorandum auf den Fall der USA verwiesen. Deren Staatsname bedeute schließlich auch nicht, daß die Vereinigten Staaten von Amerika territoriale Ansprüche gegenüber anderen Staaten in Nord-, Mittel- oder Südamerika hätten. Wie bei den USA bestimme auch in Makedonien die Verfassung eindeutig das Staatsterritorium und die Grenzen. Die Republik Makedonien sei bereit, mit Griechenland einen Vertrag über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit, beispielsweise auf der Basis des zwischen Deutschland und Polen geschlossenen Vertrages (vom 17.6. 1991 – der Verf.), zu unterzeichnen.
8. Es sei verwunderlich, daß Griechenland Anstoß an Artikel 40 der Verfassung Makedoniens nehme. Darin werde die Fürsorgepflicht Skopjes für „makedonische Minderheiten“ in Nachbarländern erwähnt. Eine ähnliche Bestimmung enthalte auch die griechische Verfassung. Es sei bekannt, daß Athen die Existenz einer makedonischen Minderheit in Griechenland bestreite. Wenn solch eine Minderheit nicht existiere, dann betreffe der Art.40 Athen überhaupt nicht und die griechische Reaktion sei überraschend. Wenn aber eine solche Minderheit existiere, was der Fall sei, dann wer-

²⁷ Diese Argumentation Skopjes ist unverständlich. Schließlich beabsichtigte Griechenland nicht seinen Staatsnamen umzubenennen oder ihm den Begriff „Makedonien“ hinzuzufügen. Athen argumentiert, daß die griechische Provinz Makedonien den größten Teil der geographischen Region Makedonien stelle.

de hier deutlich, daß Griechenland internationale Abkommen verletze, die Hellas selbst unterzeichnet habe.²⁸

9. Es sei wichtig zu betonen, daß eine Namensänderung Makedoniens dem Willen seiner Staatsbürger widerspreche, das Land destabilisieren und zu Konfrontationen unter den verschiedenen ethnischen Gruppen führen werde.

2.2 Aufnahme Skopjes in die UNO unter der vorläufigen Bezeichnung FYROM und Vance/Owen-Vertragsentwurf vom 14. 4. 1993

Am 7. April 1993 erklärte der UNO-Sicherheitsrat, daß „der Bewerber“ die in Art. 4 der UNO-Charta niedergelegten Kriterien für eine Aufnahme in die Weltorganisation erfülle. Wegen der aufgetretenen Differenzen bezüglich des Namens für den neuen Staat erfolge bis zu einer Entscheidung über diese Differenz eine Aufnahme unter der vorläufigen Bezeichnung „the former Yugoslav Republic of Macedonia“. In einem Schreiben des Präsidenten des UNO-Sicherheitsrates, *Marker*, erging am gleichen Tage an Generalsekretär *Ghali* die Bitte um Verschiebung der Aufnahmezeremonie und des Hissens der Flagge auf einen späteren Zeitpunkt.²⁹

„Vorläufer“ des Interim-Abkommens vom 13. 9. 1995 ist der von den beiden Jugoslawien-Vermittlern der UNO, *Vance* und *Owen*, am 14. Mai 1993 beiden Seiten präsentierte Vertragsentwurf. Die beiden Papiere sind in vielen Punkten identisch, teilweise wurden Formulierungen des Vance/Owen-Vertragsentwurfes wörtlich im Interim-Abkommen übernommen. Wegen der teilweisen Übereinstimmung beider Papiere soll der direkte Vergleich zwischen dem Vance/Owen-Vertragsentwurf und dem Interim-Abkommen weiter unten bei der Beschreibung des Vertrages vom 13. 9. 1995 erfolgen.

In einem Schreiben an den UNO-Generalsekretär nahm Griechenlands Botschafter *Georgios Papoulias* am 27. Mai 1993 Stellung zum Vance/Owen-Vertragsentwurf. Er wiederholte die bekannte Position Griechenlands, wonach das Wort „Makedonien“ nicht in der Bezeichnung des neuen Staates enthalten sein sollte. Dann kam aber ein bemerkenswerter Vorschlag, der diese Aussage dementierte. *Papoulias* schlug den Namen „Slawisch-Makedonien“ (Slavomakedonija) vor. Diese Bezeichnung, so *Papoulias*, könnte den griechischen Forderungen einigermaßen entsprechen und stimme auch mit der Situation im jugoslawischen Makedonien überein. Die von Vance und Owen bevorzugte

²⁸ Die Passage lautet im Originaltext: „From this derive the following logical questions: a) if such a minority does not exist in the Republic of Greece then this article does not refer to this country and their reactions are surprising; b) if such a minority does exist, which is indisputable, then why does not Greece fulfil at least the basic rights of this minority provided in the UN C(h)arter, the Helsinki Document, the Charter of Paris etc., of which it is a signatory party; and c) most important of all is this the reason why the Republic of Greece opposes the recognition of the Republic of Macedonia under its Constitutional name?“ (Memorandum – „Regarding the admission of the Republic of Macedonia in the UN and the Greek Memorandum trying to prevent it“, in: *Valinakis/Ntalis*, To Sitima ton Skopion ... a. a. O., S. 138–144 [S. 142]. Die auch slawophonen Bewohner Griechenlands, auf die Skopje hier Bezug nimmt und über die es nur sehr ungenaue Schätzungen gibt, können schwerlich als „makedonische Minderheit“ bezeichnet werden, die sich politisch kulturell nach Skopje orientiert. Vor allem aber muß in diesem Zusammenhang deutlich zwischen politisch-nationalem und sprachlich-kulturellem Bewußtsein unterschieden werden. (Vgl. dazu *Kraft, Ekkehard*, Der „makedonische Faktor“ in der griechischen Politik, in: *Südosteuropa*, H. 6–7/1995, S. 385–412 [S. 408, Anm. 108]).

²⁹ Vgl. United Nations, Security Council, RES/817 (1993) und das Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrates vom 7. 4. 1993 in: *Valinakis/Ntalis*, To Sitima ton Skopion ... a. a. O., S. 147–149. Die UNO, so betonen griechische Autoren, habe mit ihrer Entscheidung, nicht die Flagge Skopjes vor deren Gebäude zu hissen, auch indirekt zur Frage der Verwendung von Symbolen im Interesse Griechenlands Stellung bezogen. (Vgl. *Theodoropoulos, Vyron/Lagakos, Efstathios/Papoulias, Georgios/Tsounis, Ioannis*, Skepsis kai Provlmatismoi gia tin exoriteriki mas politiki. Athen 1995, S. 37).

Bezeichnung „Nova Makedonija“ würde dagegen ernste Schwierigkeiten für Griechenland bedeuten.³⁰

Mitsotakis lehnte einen Tag später den Vance/Owen-Vertragsentwurf und die darin vorgeschlagene Bezeichnung „Nova Makedonija“ ab, ließ aber zugleich die Möglichkeit von Direktgesprächen mit Skopje offen.³¹

In einem Schreiben an den UNO-Generalsekretär vom 29. Mai 1993 nannte Kiro Gligorov seine Einwände zum Vance/Owen-Vertragsentwurf. Er lehnte eine Änderung des Staatsnamens ab und äußerte generelle Vorbehalte gegen die Inhalte einiger Vertragsartikel. Hier bestünde noch zuviel Spielraum für Mißdeutungen. Makedonisch und Griechisch müßten neben Englisch als gleichberechtigte Vertragssprachen gelten. Zudem verlangte Gligorov die Verankerung einer Passage über den Schutz der Rechte von Nationalitäten und Volksgruppen. Die Verhandlungen unter UNO-Ägide sollten weitergeführt werden, bilaterale Gespräche mit Griechenland hielt er für zusätzlich möglich.³²

In der am 18. Juni 1993 beschlossenen UNO-Resolution 845 forderte der Weltsicherheitsrat die Parteien zum Weiterverhandeln auf der Basis der Vance/Owen-Vorschläge auf und setzte als Zeitlimit für die Regelung der Differenzen das Datum der Zusammenkunft der UNO-Generalversammlung (28. 9. 1993).³³

Die Regierung Mitsotakis stürzte, als ihr einige Anhänger von Adonis Samaras die hauchdünne Mehrheit entzogen. Der Ministerpräsident ließ Neuwahlen für den 10. Oktober 1993 ausschreiben. Die PASOK unter *Andreas Papandreou* ging daraus als Sieger hervor. In seiner Regierungserklärung betonte Papandreou, daß keine Anerkennung Skopjes unter der Bezeichnung „Makedonien“ oder Ableitungen dieses Wortes in Frage käme. Im übrigen liege es nun bei Skopje, ein Zeichen guten Willens zu geben.³⁴ Die weitere Entwicklung verdeutlicht, daß sich Athen zunächst für eine „harte Linie“ gegenüber dem Nachbarn entschied.

3. Griechisches Embargo gegen Skopje und Klage der EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof

Sechs Wochen nachdem Griechenland die Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union übernommen hatte, erregte am 16. 2. 1994 die griechische Entscheidung, ein Handelsembargo gegen die ehemalige jugoslawische Republik Makedonien zu verhängen, heftige Empörung bei den europäischen Partnern. Ministerpräsident Papandreou gab am gleichen Tag vor dem Kabinett bekannt,

- den Betrieb des griechischen Generalkonsulats in Skopje einzustellen,
- die Beförderung von Handelswaren von und nach Skopje über den Hafen von Thessaloniki nicht mehr zu gestatten (Ausnahme: aus humanitären Gründen notwendige Güter).³⁵

³⁰ Schreiben *Papoulias'* an UNO-Generalsekretär *Ghali* vom 27. 5. 1993, abgedruckt bei *Valinakis/Ntalas*, *To sitima ton Skopion ...* a. a. O., S. 160 f.

³¹ Vgl. *Valinakis/Ntalas*, *To sitima ton Skopion ...* a. a. O., S. 246 f.

³² Vgl. I Epistoli tou Gligorov pros ton GG tou OIE gia to schedio Vance/Owen, in: *Valinakis/Ntalas*, *To sitima ton Skopion ...* a. a. O., S. 162–164.

³³ Vgl. UNO-Resolution 845/1993, in: United Nations, Security Council, S/RES/845 (1993).

³⁴ Vgl. Griechenland aktuell, hrsg. von der Griechischen Botschaft, Bonn, Oktober 1993, S. 5 f.

³⁵ Vgl. Erklärung des griechischen Ministerpräsidenten Papandreou zur Verhängung eines Handelsembargos gegen die Frühere Jugoslawische Republik Makedonien, abgegeben vor dem Kabinett in Athen am 16. Februar 1994, in: EA H. 9/1994, D 295 f. (D 296).

In einem Memorandum an die Europäische Kommission vom 26.2. 1994 begründete die griechische Regierung das Handelsembargo. Die Maßnahme sei ein „letztes Mittel zur Wahrung ihrer Interessen“, die durch die Politik und die expansionistischen Forderungen Skopjes direkt bedroht seien. Im übrigen handele es sich um „friedliche Gegenmaßnahmen“, die nicht gegen das internationale Recht oder das Recht der EU verstoßen würden. Die Wirtschaftssanktionen gehörten in den Rahmen der nationalen Souveränität und entsprächen „der Ausübung des Rechts eines Staates, Maßnahmen gegen einen anderen Staat zu ergreifen, wenn er mit Beweisen der Unehrllichkeit und des Rechtsmißbrauchs durch diesen Staat konfrontiert“ werde. Als Anklagepunkte gegenüber Skopje wurden die unrechtmäßige Übernahme von Name und nationalen Emblemen, die Propagierung irredentistischer Ziele und Gebietsansprüche in der geltenden Verfassung und feindliche Propaganda gegenüber Hellas genannt. Griechenland stellte das Embargo in eine Reihe mit zuvor in der Vergangenheit verhängten Wirtschaftssanktionen der USA gegen den Iran, die UdSSR, Polen und Libyen.³⁶

Am 6. April beschloß die Europäische Kommission, das von Griechenland verhängte Handelsembargo gegen Makedonien an den Europäischen Gerichtshof zu verweisen. In der Klageschrift, die am 22.4. 1994 bei der Kanzlei des Gerichtshofes einging, erhob die Kommission gemäß Artikel 225 des EG-Vertrages (Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen, Anrufung des Gerichtshofes, Mißbrauch der in Art. 223 und 224 EG-Vertrag vorgesehenen Befugnisse) Klage auf Feststellung, daß die griechische Regierung die im Art. 224 EG-Vertrag vorgesehenen Befugnisse mißbraucht habe, um die einseitig getroffenen Maßnahmen gegen Skopje zu rechtfertigen.³⁷ Mit einstweiliger Anordnung wollte die Kommission bis zum Erlaß eines Urteils die Aussetzung des Embargos erreichen. Der Gerichtshof lehnte diesen Antrag am 29. Juni 1994 ab. Zwar widerspreche die griechische Maßnahme den EG-Bestimmungen über den freien Warenverkehr, doch werfe die Anwendung der Art. 224 und 225 viele komplizierte Fragen auf, so daß der Antrag der Kommission nicht eilig behandelt werden könnte. Dies gelte um so mehr, da der Schaden für die Gemeinschaft begrenzt bleibe und der erlittene Schaden der ehemaligen Jugoslawischen Republik Makedonien nicht berücksichtigt werden könne.³⁸

4. Der Weg zu einer Übereinkunft Athen-Skopje

4.1 Vorschläge Papoulias'

Wie problematisch für Griechenland die absolute Fixierung auf die Namensgebung bei der Lösung der Differenzen mit Skopje wurde, verdeutlicht ein Vergleich der Lösungsvorschläge des deutschen Außenministers Klaus Kinkel mit der Position seines griechi-

³⁶ Vgl. Memorandum der griechischen Regierung an die Europäische Kommission zur Begründung des Handelsembargos gegen die Frühere Jugoslawische Republik Makedonien vom 26. Februar 1994 (gekürzt), in: EA H. 9/1994, D 296–300.

³⁷ Zentraler Streitpunkt des Verfahrens war der Artikel 224 des EG-Vertrages. Er lautet: „Die Mitgliedsstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedsstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat.“ (Europäische Gemeinschaft – Europäische Union, Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn 1992, S. 161 f.)

³⁸ Vgl. Europäischer Gerichtshof, Beschluß des Gerichtshofes, 29. Juni 1994 in der Rechtssache C-120/94 R, Luxemburg o. J. (1994), 21 S.

schen Amtskollegen *Karolos Papoulias*, die im Sommer 1994 bekannt wurden. Kinkel hatte ein aus sechs Elementen bestehendes Paket vorgeschlagen.³⁹ Danach sollte Griechenland das Embargo gegen die FYROM aufheben, und beide Staaten sollten einen Grundlagen-Vertrag zur Regelung ihrer Beziehungen schließen. Griechenland würde sich wirtschaftlich im Nachbarland engagieren, und Skopje müsse im Gegenzug das Symbol der „Sonne von Vergina“ von der Staatsflagge entfernen und die von Athen beanstandeten Verfassungsartikel (Präambel, Artikel 3 und 49) abändern. Auch in der Namensfrage sollte eine Übereinkunft gefunden werden (Kompromißvorschlag Kinkels: Neu-Mazedonien).

In einem Antwortschreiben an den deutschen Außenminister hatte Papoulias die griechische Position umrissen. Beide Standpunkte wichen nicht stark voneinander ab. Die Vorschläge des griechischen Außenministers hatten in einer *ersten Phase* das Ziel, einen Vertrag zu unterzeichnen, in dem folgende Punkte geregelt sein sollten:

1. Änderung der Nationalflagge (Verzicht auf die „Sonne von Vergina“);
2. Änderung der umstrittenen Verfassungsartikel (Präambel, Art. 3, 49);
3. Einstellung der gegen Griechenland gerichteten „feindlichen Propagandakampagnen“.

Griechenland werde dann:

1. Die Embargomaßnahmen aufheben.
2. Hilfsmaßnahmen gegenüber Skopje erbringen.
3. den auswärtigen Handel Skopjes erleichtern (vor allem durch die Möglichkeit der Nutzung des Hafens von Thessaloniki),
4. gemeinsame Unternehmen mit Skopje gründen,
5. EG-Hilfen für die FYROM „freigeben“ und
6. den Eintritt Skopjes in internationale Organisationen nicht weiter behindern.

Nach Abschluß dieses Zeitabschnitts könne in einer *zweiten Phase* der schwierige Weg der Namensgebung für die ehemalige jugoslawische Republik beschritten werden. Zunächst sollte mit der Errichtung eines „Modus-vivendi-operandi“ die Grundlage für die positive Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen geschaffen werden. Auf dieser Basis könnte dann (in einer ruhigeren Atmosphäre als bisher) ein für beide Seiten akzeptabler Name gefunden werden. Vor allem die Abtrennung des schwierigen Problems der Namensgebung von anderen, regelbaren Themenkomplexen war wohl in der festgefahrenen Situation die einzige erfolgversprechende Alternative. Nun vertiefte sich in Griechenland die Diskussion um das „kleine“ und das „große Lösungspaket“.⁴⁰

4.2 Innergriechische Diskussion der Jahre 1994/95: Kritische Bestandsaufnahme der bisherigen Politik

Der ehemalige griechische Außenminister Georgios Papoulias (nicht zu verwechseln mit dem derzeitig amtierenden Außenminister Karolos Papoulias) zog Ende März 1995 eine negative Bilanz aus dem andauernden Konflikt Athen-Skopje:⁴¹ Täglich werde deutlicher sichtbar, daß die Führung in Skopje den Abbruch bzw. den Aufschub des Dialoges

³⁹ Vgl. zu den Vorschlägen *Kinkels* und der Antwort des griechischen Außenministers Papoulias: Strofi tis Athinas sto ‚Makedoniko‘, in: To Vima, 4.9. 1994, S. A 22.

⁴⁰ „Kleines Lösungspaket“: Vorläufige Ausklammerung des Namensproblems, aber Durchführung praktischer Schritte zur Regelung sonstiger Streitfragen. „Großes Lösungspaket“: Lösung der Differenzen Athen-Skopje nur bei Übereinkunft in allen strittigen Fragen, eingeschlossen die Namensfrage.

⁴¹ Vgl. *Papoulias, Georgios*, Pros neo giro me ta Skopia, in: To Vima, 26.3. 1995, S. A 22.

unter dem UNO-Dach zu ihren Gunsten ausnütze. Skopje gehe mittlerweile so weit, die Frage der Namensgebung für *unverhandelbar* zu erklären, bzw. bei dem Problem des Symbols auf der Nationalflagge nur dann nachgeben zu wollen, wenn gleichzeitig die Anerkennung der Republik unter ihrem derzeitigen Namen erfolge. Im übrigen werde deutlich, daß die Fortdauer des „Schwebezustandes“ dazu führe, daß sich international der Name „Republik Makedonien“ durchsetze. Ferner „verewigten“ sich die derzeitigen schlechten Beziehungen Griechenlands zu den EU-Staaten und den USA. Einziger Ausweg aus diesem Desaster sei die Fortsetzung des Dialoges mit Skopje und zwar in der Form, wie es die Entschließung 817 (1993) des UNO-Sicherheitsrates vorsehe. Diese Resolution enthalte die Aufforderung, eine Lösung in der Namensfrage zu finden, die auch für Griechenland akzeptabel sei. Damit sei gemeint, daß ein neuer Name gefunden werden müsse.⁴² Der Dialog mit Skopje habe vor seinem Abbruch zum Vertragsentwurf von Vance und Owen vom 14. Mai 1993 geführt, der die Basis für die Lösung des Skopje-Problems biete. Dieser Plan sowie die Entschließungen des EU-Ministerrates wie auch des Europäischen Rates sowie die Vermittlungsversuche des Portugiesen de Pinheiro im Rahmen der EU böten den geeigneten Rahmen, um den griechischen Interessen zu entsprechen und weiter zu verhandeln. Der gleiche Autor hat gemeinsam mit anderen außenpolitischen Experten seines Landes im Frühjahr 1995 allgemeine Schlüsse aus der griechischen Außenpolitik der ersten Hälfte der 90er Jahre gezogen und publiziert. Darin wird auch das Makedonien-Problem ausführlich behandelt.⁴³ Die Ungeduld der Europäer und der USA wegen der Verschleppung einer Lösung der Differenzen Athen-Skopje wurde in Athen zunehmend deutlicher registriert. Ferner begriffen die meisten Politiker, daß eine Verzögerung der Lösung auf internationaler Ebene zu einer Verfestigung des Namens „Makedonien“ für Gligorovs Staat führte. Das Wirtschaftsembargo konnte nicht die Kapitulation Skopjes gegenüber den Athener Forderungen erzwingen. Zugleich bestand die große Gefahr, daß die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes über die von der EU-Kommission eingereichte Klage gegen Griechenland wegen des Embargos die Situation für Athen abermals erschweren würde.⁴⁴ Das Andauern der Spannungen habe, so griechische Kalkulationen, die Aktivitäten Ankaras erleichtert, auf Skopje Einfluß auszuüben, und über kurz oder lang werde auch Sofia versuchen, in dieser Richtung zu agieren. Die Wiederinbetriebnahme der Transitrouten durch das ehemalige Jugoslawien wären, verbunden mit der Einstellung des gegen Belgrad verhängten UN-Embargos, zum Nutzen für den griechischen Handel. Diese Landverbindung Griechenlands mit der EU, der legendäre „Autoput“, führt aber zuallererst durch das jugoslawische Makedonien! Zunehmend griff die Auffassung um sich, daß es für Athen günstiger wäre, normale Beziehungen mit Skopje zu haben, als wenn sich, so eine griechi-

⁴² Tatsächlich heißt es in der genannten Entschließung des UNO-Sicherheitsrates vom 7. April 1993 viel moderater, daß eine Übereinkunft über die Überwindung der Differenzen gefunden werden müsse, welche der Name der Republik hervorgerufen habe. Über eine Verpflichtung zu einer neuen Namensgebung, die von Griechenland akzeptiert werden müsse, steht nichts in der betreffenden Entschließung. Im Originaltext heißt es: The Security Council recommends „to the General Assembly that the state whose application is contained in document S/25 147 be admitted to membership in the United Nations, this state being provisionally referred to for all purposes within the United Nations ‚the former Yugoslav Republic of Macedonia‘ pending settlement of the difference that has arisen over the name of the state“. (Resolution 817/1993 des UNO-Sicherheitsrates, Quelle: United Nations, Security Council, RES/817 [1993], abgedruckt auch in: *Valinakis/Ntalis*, To Sitimaton Skopion ... a. a. O., S. 147f. [S. 147]).

⁴³ Vgl. *Theodoropoulos, Vyron/Lagakos, Efstathios/Papoulias, Georgios/Tsounis, Ioannis*, Skepsis kai Provlimatismoï gia tin exoriteriki mas politiki, Athen 1995, S. 33 ff.

⁴⁴ Das Verfahren wurde nach dem Abschluß des Interim-Abkommens vom 13. 9. 1995 eingestellt.

sche Befürchtung, an der Nordgrenze eines Tages Albanien oder Bulgarien (auf Kosten Skopjes) ausdehnen würden.⁴⁵

Seit Anfang 1995 stellte sich eine deutliche Entlastung des gespannten Verhältnisses Griechenlands mit seinem Nachbarn Albanien ein.⁴⁶ Auch der Dauerstreit mit dem jugoslawischen Makedonien konnte deutlich entschärft werden. Die positiven Entwicklungen der Beziehungen Griechenlands sowohl mit Albanien als auch mit Skopje sind maßgeblich auf die amerikanische Initiative namentlich von US-Staatssekretär *Richard Holbrooke* zurückzuführen. Wie insgesamt im Jugoslawien-Konflikt zeigten die USA deutliches Interesse für die weitere Entwicklung auf dem Balkan. Dies galt besonders, da der „russische Faktor“ ausgefallen und die EU nicht in der Lage war (und ist), eine Rolle als Friedensstifter und Stabilitätsgarant auf dem Balkan zu spielen. Die Diskussion kreiste zu Beginn des Jahres 1995 vorwiegend um die Lösung des Streites Athen-Skopje in Form des „kleinen Paketes“. In Griechenland wurde bereits seit längerem (mehr oder weniger) offen eingestanden, daß die Tilgung des Begriffes „Makedonien“ aus dem Staatsnamen der ehemaligen jugoslawischen Republik nur sehr schwer zu erreichen sei. *Iannis Kartalis* schrieb dazu: „Die Wahrheit ist, daß die im Skopje-Problem verfolgte Politik als letztes Ergebnis die internationale Verfestigung des Namens ‚Republik Makedonien‘ zu Folge hatte und daß es nunmehr sehr schwierig wenn nicht gar unmöglich sein wird, daß diese Republik nun ihre Namensgebung ändert.“⁴⁷ Als mögliche Lösung könne nunmehr lediglich eine sogenannte doppelte oder dreifache Namensgebung für Makedonien – wenn überhaupt – erreicht werden.⁴⁸ Drastisch formulierte es der ehemalige griechische Europa-Minister *Theodoros Pangalos*. Anfang April 1995 übte er im kretischen Rethimnon scharfe Kritik an der griechischen Balkanpolitik. Er betonte, Skopje werde weltweit praktisch als „Makedonien“ bezeichnet, während sich Griechenland mit seiner Beharrlichkeit (eine Namensänderung zu erzwingen – der Verf.) international lächerlich gemacht habe.⁴⁹

Der begründete Optimismus, zu Fortschritten zu gelangen, wurde auch durch die Tatsache bestärkt, daß die USA nicht unerheblichen Einfluß auf die internationale Notenbank ausübten. Ein Antrag Skopjes über die Gewährung eines Kredits in Höhe von 60 bis 80 Mio. US-\$ zum Aufbau der brachliegenden Ökonomie des Landes lag vor. Des weiteren benötigte die Regierung in Makedonien weitere 100 Mio. US-\$ von der Notenbank. Hier dürfte die große Geltung der USA bei der Kreditvergabe das Einlenken Skopjes im Konflikt mit Athen beeinflusst haben. Im übrigen hatte Washington gegenüber Skopje zugesagt, seinen Einfluß in Athen geltend zu machen, um die Blockade der für Skopje gedachten Öllieferungen aufzuheben. Diese Lieferungen waren dringend erforderlich, um die industrielle Produktion Makedoniens in Gang zu bringen. Die Spannungen, welche Anfang 1995 im mehrheitlich von Albanern besiedelten Tetovo auf-

⁴⁵ Vgl. *Theodoropoulos, Vyron/Lagakos, Efsthios/Papoulias, Georgios/Tsounis, Ioannis*, *Skepsis kai Provlmatismoi ... a. a. O.*, S. 33 ff.

⁴⁶ Vgl. zum jüngsten Streit Athen-Tirana wegen der Lage der in Südalbanien (Nordepirus) lebenden griechischen Minderheit: *Clewing, Konrad*, Zwischen Instrumentalisierung und Brückenfunktion. Die griechische Minderheit in Südalbanien als Faktor in der Albanienpolitik Athens, in: *Südosteuropa H. 6/7-1995*, S. 413–432.

⁴⁷ *Kartalis, Iannis*, Thetikes exelixeis sto voreio metopo, in: *To Vima*, 19.3. 1995, S. A 24.

⁴⁸ Damit ist gemeint, daß sich die ehemalige jugoslawische Republik nach innen „Republik Makedonien“ nennt, international einen anderen Namen trägt und möglicherweise von Griechenland wiederum anders genannt wird – ein international verwirrendes Konstrukt.

⁴⁹ Vgl. *Kartalis, Iannis*, Thetikes exelixeis ... a. a. O. A 24 und *Poikiles oi antidraseis ton komma-ton*, in: *Kathimerini*, 4.4. 1995, S. 3.

traten, hatten Gligorov erneut bestätigt, wie nötig eine internationale Stabilisierung seines Landes war und ist.⁵⁰

Allerdings kamen im Frühjahr 1995 unterschiedliche Signale aus Skopje sowohl zur Frage der Namensgebung wie zum Problem von Verhandlungen mit Athen. Ministerpräsident *Branko Crvenkovski* gab in einem Interview mit „Le Monde“ seine Bereitschaft zu Verhandlungen mit Athen bekannt und fügte hinzu, dies gelte, obwohl es sehr schwierig sei zu verhandeln, während das (griechische) Embargo gegen sein Land andauere. In einem anderen Interview betonte er hingegen, daß unter dem Druck des andauernden Embargos *keine* Verhandlungen mit Griechenland möglich seien.⁵¹ Auch auf griechischer Seite gab es Stellungnahmen in der Namensfrage. Der Politische Rat der „Neuen Demokratie“ sprach sich Anfang April 1995 für Gespräche mit Skopje im Rahmen des „großen Paketes“ – also unter Einbeziehung der Namensfrage – aus. *Sotiris Kouvelas* verkündete zu dieser Zeit aus New York, daß die ND die Bezeichnung „Nova Makedonija“ nicht akzeptiere.⁵²

4.4 Plädoyer des Staatsanwaltes beim EU-Gerichtshof (April 1995)

Als der Generalanwalt des Europäischen Gerichtshofes Anfang April 1995 in Luxemburg seine Schlußanträge bekannt gab, war man in Griechenland guter Dinge, auch beim Urteilsspruch auf Verständnis der europäischen Richter in der Frage der Vereinbarkeit des Skopje-Embargos mit dem Maastricht-Vertrag zu stoßen. Die Presse betitelte das Plädoyer von Generalanwalt *Francis Jacobs* mit Schlagzeilen wie: „Griechenland gewann die erste Schlacht“ oder „Griechenland bekommt Recht“.⁵³

In seinem Plädoyer⁵⁴ stellte der Generalanwalt fest, daß das gegenüber Skopje verhängte Embargo nicht den EG-Vertrag verletze, sondern in Einklang mit dem Abkommen stehe, da der Vertrag den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit zusichere, solche Maßnahmen gegenüber einem Drittstaat zu veranlassen, wenn eine ernsthafte Beunruhigung oder Furcht vor dem Ausbruch eines Krieges bestehe. Der Generalanwalt ließ sich bei seinem Plädoyer nicht allein von den Ängsten der griechischen Regierung, sondern auch von der offensichtlichen Aufregung in der griechischen Bevölkerung (Massendemonstrationen in Thessaloniki und Athen gegen die Politik Skopjes) leiten. Generalanwalt *Francis* vertrat die Auffassung, es liege nicht in der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes, über das Wesen der Differenzen Athen-Skopje bezüglich des Begriffes „Makedonien“, über das Emblem der „Sonne von Vergina“ oder über das historische Erbe *Alexander des Großen* zu urteilen. Das Gericht könne allein darüber befinden, ob sich aus den Differenzen eine Kriegsgefahr ergeben könne. Er fuhr fort, diese Frage sei nicht von der Warte der Europäischen Kommission, sondern aus dem Blickwinkel Griechenlands, welches in der geopolitisch destabilen Balkanregion liege, zu betrachten. Die Argumentation, wonach Griechenland ungerechtfertigt gehandelt habe, lasse sich nicht aufrechterhalten, da die Spannungen des EU-Mitgliedslandes Griechen-

⁵⁰ Vgl. Giati allaxe stasi o Gligorov, in: To Vima, 19.3. 1995, S. A 24; To mikro Kossivopedio tis PGD tis Makedonias, in: I Afigi, 7. 1. 1995; Aimatires sigkrouseis me ena nekro sto Tetovo, in: Kathimerini, 18.2. 1995; Ekriktikes oi scheseis Skopion-alvanofonon, in: Kathimerini, 2. 3. 1995.

⁵¹ Vgl. Oi diaphragmatefseis Ellada kai Skopion ston aera ..., in: Kathimerini, 4. 4. 1995, S. 3.

⁵² Vgl. Poikiles oi antidraseis ton kommaton, in: Kathimerini, 4. 4. 1995, S. 3.

⁵³ Vgl. I Ellada kerdise tin proti machi, in: Kathimerini, 7. 4. 1995, S. 3 und Dikaionetai i Ellas, in: Kathimerini, 7. 4. 1995, S. 1.

⁵⁴ Vgl. Europäischer Gerichtshof, OPINION OF ADVOCATE GENERAL JACOBS, delivered on 6 April 1995, Case C-120/94, Commission v Greece, Luxemburg o.J. (1995), 19 S.

land mit Skopje durchaus auch eine Kriegsgefahr beinhalten würden. Das Gericht, so der Anwalt in seinem Plädoyer, könne nicht die strengen rechtlichen Normen der EU anlegen, um zu beurteilen, ob gegenwärtig oder zukünftig in der instabilen Region des ehemaligen Jugoslawien eine Kriegsgefahr existiere, wie es der Artikel 224 des EG-Vertrages als Grund für Gegenmaßnahmen gegenüber einem Drittstaat vorsieht. Es sei mit dem EG-Vertrag vereinbar, so Francis Jacobs, daß die einzelnen Mitgliedsstaaten im Lichte ihrer besonderen Interessenlage darüber zu entscheiden hätten, ob sie andere Staaten anerkennen und wie sie die Beziehungen zu diesen gestalten. Mit dieser Einschätzung hat der Generalanwalt indirekt die griechische Position bestätigt, wonach die Verhängung des Embargos gegenüber Skopje als eine rein *politische* Entscheidung zu betrachten sei und nicht als Mißbrauch von EU-Normen.⁵⁵

5. Das Interim-Abkommen vom 13. September 1995

Am 13. September 1995 konnte nach intensiven Verhandlungen in New York ein Interim-Abkommen zwischen Athen und Skopje abgeschlossen werden. Bei der folgenden Vertragsinterpretation soll erläutert werden, welche Lösungen für die strittigen Punkte gefunden wurden. Vergleichend wird der „Vorläufer“ des Abkommens, der Vance/Owen-Vertragsentwurf vom Mai 1993, in die Darstellung einbezogen um zu verdeutlichen, daß bereits mehr als zwei Jahre vor dem Abschluß des Interim-Abkommens eine tragfähige Kompromißlösung auf dem Verhandlungstisch lag.

Das Interim-Abkommen vom 13. September 1995⁵⁶ enthält weder die Bezeichnung „Griechische Republik“ noch „Republik Makedonien“. Auch die offizielle UNO-Bezeichnung „Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien“ (FYROM) taucht nicht auf. Genannt werden die Vertragsunterzeichner, Karolos Papoulias, als Vertreter der „Ersten Vertragschließenden Seite“ (Griechenland) und *Stevo Crvenkovski* als Vertreter der „Zweiten Vertragschließenden Seite“ (Makedonien). Bereits hier wird ersichtlich, daß das Problem der Namensgebung im Vertrag ausgeklammert wurde. Darüber soll weiter verhandelt werden.

In der Präambel berufen sich die beiden Parteien auf grundlegende internationale Abkommen und Prinzipien wie die Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der Staaten sowie auf den Verzicht auf Gewaltanwendung gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit von Staaten. Die gemeinsame Grenze wird als dauerhafte internationale Grenze bestätigt,⁵⁷ und beide Seiten verpflichten sich zum Verzicht auf Einmischung in die inneren Angelegenheiten der anderen Seite. Die Vertragsparteien zielen auf die Schaffung einer festen Grundlage für eine Atmosphäre friedlicher Beziehungen⁵⁸ und dauerhaften gegenseitigen Verständnisses. Weitere Ab-

⁵⁵ Vgl. Europäischer Gerichtshof, OPINION OF ADVOCATE GENERAL JACOBS, delivered on 6 April 1995, a. a. O. und I Ellada kerdise tin proti machi, in: Kathimerini, 7. 4. 1995, S. 3.

⁵⁶ Interim-Abkommen zwischen Athen und Skopje vom 13. 9. 1995, abgedruckt in: *Skylakakis, Thodoros*, Sto onoma tis Makedonias, Athen 1995, S. 322–330 (englischer Originaltext), Kathimerini, 15. 9. 1995, S. 4 (griechische Übersetzung) und Nova Makedonija, 15. 9. 1995, S. 2 (makedonische Übersetzung).

⁵⁷ Im Vance/Owen-Entwurf ist noch die Versicherung beider Parteien enthalten, wonach die gemeinsame Grenze ein „Band der gegenseitigen Freundschaft“ darstelle. (Vgl. den Abdruck des Vance/Owen-Vertragsentwurfes vom 14. 5. 1993 in: *Valinakis/Ntalis*, To Sitima ton Skopion ... a. a. O., S. 150–159). Der Vance/Owen-Vertragsentwurf wird im folgenden Text mit V. O. abgekürzt.

⁵⁸ Im V. O. wird von einem „Klima der Freundschaft“ gesprochen.

kommen dieser Art werden mit dem Ziel angestrebt, einen dauerhaften Vertrag zu schließen.⁵⁹

Im Zentrum von Teil A steht die Schaffung vertrauensbildender Maßnahmen. Griechenland erkennt seinen Nachbarstaat, etwas umständlich formuliert, als unabhängigen und souveränen Staat an, und zwar unter der vorläufigen Bezeichnung, welche in einem Brief Athens vom 13. September 1995 genannt ist. Damit ist die Bezeichnung „Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien“ gemeint. Beide Staaten vereinbarten die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zueinander mit dem Ziel, Beziehungen auf Botschafterebene herzustellen. Erster Schritt ist die Eröffnung von Verbindungsbüros in Athen und Skopje (Art. 1).⁶⁰

Die gemeinsame internationale Grenze wird als dauerhaft und unverletzlich bestätigt (Art. 2).⁶¹ Beide Seiten verpflichten sich zur Achtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der anderen Seite. Bestrebungen von dritter Seite, welche gegen diese Prinzipien verstoßen, dürfen von keiner der beiden Vertragsparteien unterstützt werden⁶² (Art. 3). Art. 4 enthält einen umfassenden Gewaltverzicht sowie die explizite Formulierung, daß keine Seite gegenüber der anderen Gebietsansprüche oder Ansprüche auf Grenzveränderungen erheben oder unterstützen wird. In Art. 5 stimmen die Parteien überein, Verhandlungen unter UNO-Schirmherrschaft entsprechend den Entschlüssen 845 (1993) und 817 (1993) des Weltsicherheitsrates mit dem Ziel fortzusetzen, zu einer Vereinbarung in der Meinungsverschiedenheit, welche in beiden Entschlüssen beschrieben ist, zu gelangen.⁶³ Diese umständliche Umschreibung bedeutet konkret: Beide Staaten sollen weiterverhandeln, um zu einer Lösung in der Namensfrage zu gelangen. Eine Garantie für eine Namensänderung Skopjes, auf der Athen besteht, läßt sich aus den erwähnten UNO-Entschlüssen nicht ableiten. In einer ersten Vertragseinschätzung betonte der Völkerrechtler *Ioannou*,⁶⁴ nun sei bestätigt, daß der Name der griechischen Nachbarrepublik Gegenstand künftiger Verhandlungen sei. Die starre Position Skopjes, wonach der Name unverhandelbar sei, werde mit dieser Bestimmung durchbrochen. Später schwächte *Ioannou* allerdings diese Auslegung deutlich ab und betonte, nun sei es auf jeden Fall *möglich*, daß der Name

⁵⁹ Dieser letzte Satz ist in der Präambel des V.O. nicht enthalten. Im Entwurf der UNO-Vermittler steht an dieser Stelle zusätzlich noch die Bestimmung, gutnachbarliche Beziehungen erstreben zu wollen und Konflikte im gegenseitigen Verhältnis zu vermeiden.

⁶⁰ Bereits der erste Satz der Präambel des V.O. nannte die damals vorgeschlagene Lösung in der Namensfrage, nämlich Republik „Nova Makedonija“ (Neu Makedonien). In Art. 1 Abs. 1 des V.O. war neben der Aufnahme diplomatischer Beziehungen auch die offizielle Anerkennung Skopjes unter der Bezeichnung „Nova Makedonija“ vorgesehen. Die Schaffung von Verbindungsbüros war nicht festgelegt. Ferner sah Art. 1, Abs. 2 regelmäßige bilaterale Beratungen auf Ministerebene vor, die wenigstens einmal jährlich, abwechselnd in Athen und Skopje, stattfinden sollten. Zusätzlich sah der V.O. die Benennung je eines Beauftragten durch die Parteien vor, die regelmäßigen Kontakt zueinander und zu den jeweiligen staatlichen Stellen aufnehmen und zum Erhalt von „Sicherheit und Ordnung“ im gemeinsamen Grenzbereich beitragen sollten. Eine entsprechende Bestimmung ist nicht im Interim-Abkommen enthalten.

⁶¹ Der V.O. bezeichnete die Grenze als „unverletzlich“ und als „unauflöslich“.

⁶² Diese letzte Passage war im V.O. nicht enthalten.

⁶³ Im V.O. war die Verpflichtung der Republik Nova Makedonija enthalten, diesen Begriff bei allen offiziellen Angelegenheiten zu benutzen. Eine solche Festlegung hätte auch den internen Gebrauch dieses neuen Staatsnamens vorgeschrieben, was eine Reihe von Veränderungen (Verfassung, Gesetze, etc.) erforderlich gemacht hätte.

⁶⁴ *Krateros Ioannou* war als Rechtsberater Mitglied der griechischen Delegation in New York bei den jüngsten Verhandlungen mit den Vertretern der ehemaligen Jugoslawischen Republik Makedonien.

zum Gegenstand eines Verhandlungskompromisses würde.⁶⁵ Die letzte Einschätzung ist die sachlich richtige, denn aus dem Vertragstext ergibt sich lediglich, daß über den Namen weiterverhandelt werden soll. Dies kann zu einer Änderung des verfassungsmäßigen Namens der FYROM führen.⁶⁶

Beide Parteien waren sich bewußt, welche Probleme die Meinungsverschiedenheit über die Namensgebung hervorrufen könnten. Aus diesem Grunde regelt der Abs. 2 von Art. 5 die Möglichkeit, wonach praktische Maßnahmen ungeachtet der unterschiedlichen Positionen in der Frage der Benennung der FYROM vereinbart werden können: Die normale Abwicklung von Handel und Verkehr zwischen Skopje und Athen sowie zwischen Skopje und Drittstaaten darf wegen dieses Streits nicht be- oder verhindert werden.

Skopje stellt in Art. 6 offiziell klar, daß kein Artikel der am 17.11. 1991 vom Parlament verabschiedeten Verfassung (in der Form vom 6.1. 1992) die Basis für irgendwelche Ansprüche auf außerhalb der bestehenden Grenzen der FYROM liegendes Territorium darstellt. Hier sind besonders die Verfassungspräambel sowie der Art. 3 erwähnt. Kein Artikel, insbesondere der Art. 49, kann und darf so interpretiert werden, um die Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten zu rechtfertigen,⁶⁷ insbesondere nicht zum „Schutze“ der von Skopje wiederholt genannten „makedonischen Minderheit“ in Griechenland, von der noch im oben beschriebenen Memorandum Skopjes anläßlich des Antrages auf UNO-Mitgliedschaft (vom 3.2. 1993) die Rede war.⁶⁸ Im Interim-Abkommen ist nun festgelegt, daß der Art. 49 nicht so gedeutet werden kann, daß Skopje Zustand und Rechte von Personen anderer Staaten, die nicht seine Staatsbürger sind, „beschützen“ kann. Diese Interpretation (der Absätze 1 und 2) von Art. 6 kann nicht durch eine andere Verfassungsinterpretation ersetzt werden.⁶⁹

Beide Seiten bekundeten, „feindliche Propaganda“, die zum Schüren von gegenseitiger Gewalt, Haß und Feindseligkeit führt, bei staatlich kontrollierten Stellen zu verbieten und derartige Aktivitäten von Privatpersonen zu verhindern (Art. 7 Abs. 1).⁷⁰ Skopje verzichtet auf den Gebrauch des Symbols der „Sonne von Vergina“ auf der Nationalflagge (Art. 7 Abs. 2). Zukünftig soll hier folgende Regelung gelten: Wenn eine Partei der Auffassung ist, daß Symbole, die Teil ihrer historischen oder kulturellen Erbschaft darstellen, von der anderen Partei benutzt werden, dann gibt sie dies der anderen Seite bekannt, und die andere Seite korrigiert diesen Gebrauch oder aber sie erläutert, warum sie dies nicht für erforderlich hält (Art. 7 Abs. 3).⁷¹ In Art. 8 wird vereinbart, daß sich bei-

⁶⁵ Vgl. Nai i ochi stin simfonia me ta Skopia, „Nai“, von *Krateros Ioannou*, in: *To Vima*, 24.9. 1995, S. 20.

⁶⁶ Der Staatssekretär im makedonischen Außenministerium, *Victor Gaber*, betonte auf die Frage des Autors, ob der Art. 5 Abs. 1 nach seiner Meinung die *Verpflichtung* beinhalte, über den Staatsnamen seiner Republik mit Griechenland zu verhandeln, denn auch in diesem Sinne. Man könne über vieles reden, aber ein Verhandlungsgegenstand (etwa im Sinne eines griechischen Mitspracherechtes) sei der Staatsname nicht. (Diskussion von Staatssekretär Victor Gaber mit einer Delegation des Ost-West-Kollegs der Bundeszentrale für Politische Bildung, Skopje, Außenministerium, 26.9. 1995, Tonbandaufzeichnung der Diskussion im Archiv des Verfassers.)

⁶⁷ Eine Nichteinmischungsklausel fehlt an dieser Stelle im V.O.

⁶⁸ Vgl. das Memorandum – Regarding the admission of the Republic of Macedonia in the UN and the Greek Memorandum trying to prevent it, in: *Valinakis/Ntalas*, *To Sitima ton Skopion ... a. a. O.*, S. 138–144 (S. 142).

⁶⁹ Art. 6 Abs. 3 des V.O. bezog diese Bestimmung auch auf den Staatsnamen „Nova Makedonija“.

⁷⁰ Der V.O. nannte hier zusätzlich noch das Verbot bzw. die Verhinderung irredentistischer Aktivitäten.

⁷¹ Der V.O. legte zusätzlich fest, daß jede Partei die offiziellen geographischen Bezeichnungen

de Seiten der Verhängung jeglicher Hindernisse beim Verkehr von Menschen oder Gütern zwischen den Staaten, oder durch das Staatsgebiet einer Partei hin zum Staatsgebiet der anderen Partei, enthalten. Griechenland hat damit angekündigt, das im Februar 1994 gegen die Republik Makedonien verhängte Embargo aufzuheben, was inzwischen geschehen ist.⁷² Im Teil B (Art. 9 und 10) sind die Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und der Grundrechte sowie Deklarationen und Konventionen wie die UNO-Charta, die KSZE-Schlußakte u. a. aufgeführt. Die Kontaktmöglichkeiten der Bürger beider Staaten sollen zukünftig erweitert werden.⁷³

Teil C des Interim-Abkommens behandelt das Verhältnis beider Staaten zu internationalen, multinationalen und regionalen Institutionen und Organisationen. Griechenland gibt seine Opposition gegenüber dem Beitritt Skopjes zu internationalen Institutionen auf. Dies gilt vorläufig allerdings nur, wenn Skopje unter der Bezeichnung „the former Yugoslav Republik of Macedonia“ (die in der Entschließung 817 [1993] des UNO-Sicherheitsrates gebraucht wird) auftritt. Griechenland wird über seine Mitgliedschaft im EWR und in der EU die ökonomische Weiterentwicklung der Republik Makedonien unterstützen.⁷⁴

Teil D des Interim-Abkommens regelt die Vertragsbeziehungen der beiden Parteien. Diese sollen auf Verträgen aufbauen, die am 18. Juni 1959 zwischen Jugoslawien und Griechenland abgeschlossen wurden. Dies sind: Die Konvention über die gegenseitigen Rechtsbeziehungen, die Vereinbarung betreffend die gegenseitige Anerkennung und Durchführung von Gerichtsentscheidungen sowie die Vereinbarung über wasserökonomische Fragen. In Kürze sind Beratungen über diese Themenbereiche vorgesehen (Art. 12),⁷⁵ denen weitere Abkommen folgen dürften.

In der Frage des Meereszuges der Republik Makedonien werden sich die Parteien von den Anwendungsbestimmungen der UNO-Seerechts-Konvention sowie von den in Art. 12 genannten Verträgen aus dem Jahre 1959 leiten lassen (Art. 13).⁷⁶ Art. 14 präzisiert die für Skopje so zentrale Frage des Zugangs zum Hafen von Thessaloniki: Beide Parteien werden den Gütertransport durch ihr Staatsgebiet und ihre Häfen erleichtern. Die Kommunikations- sowie die Transportverbindungen auf der Straße, auf der Schiene, zu Wasser und in der Luft sollen erweitert werden. Verhandlungen über die Durchführungsvereinbarungen sollen nach Inkrafttreten des Interim-Abkommens aufgenommen werden. Diese werden sich auch auf Fragen wie die Vergabe von Arbeitserlaubnissen, der Ausgabe von Visa, der Regelung von Versicherungsschutz, auf Probleme wie die Durchquerung von Lufträumen und auf die ökonomische Kooperation beider Staaten beziehen.⁷⁷

und Ortsnamen der anderen Seite achten müsse, so wie es die UNO-Beschlüsse über die Übernahme der nationalen Ortsnamen in die internationale Kartographie vorsähen.

⁷² Der V.O. enthielt keinen entsprechenden Artikel. Zu jener Zeit hatte Griechenland noch kein offizielles Embargo gegenüber der Nachbarrepublik verhängt.

⁷³ Der V.O. enthielt zusätzlich einen Artikel, der die Zusammenarbeit beider Staaten beim Erhalt und der Pflege des europäischen Kulturerbes vorsah.

⁷⁴ Der V.O. sprach allgemeiner davon, daß Griechenland versuchen werde, den Beitritt der Republik Nova Makedonija in internationale Organisationen zu unterstützen, in denen Athen selber Mitglied ist.

⁷⁵ Laut V.O. sollte dies innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Kontraktes geschehen.

⁷⁶ Im V.O. war die UNO-Seerechtskonvention nicht erwähnt, sondern statt dessen der Vertrag über den Transit beim Handelsverkehr „umschlossener“ Staaten aus dem Jahre 1965.

⁷⁷ Im V.O. war festgelegt, daß die Verhandlungen über die Durchführungsvereinbarungen innerhalb von einem Monat nach Inkrafttreten des Vertrages beginnen und spätestens nach 6 Monaten abgeschlossen sein sollten.

Teil E behandelt die Wirtschafts-, Handels-, Umwelt- und Rechtsbeziehungen beider Staaten. Vorgesehen sind: Die Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen, vor allem im Bereich der Kapitalinvestitionen sowie die verstärkte Zusammenarbeit von Industrieunternehmen.⁷⁸ Die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit sind ebenso vorgesehen wie die Kooperation im Erziehungswesen. Eine Reihe weiterer Bestimmungen nennt den wissenschaftlichen Informationsaustausch, den Zugang zu wissenschaftlichen und Forschungsorganisationen, Initiativen zur Verbesserung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit, gemeinsames Wirken in Fragen des Umweltschutzes⁷⁹ und Kooperation bei der Linderung von Katastrophenfolgen. Der Reiseverkehr soll verbessert, Grenz- und Zollformalitäten sollen erleichtert werden. Hier ist vor allem die Vereinfachung der Visa-Ausgabe genannt, sie soll keinesfalls durch die unterschiedlichen Standpunkte in der Namensfrage behindert werden. Die Modernisierung der bestehenden bzw. die Schaffung neuer Grenzübergangsstellen ist, dem künftigen Verkehrsaufkommen entsprechend, vorgesehen. Zuletzt wird in Teil E die Kooperation bei der Bekämpfung jeglicher Art von organisiertem Verbrechen und Terrorismus vereinbart (Art. 15 bis 20).⁸⁰

In den Schlußbestimmungen legen sich die Parteien darauf fest, jeglichen Streit mit friedlichen Mitteln beizulegen. Für den Fall, daß unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Auslegung des Interim-Abkommens bestehen, kann dieser Streit dem Internationalen Gerichtshof zur Schlichtung übergeben werden. Ausgenommen davon ist die Differenz in der Frage der Namensgebung. Nach der international üblichen Festlegung, daß sich das Abkommen nicht gegen Drittstaaten richtet und daß Verpflichtungen, die sich aus Verträgen der Parteien mit Drittstaaten ergeben, nicht berührt werden, werden Dauer und Aufhebungsmodalitäten des Abkommens festgelegt: Es kann durch einen endgültigen Vertrag ersetzt werden, und jede Partei kann den Vertrag nach sieben Jahren einseitig aufkündigen.⁸¹

6. Diskussion des Abkommens in Griechenland: Verlorene Schlacht oder Chance zur Neuorientierung griechischer Balkanpolitik?

Der Rechtsgelehrte *Christos Rozakis* von der Universität Athen gab eine realistische Einschätzung über die Möglichkeiten und politischen Erfordernisse Griechenlands nach der Unterzeichnung des Interim-Abkommens. Angesprochen auf das Problem der Namensgebung für die Republik Makedonien sowie auf die zukünftige griechische Balkanpolitik insbesondere gegenüber Skopje, betonte Rozakis, nun sei es an der Zeit, die Tonart, die über Jahre in Griechenland vor allem im Skopje-Problem dominiert habe, zu senken. Nun müsse ein anderes Bild Griechenlands vermittelt werden, und dies erfordere eine Politik, die sich an den ökonomischen wie politischen Möglichkeiten des Landes orientiere. Nach dem Vertragsabschluß stehe Griechenland vor einer Wegscheide. Mit dem Interim-Abkommen seien letztlich die griechischen Befürchtungen wegen der Adoption des Begriffes „Makedonien“ durch Skopje hinfällig geworden. Der Name ei-

⁷⁸ Der V.O. sah in einem gesonderten Artikel die Kooperation auf dem Landwirtschaftssektor vor.

⁷⁹ Der V.O. enthielt einen gesonderten Passus über die Zusammenarbeit zur verbesserten Nutzung von Naturkräften und -schätzen.

⁸⁰ Im V.O. sind zusätzlich in Art. 22 Abs. 1 die Verbesserung der konsularischen Beziehungen und die Zusammenarbeit im Rechtswesen genannt.

⁸¹ Der V.O., gedacht als Vorlage für ein endgültiges Abkommen, sah das Inkrafttreten der Verträge nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden vor. Seine Geltungsdauer war unbegrenzt, jede Seite sollte nach 20 Jahren das Abkommen kündigen können.

nes Staates sei schließlich nicht nur ein symbolischer Akt, sondern habe auch eine politische Resonanz. Griechenland habe hier insbesondere die Manifestierung expansionistischer und irredentistischer Absichten seitens des nördlichen Nachbarlandes befürchtet. Der Vertrag sei aber in dieser Hinsicht eindeutig: Er verbiete Skopje die Einmischung in innere Angelegenheiten Griechenlands und untersage auch die Verbreitung der These von einer in Griechenland lebenden makedonischen Minderheit. Skopjes Verzicht auf den Gebrauch der „Sonne von Vergina“ als Symbol sowie die Aufgabe territorialer Forderungen sei in diesem Zusammenhang ebenfalls von großer Bedeutung. Grundlegende Kritikpunkte Athens seien durch den Vertrag entkräftet worden. Dadurch habe sich auch das Problem der Benennung des nördlichen Nachbarn relativiert. Nach Auffassung Rozakis' solle Griechenland weiter auf eine Abänderung des Namens hinwirken und meint damit den Verzicht Skopjes auf den *absoluten* Gebrauch des Begriffes „Makedonien“. Rozakis spricht sich damit für einen *Zusatz* zur Staatsbezeichnung unter Ein-schluß des Wortes „Makedonien“ aus. Griechenland müsse nun die oben genannten Vorteile aus dem Vertragsabschluß in Betracht ziehen und die Möglichkeiten nutzen, die sich aus den Bestimmungen über die technische, ökonomische und politische Zusammenarbeit ergeben würden. Auf diesem Niveau müsse die Annäherung an den Nachbarn geschehen, um durch die „Wirklichkeit des täglichen Lebens“ jegliche Befürchtung von einer zukünftigen Gegnerschaft auszuräumen. Mit dieser pragmatischen Politik könnten dann auch eher günstige Entwicklungen in der Namensfrage bewirkt werden. Mit der bisherigen fruchtlosen und passiven Politik habe Athen nichts erreicht.⁸²

Die griechische Parlamentsdiskussion über das Interim-Abkommen machte am 6. November 1995 deutlich, wie unterschiedlich Regierung und Opposition den Vertrag bewerten. Zugleich wurde sichtbar, wie unrealistisch Teile der politischen Elite Griechenlands die außenpolitischen Potenzen des Landes einschätzen und welche wirklichkeitsfremden Szenarien internationaler und Balkanpolitik diskutiert werden.

Ministerpräsident Papandreou charakterisierte das Abkommen mit Skopje als guten ersten Schritt zur völligen Normalisierung der Beziehungen.⁸³ Oppositionsführer *Evert* von der „Neuen Demokratie“ stritt hingegen ab, daß es sich bei dem Vertrag überhaupt um ein Interim-Abkommen handle. Er vermißte eine Festlegung, wonach der ganze Vertrag ungültig sei, wenn in der Frage der Namensgebung keine Einigung erreicht werde. Weil die griechische Regierung den Vertrag abgeschlossen habe, ohne zugleich auch eine Einigung in dieser zentralen Frage zu erreichen, seien alle Verhandlungsmittel, die Skopje zum Nachgeben bewegen könnten, aus der Hand gegeben worden. Der Vertrag sei endgültiger Natur, denn für Skopje gebe es keinen Grund mehr, in der Namensfrage nachzugeben. Die Regierung habe sich hingegen zu vielen Leistungen (ökonomische Unterstützung, Beitritt Skopjes zu europäischen Institutionen, Gewährung des freien Zugangs zum Hafen von Thessaloniki) verpflichtet, und damit habe Skopje seine Ziele erreicht. Im übrigen sei im Vertrag die „Sprache Skopjes“ (so Evert) anerkannt worden, eine Sprache, die einen irredentistischen Charakter (! – der Verf.) besitze. Nun bestehe die große Gefahr darin, daß es zu keiner Übereinkunft in der Namensfrage komme und sich statt dessen die Bezeichnung „Makedonien“ für den Nachbarn Griechenlands durchsetze.

⁸² Interview mit Prof. *Christos Rozakis* in der Nachrichtensendung des griechischen Fernsehens (ET 1), 9.11. 1995, 21.00 Uhr (OEZ).

⁸³ Vgl. *Eleftherotypia*, 7.11. 1995, S.4ff. und die Zusammenfassung der Parlamentsdebatte vom 6. November 1995 in der Sendung „*Maties apo to theoreio*“, gesendet in: ET 1, 10.11. 1995, 17.15–18.00 Uhr (OEZ).

Der Führer des „Politischen Frühlings“, Adonis Samaras, betonte ähnlich wie Evert, mit dem Abkommen sei de jure die staatliche Existenz des „von Tito geschaffenen künstlichen Gebildes“ anerkannt worden. Athen habe Zugeständnisse gemacht, ohne etwas dafür zu erhalten. Die Änderung des Nationalflaggen-Symbols wertete Samaras als Scheinzugeständnis, denn im Sommer 1992 sei vom Parlament in Skopje die „Sonne von Vergina“ als Flaggensymbol gewählt worden, um für den nun tatsächlich eingetretenen Fall des Symbolwechsels international als die kompromißbereite Seite dazustehen.⁸⁴ Das Namensproblem sei im Vertrag lediglich als unverbindlicher Gegenstand zukünftiger Verhandlungen erwähnt. Die Versicherungen von Ministerpräsident Papandreu, der Begriff „Makedonien“ dürfe niemals Teil der Staatsbezeichnung des nördlichen Nachbarn sein, dieses „essential“ griechischer Makedonienpolitik sei nun aufgegeben worden. Die Regierung steuere einen Kurs, der auf die Beibehaltung des Begriffes Makedonien im Staatsnamen hinauslaufe. „Skopje“ werde künftig von allen Staaten „Makedonien“ genannt werden. Bezeichnend sei in diesem Zusammenhang eine Äußerung von Außenminister Crvenkovski, wonach Gespräche nicht *über*, sondern lediglich *„rund um“* den Namen erfolgen könnten. Die „Schlacht um den Namen“, so Samaras, sei für Griechenland bereits verloren. Weniger realistisch als die Metapher vom „verlorenen Gefecht“, außenpolitisch aber um so offensiver waren Samaras' Vorschläge zur Aufspaltung des jugoslawischen Makedonien. Danach sollte Griechenland in EU und UNO die Initiative übernehmen, um eine Kantonisierung Makedoniens zu erreichen. Jede dort lebende Bevölkerungsgruppe bekäme einen eigenen Kanton, und über eine lose Föderation sollten die Gebiete miteinander verbunden sein. Samaras Spaltungsplan sah die Schaffung eines albanischen, eines serbischen, eines bulgarischen und eines „Skopje-Kantons“ vor. Auf diese Weise würde auch das Namensproblem leichter im griechischen Sinne gelöst werden. Ähnlich riskant auch sein Alternativvorschlag zu dieser „Zwangs-Kantonisierung“. Als „Alternative“ nannte Samaras unverhohlen die Einverleibung Makedoniens in das von Serbien dominierte Neu-Jugoslawien. Auf diese Weise wäre die außenpolitische Souveränität Skopjes durch die serbische Hegemonie aufgelöst. Irredentistische Bestrebungen würden entschärft und unter serbischer Aufsicht, so der Wunsch des ehemaligen griechischen Außenministers, würde die Verbindung Griechenlands nach Nord- und Mitteleuropa garantiert werden. Griechenland würde seinerseits der Bundesrepublik Jugoslawien den Zugang nach Süden garantieren. Oppositionsführer Evert gab die passende Antwort zu den Samaras-Vorschlägen. Wenn diese Aufspaltungspläne zum akzeptierten Verfahren auf dem Balkan würden, dann wäre zukünftig mit der Aufspaltung anderer multinationaler Staaten (und mit weiteren kriegerischen Auseinandersetzungen) zu rechnen. Im konkreten Fall des jugoslawischen Makedonien wäre die sukzessive Einverleibung des „albanischen Kantons“ in das albanische Mutterland die Folge. Der in Albanien existierende Traum eines „Groß-Albanien“ der 8 Mio. Einwohner würde so neuen Auftrieb erhalten. Der „bulgarische Kanton“ bzw. der gesamte slawische Bevölkerungsteil (Evert bezeichnete ihn als „bulgarisch-sprechend“ – der Verf.) würde früher oder später Teil des bulgarischen Staates werden. Für nicht weniger gefährlich hielt Evert Samaras' „Serbische Lösung“. Die Einverleibung ins neue Jugoslawien bedeute nichts anderes als die Verlagerung des Krieges

⁸⁴ Diese Einschätzung erfuhr der Autor im September 1995 auch bei informellen Gesprächen mit Mitarbeitern des makedonischen Außenministeriums. Danach sei *ein* Motiv für die Entscheidung Skopjes, dieses Symbol im Sommer 1992 zum Nationalsymbol zu bestimmen, die Absicht gewesen, bei späterem Verzicht auf das Symbol „Sonne von Vergina“ international als einsichtig zu erscheinen (Informationsgespräche des Autors im jugoslawischen Makedonien im September 1995).

von Bosnien in den Kosovo, ins jugoslawische Makedonien und in die gesamte Region. Allein eine Bestandsgarantie für das jugoslawische Makedonien in seinen derzeitigen Grenzen biete die Gewähr für den Frieden. Ähnlich kritisch äußerte sich auch die Generalsekretärin der Kommunistischen Partei Griechenlands (KKE) zu den Samaras-Vorschlägen. Oppositionsführer Evert sprach in der Debatte aus, was wohl alle, die Samaras' Haltung kannten, aus den Vorschlägen entnahmen: Dieses Szenario sei nicht die nüchterne Analyse politischer Entwicklungen auf dem Balkan, sondern Ausdruck einer von Samaras gewünschten politischen Entwicklung im nördlichen Nachbarland.⁸⁵

Schlußbetrachtung

In Griechenland wurde seit Beginn der neunziger Jahre das „Makedonien-Problem“, dessen Kernpunkt die Frage der Namensgebung des Nachbarstaates war (und ist), zu einer nationalen Existenzfrage überhöht. Die Angelegenheit wurde vor allem in den Jahren 1992/93 öffentlich so diskutiert, als würde hier exemplarisch entschieden, ob sich das Land in einer feindlichen Umwelt behaupten könne oder nicht. Die Außenpolitik Athens konzentrierte sich zu jener Zeit fast ausschließlich auf das „Makedonien-Problem“. Diese Verengung politischer Aktivität fand ihren Kristallisationspunkt in der thematischen Zuspitzung auf die Frage, ob man es zulassen könne, daß der Begriff „Makedonien“ im Staatsnamen des nördlichen Nachbarlandes enthalten sei. Damit war über längere Zeit die Möglichkeit ausgeschlossen, zu einem Modus-vivendi zu gelangen und regelbare Fragen zwischen Athen und Skopje zu lösen. Das Interim-Abkommen vom 13.9.1995 beendete diese Phase begrenzter außenpolitischer Handlungsfähigkeit Athens. Zentrale Streitpunkte wurden behoben: Grenzrevisionistischen Positionen wurde eindeutig abgesagt und irredentistische Ansprüche in Gestalt des Schutzes und der Fürsorge für die „Schwestern und Brüder in Ägäis-Makedonien“ als vertragswidrig gekennzeichnet. Das „entliehene“ Symbol der „Sonne von Vergina“ wurde inzwischen von der Nationalflagge Skopjes entfernt, während Athen das gegenüber dem Nachbarland verhängte Wirtschaftsembargo aufhob. Die gleichberechtigte Mitarbeit Skopjes in internationalen Organisationen ist gesichert. Das Abkommen klammert den Namenstreit aus und verweist auf eine künftige Übereinkunft in dieser Frage. In diesem Zusammenhang ist der Blick darauf zu richten, daß in nahezu allen an dieser Stelle vorgestellten Berichten, Vertragsentwürfen und Stellungnahmen auch Position zur Namensfrage bezogen wurde. An die Seite Athens gerichtet lautet die daraus zu entnehmende Botschaft eindeutig: Der Begriff „Makedonien“ wird in der Staatsbezeichnung der Nachbarrepublik erhalten bleiben. An Skopje ergeht die Aufforderung, diesem Begriff eine zusätzliche Bestimmung zuzufügen.

Realistische Betrachtungen weisen darauf hin, daß sich seit etwa einem Jahrhundert „Makedonier“ mit dieser Bezeichnung identifizieren. Die Bewohner der ehemaligen jugoslawischen Republik Makedonien benutzen diese Benennung seit nunmehr fünfzig Jahren. Es sei verständlicherweise nicht leicht, so *A. Manesis*, dies zu ändern. Um eine Monopolisierung dieses Begriffes zu vermeiden und um eine Unterscheidung von der griechischen Provinz Makedonien zu ermöglichen, sei eine Spezifikation durch einen Zusatz nützlich. Es sei eine *zusammengesetzte* Bezeichnung zu wählen, so wie es bereits

⁸⁵ Vgl. Eleftherotypia, 7.11.1995, S.4ff. und die Zusammenfassung der Parlamentsdebatte vom 6. November 1995 in der Sendung „Maties apo to theoreio“, gesendet in: ET 1. 10.11.1995, 17.15–18.00 Uhr OZE.

im Vertragsentwurf der UNO-Vermittler Vance und Owen vorgesehen war (Neu Makedonien – Nova Makedonija – der Verf.).⁸⁶

Der Athener Politikwissenschaftler *Christodoulos Giallouridis* bemängelte bereits Anfang 1992, Athen habe sich durch die Fixierung auf die Namensfrage in eine Sackgasse geführt. Giallouridis bewegte die Diskussion weg von der Frage, ob dem jugoslawischen Makedonien der Status einer Nation im „objektiven“ Sinne zustehe oder nicht, hin zur pragmatischen Erörterung der Realität. Er setzte dem von Ereignissen aus ferner Vergangenheit zehrenden „Makedonien-Mythos“ vieler Griechen neuzeitliche Nationstheorien entgegen. Von der Warte des internationalen Rechts aus betrachtet, so Giallouridis, überwiege heute die Tendenz, eine sogenannte subjektive Einheit zwischen Volk und Nation als konstitutives Element der Nation oder des „nation-building“-Prozesses zu betrachten. Die Staatsnation stelle nicht das notwendige Ergebnis historischer, sprachlicher Entwicklung zusammen mit anderen Elementen dar, welche die objektive Auffassung der Nation prägten („Kulturnation“ – der Verf.), sondern diese subjektive Einheit habe ihren Ursprung in der bekundeten Willensäußerung, zur Nation gehören zu wollen („Bewußtseinsnation“ – der Verf.). Diese Bedeutung der subjektiven Auffassung von Nation habe auch Griechenland gemeinsam mit Amerikanern und Europäern im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unterzeichnet. Überdies dürfe nicht vergessen werden, was die Gesellschaftswissenschaften und die Erfahrungen der Geschichte lehrten, nämlich daß das Bild vom „äußeren Feind“ integrierend wirke und mit zunehmender Zeitdauer dort, wo es noch nicht vorhanden ist, ein Nationalbewußtsein entstehen lasse. Diese Tatsache sei auch der Führung in Skopje bekannt.⁸⁷

Der versuchte Mordanschlag auf den makedonischen Staatspräsidenten Gligorov vom 3. Oktober 1995 trug in Athen zu einer realistischeren Perzeption der Situation auf dem Südbalkan bei.⁸⁸ Zunehmend gewann eine nicht nur für die südosteuropäische Spannungsregion gültige, grundlegende außenpolitische Erkenntnis an Boden. In Athen wurde die bange Frage gestellt, „was denn wäre“, wenn Kiro Gligorov und dessen Anhänger nicht mehr die politische Szene Skopjes dominieren würden? Was, wenn sich eine politisch instabile Situation im Nachbarland entwickelte oder wenn die dortigen Nationalisten mehr Einfluß auf die Politik Skopjes ausübten? Nun erkannte man in Athen die Vorteile einer Politik, welche die gemäßigten Kräfte im Nachbarland unterstützt und die Nachteile einer allzu pauschalen Gleichsetzung von Parolen und Absichten extremer Kreise mit der Politik der Regierung Makedoniens. Auch die so zentrale Frage der „Berechenbarkeit des Gegners“ wurde wieder zu einem Element außenpolitischer Strategien Athens.⁸⁹

Bezeichnend ist auch die Tatsache, daß eine Demonstration am 11. 10. 1995 in Thessaloniki, auf der abermals die „Unverhandelbarkeit des Begriffes Makedonien“ manifestiert werden sollte, nur noch aus wenigen hundert Teilnehmern bestand. Die Organisatoren führten dies auf eine zunehmende Ermüdung der griechischen Bevölkerung zurück, sich mit dieser Problematik zu befassen.⁹⁰ Die Situation beruhigt sich und die Atmosphäre zwischen Athen und Skopje wird zunehmend sachlicher. Die praktische Ausgestaltung des Interim-Abkommens wird zeigen, wie tragbar das für beide Staaten geschaffene Fundament wirklich ist.

⁸⁶ Vgl. *Manesis, Aristovoulos*, Pros to mi cheiron ..., in: *To Vima*, 5. 11. 1995, S. A 23.

⁸⁷ Vgl. *Giallouridis, Christodoulos*, Egklovismeni i politiki mas, in: *Kathimerini*, 22. 2. 1992, S. 9.

⁸⁸ Vgl. Sinnefa kataigidas sta voreia sinora mas, in: *Kathimerini*, 4. 10. 1995, S. 1.

⁸⁹ Vgl. Kai tora anisichoume ..., in: *Kathimerini*, 5. 10. 1995, S. 1; Proklitikes diloseis apo tous ethnikistes, in: *Ebenda*, S. 5; Fovo gia ti meta Gkligorov epochi, in: *Kathimerini*, 8. 10. 1995, S. 4.

⁹⁰ Vgl. Sigkentrosi gia ti Makedonia chthes sti Thessaloniki, in: *Kathimerini*, 12. 10. 1995, S. 5.