

Manja Nickel/Danijela Cenan

Der langsame Rückzug der OSZE aus Kroatien¹

Elf Jahre nach der Einrichtung der OSZE-Mission in Kroatien ist absehbar, dass diese die ihr noch verbliebenen Feldbüros und das Hauptbüro in Zagreb innerhalb der nächsten Monate schließen wird. Nach Einschätzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort hat Kroatien seit 1996 eine Entwicklung durchlaufen, die den baldigen Abzug der OSZE rechtfertigt. Kroatien mit seinen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen sei zwar keine perfekte, wohl aber eine funktions- und überlebensfähige Demokratie – so das Urteil der OSZE.² Ob diese Einschätzung den Gegebenheiten vor Ort entspricht, soll im vorliegenden Beitrag untersucht werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwieweit gesellschaftspolitische Veränderungen in Kroatien durch die Präsenz und die Arbeit der OSZE beeinflusst wurden. Da der Wandel der innenpolitischen Strukturen auch eine Veränderung der OSZE-Mission nach sich zog, soll eingangs ein Überblick über die strukturelle Entwicklung der Mission gegeben werden.

Zur strukturellen Entwicklung der Mission

Ein kurzer Rückblick: Im Juli 1996, knapp ein Jahr nach Beendigung des Krieges auf dem Balkan, nahm die OSZE-Mission in Kroatien mit zunächst sieben internationalen und einer kleinen Anzahl kroatischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zagreb, Knin und Vukovar ihre Arbeit auf. In den folgenden Jahren wuchs die Mission stetig und baute eine weitverzweigte Feldpräsenz in jenen Teilen Kroatiens auf, die vom Krieg besonders betroffen waren. Die größte infrastrukturelle Ausdehnung war 1999 mit 286 internationalen und 500 kroatischen Mitarbeitern erreicht, die im Hauptbüro in Zagreb, in den Koordinierungszentren in Knin, Vukovar, Sisak und Daruvar sowie in 15 Feldbüros und weiteren kleineren Büros, den sogenannten *Sub-Offices*, im Einsatz waren. Die ausgedehnte Feldpräsenz war und ist kennzeichnend für die OSZE-Mission in Kroatien. Bereits 2001, nach dem ersten demokratischen Regierungswechsel in Kroatien, begann jedoch der allmähliche Rückzug aus den Regionen durch den graduellen Abbau der Feldstruktur. Zuerst wurde die Ebene der Koordinierungszentren aufgelöst. Diese wurden in Feld-

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder. Er deckt den Zeitraum bis Oktober 2007 ab. Die OSZE-Mission in Kroatien wurde auf Beschluss des Ständigen Rates vom 21. Dezember 2007 zum Jahresende geschlossen und durch das OSZE-Büro in Zagreb ersetzt.

2 Dem vorliegenden Artikel liegen Interviews mit zwölf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der OSZE-Mission zugrunde, die die Autorinnen Anfang April 2007 in der Zentrale in Zagreb und in den Feldbüros Vukovar und Knin durchgeführt haben.

büros umbenannt, behielten jedoch ihre Funktionen weitgehend bei. Die Reduzierung der Feldpräsenz setzte sich in den folgenden Jahren durch Aufgabe einzelner *Sub-Offices* fort. In der ersten Hälfte des Jahres 2007 wurden erstmals auch Feldbüros – in Osijek und Karlovac – geschlossen. Ende September folgten das Feldbüro in Gospić und das *Sub-Office* in Pakrac. Es ist davon auszugehen, dass die OSZE-Feldbüros in Knin und Vukovar aufgrund der besonderen Problematik dieser Regionen als Letzte geschlossen werden.

Die spezifische Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der OSZE-Mission in Kroatien – den Feldbüros, den Koordinierungszentren und dem Hauptbüro in Zagreb – bildete sich in den ersten Jahren nach 1996 heraus. Anfangs waren interne Arbeitsabläufe, insbesondere in den Aufgabenbereichen, die für die OSZE neu waren, nicht genau definiert. In vielen Tätigkeitsfeldern professionalisierte sich die Mission durch ihre Arbeit vor Ort.

Ein neues Arbeitsfeld stellte die Flüchtlingsrückkehr dar. Hier teilte sich die OSZE wichtige Aufgaben mit dem UNHCR. Der UNHCR koordinierte und finanzierte die Arbeit der ausführenden lokalen Partnerorganisationen im humanitären Bereich. Während der UNHCR humanitäre und logistische Hilfe leistete, assistierte die OSZE den kroatischen Institutionen bei politischen Fragen und der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für die Rückkehr der Flüchtlinge. Sowohl die OSZE als auch der UNHCR boten den Rückkehrenden in ihren Sprechstunden kompetente unabhängige Beratung, die von vielen in Anspruch genommen wurde und wird. Neben der Flüchtlingsrückkehr gab es weitere Aufgabenfelder, denen sich die OSZE-Mission innerhalb ihres Mandats widmete. Dazu gehörten die Medienentwicklung, die Förderung einer aktiven Zivilgesellschaft, die Aus- und Weiterbildung der Polizei, die Etablierung von Menschen- und Minderheitenrechten sowie die Reform des kroatischen Justizwesens.

In der Regel bediente sich die OSZE bei ihrer Arbeit der Methode des Agenda-Setting: Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor Ort erkannte Probleme wurden auf kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene kontinuierlich zur Sprache gebracht.

„Wenn eine Delegation anreiste, der Vertreter der internationalen Gemeinschaft angehörten, brachten wir ein Problem bei jeder sich bietenden Gelegenheit zur Sprache. Wir sprachen das Problem nicht nur auf Ministeriebene an, sondern jederzeit auch gegenüber unseren lokalen Gesprächspartnern.“³

Den Feldbüros kam bei dieser Arbeit eine besondere Bedeutung zu. Sie funktionierten als Augen und Ohren der Mission. Beobachtete Probleme wurden dokumentiert und mit Datenmaterial unterfüttert. Im Zagreber Hauptbüro wurden die Berichte aus den Außenstellen gesammelt und die Tragweite ei-

3 Interview im Feldbüro Vukovar (dieses und alle folgenden fremdsprachigen Zitate sind eigene Übersetzungen).

nes Problems analysiert: War es auf eine Region begrenzt oder handelte es sich um ein in ganz Kroatien auftretendes Phänomen? Welche Auswirkungen hatte es für die jeweiligen Betroffenen? Welche Maßnahmen waren zu ergreifen, um es zu lösen?

Die Hintergrundberichte aus den Feldbüros waren eine wichtige Grundlage für die Kommunikation mit den zuständigen kroatischen Ministerien und der Regierung sowie für die Aushandlung von Problemlösungen. Gesetzesentwürfe und -änderungen konnten so von der OSZE mitdiskutiert, kritisiert und, sobald ein Kompromiss erzielt worden war, auch mitverfasst werden. Die Dauer der Verhandlungen zwischen Vertretern der internationalen Gemeinschaft (OSZE, EU, VN) und Vertretern der kroatischen Regierung war jeweils abhängig von den Kosten, die die Lösung eines bestimmten Problems verursachte. Nach der Verabschiedung eines Gesetzes oder Erlasses bzw. nach der Durchsetzung einer Gesetzesänderung leiteten kroatische Institutionen Schritte zur Umsetzung der Neuerungen ein. Gleichzeitig begann die OSZE mit der *Follow-up*-Beobachtung. Nur durch die OSZE-Feldpräsenz in den Regionen und Kommunen Kroatiens konnte überprüft werden, ob und wie ein in Zagreb erlassenes oder geändertes Gesetz implementiert wurde.

2006 wurde die Arbeit der Mission in vier Aufgabenfeldern eingestellt. Die OSZE entschied, dass Kroatien weitere Verbesserungen in den Bereichen Entwicklung der Zivilgesellschaft, Medienentwicklung, Polizeireform sowie Menschen- und Minderheitenrechte nun eigenverantwortlich durchführen könne. Bei der Justizreform und der Flüchtlingsrückkehr hingegen hielt die OSZE internationale Beobachtung und Beratung nach wie vor für notwendig. Die kroatische Regierung hat sich bis 2008 viel vorgenommen. In den noch offenen Arbeitsfeldern will sie wesentliche Fortschritte erzielen, um einen endgültigen Abschluss der internationalen Beobachtung durchsetzen zu können.

Zur Schließungsstrategie der Mission

Inwieweit die OSZE bei der Schließung ihrer Mission in Kroatien planmäßig vorgeht, ist unklar. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hauptquartier in Zagreb wussten von keiner Schließungsstrategie, wohingegen sie uns dort von anderer Seite vorgestellt und erläutert wurde. Angehörige verschiedener Missionsbüros erklärten ebenfalls, es gäbe keine Schließungsstrategie.

Eigentlich bedarf die Schließung der Mission vermutlich auch gar keiner ausgewiesenen Strategie, da diese sich aus der Erfüllung des Mandats ergibt: Durch Schulungen, Seminare, Workshops und weitere Bildungsmaßnahmen für NGOs, staatliche Organe und andere Institutionen wird bereits seit Jahren darauf hingearbeitet, dass diese die Aufgaben der OSZE zu gegebener Zeit übernehmen. Die sukzessive Schließung von Missionseinheiten und -büros sowie der Abbau von OSZE-Personal sind daher nur folgerichtig. Gleichzei-

tig wird die Verantwortung für die verschiedenen Aufgabenbereiche schrittweise auf die zuständigen lokalen Behörden übertragen. So bat die OSZE z.B. die lokalen Büros für Flüchtlinge und Vertriebene (*Offices for Displaced Persons and Refugees*, ODPs) in den Verwaltungsbezirken Osijek-Baranja und Vukovar-Sirmium, nach dem Abzug der OSZE die regelmäßigen Koordinationstreffen zwischen NGOs und örtlicher Verwaltung zu organisieren, um den gegenseitigen Informationsaustausch dauerhaft zu etablieren. Auf ministerialer Ebene initiierte die OSZE in Kooperation mit der Delegation der Europäischen Kommission, dem UNHCR, dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY) und der amerikanischen Botschaft einen Konsultationsprozess für die Beendigung der Zusammenarbeit, die sogenannte „Plattform“.

Kroatiens Premierminister Ivo Sanader und OSZE-Missionsleiter Jorge Fuentes Vilallonga hatten diese Plattform im Januar 2006 mit dem Ziel, die noch verbliebenen Probleme des Missionsmandats zu lösen, vereinbart. Der Konsultationsmechanismus besteht aus monatlichen Plenartreffen verschiedener Ministerien mit der OSZE-Mission, in denen mandatsbezogene Aktivitäten systematisch resümiert werden.⁴

Auch wenn es gelegentlich anders dargestellt wird, sind die Treffen der Plattform keine neue Errungenschaft. Treffen auf ministerialer Ebene gab es schon seit Langem zwischen dem Ministerium für Seewesen, Tourismus, Verkehr und Entwicklung und der Abteilung für Flüchtlingsrückkehr der OSZE-Mission. Neu ist einzig die Ausweitung der Treffen auf die Missionsabteilung für Rechtsstaatlichkeit, die sich seit Anfang 2007 allmonatlich mit Vertretern des kroatischen Justizministeriums trifft. Ein Novum sind zudem Treffen zwischen mehreren Ministerien (Justizministerium, Ministerium für Seewesen, Tourismus, Verkehr und Entwicklung, Außenministerium) und den noch bestehenden Abteilungen der OSZE-Mission für Flüchtlingsrückkehr und Rechtsstaatlichkeit. Erklärte Absicht der Plattform ist es, den Rückzug der OSZE-Mission durch intensivierte Kommunikation auf höchster politischer Ebene weiter zu beschleunigen.

Bei gleichzeitiger Schließung der Feldbüros, den Augen und Ohren der Mission, stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit der Plattform. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Feldbüros bemängeln ohnehin, dass Entscheidungen, die auf zentraler Ebene in Zagreb getroffen werden, die regionale und lokale Ebene nicht rechtzeitig und vollständig erreichen. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten sowie Maßnahmen hinsichtlich der Flüchtlingsrückkehr.⁵ Ebenso wurde angemerkt, dass die Dokumentation der Beobachtungen vor Ort nur in gekürzter und fragmentarischer Form auf dem internationalen Verhandlungstisch lande, da die

4 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission in Croatia, Report on Croatia's Progress in Meeting International Commitments since 2001, 9. Juni 2006.

5 Vgl. ebenda.

Feldberichte in Zagreb auf ihre Relevanz hin sortiert, zusammengefasst und gekürzt würden. Durch den Abbau der Feldbüros verliert die OSZE-Mission an Bedeutung für den Reformprozess in Kroatien, denn „ihre Stärke bezog die OSZE-Mission in Kroatien aus ihrer Feldpräsenz“.⁶

Zeit zu gehen?

Kroatische Regierungsvertreter und die interviewten OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter hielten übereinstimmend das Jahr 2007 für den richtigen Zeitpunkt, die OSZE-Mission in Kroatien zu schließen – nicht etwa, weil alle mandatsrelevanten Probleme gelöst wären, sondern in der Erwartung, dass für noch offene Probleme bis Ende des Jahres Lösungen für eine Zukunft ohne die Unterstützung der OSZE gefunden werden.

Die Einschätzungen darüber, in welchem Zustand sich das Land befindet, wenn die OSZE es verlässt, gehen hingegen auseinander. Mehrfach wurde die Überzeugung geäußert, Kroatien sei nun ein demokratisches Land. Ein deutlicher Hinweis darauf sei die Tatsache, dass die Europäische Union mit Kroatien im Oktober 2005 offiziell Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat. Zweifel an der Funktionstüchtigkeit der Demokratie in Kroatien bleiben jedoch bestehen, insbesondere angesichts der starken Reformbedürftigkeit der kroatischen Justiz. Großes Gewicht wird auf legislative Maßnahmen gelegt, doch mangelt es an der Umsetzung der Reform, die von kroatischer Seite als ein notwendigerweise langjähriger Prozess bezeichnet wird. Hier wird die Auffassung deutlich, dass sich die kroatische Gesetzgebung lediglich an internationale Standards anzupassen habe, um deren Anwendung zu ermöglichen. Zugleich offenbart sich damit die Einseitigkeit der – rein formalen – Maßnahmen des kroatischen Staates zur Erfüllung der Beitrittskriterien. Veranschaulicht werden soll dies im Folgenden anhand der Problemfelder Flüchtlingsrückkehr sowie Menschen- und Minderheitenrechte, indem aufgezeigt wird, was Kroatien in Zusammenarbeit mit der OSZE auf diesen Gebieten in über zehn Jahren erreicht hat.

Mission erfüllt?

Tragische Folge der Bürgerkriege in Kroatien und Bosnien und Herzegowina war für viele Menschen die Flucht. Allein in Kroatien wurden über eine halbe Million Menschen zu Flüchtlingen bzw. Binnenvertriebenen, die sich inner- oder außerhalb der Landesgrenzen vorübergehend eine Unterkunft suchen mussten. Im Friedensabkommen von Dayton verpflichteten sich 1995 die Regierungen der Unterzeichnerstaaten, allen Flüchtlingen die Rückkehr zu ermöglichen. Drei Jahre später wurde in Kroatien ein erstes Rückkehrpro-

6 Interview in der Zentrale der OSZE-Mission in Zagreb.

gramm unter der Regierung Tudman verabschiedet. Dieses konnte jedoch nicht einmal im Ansatz halten, was es versprach: die Rückkehr *aller* Flüchtlinge zu gewährleisten. Die OSZE-Mission in Kroatien sah es seit ihrer Einrichtung 1996 als eine ihrer wichtigsten Aufgaben an, die Einführung rechtlicher und administrativer Regelungen zu erwirken, die die Rückkehr serbischer und kroatischer Vertriebener gleichermaßen ermöglichen würden. In den 90er Jahren waren die Bedingungen dafür noch kaum gegeben. Anders als die Führung in Bosnien und Herzegowina war die kroatische Regierung in ihrer Autonomie nicht eingeschränkt. Die Rückkehr und die Integration von Flüchtlingen blieben unter der nationalistischen HDZ-Regierung Franjo Tudmans ein ethnisch einseitiger Prozess. Während die kroatischen Vertriebenen bei der Rückkehr an ihren Wohnort unterstützt wurden, wurde serbischen Flüchtlingen die Heimkehr erschwert. In der Regel geschah dies durch rechtliche Instrumente, die sowohl die Abläufe der Eigentumsrückübertragung als auch den staatlich finanzierten Wiederaufbau der Häuser der Serben hinausögerten. Erst mit dem Amtsantritt von Ivica Račan im Jahr 2000 wurden erste Anstrengungen unternommen, die ethnische Schieflage bei der Flüchtlingsrückkehr zu korrigieren. Kroatien bemühte sich von diesem Zeitpunkt an verstärkt um die Integration in europäische und internationale Strukturen. Die enge Zusammenarbeit der EU mit der OSZE hatte zur Folge, dass die kroatische Regierung die Forderungen und Vorschläge der OSZE nicht länger ignorieren konnte. Für die Arbeit der OSZE bot der voranschreitende EU-Beitrittsprozess weitere Gelegenheiten, auf dringende Probleme hinzuweisen und den kroatischen Partnerinstitutionen geeignete Lösungswege aufzuzeigen.

Allen internationalen Bemühungen zum Trotz konnte das demographische Ergebnis der Vertreibung in Kroatien nicht rückgängig gemacht werden. Zwar wurden fast alle Häuser an die rechtmäßigen Besitzer zurückübertragen, jedoch wurden zahlreiche zerstörte Häuser serbischer Eigentümer nicht wieder aufgebaut. Die Mehrzahl der serbischen Eigentümer ist zudem nicht dauerhaft zurückgekehrt, sondern hat Haus und Grund verkauft bzw. ist nur noch in der Sommersaison am Vorkriegswohnort anzutreffen. Problematisch und ungelöst sind extreme Einzelfälle, wie z.B. solche, in denen serbische Hausbesitzer, die Anspruch auf ihre Häuser erheben, von gesetzlich legitimierte kroatischen „Besetzern“ dazu aufgefordert werden, Letztere für Investitionen in diese Häuser finanziell zu entschädigen. Die geforderten Summen bewegen sich oft in einer Höhe, die es den rechtmäßigen Eigentümern unmöglich macht, ihr Eigentum zurückzuerwerben.

Weiterhin ungeklärt ist die Frage der aufgelösten Mietwohnrechte geflohener Serben. Erst nach jahrelangen zähen Verhandlungen wurde mit der kroatischen Regierung eine Lösung vereinbart, die den Betroffenen formal ein Anrecht auf Wohnraum, nicht aber ein Anrecht auf die frühere Wohnung einräumt. Auch hier gibt es zahlreiche Probleme bei der Umsetzung: Vorkriegsmieter aus Teilen Kroatiens, die außerhalb der vom Krieg besonders

stark geschädigten Gebiete liegen, sind auf ein Regierungsprogramm angewiesen, für das es keine gesetzliche Grundlage gibt, und damit abhängig von der Gunst der Regierung, ihr einmal gegebenes Versprechen zu halten. Sie haben keinerlei rechtliche Handhabe, um ihren Anspruch auf Wohnraum vor Gericht einzuklagen. OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter berichten aus diesen Gebieten, dass die Umsetzung des Wohnungsbauprogramms nur langsam bis gar nicht vorankommt. Die Bauarbeiten an den Wohnungen für einen Großteil der 4.425 Antragsteller sollen nach Aussagen der Regierung zwischen 2007 und 2010 abgeschlossen werden.

In den Gebieten, die vom Krieg besonders stark betroffen waren, den sogenannten „Gebieten unter besonderer Verantwortung des Staates“ (*areas of special state concern*), wurde eine gesetzliche Grundlage für den Anspruch auf Wohnraum geschaffen. Hier sind die Vorkriegsmieter jedoch in der ungünstigen Situation, nur eine von mehreren Zielgruppen für die staatliche Wohnraumzuweisung zu sein. In der Rangfolge der Wohnraumvergabe stehen sie noch hinter den kroatischen Neusiedlern, die aus andere Teilen Kroatiens oder aus anderen Ländern kommen, auf der Liste und werden erst nach diesen mit Wohnraum versorgt. Ehemalige Flüchtlinge und Vertriebene können sich somit selbst nach 15 Jahren nicht darauf verlassen, innerhalb eines absehbaren Zeitraums sicher eine neue Wohnung in Kroatien zu bekommen.

„Ehrlich gesagt verzeichnen wir derzeit noch keinerlei praktische Fortschritte bei der Suche nach einer endgültigen Lösung für ehemalige Mieter.“⁷

Die OSZE wird den Abschluss des Wohnungsbauprogramms aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr beobachten können, da bereits für 2007 der komplette Rückzug aus den Regionen Kroatiens geplant ist. Ob die EU-Beamten von Zagreb aus bzw. die kroatische Zivilgesellschaft vor Ort in der Lage sein wird, die Lücke zu schließen, die die abziehenden OSZE-Beobachter hinterlassen, ist ungewiss.

„In der Balkan-Region ist es sehr leicht, eine Verpflichtung zu unterzeichnen. Deren vollständige Erfüllung ist jeweils ein langer Prozess, der überwacht werden muss. Die Frage, wer die Situation im Auge behalten wird, wenn die OSZE abzieht, ist daher eine lokale Frage.“⁸

Das zivilgesellschaftliche Potenzial, die Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen durchzusetzen, schätzen Mitglieder der OSZE-Mission unterschiedlich und eher pessimistisch ein. So wird z.B. festgestellt, dass lokale NGOs nicht in der Lage seien, die von der OSZE-Mission wahrgenommene Aufgabe der Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse in Kroatien fortzuset-

7 Interview im Feldbüro Knin.

8 Ebenda.

zen, da ihnen die nötige rechtliche Basis, das Fachwissen und die Unabhängigkeit fehlen, die die OSZE als internationale Organisation besitzt. Selbst eine weitestgehend unabhängige lokale Organisation hätte einen schweren Stand, da ihr Parteilichkeit bzw. mangelnde Objektivität zum Vorwurf gemacht werden könnte.⁹

Die OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter beobachteten außerdem, dass mit dem Abbau der OSZE-Mission ein Rückgang der Aktivitäten von NGOs einhergeht. Die Zukunft der NGOs und damit auch die Weiterarbeit an mandatsrelevanten Fällen sei nicht gesichert. Offen bleibt auch, ob die lokalen Partner die nötige Finanzierung für ihre Arbeit erhalten werden.

Eine wichtige Institution zur Feststellung von Unrechtmäßigkeiten ist der Ombudsmann. Die OSZE hat sich stets um einen Ausbau der Kapazitäten des Ombudsmannes bemüht und dessen Besuche vor Ort finanziert. Sein Leistungsvermögen und sein Wirkungsbereich sind nach Einschätzung der OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter jedoch nach wie vor stark eingeschränkt.

Insgesamt gesehen wird – vor allem angesichts der erwähnten gegenwärtigen Reduzierung von NGO-Aktivitäten – die Schließungsstrategie der OSZE, nämlich die Übergabe der Beobachtungsaufgaben an die Zivilgesellschaft, wohl nicht aufgehen. Bei der OSZE konzentriert man sich daher in erster Linie auf die Verbesserung der unklaren oder unzureichenden rechtlichen Regelungen, wie z.B. bei der Bereitstellung von Wohnraum für Rückkehrende, um so Personen mit mandatsrelevanten Problemen in die Lage zu versetzen, vor kroatischen und europäischen Gerichten eine Einhaltung der Gesetze und Regierungsversprechen einzufordern.

„Dem Tempo der Implementierung nach zu urteilen, wird sie weder in diesem Jahr, noch im nächsten Jahr, ja noch nicht einmal im Jahr danach abgeschlossen sein. Daher ist es besonders wichtig, dass es für die Bürger die Möglichkeit gibt, ein Gericht anzurufen.“¹⁰

Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass seit 2000 nicht mehr nur kroatische, sondern verstärkt auch serbische Flüchtlinge in ihre Häuser nach Kroatien zurückkehren konnten. Aus historischer Perspektive stellt die rechtliche Anerkennung der Vertreibung als Unrecht einen entscheidenden Paradigmenwechsel dar. Die Flucht der Zivilbevölkerung aus ihren Wohnorten war bis dahin als eine unausweichliche Folge des Krieges „toleriert“ worden. Diese historische Wende blieb jedoch im Falle Kroatiens ein Erfolg mit Ecken und Kanten. So gelang es der kroatischen Regierung auch noch vor den Augen internationaler Beobachter eine Politik der administrativen Bevorzugung der ethnischen Mehrheit gegenüber der ethnischen Minderheit durchzusetzen. Die Rückkehr des „nationalen Feindes“ wurde auf Jahre hin-

9 Interview im Feldbüro Vukovar.

10 Ebenda.

ausgezögert. Ein ernst zu nehmendes Rückkehrangebot kam für viele Familien zu spät. Nach zehn bis fünfzehn Jahren hatten sie ihre Rückkehrpläne schließlich aufgegeben. Die Entscheidung für ein Leben in der neuen Heimat, auch wenn sie nicht freiwillig dorthin gegangen waren, und gegen eine ungewisse Zukunft in der vielleicht vergeblichen Hoffnung auf Rückkehr, ist verständlich.

Im Ergebnis sind heute fast alle kroatischen Flüchtlingsfamilien an ihren Vorkriegswohntort zurückgekehrt, während von den bis zu 350.000 serbischen Flüchtlingen offiziell nur 120.000 zurückkamen. Eine große Zahl der offiziellen Rückkehrer hat sich zudem nur formal am früheren Wohnort registrieren lassen, um so z.B. den Anspruch auf Eigentum, Wohnraum, Staatsbürgerschaft oder Wiederaufbauförderung nicht zu verlieren. Folglich trägt die offizielle Rückkehrerzahl der serbischen Minderheit: Nach Abzug aller „Scheinrückkehrer“ errechneten die internationalen Organisationen lediglich ca. 80.000 dauerhaft zurückgekehrte Serben.

Menschen- und Minderheitenrechte in Kroatien

Ein weiteres Aufgabenfeld der OSZE war die Etablierung von Menschen- und Minderheitenrechten. Der Schwerpunkt lag hierbei auf der Schaffung von Gruppenrechten für ethnische Minderheiten in Kroatien.¹¹ Seit 2002 verfügt Kroatien über ein vorbildliches Minderheitenschutzgesetz (Verfassungsgesetz über die Rechte nationaler Minderheiten). Kroatiens nationale Minderheiten genießen demnach umfassende politische und kulturelle Rechte, die sie gegenüber der kroatischen Mehrheitsbevölkerung stärken sollen. Ganz entscheidend hat hier der Druck von außen durch die internationale Gemeinschaft einen Kurswechsel in der gesetzlichen Behandlung der Minderheiten bewirkt. Die Umsetzung der Minderheitenrechte ist mitunter jedoch weniger vorbildlich. Bis heute ist es nicht gelungen, die Benachteiligung von Angehörigen ethnischer Minderheiten im öffentlichen Sektor zu beseitigen. Die Zugehörigkeit zur „richtigen“ ethnischen Gruppe ist noch immer Voraussetzung dafür, in Schulen und Krankenhäusern, in der Verwaltung und sogar bei der örtlichen Feuerwehr eine Anstellung zu finden. Im privaten Sektor lässt sich dagegen ein positiver Trend erkennen. Die ethnische Zugehörigkeit spielt dort bei der Einstellung kaum eine Rolle.

Besorgniserregend klingt das Urteil über die Arbeit kroatischer Gerichte. OSZE, *Human Rights Watch* und *Amnesty International* kritisieren die Gerichte übereinstimmend als vorurteilsbehaftet und parteiisch. Gerichtsurteile

11 Gemäß der Volkszählung von 2001 setzt sich die Bevölkerung in Kroatien zu ca. 90 Prozent aus ethnischen Kroaten, zu 4,5 Prozent aus Serben und zu fünf Prozent aus Angehörigen anderer Minderheitengruppen, Bosniaken, Italienern, Ungarn, Albanern, Slowenen, Tschechen, Roma, Montenegrinern, Slowaken und Mazedoniern, zusammen.

und das jeweilige Strafmaß fallen oftmals zum Nachteil von Angehörigen der serbischen Minderheit aus.¹²

Vom „Aufpasser“ zum Partner

Sowohl die kroatische Seite als auch die OSZE beschreiben die Entwicklung der Zusammenarbeit in drei Phasen, die mit den Regierungswechseln in Kroatien in engem Zusammenhang stehen.

Kroatien hebt insbesondere auch den Einfluss des jeweiligen Leiters der OSZE-Mission hervor, der die Zusammenarbeit entscheidend prägte. Den derzeitigen Missionsleiter, Botschafter Jorge Fuentes Vilallonga, schätzt man in Kroatien vor allem wegen seiner diplomatischen Gesprächsführung, die es ermöglicht, auf gleicher Augenhöhe eine Kompromisslösung in strittigen Fragen zu finden.¹³

Aus Sicht der OSZE war die Möglichkeit zur konstruktiven Zusammenarbeit in den Jahren 1996 bis 2000 sehr eingeschränkt. Die Bereitschaft kroatischer Institutionen zur Kooperation mit der OSZE war unter der Regierung Franjo Tuđmans minimal; die OSZE war in der Rolle des passiven Beobachters gefangen. Erst mit der Regierungsübernahme Ivica Račans begann eine Periode, in der die OSZE vom „Aufpasser“ zum Berater der kroatischen Regierung avancierte. Trotz entsprechender Lippenbekenntnisse lieferte die Amtsperiode Račans (2000-2003) jedoch nur wenige greifbare Ergebnisse – eine Folge der schwierigen Koalition, die seine Amtszeit prägte und den Handlungsspielraum der Regierung einschränkte. Ironischerweise war es die ehemalige Partei Tuđmans, die HDZ, die schließlich unter der Führung Ivo Sanaders entscheidende Reformen und eine sprunghafte Verbesserung der Zusammenarbeit mit der OSZE ermöglichte. Alle befragten OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter und auch die Interviewpartner auf kroatischer Seite berichteten über einen signifikanten Wandel der Kooperation zwischen der OSZE und den kroatischen Behörden ab 2003.

„Noch zu Beginn des Jahres 2003 weigerte er [der Leiter des ODPK im Verwaltungsbezirk Vukovar-Sirmium] sich, uns zu empfangen, fand immer wieder Ausreden oder beauftragte einen Mitarbeiter, sich mit uns zu treffen, der nicht befugt war, uns irgendwelche Auskünfte zu geben. Das änderte sich erst durch etwas mehr Nachdruck unsererseits und durch von uns erbetene ministerielle Vermittlung. Als er daraufhin gezwungen war, mit uns zu sprechen, war er zunächst überhaupt nicht kooperativ, sah aber schließlich ein, dass es nichts zu befürchten gab und

12 Vgl. u.a. Amnesty International, AI Report 2006, unter: <http://web.amnesty.org/report2006/hrv-summary-eng#2>, sowie Human Rights Watch, Human Rights Watch Report 2006, London 2006.

13 Interview im Außenministerium in Zagreb mit der Koordinatorin für die Zusammenarbeit mit den Organisationen der internationalen Gemeinschaft.

dass es für ihn einfacher war, uns die Informationen zu geben, die wir haben wollten.¹⁴

Der Regierungswechsel von Ivica Račan zu Ivo Sanader im Dezember 2003 bedeutete eine Zäsur sowohl in der Qualität als auch in der Quantität der Kontakte. OSZE-Mitarbeiter wurden offener empfangen. Sie konnten aktivere Wege in ihrer Arbeit einschlagen. Auf lokaler wie nationaler Ebene fanden regelmäßige Treffen beider Seiten statt, so dass sich Interessensgemeinschaften bilden konnten.

„Es gab Zeiten, in denen einige Bürgermeister oder Gemeindevertreter sich weigerten, uns zu empfangen. Vor allem in der Anfangsphase war die OSZE-Mission aufgrund der ablehnenden Haltung der Politiker in erster Linie eine Beobachtermission. Sobald es der Mission jedoch gelungen war, eine Atmosphäre zu schaffen, in der sie nicht nur als Beobachter, sondern auch als Unterstützer und sogar fast als Partner wahrgenommen wurde, änderte sich die Situation.“¹⁵

Ab 2003 war es dann auch nicht mehr utopisch, in Problemfeldern, die vorher außer Diskussion standen, von der kroatischen Regierung Zugeständnisse zu verlangen.

„Es hat sich vieles verändert; ob es nur eine rhetorische Veränderung ist, steht auf einem anderen Blatt. Aber selbst rechte Parteien haben ihr Verhalten uns gegenüber geändert.“¹⁶

Der OSZE gelang es, sowohl zu den politischen Eliten als auch zur Bevölkerung ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und ihnen zu vermitteln, dass die Arbeit der OSZE und die Durchführung der notwendigen Reformen im Interesse Kroatiens seien. Die Organisation wurde vom ungeliebten „Kontrolleur“ zum Mentor im EU-Beitrittsprozess und zum Partner im Bemühen um wichtige innenpolitische Reformen. Dies betraf auch die Flüchtlingsrückkehr und Fragen der Justiz. Mehrere Mitarbeiter der OSZE bringen die Änderung der Einstellung gegenüber der OSZE direkt mit dem fortschreitenden EU-Beitrittsprozess in Zusammenhang.

„Der EU-Beitritt ist sicherlich ein Instrument, das einem dabei hilft, eine andere Sichtweise zu entwickeln, selbst wenn dies nur oberflächlich der Fall ist.“¹⁷

14 Interview im Feldbüro Vukovar.

15 Interview im Feldbüro Knin.

16 Interview im Feldbüro Vukovar.

17 Interview mit dem Leiter des Feldbüros Vukovar.

„Nachdem Kroatien zu einem ernsthaften Anwärter auf die EU-Mitgliedschaft geworden war, stellten wir umgehend eine Veränderung in der Haltung gegenüber der OSZE auf allen Ebenen fest.“¹⁸

Obwohl Kroatien bereits zu Beginn des Jahres 2003 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt hatte, begannen die offiziellen Beitrittsverhandlungen erst im Oktober 2005. Der Beginn der Verhandlungen war ursprünglich für März 2005 geplant, verzögerte sich jedoch aufgrund der Kritik an der mangelhaften Zusammenarbeit Kroatiens mit dem ICTY um mehrere Monate. Im Dezember 2005, nur wenige Wochen nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen, wurde der Ex-General Ante Gotovina¹⁹ nach Den Haag ausgeliefert. Zehn Jahre nach der Militäroperation „Sturm“ (*Oluja*) im August 1995 war Kroatien damit einer langjährigen Forderung des ICTY nachgekommen, was als ein entscheidender Fortschritt in der Zusammenarbeit mit der kroatischen Regierung gewertet wurde. Die verbesserte Kooperation mit dem ICTY wird durch die Rücküberstellung von Kriegsverbrechern an die kroatischen Behörden untermauert. So wurden die Verfahren gegen Mirko Norac und Rahim Ademi, die wegen Kriegsverbrechen an der serbischen Bevölkerung angeklagt waren, im November 2005 der kroatischen Justiz übertragen. Kriegsverbrecherprozesse sind dennoch nach wie vor ein äußerst heikles Thema und eine der größten Herausforderungen für Kroatien. Die kroatische Justiz hat inzwischen auch selbst die Initiative ergriffen und Verfahren gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher eingeleitet. Mit der Abgabe wichtiger Prozesse an die kroatischen Gerichte sprechen das ICTY und die internationale Gemeinschaft der Justiz im Land ihr Vertrauen aus, obwohl gleichzeitig das nur zögerliche Fortschreiten der Justizreform bemängelt wird. Internationale Beobachter der Kriegsverbrecherprozesse in Kroatien kritisieren indes scharf, dass in den Prozessen mit zweierlei Maß gemessen werde und Angehörige unterschiedlicher Ethnien unterschiedlich bestraft würden, wobei Angehörige der kroatischen Armee, die im Verdacht stünden, Verbrechen begangen zu haben, vielfach straffrei ausgingen.²⁰

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die anfängliche Verzögerung der EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien weniger mit den sozioökonomischen als mit den politischen Rahmenbedingungen zu tun hatte. Neben der lange beanstandeten schlechten Zusammenarbeit mit dem ICTY gehörten dazu auch die Verzögerung der Rückkehr der serbischen Flüchtlinge und die lückenhafte Umsetzung der Minderheitenrechte.

18 Interview im Feldbüro Knin.

19 Der ehemalige Fremdenlegionär Ante Gotovina, war während der Militäroperation „Sturm“ im August 1995 Kommandant der operativen Zone Split. Er befehligte in dieser Funktion den Vorstoß der kroatischen Truppen nach Knin, der Hauptstadt der selbsternannten Republik der Serbischen Krajina. Innerhalb des Kommandogebiets Gotovinas zwischen Split und Knin kam es zu zahlreichen Kriegsverbrechen an den dort zurückgebliebenen Serben.

20 Vgl. Amnesty International, a.a.O. (Anm. 12).

Minimum oder Maximum des politisch Möglichen?

Die Ausgangsposition der OSZE in Kroatien war für die Verwirklichung der angestrebten Arbeitsergebnisse insgesamt schwach. Allerdings barg diese schwache Position auch einen Vorteil, denn wäre die Organisation mit mehr Verfügungsgewalt ausgestattet gewesen, wäre die Akzeptanz von kroatischer Seite höchstwahrscheinlich wesentlich geringer gewesen.²¹ Dennoch gewann die OSZE erst durch den voranschreitenden EU-Beitrittsprozess an Einfluss auf die innenpolitische Situation in Kroatien und konnte so notwendige Reformen anregen.

Der Umstand, dass nicht das Innen-, sondern das Außenministerium die Kommunikation zwischen dem Hauptbüro der OSZE-Mission und den kroatischen Ministerien koordinierte, deutet auf den Stellenwert der OSZE in Kroatien hin, der ganz im Kontext der internationalen Beziehungen und der EU-Integration gesehen wird. Der Beitritt zur EU ist in Kroatien wie in den anderen südosteuropäischen Ländern eines der wichtigsten Ziele der politischen Führung. Bei der Überprüfung, ob die politischen Voraussetzungen für den Beitritt erfüllt sind, ist die EU auf die Informationen der OSZE angewiesen. Ohne die Präsenz und die Aktivitäten der OSZE wären die Reformen in Kroatien langsamer verlaufen und die Ergebnisse in sensiblen Arbeitsfeldern noch einseitiger ausgefallen. Die Rückübertragung des Eigentums ist so gut wie abgeschlossen und der Wiederaufbau privater Wohnhäuser ist weit fortgeschritten. Auch gelang es der Mission, wichtige Streitpunkte auf die Tagesordnung zu bringen. Eines der wichtigsten Resultate ihrer Arbeit sieht die Mission darin, die ehemaligen Konfliktparteien zum Dialog angeregt zu haben statt sie zu einer verfrühten Versöhnung zu zwingen.

Diese Ergebnisse wurden jedoch erst in der zweiten Hälfte der Missionszeit möglich und waren sehr eng an die Perspektive des EU-Beitritts gekoppelt. Ohne eine Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE wären sie in dieser Form sicher nicht erreicht worden. Einschränkend müssen hier die allgemein schwierigen Rahmenbedingungen der OSZE-Feldmissionen erwähnt werden, die ein effektives Arbeiten der Organisation erschweren. Dazu gehört, dass der Planungszeitraum der Missionen auf ein Jahr begrenzt ist und dass im laufenden Jahr noch unklar ist, ob die Arbeit im nächsten Jahr überhaupt fortgesetzt wird. Obendrein wird die Arbeit der Missionen im Allgemeinen durch die Fluktuation der internationalen Mitarbeiter verlangsamt. Die Mission in Kroatien ist davon allerdings weniger stark betroffen als z.B. die Mission im Kosovo. Sich von vornherein darauf verlassen zu können, dass die internationalen Mitarbeiter länger als ein Jahr bleiben, was in der Mission in Kroatien in der Regel der Fall ist, hat sich vorteilhaft auf die Arbeit ausgewirkt. Allerdings kommen auch noch 2007, im erklärten Rückzugsjahr, neue internationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Kroatien, die von ihren Entsendestaaten häufig nur unzureichend auf die Arbeit im

21 Laut einem Interview im Feldbüro Vukovar.

Land vorbereitet wurden. Die Devise lautet stattdessen „*training on the job*“. Die OSZE-Mitarbeiter kritisieren beispielsweise, dass es für sie keine Sprachkurse zum Erlernen der Landessprache gibt.²² Auf die Frage, ob und wie man mehr hätte erreichen können, bekamen wir jedoch nur zögernde und selten wirklich konstruktive oder gar selbstkritische Antworten.

Fazit

Eine Bewertung der Missionsarbeit ist zweifellos nicht unproblematisch. Die Missionsmitarbeiter hoben besonders hervor, dass sie immer auch berücksichtigen müsse, was politisch möglich ist, egal welche Kriterien man anlege.

„Es ist schwer zu sagen, ob wir mehr hätten erreichen können. Ohne die OSZE gäbe es vielleicht nicht einmal die 13 Prozent Minderheitenrückkehrer im Gebiet Knin. Es kommt immer auf den Aspekt an, nach dem man etwas beurteilt und als Erfolg oder Fehlschlag bewertet.“²³

Die erreichte – ethnisch zudem einseitige – Rückkehrerquote kann auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es Jahre gedauert hat, bis die kroatische Regierung überhaupt eine Diskussion über die Mietrechte von Flüchtlingen akzeptierte, nicht unbedingt als Erfolg interpretiert werden. Während von Regierungsseite erklärt wird, dass die OSZE-Mission in Kroatien das Höchstmögliche erreicht hat, erklären OSZE-Mitarbeiter, dass häufig nur ein Minimum an Ergebnissen erreicht wurde – und dies oftmals zu spät. Die Weitergabe von Erfahrungen aus der Missionsarbeit erfolgt laut Hauptquartier weitgehend individuell. Einen Mechanismus zur Selbstevaluation oder gar zur unabhängigen Bewertung der internationalen Arbeit gibt es bei der OSZE nicht.

22 Interview in der Zentrale der OSZE-Mission in Zagreb.

23 Interview im Feldbüro Knin.