

Maurizio Massari

Die OSZE-Mission in Serbien und Montenegro

Herausforderung für die Rechtsstaatlichkeit

Die Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjić im März 2003 versinnbildlicht geradezu die Probleme des demokratischen Übergangs in Serbien.

Ein weiteres tragisches Ereignis, das Serbien erschütterte, war der Gewaltausbruch im Kosovo im März 2004. Trotz der Zurückhaltung, die die serbische Regierung an den Tag legte, sprangen die Gewalttätigkeiten auf die Städte Belgrad, Niš und Novi Sad über.

Beide Ereignisse haben gezeigt, wie zerbrechlich die regionale Stabilität noch immer ist und wie notwendig es ist, dass die internationale Gemeinschaft den Kampf gegen die organisierte Kriminalität, die Unterstützung demokratischer Reformen und den Dialog mit allen Bevölkerungsgruppen intensiviert.

Diese Herausforderungen erkannten sowohl der niederländische OSZE-Vorsitz des Jahres 2003 als auch der bulgarische des Jahres 2004. Sie legten den Schwerpunkt daher auf die Stärkung derjenigen Institutionen, die sich mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption, der Grenzsicherung und dem Kampf gegen den Terrorismus befassen.

Vor der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten hatten die politischen Führer Serbiens und Montenegros in einer wichtigen politischen Frage entscheidende Fortschritte erzielt: der verfassungsrechtlichen Beziehung zwischen Serbien und Montenegro. Am 4. Februar 2003 hatte die Nationalversammlung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) die Verfassungscharta der Staatenunion Serbien und Montenegro verabschiedet. Die Beziehungen zwischen den beiden Teilrepubliken Serbien und Montenegro erhielten damit ein neues politisches Fundament. Die „OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien“ wurde vom Ständigen Rat der OSZE in Wien dementsprechend in „OSZE-Mission in Serbien und Montenegro“ umbenannt.

In den vergangenen drei Jahren hat die Mission eng mit der Regierung zusammengearbeitet und diese bei der Ausarbeitung oder Formulierung von Gesetzen und beim Institutionenaufbau beraten oder auch eigene Vorschläge dazu gemacht. Die Mission arbeitet partnerschaftlich mit den Regierungen und Institutionen beider Teilrepubliken zusammen. Sie konzentriert sich auf den Ausbau bestehender Institutionen und die Einführung von Gesetzen und Verfahren nach internationalen Standards sowie deren Umsetzung. Die Aktivitäten der Mission erstrecken sich auch auf nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die Zivilgesellschaft, Lokalverwaltungen und die Jugend. Die Mission hat sich von Beginn an stets darum bemüht, in Übereinstimmung mit ihrem Mandat Hilfestellung zu leisten und Fachwissen zur Verfügung zu stel-

len; dabei ist es ihr gelungen Regierungsvertreter, NGOs und andere interessierte Parteien an einem Tisch zusammenzubringen, um gemeinsame Projekte und Planungen zu erörtern und zu vereinbaren.

Auf folgenden Gebieten erbringt die Mission Leistungen, die die Arbeit ihrer verschiedenen Partner wirksam ergänzen: Justiz- und Polizeireform, Aus- und Weiterbildung leitender Verwaltungsbeamter auf zentraler und lokaler Ebene, Stärkung der parlamentarischen Dimension, Unterstützung bei der Schaffung einer nationalen Ombudsmanninstitution („Volksanwalt“), Unterstützung für Programme, mit denen die Regierung gegen die Diskriminierung gefährdeter Gruppen, u.a. Minderheiten, vorgehen will, Kampf gegen den Menschenhandel, Herstellung von Transparenz in den Medien und Umgestaltung des nationalen Rundfunk- und Fernsehsenders, Einrichtung eines Umweltministeriums und Ausarbeitung einer Umweltgesetzgebung sowie Unterstützung der Staatenunion Serbien und Montenegro bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM).

Die Mission hat – wie andere in der Region auch – ebenfalls die Aufgabe, den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, den OSZE-Generalsekretär und den Ständigen Rat über die politische Situation und die Entwicklungen in Serbien und Montenegro, insbesondere wenn sie die Stabilität des Landes betreffen oder mit Wahlen und Wahlbeobachtung zusammenhängen, sowie allgemein über die Umsetzung ihres Mandats auf dem Laufenden zu halten und zu beraten.

Allgemeiner Überblick

Der Mord an Ministerpräsident Djindjić durch Unbekannte beim Verlassen seines Büros in der Belgrader Innenstadt erschütterte das politische Establishment Serbien und Montenegros. Sofort wurde der Notstand ausgerufen, der 42 Tage andauerte und zu Hunderten von Verhaftungen führte. Die Mission beobachtete die Lage sorgfältig und mahnte die Regierung, grundlegende Menschenrechte zu achten. Derzeit stehen sechs Männer vor Gericht, darunter auch ehemalige Angehörige einer Spezialeinheit der Polizei.

Die OSZE und ihre Partner verdienen Anerkennung für die beiden vergangenen schwierigen Jahre. Die Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten hat nicht zum Zusammenbruch der demokratischen Transformation geführt. Die Vorfälle in Kosovo haben nicht zu einem Wiederaufflammen der Gewalt in Südserbien geführt; den dortigen albanischen und serbischen Gemeinschaften ist es vielmehr gelungen, einen Zustand der friedlichen Koexistenz aufrechtzuerhalten. Trotz des Regierungswechsels werden Reformen durchgeführt und die Arbeit der Mission geht weiter.

Der Mord kam noch zu den zahlreichen Problemen hinzu, die das Land ohnehin schon zu bewältigen hat. Diese hängen sowohl mit der Staatsführung

selbst als auch mit dem regionalen politischen Kontext zusammen. Zu ihnen gehören die wirtschaftliche Lage, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, einschließlich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption, sowie die Lage in Südserbien und im Kosovo.

In Serbien selbst wurden die Reformbemühungen von in der Öffentlichkeit viel beachteten Korruptionsskandalen und wachsender öffentlicher Opposition aufgrund des sich verschlechternder Lebensstandards überschattet.

Interne Meinungsverschiedenheiten über den Kurs der Politik und über Personalfragen innerhalb der Koalition der regierenden demokratischen Parteien führten schließlich im Herbst 2003 zum Auseinanderbrechen der Regierung. Im Dezember 2003 fanden Neuwahlen zum Parlament statt.

Die Unzufriedenheit der Wähler mit den demokratischen Parteien spiegelte sich in den Wahlergebnissen wider, nach denen die Serbische Radikale Partei die meisten Sitze im Parlament erobern konnte. Die demokratischen Parteien erhielten 65 Prozent der abgegebenen Stimmen, sind untereinander aber weiterhin tief zerstritten. Zwar wurde im Februar 2004 eine Minderheitenregierung unter Vojislav Kostunica gebildet, diese ist jedoch auf die stillschweigende parlamentarische Unterstützung der Sozialistischen Partei Slobodan Milošević angewiesen. Mit dem Sieg des Führers der Demokratischen Partei, Boris Tadic, über seinen Herausforderer von der Radikalen Partei im zweiten Wahlgang zu den Präsidentschaftswahlen am 27. Juni erhielten die demokratischen proeuropäischen Kräfte Auftrieb. Die Ergebnisse der Kommunalwahlen vom September zeigten jedoch, dass die nationalistischen anti-europäisch eingestellten politischen Kräfte noch immer einen mächtigen Faktor in der serbischen Politik darstellen.

Auch die Entwicklungen im Kosovo blieben nicht folgenlos. Die heftigen Gewaltausbrüche in der Provinz im März 2004 führten zu einer Verhärtung der Positionen in der serbischen Politik. Es kam zu mehreren Demonstrationen, in deren Verlauf jugendliche Randalierer Moscheen in Niš und Belgrad in Brand steckten. Sporadisch beherrscht auch die Frage nach dem zukünftigen Status des Kosovo die Diskussion in den politischen Parteien Serbiens. Weitgehende Einigkeit herrscht zwischen allen serbischen Parteien über die Dezentralisierung des Kosovo. Die Parlamente Serbiens und der Staatenunion haben einstimmig einen Plan zur Dezentralisierung des Kosovo angenommen. Trotz dieser schwierigen politischen Rahmenbedingungen versucht die neue Regierung, auf allen Ebenen anspruchsvolle Reformvorhaben durchzuführen, vor allem im Bereich der Justiz.

Rechtsstaatlichkeit

In den vergangenen zwei Jahren wurde der Kampf gegen die organisierte Kriminalität verstärkt. Viele der Reformen haben sich außerdem auf die Frage der angeklagten Kriegsverbrecher und den Kampf gegen die Korruption ausgewirkt.

Mit dem Gesetz über die Organisation und Zuständigkeit von Regierungsstellen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurden mehrere Spezialeinrichtungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität geschaffen. Dabei handelt es sich um eine Sonderstaatsanwaltschaft, eine Spezialeinheit mit Polizeibefugnissen, die im Auftrag der Sonderstaatsanwaltschaft tätig wird, eine Sonderkammer des Belgrader Gerichtshofs und eine spezielle Haftanstalt.

Mehrere Tausend Personen, denen eine Beteiligung am organisierten Verbrechen vorgeworfen wird, wurden verhaftet. Der Sonderstaatsanwalt hat inzwischen nach entsprechenden Ermittlungen gegen etliche von ihnen Anklage erhoben. Die ersten Gerichtsverfahren gegen die organisierte Kriminalität haben inzwischen begonnen, darunter auch der Prozess gegen die mutmaßlichen Mörder von Ministerpräsident Djindjić.

Die Mission hat die Federführung bei der Koordination eines Zeugenschutzprogramms übernommen, wozu auch die Ausarbeitung entsprechender Gesetze und Hilfestellung in der Implementierungsphase gehören. Dadurch wird es möglich, in allen wichtigen Gerichtsverfahren Beweise aus erster Hand zu präsentieren. Die Mission beobachtet die Prozesse genau und prüft, ob die Justiz internationale Standards einhält.

Eine unabhängige Justiz ist für die laufenden Reformen unabdingbar. Die serbische Regierung hat eine Reihe von Reformen verabschiedet, die den Hohen Justizrat, der für die Ernennung von Richtern zuständig ist, gestärkt haben. Die ersten Stellen werden demnächst besetzt. Dies ist ein erstes Anzeichen dafür, dass künftig direkte politische Einmischung vermieden werden kann.

Im Juli 2003 verabschiedete das serbische Parlament das Gesetz über Kriegsverbrechen, das besondere Justiz- und Polizeibehörden zur Verfolgung von Kriegsverbrechen vorsieht. Die OSZE-Mission stellte über den internationalen Dachverband der Anwaltskammern (*International Bar Association, IBA*) ein internationales Expertenteam auf, das zusammen mit Vertretern des Europarats substantielle Änderungsvorschläge zum ursprünglichen Entwurf des serbischen Justizministeriums vorlegte. Die meisten der Vorschläge wurden in das Gesetz aufgenommen. Es bleibt dennoch viel zu tun, nicht nur in Bezug auf ein wirksames Zeugenschutzprogramm, sondern auch zur Stärkung der Staatsanwaltschaft, damit die Verfahren internationalen Standards entsprechen.

Grundsätzlich bleibt die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) hinter den Erwartungen zurück. Die Auslieferung mehrerer prominenter Angeklagter ist immer noch ein äußerst heikles politisches Thema.

Sowohl in Serbien als auch in Montenegro gibt es weiterhin Militärgerichte, was nicht nur gegen die Verfassung der Staatenunion verstößt, sondern auch der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Wege steht.

Am 21. Mai 2004 hat die Mission ein *Memorandum of Understanding* mit dem serbischen Justizministerium unterzeichnet, das den Rahmen für die weitere Zusammenarbeit zwischen OSZE-Mission und Ministerium festlegt.

Rechtsreform

Die Rechtsreform hat zwar in den letzten drei Jahren viele Fortschritte gemacht, es ist jedoch auch in diesem Bereich noch viel zu tun.

Dies gilt insbesondere für die Verabschiedung der neuen Verfassungen gemäß dem Rahmenübereinkommen für Serbien und Montenegro, das unter Vermittlung der Europäischen Union zustande gekommen war und im Februar 2003 von den beiden Republiken angenommen wurde. Serbien bereitet derzeit einen Verfassungsentwurf vor und hofft, diesen bis Ende 2004 verabschieden zu können. Andere reformbedürftige Bereiche sind das Informationsgesetz sowie Gesetze und Verordnungen in Zusammenhang mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte und des Sicherheitssektors. Beide Republiken haben neue Rundfunk- und Fernsehgesetze erlassen, deren Implementierung allerdings mit zahlreichen Verfahrensproblemen verbunden ist. Vor allem in Serbien haben diese die Umwandlung des staatlichen Rundfunk- und Fernsehsenders in eine öffentlich-rechtliche Sendeanstalt verzögert. Wie bereits erwähnt, hat die Mission bei der Ausarbeitung und der Revision von Gesetzen unterstützende und beratende Funktion. Daran sind Experten der Mission aus verschiedenen Sachgebieten – von der Justiz- bis zur Medienreform – beteiligt, die über „bewährte Praktiken“ in ihrem jeweiligen Fachgebiet Auskunft geben können. So beriet die Mission beispielsweise das Ministerium bei der Ausarbeitung des Minderheitenschutzgesetzes in der Frage, wie die Gesetzgebung verbessert werden könnte und welche sensiblen Fragen mitberücksichtigt werden mussten. Herausgekommen ist dabei ein deutlich verbessertes umfassendes Gesetz, das höchsten Maßstäben entspricht und ausnahmslos sowohl zur Repräsentanz der Minderheiten als auch zur Stabilität im Land beitragen wird.

Wir sind der Überzeugung, dass der Erfolg der Mission, der auch in der Verabschiedung einer verbesserten Gesetzgebung seinen Niederschlag findet, auf zweierlei zurückzuführen ist: zum einen darauf, dass sie über das erforderliche Fachwissen verfügt, und zum anderen darauf, dass sie dem demokratischen Auftrag der Regierung und der ihr angehörenden Minister Respekt entgegenbringt.

Zum Schutz der Rechte aller Bürger unterstützte die Mission die Regierungen beider Republiken beim Entwurf von Gesetzen zur Einrichtung des Büros eines Ombudsmanns. In Serbien wird derzeit ein Gesetzentwurf erarbeitet. Sowohl in der Vojvodina als auch in Montenegro wurden bereits Ombudsleute ernannt; auch die Büros wurden mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft bereits mit technischen und finanziellen Ressourcen ausgestattet. Der

Ombudsmann wird ein zusätzliches Instrument für die Bürger sein, ihre Regierungen in die Verantwortung zu nehmen.

Polizeiwesen

Unterstützung beim Aufbau einer modernen und verantwortlichen Polizei betrachtet die Mission als einen der wichtigsten Aspekte institutioneller Verbesserungen, da eine repräsentative und kompetente Polizei für die Schaffung von Respekt vor der Staatsgewalt generell unabdingbar ist.

Die im November 1999 in Istanbul unterzeichnete Europäische Sicherheitscharta sichert der OSZE die Unterstützung der Teilnehmerstaaten für ihre Aktivitäten im zivilpolizeilichen Bereich zu. In Anbetracht der ethnisch gemischten Besiedlung der Region und angesichts der Tatsache, dass es aufgrund des Vorgehens des früheren Regimes wahrscheinlich noch einige Vorurteile gibt, ist es wichtig, dass sich alle Teile der Bevölkerung in den neuen demokratischen Polizeikräften vertreten und von ihnen geschützt fühlen. Die Mission bzw. ihre Abteilung Strafverfolgung hat daher Prioritäten festgelegt, die sich auf die Umschulung von Polizeibeamten unter besonderer Betonung von Menschenrechten sowie Prinzipien und Ethik der Polizeiarbeit konzentrieren. Internationale Experten führen Seminare in den Polizeiakademien beider Republiken durch und legen dabei besonderes Augenmerk auf die Schulung von Polizeiausbildern, damit so die besten Verfahren und neuesten Kenntnisse weitergegeben werden. Darüber hinaus wurde die interne Dienstaufsicht durch Schulungen und technische Hilfen für das Büro des Generalinspektors gestärkt, um die Zahl der Fälle von polizeilichem Fehlverhalten und Korruption zu verringern.

Südserbien

Die Mission ist mit der in Bezug auf Südserbien geleisteten Arbeit sehr zufrieden. Trotz der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten in Belgrad und der Unruhen in Kosovo blieb die Lage in dieser Region ruhig.

Die Mission und ihre örtlichen Partner befassten sich mit der Region unmittelbar nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens durch den damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten und Leiter der Koordinationsstelle der serbischen Regierung für Preševo, Bujanovac und Medvedja, Nebojša Čović, am 21. Mai 2001, das die Gewaltausbrüche des Frühjahrs in dieser Region beendete. Die Mission ernannte hierzu einen Koordinator für Südserbien, um ihre Aktivitäten stärker zu bündeln.

Eine multiethnische Polizeiausbildung ist für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in Südserbien von fundamentaler Bedeutung. Die Mission führt derzeit ein Projekt zur multiethnischen Polizeiausbildung durch, das speziell auf Südserbien zugeschnitten ist. Über 600 Polizeischüler haben

bislang die verschiedenen Ausbildungskurse absolviert, wodurch sich die Anzahl der Polizisten, die Minderheiten angehören, erhöht hat.

In Bezug auf die Lage der Medien in Südserbien führt die Mission eine Reihe von Fortbildungskursen für Journalisten verschiedener Medien durch, um so die journalistischen und technischen Fertigkeiten sowie die Managementfähigkeiten zu verbessern.

Größeres Augenmerk wird derzeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region gelegt mit dem Ziel, die sozioökonomische Situation zu verbessern.

Die Mission hat einen Runden Tisch ins Leben gerufen, der sich mit der Frage befasst, wie die sozioökonomischen Probleme in der Region um die Städte Presevo, Bujanovac und Medvedja bewältigt werden können. Die Veranstaltung wurde gemeinsam mit dem damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten Čović organisiert und vom Leiter der OSZE-Mission, Botschafter Maurizio Massari, eröffnet. Unter den Teilnehmern waren Bürgermeister und leitende Beamte in Schlüsselstellungen sowie Vertreter von Ministerien, internationalen Organisationen und aus der Wirtschaft.

Die Förderung von Kleinunternehmen hat in Südserbien Priorität; die Mission arbeitet mit wichtigen Partnern wie der republikweiten Agentur für die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zusammen, um sicherzustellen, dass alle Gemeinden in Südserbien Zugang zu Unternehmensdienstleistungen haben.

Montenegro

In der Republik Montenegro war die OSZE schon vor der Einrichtung der OSZE-Mission in der BRJ präsent: Das BDIMR hatte bereits 1999 provisorisch ein Büro in Montenegro eröffnet. Am 15. November 2001 beschloss der Ständige Rat der OSZE in Wien, die Verantwortung für das Büro in Podgorica vom BDIMR auf die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, heute die OSZE-Mission in Serbien und Montenegro, zu übertragen. Seit dem 1. Januar 2002 ist das Büro in Podgorica Teil der OSZE-Mission, steht aber im täglichen direkten Kontakt mit den montenegrinischen Behörden und kann Initiativen, die speziell auf die Republik zugeschnitten sind, durchführen.

Am 14. März kam schließlich auf Vermittlung des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU Javier Solana ein Abkommen über den zukünftigen Status der serbisch-montenegrinischen Beziehungen zustande, das von allen wichtigen politischen Akteuren unterzeichnet wurde. Beide Republiken ratifizierten das Abkommen Anfang 2003. Das Abkommen gewährt beiden Republiken insgesamt beträchtliche Autonomie, einschließlich wirtschaftlicher Autonomie. Der Ministerrat der Staatenunion Serbien und Montenegro wird weiterhin eine Reihe gemeinsamer Ressorts leiten, darunter das Außen- und das Verteidigungsressort.

Montenegro bemüht sich, wie Serbien auch, unter schwierigen Bedingungen politische und wirtschaftliche Reformen umzusetzen. Doch auch nach über 18 Monaten haben weder Montenegro noch Serbien eine neue Verfassung verabschiedet, wie es die Verfassungscharta der Staatenunion verlangt. Infolge politischer Rivalitäten zwischen Regierungspartei und Opposition boykottierte die oppositionelle Sozialistische Volkspartei (SNP) seit Mai 2003 das montenegrinische Parlament. Die OSZE-Mission bemühte sich, im Gespräch mit allen politischen Parteien einen Ausweg aus der parlamentarischen Sackgasse zu ermöglichen.

Die Frage des künftigen Status Montenegros wird im politischen Diskurs auch weiterhin umgangen. Nach der Ratifizierung des Belgrader Abkommens durch die Parlamente beider Republiken im Februar 2003 kann Montenegro frühestens im Februar 2006 ein Referendum über seine Unabhängigkeit abhalten..

Die OSZE vertritt in der Frage des Status Montenegros einen eindeutigen und konstruktiven Standpunkt. Die Mission ist darum bemüht, den Demokratisierungsprozess durch den Aufbau von Institutionen zu unterstützen. Das wurde u.a. durch das persönliche Engagement des Missionsleiters deutlich, der die montenegrinischen Oppositionsparteien schließlich dazu bewegen konnte, ins Parlament zurückzukehren, so dass der politische Diskurs wieder innerhalb der politischen Institutionen stattfinden kann.

Insgesamt sind wir der Überzeugung, dass die Mission auf die politischen Entwicklungen in Serbien und Montenegro stabilisierend wirkt. Ihre Bemühungen beruhen größtenteils auf der Tätigkeit der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung und präventive Diplomatie. Charakteristisch für die Rolle und die Arbeit der Mission sind aber auch ihre kooperative Haltung gegenüber den Behörden Serbien und Montenegros auf allen Ebenen und die Abstimmung ihrer Projekte und Initiativen mit den Regierungen.

Besondere Tätigkeiten der Mission – Die Arbeit der Abteilungen

Neben der allgemeinen politischen Tätigkeit der Mission befassen sich ihre einzelnen Abteilungen im Rahmen des Gesamtmandats mit einer Reihe von Projekten auf speziellen Gebieten. Ziel dieser Aktivitäten sind die Reform und die Stärkung der demokratischen Institutionen in wichtigen politischen und öffentlichen Bereichen, um damit die Rechtsstaatlichkeit zu festigen, die Werte der Zivilgesellschaft zu fördern und das Land so an europäische Standards heranzuführen. Die Aktivitäten und Projekte werden in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen lokalen Behörden und NGOs geplant und durchgeführt, wodurch die Mission selbst zu einem wesentlichen Bestandteil der innerstaatlichen Reformen wird.

Ein Beispiel für diese Herangehensweise sind die Aktivitäten der *Abteilung Strafverfolgung*. Ihre größten Erfolge sind, wie bereits erwähnt, die Schaf-

fung einer multiethnischen Polizei in den südserbischen Gemeinden Preševo, Medvedja und Bujanovac sowie ihre Unterstützung der Polizeireform im gesamten Land. Die Langzeitstrategie der Polizeireform als Teil des Ziels, eine demokratische und verantwortliche Polizei in Serbien und Montenegro aufzubauen, gehört zu den wichtigsten Aktivitäten der Mission, seit die OSZE im Dezember 2001 zum Koordinator der internationalen Unterstützung für den Reformprozess bestimmt wurde. Für Serbien und Montenegro gibt es sieben Bereiche, die Priorität haben: 1. Interne Kontrolle, 2. Bekämpfung der organisierten Kriminalität, 3. Polizeiausbildung und -entwicklung, 4. bürger-nahe Polizeiarbeit, 5. Sicherheit und sozioökonomische Entwicklung in Südserbien, 6. Ausbildung und Unterstützung der Grenzpolizei und 7. Modernisierung der Gerichtsmedizin. Mit diesen Maßnahmen sollen die strukturellen Kapazität und die professionelle Integrität der Polizei erhöht werden, um so nachhaltige Reformen zu fördern und die Polizei an internationale Standards heranzuführen.

Ebenso wirkt die *Abteilung Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte* unmittelbar daran mit, die Achtung der Gesetze, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in der Staatenunion Serbien und Montenegro zu fördern. Die Abteilung hat ein Programm zur fortlaufenden Aus- und Weiterbildung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten entwickelt.

Nach der Ermordung Djindjićs, die dazu geführt hat, dass die Mission der Bekämpfung der organisierten Kriminalität mehr Aufmerksamkeit schenkt, nahm die bis dahin geleistete Arbeit sogar noch an Bedeutung zu. Die Regierung verabschiedete ein Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und ergänzte das Strafgesetzbuch diesbezüglich um ein ganzes Kapitel. Die Mission leistet derzeit Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzen zum Zeugenschutz und unterstützt die Staatsanwaltschaft. Die entsprechenden Planungen werden mit dem Europarat, anderen internationalen Organisationen und dem US-amerikanischen Justizministerium abgestimmt.

Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, die ebenfalls von der Abteilung durchgeführt werden, haben besonders an Bedeutung gewonnen, seit die serbische Regierung im Dezember 2001 den Beschluss gefasst hat, einen Antikorruptionsrat einzurichten, dem auf Bitten der Regierung auch der Leiter der OSZE-Mission angehört. Die OSZE ist die einzige internationale Organisation, die in dem Rat vertreten ist. Die Abteilung ergreift in der Zusammenarbeit mit dem Rat und anderen internationalen Organisationen weiterhin die Initiative, um Wirtschaftsreformen, vor allem im Steuerwesen, bei der Privatisierung und im Kampf gegen die Korruption, voranzutreiben.

Entsprechend der Empfehlung eines Runden Tisches zur Einrichtung einer Ombudsmannstelle in der Staatenunion hat die Mission mit der serbischen und der montenegrinischen Regierung ein Programm vereinbart, das Unterstützung bei der Gesetzgebung, Beratung durch Experten, Studienreisen sowie eine Informationskampagne für die Öffentlichkeit vorsieht. In der Vojvodina und in Montenegro sind – wie schon erwähnt – bereits Ombudsleute

ernannt worden und die Mission hat mit Fachwissen und technischer Unterstützung dazu beigetragen, dass sie ihre Arbeit aufnehmen können.

Ein Programm zur Reform des Strafvollzugs ist ebenfalls angelaufen. Mehr als 400 Strafvollzugsbeamte haben eine einführende Menschenrechtsschulung erhalten, die auf ihre berufliche Befähigung ausgerichtet ist. Eine Gruppe von zehn Ausbildern hat ein Schulungsprogramm für Ausbilder durchlaufen; die Absolventen setzen ihre neu erworbenen Fähigkeiten in von der OSZE geförderten Programmen ein. Die Mission unterstützt darüber hinaus die öffentliche Debatte über die Überprüfung des Strafvollzugsgesetzes durch den Europarat für das serbische Justizministerium.

Im Mittelpunkt der Arbeit der *Abteilung Demokratisierung* steht der Kapazitätsaufbau in den staatlichen Strukturen, um so die Grundlagen für ein demokratisches Regierungssystem zu schaffen, das stärker auf die Bürger und die Zivilgesellschaft eingeht. Ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit der Abteilung ist die Parlamentsreform. Darüber hinaus hat die Abteilung eine Reihe wichtiger Funktionen im Bereich Menschenrechte übernommen, darunter die Einrichtung von Schutzmechanismen für besonders schutzbedürftige Gruppen wie Minderheiten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene, Frauen sowie Opfer von Menschenhandel.

Im April 2004 veranstaltete die Abteilung den sechsten Runden Tisch unter der Schirmherrschaft der Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts für Südosteuropa. Er erarbeitete eine Reihe von Empfehlungen für ein zielgerichtetes Vorgehen gegen den Kinderhandel, ein Phänomen, das in der organisierten Kriminalität in der Region immer größere Ausmaße annimmt.

Im Flüchtlingsbereich konnten durch die Verabschiedung „gemeinsamer Prinzipien“ und eines gemeinsamen, zwischen den drei OSZE-Missionen in Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Montenegro abgestimmten Aktionsplans Fortschritte erzielt werden. Zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Eigentumsrechten wurde ein regionales Rechtshilfeprogramm eingerichtet. Die Mission wirkt im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der UNHCR-Arbeitsgruppe Binnenflüchtlinge auf Gesetzesreformen hin, durch die Prinzipien der Vereinten Nationen Eingang in nationale Gesetze und Verfahren finden sollen.

Die Abteilung Demokratisierung hat außerdem zahlreiche Initiativen zur Förderung der Rolle und des Status von Frauen in der Politik und am Arbeitsplatz sowie zur Einrichtung nationaler Schutz- und Fördermechanismen für Frauen eingeleitet. Dies geschieht in erster Linie im Rahmen des Aktionsplans der Arbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Fragen der Gleichbehandlung von Mann und Frau und ist eines von vielen Beispielen für die Zusammenarbeit zwischen der Mission und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Im Lande selbst, aber auch von Seiten internationaler Beobachter wird eingeräumt, dass die Arbeit der Parlamente noch einen der Schwachpunkte der

Demokratie in der Staatenunion darstellt. Die Mission misst daher ihrem Programm zur Unterstützung des Parlaments besondere Bedeutung bei, das zur Stärkung der demokratischen Funktionsweise und der Leistungsfähigkeit parlamentarischer Institutionen und politischer Parteien auf Unions-, Republiks- und Provinzebene beiträgt. Das Programm umfasst u.a. Hilfestellung bei der Erarbeitung von Vorschriften und Ausbildungsmaßnahmen für die Büros des Parlamentspräsidenten, der Abgeordneten und der Parlamentsbediensteten in Form von Seminaren, Vernetzung mit anderen parlamentarischen Einrichtungen und verschiedenen anderen kurzfristigen Maßnahmen.

Die Medienlandschaft in der Staatenunion Serbien und Montenegro ist mit Hunderten von Radio- und Fernsehsendern und vielen Tausend Publikationen sehr lebendig. Die große Zahl der Medien spiegelt jedoch nicht das hohe Maß an Professionalität in den Medien wider. Der staatliche Rundfunk- und Fernsehsender RTS ist trotz entsprechender Gesetzesänderungen noch immer im Besitz der Regierung. Auf der anderen Seite sorgen unabhängige private Medien für die Verbreitung kritischer und objektiver Informationen und fördern das Recht auf freie Meinungsäußerung. Sie haben eine aktive und höchst kompetente Gemeinschaft professionell arbeitender und demokratischen Zielen verpflichteter Journalisten geschaffen. Seit der Wende im Oktober 2000 ist es die wichtigste Aufgabe der Reformen im Mediensektor, „Normalität und international anerkannte Standards“ in die Arbeitsweise der Medien einzuführen und dabei gleichzeitig die Errungenschaften des unabhängigen Journalismus zu bewahren und Professionalität und Objektivität im öffentlichen Sektor herzustellen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele steht die *Abteilung Medien* der OSZE-Mission den entsprechenden Regierungsbehörden und Journalistenverbänden bei der Ausarbeitung neuer Rundfunk- und Fernsehgesetze sowie von Gesetzen in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit beratend zur Seite. Die Mission unterstützte sowohl in Serbien als auch in Montenegro die Verabschiedung neuer Rundfunkgesetze, mit denen unabhängige Regulierungsbehörden für Sendeanstalten und Telekommunikation geschaffen wurden, um transparente und faire Verfahren zur Vergabe von Lizenzen an private elektronische Medien sicherzustellen. Juristische und technische Unterstützung wird auch bei der Ausarbeitung weiterer Mediengesetze, z.B. zur Informationsfreiheit oder zu Standards in der Werbung, und in Form der Begutachtung medienrelevanter Bestimmungen im Zivil- und im Strafrecht geleistet. Mit Hilfe dieser Reformen sollen Anachronismen aus der Zeit des autoritären Regimes beseitigt werden.

Die Arbeit der neuen unabhängigen Regulierungsbehörde in Serbien, des Rundfunkrats, war von Beginn an dadurch beeinträchtigt, dass einige seiner Mitglieder auf irreguläre Weise ernannt worden waren. Dadurch wurden weitere Reformen bei RTS verhindert; außerdem hatte es die Einstellung der Hilfe der internationalen Gemeinschaft bei der Umwandlung des Senders zur Folge. Die Abteilung Medien versucht zusammen mit der neuen Regierung

eine Lösung für die festgefahrene Situation zu finden, die das korrekte Funktionieren des Rundfunkrats verhindert.

Im neuen Rundfunkgesetz ist auch die vollständige Umwandlung der lokalen städtischen Rundfunk- und Fernsehsender in private oder kommunale Sender vorgesehen. Damit diese Sender die notwendigen Änderungen vornehmen können, fördert die Abteilung Ausbildungsinitiativen für Medienmanager, Redakteure, Journalisten und Techniker oder beteiligt sich direkt an solchen Maßnahmen. Die Initiativen sind auch Bestandteil verschiedener Entwicklungsprojekte zur Verbesserung professioneller und ethischer Standards sowie zur Förderung der Zusammenarbeit und des Vertrauens zwischen ethnischen Gemeinschaften, insbesondere in Südserbien.

Zu den Besonderheiten der Mission in Serbien und Montenegro gehört ihr Auftrag, auch im Wirtschafts- und Umweltbereich tätig zu werden. Einer der größten Erfolge der *Abteilung Wirtschaft und Umwelt* war die Versammlung einer internationalen Geber- und Beratergemeinde zur Unterstützung der serbischen Behörden bei der Ausarbeitung einer neuen Umweltgesetzgebung nach europäischen und internationalen Standards. Die Institutionen in diesem Bereich sind jedoch noch schwach. Die Mission versucht einerseits Probleme vor Ort zu lösen und andererseits für die Bewältigung der Gefahren für die wirtschaftliche und die ökologische Sicherheit Unterstützung von außen zu gewinnen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die Århus-Konvention über die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess, vollständige Transparenz, Zugang zu allen einschlägigen Informationen für alle Betroffenen sowie einen ungehinderten Informationsaustausch. Ein aktuelles Beispiel ist die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* mit der Stadt Niš, das die Ausarbeitung einer neuen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung der Region rund um Niš fördern soll.

Last but not least hat die Mission den Auftrag, bei der Implementierung von Verpflichtungen auf dem Gebiet *vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM)*, das eng mit den Bereichen Verteidigung und Sicherheit verknüpft ist, Hilfestellung zu leisten und sie zu fördern. Die Bemühungen der Mission richten sich hierbei insbesondere auf die Implementierung zweier OSZE-Dokumente: des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen. Die Bedeutung des Verhaltenskodex hängt eng mit der Frage der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte zusammen, die in der Staatenunion zunehmend wichtiger geworden ist. Die Ereignisse der letzten Jahre haben gezeigt, dass das Land einen augenfälligen und dringenden Bedarf an der Einführung der Standards etablierter Demokratien bei der Aufsicht über den militärischen Sektor und den Sicherheitssektor hat. Die Verbesserung und aktive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über den Verteidigungs- und Sicherheitssektor rückt daher ebenfalls zunehmend in den Mittelpunkt der Missionsarbeit.

Strengere Kontrollen und die Reduzierung der Überschüsse an kleinen und leichten Waffen, die in den vergangenen Konflikten benutzt wurden und sich noch immer im Besitz der organisierten Kriminalität, von Verbrecherbanden und Einzelpersonen befinden, würden sich günstig auf die Stabilität und die Sicherheit in Serbien und Montenegro und in der gesamten Region auswirken. Die Mission hat die frühzeitige Implementierung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen unterstützt und sich an einem Programm zur Zerstörung von Lagern mit Überschüssen an Kleinwaffen und leichten Waffen durch die Armee Serbien und Montenegros, das vom Stabilitätspakt finanziert wurde, beteiligt. Gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa half die Mission bei der Einrichtung einer Clearingstelle für Kleinwaffen und leichte Waffen in Belgrad, die die Zerstörung dieser Waffen in der Region koordinieren soll.

Die kooperative Grundhaltung der Mission kommt auch in den konkreten Kooperations- und Arbeitsbeziehungen mit anderen internationalen Organisationen in Serbien und Montenegro zum Ausdruck. Insbesondere wurden regelmäßige Kontakte mit dem Büro des EU-Sonderkoordinators des Stabilitätspakts für Südosteuropa eingerichtet. Die Mission arbeitet ebenfalls eng mit dem Europarat und dessen Büro in Belgrad zusammen, z.B. in Form eines regelmäßigen Informationsaustauschs, von Briefings, gemeinsamen Erkundungsreisen und Projekten und der Teilnahme an Seminaren und Konferenzen.

Bei der Ausübung all dieser Aktivitäten wird der Darstellung der Mission und ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet, wobei sie vor allem auch die Bevölkerung außerhalb der Stadtgrenzen von Belgrad erreichen will. Auf diesen Teil der Missionsarbeit konzentriert sich das *Büro des Missionssprechers*. Durch regelmäßige persönliche Kontakte zu Vertretern von Presse, Rundfunk und Fernsehen konnte ein Netz von Medienkontakten geknüpft werden. Über die Arbeit der Mission wird häufig und im Allgemeinen auch wohlwollend berichtet. Die Beteiligung der Mission an der multiethnischen Polizeiarbeit in Südserbien erfährt besonders große Aufmerksamkeit. Das im Juli 2003 gestartete *Outreach*-Programm hat dazu beigetragen, dass die OSZE-Mission in der Staatenunion Serbien und Montenegro als eine Organisation wahrgenommen wird, die eng mit der serbischen Öffentlichkeit zusammenarbeitet und sich aktiv um die Mitwirkung der Bevölkerung an ihrer Tätigkeit bemüht. Der Missionsleiter und andere leitende Missionsmitglieder reisen regelmäßig in verschiedene Städte und Ortschaften in ganz Serbien und Montenegro, um bei Treffen mit lokalen Behördenvertretern, NGOs oder auch Studenten die Aufgaben der OSZE bekannt zu machen und Informationen über Fragen zu sammeln, die die einzelnen Gemeinden betreffen. Die Mission hat einen Preis für die „toleranteste Stadt“ ins Leben gerufen und motiviert so unter der Schirmherrschaft des *Outreach*-Programms die Gemeinden zu Bemühungen um Toleranz und Demokratie. Die-

ser Preis ist bei vielen Städten auf großes Interesse gestoßen; im Jahr 2003 wurde er der Stadt Kikinda in der Vojvodina verliehen. Seit Beginn des *Outreach*-Programms im Sommer 2003 wurden schon über 15 größere und kleinere Städte besucht.

Wie bereits aus dieser zusammenfassenden Darstellung hervorgeht, sind die Tätigkeiten der Mission in Serbien und Montenegro sehr vielseitig und facettenreich; ihr gemeinsames Ziel ist jedoch die Konsolidierung der Demokratie in der Staatenunion, ihre Stabilisierung und ihre beschleunigte Integration in die europäischen Strukturen. Die Tätigkeit der Mission deckt sich daher nicht nur völlig mit den Bemühungen der reformorientierten politischen Kräfte des Landes – auf Regierungsebene ebenso wie bei den NGOs –, sondern auch mit den Aktivitäten anderer in Serbien und Montenegro tätiger internationaler Organisationen.

Trotz einiger Rückschläge in den vergangenen drei Jahren setzt die Mission zusammen mit ihren lokalen und internationalen Partnern ihre Arbeit zur Förderung des Demokratieaufbaus fort. Die Rolle der Mission und die Vision der demokratischen Kräfte würden nun am ehesten dadurch gerechtfertigt, dass die Staatenunion Serbien und Montenegro ihre demokratische Glaubwürdigkeit weiter konsolidiert. Das Land ist heute auf einem guten Weg in die euro-atlantischen Strukturen, z.B. in die EU. Wann seine Aufnahme tatsächlich erfolgen kann, hängt von den Menschen in der Staatenunion Serbien und Montenegro ab; die OSZE-Mission wird sie bei ihren Bemühungen weiter unterstützen und all jenen helfen, die unsere gemeinsamen europäischen Werte teilen.