

Solveig Richter

Die OSZE-Mission in Kroatien – Sprungbrett nach Europa¹

Goodbye OSZE?

Kroatien hat es geschafft: Es ist eine „funktionierende Demokratie mit stabilen Institutionen“², wie die Europäische Kommission unlängst feststellte. Da wird es wohl Zeit, dass endlich auch die OSZE-Mission, der unbequeme Mahner, aus dem Land verschwindet. *Goodbye OSZE?*

Diese Argumentation findet innerhalb Kroatiens, aber auch zuweilen in Kreisen der OSZE-Teilnehmerstaaten offene Ohren – einer fundierten Analyse der Rolle der Mission in Kroatien hält sie indes nicht stand. Zweifelsohne gerät die Mission vermehrt unter Legitimationsdruck: Nicht nur wird die OSZE ihren regionalen Schwerpunkt weiter nach Zentralasien und in den Kaukasus verlegen, sondern gleichzeitig wird die EU im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses sowie der Europäischen Partnerschaft auch mehr Einfluss gewinnen. Dennoch hat gerade die Beitrittsperspektive der Arbeit der Mission einen starken Impetus gegeben; diese war – so Missionsleiter Peter Semneby – 2003 beschäftigtiger denn je. Der vorliegende Beitrag widmet sich daher der Frage, welche besondere Rolle die OSZE-Mission für die europäischen Ambitionen Kroatiens spielt und worin die internationale Verantwortlichkeit der OSZE dort zukünftig liegen wird. Schafft die Mission in Kroatien es, hier eine klare Kernkompetenz zu entfalten, wird sie mit Blick auf zwei Fragen exemplarisch für die zukünftige Entwicklung der OSZE, insbesondere in Südosteuropa, sein.³

- Welche Stärken besitzt die OSZE in der Region im Prozess der Annäherung an die EU, welche Synergieeffekte kann sie entwickeln (Konzept der *interlocking institutions*)?
- Wie kann eine Mission ihren *exit* und damit den *entry* der EU langfristig vorbereiten?

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder. Er behandelt den Zeitraum bis August 2004.

2 Commission of the European Communities, Communication from the Commission – Opinion on Croatia’s Application for Membership of the European Union, COM(2004) 257 final, Brussels, 20. April 2004 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 So auch Missionsleiter Peter Semneby: „Die OSZE-Mission wird auch einen substanziellen Beitrag zur Diskussion über die Beziehung und die Synergien zwischen der OSZE und der Europäischen Union in anderen Ländern, die sich im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess befinden, leisten.“ Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, Head of the OSCE Mission to Croatia, to the OSCE Permanent Council, 18. Dezember 2003.

Ironie der Geschichte? – Die nationalistische HDZ koalitiert mit der serbischen Minderheit ...

Krieg und nationalistische Mobilisierung hemmten in Kroatien die Transformation zur Demokratie und verliehen dem politischen System lange Zeit stark autoritäre Züge.⁴ Die nach dem Tod Franjo Tuđmans an die Macht gekommene sozialliberale Koalition führte das Land aus der Isolation, schaffte es allerdings nicht, die durch den blutigen Konflikt entstandenen Probleme – u.a. die Flüchtlingsrückkehr und die Integration der serbischen Minderheit – umfassend zu lösen. Die kroatische Gesellschaft blieb gespalten, und so warnten internationale Beobachter im Wahlkampf 2003 vor einem erneuten Machtwechsel durch ein Wiedererstarken der nationalistischen HDZ, der Partei Tuđmans. Viele fürchteten den Zusammenbruch des fragilen interethnischen Gefüges sowie einen Rückschritt im Annäherungsprozess an die Europäische Union. Doch der gewiefte frühere Vize-Außenminister Tuđmans und Parteichef Ivo Sanader bewies nach dem deutlichen Wahlsieg der HDZ Reformbereitschaft, brach Tabus und überraschte damit viele.⁵ Er setzte seine bereits während des Wahlkampfes begonnene pro-europäische Politik fort, bekannte sich zu Minderheitenrechten und grüßte zum serbisch-orthodoxen Weihnachtsempfang als erster Premier auf traditionell serbische Weise – eine äußerst symbolträchtige Geste.

Die parlamentarische Mehrheit der HDZ basiert nicht nur auf einem formellen Koalitionsabkommen mit dem Demokratischen Zentrum (DC) und der Sozialliberalen Partei (HSLs), sondern ebenso auf einem Kooperationsabkommen mit den Vertretern der serbischen Minderheit im Parlament, dem *Sabor*. Die parlamentarische Unterstützung durch die Selbständige Demokratische Serbische Partei (SDSS) ist an klare Fortschritte im Bereich der Flüchtlingsrückkehr und der Minderheitenrechte geknüpft – zentrale Themen im Mandat der OSZE-Mission. Da das Abkommen mit der SDSS keine Details der Implementierung der eher allgemein gehaltenen Intentionen klärt, hat es vor allem politische Relevanz, die in dem geschaffenen Problembewusstsein, im Beweis des politischen Willens und in der Tatsache, dass Minderheitenvertreter erstmals aktiv die Regierungspolitik beeinflussen können, begründet ist.⁶

4 Vgl. Nenad Zakošek, Das politische System Kroatiens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, 2. erw. und aktual. Auflage, Opladen 2004, S. 677-726, hier: S. 723.

5 „Die Reaktionen auf Ministerpräsident Sanaders versöhnlichen Ton, seine Gesten und die kooperative Haltung gegenüber den ethnischen Minderheiten machen deutlich, dass der Führer der HDZ die Erwartungen vieler in dieser Hinsicht übertroffen hat.“ OSCE Mission to Croatia, Background Report: The new HDZ-led Government pursuing a policy of ethnic reconciliation which will impact on the Mission's work, Zagreb, 20. Januar 2004.

6 Vgl. das Interview mit Missionsleiter Peter Semneby in Jutarnji List vom 24. April 2004, S. 28-29. Die englische Übersetzung findet sich unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/04/2776_eng.pdf.

Unter der Regierung Račan klappte stets eine große Lücke zwischen offizieller Rhetorik und Realpolitik. Sanader wird der internationalen Gemeinschaft beweisen müssen, dass seine mutigen Schritte nicht zu bloßen Lippenbekenntnissen verkommen, sondern Zeichen für den Wandel der HDZ sind. Auch die neue Regierung sieht sich mit jahrelang ungelösten Problemen⁷ konfrontiert, ein Großteil davon befindet sich auch im Blickpunkt der OSZE: Im Bereich der Flüchtlingsrückkehr⁸ fehlt es noch immer an einer umfassenden gesetzlichen Regelung zur Rückgabe des Eigentums an kroatische Serben;⁹ für die annullierten eigentümerähnlichen Wohnrechte¹⁰ wurde zwar 2003 ein humanitäres Regierungsprogramm aufgelegt, das jedoch voraussichtlich erst im September 2004 beginnt; frühestens bis zum Sommer 2005 werden alle zerstörten privaten Wohnhäuser der Rückkehrer wieder aufgebaut sein. Vor allem lokale Behörden obstruieren weiterhin die Implementierung der gesetzlichen oder administrativen Regelungen, z.B. bei angeordneten Zwangsräumungen. Weitere neuralgische Bereiche sind die Justiz, in der sich in erster Linie die mangelnde Qualität des Personals¹¹ und der immense Rückstand von etwa drei Jahren negativ auswirken, die Reform der Mediengesetzgebung unter Ausschaltung der Möglichkeit der politischen Einflussnahme sowie die im Verfassungsgesetz für nationale Minderheiten geregelte angemessene Vertretung der Minderheiten in Verwaltung und Justiz.

... und führt Kroatien nach Europa!

Der Großteil der kroatischen Anstrengungen zur Integration in die Europäische Union wurde unter der Regierung von Ministerpräsident Ivica Račan unternommen. Kroatien löste sich aus der Isolation, schloss am 29. Oktober 2001 mit der Europäischen Union das Stabilisierungs- und Assoziierungsab-

7 Vgl. OSCE Mission to Croatia, Status Report Nr. 14, Juli 2004.

8 Einen prägnanten Einblick in die komplexe Rückkehrproblematik gibt Eva-Katharina Zieschank, Minderheitenrückkehr in Kroatien: Serben bleiben Bürger zweiter Klasse, in: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), SOE-Monitor 2/2002, o.S., unter: http://www.zei.de/download/zei_soe/SOE-Monitor6.pdf.

9 Weiterhin favorisiert das Gesetz den (*de facto* kroatischen) temporären Nutzer gegenüber dem (*de facto* serbischen) Eigentümer. Die Regelungen zur Rückgabe von Grundstücks- und Sacheigentum sowie zur Entschädigung der Eigentümer entsprechen nicht den europäischen Menschenrechtsstandards.

10 Im ehemaligen Jugoslawien besaßen Mieter in staatseigenen Wohnungen ein eigentümerähnliches Wohnrecht. Über 24.000 solcher Wohnrechte der serbischen Minderheit wurden in Kroatien annulliert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erklärte zwar Ende Juli die Annullierung teilweise für rechtens. Die internationale Gemeinschaft, darunter OSZE und EU, sieht jedoch weiterhin die mangelnde Bereitstellung von Wohnraum für die betroffenen Flüchtlinge als ein Haupthindernis für den Rückkehrprozess an und pocht auf die Umsetzung des Regierungsprogramms. Vgl. OSCE Mission, Press Release, 30. Juli 2004, unter: http://www.osce.org/news/show_news.php?id=4267.

11 Noch immer sind zahlreiche Anhänger des alten Regimes in Justiz und Polizei beschäftigt, obstruieren z.T. die Umsetzung moderner Reformen und sorgen so für eine gewisse Kontinuität der nationalistischen Kräfte.

kommen (SAA) und stellte am 21. Februar 2003 den Beitrittsantrag.¹² Sanader sicherte letztlich durch seine pro-europäische Politik und eine geschickte diplomatische Großoffensive in den ersten Monaten seiner Regierungszeit die positive Meinung¹³ der Europäischen Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und darauf basierend die Anerkennung als Beitrittskandidat durch den Europäischen Rat im Juni 2004 ab. In den entscheidenden Wochen vor der Veröffentlichung des *Avis* setzte er als versierter Außenpolitiker alles daran, verbliebene Stolpersteine aus dem Weg zu räumen und seinen Reformwillen zu beweisen. Die europäische Politik stellte somit den Schwerpunkt der Regierungsarbeit in den ersten 100 Tagen nach dem Machtwechsel dar. Die Kommission knüpfte ihre positive Empfehlung hauptsächlich an die umfassende Kooperation Kroatiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY), insbesondere an die Auslieferung des flüchtigen Generals Ante Gotovina, dessen Aufenthaltsort nicht bekannt ist.¹⁴ Die Verfolgung von angeklagten Kriegsverbrechern stellt außen- wie innenpolitisch eine Zerreißprobe dar. Für die internationale Gemeinschaft bildete sie auch in diesem Fall den Lackmустest für die Demokratieife des Landes und die Beachtung des humanitären Völkerrechts. Für die Bevölkerung war es jedoch ein Angriff auf die eigene Identität und stellte die Legitimität des Befreiungskampfes von 1995 in Frage.¹⁵ Die Regierung sah sich als Geisel eines Mannes,¹⁶ auch andere internationale Beobachter kritisierten die Reduzierung und Simplifizierung der Probleme Kroatiens auf eine einzelne Person. Noch ist dieser Fall offen, Ministerpräsident Sanader stellte jedoch seine Kooperationsbereitschaft mit der umgehenden Auslieferung der beiden kürzlich angeklagten kroatischen Generäle Mladen Markač und Ivan Čermak im März 2004 unter Beweis, so dass Chefanklägerin Carla del Ponte im April der Kommission eine positive Einschätzung geben konnte.¹⁷

12 Zum Überblick: OSCE Mission to Croatia, Background Report: EC recommends that the EU membership negotiations begin with Croatia, Zagreb, 27. April 2004, unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/04/2784_eng.pdf.

13 Die Meinung der Kommission, der so genannte *Avis*, stellt eine Stellungnahme an den Europäischen Rat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen dar. Die Kommission analysierte das Beitrittsgesuch dahingehend, ob Kroatien die Kapazität besitzt, die Kopenhagener Kriterien sowie die Bedingungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu erfüllen. Vgl. Commission of the European Communities, a.a.O. (Anm. 2); vgl. ebenso Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17./18. Juli 2004.

14 Chefanklägerin Carla del Ponte beharrte lange Zeit darauf, der General verstecke sich in Kroatien und werde gedeckt; die kroatische Regierung verwies hingegen auf die französische Staatsbürgerschaft, die er als ehemaliges Mitglied der Fremdenlegion erworben hatte, und behauptete, er hielte sich im Ausland auf.

15 In Zadar, den Geburtsort von General Gotovina, hing im Sommer und Herbst 2003 lange Zeit an einem zentralen Teil der Stadtmauer ein überlebensgroßes Poster Gotovinas mit der Aufschrift „Held! Und kein Übeltäter“.

16 Vgl. Permanent Council, Statement by the Permanent Representative of Croatia Vladimir Matek at the 488th Permanent Council in Response to HoM Croatia Amb. Peter Semneby, PC.DEL/1472/03, 18. Dezember 2003.

17 Diese Einschätzung öffnete auch den Weg zur Ratifizierung des SAA durch Großbritannien und die Niederlande. Als letztes Land hat Italien das SAA im Juli 2004 ratifiziert.

Die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 20. April 2004 an den Europäischen Rat, Kroatien als Beitrittskandidaten anzuerkennen und Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, kann als Zäsur angesehen werden. Sie honoriert zunächst die kroatischen Bemühungen um die europäische Integration. So betonte auch der Delegationsleiter der Europäischen Kommission in Zagreb, Jacques Wunenberger, der *Avis* sei außergewöhnlich positiv ausgefallen und Kroatien sei einen Schritt näher an die EU herangerückt.¹⁸ Gleichzeitig bildet die Empfehlung den Ausgangspunkt der eigentlichen Reformen. In dem Kommissionsvorschlag für eine Europäische Partnerschaft¹⁹ werden der kroatischen Regierung klare Prioritäten vorgegeben, ihre Reformanstrengungen und Ressourcen zu bündeln. Die positive Empfehlung und die daraufhin erfolgte Anerkennung als Beitrittskandidat durch den Europäischen Rat verleihen Kroatien demokratische Legitimität und geben der Regierung Sanader gleichzeitig jene Rückendeckung, die sie für schmerzhafteste Modernisierungsprozesse und Reformen im eigenen Land benötigt. Denn der populäre Premier²⁰ hat sich für eine pro-europäische Lösung der kroatischen Probleme entschieden. Er hat sich dazu u.a. zur Kooperation mit der serbischen Minderheit entschlossen, riskiert unter Umständen damit aber die Stabilität der eigenen Regierung.

Fazit: Die Gelegenheit beim Schopf packen!

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen – eine neue, reformorientierte Regierung sowie die Anerkennung als Beitrittskandidat durch den Europäischen Rat – muss die OSZE-Mission sich und ihre Rolle derzeit definieren. Die neue Situation bietet eine exzellente Gelegenheit, das Missionsmandat zu erfüllen: Einerseits muss die HDZ-geführte Regierung die Interessen der Minderheiten berücksichtigen und demonstrieren, dass sie ihre autoritäre Vergangenheit hinter sich gelassen hat, andererseits muss sie ihr nationales Bewusstsein nicht unter Beweis stellen, und kann so auch auf Hardliner in der eigenen Partei einwirken.²¹ Der Beitrittsprozess zur EU gibt der Regierung klare Vorgaben. Die Mission muss sich darauf einstellen, dass sie, wie die Kommission feststellte, in einem Land präsent ist, das als „funktionierende Demokratie mit stabilen Institutionen“ klassifiziert wird. Wie versteht es die Mis-

18 Pressekonferenz am 21. April 2004 in Zagreb, vgl. Jutarnji List, 22. April 2004, S. 1.

19 Die Europäische Partnerschaft ist eng angelehnt an die ehemaligen Beitrittspartnerschaften mit den neuen Mitgliedstaaten der EU und stellt klare Bedingungen, die kurzfristig (innerhalb von ein bis zwei Jahren) oder mittelfristig (in drei bis vier Jahren) zu erfüllen sind. Vgl. Commission of the European Communities, Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia (presented by the Commission), COM(2004) 275 final, Brüssel, 20. April 2004.

20 Er ist der zweitpopulärste Politiker Kroatiens hinter Präsident Stjepan Mesić. Seine Partei, die HDZ, genießt auch nach den Wahlen eine relativ sichere Unterstützung von ca. 33 Prozent der Wähler, auch wenn sich kritische Stimmen zur Regierungsarbeit mehren. Vgl. Vecernji List, 9. August 2004, S. 2.

21 Vgl. Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. (Anm. 3).

sion somit, sich an den fortschreitenden Konsolidierungsgrad der Demokratie in Kroatien anzupassen und dem Land dennoch auf dem Weg nach Europa zu helfen?

Die OSZE-Mission und die EU – Partner unterschiedlichster Couleur

Der Ständige Rat der OSZE beschloss am 18. April 1996 die Einrichtung einer Langzeitmission in Kroatien und erweiterte und konkretisierte deren Aufgaben nochmals 1997. Das dezidierte *Rule-of-law*-Mandat der Mission zielt auf eine dauerhafte und strukturelle Änderung des normativen Rahmens in den Bereichen Menschen- und Minderheitenrechte sowie Flüchtlingsrückkehr und auf den Aufbau demokratischer Institutionen.²² Der Schwerpunkt der alltäglichen Arbeit liegt dabei vor allem auf der kroatischen Rechtssetzung und Rechtspraxis, weniger hingegen auf der physischen Rückkehr der Flüchtlinge, die vor allem Aufgabe des UNHCR ist. Auf lokaler Ebene werden auch Projekte zur Förderung des interethnischen Zusammenlebens gestützt. Derzeit beschäftigt die Mission noch etwa 65 internationale (von vormals bis zu 250) und ca. 150 nationale Mitarbeiter, die auf das Hauptquartier in Zagreb, drei Feldzentren in Sisak, Vukovar und Knin sowie sieben weitere Feldbüros verteilt sind.

EU und OSZE unterscheiden sich stark in ihrer grundlegenden Herangehensweise. Während die OSZE eine inklusive Organisation ist und die Teilnehmerstaaten durch Kooperation verändern will, setzt die Europäische Union auf strikte Exklusivität und Konditionalität, kann somit allerdings in ihrem „Werkzeugkasten“ auf ein starkes Sanktions- und Anreizsystem zurückgreifen. Die OSZE und die EU werden von Regierung und Öffentlichkeit in Kroatien zudem völlig unterschiedlich wahrgenommen. Die OSZE wird als ein unbequemer Mahner empfunden, der die europäischen Ambitionen Kroatiens bisher obstruiere.²³ Nur langsam beginnt sich dieses negative Bild im Zuge des Beitrittsprozesses zu wandeln, wird die Mission als neutraler Partner angesehen. Gilt die OSZE-Präsenz als Ausdruck der mangelnden Demokratiereife Kroatiens, so steht die EU vor allem für Fortschritt und westlichen Wohlstand. Beide Organisationen haben gleichermaßen das Ziel, Kroatien zu einem demokratischen und stabilen Land zu machen, das integriertes Mitglied der euro-atlantischen Gemeinschaft ist. Vielleicht liegt gerade in der grundlegenden Verschiedenheit und klaren Abgrenzung voneinander der Schlüssel zu einer erfolgreichen Kooperation und zum Zusammenwirken der jeweiligen Stärken, wofür Kroatien ein Exempel für die gesamte Region Südosteuropa darstellt. Denn es hat sich eine vielschichtige Beziehung zwischen den drei Hauptakteuren Regierung – OSZE – EU entwickelt, die im Folgenden aus der Sicht der OSZE-Mission dargestellt wird.

22 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 176 vom 26. Juni 1997, PC.DEC/176.

23 Vgl. z.B. die Replik des Missionsleiters im Interview mit Jutarnji List, a.a.O. (Anm. 6).

Agenda Setting und Expertise: Die Mission setzt die Themen

Basierend auf dem *Rule-of-law*-Mandat setzt die Mission zur Umsetzung ihrer Ziele in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses an: Anhand wahrgenommener Regelungsdefizite versucht sie, die politische und rechtliche Agenda der Regierung mitzubestimmen. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist die umfassende Feldpräsenz. Mitarbeiter vor Ort können so frühzeitig strukturelle Probleme erkennen und an das Hauptquartier weiterleiten. Bestes Beispiel aus der derzeitigen Arbeit der Mission ist das Problem der Plünderungen (*looting*): Kroaten hinterließen die ihnen zur temporären Nutzung übergebenen Häuser kroatischer Serben zum Teil in einem desaströsen Zustand – zerstört und geplündert. Auf lokaler Ebene wurde weder von den zuständigen Behörden noch der Polizei dagegen vorgegangen. Durch Berichte aus den Feldbüros erfuhr das Hauptquartier von diesem eher strukturellen Problem und fordert seitdem kontinuierlich von den Regierungsmitarbeitern eine rechtliche Lösung. Institutionalisiert hatte die Mission dieses *Agenda Setting* 2001 zwischenzeitlich durch die Gemeinsame Arbeitsgruppe für Rechtsfragen zur Rückkehr (zusammen mit der EU, dem UNHCR, den VN und den USA), die allerdings auf Grund des mangelnden Kooperationswillens der kroatischen Regierung im Januar 2003 von den Vertretern der internationalen Gemeinschaft suspendiert wurde. Neue ständige Kontakte für den umfassenden sachbezogenen Dialog auf hoher Arbeitsebene werden gerade mit der neuen Regierung aufgebaut.

Die Mission richtet ihr *Agenda Setting* nicht nur an die kroatische Regierung, sondern auch an die Europäische Kommission mit dem Ziel, die Priorität menschen- und minderheitenrechtlicher Themen in der von Wirtschaftsfragen dominierten EU zu erhöhen. Eine besondere Bedeutung fällt hier auch den regelmäßigen Berichten der Mission zu, wie ich noch erläutern werde. So kann es für die Mission als ein Erfolg angesehen werden, dass nicht nur das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der EU ein Großteil der „Sorgen“ der Mission enthält, sondern im Vorfeld der Erarbeitung der Stellungnahme der Kommission auch vorwiegend politische Kriterien in der Diskussion dominierten. In die Abfassung des Entwurfs für die Europäische Partnerschaft sowie des *Avis* war die Mission eng eingebunden.²⁴ Tatsächlich sind die Forderungen der OSZE-Mission und der Europäischen Kommission weitgehend kongruent.²⁵ Unterschiede zeigten sich jedoch in der Hierarchisierung der Themen: Während die EU eine konsequente „*ICTY-first*“-Strategie verfolgte, setzte die Mission Flüchtlings- und Justizfragen ganz oben auf ihre Prioritätenliste.²⁶

24 Vgl. ebenda, S. 28-29.

25 So Missionsleiter Semneby: „Die meisten Punkte des Mandats der OSZE decken sich mit den politischen Kriterien für die EU-Mitgliedschaft.“ Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. (Anm. 3).

26 Vgl. hier z.B. die Rede von Javier Solana im kroatischen Parlament vom 17. Februar 2004 (Javier Solana, European Union High Representative for the Common Foreign and Secu-

Die Mission versucht nicht nur, offene Probleme gezielt anzusprechen, sondern fertigt gleichzeitig Expertisen und Empfehlungen zur Rechtssetzung an. So erarbeitete die Mission im Frühjahr 2004 gemeinsam mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, dem Europarat und der Europäischen Kommission eine Analyse der kroatischen Mediengesetzgebung mit Empfehlungen zu Gesetzesänderungen und legte einen Expertenbericht über den Entwurf eines neuen Mediengesetzes vor. Auch in anderen Bereichen greift die Regierung auf die fachliche Expertise der Mission zurück, so berät die Mission die Regierung u.a. bei der Umstrukturierung des Innenministeriums und der Polizeikräfte. Im Zuge der Vorbereitungen der kroatischen Regierung auf den *Avis* der Europäischen Kommission stieg nicht nur auf kroatischer Seite der Bedarf an Empfehlungen, sondern ebenso die Nachfrage der Kommission nach der Expertise der Mission, z.B. in menschenrechtlichen Fragen. Die Ausgangslage für *Agenda Setting* und Bereitstellung von *Expertise* hat sich zudem mit dem Abkommen der Regierung Sanader mit der SDSS sogar noch verbessert. In diesem Dokument werden nicht nur „alte“ Probleme als solche anerkannt, sondern es wird auch für offene Fragen aus der Gemeinsamen Arbeitsgruppe für Rechtssetzung eine Lösung avisiert.

Sticks and Carrots: Die EU stellt die Anreize bereit

Das *Agenda Setting* der Mission war angesichts des mangelnden Kooperationswillens der kroatischen Regierung jedoch nicht immer von Erfolg geprägt. Die Mission steht dem mit einem eher schwachen Mandat („Beobachtung“, „Berichterstattung“, „Beratung“ und „Unterstützung“) relativ machtlos gegenüber. Das *Lobbying* gegenüber der Europäischen Union soll zum einen deren Agenda bestimmen, zum anderen über ihre Anreize und Sanktionen den entsprechenden menschen- und minderheitenrechtlichen Normen Geltung verschaffen.

In punkto „Durchsetzung“ europäischer Standards unterscheiden sich die Ansätze der beiden internationalen Organisationen gravierend, wobei die OSZE eindeutig auf die EU angewiesen ist. Konditionalität – das Instrument der EU – geht einher mit der Ungewissheit der Anreize, also hauptsächlich dem Beitritt, und der Sicherheit der Sanktion bei Nichtbeachten der durch die EU gesetzten Konditionen, also z.B. der Verzögerung der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wie im Fall der Slowakei. Die OSZE hingegen verfügt weder über Anreize (Kroatien ist bereits Teilnehmerstaat) noch über wirksame Sanktionen politischer oder wirtschaftlicher Art. Die Mission war bis 2002 eher ein Spielball der Kooperationsbereitschaft der Regierung, sie fühlte sich

riety Policy, Croatia and the European Perspective, Zagreb, 17. Februar 2004) vs. die Rede des Missionsleiters im Ständigen Rat am 18. Dezember 2003 (Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. [Anm. 3]).

„ungehört“²⁷. Auch die Regierung Račan ignorierte oft die Empfehlungen der Mission und brachte Gesetzentwürfe ohne vorherige Konsultation der Mission im Parlament ein (z.B. im Januar 2003 die Gesetzentwürfe zu Kompensationszahlungen). Kommunale Behörden, wie z.B. die regionalen Büros für Vertriebene und Flüchtlinge, lehnten teilweise die Vorschläge der Mitarbeiter der Feldbüros gänzlich ab. Die EU-Perspektive hat sich somit in Kroatien als stärkster Konfliktlösungs- und Reformanreiz erwiesen – ohne sie wäre das diplomatische und sicherheitspolitische Instrumentarium stumpf geblieben. Die OSZE konnte „Zuckerbrot und Peitsche“ der EU nur dann für sich nutzbar machen, wenn sie ihre Positionen und Aktivitäten eng und kontinuierlich mit der Delegation der Europäischen Kommission und mit dem UNHCR abstimmte.

Die EU-Perspektive ist jedoch vor allem ein abstraktes, langfristiges Instrument, und Konditionalität funktioniert nur unter einer *realistischen* Beitrittsperspektive. Tatsächlich erledigte an dieser Stelle die OSZE die „Schmutzarbeit“, indem sie der kroatischen Regierung seit Beginn ihrer Präsenz tagtäglich zu vermitteln versuchte, was unter dem Annäherungsprozess an die EU zu verstehen ist, welche konkreten Standards umgesetzt werden müssen, was es heißt, nach „Europa“ zu wollen. Die Sensibilität für die mit dem Annäherungsprozess verbundenen Pflichten im politischen Bereich stieg erst im Jahr 2000 mit dem Regierungswechsel zu Račan an; die klarere Beitrittsperspektive wirkte sich 2003/2004 noch deutlicher auf die Arbeit der Mission aus. 2003 erkannte die Regierung die „Nützlichkeit“ der Mission für die eigenen außenpolitischen Ziele – es war das erste Jahr seit 2000 ohne Diskussionen über eine Verlängerung des Mandats. Die neue Regierung Sanader signalisierte der Mission deutlich, dass sie an einer engen Zusammenarbeit interessiert sei. Bereits wenige Tage nach der Amtsübernahme Sanaders kam es im Januar 2004 zu ersten Gesprächen, inzwischen fanden zahlreiche Arbeitstreffen auf Ministeriebene statt. Probleme und geringe Kooperationsbereitschaft zeigen sich allerdings auch weiterhin im alltäglichen Ringen um Details auf Arbeitsebene und an denjenigen Stellen, an denen das Personal nicht ausgetauscht wurde. So ist der schon unter Tuđman für die Flüchtlingsrückkehr zuständige hohe Regierungsbeamte Lovre Pejković trotz Forderungen der SDSS nach seiner Ablösung noch immer im Amt.

Bei der Implementierung der Gesetze und Verordnungen vor Ort erweist sich wiederum die Feldpräsenz der Mission als zentral. Die Mitarbeiter können konkret intervenieren, bei lokalen Behörden protestieren und sie auf entsprechendes Fehlverhalten hinweisen. Ebenso unterstützt die Mission die demokratische Konsolidierung Kroatiens von unten (*bottom up*) durch die Förderung einer Reihe zivilgesellschaftlicher Projekte. Die Mission investierte 2003 1,2 Millionen Euro in den Kompetenzaufbau von NGOs, Kommunalregierungen oder auch der neu entstandenen lokalen Minderheitenräte und unterstützte den Institutionenaufbau u.a. durch die Finanzierung der Feldbesu-

27 Vgl. Mission Fortnightly Report 15/2002 vom 26. April 2002.

che des Ombudsmannes und die Förderung des Verfassungsgerichts. Einen komparativen Vorteil gegenüber der EU hat die OSZE ferner dadurch, dass sie in allen Ländern des westlichen Balkans mit Missionen präsent ist. Zur Erleichterung des Rückkehrprozesses – eine primär regionale Aufgabe – erstellten die Missionen in Kroatien, in Bosnien und Herzegowina sowie in Serbien und Montenegro 2003 einen Gemeinsamen Aktionsplan (*Joint Action Plan*).²⁸ Dieser bildete den Ausgangspunkt für die so genannte *Road Map* von OSZE, EU und UNHCR, die mit klaren Richtlinien und konkreten Maßnahmen für die einzelnen Regierungen den Weg zum Abschluss des regionalen Rückkehrprozesses umreißt. Die kroatische Mission agiert zudem als *Focal Point* für Flüchtlingsfragen im Stabilitätspakt.

Augen und Ohren: Die Mission und ihr Berichtssystem

Häufig als Nebenprodukt der eigentlichen Tätigkeit angesehen, hat sich das Berichtssystem der Mission indessen zu einem Grundpfeiler ihrer Kompetenz entwickelt und stellt neben der Expertise einen wichtigen Beitrag der OSZE im gemeinsamen Beziehungsgeflecht mit der EU dar. Zentralen Stellenwert nimmt in Kroatien die Implementierung der vereinbarten Regelungen ein, die vor allem auf lokaler Ebene noch immer kontinuierlich obstruiert wird. Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft muss die jeweilige Überprüfung zum integralen Bestandteil einer jeden Durchsetzungsstrategie europäischer Standards gehören. Ungelöste Probleme können somit wieder auf die Agenda der kroatischen Regierung gesetzt werden.

Das Mandat verpflichtet die Mission zur Beobachtung und zur Berichterstattung, zentrale Voraussetzungen bilden auch an dieser Stelle die umfassende Feldpräsenz und die Langfristigkeit des Engagements seit 1996 – beides kann die EU nicht gewährleisten.²⁹ Der damalige Missionsleiter Tim Guldemann erkannte 1998, dass die wöchentlichen Berichte nach Wien kaum Beachtung fanden, und entwickelte die so genannten Fortschrittsberichte über Kroatiens Vorankommen bei der Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen, die der Öffentlichkeit zugänglich waren und direkt im Ständigen Rat vorgestellt wurden. Zum Teil bezogen diese sich indirekt auch auf aktuelle internationale Entwicklungen – so ging der Fortschrittsbericht vom Dezember 2003 gezielt, aber indirekt, auf die Antworten und Aussagen der kroatischen Regierung auf den Fragebogen der Europäischen Kommission ein. Die halbjährlichen Berichte dienten der OSZE letztlich als Hebel, denn sie zogen die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf sich, insbesondere die der EU, und

28 Vgl. OSCE Missions to Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia and Montenegro, Joint Action Plan for the Implementation of the „Framework for Enhanced Regional Cooperation on Return“, Property and Acquired Rights Issues, Tirana, 14. Mai 2003.

29 Die *European Union Monitoring Mission* hatte personell nie die Stärke der OSZE und ist auch seit diesem Jahr in Kroatien nicht mehr präsent.

im günstigsten Fall wurde die darin enthaltene Kritik übernommen.³⁰ Hervorzuheben sind daneben noch die Spezialberichte einzelner Abteilungen, so die gemeinsamen Berichte der Mission und des UNHCR zur Eigentumsrückgabe seit 2002 sowie die nahezu vollständige Beobachtung der einheimischen Kriegsverbrecherprozesse durch die Mitarbeiter der Feldebüros. Die Mission zeigt somit kontinuierlich Diskrepanzen zwischen Wort und Tat in Kroatien auf, wirkt als „Augen und Ohren“ nicht nur für die internationale Gemeinschaft, sondern ebenso für die Zentralregierung in Zagreb.

Fazit: Die Mission sorgt für den Inhalt, die EU für das Ergebnis

Die OSZE-Mission verfolgte bisher eine differenzierte Strategie auf verschiedenen Ebenen. Während sie beständig versuchte, ihre eigenen Ziele und ihre Kritik auf die Agenda der Europäischen Union zu setzen, bot sie andererseits der kroatischen Regierung ihre Unterstützung zur Lösung dieser nun europäischen Probleme an, um sie auf den Weg nach Europa zu unterstützen. Kernkompetenzen der OSZE in Kroatien lassen sich also weniger bei der Durchsetzung bestimmter Normen und Demokratiestandards finden, als vielmehr hauptsächlich im Vorfeld (*Agenda Setting* und *Expertise*) sowie in der Nachbearbeitung (*Überprüfung* und *Beobachtung*). Aus der Perspektive der EU erwiesen sich die Expertise wie auch die „Informationshoheit“ der OSZE-Mission in Kroatien als besonders wertvoll. Während also die Mission den entscheidenden *Input* bereitstellte – strukturelle Probleme herausfilterte, ansprach und Lösungsvorschläge anbot –, konnte allein die EU mit einer realistischen und zeitnahen Beitrittsperspektive und der damit verbundenen Konditionalität seit 2000 die Umsetzung, den *Output*, garantieren.

Perspektive: Eine „Post-Avis“- Strategie für die OSZE-Mission

Aus der bisherigen Analyse ergibt sich ein gemischtes Bild für die Zukunft der OSZE-Mission, über die sich freilich zu diesem Zeitpunkt nur spekulieren lässt. Die Reformbereitschaft der neuen Regierung spricht zunächst eindeutig für ein weiteres Engagement der OSZE, gerade jetzt können die Ziele und die bislang ungelösten Aufgaben aus dem Mandat verwirklicht werden. Die Regierung hat (endlich) erkannt, dass die Anforderungen an eine europäische Integration der gebetsmühlenartig wiederholten Kritik der OSZE entsprechen und die Mission somit tatsächlich ein neutraler beratender Partner

30 Vgl. hierzu exemplarisch die Aussage des EU-Kommissars für Außenbeziehungen Chris Patten: „Die OSZE berichtet auch, dass mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass serbische Flüchtlinge, die derzeit in Serbien und Montenegro und in Bosnien leben, in ihre Häuser zurückkehren können.“ The Rt. Hon Chris Patten, Commission for External Relations, Commission’s presentation of Croatia’s Avis to the European Parliament, European Parliament Session, Straßburg, 20. April 2004, SPEECH/04/185.

auf dem Weg nach Europa sein kann.³¹ Die EU setzt weiterhin auf ihr Konditionalitätsprinzip und knüpft den Beginn und das Tempo der für 2005 avisierten Beitrittsverhandlungen an die Leistungen Kroatiens.³² Die Regierung muss kontinuierlich auf ihre Verpflichtungen und Zugeständnisse hingewiesen werden – eine Aufgabe, die bisher die OSZE erfüllte. Lippenbekenntnisse werden der sachlich prüfenden Europäischen Kommission nicht genügen. Einmal in die „argumentative Falle“ getappt, wird die Regierung ohne Legitimitäts- und Glaubwürdigkeitsverlust nicht mehr hinter ihre Bekenntnisse zurück können, sondern im Gegenteil Unterstützung für die komplexen Detailfragen benötigen. Die eigentliche Arbeit steht Kroatien erst noch bevor. Auch andere internationale Rahmenbedingungen stützen den Verbleib der OSZE. Der UNHCR hat sich 2004 nahezu vollständig aus dem Land zurückgezogen, unterhält lediglich in Zagreb noch ein Büro. Die OSZE verbleibt damit als einzige internationale Organisation mit Feldpräsenz. Der ICTY will seine Arbeit 2010 abschließen und plant die Übergabe erster Prozesse an kroatische Gerichte im Jahr 2005, die jedoch – so kritisiert der letzte Bericht der OSZE über einheimische Kriegsverbrecherprozesse³³ – nur teilweise darauf vorbereitet sind und die serbische Minderheit benachteiligen. Im Übrigen erfordert auch der von der Regierung angestrebte NATO-Beitritt umfangreiche Reformen.

Eine Reihe von Faktoren spricht allerdings auch gegen eine weitere Präsenz der OSZE in Kroatien. Nicht nur finanzielle Zwänge und der abnehmende politische Wille einer Reihe von Teilnehmerstaaten zur Unterstützung der Mission, sondern auch die Verlagerung des geographischen Schwerpunktes der OSZE nach Zentralasien und in den Kaukasus führten bereits zu Diskussionen im Ständigen Rat um die Präsenz in Kroatien. Nach dem EU-Gipfel von Thessaloniki, der Anerkennung als Beitrittskandidat und der Ratifizierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens wird das Engagement der EU in Kroatien stärker, obgleich die EU gerade in den Kernkompetenzen der OSZE – Expertise, Beobachtung und Feldpräsenz – kaum an deren Kapazitäten heranreichen wird. Bereits seit 2000 gerät die Mission bei jeder anstehenden Mandatsverlängerung unter Rechtfertigungsdruck, da sie im Land selbst als Makel empfunden wird. Sowohl Kroatien als Gastland als auch der Vorsitzende des Ständigen Rates forderten im Dezember 2003 anlässlich der Mandatsverlängerung für das Jahr 2004 eine Anpassung.³⁴ Will

31 „[...] Kroatien ist in eine Phase eingetreten, die hervorragende Möglichkeiten zur Erfüllung der Aufgaben des OSZE-Mandats bietet [...]“ OSCE Mission To Croatia, Press Release, Semneby: Croatia has an Opportunity to Resolve Issues from the OSCE Mandate, Zagreb, 19. Dezember 2003, vgl. ebenso das Interview mit Missionsleiter Semneby in Jutarnji List, a.a.O. (Anm 6).

32 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, a.a.O. (Anm. 13).

33 Vgl. OSCE Mission to Croatia, Supplementary Report: War Crime Proceedings in Croatia and Findings from Trial Monitoring, 22. Juni 2004, unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/06/3165_en.pdf.

34 Exemplarisch der kroatische Botschafter in Wien im Dezember 2003: „Kroatien ist der Meinung, dass [...] die Zeit gekommen ist, dass die Organisation im nächsten Jahr über die Mission in Kroatien und deren Entwicklung Bilanz ziehen und der Situation im Land

die Mission nicht unter noch größeren Legitimationszwang geraten und will sie für die Ende des Jahres sicherlich aufkommenden Diskussionen gewappnet sein, muss sie sich der Frage stellen, welche Problembereiche in Kroatien über 2004 hinaus noch die Anwesenheit der OSZE verlangen, und ihre Arbeit dahingehend umstrukturieren und fokussieren.

Eines der Hauptziele der OSZE als Sicherheitsorganisation ist die Verhütung von Konflikten – sie sollte sich daher vor allem auf jene Bereiche konzentrieren, die einerseits von Relevanz für die Stabilität der Region sind, andererseits in direktem Zusammenhang mit dem Krieg stehen bzw. noch immer Konfliktpotenziale in Kroatien aufweisen. Dies umfasst den großen Bereich der Justizreform, die Rückkehr der Flüchtlinge und die Integration nationaler Minderheiten. Das ineffiziente Justizsystem in Kroatien leidet unter der mangelnden Qualität des Personals und dem immensen Rückstand von etwa 1,5 Millionen Fällen. Das Justizministerium stimmt hierin mit der OSZE-Mission überein und hat diese um Unterstützung bei den Reformen gebeten.³⁵ Neutrale internationale Beobachter werden angesichts der Übergabe von Fällen des ICTY an nationale Gerichte und der zu erwartenden gesellschaftlichen Auseinandersetzungen eher wichtiger. Auch im Bereich der Flüchtlingsrückkehr wird die OSZE mittelfristig aufgrund ihrer Expertise und Beobachtungskapazität unersetzlich bleiben, denn anders als bei der Justizreform ist die Regierung hier an einer schnellen Lösung trotz hehrer Bekenntnisse weniger interessiert. Zwar konnte Sanader bei der Rückgabe illegal besetzten Eigentums erste Erfolge erzielen,³⁶ der letzte Bericht der NGO *Human Rights Watch* vom Mai 2004 kritisierte jedoch ausdrücklich, dass die neue Regierung trotz wiederholter Versprechen noch keine signifikanten Schritte zur Erleichterung der Rückkehr der serbischen Flüchtlinge unternommen habe.³⁷ Eng gesetzte Termine aus dem Abkommen der Regierung mit der SDSS werden nach der Erfahrung der OSZE kaum einzuhalten sein, das humanitäre Programm zur Bereitstellung von Wohnraum für die von der Annullierung der eigentümerähnlichen Wohnrechte Betroffenen beginnt gerade erst, andere Fragen wie die Anerkennung der Arbeitsjahre in den serbisch kontrollierten Gebieten z.B. für Rentenansprüche sind weiterhin offen. Auch nach der Rückkehr der Flüchtlinge gilt es, auf die strikte Einhaltung der Menschenrechte zu achten.

Um die ihr eigene Kernkompetenz und die Synergieeffekte mit der EU aufrecht zu erhalten, muss die OSZE auch weiterhin eine breite Abdeckung des

und dem dort erreichten Fortschritt entsprechende Anpassungen in enger Kooperation mit dem Gastland vornehmen muss.“ Permanent Council, Statement by the Permanent Representative of Croatia Vladimir Matek, a.a.O. (Anm. 16).

- 35 2002 wurde ein Justizreformprogramm beschlossen, 2003 dazu ein Implementierungsplan, die Umsetzung erweist sich dennoch als eine besonders herausfordernde Aufgabe.
- 36 Vgl. OSCE Mission to Croatia, Background Report on the Return of Illegally Occupied Residential Properties, 30. Juli 2004, unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/07/3385_en.pdf.
- 37 Vgl. Human Rights Watch Briefing Paper, Croatia Returns Update, New York, 13. Mai 2004, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/croatia0504>.

Landes durch Feldbüros gewährleisten. Die Umstrukturierung und Fokussierung wird – so hat es der Vorsitzende des Ständigen Rates bereits angesprochen³⁸ – dennoch mit einer weiteren Reduzierung des internationalen Personals und einer Umwandlung in nationale Posten einhergehen. Die Mission wird 2004 die Unterstützung bei der Reform der Mediengesetzgebung und des Polizeiwesens fortsetzen, allerdings sicherlich längerfristig ihre Ressourcen zu Gunsten der anderen Bereiche kürzen müssen. Die Stärkung der Zivilgesellschaft und der einer Demokratie inhärenten Kontrollmechanismen wie die Institutionen des Ombudsmannes oder des Verfassungsgerichts wird auch nach dem Abzug der Mission eine kritische und unabhängige Begleitung der Regierungsarbeit sicherstellen. Da die finanzielle Förderung in diesem Bereich weitestgehend von außerbudgetären Zuwendungen lebt, werden sicher die Ressourcen auch hier knapper.

Es scheint, als habe die Mission die Zeichen der Zeit erkannt. In seiner Ansprache im Ständigen Rat im Dezember 2003 betonte Missionsleiter Semneby die Notwendigkeit einer Revision und Fokussierung³⁹ und erläuterte seine Ziele für 2004. Der *Avis* der EU-Kommission werde der Mission die Gelegenheit geben, ihre Tätigkeit zu überarbeiten und stärker zu fokussieren sowie die Prioritäten für 2004 und 2005 zu setzen. Nach der ersten Phase der „Problemdiagnose“ von 1996 bis 1999 sowie einer verstärkten Konzentration auf die Beratung der Regierung zwischen 2000 und 2003 schließe sich eine dritte Phase in der Missionsgeschichte ab 2004 an: Gesetze und Regierungsprogramme seien inzwischen verabschiedet, kritisch sei vor allem noch die Implementierung. Und so werde sich die Mission zukünftig zwischen einer aktiveren, unterstützenden Rolle für die Regierung und einem gezielten *Monitoring* für die EU bewegen. Semneby hat bereits aus Lettland Erfahrung mit der Schließung einer Mission. Im Dezember 2001 hatte er dem Ständigen Rat die Empfehlung gegeben, das Mandat der Mission als erfüllt anzusehen. Viele Kroaten sahen daher in seiner Amtsübernahme 2002 in Kroatien bereits das Signal zum Abzug. Noch ist die OSZE in Kroatien präsent, und nicht wenige Stimmen verweisen darauf, dass Kroatien gerade jetzt die Ärmel hochkrempeln muss, um die strengen Vorgaben der EU zu erfüllen. Mit der Ausarbeitung und Umsetzung einer *Post-Avis*-Strategie wird der Missionschef beweisen müssen, wie gut und planvoll er den Abzug der Mission in Kroatien vorbereiten kann. Zweifelsohne hat die Mission bereits durch ihre Kooperation mit der EU Maßstäbe für die gesamte Region Südosteuropa gesetzt.

38 Vgl. Chairman of the Permanent Council, 488th Meeting of the Permanent Council, Report by the Head of the OSCE Mission to Croatia, Speaking Points, 18. Dezember 2003.

39 „[...] Konzentration auf die Kernbereiche, in denen weitere Unterstützung von außen notwendig ist, ist sinnvoll.“ Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. (Anm. 3).