

*Joachim Eicher*

## Die OSZE-Mission in Kroatien

Aufgrund der Berichte der OSZE-Erkundungsmission in Kroatien, die vom 6. bis 10. Oktober 1995 stattfand, und des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden<sup>1</sup> über seinen Besuch in Kroatien vom 20. bis 23. Februar 1996 beschloß der Ständige Rat der OSZE am 18. April 1996, eine Langzeitmission in Kroatien zu etablieren. Diese Mission wurde unter Bekräftigung der OSZE<sup>2</sup>-Prinzipien und Verpflichtungen und zur vollen Unterstützung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität der Republik Kroatien<sup>3</sup> auf Einladung der Regierung Kroatiens eingerichtet.

### *Vorläufer der Mission*

Neben den oben schon genannten Erkundungs- und Berichterstermissionen, die einen der Pfeiler des Krisenmanagements der OSZE darstellen, gab es bereits seit September 1991 im Zuge des Jugoslawienkrieges und des damit verbundenen Waffenembargos sogenannte Sanctions Assistance Missions in allen Nachbarstaaten von Serbien und Montenegro. In Kroatien fand eine solche Sanktionsüberwachung unter dänischer Leitung seit Ende Januar 1993 statt.<sup>4</sup>

Mit den heutigen Problemen Kroatiens und somit auch mit dem noch zu erläuternden Mandat befaßte sich auch der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoel, bei seinen Besuchen in Kroatien.<sup>5</sup> Sein erster Aufenthalt fand vom 14. bis 17. Dezember 1995 statt

---

<sup>1</sup> Vgl. Piotr Switalski, Die Strukturen und Institutionen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 385-397. Über die allgemeinen Aufgaben siehe: Rachel Brett, Human Rights and the OSCE, in: Human Rights Quarterly 3/1996, S. 668-693.

<sup>2</sup> Um Verwirrungen zu vermeiden, wird im vorliegenden Text die Abkürzung OSZE auch dort verwendet, wo Ereignisse untersucht werden, die vor der Umbenennung der KSZE stattfanden. Zum Strukturwandel der OSZE siehe: Kurt P. Tudyka, Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 27-38, sowie OSCE (Hrsg.), OSCE Handbook, Wien 1996, S. 5-16.

<sup>3</sup> Kroatien ist seit März 1992 Teilnehmerstaat der OSZE.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu: Konrad Klingenburg, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 151-155.

<sup>5</sup> Zu den Aufgaben des HKNM vgl.: Frans Timmermans, Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 405-408, und OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 2), S. 41-48. Über den amtierenden HKNM siehe: Ein Reisender in Minderheitenrechten. Gespräch mit

und lag somit zeitlich zwischen der obengenannten Erkundungsmission und dem Besuch des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten informierte sich über die Situation der nationalen Minderheiten im speziellen Kontext der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen. Dabei besuchte er auch ein Flüchtlingscamp in der Nähe der bosnischen Grenze sowie die Stadt Knin. Bei seinem zweiten Besuch Anfang Februar 1996 machte er sich mit der besonderen Situation in den kroatischen Gebieten Ostslawonien, der Baranja und West-Syrmien vertraut. Im Juni 1996 bereiste van der Stoel neben Zagreb auch Vukovar und Osijek. Knin liegt in der seit dem 4. August 1995 durch die "Operation Gewitter" (oluja)<sup>6</sup> zurückeroberten Krajina und fungierte als "Hauptstadt" der sogenannten "Republika Srpska Krajina". Vukovar liegt im UNTAES-Gebiet (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia/Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien), dessen Reintegration unter kroatische Staatshoheit am 15. Juli 1997 beginnt. Das nur etwa 40 Kilometer entfernte Osijek stand während des Krieges zwar unter starkem Beschuß, fiel aber nie in die Hand der Serben.

Bei seinem vorerst letzten Besuch Mitte März diesen Jahres, der den HKNM erneut nach Knin führte, sprach er seinen deutlichen Unmut über die mangelhafte Implementierung konkreter Minderheitenrechte vor Ort aus.<sup>7</sup>

#### *Die Mandate der OSZE-Missionen - Streicheleinheiten oder diplomatische Notwendigkeiten?*

Ein Problem der Mandate diverser Missionen, wie z.B. auch desjenigen der Kroatien-Mission der OSZE, besteht darin, daß sie oft sehr weit gefaßt oder - anders ausgedrückt - wenig konkret sind. Dies läßt auf der einen Seite den beteiligten Parteien den notwendigen Spielraum, um auf sich ändernde Situationen in einer angemessenen Art und Weise eingehen zu können. Auf der anderen Seite kann bzw. darf man sich natürlich auch nicht allzuviel von solchen Missionen versprechen. Es wäre geradezu naiv, allein von der Einrichtung einer OSZE-Mission einen schnellen und sichtbaren Erfolg zu

---

dem OSZE-Hochkommissar Max van der Stoel, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9. Mai 1997, S. 7.

<sup>6</sup> Siehe dazu: Anton Zabkar, Die strategische Operation "Gewitter" - Vorbereitungen, Durchführung und mögliche Implikationen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 6/1995, S. 665-676.

<sup>7</sup> Zu seinen drei ersten Besuchen in Kroatien vgl.: OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1996 über OSZE-Aktivitäten, abgedruckt in diesem Band, S. 504f.

erwarten. Die vage Formulierung der Mandate (man könnte sie auch "Wohlfühlmandate" nennen) trägt zunächst einmal dazu bei, daß bei den "Gastländern" kein Unbehagen gegenüber den Missionen entsteht; sie ist somit eine unabdingbare Voraussetzung dafür, daß eine Mission überhaupt zustande kommt. Man darf nicht vergessen, daß es sich um souveräne Staaten handelt und die OSZE erst auf deren Einladung hin tätig werden kann. Die daraus resultierende "praktische Bedeutungslosigkeit"<sup>8</sup> ist wohl das Manko aller internationalen Organisationen, die mit Menschenrechten im weitesten Sinne befaßt sind. Solange es für die Durchsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten keine allgemeingültigen Kriterien gibt und diese nur an vage Soft-law-Bestimmungen anknüpfen, wird sich daran auch so bald nichts ändern.

#### *Das Mandat der Kroatien-Mission*

Gemäß dem Beschluß Nr. 112 des Ständigen Rates der OSZE lautet das Mandat wie folgt:

"Die Mission wird den kroatischen Behörden auf allen Ebenen sowie interessierten Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung leisten und ihnen ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. In diesem Zusammenhang wird die Mission im Interesse der Förderung der Aussöhnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der höchsten international anerkannten Standards die volle Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit Rat und Tat unterstützen und die ordnungsgemäße Funktion und die Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen."<sup>9</sup>

Über die Zusammenarbeit mit Organisationen der internationalen Staatengemeinschaft sagt das Mandat folgendes:

"Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird die Mission mit dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte zusammenarbeiten und deren Fachwissen nutzen. Sie wird darüber hinaus mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten, ins-

---

<sup>8</sup> Klingenburg, a.a.O. (Anm. 4), S. 155.

<sup>9</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 65, Punkt 1 der Tagesordnung, PC.DEC/112, 18. April 1996, S. 1.

besondere mit dem Europarat, der Beobachtermission der Europäischen Gemeinschaft, dem Sonderbeauftragten für regionale Fragen, dem UNHCR, dem IKRK sowie mit einschlägigen NGOs.

Die Mission wird der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien ihre enge Mitarbeit anbieten, insbesondere in den Bereichen Vertrauensbildung und Aussöhnung, sowie bei der Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen auf Gemeinde- und Bezirks/Landkreisebene."<sup>10</sup>

Auf der Basis dieses Mandats wurde am 29. August 1996 zwischen der kroatischen Regierung durch Außenminister Mate Granic und der OSZE durch den Leiter der Mission, Albertus J. A. M. Nooij, ein Memorandum of Understanding unterzeichnet.

### *Die Mission in Kroatien*

Die Mission nahm am 5. Juli 1996 in Zagreb ihre Arbeit auf, zu einer Zeit, als die Weltöffentlichkeit gespannt auf die Durchführung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina blickte.<sup>11</sup> Unter Leitung des niederländischen Botschafters Nooij residierte das "Hauptquartier" der OSZE die ersten drei Monate am Rande Zagrebs, in dem als Sitz internationaler Organisationen bekannten "Hotel I". Auch die Beobachtungsmission der Europäischen Union, ECMM (European Community Monitor Mission), hatte dort ihren Hauptsitz. Seit dem 15. September 1996 befindet sich das Zagreber Büro in exklusiver Lage inmitten des Zentrums am Ban Jelacic Platz. Gemäß dem Mandat wurden im August 1996 noch zwei weitere Regionalbüros in Knin und in Vukovar eingerichtet.<sup>12</sup>

Im Hauptquartier arbeiten sechs Missionsmitglieder (acht waren ursprünglich vorgesehen) und in den beiden Regionalbüros jeweils drei. Seit März 1997 wird die Mission von Botschafter Henrik Amnéus geleitet, der unmittelbar davor als Menschenrechtsberater für die UNTAES tätig war. Botschafter Amnéus ist auch weiterhin Vorsitzender des Gemeinsamen Implementierungs-Komitees für Menschenrechte (Joint Implementation Committee on Human Rights).

---

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Zur Mission in Bosnien und Herzegowina siehe: Robert H. Frowick, Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 5), S. 163-176. Zur Rolle der OSZE bezüglich der Wahlvorbereitung und Beobachtung vgl.: Joachim Eicher, Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina und ihre Durchführung, in: Südosteuropa 3-4/1997, S. 146-157.

<sup>12</sup> Vgl. Eicher, ebenda.

## *Aufgaben und die Umsetzung des Mandats*

### *Rechtsstaatlichkeit und Implementierung von Rechtsvorschriften*

Ebenso wie der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten ist auch die OSZE-Mission in Kroatien nicht Anwalt von Minderheiten bzw. einer Minderheit, sondern soll als unabhängiger und objektiver Vermittler<sup>13</sup> auf der Grundlage der kroatischen Gesetze agieren. Deren Implementierung ist allerdings nicht immer einfach. Insbesondere auf der kommunalen Ebene gibt es, bedingt durch Rechtsunsicherheit und durch gegenläufige Interessen, Probleme bei der Umsetzung des kroatischen Rechts. Dies läßt sich oftmals dadurch erklären, daß in den Gebieten, die in den kroatischen Staat reintegriert wurden, d.h., in der Krajina und in Westslawonien, die lokalen Behörden, wie etwa Bürgermeister, bis zu den Kommunalwahlen vom 13. April 1997 nicht von der Bevölkerung gewählt, sondern von der Regierung kommissarisch eingesetzt wurden. Diese Kommissare waren jedoch oftmals selbst Flüchtlinge aus anderen Gebieten Kroatiens, aber auch aus Bosnien-Herzegowina. Ihre persönliche Bereitschaft zur Versöhnung oder zumindest zur Gleichbehandlung des ehemaligen Feindes blieb oftmals hinter den Anforderungen ihres Amtes zurück. Insbesondere in der Krajina, wo rückkehrwillige Serben oftmals nicht gerade mit offenen Armen empfangen wurden, war die OSZE aus der Sicht mancher lokaler Behörden ein "Tschetnik-Verein", der nur am Wohl der Serben interessiert sei, das Leiden der Kroaten jedoch nicht berücksichtigte.

Ein Großteil der Probleme vor Ort ist bedingt durch das sehr rasch verabschiedete Gesetz der vorübergehenden Übernahme und Verwaltung von spezifiziertem Besitz,<sup>14</sup> das es ermöglicht, den von den Serben "aufgegebenen" (Grund-)Besitz vorübergehend an (kroatische) Flüchtlinge zu vergeben. Dabei treten folgende Probleme auf: Zum einen ist nirgendwo definiert, was bzw. wie lange "vorübergehend" ist, und zum anderen kann aufgrund dieses Gesetzes ein einmal einquartierter Flüchtling nicht mehr gegen seinen Willen umquartiert werden. Kehrt ein geflohener Serbe zurück, und wurde sein Haus vorübergehend einem anderen Flüchtling - in der Regel einem Kroaten - zur Verfügung gestellt, so muß letzterem eine alternative Unterkunft angeboten werden. Wird diese von dem neuen Bewohner nicht akzeptiert, hat der ursprüngliche Besitzer schlichtweg Pech gehabt.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Vgl. Timmermans, a.a.O. (Anm. 5), S. 405.

<sup>14</sup> Zakon o Privremenom Preuzimanju i Upravljanju Odjedjenom Imovinom, veröffentlicht in: Narodne Novine, Nr. 73, vom 27. September 1995.

<sup>15</sup> Eine sehr ausführliche Analyse dieses Gesetzes liefert der Bericht des ehemaligen Missionsmitglieds des Regionalbüros Knin, Ida Elisabeth Koch, Protection of the Property Rights in the Republic of Croatia. The Law on Temporary Taking-over and Administration of Specified Property, Knin, Mai 1997 (bisher unveröffentlicht).

Seit Verabschiedung dieses Gesetzes hat das OSZE-Regionalbüro Knin mehr als 160 Fälle dokumentiert, in denen es dem Eigentümer oder vormaligen Besitzer nicht möglich war, in sein Haus zurückzukehren. Daraus mag sich aus der einen oder anderen kroatischen Sichtweise eine ethnische Präferenz der OSZE ergeben haben, was aber an den Tatsachen vorbeigeht. Auch der HKNM hat in seinem Brief an den kroatischen Außenminister Granic im Anschluß an seinen diesjährigen Besuch in Knin diesbezüglich sein Mißfallen geäußert. Bedeutend war jedoch auch, daß der Ombudsmann der Republik Kroatien, Ante Klaric, in seinem Speziellen Bericht über die Situation der Menschenrechte in der Region von Knin und Donji Lapac vom 7. April 1997 die Einschätzung der OSZE und anderer internationaler Organisationen teilte. Dies geht auf die Initiative des Leiters des Regionalbüros Knin, Oskar Lehner, zurück, der den Ombudsmann am 13. Februar einlud. Bei dem Ortstermin in Knin trafen sowohl der Ombudsmann als auch der HKNM nicht nur mit NGOs, sondern auch mit dem Polizeichef, Zvonimir Gambiroza, und dem kommissarischen Bürgermeister von Knin, Zvonimir Puljic, zusammen. Auf diese Weise konnten sich beide ein ausgewogenes Bild von der Situation und auch von der Lage der Menschenrechte vor Ort machen. Der obengenannte Bericht des Ombudsmanns war keineswegs schmeichelhaft für die lokalen Autoritäten und wurde prompt in der regierungsnahen Presse kritisiert. Dennoch wurden in der Folge sowohl das kroatische Innenministerium als auch das für die Wohnraumproblematik zuständige Ministerium für Entwicklung und Wiederaufbau seitens der Regierung in Zagreb angewiesen, die vom Ombudsmann angesprochenen Probleme zu lösen. Dies könnte also durchaus als ein positiver Einfluß der Präsenz der internationalen Gemeinschaft - vor allem auch der OSZE - gewertet werden.

#### *Entwicklung demokratischer Institutionen*

Am 13. April fanden in Kroatien Regional- und Kommunalwahlen statt. Deren Beobachtung wurde auf Einladung der kroatischen Regierung durch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) organisiert. Dabei bereiteten 22 Langzeitwahlbeobachter das Feld für 192 Kurzzeitwahlbeobachter aus insgesamt 25 Nationen vor. Auch die Mitglieder der OSZE-Mission in Kroatien waren als Wahlbeobachter aktiv. Aufgrund der Beobachtungen der Teams des Büros in Knin mußten auf einer Inselgruppe bei Zadar die Wahlen wiederholt werden, weil es dort zu Unregelmäßigkeiten gekommen war.

Für die Beobachtung der am 15. Juni 1997 stattfindenden Präsidentschaftswahlen ist die Mission ebenfalls vorbereitet.

### *Die Einhaltung der höchsten internationalen Standards*

Dieser Punkt des Mandats ist besonders problematisch, gerade weil er so wenig konkret ist. Aber selbst wenn er konkreter wäre, könnte es sich doch nur um Soft-law-Bestimmungen handeln, deren Implementierung zum augenblicklichen Zeitpunkt nahezu unmöglich erscheint.<sup>16</sup>

Dieses Problem kennt auch der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten:

"Schwierigkeiten, mit denen er zu kämpfen habe, rührten von der freien Interpretierbarkeit zahlreicher internationaler Dokumente her, vor allem aber stehe er vor der ständigen Frage, wie schriftlich festgehaltene Normen im Einzelfall konkretisiert und angewandt werden sollten."<sup>17</sup>

### *Die Rückkehr der Flüchtlinge*

Das Problem der Rückführung von Flüchtlingen ist nicht nur in Bosnien-Herzegowina nahezu unlösbar. Auch die Zukunft Kroatiens ist an die Flüchtlingsfrage geknüpft. An dieser Stelle kann nur ein kurzer Überblick über diese Problematik gegeben werden.

Um den nach Ostslawonien zurückkehrenden Kroaten eine friedliche Rückkehr zu ermöglichen, muß den nach Ostslawonien geflohenen Serben alternativer Wohnraum entweder vor Ort oder in der Region, aus der sie geflohen sind, angeboten werden. Begrüßenswert wäre eine Situation, in der möglichst viele Menschen dorthin zurückkehren könnten, woher sie ursprünglich stammen. Dies ist schon allein aus persönlichen und psychologischen Gründen nicht einfach durchzuführen. Aber noch viel entscheidender ist die Tatsache, daß Wohnraum in den Krisenregionen Kroatiens ein knappes Gut ist. Der Grund ist zum einen, daß ein Großteil der Häuser zerstört wurde. Zum anderen verschärft die nicht unbeträchtliche Zahl bosnischer Kroaten, die in den meisten Fällen auch die kroatische Staatsbürgerschaft besitzen und nach Kroatien geflohen sind bzw. im Zuge der großangelegten Rückführung bosnischer Flüchtlinge aus der Bundesrepublik Deutschland noch fliehen werden, die Wohnraumsituation in Kroatien zusätzlich.

---

<sup>16</sup> Zur Verbindlichkeit von OSZE-Dokumenten vgl.: Ulrich Fastenrath, *Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente* in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 5), S. 447-464.

<sup>17</sup> Ein Reisender in Minderheitenrechten, a.a.O. (Anm. 5), S. 7.

*Die Zukunft ist die Nagelprobe*

Die bedeutendste und schwierigste Aufgabe der OSZE-Mission in Kroatien ist wohl die geplante Übernahme des UNTAES-Mandates. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, ob sich die UN am 15. Juli 1997 gänzlich aus der Region zurückziehen oder ob ihr Mandat nochmals und gegebenenfalls modifiziert um ein weiteres halbes Jahr, also bis zum 15. Januar 1998, verlängert wird. Letzteres erscheint momentan als der wahrscheinlichste Fall.

Unabhängig vom Zeitpunkt der Übernahme bedeutet dies eine Umstrukturierung und Ausdehnung der OSZE-Mission in Kroatien. Ein Großteil der neuen Missionsmitglieder dürfte in Ostslawonien stationiert werden, da dieses Gebiet wieder in den kroatischen Staat, seine Verwaltung und seine Wirtschaft integriert werden soll. Dies ist schon unter friedlichen Bedingungen keine leichte Aufgabe, wie das Beispiel der Wiedervereinigung Deutschlands zeigt. Und in Kroatien sind die Wunden des Krieges noch nicht vernarbt, so daß die Förderung der Aussöhnung absolute Priorität genießen muß. Daneben erscheinen alle rein technisch-administrativen und logistischen Probleme geradezu marginal.

Wünschen wir den leidgeplagten Bürgern Kroatiens, daß dieses Vorhaben gelingt. Die OSZE wird dabei ihr möglichstes versuchen. Wenn die beteiligten Parteien an dem Gelingen mitarbeiten, könnte diese schwierige Aufgabe bewältigt werden. Und darauf könnten alle stolz sein: die internationale Gemeinschaft und die Bürger Kroatiens.