

Die OSZE-Mission in Kroatien - Die Sicht aus Zagreb

Im vorliegenden Beitrag untersuchen wir die Beziehung zwischen Kroatien und der dortigen OSZE-Mission aus kroatischer Sicht. Das Verhältnis zwischen Zagreb und der Mission kann in drei Phasen unterteilt werden, die dem Verständnis beider Seiten von der Rolle der Mission Rechnung tragen. Die erste Phase von 1996 bis Ende 1999 war von einem frostigen politischen Klima gekennzeichnet. Der Regierungswechsel im Januar 2000 verbesserte die Atmosphäre schlagartig. Es kam jedoch zu keiner wesentlichen Annäherung, da beide Seiten weiterhin ein unterschiedliches Verständnis ihrer wechselseitigen Beziehung hatten. Die Schönwetterlage dauerte daher nicht allzu lange an, und das Verhältnis verschlechterte sich wieder. Erst ab 2002 gelang es der Regierung und der Mission, ihre jeweiligen Erwartungen an die Rolle der Mission einander anzugleichen. So konnte in ihren Beziehungen ein neues Kapitel aufgeschlagen werden. In diesem Beitrag beschreiben wir diese drei Phasen aus der Sicht Kroatiens im Detail. Zudem stellen wir die Frage, ob die Mission eine aktivere Öffentlichkeitsarbeit hätte betreiben müssen, um sowohl die Bevölkerung als auch politische Amtsträger auf nationaler und lokaler Ebene anzusprechen und als Unterstützung für ihre Aktivitäten zu gewinnen, und ob dies es der OSZE-Mission erleichtert hätte, effektiver zur gesellschaftspolitischen Normalisierung Kroatiens beizutragen.

Das Mandat und die Erfolgsbilanz der Mission

Nach dem bewaffneten Konflikt zwischen Kroaten und Serben in den Jahren 1991 bis 1995 sandte die OSZE im Oktober 1995 eine Erkundungsmision in das Land. Anschließend wurde im Juli 1996 eine kleine Feldmission mit 14 internationalen Mitarbeitern eröffnet. Sie hatte den Auftrag, zur Versöhnung zwischen den Volksgruppen beizutragen, Kroatien beim Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte behilflich zu sein und beratend an der Entwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse mitzuwirken. Zunächst bestand die Mission aus der Zentrale in Zagreb und zwei Regionalbüros in Knin und Vukovar, die ein Jahr später in Koordinationszentren umgewandelt wurden.

Im Sommer 1997 wurde das Mandat in den Bereichen Minderheitenschutz und Flüchtlingsrückkehr erweitert. Es wurde vereinbart, die Mission bis zu einer Maximalstärke von 250 internationalen Mitarbeitern auszubauen.¹ Eine weitere Mandatsänderung wurde im Sommer 1998 vom Ständigen Rat der

¹ Auf Ersuchen des damaligen polnischen Amtierenden Vorsitzenden wurde diese Obergrenze nochmals auf 280 erhöht.

OSZE beschlossen, der zufolge eine Polizeiüberwachungsgruppe mit einer Höchststärke von 120 Beamten aufgestellt wurde, die die *UN Civilian Police Support Group* (UNCPSG) der Vereinten Nationen, deren Mandat im Herbst 1998 ablief, ablösen sollte.

Abgesehen von der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), die im Frühjahr 1999 wieder abgezogen werden musste, war die Feldmission in Kroatien zu dieser Zeit die zweitgrößte OSZE-Mission überhaupt.² Neben der Zentrale bestand sie aus drei Koordinationszentren und 20 Feldbüros. Seit dem Jahr 2000 wurde die Zahl der Büros und der Missionsmitarbeiter kontinuierlich verringert. Mitte des Jahres 2002 beschäftigte die Mission noch ungefähr 80 internationale Mitarbeiter.

Was den Erfolg der Mission anbelangt, so scheint sie die Schwierigkeiten bei der Ausübung ihres Mandats unterschätzt zu haben: Gemäß dem letzten Statusreport der Mission sind wichtige Fragen bezüglich der Justizverwaltung, der Rechtssicherheit, der Rückführung von Eigentum, des Wiederaufbaus und der Herstellung von Bedingungen, die die Rückkehr serbischer Flüchtlinge fördern, noch nicht zur vollen Zufriedenheit gelöst. Es müssen Entscheidungen getroffen und Implementierungsdefizite, insbesondere im Bereich der Flüchtlingsrückkehr und der Rückerstattung von Eigentum, angegangen werden.³

Die OSZE und die „Normalisierung“ der Teilnehmerstaaten

Zur Untersuchung der Frage, warum die Mission bei der Ausübung ihres Mandats nur beschränkt erfolgreich war, beziehen wir uns in unserer Analyse auf die so genannte Kopenhagener Schule für Sicherheitsstudien.⁴ Eines ihrer zentralen Argumente ist, dass es keine objektivierbaren Kriterien gibt, mit deren Hilfe Sicherheitsbedrohungen konstatiert werden können. Vielmehr werden Bedrohungsszenarien diskursiv auf der Grundlage von bestimmten Konfigurationen von Annahmen, Kategorien und Behauptungen konstruiert. Wenn das Verständnisraster, mit dessen Hilfe die Konfliktparteien die Wirklichkeit interpretieren, durch den Verweis auf eine Sicherheitsbedrohung - d.h. durch *Sekuritisierung* - geprägt ist, dann wird das Verhältnis zwischen den Parteien aus der Routine des Alltagslebens herausgerissen und mit existentieller Angst gefüllt: Angst vor dem bedrohlichen Anderen. Dies hat praktische politische Konsequenzen. Die Unterbrechung von Normalität erzeugt einen Ausnahmezustand, und die Politik beschäftigt sich von diesem Zeitpunkt an nicht mehr vorrangig mit normalen Verhandlungsprozessen, sondern mit Notfallmaßnahmen.

2 Die größte Mission war die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.

3 Vgl. Status Report Nr. 10, SEC.FR/287/02, 22. Mai 2002.

4 Vgl. Barry Buzan/Ole Waever/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, London 1998.

Aus der Perspektive der Kopenhagener Schule für Sicherheitsstudien kann die OSZE als eine internationale Organisation begriffen werden, die versucht, den Prozess der Transformation politischer Angelegenheiten in Sicherheitsfragen zu verhindern oder rückgängig zu machen. Sie trägt zur politischen *Normalisierung* in den Teilnehmerstaaten bei, was im OSZE-Raum unter anderem Demokratisierung, (Wieder-)Herstellung von Rechtssicherheit und Aufbau einer Zivilgesellschaft bedeutet. Die Organisation benutzt verschiedene Techniken in ihrem Bemühen, Staaten zu „normalisieren“. So fördert sie zum Beispiel Dialog- und Partizipationsstrukturen oder Subsidiarität, die darauf abzielen, den Konfliktparteien, insbesondere ethnischen Minderheiten, ein Mitspracherecht in der Regierung zu verschaffen.

Sekuritisierung ist nur dann erfolgreich, wenn das angesprochene Publikum das vorgestellte Bedrohungsszenarium akzeptiert. Dieses Argument verdeutlicht die Bedeutung der institutionellen Verankerung sekuritisierender Akteure. Akteure, die in der Öffentlichkeit glaubhaft über Sicherheit sprechen wollen, müssen von einer relevanten Institution mit der notwendigen Autorität ausgestattet werden. Nur dann können sie erwarten, ein Sachproblem erfolgreich aus dem Bereich normaler Verhandlungsprozesse in den Bereich von Notstandsmaßnahmen zu verschieben.⁵ Eine solche Zuerkennung von Autorität wiederum hängt unter anderem davon ab, ob Entscheidungsträger und Bürger der betreffenden Institution Expertenwissen zugestehen und Vertrauen entgegenbringen. Diese Argumentationskette gilt auch, wenn es um den erfolgreichen Prozess gesellschaftspolitischer Normalisierung geht. Aus der Sicht der Kopenhagener Schule für Sicherheitsstudien ist der Erfolg der OSZE-Feldmissionen davon abhängig, inwiefern sie ausreichendes symbolisches Kapital haben, also den Ruf, über Expertise zu verfügen, und - vielleicht noch wichtiger - ein Vertrauensverhältnis zu politischen Akteuren und zur Bevölkerung aufbauen können. Nur wenn es den Missionen gelingt, in ihren Gastländern über die formale Legitimität ihres Mandates hinaus symbolisches Kapital zu erwerben und zu bewahren, können sie erwarten, dass ihre auf Normalisierung abzielenden Interventionen, insbesondere ihre Rolle als normativer Vermittler, von einem ausreichend großen Publikum akzeptiert werden. Kurzum, der Erfolg einer jeden Mission hängt - so lautet unsere These - von ihrer Fähigkeit ab, durch Öffentlichkeitsarbeit, vor allem durch eine effektive Kommunikationspolitik, politische und öffentliche Unterstützung für ihre Aktivitäten zu gewinnen.

Auf den nächsten Seiten untersuchen wir, ob sich die Mission in Kroatien bis Anfang 2002 zu sehr auf ihre formale Legitimität, die auf dem von den OSZE-Teilnehmerstaaten beschlossenen Mandat beruht, verließ, ob sie es versäumt hat, sich den Respekt und die Autorität von nationalen und lokalen Regierungen und Bürgern zu verschaffen.

5 Vgl. Michael C. Williams, *The Institutions of Security. Elements of a Theory of Security Organizations*, in: *Cooperation and Conflict* 3/1997, S. 287-307.

Der „Heimatländische Krieg“ (*Domovinski rat*) kostete viele Menschenleben und verursachte großen materiellen Schaden. Zudem hinterließ er Spuren in der Psyche der Bevölkerung, vor allem wegen der Brutalität, mit der Kroaten und Serben sich bekämpften: Massaker an der Zivilbevölkerung, unmenschliche Behandlung der Gefangenen und ethnische Säuberungen waren weit verbreitet. Nach Ansicht vieler Kroaten wurde die Bevölkerung von der internationalen Gemeinschaft in ihrem nationalen Überlebenskampf gegen die jugoslawische Armee und die lokalen serbischen Einheiten im Stich gelassen. Diese Erfahrung wurde mit bereits bestehenden Erinnerungsmustern kroatischen Leidens verwoben: „Ein Jahrhunderte langer Kampf um das eigene Land, Jahrhunderte lange Okkupation und Fremdherrschaft, die Diaspora von Millionen Menschen auf der ganzen Welt.“⁶

Indem sie die ethnische Karte spielte, beutete die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) diese Ressentiments geschickt zu Gunsten ihres eigenen politischen Vorteils aus. Dadurch wurde eine xenophobische und autoritäre Stimmungslage im öffentlichen Leben, insbesondere in den Medien, erzeugt.⁷ Die Partei benutzte nationalistische Kriegsrhetorik und das Flüchtlingsproblem, um Bilder des Krieges und der Zerstörung und die damit verbundene Kategorisierung der Serben als Feinde der Kroaten wach zu halten. Die HDZ festigte ihren Einfluss auf das wirtschaftliche, politische und kulturelle Leben des Landes.

In dieser Situation wurde die Mission zur Normalisierung der Lage eingerichtet. Der Regierung fiel die Entscheidung, die OSZE ins Land zu lassen, leicht. Da in der OSZE Beschlüsse in der Regel im Konsens gefasst werden, hat Kroatien - wie alle anderen Teilnehmerstaaten auch - quasi ein „Vetorecht“ in der Organisation, und man hoffte, die Mission werde nicht lange bestehen bleiben. Wichtiger noch: Die Regierung war der Meinung, die OSZE-Präsenz sei notwendig, damit Kroatien „als gleichberechtigter internationaler Partner anerkannt“⁸ werde. Doch bald verschlechterte sich das Klima zwischen den beiden Seiten. Die Regierung glaubte, dass die Mission eine „antagonistische, eine übereifrige Haltung“⁹ an den Tag lege. Sie begann ihr vorzuwerfen, voreingenommen, unprofessionell und vertrauensunwürdig zu sein und keine Expertise zu besitzen. Trotz der Intervention einiger Mitarbeiter aus den Feldbüros, die vorschlugen, man solle sich aktiver darum bemühen, lokale Amtsträger und Bürger für sich zu gewinnen, versäumte es die Missi-

6 Ilija Zirdum, OESS bih htijela da Hrvati zaborave [Die OSZE möchte, dass die Kroaten vergessen], in: Velebit vom 26. Juni 1998 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

7 Vgl. Marcus Tanner, *Croatia. A Nation Forged in War*, New Haven/Conn. 1997, S. 302.

8 Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen, Zagreb, 13. April 2002.

9 Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, Wien, 7. Juni 2002.

onszentrale, eine effektive Öffentlichkeitsstrategie zu entwerfen.¹⁰ Im Ergebnis wurde die Fähigkeit der Mission beeinträchtigt, einen Großteil ihrer Aufgaben zu erfüllen und zur Normalisierung Kroatiens beizutragen, nämlich durch den Abbau ethnischer Spannungen zwischen Kroaten und Serben, den Schutz der Menschenrechte und die Garantie von Rechtssicherheit.

Die Regierung und Teile der Medien kritisierten vor allem, dass die Mission die Serben bevorzugt behandle.¹¹ Nachdem der damalige Ministerpräsident Zlatko Mateša sich in diesem Zusammenhang kritisch geäußert hatte, veröffentlichte die Tageszeitung *Vjesnik* eine Serie von Artikeln, die sich mit der öffentlichen Wahrnehmung der OSZE durch Bürger, Politiker und Medien beschäftigten. Der Tenor der Kritik war, dass sich die Mission ihrer Wirkung in der Öffentlichkeit nicht bewusst sei. Es gehe nicht um eine tatsächliche pro-serbische Einstellung, sondern darum, wie letztendlich die kroatische Öffentlichkeit die Arbeit der Mission beurteile: „Wenn der kroatische Ministerpräsident Mateša behauptet, die Internationale Gemeinschaft oder, um genauer zu sein, die OSZE behandle weder alle Flüchtlinge gleich noch kämpfe sie mit gleichem Eifer um deren Rechte, dann geht es um Eindrücke und nicht um Fakten“.¹² Zudem wurde bemängelt, dass die Mission Kroatien nicht mit dem Respekt, der einem souveränen Staat gebühre, behandle: „Die Öffentlichkeit hat den Eindruck, dass einige internationale Vertreter sich so verhalten, als ob sie sich in ihrem Protektorat befänden.“¹³

Sowohl die Regierung als auch Teile der Medien untergruben auf diese Weise die Autorität der Mission. Sie beschrieben die OSZE herabwürdigend als „eine junge Organisation, die nicht viel Erfahrung in der Kooperation mit Staaten hat“; alles was sie mache, „ist ein Präzedenzfall“.¹⁴ Sie strebe danach, die Rolle der „europäischen Vereinten Nationen“ zu spielen, aber sie sei „ohne Instrumente, Institutionen und Experten, alles (ist) eine Improvisation“.¹⁵ Der Schweizer Missionsleiter Tim Guldemann, der diesen Posten von 1996 bis Mitte 1999 innehatte, wurde sogar von Regierungsbeamten als „böswillig, tendenziös und schlecht informiert“ beschimpft.¹⁶ Obwohl die na-

-
- 10 Quelle: Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, Sisak, 6. Juni 2002.
 - 11 Vgl. Marinko Bobanović, Guldemann: Nismo ovdje zbog nacionalnih manjina, nego zbog Hrvatske [Guldemann: Wir sind nicht wegen der nationalen Minderheiten, sondern Kroatiens wegen hier], in: *Vjesnik* vom 27. März 1998.
 - 12 Goranka Jureško, Uvrijeđeni OESS [Beleidigte OSZE], in: *Vjesnik* vom 28. März 1998.
 - 13 Aleksa Crnjaković, Guldemann nepoželjan i u Hrvatskoj? [Guldemann auch in Kroatien unwillkommen?], in: *Vjesnik* vom 15. Mai 1998. Vgl. auch die Kritik des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, Milan Vuković: Vuković: OESS je pokušao nadzirati hrvatske sudove [Vuković: OSZE versucht kroatische Gerichtshöfe zu kontrollieren], in: *Vjesnik* vom 6. Mai 1998.
 - 14 Anonymer Regierungsbeamter, zitiert in Marinko Bobanović, Zlopotrebjava li OESS „specifične ovlasti“? [Missbraucht die OSZE „bestimmte Befugnisse“?], in: *Vjesnik* vom 24. April 1998.
 - 15 Marinko Bobanović, OESS europski presedan preko hrvatskih leđa? [OSZE - Kroatien durch europäischen Präzedenzfall belastet?], in: *Vjesnik* vom 2. Mai 1998.
 - 16 Igor Alborghetti, OESS optužuje: Ljerka Mintas-Hodak i Jure Radić su jedini ministri koji neće suraditi [OSZE klagt an: Ljerka Mintas-Hodak und Jure Radić sind die einzigen Minister, die nicht an einer Kooperation interessiert sind], in: *Globus* vom 26. Mai 1999.

tionalistische Haltung der Regierung und ihre erfolgreiche Zentralisierung der Macht es der Mission in jedem Fall schwer gemacht hätten, zentrale und lokale Amtsträger und die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen, glauben wir, dass eine aktivere, auf Kooperation abzielende Öffentlichkeitsarbeit mehr dazu beigetragen hätte, den Teufelskreis der gegenseitigen Beschuldigungen zu durchbrechen. Doch der Missionsleiter ignorierte die von den Feldbüros kommenden Vorschläge, eine offensive Öffentlichkeitsstrategie zu verfolgen. Zwar hielt die OSZE von 1998 bis Ende 1999 in zweiwöchigen Abständen Pressekonferenzen ab, doch diese allein erwiesen sich als unzureichend, um einen Ruf der Expertise und Vertrauenswürdigkeit aufzubauen. Kurzum, von 1996 bis 1999 versäumte es die Mission, erfolgreiche Schritte gegen die ihre Autorität untergrabenden Angriffe der Regierung und von Teilen der Medien einzuleiten. Folglich genoss sie nicht genügend öffentliche Unterstützung, um effektiv zur Normalisierung des Landes beitragen zu können.

2000-2001: Aus der Kälte kommend

Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Anfang 2000 brachten einen politischen Wechsel. Die nationalistische HDZ wurde abgewählt und eine neue, aus sechs Parteien bestehende Koalitionsregierung übernahm die Regierungsgeschäfte.¹⁷ Die OSZE begrüßte diesen Regierungswechsel euphorisch als einen „schon für sich allein genommen bemerkenswerten Fortschritt bei der Festigung der Demokratie in Kroatien“.¹⁸ Die neuen Machthaber initiierten Reformen im Bereich der Demokratisierung, der Privatisierung, der Unabhängigkeit der Medien und der Minderheitenangelegenheiten. Z.B. begann Kroatien mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien zusammenzuarbeiten. Gesetze bezüglich des schriftlichen und mündlichen Sprachgebrauchs der serbischen Minderheit in der Öffentlichkeit wurden verabschiedet, und der Prozess der Privatisierung der staatseigenen Fernseh- und Rundfunkanstalt HRT wurde in Gang gesetzt. Diese positiven Entwicklungen veranlassten die OSZE dazu, die Zahl der Feldbüros auf 14 und die der internationalen Missionsmitarbeiter bis Ende 2000 auf etwa 175 und bis Herbst 2001 auf rund 120 zu verringern.

Die Regierung glaubte, das Ende des Tudjman-Regimes sei Grund genug für die OSZE, die Mission rasch aus Kroatien abzuziehen. Sie versuchte, Wien davon zu überzeugen, dass das Land eine reife Demokratie sei, die keine in-

17 Nach den Wahlen im Januar 2000 wurde eine Regierungskoalition gebildet, in der die folgenden sechs Parteien vertreten waren: Die Sozialdemokratische Partei (SDP), die liberal-konservative Sozialliberale Partei (HSLs), die politisch Mitte-links stehende Liberale Partei (LS), die konservative Bauernpartei (HSS), die politisch Mitte-rechts stehende Kroatische Volkspartei (HNS) und die Regionalpartei Istrische Demokratische Versammlung (IDS).

18 SEC.FR/156/01, 14. März 2001.

ternationalen Beobachter mehr nötig habe.¹⁹ Der neue Außenminister Tonino Picula erwartete, „alle Probleme bis zum Ende des Jahres (2000, d. Verf.) zu lösen und so jeden Grund für die Verlängerung des Mandates im folgenden Jahr aus dem Weg zu räumen“. ²⁰ Als offensichtlich wurde, dass diese Hoffnung übertrieben optimistisch war, kam es erneut zu Spannungen zwischen der Regierung und der OSZE-Mission. Zagreb kritisierte, die Mission sei mit „einem 360-Grad-Mandat“ ausgestattet, das dazu führe, dass „es immer wieder noch etwas zu tun gebe“. Z.B. verstand die Regierung nicht, warum die Mission Medienangelegenheiten als Teil des Kernmandates betrachtet. „Medien haben nichts mit Sicherheit zu tun. Die Vereinten Nationen, der Europarat und Herr Duve sollten sich mit dieser Sache beschäftigen, nicht die Mission. Das ist bestenfalls eine Nebensache.“²¹

Die neue Regierung stimmte mit anderen Teilnehmerstaaten wie z.B. Russland darin überein, dass die OSZE-Aktivitäten geographisch unausgewogen seien. Missionen seien „aggressive Mechanismen“ um Probleme wie Menschen- und Drogenhandel oder die Proliferation von Kleinwaffen in den Griff zu bekommen. Länder, in denen keine Missionen, aber dennoch Probleme dieser Art existierten, würden aus der Verantwortung genommen, während Staaten, in denen OSZE-Missionen eingerichtet wurden, „ungerechtfertigterweise an den Pranger gestellt werden“.²² Darüber hinaus wird die „OSZE (von Kroatien, d. Verf.) als ein Stigma, eine Brandmarke wahrgenommen, mit der man als zum Balkan gehörig identifizierbar wird“.²³ Mehr noch wird beklagt, dass die „Beobachtung durch die OSZE ein Hindernis für ausländische Investitionen darstellt“.²⁴ Im Oktober 2001 unterzeichnete Kroatien das Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union. Daraufhin hoffte Zagreb, die OSZE würde von nun an primär „als Förderin der EU-Integration agieren“, ²⁵ um so den Beitrittsprozess zu beschleunigen. Doch zu einer solchen erwarteten Umorientierung der Missionspolitik kam es nicht, was zu weiteren Verstimmungen seitens der Regierung beitrug.

Trotz aller Spannungen blieben die Beziehungen zwischen der Regierung und der Mission in den Jahren 2000 und 2001 insgesamt zufriedenstellend. Dies änderte sich erst den Ende 2001, als sich aufgrund der Einschätzung der Mission, wonach wichtige im Mandat definierte Probleme noch immer ungelöst seien, eine Verlängerung des Mandates deutlich abzuzeichnen begann. Wie zu Zeiten des Tudjman-Regimes wurde die OSZE von der Regierung

19 Vgl. Bruno Lopandić, OESS će produžiti svoju misiju u Hrvatskoj [OSZE wird die Mission in Kroatien verlängern], in: Nacional vom 15. November 2001.

20 HRT-News, Minister Picula u Beču, 22. März 2000.

21 Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

22 Ebenda.

23 Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, Sisak, 10. April 2002. Derselbe Kritikpunkt wurde auch von einem unserer kroatischen Interviewpartner vorgebracht, vgl. a.a.O. (Anm. 9).

24 Interview mit einem Mitarbeiter des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen, Sisak, 11. April 2002.

25 Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

und Teilen der Medien dafür kritisiert, „Kroatien als ein Land mit einem hohen Risiko an politischer Unsicherheit und Instabilität zu behandeln“.²⁶ Der Mission wurde wie in früheren Jahren vorgeworfen, ihr mangle es an Professionalität und Expertise: Sie sei „eine leichtfertige Organisation, die leichtfertige Daten verwendet, weil sie sich nicht mit der Sache selbst beschäftigt.“²⁷ Es ist festzustellen, dass der Regierungswechsel im Januar 2000 für die Mission die Möglichkeit eröffnete, ihr negatives öffentliches Image zu korrigieren und ihre Autorität als zur Normalisierung beitragende Institution zu festigen. Durch eine aktivere und dialogorientiertere Kommunikationsstrategie und durch die Einbeziehung politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure der nationalen und regionalen Ebene hätte die Mission Vertrauen und eine Reputation als fachlich kompetente Institution aufbauen können. Doch sie handelte, als ob Autorität ein formales Attribut des Mandates sei und nicht abhängig von gesellschaftspolitischer Anerkennung, um die man sich aktiv bemühen muss. Diese Fehleinschätzung setzte ihrer Effektivität letztendlich enge Grenzen und trug Ende 2001 zu der negativen Reaktion der Öffentlichkeit entscheidend bei.

2002: Ein neues Kapitel wird aufgeschlagen

Seit Anfang 2002 hat sich das Verhältnis der kroatischen Regierung zur OSZE deutlich gewandelt. Es konnte ein neues Kapitel in den beiderseitigen Beziehungen aufgeschlagen werden, da sich beide Seiten in ihren Erwartungen an die Arbeit der Mission ein gutes Stück näher gekommen sind.²⁸ Die Mission stellte bei ihrer Arbeit fortan die Kooperation mit den nationalen Behörden in den Vordergrund. So bot sie der Regierung einen regelmäßigen Dialog über die Umsetzung ihres Mandats an. Unter anderem erklärte sich die Mission bereit, ihre internen Berichte an die kroatische Regierung weiterzuleiten. Außerdem wurde vereinbart, gemeinsam nach effektiven Problemlösungsansätzen zu suchen. Im Gegenzug signalisierte die Regierung ihre Bereitschaft, die OSZE-Mission regelmäßig in Angelegenheiten wie der Novellierung der Mediengesetze oder dem Entwurf eines neuen im Verfassungsrang stehenden Gesetzes über Minderheitenrechte zu konsultieren.²⁹ Die Regierung sieht das Wirken der Mission in Kroatien mittlerweile positiv. Gleichzeitig verliert die OSZE nach Ansicht der Regierenden kontinuierlich an Bedeutung: Erstens ist die EU-Delegation in Zagreb ein wichtigerer An-

26 Vinka Drežga, I dalje pod prismotrom? [Und weiter unter Beobachtung?], in: Vjesnik vom 16. November 2001.

27 Lovre Pejković, Stellv. Minister für Wiederaufbau, zitiert in V. Resković, OSCE is a Frivolous Organisation Which Confuses the Public with Flat-Rate Numbers, in: Jutarnji list, 21. November 2001, <http://www.osce.org/croatia/documents/articles/page3.php3>.

28 Vgl. Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9). Vgl. auch den Beitrag des Missionsleiters Robert Becker, in: Courier. The Newsletter of the OSCE Mission to Croatia 102/2002, S. 2-3.

29 Vgl. SEC.FR/287/02, a.a.O. (Anm. 3).

sprechpartner für die nationalen Behörden als die OSZE, da die Aufnahme in die EU für die kroatischen Entscheidungsträger höchste Priorität hat.³⁰ Dennoch ist sich die Regierung bewusst, dass „der Weg nach Brüssel über Wien führt“.³¹ Auch in diesem Punkt sind sich die kroatischen Entscheidungsträger mit der OSZE-Mission einig. Nach Aussage des neuen Missionsleiters, Peter Semneby, werden das „einzigartige Wissen und die Erfahrungen, die die Mission gesammelt hat, entscheidend dazu beitragen, Kroatien und seine künftigen EU-Partner auf den Beitritt des Landes vorzubereiten“.³² Zweitens sind nach Ansicht der Regierung die wichtigen politischen Tagesordnungspunkte, die im Aufgabenbereich der Mission lagen, „vom Tisch“.³³ So sei das Problem der Rückkehr von Flüchtlingen bereits 1998 politisch gelöst worden. Es gebe nur noch administrative und technische Schwierigkeiten, vor allem auf der lokalen Ebene. Auch die intensive Überwachung des Rechtssystems durch die OSZE habe ihre Berechtigung verloren - Anhaltspunkte für eine voreingenommene Judikative sieht die Regierung nicht mehr. Die Probleme beschränkten sich auf die Umsetzung der Rechtssprechung auf lokaler Ebene.³⁴ Außerdem förderte die Regierung aktiv die Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal der Vereinten Nationen in Den Haag.³⁵ Die Gefahr ethnisch motivierter Gewalt bestehe im heutigen Kroatien nicht mehr.³⁶

Obwohl Zagreb die OSZE nur noch als nachrangigen internationalen Partner ansieht, wünscht die Regierung, dass die Mission eine stärker zukunftsorientierte Strategie, beispielsweise durch den Ausbau des Demokratisierungsprogramms, das seit 1999 existiert und dem Aufbau einer Zivilgesellschaft dient, verfolgt.³⁷ Ein weiterer für die Regierung wichtiger Punkt, in dem sie ein stärkeres Engagement der internationalen Gemeinschaft - also auch der OSZE-Mission - erwartet, ist die Integration kroatischer Flüchtlinge aus Bosnien und aus anderen Teilen des früheren Jugoslawien. Die Regierung be-

30 Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

31 Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9). Ein weiteres strategisches Ziel der kroatischen Außenpolitik ist der NATO-Beitritt.

32 Courier. The Newsletter of the OSCE Mission to Croatia 103/2002, S. 1.

33 Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

34 Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

35 Vgl. Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

36 Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

37 Diese Erwartung ist ein großes Problem für die Mission, die schon mit dem weit verbreiteten Eindruck zu kämpfen hat, dass die OSZE im Unterschied zum Roten Kreuz oder der EU „nichts anzubieten hat“. Interview mit Stevo Tomić, einem serbischen Mitglied des Gemeinderates in Petrinja und einem Mitglied der unabhängigen Liste „Petrinja für Petrinjer“, Petrinja, 6. Juni 2002. Das Hauptelement des Demokratisierungsprogrammes der Mission in Kroatien ist der *Democratization Project Fund*, der u.a. dafür benutzt wird, finanzielle Mittel an nichtstaatliche Organisationen zu verteilen. In den vergangenen beiden Jahren waren sich die Teilnehmerstaaten uneins über die Art der Finanzierung dieses Fonds, geschweige denn einig über dessen Erweiterung.

klagt, sie sei in diesem Zusammenhang in einer Zwickmühle: Einerseits forderten internationale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds strenge haushaltspolitische Auflagen, andererseits verlange die OSZE, Kroatien möge Programme zur Rückgabe enteigneten Besitzes finanzieren.³⁸ Insgesamt erwartet die Regierung von der Mission, dass sie sich mehr der Beratung und weniger der Beobachtung widmen solle. In diesem Sinne würde Zagreb ein Engagement der Mission im wirtschaftlichen Bereich begrüßen, z.B. was Kontakte zu Wirtschaftsorganisationen und Finanzinstituten, die das Land in seinem wirtschaftlichen Aufbau unterstützen können, anbelangt.³⁹ Trotz einiger Initiativen in diese Richtung, wie die Organisation eines Wirtschaftsforums in der stark kriegsbeschädigten Grenzstadt Hrvatska Kostajnica, wird beklagt, dass die wirtschaftliche Rolle der Mission auf das Knüpfen einiger weniger privater Kontakte beschränkt sei. So kommt es vor, dass Missionsmitglieder Bekannten und Freunden aus ihrem Heimatland, die an Investitionen in Kroatien interessiert sind, bei der Kontaktaufnahme mit lokalen Wirtschaftsleuten behilflich sind.⁴⁰

Was die politische Opposition betrifft, so ist diese nicht nur der Regierung, sondern auch der OSZE-Mission gegenüber außerordentlich kritisch eingestellt. Betont wird vor allem, dass auch „die Kroaten jemanden brauchen, der sie finanziell unterstützt. In Kroatien ist vieles zerstört, Häuser und Industrie, und das Land braucht hier dringend tatkräftige Unterstützung, nicht jedoch die OSZE.“⁴¹ Die Regierung gebe den Forderungen der internationalen Gemeinschaft zu sehr nach. Kroatien solle aufhören, „nach der Musik internationaler Organisationen wie der OSZE zu tanzen“.⁴² Einige Kritiker gehen sogar so weit zu behaupten, die Öffentlichkeit nehme die OSZE „als Zeichen des Schutzes von *četniks* wahr. Die Leute denken, die OSZE bringt uns die Mörder zurück.“⁴³

Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass die kroatische Regierung davon ausgeht, Kroatien sei auf dem rechten Weg in Bezug auf seine Entwicklung von einem potentiell instabilen Land zu einem Garanten regionaler Stabilität und zu einer gefestigten Demokratie, die keinerlei Beobachtung mehr nötig hat.⁴⁴ Nachdem die politische Normalisierung so gut wie erreicht ist, haben

38 Vgl. Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

39 Vgl. Interview mit Andrea Feldmann, Beauftragte für Internationale Beziehungen der Liberalen Partei (LS) und Beraterin des Klubs der Liberalen Partei im kroatischen Parlament (Sabor), 5. Juni 2002.

40 Vgl. Interview mit einem Mitarbeiter des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 24).

41 Interview mit Mirko Putrić, dem ehemaliger HDZ-Bürgermeister von Gvozd, Petrinja, 6. Juni 2002.

42 Ebenda.

43 Interview mit Gordana Dumbović, stellvertretende Bürgermeisterin von Petrinja und Mitglied der Kroatischen Partei des Rechts (HSP), Petrinja, 6. Juni 2002.

44 Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8). Allerdings bestreitet die Regierung nicht, dass „sie mit der Implementierung einiger unter das OSZE-Mandat fallender

nun wirtschaftliche Themen bei der Kooperation mit internationalen Organisationen für Kroatien eine herausragende Bedeutung. Die Förderung von Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen nehmen dabei eine zentrale Stellung ein. In dieser Hinsicht hat die EU freilich weit mehr zu bieten als die OSZE. Obwohl die OSZE aus kroatischer Sicht dem Land bei der Bewältigung der vor allem wirtschaftlichen Herausforderungen der Zukunft behilflich sein kann, ist die Regierung davon überzeugt, dass „die Kooperation mit der OSZE der Vergangenheit angehört, während die Zusammenarbeit mit der EU zukunftsweisend ist“.⁴⁵ Obwohl die Mission diese optimistische Selbsteinschätzung Kroatiens nicht vollständig teilt, wirkt sich deren abweichende Meinung keineswegs negativ auf die mittlerweile produktive Zusammenarbeit aus, denn die zu Jahresbeginn eingeführten Änderungen in der Kommunikation und Interaktion beider Seiten, haben es ermöglicht, ein (stabiles?) Vertrauensverhältnis aufzubauen.

Schlussfolgerung: Warum die Mission nicht erfolgreicher war

Die mangelnde Autorität der Mission und ihre unzureichende Präsenz in der öffentlichen Wahrnehmung erklären zu einem großen Teil, warum das Mandat nur mit eingeschränktem Erfolg umgesetzt werden konnte. Es ist der Mission nicht gelungen, auf die örtlichen Behörden und die Bevölkerung zuzugehen und ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Ebenso wenig konnte sich die Mission mit Hilfe ihrer Expertise einen guten Ruf erwerben. Deshalb „wissen die Leute nicht viel über das Mandat (...) weder die Regierung noch die OSZE haben es ausreichend erläutert. Die OSZE ist nicht präsent, beispielsweise im Rundfunk, im Fernsehen oder in den Printmedien (...) Das Problem ist, dass es eine *a priori* negative Wahrnehmung der Mission gibt. Die OSZE ist kein willkommener Gast. Vielleicht ist der Grund dafür, dass es keine ordentliche Kommunikationsstrategie gibt.“⁴⁶ Ein von uns interviewter Lokalpolitiker meinte, „die OSZE hätte Zusammenkünfte und Seminare für gewöhnliche Leute organisieren sollen, anstatt nur die Bürgermeister und Präsidenten der Dorfräte (*vijeće*) in den Rathäusern aufzusuchen.“⁴⁷ Die Erfahrungen der OSZE-Mitarbeiter vor Ort bestätigen diese Kritik: „Die örtlichen Behörden wissen nicht einmal, was die Mission beabsichtigt. Sie wissen nicht, was die Mission von ihnen erwartet.“⁴⁸

Zur Erklärung, warum der Prozess gesellschaftspolitischer Normalisierung in Kroatien nur schleppend vorankommt und das Verhältnis zwischen OSZE

Angelegenheiten in Verzug ist.“ Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

45 Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

46 Interview mit Stevo Tomić, a.a.O. (Anm. 37).

47 Interview mit Mirko Putrić, a.a.O. (Anm. 41).

48 Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, a.a.O. (Anm. 23).

einerseits und Regierung sowie Bevölkerung andererseits größtenteils schlecht ist, haben wir bislang nur das Fehlen einer wirksamen Öffentlichkeitsarbeit hervorgehoben. Ein weiteres Problem hängt mit der politischen Entscheidungsebene zusammen, auf der die von der OSZE initiierten Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Die Mission hat zu lange gewartet, bevor sie ihre Tätigkeiten von der nationalen auf die regionale und kommunale Ebene verlagert hat, obwohl ihr bewusst war, dass oft lokale Behörden für die mangelhafte Implementierung von mandatsrelevanten Maßnahmen verantwortlich sind.⁴⁹ „Hier vor Ort hat sich seit dem Jahr 2000 nichts verändert. Konservative Politiker und die HDZ regieren nach wie vor in den Kommunen, es sind sogar immer noch dieselben Personen an der Macht. Sie stellen sich gegen die OSZE und ihr Mandat. In den meisten Fällen ignorieren sie das Mandat schlicht.“⁵⁰ Des Weiteren wird beklagt, dass die Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene die OSZE als eine Organisation ansehen, die sich „in innere Angelegenheiten“ einmische.⁵¹ Sie helfe lediglich den Serben und mehr nicht.

Für uns ist folgende Erkenntnis von Bedeutung: Die Mission hätte im Jahr 2000 schneller auf die positive politische Entwicklung auf nationaler Ebene reagieren und sich den Umsetzungsproblemen auf der subnationalen Ebene zuwenden müssen. Dieser Schritt wäre erleichtert worden, wenn die Feldbüros, deren Mitarbeiter sich der Probleme bewusst waren, größeren Einfluss auf die Arbeit der Mission gehabt hätten.⁵² Diese hatten jedoch den Eindruck, dass ihre Vorschläge „im Entscheidungsprozess der OSZE keine Rolle spielen“. Darin sehen einige Missionsmitglieder den Grund, warum die Mission einen „gewissen Mangel an Engagement“⁵³ zeigte, als es darum ging, angemessen auf regionale und lokale Probleme zu reagieren.

Die Mission hat in einem oft schwierigen politischen Umfeld gearbeitet. Dennoch hätte sie ihre Autorität erhöhen können, wenn sie früher interne Reformen auf den Weg gebracht und ihre Kommunikationsstrategie den Umständen angepasst hätte. Eine als Autorität anerkannte Mission wäre mit großer Wahrscheinlichkeit eher imstande gewesen, die Umsetzung der unter ihr Mandat fallenden Maßnahmen bei den nationalen und kommunalen Entscheidungsträgern effektiver einzufordern.

49 Vgl. Snježana Herek, Lokalne vlasti koče povrtak imovine [Lokale Entscheidungsträger bremsen die Rückgabe von Eigentum], in: Večernji list vom 8. Dezember 2000.

50 Interview mit Stevo Tomić, a.a.O. (Anm. 37).

51 Vgl. ebenda.

52 Die Missionszentrale scheint dieses Problem in der Zwischenzeit erkannt zu haben. Die Missionsmitarbeiter in den Feldbüros werden aufgefordert, „in ihren Berichten exzellente Empfehlungen vorzulegen, wie die verbleibenden Probleme (...) der Konfliktnachsorge gelöst werden können“. In: Courier. The Newsletter of the OSCE Mission to Croatia 101/2001, S. 2.

53 Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, a.a.O. (Anm. 23).