

Die Schließung und Reorganisation von OSZE-Feldoperationen: Die OSZE-Mission in Kroatien¹

Einführung

Die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien, der ersten großen OSZE-Feldmission nach einem Konflikt auf dem westlichen Balkan, die beendet wurde, und die Einrichtung ihres Nachfolgers, des OSZE-Büros in Zagreb, verdienen es aufgrund der zahlreichen Herausforderungen, die dabei zu meistern waren, genauer untersucht zu werden. Zu den wichtigsten Aspekten gehörten die Festlegung von Standards, nach denen beurteilt werden kann, ob das Mandat einer Mission erfüllt ist, die Einrichtung politischer Foren für den Dialog mit dem Gastland über die Erfüllung seiner Verpflichtungen, ein exakter Plan für den operativen Teil der Schließung und Reorganisation sowie eine anschließende gründliche Nachbetrachtung, um zu gewährleisten, dass die gewonnenen Erfahrungen ins institutionelle Gedächtnis der Organisation eingehen.

Angesichts der zahlreichen Etappen ihrer Umgestaltung seit ihrer Einrichtung im Jahr 1996 (vom Abzug der Polizeiüberwachungsgruppe in Ostslawonien im Jahr 2000 bis zur Schließung der Koordinierungszentren 2002) lässt sich der genaue Zeitpunkt, zu dem die Verkleinerung und Schließung der Mission begann, nur schwer bestimmen. Die kroatische Regierung begann bereits Anfang 2000, nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die die Ablösung der bis dahin von der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) dominierten Regierung bedeuteten, für die Schließung der Mission zu plädieren. Will man eine bestimmte Entwicklungstendenz hervorheben, so war es wohl Kroatiens Bemühen um europäische Integration, das die schrittweise Transformation und den sukzessiven Abbau der Mission beeinflusste. Eine entscheidende Phase war definitiv der Herbst 2004, als Kroatien von der Europäischen Kommission den Kandidatenstatus zugesprochen bekam und im Anschluss daran Verhandlungen über den Beitritt zur EU aufnahm.

Einiges spricht dafür, dass die schrittweise Schließung der Mission in engem Zusammenhang mit dem Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen stand, da dieser die Erfüllung bestimmter politischer Kriterien wie die Schaffung einer

1 Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen der Autoren und geben nicht zwangsläufig die Meinung des OSZE-Sekretariats oder der OSZE-Teilnehmerstaaten wieder. Die Autoren bedanken sich bei ihren Kollegen John Crosby, Operational Support Officer, KVZ/Operative Unterstützung, für seine wertvollen Hinweise zur operativen Planung und Pascal Heyman, Stellvertretender Direktor des KVZ/Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse, für seine Kommentare sowie bei weiteren Kollegen im OSZE-Sekretariat für ihre Unterstützung bei der Anfertigung dieses Beitrags.

stabilen und reifen Demokratie und die Achtung grundlegender Menschen- und Minderheitenrechte voraussetzte. Die OSZE-Mission in Kroatien hat im Rahmen ihres umfassenden Mandats in der menschlichen Dimension stets die Erfüllung der OSZE-Standards und -Verpflichtungen in den Bereichen Minderheitenrechte, Wahlgesetzgebung, Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, Flüchtlingsrückkehr, Polizeiarbeit sowie bei der Stärkung der Zivilgesellschaft gefördert. Die meisten der Werte und Verpflichtungen, bei deren Umsetzung die Mission das Gastland unterstützt hat, decken sich mit den Kopenhagen-Kriterien.² Das heißt jedoch nicht, dass die OSZE-Mission lediglich als Dienstleistungsunternehmen für die EU fungiert hat. Sie war vielmehr ein Akteur, der über die Jahre eine feste Partnerschaft mit den EU-Institutionen aufgebaut hat, vorwiegend auf der Grundlage ihrer komparativen Vorteile wie z.B. ihrer ausgedehnten Präsenz vor Ort und ihrer institutionellen Kompetenz in der Behandlung von Problemen nach einem Konflikt.

Am 21. Dezember 2007 beschloss der Ständige Rat der OSZE, die OSZE-Mission in Kroatien zu schließen und dass OSZE-Büro in Zagreb einzurichten. Der folgende Abschnitt untersucht aus der Sicht der Mission die verschiedenen Phasen der schrittweisen Verkleinerung sowie einige der Instrumente und Verfahren, die zum Einsatz kamen, um sicherzustellen, dass die Erfüllung des Mandats ordnungsgemäß überprüft wurde. Dazu gehörte auch die Einrichtung sogenannter „Plattformen“, politischer Foren für Treffen zwischen der Mission und der Regierung des Gastlandes sowie mit anderen relevanten internationalen Akteuren, um bestimmte Zielvorgaben zu diskutieren und zu vereinbaren, nach deren Erreichen die im Mandat vorgesehenen programmatischen Aktivitäten als abgeschlossen betrachtet werden konnten. Die Überprüfung der Implementierung der vereinbarten Zielvorgaben war ein weiteres Charakteristikum des Abbaus und der Schließung. In operativer Hinsicht waren die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und ihre Umstrukturierung in das OSZE-Büro in Zagreb eine gut koordinierte gemeinschaftliche Leistung der Mission und des OSZE-Sekretariats.³

2 Die Kopenhagen-Kriterien sind die Kernanforderungen, die jedes Land, das der EU beitreten möchte, erfüllen muss. Sie wurden erstmals vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen beschlossen und auf dem Ratstreffen in Madrid 1995 bekräftigt. Sie umfassen in politischer Hinsicht das Vorhandensein stabiler Institutionen als Garantie für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, für die Wahrung der Menschenrechte sowie für die Achtung und den Schutz von Minderheiten. In wirtschaftlicher Hinsicht gehören zu ihnen die Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft in der EU setzt außerdem die Akzeptanz des gemeinschaftlichen *Acquis* voraus, d.h. die Beitrittskandidaten müssen die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

3 Weitere Informationen über die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und die Einrichtung des OSZE-Büros in Zagreb finden sich im OSCE Magazine, Juni-Juli 2008 (siehe z.B. den Artikel des früheren stellvertretenden Missionsleiters Todd Becker, Closure and completion, Mission to Croatia, 1996-2007), sowie in The Courier: Newsletter of the OSCE Office in Zagreb, Januar 2008.

Schrittweise Reduzierung der Arbeit in den Programmbereichen

Nach dem Vorbild von 2001, als die erste Zwischenbewertung der OSZE-Mission in Kroatien vorgenommen wurde, startete die Mission im Laufe des Jahres 2006 ein ähnliches Unterfangen, indem sie die Fortschritte in allen sechs Programmbereichen – politische Angelegenheiten/Wahlreform, Stärkung der Zivilgesellschaft, Medienfreiheit, Polizeireform, Rechtsstaatlichkeit sowie Flüchtlingsrückkehr und -integration – zusammenfassend darstellte. Der Zwischenbericht 2006 formulierte gemeinsame Ziele, die von der Mission und der Regierung des Gastlandes gemeinsam vereinbart worden waren; er listete darüber hinaus spezifische Aufgaben auf, die die Regierung noch erfüllen musste, und setzte dafür unterschiedliche Fristen. Diese vereinbarten Ziele und Aufgaben waren der erste Schritt zur Erarbeitung der Vorgaben, die vor der Schließung der Mission noch zu erfüllen waren.

Die Zielvorgaben waren das Ergebnis enger Konsultationen zwischen der Mission und dem Gastland auf der Arbeitsebene. Sie wurden anschließend auf den Plattform-Treffen zwischen den Ministern und ihren Vertretern sowie dem Leiter der OSZE-Mission bekräftigt. Form und Inhalt der Zielvorgaben variierten von Fall zu Fall erheblich. Für einige mussten spezifische Gesetze verabschiedet werden, andere betrafen die Implementierung vorhandener Gesetze durch die Annahme von Aktionsplänen und besonderen Richtlinien oder die Zuweisung besonderer Haushaltsmittel zur Erhöhung der Funktionsfähigkeit einheimischer Institutionen. Zur Bewältigung noch ungelöster Probleme bei der Rückkehr und Integration von Flüchtlingen sah eine der Zielvorgaben die Wohnraumbeschaffung in einer bestimmten Anzahl von Fällen für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten⁴ durch die Zuweisung von Wohnungen vor. Die Zielvorgaben im Bereich der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen umfassten eine komplexe Kombination aus Gesetzesänderungen, Verfahrensüberprüfungen und Qualifizierungsmaßnahmen.

Das weitverzweigte Netz der Feldbüros der Mission wurde währenddessen dazu genutzt zu überprüfen, ob die vereinbarten Zielvorgaben auf kommunaler und lokaler Ebene vollständig umgesetzt wurden. Die Implementierung der Zielvorgaben auf kommunaler und lokaler Ebene war die wichtigste Herausforderung für die Mission, da Fortschritte auf nationaler Ebene nicht not-

4 Im ehemaligen Jugoslawien besaßen Mieter von Wohnungen, die sich im sogenannten gesellschaftlichen Eigentum befanden, ein „eigentumsähnliches Wohnrecht“; sie werden daher als „Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten“ bezeichnet. Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten hatten weitergehende Rechte als Mieter, z.B. in Bezug auf den Tausch von Wohnungen und die Weitergabe ihrer Wohn- und Eigentumsrechte an einen Nachfolger, Eigentümer waren sie jedoch nicht. Kroatischen Serben, die zu Beginn des bewaffneten Konflikts Kroatien verlassen hatten – gleichgültig, ob freiwillig oder unfreiwillig –, wurde dieses Recht per Gerichtsbeschluss mit der Begründung, sie hätten ihre Wohnungen „unberechtigt“ für sechs Monate verlassen, aberkannt. Während Serbien eine individuelle Entschädigung für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten verlangt, bietet Kroatien ein Wohnraumbeschaffungsprogramm an.

wendigerweise auch in den untergeordneten Verwaltungseinheiten des Landes in die Praxis umgesetzt wurden. Ab Mitte 2007 wurde das Plattform-Modell daher auch vor Ort unter Einbeziehung lokaler Verantwortungsträger angewendet, um so die Implementierung auf kommunaler und lokaler Ebene sicherzustellen.

Der Zwischenbericht von 2006, der dem Ständigen Rat der OSZE im Juni des Jahres vorgelegt wurde, bescheinigte deutliche Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben in vier der sechs genannten Bereiche, in denen nur noch kleinere Korrekturen seitens der Regierung erforderlich waren. Die Mission und die Teilnehmerstaaten betrachteten die Arbeit in diesen Bereichen daher als abgeschlossen. Die ersten konkreten Schritte zur Verkleinerung der OSZE-Mission in Kroatien wurden Ende 2006 vorgenommen, als in Abstimmung mit dem OSZE-Sekretariat und dem belgischen Vorsitz beschlossen wurde, vier der sechs Programmbereiche zu schließen: politische Angelegenheiten/Wahlreform, Stärkung der Zivilgesellschaft, Medienfreiheit und Polizeireform.

Die Entscheidung diese vier Tätigkeitsbereiche zu schließen fiel nicht nur aufgrund der allgemein in diesen Bereichen erreichten Fortschritte, sondern insbesondere auch deshalb, weil man hier mit der Verabschiedung entsprechender Gesetze am weitesten war. Die kroatische Regierung hatte besondere Anstrengungen unternommen, um die Zielvorgaben zu erreichen, damit die Programmbereiche geschlossen werden konnten.

Diese Zielvorgaben waren im Zuge weiterer Plattform-Treffen, diesmal auch mit dem kroatischen Außenministerium, vereinbart worden; im Einzelnen bezogen sie sich auf die Schaffung eines tragfähigen Wahlsystems mit einem ständigen Kontrollgremium, die Verabschiedung und Implementierung einer Reihe von Gesetzen und Strategien im zivilgesellschaftlichen Sektor sowie dessen Entwicklung und seine Zusammenarbeit mit der Regierung, die Verabschiedung von Novellierungen des kroatischen Rundfunk- und Fernsehgesetzes sowie des Gesetzes über elektronische Medien in Kombination mit der Entkriminalisierung des Tatbestandes der Beleidigung für Journalisten und der Lösung der Frage eines möglichen Interessenkonflikts, wenn kommunale Amtsträger gleichzeitig Besitzer oder Mitbesitzer lokaler Print- und elektronischer Medien sind, sowie die Schaffung eines effizienten, modernen Polizeisystems durch die Einführung des Konzepts der bürgernahen Polizeiarbeit und eine Vereinheitlichung der Verfahren zur Behandlung interethnischer Zwischenfälle.

Auch wenn die Mission die vier Programmbereiche geschlossen und das Personal, das sich mit diesen Themen vor Ort befasste, Ende 2006 drastisch reduziert hatte, wurden Wahlen, Medienfreiheit und das Verhalten der Polizei in Gebieten mit zurückgekehrten Flüchtlingen von Fall zu Fall genauestens beobachtet, um zu überprüfen, ob die kroatische Regierung ihre eingegangenen Verpflichtungen auf Dauer einhielt.

Dem Mandat der OSZE-Mission in Kroatien ist zu entnehmen, dass Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr geflohener oder binnenvertriebener kroatischer Serben, dem gesetzlichen Rahmen für den Schutz nationaler Minderheiten und der Verankerung der Rechtsstaatlichkeit (einschließlich der Schaffung eines unparteiischen und rechenschaftspflichtigen Systems zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, ungeachtet der ethnischen Zugehörigkeit der Täter) schon immer im Mittelpunkt der Arbeit der Mission standen. Die Komplexität dieser Probleme und ihre regionalen Auswirkungen auf Wiederaufbau und Versöhnung erschwerten dabei die Festlegung von Zielvorgaben und die Überprüfung ihrer Implementierung zusätzlich.

Dennoch legte der Zwischenbericht von 2006 auch in diesen Bereichen Richtwerte und gemeinsame Aufgaben fest, insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung von Wohnraum für Flüchtlinge, der Infrastruktur von Gebieten, in denen zurückgekehrte Angehörige von Minderheiten leben, der Implementierung des Verfassungsgesetzes über nationale Minderheiten, der Stärkung einheimischer Menschenrechtsinstitutionen, der Strafverfolgung von Kriegsverbrechen sowie der Überstellung von Fällen nach Regel 11*bis* des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ).⁵ Der Bericht ging davon aus, dass die kroatische Regierung große Anstrengungen unternehmen müsste, um die Erfüllung des Mandats der OSZE-Mission in den Bereichen Flüchtlingsrückkehr und Rechtsstaatlichkeit im Laufe des Jahres 2007 ermöglichen zu können.

Insbesondere auf diesen beiden Gebieten hat sich die OSZE-Mission in Kroatien einen guten Ruf erworben und ihr eigenes institutionelles Gedächtnis aufgebaut. Im Bereich Flüchtlingsrückkehr konzentrierte sich die Arbeit der Mission auf die Bereitstellung angemessenen Wohnraums für die zurückkehrenden Minderheiten (einschließlich der Rückgabe privaten Eigentums, des Wiederaufbaus vom Krieg zerstörten Wohnraums und der Umsetzung des Wohnraumbeschaffungsprogramms für frühere Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten), die Wiederherstellung der Staatsbürgerschaft und der Sozialschutzrechte der Rückkehrer sowie die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur in Rückkehrgebieten (Elektrifizierung, Wasserversorgung, Straßen).

Für viele Jahre lag der Schwerpunkt der Missionsarbeit im Bereich Rechtsstaatlichkeit auf der Verabschiedung und Implementierung des Verfassungsgesetzes über nationale Minderheiten, der Beobachtung aller Kriegsverbrecherprozesse (einschließlich der Regel-11*bis*-Fälle) und der Beobachtung von Zivil- und Strafverfahren, soweit sie die Grundrechte von Angehörigen natio-

5 Regel 11*bis* der Verfahrensordnung und Beweisregeln des IStGHJ regelt die Überstellung von Kriegsverbrecherfällen, in denen der IStGHJ zwar Anklage erhoben hat, die jedoch aufgrund der Arbeitsabschlussstrategie des IStGHJ an nationale Gerichte übergeben werden müssen. Ein Abkommen zwischen dem IStGHJ und der OSZE aus dem Jahr 2005 beauftragte die OSZE mit der Beobachtung dieser Verfahren.

naler Minderheiten, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen betrafen. Darüber hinaus engagierte sich die Mission für die Stärkung einheimischer Menschenrechtsinstitutionen (Verfassungsgericht und Ombudsmannbüro).

In beiden verbliebenen Bereichen gaben die Plattformen dem Dialog zwischen der Mission und der kroatischen Regierung neue Impulse. Gleichwohl verhinderten das schleppende Tempo, in dem neue Gesetze verabschiedet wurden, und die noch langsamere Implementierung gesetzlicher Regelungen auf lokaler Ebene (die von OSZE-Mitarbeitern sorgfältig und ständig überprüft wurde) weitere Fortschritte. Zudem wurde der Dialog durch die große Zahl der verschiedenen Gesprächspartner, Ministerien, staatlichen Stellen und lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen, die mit diesen Bereichen zu tun hatten, zusätzlich verkompliziert. So musste die Mission beispielsweise in ihren Bemühungen um die angemessene Vertretung nationaler Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung, der Justiz, der Polizei und den lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen mit den unterschiedlichsten Einrichtungen auf Ministerial-, Kreis- und Kommunalverwaltungsebene zusammenarbeiten, vor allem im Zusammenhang mit bereits bestehenden komplexen internen Arrangements innerhalb der öffentlichen Verwaltung Kroatiens.

Das Plattform-Konzept zur Förderung des Dialogs über Verpflichtungen

Das oben bereits beschriebene Plattform-Konzept entstand nicht am grünen Tisch. Es entwickelte sich vielmehr pragmatisch und unter einem anderem Namen im Laufe des Jahres 2003, als die Mission die Notwendigkeit erkannte, Treffen auf ministerieller Ebene zu veranstalten, um den Dialog mit der damaligen Mitte-links-Regierung Kroatiens zu vertiefen. Die Mission ergriff daher die Initiative, *Ad-hoc*-Treffen mit dem damaligen Minister für öffentliche Arbeiten, Wiederaufbau und Bauwesen Radimir Čačić zu Fragen im Zusammenhang mit dem Bereich Flüchtlingsrückkehr zu organisieren.

Neben dem Leiter der OSZE-Mission Peter Semneby nahmen an den Treffen auch der Leiter der Delegation der Europäischen Kommission, der US-amerikanische Botschafter und der örtliche Vertreter des UNHCR teil. Diese Zusammenkünfte boten den wichtigsten Vertretern der internationalen Gemeinschaft somit die Möglichkeit, mit einer Stimme zu sprechen, ihre Ansichten und Wünsche auf kohärente Weise sowie entsprechend ihrem jeweiligen Mandat und ihren jeweiligen strategischen Interessen zu artikulieren – die Europäische Kommission hinsichtlich der Bedingungen für den Beitritt zur EU, die USA im Zusammenhang mit der politischen Konditionalität der NATO, der UNHCR mit Blick auf sein Mandat für die Flüchtlingsrückkehr, und die OSZE-Mission in Bezug auf die Erfüllung ihres Mandats durch das Gastland. Diese Treffen fanden zwar zunächst nur bei Bedarf statt und hatten lediglich eine allgemeine Agenda, auf die sich die Teilnehmer geeinigt hatten; sie wurden später jedoch durch die Einführung kommentierter Tagesord-

nungen und Gesprächsthemen, die von den Vertretern der internationalen Gemeinschaft gemeinsam vereinbart worden waren, stärker strukturiert.

Als die Treffen im Jahr 2003 begannen, war ihr Hauptthema die rechtliche und verwaltungstechnische Ausgestaltung des Wohnraumbeschaffungsprogramms, das die kroatische Regierung im Juni desselben Jahres verabschiedet hatte. Sie wurden dazu um andere Themen erweitert, die für die internationale Gemeinschaft von besonderem Interesse waren, wie z.B. die Rückgabe von Eigentum, Wiederaufbau, Reelektrifizierung und der Sarajevo-Prozess zur Flüchtlingsrückkehr. Im Lauf der Jahre wurde die Struktur der Plattform mit Vorbereitungsgruppen, die die Berichte der Feldbüros auswerteten und deren Vorschläge in Anfragen an die Zentralregierung umformulierten, komplexer. Die Plattform entwickelte sich somit zu einem Forum, das die internationale Gemeinschaft dazu nutzen konnte, technische und politische Demarchen gegenüber dem Gastland abzugeben. Sie war vor allem aber auch ein entscheidender Mechanismus für heikle technische Fragen, die sich nicht ohne Weiteres auf der Arbeitsebene lösen ließen.

Ab Mitte 2005 fanden die Treffen auf Anregung des neuen Missionsleiters, Botschafter Jorge Fuentes, monatlich statt, um so die Implementierung verschiedener Programme im Bereich der Flüchtlingsrückkehr besser im Auge zu behalten.

Anfang des Jahres 2006 wurden zwei zusätzlich Plattformen geschaffen – eine im Außenministerium, wobei die sechs programmatischen Themenfelder umgruppiert wurden, und eine im Justizministerium, die speziell der Verfolgung von Kriegsverbrechen gewidmet war und an der neben der OSZE-Mission auch die Delegation der EU-Kommission und das Verbindungsbüro des IStGHJ beteiligt waren. Diese beiden zusätzlichen Plattformen hatten Vor- und Nachteile: Die Plattform im Außenministerium bestand aus einem so großen und bunt gemischtem Kreis lokaler Gesprächspartner aus den verschiedensten Bereichen, dass die Treffen sich in Details verzettelten. Die Plattform im Justizministerium war zwar stärker fokussiert, litt jedoch darunter, dass sie Empfehlungen und Vorschläge lediglich an das Justizministerium und den Generalstaatsanwalt richten konnte, jedoch keinen Einfluss auf die Amts- und Bezirksgerichte hatte, wo die OSZE-Beobachter gerade die meisten Probleme bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen festgestellt hatten.

Regionale Initiativen und Schließung der Mission

Kroatien ist einer der Partner in den beiden von der OSZE geförderten Regionalinitiativen, dem Sarajewo-Prozess⁶ zur Flüchtlingsrückkehr, der im Januar

6 Der Sarajewo-Prozess geht auf die Erklärung von Sarajewo vom Januar 2005 zurück, in der Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie Serbien (Montenegro kam 2006 hinzu) vereinbarten, verbliebene Hindernisse für die Flüchtlingsrückkehr in der Region durch die

2005 begann, und dem Palić-Prozess⁷, der Ende 2004 gestartet wurde, um die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene zu erleichtern und die verbliebenen rechtlichen Hindernisse der zwischenstaatlichen justiziellen Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen zu beseitigen.

Durch diese beiden Initiativen erhielt das Missionsmandat zwar eine regionale Dimension, das eigentliche Mandat blieb jedoch unverändert. Beide neu geschaffenen multilateralen Foren, mit deren Hilfe die Verabschiedung von Maßnahmen in den Bereichen Flüchtlingsrückkehr und Verfolgung von Kriegsverbrechen durch regionale Kooperation beschleunigt werden sollte, bedeuteten für das Missionspersonal jedoch erhebliche Mehrarbeit – und das zu einem Zeitpunkt, da die Diskussion über die Verkleinerung und Schließung der Mission schon eine gewisse Dynamik entwickelt hatte.

Darüber hinaus galt der Sarajewo-Prozess, der für Kroatien als Herkunftsland der meisten Flüchtlinge in der Region eine politischere und vermutlich auch umstrittenere Initiative darstellte als für die anderen Beteiligten, als Test für Kroatiens Fähigkeit, seine Verpflichtungen im Bereich Flüchtlingsrückkehr zu erfüllen. Eigentlich sollte die Zusammenarbeit bei der Flüchtlingsrückkehr im Rahmen des Sarajewo-Prozesses bis Ende 2007 abgeschlossen sein, bislang ist jedoch noch nicht einmal die erste Phase, die Verabschiedung nationaler *Road Maps*, die u.a. vereinbarte Zielvorgaben und Verpflichtungen zur Beseitigung der restlichen Hindernisse für die Flüchtlingsrückkehr enthalten, beendet. Nicht unerwähnt bleiben sollte jedoch, dass Kroatien stufenweise den größten Teil der Forderungen der internationalen Gemeinschaft und der anderen Unterzeichnerstaaten erfüllt hat, allerdings mit einer wichtigen Ausnahme: der Frage nach der Entschädigung ehemaliger Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten, die nicht nach Kroatien zurückkehren wollen. Auch der Palić-Prozess, ursprünglich als Expertenforum zur Erörterung zwischenstaatlicher justizieller Zusammenarbeit im Bereich Kriegsverbrecherprozesse geplant, war ein Teilerfolg. Durch ihn gelang es insbesondere, die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften der Unterzeichnerstaaten zu beschleunigen. Allerdings hat er nicht zu den notwendigen Gesetzesänderungen geführt, mit denen die rechtlichen Hürden für die Auslieferung

Erstellung nationaler *Road Maps* und einer regionalen Matrix zu beseitigen. Zwei Probleme müssen noch gelöst werden, bevor die *Road Maps* verabschiedet werden können: verlorene Miet- und Eigentumsrechte in Kroatien und die Anrechnung von Arbeitszeiten. Der Sarajewo-Prozess wird von der OSZE, dem UNHCR und der Europäischen Kommission unterstützt.

7 Der Palić-Prozess fördert die zwischenstaatliche justizielle Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen zwischen Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien sowie Montenegro. Im Mittelpunkt stehen dabei Themen wie die Auslieferung von Staatsangehörigen und die Überstellung von Gerichtsverfahren. Er geht ursprünglich auf Expertentreffen zurück, die das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE 2004 ins Leben gerufen hatte, und erhielt durch Treffen auf ministerieller Ebene allmählich auch eine politische Dimension. Der Palić-Prozess funktioniert auf der Expertenebene bislang erfolgreich, ein politisches Gipfeltreffen, das die restlichen rechtlichen Hindernisse überwinden helfen soll, ist geplant. Er wird ausschließlich von der OSZE gefördert, genießt jedoch externe Unterstützung durch die EU und den IStGHJ.

von Staatsbürgern der Unterzeichnerstaaten hätten beseitigt und Gerichtsverfahren überstellt werden können. Insgesamt kann Kroatien jedoch eine aktive Rolle im Palić-Prozess bescheinigt werden. Dass der politische Erfolg ausgeblieben ist, kann wohl auf das mangelnde Vertrauen zwischen den politischen Eliten der Unterzeichnerstaaten zurückgeführt werden.

Der Sarajewo- und der Palić-Prozess wirkten sich auch auf die Beratungen über die Schließung der Mission aus, da einige OSZE-Teilnehmerstaaten den Fortgang der Prozesse als Test für die Glaubwürdigkeit der Zusicherungen und Verpflichtungen der kroatischen Regierung betrachteten. Blieben die Fortschritte, insbesondere im Sarajewo-Prozess, hinter den Erwartungen zurück, wurde dies von einigen Teilnehmerstaaten als Gelegenheit genutzt, darauf zu bestehen, dass die Mission erst nach der vollständigen Erfüllung des Mandats geschlossen werden könne. Da der Palić-Prozess als weniger stark polarisierend galt, war sein Einfluss auf die Verhandlungen über die Schließung der Mission geringer.

Die Verhandlungen über die Schließung der Mission und die Eröffnung des OSZE-Büros in Zagreb

Die Verhandlungen über die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und ihre mögliche Umstrukturierung begannen im Anschluss an einen Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des spanischen Außenministers Miguel Ángel Moratinos, vom 6. bis 8. Juli 2007 in Dubrovnik. Während seiner Teilnahme am Kroatien-Gipfel 2007 über „Europas neuen Süden“ und in Gesprächen mit Ministerpräsident Ivo Sanader und Außenministerin Kolinda Grabar-Kitarović sicherte der Amtierende Vorsitzende seine Unterstützung für die Schließung der Mission Ende 2007 zu. Zugleich rief er die Behörden dazu auf, bei der Erfüllung der noch verbliebenen Verpflichtungen und Verbindlichkeiten eng mit der Mission zusammenzuarbeiten.

Die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und die Eröffnung des OSZE-Büros in Zagreb erfolgten schließlich Ende 2007 mit der Verabschiedung des Beschlusses Nr. 836 des Ständigen Rates der OSZE. In den Monaten zuvor hatte die Mission klare Zielvorgaben gemacht, die die kroatische Regierung bis Ende des Jahres erfüllen musste, um sichtbare Fortschritte in den beiden verbliebenen Bereichen des Mandats, Flüchtlingsrückkehr und die Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse, vorweisen zu können. Mit Blick auf die Flüchtlingsrückkehr erarbeitete die Mission konkrete und überprüfbare Richtwerte, wie z.B. die Bereitstellung von 1.400 Wohnungen für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten, die sich für das Wohnraumbeschaffungsprogramm beworben hatten.⁸

8 Bis 2009 muss Kroatien nach der *Road Map*, die im Rahmen des Sarajewo-Prozesses festgelegt wurde, 7.000 Wohnungen für ehemalige Inhaber von Wohn- und Eigentumsrechten bauen, die sich für das Wohnraumbeschaffungsprogramm beworben haben. Das Land hat

Eine Neuerung, die 2007 eingeführt wurde, war die Übertragung des Plattform-Formats auf die Ebene der Feldbüros in Benkovac, Sisak, Vukovar, Gospić und Knin. Damit sollte sichergestellt werden, dass auch die örtlichen Behörden von den Verpflichtungen, die die Zentralregierung in den noch offenen Fragen in den Bereichen Flüchtlingsrückkehr und Rechtsstaatlichkeit einging, Kenntnis erhielten. Die Plattformen, die als Informationsveranstaltungen durchgeführt wurden, fanden in einigen der sensibelsten der vom Krieg betroffenen Gebiete des Landes unter Beteiligung von Ministern und Staatssekretären sowie Vertretern der in Zagreb ansässigen Botschaften statt. Die Wirkung dieser Plattform-Veranstaltungen vor Ort ist schwer abzuschätzen. Auch wenn sie vielleicht nichts Neues zur Diskussion über die noch zu lösenden Probleme beigetragen haben, waren sie doch dabei hilfreich, den lokalen Behörden die auf nationaler Ebene eingegangenen politischen Verpflichtungen, insbesondere in Bezug auf Flüchtlingsrückkehr und Minderheitenfragen, zu vermitteln und auf lokaler Ebene zu stärken.

Bereits in den ersten Monaten des Jahres 2007 hatte das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE damit begonnen, Hintergrundpapiere über verschiedene Optionen für die Nachfolge der OSZE-Mission in Kroatien zu erarbeiten. Die Optionen spiegelten die unterschiedlichen Auffassungen der Teilnehmerstaaten wider, die einerseits die Erfüllung des Mandats in den beiden noch offenen Bereichen sicherstellen wollten, andererseits aber auch für eine deutliche Verkleinerung der Mission eintraten. Die Vorschläge reichten von der Einrichtung eines Nachfolgebüros bis zur Einsetzung eines gemischten Gremiums aus nationalen und internationalen Rechtsexperten, die die Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse von Fall zu Fall überwachen sollten.

Die Verhandlungen über die Schließung der Mission und ein mögliches Nachfolgebüro führte der spanische OSZE-Vorsitz nach dem Madrider Ministerratstreffen Ende November 2007. Die umstrittenste Frage in den Diskussionen unter den Teilnehmerstaaten war, ob die Flüchtlingsrückkehr in das Mandat des Büros in Zagreb aufgenommen werden sollte; das Gastland war dagegen, eine Reihe von Delegationen hielt es jedoch für unverzichtbar. Auf der Sitzung des Ständigen Rates am 21. Dezember 2007 wurde schließlich Konsens über den endgültigen Wortlaut des Beschlusses Nr. 836 des Ständigen Rates erzielt; die Teilnehmerstaaten einigten sich auf eine „Wohnraumbeschaffungsformel“, die es der OSZE ermöglichte, einen Großteil ihrer Aufgaben im Bereich Flüchtlingsrückkehr zu erhalten, wenn auch ohne den regionalen Aspekt des Sarajewo-Prozesses. Das neue Büro sollte seinen Sitz in Zagreb haben und nicht über Feldbüros verfügen.

Hinsichtlich der Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen legt der Beschluss Nr. 836 des Ständigen Rates fest, dass das Büro diese Aufgabe weiterhin in Bezug auf Fälle unter innerstaatlicher juristischer Aufsicht, auf vom

sich verpflichtet 1.400 Wohnungen im Jahr 2007 und die restlichen 5.600 in den beiden folgenden Jahren fertigzustellen.

IStGHJ eingeleitete und nach Regel 11*bis* seiner Verfahrensordnung und Beweisregeln an Kroatien abgetretene Fälle sowie in Bezug auf Kategorie-II-Fälle wahrnehmen wird.⁹ Das Büro behielt auch sein Mandat zu Aspekten der zwischenstaatlichen justiziellen Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen im Rahmen des Palić-Prozesses. Diese Frage war besonders wichtig, da damit zu rechnen ist, dass die Bearbeitung der verbliebenen Fälle, die nicht vom IStGHJ überstellt wurden, mindestens fünf Jahre in Anspruch nehmen wird.¹⁰

Operative Aspekte der Schließung und Umstrukturierung der Mission

Am 21. Dezember 2007 beschloss der Ständige Rat, die OSZE-Mission in Kroatien zu schließen und ein OSZE-Büro in Zagreb einzurichten, das sich schwerpunktmäßig mit der Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen und den verbliebenen Aspekten der Implementierung des Wohnraumbeschaffungsprogramms in Kroatien befassen soll. Das Büro wurde zunächst für ein Jahr, bis zum 31. Dezember 2008, eingerichtet, die Verlängerung und mögliche Änderungen seines Mandats bedürfen eines erneuten Beschlusses des Ständigen Rates, was für alle OSZE-Feldoperationen gilt.

Infolge mehrerer Umstrukturierungen und Verkleinerungen im Laufe der vergangenen Jahre bestand die OSZE-Mission in Kroatien zum Zeitpunkt ihrer Schließung aus einem Hauptquartier in Zagreb und fünf Feldbüros (in Sisak, Knin, Zadar, Vukovar und Osijek) mit insgesamt 108 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Der Generalsekretär legte den Teilnehmerstaaten Ende 2007 einen berichtigten Gesamthaushaltsvoranschlag für 2008 vor, aus dem die finanziellen Auswirkungen der Einrichtung des Büros in Zagreb hervorgingen. Die von der Mission und dem Sekretariat gemeinsam durchgeführten Planungen begannen im Sommer 2007; dazu gehörte auch der Besuch von Mitarbeitern der Dienststelle Operative Unterstützung des KVZ und der Hauptabteilungen Personalressourcen sowie Verwaltung und Finanzen des Sekretariats. Nach dem Beschluss des Ständigen Rates am 21. Dezember 2007 begann die offizielle Planung mit der Veröffentlichung eines gemeinsamen Durchführungsplans des OSZE-Büros und des Sekretariats am 18. Januar 2008. Die Teilnehmerstaaten berieten über die Größe, die Zusammensetzung des Personals und das Budget des Büros im Beratenden Ausschuss für Verwaltung und Finanzen im Zusammenhang mit der Diskussion über den

9 Fälle der Kategorien II und III sind solche, in denen der IStGHJ vollständig (Kategorie II) oder teilweise (Kategorie III) ermittelt hat, die er jedoch aufgrund seiner Arbeitsabschlusstrategie nicht zur Anklage bringen kann. Diese Fälle wurden an nationale Gerichte überwiesen.

10 Die Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen bezieht sich auf den einzigen vom IStGHJ überwiesenen Fall und zahlreiche andere Fälle, die die Mission in mehr als sechs Jahre verfolgt hat. Die Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse durch die Mission – und nun durch das Büro – findet im Rahmen des 2005 geschlossenen Kooperationsabkommens zwischen dem IStGHJ und der OSZE statt.

Gesamthaushalt 2008. Der Personalumfang des Büros – eine der schwierigeren Fragen in den Verhandlungen – wurde letztlich auf 34 Mitarbeiter festgelegt.

Innerhalb des Sekretariats übernahm die Dienststelle Operative Unterstützung des KVZ die Gesamtkoordination der Schließung und Umstrukturierung unter Einbeziehung der Mission bzw. des Büros, der Dienststelle für die Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse des KVZ und anderer Abteilungen des Sekretariats (Personalressourcen, Verwaltung und Finanzen). Gemeinsam wurde ein „Durchführungsplan für die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien und die Einrichtung eines OSZE-Büros in Zagreb“ erarbeitet. Dieser sah zwei Phasen vor, wobei die Schließung der Mission und die anschließende Eröffnung des Büros als jeweils eigenständige Vorgänge betrachtet wurden, die jedoch administrativ miteinander verknüpft wurden, um eine reibungslose Entwicklung der OSZE-Präsenz in Kroatien sicherzustellen.

Phase 1 begann unmittelbar nach dem Beschluss des Ständigen Rates vom 21. Dezember, obwohl einige informelle Vorbereitungen bereits im Voraus angelaufen waren. Phase 2, die Einrichtung des OSZE-Büros in Zagreb, startete am 1. Januar 2008, nach dem Erhalt eines formalen Status. Beide Phasen befassten sich mit einer ganzen Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Schließung und Einrichtung zweier unterschiedlicher Typen von Feldpräsenzen, darunter Personalbedarf, Verträge und Abfindungszahlungen, Aktenarchivierung, das Inventar sowie die Informations- und Telekommunikationstechnologie. Im Sommer 2008 legte die Dienststelle Operative Unterstützung des KVZ einen schriftlichen Bericht über die Schließung und die Einrichtung des neuen Büros vor. In dem Bericht wurden Planung, Vorbereitung und Durchführung der Schließung und der Umstrukturierung evaluiert. Sowohl der Durchführungsplan als auch die Nachbetrachtung waren Schlüsselemente in der operativen Planung der Schließung.

Schlussbetrachtung: Lehren und bewährte Praktiken

Die Schließung der OSZE-Mission und ihre nachfolgende Einrichtung als Büro waren mit Blick auf die dabei gewonnenen Erfahrungen und bewährte Praktiken sowohl in politischer als auch in administrativer, operativer und technischer Hinsicht von großer Bedeutung.

Politisch war man sich einig, dass die Schließung einer OSZE-Feldoperation sowohl für die Organisation als auch für das Gastland ein Erfolg sein muss. Das Festlegen von Bedingungen für die Schließung im Rahmen eines Dialogs und transparenten Informationsaustauschs mit der Regierung des Gastlandes und anderen internationalen Ansprechpartnern war dafür ausschlaggebend. Auch die Schaffung geeigneter Mechanismen zur Bewertung der Mandatserfüllung – wie die Plattformen – sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene

ne und die Vorgabe konkreter Richtwerte waren ebenfalls wichtig, ebenso die Beobachtung der Implementierung, vor allem vor Ort.

Im Entscheidungsprozess trugen die exzellenten Beziehungen zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden, der Regierung des Gastlands, anderen Teilnehmerstaaten, dem Sekretariat und der Mission, die auf Offenheit, gegenseitigen Konsultationen und enger Zusammenarbeit beruhten, ebenfalls zu einem erfolgreichen Schließungs- und Umstrukturierungsprozess bei, der so viele politische und administrative Herausforderungen barg – von der Personalzusammensetzung über den Inhalt des neuen Mandats bis hin zu budgetären und technischen Fragen.

In operativer Hinsicht stellten der Durchführungsplan und der Nachbetrachtungsbericht einen durchdachten und von allen Seiten geschätzten Fahrplan für die Mission bzw. das Büro und das Sekretariat dar. Sie stellten sicher, dass das gemeinsame Handeln koordiniert und nach Plan unter Einschluss aller Beteiligten verlief und dass die Missionsmitarbeiter – soweit es unter den Unwägbarkeiten des gesamten Prozesses möglich war – auf dem Laufenden gehalten und einbezogen wurden. Sie stellten darüber hinaus ein wegweisendes Unterfangen seitens des OSZE-Sekretariats dar, Lehren und bewährte Praktiken zu identifizieren, die das gesamte Spektrum an Tätigkeiten umfassen, die mit der Schließung einer Feldoperation und ihrer Neueröffnung in einem anderen Format verbunden sind. Unter dem Gesichtspunkt eines institutionellen Gedächtnisses sind daher die in Kroatien Ende 2007/Anfang 2008 zum Einsatz gekommenen Verfahren der Umstrukturierung echte Richtmarken für ähnliche Einsätze in anderen Teilen des OSZE-Gebiets.