

Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung - OSZE-Beobachter in Kroatien

Der 18. November 1991 brachte der Stadt Vukovar in Ostslawonien die Befreiung - aus der Sicht der einen. Aus dem Blickwinkel der anderen jedoch erlitt Vukovar an jenem Tag eine schreckliche Niederlage.

Dieselbe Stadt, derselbe Tag, ein Ereignis, allerdings ganz konträr wahrgenommen, je nach der Sichtweise des Betrachters. Ereignisse in diesem Land werden nicht selten unterschiedlich wahrgenommen; sie werden oft durch eine ethnische Brille gesehen, reflektiert und gedeutet. Alle Erzähler sind jeweils davon überzeugt, die Wahrheit zu kennen und weiterzugeben, und doch sprießen die Geschichten über ein- und dasselbe Vorkommnis in verschiedenen Versionen. Hier gilt es, die Fakten sorgsam herauszufiltern, zu überprüfen und objektiv über die Situation im Lande zu berichten - das ist, kurz gesagt, das Alltagsgeschäft der rund 150 Beobachter der OSZE-Mission in der Republik Kroatien. Beobachtet wird in erster Linie der Prozeß der Rückkehr von Vertriebenen und Flüchtlingen, die Implementierung internationaler Abkommen ebenso wie kroatischer Gesetze, die Lage von Minderheiten und die Menschenrechtssituation. Gemäß dem im Beschluß Nr. 176 des Ständigen Rates der OSZE festgelegten Mandat besteht die Aufgabe der Mission vor allem darin,

"bei der Umsetzung kroatischer Gesetze und Vereinbarungen sowie der von der kroatischen Regierung eingegangenen Verpflichtungen in folgenden Bereichen behilflich zu sein und diese zu überwachen:

- Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und Schutz ihrer Rechte sowie
- Schutz aller Angehörigen nationaler Minderheiten (...)"¹

Mit dem Beschluß Nr. 176 vom 26. Juni 1997 erweiterte der Ständige Rat das im Beschluß Nr. 112 vom 18. April 1996 definierte Mandat und wahrte dessen Kontinuität.² Der Beschluß Nr. 112 sah die Einrichtung einer Beobachtermission in der Republik Kroatien vor und legte deren Mandat fest. Die hier beschriebenen Aufgaben gelten als Grundlage der im Herbst 1997 vergrößerten, d.h. der jetzt operierenden Mission, wurden aber im Juni 1997 im

1 OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 121, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluß Nr. 176, PC.DEC/176, 26. Juni 1997.

2 Beschluß Nr. 112 des Ständigen Rates vom 18. April 1996 sah die Einrichtung einer Mission in Kroatien vor und dient als Grundlage für die jetzige Mission, deren Aufgaben im Beschluß Nr. 176 weiter spezifiziert wurden; vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 65, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluß Nr. 112, PC.DEC/112, 18. April 1996.

Folgebeschluß des Ständigen Rates spezifiziert und vor allem um den Komplex des sogenannten Zwei-Wege-Rückführungsprozesses (Two-Way-Return Process) erweitert.

Herausforderung für die Beobachter vor Ort: der tägliche Balanceakt zwischen subjektiv erzählter und objektiv zu berichtender Wahrheit

Aus vielen subjektiven Geschichten einen objektiven Bericht zu schreiben, ist keine leichte Aufgabe. Fingerspitzengefühl wird ebenso verlangt wie ein kühler Kopf, auf jedem einzelnen Beobachter ruht eine große Verantwortung für die Weitergabe von sorgfältig recherchierten Informationen. Die Beobachtungen vor Ort, aktuelle Ereignisse und Entwicklungen fließen ebenso wie die Fälle, die von manchmal zornigen, manchmal verzweifelten Menschen in den OSZE-Büros vorgetragen werden, jede Woche in die internen Berichte ein. Diese Berichte gehen allwöchentlich von den 21 Außenstellen und mobilen Vertretungen in ganz Kroatien zunächst an die drei übergeordneten Koordinierungszentren, dann, nach der Analyse der Informationen, weiter an die Zentrale in Zagreb. Von Herbst 1997 bis zur Umstrukturierung im Frühsommer 1998 gab es vier Koordinierungszentren: Vukovar in Ostslawonien, Daruvar in Westslawonien, Knin in der Krajina und Sisak im Norden des Landes. Seither gibt es drei Zentren: Vukovar, Knin und Sisak. Im Hauptsitz der "Mission in der Republik Kroatien" in Zagreb werden die einlaufenden Berichte zum offiziellen Wochenbericht der Mission verarbeitet und an den Ständigen Rat der OSZE in Wien weitergeleitet. Die Berichte informieren alle 55 Teilnehmerstaaten der OSZE³ Woche für Woche über die Lage in den Ländern, in denen Vertretungen bestehen. Vereinfacht kann man sich das so vorstellen, daß jeder OSZE-Beobachter, in Kroatien oder auch anderswo, als Auge und Ohr des Ständigen Rates vor Ort agiert.

Tradition, Transformation, Integration

Kroatien verweist in seiner Verfassung⁴ zwar auf seine jahrhundertealte staatliche Tradition, vor allem auf den mittelalterlichen kroatischen Staat im 9. Jahrhundert, ist allerdings als unabhängige Republik relativ jung, wenn man sich deren aktuelle Gründungsgeschichte ins Gedächtnis ruft: Am 25. Juni 1991 gab das kroatische Parlament die Unabhängigkeitserklärung ab und rief die Souveränität der Republik aus; am 8. Oktober 1991 erklärte es

3 Die OSZE hat 55 Teilnehmerstaaten, allerdings ist die Bundesrepublik Jugoslawien (bestehend aus Serbien und Montenegro) derzeit suspendiert.

4 Verfassung der Republik Kroatien, Einleitung, 1. Historische Grundlagen.

alle Bundesgesetze Jugoslawiens für null und nichtig. Am 15. Januar 1992 erkannte die Europäische Union die neue Republik an. Ein Blick auf die Vergangenheit zeigt, daß Kroatien eine recht wechselvolle Geschichte hat, stand es doch unter den Einflüssen verschiedener Großmächte, angefangen vom Römischen Imperium bis zum Habsburgerreich. Kroatiens verschiedene Landesteile haben selten eine gemeinsame, einheitliche geschichtliche Erfahrung durchlebt. Während die Küste, Dalmatien und Istrien, vorwiegend von romanischen Kultureinflüssen geprägt wurde, standen Zentralkroatien und Slawonien stärker unter dem Einfluß Österreich-Ungarns. Diese Verschiedenheit ist reizvoll, erfordert aber auch viel Flexibilität. Jeder Landesteil kann mit einer eigenen geschichtlichen, kulturellen und politischen Entwicklung aufwarten, hinzu kommt die ethnische Vielfalt: Kroaten, Serben, Bosniaken (bosnische Muslime), Slowenen, Ungarn, Italiener, Tschechen, Slowaken, Montenegriner, Mazedonier, Albaner, Sinti und Roma, Ruthenen, Ukrainer und Deutsche leben in Kroatien, und diese Auflistung erhebt keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll lediglich die Komplexität dieses Landes in ethnischer und kultureller sowie entwicklungsgeschichtlicher und politischer Hinsicht illustrieren. Auch in der allerjüngsten Vergangenheit haben einige Teile Kroatiens eine eigene Entwicklung durchgemacht.

Ostslawonien unter internationaler Aufsicht und Verwaltung

Bereits im Februar 1992 kamen die Vereinten Nationen nach Kroatien: Einheiten der UNPROFOR (United Nations Protection Forces) wurden im Land verteilt und stationiert, um den Rückzug der Jugoslawischen Volksarmee sowie die Entmilitarisierung zu überwachen. Seit 1992 gab es mehrere VN-Missionen mit unterschiedlichen Mandaten. Das letzte, für die "United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia" (UNTAES), sah eine Übergangsverwaltung in Ostslawonien mit dem Ziel der Reintegration des Gebietes in den kroatischen Staat vor. Die VN-Übergangsverwaltung beruht auf einer Resolution des VN-Sicherheitsrates und wurde gemäß den Bestimmungen des Abkommens von Erdut⁵ am 15. Januar 1996 in Ostslawonien mit Hauptsitz in Vukovar eingerichtet. Das Abkommen über die Reintegration unter VN-Überwachung wurde von dem damaligen US-Botschafter in Kroatien, Peter Galbraith, dem VN-Gesandten und früheren norwegischen Außenminister, Thorvald Stoltenberg, kroatischen Regierungsvertretern und Repräsentanten der Serben ausgehandelt und am 12. November 1995 in Erdut, Ostslawonien, unterzeichnet.

5 Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium.

Am 15. Januar 1998 endete das Mandat der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien,⁶ seither ist das Gebiet wieder vollständig kroatischer Verwaltungshoheit unterstellt. Die blauen Schilder, die einst den Eintritt in die UNTAES-Region verkündeten, sind ebenso wie die Checkpoints mit ihren Schlagbäumen und den Kontrollen der internationalen Identifikationskarten oder anderer Ausweisdokumente - wie an einer Grenze - schon lange abgeräumt.

Die OSZE verfolgt die Übergabe an die kroatischen Behörden und beobachtet jetzt die Einhaltung der UNTAES-Abkommen, die mit der kroatischen Regierung ausgehandelt wurden. Diese Abkommen beziehen sich auf Schulen in der Region und das Erziehungswesen, auf den Gesundheitsbereich, auf die Infrastruktur, auf Radio, Fernsehen und Telekommunikation, auf administrative Regelungen von Pensionsansprüchen bis hin zu Handel, Zoll und dem Einsatz von Polizeikräften sowie anderen Bereichen.⁷

Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien, die ehemalige sogenannte UNTAES-Region, hat aufgrund der Bestimmungen des Abkommens von Erdut unter der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in den vergangenen zwei Jahren bis zur Übergabe an Kroatien am 15. Januar 1998 eine Sonderentwicklung durchgemacht, deren Auswirkungen auch nach der Reintegration noch zu spüren sind. Dies ist vor allem bei der Implementierung kroatischer gesetzlicher Regelungen und internationaler Abkommen zu bemerken; in manchen Fällen sollte über Angleichungen nachgedacht werden, um die Übereinstimmung mit den erwähnten internationalen Abkommen sicherzustellen. Als Beispiel für die besondere Situation in der Donauregion kann das Erziehungswesen dienen. Der Schulbesuch für Angehörige von Minderheitengruppen, deren größte derzeit die serbische Minderheit ist, ist in der früheren UNTAES-Region, die jetzt Kroatische Donauregion heißt, anders geregelt als in anderen Teilen Kroatiens. Verwirrend erscheint insbesondere, daß die Regelungen für den Unterricht für serbische Kinder innerhalb der Region von jenen für die serbische Minderheit außerhalb der Donauregion abweichen. Mitunter wirkt dies alles wie ein riesiges Puzzlespiel, dessen Teile zusammensetzen nicht immer leicht ist; wer das können will, muß sich schon jahrelang mit diesem Teil der Welt auseinandergesetzt haben und viel Erfahrung mitbringen.

Die Serben sind übrigens die jüngste Minderheit in der Republik Kroatien, bis zur Loslösung von Jugoslawien waren sie nämlich ebenso wie die Kroaten ein Staatsvolk. Die Anpassung an diesen Statuswechsel erfordert Zeit, ist

6 Die Vereinten Nationen bleiben jedoch weiterhin auf der Grundlage eines Mandats, das sich auf die Polizeiarbeit konzentriert, in Gestalt der United Nations Police Support Group präsent. Aller Voraussicht nach wird die OSZE-Mission in der Republik Kroatien nach dem für den 15. Oktober 1998 vorgesehenen Auslaufen des Mandats der Vereinten Nationen die Aufgaben des Polizeimandats übernehmen.

7 Vgl. UNTAES/United Nations (Hrsg.), Documents pertaining to the Reintegration of the UNTAES Region into the Republic of Croatia, 5. Oktober 1997.

er doch für manchen noch recht gewöhnungsbedürftig. Im Rahmen des OSZE-Mandats gilt es nun zu beobachten, ob die Minderheitenrechte dieser Gemeinschaft ebenso wie die der anderen Minderheitengruppen geachtet und entsprechend vor Ort umgesetzt werden. Ganz allgemein müssen die Menschenrechtssituation und die Einhaltung der internationalen Konventionen und Standards beobachtet werden. Gemäß den Menschenrechtskonventionen und internationalen Standards, zu denen sich auch die Republik Kroatien bekannt hat, haben alle Menschen ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Religion und ihres Geschlechts gleichermaßen Anspruch auf die Wahrung der Menschenrechte. Allgemein ist zu bemerken, daß die kroatische Regierung bereits einige Anstrengungen unternommen hat, um die Lage zu verbessern, allerdings bleibt festzuhalten, daß die praktische Umsetzung der Regelungen vor Ort nicht immer reibungslos vonstatten geht. Als Trend ist dabei erkennbar, daß vielfache bürokratische Hindernisse und Stolpersteine, z.B. bei der Beantragung von Dokumenten, bei Pensionsansprüchen, der Anerkennung von Diplomen und Zertifikaten, der Bevölkerung das Leben schwer machen; dagegen etwas zu unternehmen, ist im konkreten Einzelfall häufig schwierig. Bei vielen breitet sich ein Gefühl der Ohnmacht gegenüber einer unwilligen und übermächtigen Bürokratie aus. Dies ist freilich eine Erfahrung, die weder neu noch spezifisch für das Land sein dürfte, die aber in dieser Situation wenig zur Vertrauensbildung gegenüber den staatlichen Institutionen des Landes beiträgt. Minderheitenschutz und Menschenrechte stellen einen Teil der Aufgaben dar, die auch weiterhin eine erhöhte Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft erfordern dürften.

Rückkehr und Vertrauensbildung

Andere Schwerpunkte sind die Rückführung von Vertrieben und Flüchtlingen, der sogenannte Zwei-Wege-Rückführungsprozeß, der wirtschaftliche Wiederaufbau, die Freiheit der Medien, Vertrauensbildung, Sicherheit und Polizeiarbeit. Vieles gilt es auszubauen, wiederherzustellen, zu verbessern, die Probleme sind sehr komplex. Dies wird vor allem bei der Rückführung von Vertriebenen und Flüchtlingen deutlich. Mit Vertriebenen sind jene gemeint, die während des bewaffneten Konflikts von einem Landesteil in einen anderen gegangen, also innerhalb Kroatiens verblieben sind. Als Flüchtlinge werden jene bezeichnet, die in andere Länder geflüchtet sind, z.B. in die jetzige Bundesrepublik Jugoslawien oder beispielsweise nach Österreich, Deutschland oder Norwegen. Das Recht auf Rückkehr ist in verschiedenen internationalen Abkommen garantiert, an den Mechanismen, dies zu ermöglichen, hat schon UNTAES intensiv gearbeitet, und im Frühsommer 1998 hat auch die kroatische Regierung ein Rückführungsprogramm

verabschiedet. Der Zwei-Wege-Rückführungsprozeß sieht vor allem die Rückführung der kroatischen Vertriebenen nach Ostslawonien, in die Baranja und nach Westsirmien vor sowie im Gegenzug die Rückkehr der serbischen Vertriebenen von dort in ihre Heimat in anderen Gebieten Kroatiens, das sind in erster Linie die Krajina und Westslawonien. Aus diesen Gebieten ist die serbische Bevölkerung vor allem während der beiden militärischen Operationen "Blitz" im Mai 1995 in Westslawonien und "Sturm" im August 1995 in der Krajina geflohen. Der Zwei-Wege-Prozeß ist vielfach als "Ein-Weg-Rückkehr" kritisiert worden, da der Strom der Rückkehrer primär in eine Richtung, nämlich nach Ostslawonien, geflossen ist. Bei den Rückkehrern handelt es sich vor allem um Kroaten, aber auch um Ungarn, die ursprünglich in Ostslawonien beheimatet waren. Auch hier ist allerdings festzuhalten, daß bislang weniger kroatische Rückkehrer gekommen sind als ursprünglich erwartet wurden. Eindeutiges Zahlenmaterial existiert nicht, operiert wird mit Statistiken, die zum größten Teil auf Erhebungen des UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) beruhen und als relativ verlässlich eingestuft werden. Andere Zahlen kommen vom kroatischen Büro für Flüchtlinge und Vertriebene, das auch die Aufgabe hat, Rückkehrern im organisierten Verfahren ihren Status offiziell zu bescheinigen. Demnach sind rund 17.000 Kroaten in die Donauregion zurückgekehrt (von geschätzten 70.000 Kroaten, die die Region seit 1991 verlassen haben sollen).⁸ Davon sollen rund 12.800 einen anerkannten Rückkehrerstatus haben, die anderen gelten als spontane Rückkehrer. Nach Meinung des UNHCR leben allerdings nicht mehr als drei- bis fünftausend der obengenannten kroatischen Rückkehrer ständig in der Donauregion. Die Rückkehr in die andere Richtung, vor allem nach Westslawonien und in die Krajina, geht nur überaus schleppend voran, daher auch der Eindruck, es handele sich doch mehr um eine Ein-Weg- als eine Zwei-Wege-Rückkehr. Genaugenommen müßte ein mehrfacher Rückführungsprozeß angestrebt werden, um auch die Flüchtlinge aus Bosnien, die nach Kroatien gekommen sind, wieder in ihr Heimatland bzw. ihren Heimatort zurückzuführen.

Darüber hinaus gab es auch Flüchtlingsströme von Kroatien in die Bundesrepublik Jugoslawien, vor allem nach Serbien und in die Vojvodina. Nach den Angaben des kroatischen Büros für Vertriebene und Flüchtlinge sind rund 17.600 Serben in ihre Heimat zurückgekehrt - von mehreren Hunderttausend kroatischen Serben, die während des Konfliktes heimatlos

8 Nach UNHCR-Angaben und gemäß dem Zensus von 1991 sollen in dem Gebiet, das später die UNTAES-Region wurde, insgesamt etwa 84.600 Kroaten, 67.000 Serben und 40.300 Jugoslawen, Ungarn und andere beheimatet gewesen sein. Nach einer Erhebung der Militärbeobachter der Vereinten Nationen (United Nations Military Observers, kurz: UNMO) haben im Jahre 1996 dort noch rund 8.800 Kroaten, etwa 73.100 einheimische Serben und zusätzlich rund 46.600 aus anderen Gebieten vertriebene Serben sowie rund 15.300 Angehörige anderer Nationalitätengruppen gelebt. Die UNHCR-Schätzungen für 1998 (Stand: Mai 1998) ergaben rund 11.800 Kroaten, etwa 62.100 einheimische Serben, rund 11.200 vertriebene Serben und etwa 13.600 andere.

geworden sind. Darunter sind solche, die innerhalb Kroatiens vertrieben worden waren, und andere, die aus der jetzigen Bundesrepublik Jugoslawien nach Kroatien zurückgekehrt sind. Der Prozeß ist jedoch fließend, bereits jetzt endgültige Schlüsse über eine künftige Bevölkerungsstruktur zu ziehen, wäre verfrüht. Eines der schwierigsten Probleme im Zusammenhang mit der Rückkehr ist das Wohnungsproblem: Die Häuser vieler Geflohener sind zerstört, manche bis auf die Grundmauern niedergebrannt, die Menschen wissen oft nicht, wohin sie zurückkehren sollen. Andere Häuser sind von Menschen, die ebenfalls heimatlose Vertriebene sind und sich in ebenso verzweifelter Situation befinden, besetzt. Wenn die Hausbesitzer zurückkehren und ihr Haus besetzt vorfinden, kann es zu Konflikten kommen. Sogenannte Wohnungskomitees auf lokaler Ebene sollen in diesen Konflikten vermittelnd tätig werden und praktische Lösungen finden. Zum Wohnungsproblem kommt noch die Frage des Arbeitsplatzes. Ein echter Hemmschuh für die Rückkehr ist vor allem der schleppende wirtschaftliche Wiederaufbau.

Die Vertrauensbildung ist ein schwieriger Bereich, da sie nicht konkret faßbar, sichtbar oder meßbar ist. Hier liegt noch einiges im argen, zu bedenken ist allerdings, daß seit den schrecklichen Kriegsereignissen erst eine relativ kurze Zeit vergangen ist. Vertrauen zwischen den Menschen und Bevölkerungsgruppen aufzubauen, erfordert Zeit, Geduld, Verständnis und Toleranz.

Am 2. Oktober 1997 hat die kroatische Regierung ein Programm zur Wiederherstellung von Vertrauen, Rückkehr und Normalisierung der Lebensbedingungen in den vom Krieg betroffenen Regionen der Republik Kroatien⁹ verabschiedet. Dieses Programm sieht die Bildung eines zentralen Nationalen Ausschusses zur Vertrauensbildung vor, der auf Landkreis- und Gemeindeebene entsprechende Unterausschüsse haben soll. Das Programm soll unter anderem zur Herstellung eines Klimas der Toleranz und Sicherheit, zur Gleichheit aller Bürger vor der staatlichen Verwaltung, zur Vertrauensbildung zwischen allen Bürgern und zu einer Normalisierung der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Lebensumstände sowie zur Sicherheitslage und Rückkehr beitragen. Weiterhin sollen sich alle Bürger am Aufbau einer demokratischen Gesellschaft im Rahmen des bestehenden demokratischen Systems beteiligen. Die Bildung der Ausschüsse war in der Donauregion bis Ende 1997 flächendeckend abgeschlossen, in anderen Landesteilen ging die Gründung der lokalen Ausschüsse nur zögerlich vonstatten. Leider ist zu bemerken, daß fast alle diese Gremien mehr oder weniger nur auf dem Papier bestehen, manche halten in unregelmäßigen Abständen Sitzungen ab, von einer konkreten Umsetzung der im Programm

9 Vgl. Programme of the Government of the Republic of Croatia on Establishment of Trust, Accelerated Return and Normalisation of Living Conditions in the War Affected Regions of the Republic of Croatia.

formulierten Ziele vor Ort kann allerdings kaum die Rede sein. Den Ausschüssen mangelt es an einer Organisationsstruktur und auch an finanziellen Mitteln, um konkrete Projekte umzusetzen, allerdings auch an Initiative. Gleichwohl könnte einiges getan werden, wenn man bedenkt, daß auf lokaler Ebene in der Regel die Bürgermeister die Ausschußvorsitzenden sind. Wird diese Rolle genutzt, um in der eigenen Gemeinde zur Vertrauensbildung beizutragen? Oder um das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung zu bestärken? Die vielen Berichte über Fälle von Benachteiligungen - vermeintliche oder tatsächliche -, die sich tagtäglich in den OSZE-Büros anhäufen, sprechen für sich. Die Ausschüsse werden politisch nicht als Instrument zur Vertrauensbildung genutzt. Dort, wo die Menschen gutwillig sind, verbessert sich die Situation; wo sie es nicht sind, bleiben Unzufriedenheit, Unsicherheit, Angst, Ablehnung, Ungerechtigkeit und Mißtrauen. Die Menschen beschreiben ihre Gefühle, ihr Empfinden bestimmt ihre Lebensqualität - damit ist ein Punkt erreicht, an dem sich trefflich über Subjektivität und Objektivität diskutieren ließe.