

CIMIC-Faktoren VI:

Neuanfänge ex-jugoslawischer Republiken und Provinzen

Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt (Hrsg.)

Inhaltsverzeichnis –
CIMIC-Faktoren VI: Neuanfänge ex-jugoslawischer Republiken und
Provinzen
Speyerer Arbeitsheft Nr. 165

Editorial

Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt 9

A. Dreierkonfliktsituation: Bosnien und Herzegowina

Landeskunde Bosnien-Herzegowinas und Entwicklungsaspekte

Walter Laudes 17

Friedenserhaltendes Engagement der Internationalen Gemeinschaft

Werner Wnendt 37

OSCE-Public Administration Reform Project 2003/04

Ernst-Michael Luschies 45

Engagement des Europarates in Bosnien und Herzegowina

Sonja Moser-Starrach 57

Justizmanagement und -reform in Bosnien und Herzegowina

Axel Schwarz 77

Making Federalism Work – A radical Proposal for practical Reform

Marcus Cox / Gerald Knaus 89

B. Serbien, Kosovo und Montenegro

Union Serbien und Montenegro

Anna Ineke Schmitz 105

Aspekte der Operationsbefugnisse der Kosovo Force (KFOR)

Johannes Bölsing 139

Zur Rolle der OSZE im Kosovokonflikt	
<i>Walter Laudes</i>	165
C. Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	
Mazedonien – Staat auf steinigem Weg zur Stabilität	
<i>Michael Heidrich</i>	205
Anlagen	
Anlage 1 VN-Resolutionen zum Jugoslawien-Konflikt 1991- 2003	225
Anlage 2 Legal and Human Rights Mechanism in BiH	243
Anlage 3 Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Kopenhagen, 21./22. Juni 1993	245
Anlage 4 Summary and Conclusions Croatia: Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union	247
Autorenverzeichnis	253

Editorial

Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt

I. Themenaufgliederung

Die CIMIC-Reader bereiten Informationen auf, die für *zivil-militärische Zusammenarbeit im Ausland [CIMIC]* Bedeutung haben.

Inhaltlich sind die Arbeitshefte auf wesentliche *Faktoren in Friedensoperationen (FEO)* zentriert: Militär, Internationale Organisationen (IO), deutsche Regierungsressorts, Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Südosteuropa. Die Einbeziehung der Erfahrungen neutraler Nationen wie der Schweiz und Österreich setzt Kontraste.

Ergänzt werden die *Organisationsbeschreibungen* durch Beiträge zu *Operationstypologie, Verhandlungsführung, Völkerrecht*. *Anhänge* ergänzen jedes Arbeitsheft als *Fundgrube* zum besseren Verständnis.

Reader I entwickelt militärisch-sicherheitspolitische Aspekte. *Reader II* thematisiert wesentliche zivile IO, die sich mit Friedens- und Entwicklungsagenden beschäftigen. *Reader III* beleuchtet historische Aspekte der Herausforderungen, die sich mit dem Auseinanderbrechen Tito-Jugoslawiens für Zentral-europa stellten. *Reader IV* behandelt Aspekte krisenbezogener Regierungskoordination. *Reader V* hat Arenen zivil-militärischen Begegnungspotentials als Bezugspunkt der Aufmerksamkeit. *Reader VI* folgt – wie Reader III – einem zeitgeschichtlichen Ansatz: Der Fokus liegt auf den (Neu)Gestaltungsfragen, die sich für die ehemaligen jugoslawischen Republiken Bosnien-Herzegowina wie Mazedonien stellen.

Verständnis für CIMIC-Grundlagen erleichtert die praktische Arbeit im Grenzbereich zwischen zivilen und militärischen Systemen. *CIMIC-Arbeit ist Grenzgängerarbeit*. Man arbeitet klarsichtig, behält man dabei die unterschiedliche Organisationskultur und Zweckrichtung der Systeme im Auge.

Zivilisten und Soldaten können dann miteinander viel erreichen, wenn sie die *Systemlogiken* des jeweils anderen Sektors anerkennen. Dann lassen sich Vorhaben identifizieren, die zu verwirklichen miteinander Sinn machen.

Ein *Impetus zu initiativem Handeln* ist Hintergrund der Beitragssammlung.

II. Arbeitsmethode

Seit dem Wintersemester 2001/02 findet an der Verwaltungshochschule die projektbezogene Arbeitsgemeinschaft ‚*Civil-military Co-operation (CIMIC) bei humanitärer Hilfe und Wiederaufbau*‘ statt.

Im Rahmen der ProjektAG wird bei Vorträgen auf multimediale Methodik geachtet. Komplementäre Ausbildung durch das *Hochschulrechenzentrum*, respektive von *Frau Dipl. Ing. Wera Veith-Joncic*, wirkt sich positiv aus.

Die *Visualisierung* von Gedankenführung und Argumentationen soll die Verständlichkeit der Ausführungen im Kurs erleichtern. Die Bände des Readers werden jedoch stärker von *Worten* geprägt.

Aufgrund der Knappheit an Zeit sowie unterschiedlicher Beitragsqualität und Art geht es im Zuge der Darstellung von CIMIC-Faktoren lediglich um das *Aufzeigen von Aspekten*. CIMIC-Arbeit lebt davon, dass *Menschen* aus – nicht immer offensichtlichen Handlungsoptionen – *lageadäquate* Schulterschlüsse vornehmen. Der *denkende Mensch in seiner Kreativität* ist somit wichtigster CIMIC-Faktor.

Auftrag für die meisten Autoren war, Organisationen vorzustellen. Spezielle Fragen sollten vertieft und wissenschaftlich-anschlussfähig erörtert werden.

Die Zusammenarbeit mit den Hörern der ProjektAG treibt Blüten: Mittlerweile leiste(te)n über 25 Rechtsreferendare bzw. -referendarinnen ihre Wahlstation im *Büro des Hohen Repräsentanten (OHR)*, bei der *Sondergesandtin des Generalsekretärs des Europarates in Bosnien-Herzegowina*, den Vereinten Nationen – IPTF und UNDP – sowie der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina ab.

Damit nehmen erfreulich viele junge Kollegen die *Realität einer Friedensmission* in sich auf, die ‚Europa‘ weiterhin fordern wird.

Bisher wächst die Europäische Union (EU) samt ihrer zweiten Säule – der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* – an dieser Aufgabe. Daß dieser Aspekt ein Erfolg wird, liegt uns am Herzen.

Gerne motivieren wir mit der ProjektAG weiterhin zum Engagement in Friedensmissionen. Wünschenswert ist die stärkere Besetzung *internationaler Beamtenpositionen* mit verwaltungswissenschaftlich ausgebildeten Kräften.

Insoweit die *Bewerberqualifikationen* zu erhöhen, ist eines der Angebote der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

III. Autoren

Ein Teil der Autoren der Reader war *Teilnehmer einer CIMIC-ProjektAG* an der *Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*.

Eine zweite Gruppe von *Verfassern* ist *aus eigenem Antrieb* auf uns zugekommen oder wurde angesprochen. Ihr *Interesse an und ihre Motivation* für CIMIC machten ihre Integration in die Redaktionsmannschaft leicht.

Weitere Beitragende bringen sich aufgrund der Fortentwicklung einer Kooperation auch im Rahmen der Speyerer Reihe ein. Entsprechende Kontakte gehen aus einem internationalen Colloquium der *Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg* und der Bundeswehr im März 2003 hervor. Die Tagung stand unter dem Thema *„Zerfall Jugoslawiens – Konfliktfeld Bosnien-Herzegowina – Perspektive Europa“*.

Die im Redaktionsteam verfolgte *Auftragstaktik* wurde mit der Initiative genutzt, die freilaufende militärische Übungen auszeichnen sollte. Das Material mag die *Begeisterung* aufzeigen, mit der die Mitarbeiter bei der Sache waren.

Einige Autoren haben mehr geleistet, als sie sich vor dieser kleinen Operation selbst zutrauten. Insoweit unterstreichen ihre *Siege über Selbstzweifel* die *Modernität* der in der Bundeswehr gelebten *Führungsgrundsätze*.

IV. Zielsetzung

Die Arbeitshefte führen Material als Grundlagen für weitere Kurse zusammen. Die Beiträge bieten *„Schneisen“ zum Verständnis Internationaler Organisationen (IO) und – davon zu unterscheidender – internationaler Organisation*.

Mit Blick auf Leistungs- und Gestaltungswillen der Hörer aus den Justizvorbereitungsdiensten der Länder dient die Sequenz der Arbeitshefte auch unmittelbar der *Einsatzvorbereitung ziviler Verwaltungskräfte*.

Die *Europazentrierung* der Beiträge dürfte ins Auge springen. Sie entspricht der Bedeutung, welche die Südosteuropaoperationen in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo/a und in Mazedonien nach wie vor haben.

Die *Übertragbarkeit vieler Informationen auf andere Krisengebiete* der Welt ist gegeben. Soweit sich deswegen über die unmittelbaren Ziele hinweg Nutzen für interessierte Kreise ergibt, wäre dies ein schöner Nebenerfolg.

Fast jeder, der sich mit CIMIC befasst, wird entschlossene und kreative *Bildung von Synergien* zwischen Zivilisten und Soldaten begrüßen. Dazu und zur *Fortentwicklung von Diskussion und Praxis* beizutragen, wäre im Sinne aller Mitarbeiter dieses Veröffentlichungsprojektes.

V. Reader VI: (Neu)Start krisengezeichneter ex-jugoslawischer Republiken und Provinzen

Das sechste Arbeitsheft folgt – anknüpfend Reader III – einem *zeitgeschichtlichen Ansatz*. Es thematisiert Aspekte der Veränderungen, die sich seit dem *Wegfall* der Ordnungsfunktion des ‚*Eisernen Vorhanges*‘ ergaben.

Der erste Teil widmet sich der *Dreierkonfliktsituation in Bosnien und Herzegowina*. Bosniaken und bosnische Kroaten wie Serben fühlen sich in dem Staat, in dem sie leben, nicht unbedingt, respektive jederzeit heimisch. Der Krieg von 1992 bis 1995 wurde als *Dauerauseinandersetzung zwischen Verwaltungseinheiten* auf niedrigerer Flamme vielfach weitergeführt. *Internationale Organisationen* nehmen stellvertretend und ergänzend Aufgaben eines Staatswesens wahr, das alleinwirtschaftend so nicht lebensfähig wäre. Aus Sicht des Büros des *Hohen Repräsentanten (OHR)*, der *Verwaltungsreformstelle der OSZE-Mission (OSCE-PARU)*, der *Sondergesandtin des Generalsekretärs des Europarates*, der *Unabhängigen Justizkommission (IJC)* sowie eines *internationalen Think-tanks* wird die Lage analysiert. Sie wird damit *mosaiksteinhaft* aus internationaler Perspektive *transparent(er)*.

Im zweiten Teil gilt die Aufmerksamkeit Serbien und Montenegro sowie Aspekten der *(Zweier)Konfrontationssituation* in der serbischen Provinz *Kosovo/a*. Zunächst werden Aspekte der Operationsbefugnisse der internationalen *Militärkoalition Kosovo Force (KFOR)* dargestellt. Danach wird die *Rolle* eines auf dem Konsensprinzip funktionierenden Akteurs, nämlich der *OSZE*, zur *Vermittlung* in der laufenden Auseinandersetzung analysiert.

Zum Schluss wird der steinige Weg der *Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien (EJRM / FYROM)* in ihre Unabhängigkeit dargestellt. Der Entwicklung dieses Staatswesens sollte weiter besondere Aufmerksamkeit zuzukommen. Dies gerade deshalb, weil *bisher* mit Erfolg von internationaler Seite diese Republik soweit gestützt wurde, dass *wenig Blut floss*. Ins Auge springende Ungereimtheiten wie der Staatsname zeigen, dass auch hier noch ein *Weg zu langfristiger Stabilität* zu gehen bleibt.

VI. Dank und Widmung

Tim Unger, Anna Ineke Schmitz und Markus Paulick haben sich bei Erstellung dieses Arbeitsheftes als Redakteure bestens bewährt. Die Arbeit an den Readern kam auch durch die Unterstützung von Mitarbeitern der Hochschule zustande. Namentlich *Frau Linda Estelmann, Uschi Ohliger, Brigitte Ringer, Claudia Roth, Wera Veith-Joncic* und *Herrn Georg Müller* sei gedankt. Sie haben sich in der zivil-militärischen Zusammenarbeit mit Ihren Kompetenzen hervorragend eingebracht. Ihnen allen sind die CIMIC-Reader gewidmet.

A. Dreierkonfliktsituation: Bosnien und Herzegowina

Landeskunde Bosnien-Herzegowinas und Entwicklungsaspekte

Walter Laudes

I. Einleitung

Bosnien und Herzegowina (Bosna i Hercegovina -BiH) hat 1992 mit seiner staatlichen Unabhängigkeit den Austritt aus der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien vollzogen und war Schauplatz eines Krieges von 1992-1995. Nicht nur wegen des Krieges sind heute gewaltige Aufgaben zu meistern, jede für sich eine *Herkulesarbeit*:

- Überwindung nationalistischer Denkweisen,
- Aufbau demokratischer Strukturen,
- Umwandlung einer sozialistischen Planwirtschaft in eine freie Marktwirtschaft und
- Wiederaufbau des vom Krieg zerstörten Landes.

Die *Internationale Staatengemeinschaft* hat zur Lösung dieser Aufgaben, unter Beteiligung verschiedener internationaler Organisationen, ihre bisher größte und anspruchvollste Friedensmission aufgebaut. Die militärische Sicherheit gewährleistet die von der NATO geführte *Stabilization Force* (SFOR), die Umsetzung des politischen Teils des Dayton-Friedensvertrages leitet das *Amt des Hohen Repräsentanten* (Office of the High Representative-OHR).

Das *Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen* (United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR) unterstützt die Rückführung der Flüchtlinge und Vertriebenen, die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (Organization for Security and Cooperation in Europe-OSCE) unterstützt den Aufbau demokratisch legitimierter Strukturen, die *Europäische Union* und andere Geldgeber investieren erhebliche Finanzmittel. Außerdem wirken viele Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen beim Aufbau mit¹.

Trotzdem ist der Friede noch nicht sicher, sowohl im Lande als auch außerhalb gibt es *Befürworter einer Aufteilung des Staates*; der Aufbau der Demokratie ist bei weitem noch nicht selbsttragend. „Auf allen politischen Ebenen

¹ vgl. *Marcus Jurij Vogt*, Äußere Faktoren eines Aussöhnungsprozesses, Die Zusammenarbeit zwischen UN, OSZE, OHR und SFOR in Bosnien-Herzegowina, in *Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir*, Europas Tragik, München 2003, 58.

dominieren national orientierte Kräfte, die im Widerspruch zu den Vereinbarungen von Dayton das Zusammenwachsen des ethnisch zerrissenen Staates Bosnien-Herzegowina behindern.² Der Gesamtstaat ist schwach und die Privatisierung der durch den Krieg zerstörten Wirtschaft tritt auf der Stelle.

Dennoch *gibt es Hoffnung*. Die Internationale Staatengemeinschaft hatte sich unter Leitung des früheren Hohen Repräsentanten, des Österreicher Wolfgang Petritsch, ein ehrgeiziges Ziel gesetzt, das einen Wendepunkt darstellte. In einem Programm, „das einen dramatischen Wechsel der internationalen Prioritäten markierte,³“ wurden - sechs Jahre nach Dayton - *erstmalig die Probleme grundlegend angepackt*. Dieses Programm wird von dem derzeitigen Hohen Repräsentanten, Paddy Ashdown, verstärkt fortgesetzt und konzentriert sich auf die Schwerpunkte⁴:

- Ausbau des *Justizsystems*,
- Reform der *Wirtschaft* und
- Stärkung *gesamtstaatlicher Institutionen*.

II. Landeskundliche Einführung

Mit einer Fläche von 51129 km² ist BiH etwa so groß wie Niedersachsen, hat aber nur knapp 4 Millionen Einwohner. Die *Hauptstadt ist Sarajewo* mit überwiegend bosnisch-muslimischer Bevölkerung (Bosniaken). Bosnien-Herzegowina ist ein *Vielvölkerstaat*. Die größte Bevölkerungsgruppe bilden die *Bosniaken*. Weitere bedeutende Bevölkerungsgruppen sind die christlich-orthodoxen *Serben* und die katholischen *Kroaten*. Die Amtssprachen sind Bosnisch, Serbisch und Kroatisch.⁵

BiH liegt im Nordwesten der Balkanhalbinsel. Über einen 20 km breiten Korridor besteht zwar ein *Zugang zur Adria, aber kein eigener Hafen*. Mit der Republik Kroatien ist die Nutzung des kroatischen Hafens in Ploce vereinbart. Im Gegenzug wird Kroatien die Durchfahrt durch den Korridor erlaubt. Der

² Marie-Janine Calic, „Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina“, in „Zur Problematik der Stabilisierung des Westbalkans“, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie-Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik, Hrsg. Landesverteidigungsakademie Wien/ Militärwissenschaftliches Büro, Wien 2000, 5.

³ ESI Report, „Turning Point, The Brussels PIC Declaration“, 7 June 2000, 1.

⁴ OHR, „24th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations“, 2003, 18 in URL: <http://www.ohr.int>.

⁵ Auch unter Sprachwissenschaftlern ist das Thema umstritten, die Mehrheit plädiert für eine Sprache mit verschiedenen Varianten. Die Außenstehenden als geringfügig erscheinenden Unterschiede werden politisch instrumentalisiert.

größte Teil des Landes ist gebirgig. Im Süden und Südwesten erstreckt sich die Karstzone des Dinarischen Gebirges mit Gebirgsstöcken und Hochflächen sowie großen fruchtbaren Becken (Poljen). Den Norden des Landes, der durch die Save von Kroatien getrennt wird, nimmt eine weite Niederung ein, die Posavina.

Das *Klima* ist nahe der Küste *mediterran*, im Landesinneren jedoch weitgehend *kontinental*, mit heißen, trockenen Sommern und kalten Wintern. Die Vegetation in den verkarsteten Gebirgsregionen ist spärlich, da hier die Entwässerung meist unterirdisch verläuft. Im mediterranen Bereich breitet sich *Macchia* aus, die Niederungen sind zumeist stark bewaldet.⁶

III. Geschichte

„Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien ist nur in Kenntnis der historischen Entwicklung begreiflich zu machen. Drei wichtige Motive stehen im Vordergrund. Die ethnische und religiöse Vielfalt der im ehemaligen Jugoslawien ansässigen Volksgruppen und deren räumliche Verteilung, die in der Geschichte begründeten Gegensätze zwischen diesen Volksgemeinschaften sowie der Traum der nach Zentralismus strebenden Serben nach einer Zusammenfassung aller serbischen Gebiete.“⁷

Das heutige Gebiet von Bosnien-Herzegowina wurde im Altertum von den *Illyrern* bewohnt, von den *Römern* im Jahre 9 n.Chr. erobert und als römische Provinz „Dalmatia“ eingegliedert.

Im frühen Mittelalter siedelten sich dann *Serben* und *Kroaten* an. Die *Teilung des Römischen Reiches* in die beiden Machtzentren Rom und Konstantinopel 395 n.Chr. sowie die *Kirchenspaltung* von 1054 in die (römisch-katholische) West- und (orthodoxe) Ostkirche wirken auf dem Balkan bis heute nach. Die Christianisierung erfolgte von Rom aus; die Oberherrschaft wechselte dagegen wiederholt bis zum 12. Jh. mit Byzanz.

Die nächsten 300 Jahre waren durch ein Vasallenverhältnis zu *Ungarn* mit weitreichender Unabhängigkeit gekennzeichnet.

1453 eroberten die *Osmanen* Konstantinopel und 1463 Bosnien-Herzegowina. Die osmanischen Herrscher gewährten dem Franziskanerorden die Weiterexistenz, der einzigen Institution mit bis heute ungebrochener Kontinuität. Während der 500 Jahre langen osmanischen Herrschaft erfolgte eine rasche und umfassende Islamisierung.

⁶ Weltländerlexikon, Compact Verlag München 1996.

⁷ Walter Jertz, „Im Dienste des Friedens, Tornados über dem Balkan“, Bonn 2000, 9.

„Die Serben, die sich in diesem Zeitraum dem osmanischen Einfluss weitgehend zu entziehen versuchten, fühlten sich allein gelassen im Kampf gegen die türkische Unterdrückung. ... Sie leisteten aktiv Widerstand gegen die Eroberer, was die Habsburgmonarchie später veranlasste, serbische Wehrdörfer entlang der gemeinsamen Grenze mit dem Osmanenreich zu gründen...“⁸

Vom Berliner Kongress legitimiert, besetzte Österreich-Ungarn 1878 Bosnien-Herzegowina. Als Reaktion darauf entwickelte sich zwar kaum eine konfessionsübergreifende bosnische Identitätsbildung, aber eine nationalpolitische Radikalisierung, besonders unter der Schuljugend, die teilweise auf eine jugoslawische Einheit unter Führung Serbiens abzielte.⁹ Aus diesem gewaltbereiten Umfeld heraus kam es 1914 zu dem *Attentat* auf den Thronfolger Erzherzog Franz Ferdinand in Sarajewo, das den Ausbruch des Ersten Weltkriegs veranlasste und an dessen Ende das Habsburgerreich zerbrach. 1918 wurde aus der österreichisch-ungarischen Erbmasse und dem unabhängigen serbischen Königreich das „*Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen*“ gegründet [ab 1929 „*Königreich Jugoslawien*“], dem auch Bosnien-Herzegowina angehörte. *„In diesem Königreich festigten die Serben zum ersten Male ihre Vorherrschaft über die anderen Volksgruppen.“*¹⁰ Während des Zweiten Weltkrieges wurde dieses Königreich aufgeteilt und BiH wurde in den „Unabhängigen Staat Kroatien“ integriert. Die Gräueltaten, die während des Zweiten Weltkriegs von der (kroatischen) Ustascha, den (serbischen) Tschetniks und den kommunistischen Partisanen verübt wurden, blieben auch in der Nachkriegsära Titos ein Tabu. Die *unbewältigte Vergangenheit* war ein idealer Nährboden für nationalistische Parolen. Nationale Gegensätze und Feindschaften lebten in der *Föderativen Volksrepublik Jugoslawien* trotz der kommunistischen *Parole* „*Brüderlichkeit und Einheit*“ in der Bevölkerung fort. BiH erhielt den Status einer Republik; aber als Staatsvolk wurden die Bosniaken erst 1968 anerkannt. Der Tod Titos 1980 förderte die Spaltung der jugoslawischen Einheitspartei und den Zerfall Jugoslawiens.

Am 25. Juni 1991 erklärten Slowenien und Kroatien gleichzeitig ihre Unabhängigkeit. Am 27. Juni intervenierte die jugoslawische Volksarmee auf Befehl des Verteidigungsministeriums in Belgrad und der Regierung Marković,¹¹ um die slowenischen Grenzübergänge zu besetzen. *Kern des Konflikts* war die Frage, ob und unter welchen Bedingungen sich die Republik verselb-

⁸ Walter Jertz, Bonn 2000, 9.

⁹ Konrad Clewing, „Bosnien und die Herzegowina“ in Studienhandbuch Östliches Europa Bd. 1 „Geschichte Ostmittel- und Südosteuropas“, herausgegeben von Harald Roth, Böhlau Studienbücher, 1999, 125-132.

¹⁰ Walter Jertz, Bonn 2000, 9.

¹¹ Daniel Eisermann, Der lange Weg nach Dayton, Baden-Baden 2000, 35.

ständigen dürfe. Es gab keine nennenswerte serbische Minderheit in Slowenien. Die Kämpfe in Slowenien endeten schon nach wenigen Tagen. Zuvor fand Vermittlung durch KSZE und der EG statt.¹² Im *Abkommen von Brioni* vom 7./8. Juli 1991 verpflichteten sich Slowenien und Kroatien, ihre Unabhängigkeit für drei Monate auszusetzen. Daraufhin zog sich die Bundesarmee aus Slowenien zurück. In Slowenien war der Krieg damit faktisch beendet.¹³ Anders war die Situation in Kroatien und Bosnien-Herzegowina, wo Serben in großer Zahl als Minderheiten lebten. „Die Serben forderten die Lösung der „Serbischen Frage“, worunter der Zusammenschluss der von Serben besiedelten Länder in einem Staat zu verstehen ist.“¹⁴ Zwei weitere Kriege folgten: Der *Krieg in Kroatien* (Juni/ Juli 1991 bis Januar 1992; Mai und August 1995) zwischen Serben und Kroaten¹⁵ und der *Krieg in Bosnien-Herzegowina* (April 1992 bis November 1995). Zunächst kämpften die Serben gegen die Militärallianz der Kroaten und Bosniaken (Muslime), dann kämpften die Kroaten und Bosniaken gegeneinander und schließlich wieder vereint gegen die Serben.¹⁶

Die UNO bemühte sich um eine Lösung des Konflikts. Neben politischen Verhandlungen und Wirtschaftssanktionen gegen Rest-Jugoslawien entsandte die UNO auch Friedenstruppen nach BiH, die United Nations Protection Force (UNPROFOR). Das Scheitern der UNO-Friedensbemühungen wurde evident, als es nicht gelang die von der UNO eingerichteten „Schutzzonen“ auch zu schützen¹⁷. Dennoch weigerte sich der VN-Generalsekretär die Resolution 836 des VN-Sicherheitsrates in Richtung Peace-enforcement auszulegen und hielt an seinem Peace-Keeping Verständnis fest.¹⁸

Die Ermordung tausender Bosniaken in Srebrenica durch die Truppen des serbischen Milizenführers Mladic schockierte die Welt, führte zu einer *Neubewertung der westlichen Politik*, vor allem zu einer Umorientierung der amerikanischen Außenpolitik. Eine der letzten Gräueltaten, der Beschuss des Marktes in Sarajewo am 28. August 1995, beschleunigte diesen Prozess, führ-

¹² Die Jugoslawische Armee (JVA) mit ihren Wehrpflichtigen war auf diese Eventualität schlecht vorbereitet. Ihre Kasernen wurden umstellt und die Soldaten ergaben sich, beziehungsweise zogen nach Süden ab.

¹³ Marie-Janine Calic, Das Ende Jugoslawiens, in: *Informationen zur politischen Bildung*, 1996, 8f.

¹⁴ Marie-Janine Calic, Das Ende Jugoslawiens, in: *Izpb* 1996, 8.

¹⁵ vgl. Arabelle Bernecker, Internationales Konfliktmanagement am Beispiel des Krieges in Bosnien 1992-1995, Frankfurt a. M. 2001, 89.

¹⁶ vgl. Heinrich Schneider, Friede für Bosnien-Herzegowina, Bonn 1996, 28ff.

¹⁷ Carsten Giersch, Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995, Baden-Baden 1998, 247.

¹⁸ Carsten Giersch, Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995, Baden-Baden 1998, 247.

te zu den *folgenden massiven Luftschlägen der NATO*, dadurch zur Beendigung der Kampfhandlungen und zu Friedensverhandlungen. Durch die *Intervention der Vereinigten Staaten* und die erneute Annahme ihres Führungsanspruchs fanden diese Verhandlungen im November 1995 folgerichtig in den USA statt: auf *dem Luftwaffenstützpunkt in Dayton, Ohio*. Aufgrund Drängen Frankreichs wurde der Friedensvertrag im Dezember 1995 in Paris feierlich unterzeichnet.

IV. Aspekte der aktuellen Lage

1. Dayton-Vertrag (GFAP / DPA)¹⁹

Im *Friedensabkommen von Dayton* sind die staatlichen Institutionen und deren Befugnisse, die Gebietseinheiten und das Mandat der Internationalen Staatengemeinschaft festgelegt. Bosnien-Herzegowina wurde zwar als einheitlicher Gesamtstaat erhalten, aber in zwei Gebietseinheiten („Entitäten“) aufgeteilt: in die bosniakisch-kroatische Föderation mit 51 % der Gesamtfläche und in die Serbische Republik ("Republika Srpska") mit 49 % der Fläche. Weitere *Eckpunkte* des Dayton-Vertrages sind:

- Sarajewo bleibt *ungeteilte Hauptstadt*,
- Abhaltung *freier Wahlen*,
- Einhaltung internationaler Standards für Menschenrechte,
- Recht der *Flüchtlinge und Vertriebenen zur Rückkehr* in ihre Heimorte,
- *Bewegungsfreiheit, Meinungsfreiheit und Pressefreiheit*,
- *Ahndung von Kriegsverbrechen*,
- Einrichtung gesamtstaatlicher Institutionen: Staatspräsidium, Ministerrat, Parlament, Verfassungsgericht und Zentralbank,
- Der Befehl über die zu reduzierenden Streitkräfte verblieb bei den Teilstaaten.

¹⁹ GFAP = General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Hercegovina, DPA = Dayton Peace Accord. Eine Abkürzung legt den Schwerpunkt auf den rechtlichen, die andere auf den politischen Aspekt des völkerrechtlichen Rahmenvertragwerkes.

2. Politische Institutionen

Die *Verfassung des Gesamtstaates* ist *komplex und widersprüchlich*: er existiert zwar, wird aber insgesamt schwach gehalten. So ist er z.B. für die Außenpolitik zuständig, aber mit der Einschränkung, dass die Entitäten „*spezielle Beziehungen zu Nachbarstaaten unterhalten können*“²⁰.

Das höchste Gremium ist die *Präsidentschaft*, jeweils ein Mitglied der drei Volksgruppen. Der Vorsitz wechselt alle acht Monate.

Der „*Ministerrat*“ (Regierung) besteht aus dem Vorsitzenden und den (derzeit acht) Ministern. Jeder Minister hat mittlerweile zwar nur noch einen Stellvertreter, dennoch wird der *ethnische Proporz* streng gewahrt.

Das *Parlament* besteht aus zwei Kammern: den 15 Vertretern der „*Volksversammlung*“, jeweils 5 aus den drei Volksgruppen und dem *Abgeordnetenhaus* mit 42 Mitgliedern, von denen zwei Drittel aus der Föderation und ein Drittel aus der "Republika Srpska" direkt gewählt werden.

Das *Verfassungsgericht* setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen, die mit Mehrheit entscheiden:²¹ jeweils zwei Richter aller drei Volksgruppen und *drei internationalen Richtern*, die weiterhin vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte bestimmt werden.

In den beiden *Entitäten* gibt es jeweils einen Präsident und Vizepräsident, ein Parlament und eine Regierung. Eine Besonderheit bildet der *Distrikt von Brcko*, der zu beiden Entitäten gehört, aber *vom OHR direkt verwaltet* wird.

Die Föderation ist in 10 *Kantone* gegliedert, die wiederum jeweils eine Kantonsregierung und eine Kantonsversammlung haben. Die RS stellt einen Einheitsstaat mit kommunaler Selbstverwaltung dar.²²

Die unterste Stufe der Verwaltung bilden in beiden Entitäten die *Gemeinden* mit ihren Gemeindeversammlungen und Gemeindeverwaltungen. Ein Problem bildet die geteilte Stadt *Mostar*. Sie ist in jeweils drei unabhängige kroatische und bosniakische Gemeinden, sowie eine Gemeinde für das Zentrum aufgeteilt. Der Hohe Repräsentant, Paddy Ashdown, wird jetzt im Frühjahr 2004 eine Entscheidung notfalls erzwingen.

Die außergewöhnlich aufwendige Verwaltungsstruktur²³ für ein Land mit ca. vier Millionen Einwohnern wird von der Europäischen Kommission gerügt:

²⁰ General Framework Agreement for Peace, GFAP (Dayton-Vertrag), Annex 4.

²¹ Eine Volksgruppe kann somit überstimmt werden.

²² *Carsten Stahn*, Föderalismus im Dienste der Friedenssicherung BH unter dem Friedensabkommen von Dayton, Jahrbuch des Föderalismus Bd. 3(2002), 394.

²³ Für die Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen sind z.B. Verhandlungen mit 12 (!) Justizministern notwendig.

„...co-ordination between these bodies is far from optimal. Overlapping functions, duplication of effort and uncoordinated initiatives remain a problem.“²⁴

3. Militärische Situation

Die militärische Lage in BiH ist stabil und wird durch SFOR ständig überwacht. Die Umsetzung des militärischen Teils des Dayton-Vertrags ist abgeschlossen. Die *Minengefahr ist immer noch sehr groß*. Die Räumung der Minen *obliegt den beiden Teilstaaten*.

De jure hat das Land zwei *Armeen*, *de facto* aber *drei*: neben der Armee der Republika Srpska bestehen in der Föderation die kroatische HVO und die Armija BiH praktisch fort. Es gibt zwar ein *gemischtes Oberkommando*, die *Einheiten sind aber weiterhin ethnisch homogen*.

Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten sind *Personalstärke und Verteidigungsausgaben überproportional hoch*. Im Jahr 2004 wird daher die Personalstärke auf insgesamt 12.000 Soldaten reduziert werden. Unter Leitung des Hohen Repräsentanten wurde eine gemeinsame Einrichtung, das „*Standing Committee on Military Matters*“ (SCMM), eingerichtet,²⁵ aus dem sich 2004 das gesamtstaatliche Verteidigungsministerium entwickeln soll. Als erste multiethnische Einheit wird *ein Transportbataillon für Friedenseinsätze* aufgestellt werden.

4. Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen

Die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre *alten Siedlungsgebiete* wird als *der eigentliche Schlüssel für die Umsetzung des Dayton-Vertrages* angesehen.²⁶ Alle anderen Vertragsbestimmungen dienen entweder der Rückkehr oder sind von ihr abhängig. Die Rückkehr ist auch deshalb von erheblicher Bedeutung, da sonst die *Vertreibungen* („ethnische Säuberungen“) nachträglich noch legitimiert würden. Die Wiederansiedlung in Siedlungsgebiete der eigenen Volksgruppe *bedarf der finanziellen Hilfe*, verläuft aber *ohne Si-*

²⁴ *Commission of the European Communities*, Report from the Commission to the Council, Proposal for a Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, COM (2003) 692 final, Brüssel 2003, 8 in URL: <http://www.ohr.int>, EC Feasibility Study.

²⁵ Declaration of the Peace Implementation Council, Brussels 23/24 May 2000, in: *OHR Information*.

²⁶ *International Crisis Group (ICG) Balkans Report Nr. 80*, „Is Dayton Failing? Bosnia Four Years After The Peace Agreement“, Sarajevo 1999, 32.

cherheitsprobleme. Allerdings müssen sich diese Rückkehrer in Siedlungsgebieten ihrer Volksmajorität für ihre Flucht während des Krieges rechtfertigen. Besonderen *Schutz und Unterstützung benötigen die Minderheitenrückkehrer*: ihre Wiederansiedlung geschah seit Gründung der vom OHR geführten Reconstruction and Return Task Force²⁷ (RRTF) mit *zunehmender Tendenz*.

Von den etwa 1,3 Millionen *Flüchtlingen* aus BiH lebten bei Kriegsende allein in Deutschland 345.000 Menschen. Im Frühjahr 2004 sieht die Lage folgendermaßen aus:²⁸

Seit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens 1995 sind *fast eine Million Flüchtlinge und Vertriebene zurückgekehrt*. Etwas mehr als 21.000 Flüchtlinge und Vertriebene kehrten in den unter internationaler Verwaltung stehenden Distrikt Brcko zurück. Bemerkenswert ist, dass von der Gesamtzahl aller Rückkehrer *mehr als 430.000 Menschen in Gebiete zurückkehrten, in denen sie derzeit als Minderheit leben*.

Der Autor bewertet den gesamten Rückkehrprozesses folgendermaßen:

- Der *Rückkehrprozess*, besonders der Flüchtlinge aus dem Ausland, befindet sich in seiner *letzten Phase*.
- Der Rückgang dieses Prozesses erstreckt sich auf alle ethnischen Gruppen und auf alle Teile des Landes.
- Positiv ist zu vermerken, dass der *Prozentsatz der Minderheitenrückkehrer weiterhin so hoch liegt*.
- Innerhalb BiH leben immer noch *mehr als 300.000 Vertriebene und fast 23.000 Flüchtlinge* (vor allem aus Kroatien). Angemessene staatliche Finanzierung sowie internationale Finanzhilfe sind daher weiterhin dringend erforderlich.

Die Rückkehr war nicht nur von der *Sicherheitslage* abhängig. Die Minderheitenrückkehrer mussten auch ihre *Eigentumsansprüche* geltend machen können. Die radikalen Kräfte hatten kein Interesse daran, die Vertreibungen rückgängig zu machen. Daher hatte der Hohe Repräsentant 1999 *die Eigentumsgesetze kraft seines Mandats selbst erlassen* und die RRTF beauftragt, die örtlichen Behörden bei der Umsetzung zu kontrollieren. Zur *dauerhaften Ansiedlung* bedurfte es darüber hinaus eines Umfelds, das auch Arbeitsmöglichkeiten und Schulplätze bot.

Die Bundesrepublik Deutschland setzte früher einen *Beauftragten für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau* ein [Dietmar Schlee;

²⁷ Diese Abteilng des OHR hatte 2003 ihr Mandat an die örtlichen Behörden übergeben und wurde Ende 2003 aufgelöst.

²⁸ UNHCR Statistics Package, January 2004 in URL: <http://www.unhcr.ba>.

Hans Koschnick] und wies das deutsche Kontingent SFOR an, den Wiederaufbau zu unterstützen.²⁹ Diese Infrastrukturprogramme, vom Deutschen SFOR-Kontingent derzeit immer noch in verminderter Form durchgeführt, sollen Ende 2004 beendet werden. Die Projekte werden in der Regel von der Europäischen Union, in Einzelfällen auch von der Bundesrepublik Deutschland, finanziert.

5. Wirtschaftliche Situation

„Auch im Wirtschaftsbereich hatte sich das Prinzip der ethnischen Teilung durchgesetzt, und große Versorgungsbetriebe...wie auch die Telekommunikationsbetriebe arbeiten auf wenig effektive Weise. Die großen Kombinate der Vorkriegszeit haben ihre Märkte verloren und dümpeln vor sich hin. Privatinitiative wird in kommunistischer Tradition durch zu hohe Steuern und bürokratische Hürden erstickt. Ein Großteil der Wirtschaftsaktivitäten läuft im Graubereich ab. Die Korruption wuchert. Die Betriebe, die nach wie vor Gewinne erwirtschaften,...stehen unter der Kontrolle der regierenden Parteien...“³⁰

Das Klima für Investitionen ist *ungünstig*. Die *Steuergesetzgebung* in den beiden Entitäten ist *nicht harmonisiert*. In der Föderation gibt es für ausländische Investoren die Möglichkeit einer vollständigen oder *teilweisen Steuerbefreiung*, die aber von einem Kanton zum anderen völlig unterschiedlich gehandhabt wird. Telefonservice, Postzustellung und Elektrizitätsversorgung sind faktisch dreigeteilt, kurzum: BiH ist von einem *einheitlichen Wirtschaftsraum* noch *weit entfernt*. Die Arbeitslosigkeit³¹ ist hoch (43%.) und das Nettoeinkommen³² gering (Föderation 527,- DM, Republika Srpska 381,- DM). Die Zollgesetzgebung ist zwar mittlerweile einheitlich, die beiden Entitäten erheben aber z.T. noch zusätzliche (*illegale*) *Einfuhrzölle*.

Es gibt aber auch positive Wirtschaftsfaktoren: es gibt *keine Inflation* und die Währung (1 Konvertible Mark = 1 ehemalige DM) ist stabil. Dies ist der unabhängigen Zentralbank zu verdanken, die es der Regierung untersagt, Ausgaben mit Krediten zu finanzieren. Die einheitliche Währung wurde 1998 per Dekret des OHR eingeführt und ist fest an den Euro gekoppelt.

²⁹ vgl. *Bundesministerium der Verteidigung*, Folgeoperation SFOR Informationen über die Beteiligung der Bundeswehr an der Stabilisierung des Friedens im ehemaligen Jugoslawien, Bonn 1999.

³⁰ *Wolfgang Petritsch*, „Bosnien und Herzegowina“, 2001, 129.

³¹ UNDP, *Early Warning System*, Quarterly Report, July-September, Sarajevo 2003, 12.

³² UNDP, Sarajevo 2003, 20.

V. Schlüsselorganisationen zur Umsetzung des Dayton-Vertrages

1. SFOR

Zur Umsetzung der *militärischen Bestimmungen des Friedensvertrags* wurde die von der NATO geführte Friedenstruppe *Implementation Force (IFOR)*, unter Einschluss von Nicht-NATO Ländern, aufgestellt³³. Aufgrund der schmerzlichen Erfahrungen mit UNPROFOR während des Krieges, bestand die NATO auf einem *völkerrechtlichen Mandat der UNO*, um ihre eigene, mit größerer Kompetenz versehene, *durchsetzungsfähige Truppe* einzusetzen. Mit Ablauf des einjährigen IFOR Mandats wurde als Rechtsnachfolger die, mit mittlerweile unbefristetem und vor allem „robusten“ Mandat versehene, *SFOR-Friedenstruppe (Stabilization Force)* aufgestellt.

Die Umsetzung des *militärischen Teils* des Dayton-Vertrags ist *abgeschlossen*, zur Gewährung der inneren Sicherheit bedarf es allerdings der *ständigen Präsenz von SFOR*. Den Fortschritt hinsichtlich der Stabilisierung des Friedens kann man indirekt auch an den Umfangszahlen der Streitmacht erkennen: war IFOR noch etwa 54.000 Mann stark, so wurde die Stärke von SFOR von ursprünglich etwa 36.000 auf mittlerweile 12.000 Soldaten *reduziert*, die Ende 2004 nur noch etwa 7.000 Soldaten betragen werden. Für die zivilen Organisationen der Vereinten Nationen, wie UNHCR, EUPM und ICTY (Festnahme von Kriegsverbrechern!) sowie OHR ist SFOR die *einzig verfügbare Exekutivmacht!*

Die Staatschefs der Europäischen Union haben mittlerweile die Bereitschaft erklärt, *das Mandat von SFOR auf die EU zu übertragen*. Es deutet alles darauf hin, dass die zukünftige Friedensstreitmacht (EUFOR?) von den Europäern alleine gestellt wird.³⁴

2. OHR

Zur Umsetzung der politischen Bestimmungen des Dayton-Vertrages hat der Sicherheitsrat der UNO das „*Amt des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina*“ (*OHR*) als *oberste politische Instanz* eingerichtet.³⁵ Der Hohe Repräsentant soll „im Auftrag der internationalen Gemeinschaft den zivilen Wiederaufbau des Landes *beobachten, unterstützen und koordinieren*.“³⁶ Dar-

³³ *UN Security Council Resolution (SC Res.) 1031 (1995)* vom 15.12.1995.

³⁴ *Der Spiegel*, Nr. 3/2004,30.

³⁵ SC Res. 1031 (1995) vom 15.12.1995.

³⁶ *Wolfgang Petritsch*, „Bosnien und Herzegowina“, 2001, 11.

in eingeschlossen ist auch die „*Richtlinienkompetenz*“ gegenüber allen im Lande vertretenen Organisationen, einschließlich denen der UNO.

Der *Hohe Repräsentant* ist zuständig für die *Einrichtung politischer und konstitutioneller Institutionen* in Bosnien-Herzegowina, den wirtschaftlichen Wiederaufbau, Durchsetzung der Menschenrechte und für humanitäre Hilfe. Den staatlichen Organen gegenüber ist er mit *weitreichenden Vollmachten* ausgestattet: z. B. Gesetzgebungskompetenz (einschl. Aufhebung von Gesetzen!), Absetzen von Amtsträgern, Ausschluss von Personen und Parteien von Wahlen, Abbruch von Projekten und Verweigerung von Krediten. Seine Macht wird *eingeschränkt durch das Fehlen eigener Finanzmittel und eigener Exekutivkräfte*. Den anderen internationalen Organisationen gegenüber hat er keine Weisungsbefugnis, sondern lediglich *Koordinierungsbefugnis*. Mit dem Oberbefehlshaber der SFOR-Streitkräfte ist er auf *Zusammenarbeit* angewiesen.

In der 1995 in London durchgeführten Konferenz wurde zur Umsetzung des Friedensvertrages ein „*Peace Implementation Council*“ (PIC) eingerichtet, dem 55 Regierungen und Organisationen angehören. Der *Lenkungsausschuss* (Steering Board), geführt vom Hohen Repräsentanten, *ist das Exekutivorgan* des PIC. Der Lenkungsausschuss nominiert den Hohen Repräsentanten, der anschließend vom *Sicherheitsrat der UNO* bestätigt wird. Damit hat die UNO weiterhin eine, wenn auch indirekte, Kontrolle über den politischen Prozess in Bosnien-Herzegowina. Der derzeitige Hohe Repräsentant schlägt vor, die *Europäische Union* mit der Führung des OHR zu betrauen.

3. VN-Organisationen

a) Polizeimission der Europäischen Union (EUPM)

Seit Jahresbeginn 2003 hat die *internationale Polizeitruppe der Europäischen Union* (EUPM) ihre Arbeit aufgenommen. Sie ist die Nachfolgeorganisation der unter UN-Mandat arbeitenden Internationalen Polizei (UNIPTF). Die EUPM ist unbewaffnet und nicht mit Exekutivbefugnissen ausgestattet. Ihr Mandat beschränkt sich auf *Aufstellung, Ausbildung und Überwachung* neuer Strukturen im zivilen Sicherheitsbereich. Der derzeitige Hohe Repräsentant ist gleichzeitig auch „*Special Representative*“ der Europäischen Union. In dieser Eigenschaft hat er auch die *Oberaufsicht über die EUPM*.

b) VN Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) unterstützt die spontane und organisierte Rückkehr der Flüchtlinge und der im Lande Vertriebenen mit humanitären Gütern und Dienstleistungen. Sie ist die einzige

Organisation, die einen – wenn auch ungenauen – *Überblick über den Stand der Rückkehr* hat.

c) *Strafgericht für Kriegsverbrechen in Ex-Jugoslawien (ICTY)*

Das „Internationale Strafgericht für Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien“ (ICTY) wurde 1993 vom Sicherheitsrat der UNO in Den Haag eingesetzt, um „*diejenigen Personen zu verfolgen, die für die seit 1991 im ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts verantwortlich sind.*“³⁷ Es „*soll Kriegsverbrechen untersuchen, Beweise sammeln und zur Verhaftung verdächtiger Täter aufrufen. Die Institutionen der Entitäten sind verpflichtet, mutmaßliche Kriegsverbrecher festzunehmen und an das Tribunal in Den Haag auszuliefern.*“³⁸ In Wirklichkeit geschieht häufig das Gegenteil: die Kriegsverbrecher werden in *beiden Entitäten gedeckt und versteckt*. Nur SFOR hat mit seinen Kräften die Möglichkeit der gewaltsamen Festnahme.

4. OSCE

Die Mission in Bosnien-Herzegowina der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSCE) ist mit vielfältigen Aufgaben betraut. Ihre Abteilung für *Menschenrechte* sichert z.B. das Recht auf Rückkehr einschliesslich des Eigentumsanspruchs. Die Abteilung für *Erziehung* überwacht die Umsetzung der Erziehungsreform, die sie zuvor selbst konzipiert hatte. Auf ihren Druck hin werden *wieder multiethnische Schulen betrieben*. In Verbindung mit Regierungseinrichtungen aller Ebenen unterstützt die Abteilung für *Demokratisierung* den transparenten Prozess, der professionelles Regieren ermöglichen soll. Das prinzipielle Ziel der Abteilung für *Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich* ist die Umsetzung der Streitkräfte reform, die zuvor von ihr erarbeitet wurde. Ihr Kern ist die *Einrichtung eines Verteidigungsministeriums auf Staatsebene*. Weiterhin leistet die OSCE dem Staat Hilfestellung zur Teilnahme am „*Partnership for Peace-Programm*“ der NATO, sowie für ein Assoziierungsabkommen mit der EU.

VI. OHR Programm

Aufbau gesamtstaatlicher Strukturen und *Wirtschaftsreform* sind eng miteinander verzahnt. Nur funktionierende gesamtstaatliche Institutionen können die großen Wirtschaftsprobleme des Landes lösen. Andererseits kann eine

³⁷ UNSC Res. 808 (1993) vom 22.02.1993.

³⁸ Wolfgang Petritsch, „Bosnien und Herzegowina“, 2001, 58.

Wirtschaftsreform zur treibenden Kraft beim Aufbau eines stabilen, multiethnischen Staates werden. *Niedriger Lebensstandard* und *wirtschaftliche Unsicherheit* bilden einen Nährboden für *nationalistische Propaganda*. Darüber hinaus muss der Rückkehrprozess all der Menschen weiter unterstützt werden, die in ihre ehemaligen Siedlungsgebiete heimkehren wollen. Nur durch einen grundlegenden *Transformations- und Demokratisierungsprozess* lassen sich Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verändern. Aus dieser Kenntnis heraus wurde vom Hohen Repräsentanten und seiner Mannschaft ein Programm entwickelt, das die Probleme von Grund aus lösen soll. Dieses *Programm wurde 2000 in Brüssel vom Peace Implementation Council verabschiedet* und wurde zwischenzeitlich fortgeschrieben. Es konzentriert sich auf die Reform der Wirtschaft, Stärkung der Justiz, verstärkte Rückführung der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie die Stärkung des Gesamtstaates. Weiterhin liegt ihm das Konzept der Selbstverantwortung („*Ownership*“) zu Grunde.

VII. Wirtschaftsreform

Mit Hilfe der Internationalen Staatengemeinschaft ist in BiH eine *gewaltige Aufbauleistung* vollbracht worden: Straßen und Brücken wurden neu gebaut, das Schienennetz repariert, Flughäfen wieder betrieben und viele zerstörte Häuser, sowohl in den Städten als auch auf dem Land, wieder instand gesetzt. Bisher wurden für den *Wiederaufbau* der Infrastruktur, Landwirtschaft und Industrie sowie für Erziehung, soziale Unterstützung und andere Leistungen *sechs Milliarden US\$ Hilfsgelder* und für *Sicherheitsanstrengungen* zusätzliche *12 Milliarden US\$* von der Internationalen Gemeinschaft aufgebracht.³⁹ Noch *lebt das Land von internationaler Hilfe* und nicht aus eigener Kraft. Die internationale Hilfe wird natürlich *nicht unbegrenzt weiterfließen*. Daher forderte der Hohe Repräsentant eine Reform, die von einer „aid-driven“ zu einer „investment-driven“ Wirtschaft führt.⁴⁰ Die vom OHR geplante Wirtschaftsreform besteht aus folgenden Komponenten:

- Schaffung eines *einheitlichen Wirtschaftsraumes*,
- Wachstum der *Privatwirtschaft*,
- *Privatisierung* und
- Kampf *gegen die Korruption*.

Durch einheitliche Gesetze und starke gesamtstaatliche Institutionen soll ein *gemeinsamer, einheitlicher Binnenmarkt* geschaffen werden. Steuern, Zölle,

³⁹ Donald Hays, Erster Stellvertreter des Hohen Repräsentanten in einem Interview der Agentur ONASA gegenüber, Sarajewo, 9.10.2003.

⁴⁰ Wolfgang Petritsch, „Bosnien und Herzegowina“, 2001, 129.

Wettbewerbsrecht, industrielle Standards und Normen sollen landesweit harmonisiert werden. Besonderes Augenmerk wird auf die „*Strategischen Industrien*“ Telekommunikation, Elektrizität, Transport und Medien gerichtet. *Regulierungsbehörden auf gesamtstaatlicher Ebene* sollen die ethnischen Kleinmonopole aufheben und landesweiten Wettbewerb ermöglichen.

Die zweite Komponente zielt auf die Schaffung eines *attraktiven Umfelds* für das Wachstum der *Privatwirtschaft* ab. Der Zahlungsverkehr muss transparent stattfinden, um *Investitionen zu fördern*. Private, landesweit operierende Banken sollen den Finanztransfer abwickeln. *Neue Grundbuch- und Katastergesetze* sollen die Eigentumsverhältnisse von Grund und Boden klarstellen. Eine Verwaltungsreform soll die Genehmigungsverfahren abkürzen.

Bisher konnte nur die *Privatisierung von Wohnungen und kleineren Unternehmen* durchgeführt werden. Nun sollen Großunternehmen unter internationaler Aufsicht und Beratung privatisiert werden. Dabei geht es *um mehr als nur um neue Eigentumsverhältnisse*: neben frischem Kapital und neuen Technologien sind vor allem auch neue, marktwirtschaftlich handelnde Manager erforderlich.

Der *Kampf gegen Korruption* ist der Unterbau der drei Komponenten. Das Ziel einer umfangreichen Anti-Korruptionsstrategie ist die Ausmerzung illegaler Machtstrukturen. „*Ein Parteienfinanzierungsgesetz und eine Regelung für „Interessenkonflikte“ soll die Schnittstelle zwischen privat und öffentlich genau definieren und Unschärfen eliminieren.*“⁴¹ Durch bessere Ausbildung und Bezahlung soll die Effizienz der Justiz gesteigert werden; Betrugsfälle sollen konsequent vor eine funktionierende Justiz gebracht werden.

VIII. Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen

Der vom OHR geführten *Reconstruction and Return Task Force* ist es in wenigen Jahren gelungen, die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen dramatisch zu beschleunigen und in ihre Endphase zu bringen. Die *Eigentumsansprüche sind landesweit fast vollständig gelöst*, ein Resultat, das zu Beginn des Programms *teilweise mit Polizeigewalt erzwungen* werden musste. Dieses positive Ergebnis, noch vor wenigen Jahren als Utopie angesehen, ermöglichte es, am Jahresende 2003 die Aufgaben der Abteilung RRTF dem BiH Ministerium für Humanitäre Angelegenheiten und Flüchtlinge zu übertragen. Eine kleine *Annex VII Verification Unit* wird zeitlich befristet die Arbeit dieses Ministeriums beobachten und notfalls dessen Personal beraten.

⁴¹ Wolfgang Petritsch, „Bosnien und Herzegowina“, 2001, 192.

IX. Stärkung des Gesamtstaates

Die *Notwendigkeit eines starken Gesamtstaates ist unbestritten*, wenn man Bosnien-Herzegowina erhalten will. Daher zielt das Programm auf die *Stärkung bzw. Schaffung gesamtstaatlicher Institutionen* zu Lasten der beiden Teilstaaten. Die Befugnisse der gesamtstaatlichen Institutionen sollen erweitert werden. Bisher ist der Gesamtstaat *finanziell von den Zuwendungen* der beiden Entitäten abhängig: er soll eine eigene, unabhängige Finanzierung erhalten. *Hilfsgelder* der Internationalen Staatengemeinschaft werden nicht mehr über die beiden Entitäten, sondern *nur noch über den Gesamtstaat fließen*. Der Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums dient die Einrichtung eines Gerichts auf Staatsebene. Das Verfassungsgericht soll gestärkt werden. Wichtig ist die *Einsetzung unabhängiger Richter* und die Bildung einer *professionellen Beamtenschaft* durch eine Personalauswahl, die von einem Personalausschuss nur nach Eignung und Leistung getroffen wird. *Die parallelen, illegalen Machtstrukturen sollen gebrochen* werden.

X. Ownership

Dieses ehrgeizige OHR Programm, das die Übel an der Wurzel anpackt, listet eine Reihe konkreter Maßnahmen und Initiativen auf, die in definierten Zeiträumen von den örtlichen Institutionen durchgeführt werden müssen. Paddy Ashdown, der Hohe Repräsentant, setzt seine weitgehenden Machtbefugnisse bewusst nur noch eingeschränkt ein: die handelnden Politiker und die Bürger des Staates sollen sich ihrer *Selbstverantwortung* (Ownership) bewusst werden. Die Internationale Staatengemeinschaft kann bei diesem *umfassenden Transformations- und Demokratisierungsprozess* den Staatsbürgern ihre Arbeit nicht abnehmen, sondern ihnen nur helfen.

XI. Ausblick

Teile der bosnisch-serbischen und bosnisch-kroatischen Bevölkerung, angeführt von ihren nationalistischen Führern, streben *weiterhin einen Anschluss an Serbien und Montenegro bzw. Kroatien an*. Die (muslimischen) Bosniaken wollen den gemeinsamen Staat erhalten. Allerdings gibt es auch hier *Nationalisten*, die sich nur zum einheitlichen Staat bekennen, wenn er von ihrer Volksgruppe geführt wird. Dass nationalistische Führer im Lande das Reformpaket und den Dayton-Vertrag mit seinem *einheitlichen Gesamtstaat ablehnen* ist zwar beklagenswert, aber aus ihrer Sicht verständlich: sie verlieren mit jeder Veränderung der jetzigen Lage Macht, Einfluss und illegale Ein-

nahmen. Unverständlich ist allerdings, dass aus dem Ausland manche internationale Beobachter auch eine Teilung des Landes propagieren.

Die drei Volksgruppen leben *jetzt wieder vermischt* in ihren Dörfern und Städten. Wie sollte da eine Grenze gezogen werden? Was soll mit einem nicht lebensfähigen Mini-Bosniakenstaat geschehen? Wo sollen die 30.000 bosnischen Serben und die 20.000 bosnischen Kroaten hin, die jetzt wieder in Sarajewo leben? Will man die Vertreibungen nachträglich noch legitimieren? Will man den Bosniaken die Rückkehr nach Srebrenica verwehren? Will man wirklich neue Vertreibungen unter internationaler Duldung oder gar Aufsicht geschehen lassen? Die Internationale Staatengemeinschaft hatte sich im Krieg zum Eingreifen entschlossen, nachdem sie lange genug gezögert hatte.

Wer sich diese Fragen vor Augen hält, erkennt, dass es *keine Alternative zum Dayton-Friedensprozess* gibt. Eine Teilung könnte den nächsten Krieg bedeuten. Die Zukunft Bosnien-Herzegowinas liegt in einem multikulturellen, starken, prosperierendem Gesamtstaat, in dem alle drei Volksgruppen wieder friedlich miteinander leben, in dem „die jahrhundertealte Koexistenz der Völker“⁴² wieder praktiziert wird.

Jüngsten Umfragen zufolge⁴³ könnte sich ein *Wandel* in der Einstellung der drei Volksgruppen abzeichnen, sofern der Trend anhält: Immer mehr bosnische Kroaten und sogar bosnische Serben sehen in dem Staat BiH ihre Heimat und nicht mehr im Anschluss an Kroatien bzw. Serbien und Montenegro. Auch ein eigenständiger bosnisch-kroatischer Teilstaat bzw. eine selbstständige bosnische Serbenrepublik verlieren an Zugkraft. Die Perspektive einer möglichen *Aufnahme in die Europäische Union und in die NATO* haben wesentlich zu diesem Wandel beigetragen.

Alle drei Bevölkerungsgruppen sind vom Krieg traumatisiert. Tragfähige politische Strukturen auf der Basis eines multiethnischen BiH wird es nur geben können, wenn nationalistische Führer ersetzt werden durch Politiker, die sich zum gemeinsamen Staat bekennen, wenn die *Kriegsverbrecherfrage* gelöst und wenn ein *wirtschaftlicher Aufschwung* erreicht wird. Dazu wird es noch viele Jahre lang des *Schutzes und der Hilfe der Internationalen Staatengemeinschaft* bedürfen.

Wenn die derzeit diskutierten Vorschläge umgesetzt werden, dann wird die Europäische Union demnächst eine dominierende Rolle übernehmen. Sie wird dann nicht nur OHR, sondern auch EUPM und EUFOR führen.

⁴² Marie-Janine Calic, „Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina“, Wien, 2000, 6.

⁴³ UNDP, *Early Warning System*, Quarterly Report, July-September 2003, 24 f.

Abkürzungen

Armija BiH	(bosniakisch dominierte) Armee Bosnien und Herzegowinas; heute Teil der Föderationsarmee
BiH	Bosna i Hercegovina
EG	Europäische Gemeinschaft
ESI	European Stability Initiative, Berlin
EU	Europäische Union
EUFOR	European Force (Arbeitsbegriff für Friedenstruppe der EU)
EUPM	European Police Mission
GFAP	General Framework Agreement for Peace (auch DPA)
HVO	Hrvatsko Vijeće Obrane, Kroatischer Verteidigungsrat, Armee der bosnischen Kroaten; Teil der Föderationsarmee
ICG	International Crisis Group
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IFOR	Implementation Force
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OHR	Office of the High Representative
RRTF	Reconstruction and Return Task Force
SCMM	Standing Committee on Military Matters
SFOR	Stabilization Force
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIPTF	United Nations Police Task Force
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNO	United Nations Organization
UNPROFOR	United Nations Protection Force
USA	United States of America

Literatur

Bundesministerium der Verteidigung, „Deutsche Beteiligung an der Friedenstruppe zur weiteren Absicherung des Friedensprozesses im früheren Jugoslawien“, Bonn, 1987.

Calic, Marie-Janine, „Das Ende Jugoslawiens“, in „Informationen zur politischen Bildung“, 1996.

Calic, Marie-Janine, „Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina“, in „Zur Problematik der Stabilisierung des Westbalkans“, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie-Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik, Hrsg. Landesverteidigungsakademie Wien/ Militärwissenschaftliches Büro, Wien, 2000.

Clewing, Konrad, „Bosnien und die Herzegowina“ in Studienhandbuch Östliches Europa Bd. 1 „Geschichte Ostmittel- und Südosteuropas“, herausgegeben von Harald Roth, Böhlau Studienbücher, 1999.

Declaration of the Peace Implementation Council, Brussels, 23/24 May 2000, in OHR Information.

Der Spiegel, Nr. 3/2004.

ESI Report, „Turning Point, The Brussels PIC Declaration“, 7 June 2000, ESI Berlin Office, E-Mail: esi_berlin@operamail.com

General Framework Agreement for Peace, GFAP (Dayton-Vertrag).

ICG Balkans Report Nr. 80, „Is Dayton Failing? Bosnia Four Years After The Peace Agreement“, Sarajevo, 1999.

Jertz, Walter, „Im Dienste des Friedens, Tornados über dem Balkan“, Bonn 2000.

OHR Economic Newsletter in OHR Information.

OHR Economic Task Force Secretariat, „-Summary Report: Donor Aid to BiH, as per March 1, 2000.

Petritsch, Wolfgang, „Bosnien und Herzegowina, Fünf Jahre nach Dayton, Hat der Friede eine Chance?“ Klagenfurt u.a., 2001.

UNHCR Statistics Package in UNHCR IN BiH.

UNHCR, „Estimate of Refugees and Displaced Persons still seeking Solutions“, 20.04.2000.

UNDP, Early Warning System, Quarterly Report, Sarajevo 2003.

UN Security Council Resolutions in UN Homepage.

Weltländerlexikon, Compact Verlag München, 1996

Internet:

OHR Information: <http://www.ohr.int/>

UN Homepage: <http://www.un.org/english>

UNHCR in BiH: <http://www.unhcr.ba/>

UN Security Council Resolutions: <http://www.un.org/documents/scres.htm>

Friedenserhaltendes Engagement der Internationalen Gemeinschaft

Werner Wnendt

Am 14. Dezember 1995 wurde in Paris das „General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina“ unterzeichnet, landläufig bekannt als das *Dayton-Abkommen*. Der im Oktober 1995 geschlossene Waffenstillstand in Bosnien und Herzegowina wurde vertraglich abgesichert. Eine internationale *Friedenstruppe* (zuerst ab Dezember 1995 IFOR = Implementation Force und ab Dezember 1996 SFOR = Stabilization Force) und ein *Hoher Repräsentant* (HR) der internationalen Staatengemeinschaft mit einem Büro (OHR) wurden mit der militärischen bzw. zivilen Implementierung des Friedensabkommens betraut.

Die jahrelange zögerliche und beschwichtigende Politik der Internationalen Gemeinschaft hatte damit ein Ende. Es hatte sich endlich die Einsicht durchgesetzt, dass nur eine robuste Intervention dauerhaften Frieden in Bosnien und Herzegowina bringen werde.

I. Die Ausgangslage

Ohne Zweifel hat sich seit der Unterzeichnung des Friedensvertrags von Dayton viel getan. Aus Bosnien und Herzegowina ist *kein* zweites Zypern geworden, wie es viele Kommentatoren vorausgesagt hatten. Die sogenannte Inter-Entity Boundary Line (IEBL) war für viele eine *Waffenstillstandlinie*, aus der sich unweigerlich eine zwischenstaatliche Grenze entwickeln würde. Danach würde, so der damalige Tenor, das Land zerfallen, sich in ethnische Teilstaaten aufspalten oder die serbisch und kroatisch dominierten Gebiete sich den Nachbarstaaten anschließen. Dazu ist es nicht gekommen und es sieht auch nicht mehr danach aus.

Doch kristallisierte sich alsbald heraus, dass Fortschritte, die auf die Schaffung eines sich selbsttragenden *Gesamtstaates* Bosnien und Herzegowina abzielten, nur durch *internationale Oberaufsicht* und weitreichendes *friedenserhaltenes Engagement* zu erzielen sein würden. Der nationalistischen Obstruktionspolitik der frühen Nachkriegsjahre wurde von internationaler Seite mit der Ausweitung der Kompetenzen des Hohen Repräsentanten begegnet. Der *Hohe Repräsentant* war ab 1997 berechtigt, Gesetze zu ändern bzw. zu erlassen und Politiker, die die Umsetzung des Dayton-Abkommens boykottierten, zu entlassen. Dank dieser *weitreichenden Befugnisse*, den sogenannten *Bonn-*

Powers, die dem Hohen Repräsentanten vom Peace Implementation Council der Internationalen Staatengemeinschaft bei einer Konferenz auf dem Petersberg übertragen wurden, konnte die *ethnische Teilung* überwunden und das Fundament für einen *bosnischen Gesamtstaat* gelegt werden. Dieser ist, zugegebener Maßen, auch acht Jahre nach Dayton noch recht schwach. Durch die militärische Präsenz der NATO-geführten SFOR-Friedenstruppe und den Bemühungen der vom OHR-geführten Internationalen Organisationen wird dieser bosnische Staat aber von Tag zu Tag ein *wenig stärker*.

II. Anfänge der Friedensimplementierung

Per *Dekret* verordnete Ende 1997 der damaligen Hohen Repräsentanten Carlos Westendorp einheitliche Nummernschilder. Die dadurch geschaffene landesweite *Bewegungsfreiheit* war der Grundstein für eine Erfolgsgeschichte ohne Gleichen: Der *Rückkehr* von fast einer Million Flüchtlinge und Vertriebener, darunter ca. 400.000 sogenannter Minoritätenrückkehrer, also Menschen einer Ethnie, die an Orte zurückgekehrt sind, an denen sie heute in der Minderheit sind. Erstmals in der Geschichte wurde ein *Rückkehrrecht* vertraglich garantiert. Die schwer zerstörte *Infrastruktur* des Landes ist mittlerweile zum größten Teil wieder *hergestellt*.

Seit Monaten dreht sich eine der *Hauptdiskussionen* in Bosnien und Herzegowina um den Bau einer *Autobahn*, die einmal von Ploce, über Sarajevo, bis nach Budapest reichen soll: Der sogenannte 5C Korridor. Das erste – wohl gemerkt nur 12,9 Kilometer lange – Teilstück wurde vor einiger Zeit für den Verkehr freigegeben.

Waren 1995 noch über *400.000 Mann* in Bosnien und Herzegowina unter *Waffen*, so sind es heute gerade noch 20.000, Tendenz fallend. Die *Zielmarke* von 12.000 Soldaten (4.000 Soldaten der Armee der Republika Srpska/VRS und 8.000 Soldaten der Föderationsarmee/VFBiH) soll dieses Jahr erreicht werden. Es bleibt abzuwarten, ob Bosnien und Herzegowina es dieses Jahr schafft, Mitglied im *Nato-Programm* „Partnerschaft für den Frieden“ zu werden. Die weitgehende *Abrüstung* und *Truppenreduzierung* ist Teil einer umfassenden *Armee- und Verteidigungsreform*, die später thematisiert werden soll. Die Truppenstärke von SFOR ist parallel von 60.000 auf 12.000 zurückgegangen und soll bis Juni 2004 auf 7.000 verringert werden.

Bis 1997 waren *drei Währungen* im Umlauf – der bosnische und der serbische Dinar sowie die kroatische Kuna. Heute hat das Land die stabilste Währung in der Region, die Konvertible Mark, deren Wert der früheren D-Mark entspricht und eine Inflationsrate hat, die gegen Null geht.

III. Warum dauert Friedensimplementierung so lange?

Diese Erfolge können nicht darüber hinweg täuschen, dass der Aufbau eines unabhängigen und effektiven *Justizsystems* zunächst vernachlässigt wurde.

Die Philosophie der Internationalen Gemeinschaft war, so schnell und so viele *Wahlen* wie möglich abzuhalten, dann würden sich Demokratie und Rechtsstaat schon von allein einstellen. Ein *fundamentaler Irrtum*, denn die frühen Wahlen im September 1996 zementierten auf Jahre hinweg die Machtposition der nationalistischen Parteien. Es wurde nicht erkannt, dass es einer „Abkühlphase“ nach dem Krieg bedurfte, bevor die aufgehetzte Bevölkerung auch nur daran denken konnte, nicht nationalistischen politischen Kräften ihr Vertrauen zu schenken. Die *Angst* der Menschen vor der Dominanz der jeweils anderen Ethnie spielt bis heute noch eine große Rolle in der bosnischen Politik. Hinzu kam, dass „Friedensimplementierung“ in diesem Rahmen für die Internationale Gemeinschaft etwas gänzlich Neues war. Zahlreiche Krisen und Zwischenfälle der ersten Nachkriegsjahre überschatteten und unterbrachen die Arbeit der Internationalen Gemeinschaft.

Als Stichworte seien hier die Unruhen und *Ausschreitungen* in Brcko und Drvar in den Jahren 1998 und 1999 genannt. Noch im Mai 2001 kam es zu gewaltsamen Ausschreitungen bei der Grundsteinlegung für den Wiederaufbau der vormals ältesten Moschee des Balkan, der Ferhadija in Banja Luka, mit einem Toten und zahlreichen Verletzten.

Das anfangs *schwache Mandat* des OHR war ebenfalls ein Grund für zeitliche Verzögerungen bei der Friedensimplementierung. Die vielen Rückschritte nahmen nach der Stärkung der Befugnisse des OHR durch den Peace Implementation Council (PIC) im Jahr 1997 rapide ab. Diese als „Bonn Powers“ bekannte „politische“ Waffe hat sich als *höchst effektiv* erwiesen, um die Dayton-Implementierung voranzutreiben. Ein Beispiel ist die *Entlassung* von mehr als 20 *Bürgermeistern* und *Lokalpolitikern* wegen Behinderung der Flüchtlingsrückkehr im Jahr 1999. Erst dadurch und im Verbund mit der Oktruierung neuer Eigentumsgesetze wurde es möglich, an eine teilweise Implementierung des Annexes 7 des Dayton-Abkommen, das die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen regelt, zu denken. Dies war das *Fundament* für die Rückkehr von inzwischen fast 1 Million Vertriebenen. Zum 1. Januar 2004 konnten sogar Aufgaben zur Annex-7-Implementierung den bosnischen Behörden überantwortet werden. Dies stellt ohne Zweifel den größten Test von „Ownership“ oder Eigenverantwortung seit Abschluss des Dayton-Vertrages dar.

IV. Notwendige Reformen als Basisvoraussetzung

Klar ist heute, dass die „Herrschaft des Rechts“ durch eine *unabhängige und funktionierende Justiz* das unentbehrliche Fundament für den Aufbau einer *Nachkriegsgesellschaft* ist.

Dieses zentrale Element wurde aber erst im Jahr 2001, also im Jahre sechs nach Dayton, durch die Schaffung der Unabhängigen Justizkommission (IJC), in Angriff genommen. Durch den jetzigen Hohen Repräsentanten, Paddy Ashdown, avancierte die Justizreform zu einem *Kernstück* der Aufgaben des OHR. Ashdown trat mit der Überzeugung an, dass nur durch die Stärkung der Justiz auf Staatsebene und durch umfassende Wirtschaftsreformen unter dem Motto „Justice and Jobs“ die Probleme Bosnien und Herzegowinas in den Griff zu bringen seien. Zum ersten Mal in der Geschichte des OHR wurde ein Plan aufgestellt, der klare Vorgaben enthält, was bis zum Abzug des OHR geschehen muss, der sogenannte „Mission Implementation Plan“.

Neben der Justizreform ist sicherlich die *Reform der Wirtschaft* von zentraler Bedeutung. Da aber die Schaffung der „Herrschaft des Rechts“ so lange auf sich warten ließ, war es extrem schwierig, Auslandsinvestoren für Bosnien und Herzegowina zu gewinnen. Hinzu kam die ausufernde *Bürokratie*, die jedwede Privatinitiative verhinderte.

Als drittes Hauptelement der Reformanstrengungen und somit Konsolidierung BiHs ist die *Stärkung gesamtstaatlicher Institutionen* zu nennen. Beträchtliche Mittel und Anstrengungen fließen seit dem Amtsantritt Paddy Ashdowns in diese Richtung. Erste Erfolge sind bereits erkennbar:

Die IJC hat das gesamte *Justizsystem* Bosniens und Herzegowinas reformiert, *umstrukturiert* und *professionalisiert*. Überflüssige Gerichte wurden geschlossen oder zusammengelegt, etwa ein Viertel der Richter und Staatsanwälte, die durch ein neues Auswahlverfahren gehen mussten – ähnlich dem des ostdeutschen – wurden wegen Korruptionsverdacht oder mangelnder Qualifikation nicht wieder eingestellt.

Durch die neu gegründeten „High Judicial and Prosecutorial Councils“ auf Staatsebene soll politische Einflussnahme auf Richter und Staatsanwälte verhindert werden.

Der im Januar 2003 gegründete bosnische *Staatsgerichtshof*, der zu einem Drittel mit internationalen und zu zwei Dritteln mit bosnischen Richtern und Staatsanwälten besetzt ist, verhandelt die gravierendsten Fälle von *Korruption* und *organisierter Kriminalität*. Diese zwei Straftatbestände werden mittlerweile für die Stabilität des Gesamtstaats Bosnien und Herzegowina als gefährlicher erachtet, als die nationalistischen Bestrebungen.

Zusätzlich soll in naher Zukunft eine Kammer des Staatsgerichtshofs über *Kriegsverbrecher* verhandeln. Auch hier werden internationale Richter und Staatsanwälte involviert sein und damit Druck vom Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag genommen, der Fälle nur noch vorab prüfen und dann an den Staatsgerichtshof überweisen wird.

Der von der damaligen UN-Mission aufgebaute und ausgebildete *multiethnisch-gesamtstaatliche Grenzschutz* kontrolliert seit geraumer Zeit alle offiziellen Grenzübergänge des Landes.

Aber erst wenn sowohl das Ausland als auch die Bürger BiHs Vertrauen in die nationale Justiz haben, werden signifikante Auslandsinvestitionen nach BiH fließen. Bosnische Privatunternehmer könnten – und werden – durch die Beseitigung bürokratischer Hemmnisse animiert. Das vom OHR initiierte „Bulldozer-Komitee“ zur Wirtschaftsreform hat es binnen kurzer Zeit vermocht, 50 Gesetze und Verordnungen zu ändern, die eine der Hauptursachen für das – im regionalen Vergleich – sehr *niedrige Wirtschaftswachstum* waren. Weitere 100 Gesetzesänderungen werden bis zum Frühjahr 2004 folgen. Mittlerweile sind es lokale Unternehmer, die in sogenannten regionalen „Bulldozer-Komitees“ arbeiten und die Reformen und Entbürokratisierung vorantreiben. Auch hier zeigt sich, dass bosnische *Eigenverantwortung* sehr erfolgreich sein kann, wenn die Internationale Gemeinschaft bereit ist, Reformen anzustoßen und – soweit erforderlich – den Reformprozess zu begleiten.

Ende 2003 wurde die *Indirekte Steuerkommission* als Staatsinstitution geschaffen, um ein einheitliches, sprich gesamtstaatliches Zoll-, Steuer- und Mehrwertsteuerregime zu etablieren. Eine grundlegende Reform, die erstmals über die Entitätsgrenzen hinweg ihre Jurisdiktion haben wird. Ein entscheidender Schritt in Richtung Europa.

Zusätzlich wurden 2003 verschiedene Kommissionen zur *Verteidigungsreform*, zur Reform der *Nachrichtendienste* und zur *Wiedervereinigung* der Stadt *Mostar* vom Hohen Repräsentanten ins Leben gerufen. Ziel für die erstgenannte Kommission war die Etablierung einer zivil geführten Befehls- und Kontrollstruktur der Streitkräfte auf Staatsebene, um die Voraussetzungen für Bosnien und Herzegowina zu schaffen und Mitglied des NATO-Programms „Partnerschaft für den Frieden“ zu werden. Der Verteidigungsreformkommission gelang das vorher Undenkbare: innerhalb von sechs Monaten arbeitete sie Gesetzesentwürfe und Vorschläge aus, die Bosnien und Herzegowina den Weg zur *Mitgliedschaft im NATO-Program Partnerschaft für den Frieden* ebnen werden. Beobachter hielten anfangs zwei bis drei Jahre nur für die Kommissionsarbeit und den legislativen Prozess für notwendig. Andere sagten ein komplettes Scheitern diese Vorhabens voraus. Am Ende des unermüdlichen Einsatzes der Kommission unter Vorsitz des Amerikaners James Lo-

cher, stand die Billigung, inklusive Verfassungsänderungen auf Entitätsebene, des Reformpakets durch die Parlamente in Bosnien und Herzegowina. NATO-Generalsekretär Lord Robertson gratulierte den bosnisch-herzegowinischen Politikern und nannte die *Verteidigungsreform* den größten und wichtigsten *Erfolg* für BiH seit Unterzeichnung des Dayton-Abkommens. Mit der Verabschiedung der Verteidigungsreform haben beide Entitäten das *Oberkommando* über ihre jeweiligen Streitkräfte an die bosnische Staatsebene, verkörpert durch die Dreierpräsidentschaft, *abgegeben*. Mittlerweile befindet sich ein gesamtstaatlich-bosnisches Verteidigungsministerium im Aufbau. Diese Reform war der bisher wichtigste Schritt BiHs in Richtung Integration in die euroatlantischen Strukturen.

Im Laufe dieses Jahres soll durch die Zusammenlegung der beiden *Entitätsnachrichtendienste* die gesamtstaatliche Ebene Bosnien und Herzegowinas um ein weiteres wichtiges Element gestärkt werden. Dadurch wird dem Land ermöglicht werden, seinen internationalen Verpflichtungen, zum Beispiel im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität, nachzukommen.

Die *Vereinigung* der immer noch geteilten herzegowinischen "Hauptstadt" *Mostar* ist ein weiteres Reformziel. Innerhalb dieses Jahres sollen, auf der Basis des vom deutschen Kommissionsvorsitzenden Norbert Winterstein vorgelegten Berichts, die sechs ethnisch dominierten Gemeinden auf beiden Seiten der Neretva zu einer Gemeinde verschmelzen. Dann wird 10 Jahre nach Abschluss des Washingtoner Abkommens, das den "Krieg im Kriege" zwischen Bosniaken und Kroaten beendete, die Arbeit des ersten EU-Administrators für Mostar, Hans Koschnick, endlich zu Ende geführt werden.

V. Lehren aus Bosnien und Herzegowina

In Bosnien und Herzegowina sind der Internationalen Gemeinschaft – aus verschiedenen Gründen – anfänglich schwere Fehler unterlaufen, deren Regulierung bis heute andauert:

- Die *viel zu frühen Wahlen* vom Herbst 1996 und der Sieg der nationalistischen Parteien, haben eine entschiedene Friedensimplementierung und die notwendigen Reformen, insbesondere den Aufbau eines Rechtsstaats, einer staatlichen Ebene und einer Zivilgesellschaft verhindert, da weitgehend dieselben Politiker an der Macht blieben, die den Krieg begonnen und geführt hatten. Diese hatten kein Interesse, ihre „ethnisch reinen“ Gebiete zugunsten eines Gesamtstaates aufzugeben. Kriegsverbrecher, kriminelle Elemente und korrupte Politiker saßen noch bis vor einigen Jahren an den Schalthebeln der Macht und beherrschten ihre Landesteile. Diese Verhält-

nisse zu verändern kostete - und kostet immer noch - beträchtliche Anstrengungen und viel Zeit.

- Die *Etablierung* eines effektiven und unabhängigen *Justizsystems* wurde *zu spät* in Angriff genommen. Das hat dazu geführt, dass die Festigung staatlicher Strukturen verzögert wurde. Die Ereignisse im Irak nach dem Sturz Saddam Husseins haben dies wieder einmal vor Augen geführt. Noch bevor die alliierten Truppen und zivilen Verwalter sich im Lande postiert hatten, war ihre Glaubwürdigkeit bereits durch den plündernden Mob beschädigt worden. Es geht eben nicht nur darum, militärisch einen Konflikt beizulegen oder einen Diktator zu stürzen. Mindestens ebenso wichtig ist der nachfolgende Staatsaufbau bzw. die Umsetzung eines Friedensabkommens.
- Die Gründe für die katastrophale wirtschaftliche und Arbeitsmarktlage sind wie auch in anderen ehemaligen Krisenländern vielfältig, aber letztendlich eng mit dem *zu spät* begonnenen *Aufbau* eines *Rechtsstaats* verknüpft. Die wirtschaftliche Gesundung und Entwicklung kann nur gelingen und nachhaltig sein, wenn sie ein funktionierendes Justizsystem als Fundament hat. Rechtssicherheit und Bürokratieabbau sind die Grundvoraussetzungen, um potentielle Investoren ins Land zu holen.

Hinzu kommen weitere Gründe, die die Wirtschaftsentwicklung behindern: Das politische und verfassungsrechtliche System hat in Bosnien und Herzegowina bis zu *vier Regierungsebenen* geschaffen (Staatsebene/Regierung, die Entitäten, 10 Kantone in der Föderation und 146 Gemeinden). Zur Illustration: Bosnien und Herzegowina hat mit knapp vier Millionen Einwohnern um die 150 Ministerposten (inklusive der Stellvertreter sogar über 200). Jedem dieser Minister steht eine eigene Verwaltung zur Verfügung. Man muss kein Experte sein, um zu erkennen, dass dies langfristig nicht finanzierbar ist.

Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen – die Arbeitslosenquote liegt offiziell bei 40 % – sind Voraussetzung für eine langanhaltende politische Stabilität.

- Einen *Krieg* zu *gewinnen*, ist wie die Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo, in Afghanistan und im Irak zeigen, *leichter, als* den *Frieden* zu *gestalten*. Die *Nachkriegsanstrengungen* und zivilen Aspekte müssen von der Internationalen Gemeinschaft mindestens ebenso ernsthaft verfolgt werden, wie die militärische Komponente des jeweiligen Konflikts. Die Zeit, Mühe und Geduld, die diese kosten, sind aber um einiges *höher*.

OSCE-Public Administration Reform Project 2003/2004

Ernst-Michael Luschies

I. PROJECT OVERVIEW

Purpose of this document is to provide a general overview of the project and its objectives.

1. Basic Information

Project Title: Public Administration Reform (PAR)

Project Implementation: Bosnia and Herzegovina (BiH)

Responsible Unit: Public Administration Reform Unit (PARU)

Project Start Date: 30 June 2003

Project End Date: End of 2004

Project Duration: 18 Months

2. Purpose

The Public Administration Reform Unit (PARU) as part of the OSCE Economic Dimension, contributes to BiH economic development by removing obstacles to public administration reform (PAR) in the management of public budget and finances as well as in human resources management. With the establishment of regulatory frameworks and sustainable control mechanisms, PARU contributes to the dismantling of socialist architecture within BiH public administrations to make BiH a compatible economic partner on the road to EU.

3. Focus

To enable local counterparts to reform the public administration, PARU focuses on two issue areas: public budget and finance management and public human resources management.

To ensure the greatest benefits to BiH citizens, PARU addresses senior civil servants and political officials in public administrations in cantons and municipalities.

4. Approach

PARU as a task force provides analysis, recommendations, on-site advice and consultancy to canton and municipal public administrations. Priority is given to the monitoring of the implementation of the public administration reform by local authorities and the evaluation of the results.

5. Organizational Setting

PARU is a task force located in the OSCE Economic Dimension with a clearly defined and limited mandate. To be able to best implement the field-based strategy, its organizational structure is horizontal under the direct supervision of the Head of Mission. PARU is led by the Head of PARU. HPARU supervises four senior staff members in the Head Office and four in Regional Centers (RC). Field staff operates under the direct supervision of the PARU Senior Staff in the RCs.

Internal OSCE steering structure:

- OSCE Head of Mission;
- OSCE Deputy Head of Mission;
- OSCE Director of Staff and Planning.

II. PROJECT IMPACT

1. Background and Justification

Since the end of the war in 1995, approximately 6 billion USD in international aid have been invested in BiH. As the International Community (IC) reduces its involvement and financial assistance, Bosnian institutions must begin to accept full responsibility with fewer resources. Current political leadership appears to lack the will to properly reform domestic public administration structures. As the country moves onward from the war, IC attention must be refocused from reconstruction and recovery to the problems of economic development and the integration with the larger European community.

Local and regional government reform in BiH faces a unique set of challenges. Bosnian political and administrative culture is still strongly influenced by its socialist legacy. Reform efforts are further hampered by the political requirement to balance the interests of all constituents. Additionally, the institutions created by the Dayton Peace Agreement (DPA) are characterized by political compromise that now poses serious challenges to effective governance.

As a result, three main problems can be highlighted with regard to local and regional governance.

Responsibilities and policy making between different levels of government are not clearly defined.

- Financial means, human resources and technical capacities do not match the responsibilities.
- Public institutions lack accountability to the country's citizens.
- BiH Setting

2. Policy and strategy of BiH Institutions:

The framework for PAR in BiH has been recently modified with the adoption of the PAR Pledges by the BiH political leadership and the subsequent creation of the Inter-Governmental Task Force (IGTF) in co-operation with IC agencies. The PAR pledges envisage a comprehensive PAR strategy, addressing organisation, funding, staff, procedures and public services.

3. Prior OSCE Projects:

Since 1998, OSCEBiH has been implementing the Municipal Infrastructure Finance and Implementation (MIFI) Project, promoting efficient budget and financial management as well as accountable and sustainable municipal development.

In 2000, OSCE BiH started a similar program addressing cantons, the Canton Administration Project (CAP). The project focused on five core areas:

- Budget and Finance Management,
- Human Resources Management,
- Administrative Re-structuring,
- Legislative Functioning and
- Inter-Governmental Co-operation.

III. PROJECT COMPONENTS

1. Goal

To remove obstacles to public administration reform in budget and finances as well as human resources by establishing regulatory frameworks and sustainable control mechanisms on canton and municipal levels.

2. Objectives

In order to achieve the overall goal, PARU addresses the two main issues:

a) Public Budget and Finance Management

aa. Goals

With the *goals* of

- ensuring efficiency and accountability in the management of public funds by sound and strategic budget planning and financial management
- strengthening mechanisms of institutional control over management of public funds.

bb. Objectives

The achievement of these goals requires specific objectives. In the area of Public Budget and Finance, the *objectives* are:

- Provide assistance for the canton and municipal governments to develop and submit budgets using realistic forecasts based on the data from the previous year by performing the following steps:
 - Calculate the actual revenue received for the 12 months ending on 30.09.2003;
 - investigate whether there were any policy changes in that period, which affect the revenue received, e.g. rate changes.
 - add a factor for any tax policy changes that is known will definitely occur during the second half of 2003 and/or 2004;
 - check with the Tax Administration their estimation of tax revenues forecast for 2004.

- Provide assistance for the canton and municipal governments to develop rationalised and cost-effective public expenditures by performing the following steps:
 - Examine existing expenditure control systems;
 - ensure that the forecast expenditures for the 2004 budgets are no more than 95% of the realistic estimates of revenues received for the 12 months ending 30.09.2003;
 - revise the figure accordingly and add a factor for inflation;
 - take 95% of the result. This should be the expenditure estimate for 2004;
 - check that cantons and municipalities have established an accrual method of accounting and that effective systems for controlling their expenditures are in place;
 - provide assistance for the canton and municipal governments to ensure that long-term capital investment plans are in place by ensuring that essential steps have been taken to save funds for capital investments and an increased percentage of funds for capital investments in the following year's budget.

- Provide assistance for the canton and municipal governments to ensure that parliamentary control and monitoring of sound and participatory budget planning, including availability of timely and accurate financial information is in place and functioning properly, by performing the following steps:
 - Meet regularly with the chairmen of the committees to check that reports booked at the time are being received on time and in an acceptable format, and take such actions as are necessary to ensure this;
 - examine every report and financial document produced to ensure that it is in accordance with the law and point out any shortcomings in writing.

- Provide assistance for the canton and municipal governments to ensure that the adopted budget is correctly fed into the treasury system, and to ensure that the transparency limits, policies and procedures regarding donations are properly complied with, by performing the following steps:
 - Ensure that budget documentation and performance reports are transparent and include detailed breakdowns by functional, economic and organisational classifications, as well as

index performance ratios comparing current and previous budgets;

- draw up all three monthly and annual realisation reports, draft budgets and all other key financial documents using all three classifications beginning with the adopted budget for 2003;
 - budget documentation and performance reports shall be issued to budget and finance boards at least quarterly and on time. Promote external publication (e.g. municipal bulletin boards);
 - beginning with the 2003 three-monthly realisation report, provide copies of all budget documentation and performance reports to budget and finance boards every quarter and within six weeks prior to the end of the quarter;
 - ensure that all the requirements of the budget and finance law are applied.
- Provide assistance for the canton and municipal governments to determine the precise extent of their cumulative deficits in order to eliminate these, by providing assistance to the canton and municipal governments to draw up and publish a plan to eliminate the deficit in no longer than seven years. To achieve this objective, the following steps must be performed:
- Conduct thorough investigations in all spending departments to establish an accurate figure for the cumulated deficit.
 - Agree on a plan for its gradual elimination based on the expenditures in the current budget.
 - Monitor sustainable debt servicing plans to manage contingent liabilities and deferred deficits.
- Provide assistance for the canton and municipal governments to ensure that a clarified revenue sharing policy exists between the various levels of government, and that separated budgets and reports are issued by every public company owned by the canton or municipality. To achieve this objective, the following steps must be performed:
- Review existing laws on revenue sharing on the canton level.
 - Assess proper public company reporting and calculations of financial obligations to cantons and municipalities.
 - Coordinate the drafting of new laws regarding these issues with the ICs.

- Provide assistance for the canton and municipal governments to implement internal audit functions on the canton and municipal levels to eliminate hidden transactions and payments. To achieve this objective, the following steps must be performed:
 - Provide Federation Supreme Auditors with information through parliamentary commissions.
 - Provide technical assistance for audit procedures and clarify the responsibilities of public sector employees
 - Promote and verify that the internal audit function of the canton is truly independent and that its reports go to both the government and the Assembly and that action is taken on the auditor's recommendations.
- Provide assistance for the canton and municipal governments to develop anti-corruption strategies in public administration, and perform checks to establish that controls and strategies to curb systemic and endemic corruption have been implemented. If corruption is revealed, work with the authorities to develop systems to curb the existing and future corruption and to develop mechanisms for reporting to the proper prosecutorial authorities.

b) Human Resource Management

aa. Goals

With the *goals* of

- improving Human Resources Management practices in the public administrations
- increasing the efficiency of the public administrations by restructuring and optimizing internal organization as well as by the streamlining of procedures.

bb. Objectives

The achievement of these goals requires specific objectives. In the area of Human Resource Management, the *objectives* are:

- Perform an Institutional Review for cantons and municipalities. To achieve this objective, the following steps must be performed:

- Collect all relevant documents on internal organisation (rulebook incl. systemisation of the workposts, statutes, decisions on the establishment of regulatory bodies, and others);
 - analyse all relevant documents on internal organisation in the light of the new civil service law;
 - provide organigrams (of internal ministerial structure and other budget users);
 - perform functional review of workposts, competencies and workload by questionnaires and interviews;
 - identify overlaps of tasks, positions, voids, unbalanced workload etc.;
 - identify parallelism (esp. due to political/ethnic interests) and risk for political patronage (in particular civil servants that have the authority to enforce, hire and allocate resources);
 - check whether financial and human resources (both allocation, spending) match competencies allocated to public institutions;
 - perform functional analysis to identify the most appropriate allocation of competencies across levels of government (subsidiarity);
 - identify policy priorities of local counterparts by regular meetings with senior political leaders;
 - draft and approve findings +B30, and summarize recommendations in line with overall PAR objectives, and provide to the local authorities.
- Electronic archive of all PAR information. To achieve this objective, the following steps must be performed:
- Collect all relevant political, demographic and personnel information from municipalities and cantons of BiH;
 - create and store factsheets on municipalities and cantons.
- Perform regular reviews and analyses of HRM legislation. To achieve this objective, the following steps must be performed:
- Identify loopholes that might lead to mismanagement and fraud;
 - regularly update and maintain legal documents, archives;
 - complete background analysis of and commentary on relevant legislation related to HRM.

- Schedule regular meetings with relevant officials to introduce public sector cost-effectiveness via policy prioritization and co-ordination. To achieve this objective, the following steps must be performed:
 - Document outcomes of meeting, with recommendations for follow-up;
 - perform custom consulting of targeted local counterparts, as a follow-up to initial baseline analysis.
- Develop recommendations on the optimization of the administrative structures, public sector employment and salaries. To achieve this objective, the following steps must be performed:
 - Identify overall PARU policy and use for public sector employment and salaries, following the initial baseline analysis, in cooperation with IGTF;
 - Perform analysis of adequate staffing levels needed for performing key functions of the administration (comparison of different BiH public administrations and other transition countries in SEE);
 - Perform follow-up with local counterparts on implementing the above policy by meeting with senior elected officials and senior civil servants.
- Conduct regular meetings, reviews and recommendations on the human resource management (HRM) practices. To achieve this objective, the following steps must be performed:
 - Assess existing HRM policies and practices by questionnaire and interviews;
 - Provide advice on establishment and staffing of the internal human resource management units;
 - Monitor and advise on fair and transparent recruitment and selection system in public service;
 - Advise on establishing a career development system (training) and performance, leave management, evaluation and remuneration;
 - Provide support in establishment and running of the central personnel registers (incl. former and current employees) at canton and municipal levels;

- Review job grading and salary levels at canton and municipal levels, and provide recommendations in accordance with the legislation;
 - Monitor correct application of canton disciplinary procedures.
- Develop legal and policy advisories to protect against conflicts of interest and to ensure adherence to the Code of Conduct. To achieve this objective, the following steps must be performed:
- Identify and report conflict of interest occurrences;
 - Adopt and adhere to codes of conduct and conflict of interest legislation;
 - Develop advisories to entity Civil Service Agency to feed in expertise on municipal and canton issues.
- Monitor implementation of ethnic representation in public administrations, in accordance with the Civil Service Law (i.e. merit-based employment) and Constitutional Amendments.
- Assess administrative procedures at canton and municipal levels. To achieve this objective, the following steps must be performed:
- Review handling of administrative tasks (e.g. application of rule books, chronological handling of cases, respect of timeframes, respecting transparent legislative information and rights to appeal)
 - Provide recommendations on establishment and implementation of transparent and streamlined procedures
 - Document outcome of regular consultation meetings with canton and municipal inspectors, to ensure functioning service-oriented canton approach
- Support the development of basic public services, closer to the citizen. To achieve this objective, the following steps must be performed:
- Provide recommendations on improving quality of public services, based on European standards
 - Submit input to Mayor's Forums, issue-based linkages between different levels of authority
 - Provide advice on applying the principle of subsidiarity with regard to division of competencies
 - Review possibilities for shifting services to the private sector in a socially and economically sustainable manner

- Accomplishing the enhancements described in the objectives requires a series of discrete tasks that are custom-designed for each canton and municipality.

Engagement des Europarates in Bosnien und Herzegowina

Sonja Moser-Starrach

I. Einleitung

Der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina ist seit *April 2002* Mitglied des Europarates. Im Folgenden wird die *Zusammenarbeit des Europarats mit seinem jungen Partnerland* beschrieben. Zunächst erfolgt ein Blick auf die allgemein komplexen Verhältnisse in Bosnien-Herzegowina (II.). Daraufhin werden für den Europarat besonders relevante Rahmenbedingungen (III.) dargestellt. Der Hauptteil widmet sich der Präsenz des Europarates und seinen vielfältigen Projekten im Land (IV.). Den Abschluss bildet ein in die Zukunft gerichtetes Fazit (V.).

II. Arbeitsbedingungen für die Internationalen Gemeinschaft (IC)

1. Völkerrechtlicher Rahmen

Der Staat Bosnien-Herzegowina wirkt wie ein künstliches Gebilde. Es ist in seiner aktuellen Form nach dem *Friedensvertrag von Dayton (GFAP)*¹ im Jahr 1995 verfasst.²

Dieser Vertrag ist von zentraler Bedeutung für die jüngste Geschichte Bosnien-Herzegowinas. Er beendete einen grausamen Krieg, der schätzungsweise 200.000 Menschenleben gefordert hat – knapp fünf Prozent der ehemals 4,4 Mio. Einwohner des Landes.³ Mehr als 2 Millionen Menschen flüchteten während des Krieges ins Ausland, zumeist nach Westeuropa, Kanada und Australien.⁴

¹ General Framework Agreement for Peace = GFAP. Vertragstext unter: URL: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 [13.01.2004].

² Vgl. zum zivil-militärischen Zusammenwirken im Bosnienkrieg *Thomas G. Weiss*, *Military-civilian interactions: intervening in humanitarian crises*, Lanham/u.a. 1999, 113ff.

³ *Wolfgang Petritsch*: *Bosnien und Herzegowina fünf Jahre nach Dayton – Hat der Friede eine Chance?*, Klagenfurt/u.a. 2001, 54

⁴ Vgl. zum „Schritt über den Rubikon“, den ersten out-of-area Einsätzen der NATO: *Olaf Theiler*, *Die NATO im Umbruch: Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen*, Baden-Baden 2003, 213

Im am 14.12.1995 in *Paris-Rambouillet* unterzeichneten GFAP wurde festgestellt, dass es in Bosnien-Herzegowina *drei konstituierende Völker* gibt, nämlich

- muslimische *Bosniaken*, die 1991 44% der Bevölkerung ausmachten,
- *bosnisch-herzegowinische Serben* 1991 mit 31% und
- *bosnisch-herzegowinische Kroaten* 1991 mit 17% Bevölkerungsanteil.⁵

Vertreter der drei Ethnien unterzeichneten den Vertrag. Bosnien-Herzegowina wurde in zwei staatsrechtliche Entitäten aufgegliedert, nämlich

- die *Republika Srpska*⁶ und
- die *Föderation von Bosnien und Herzegowina*.

Weiterhin gibt es den unabhängigen *Distrikt von Brcko*,⁷ der erst 1999 ins Leben gerufen wurde. Die *Grenzen der Entitäten* verlaufen weitgehend entlang militärisch kontrollierter Frontlinien während des Krieges.⁸

2. Innere Ausgestaltung des Rechtsrahmens auf politischer Ebene

Den *Entitäten* wählten als weitgehend *autonomen* Konstrukte ihr *Verwaltungssystem* selbst. Anders als bei sonstigen Körperschaftsgrenzen handelt es sich aufgrund der kriegerischen Vorgeschichte und fehlender Minenverlegeplänen um physisch *vermintes Grenzgelände*.

Die Föderation entschied sich 1999 für ein dezentrales, *föderales System* aus 10 Kantonen. Die *Republika Srpska* hielt an einem stark *zentralistischen System* jugoslawisch-sozialistischer Prägung fest.

Der Gesamtstaat wird von einer *dreiköpfigen Präsidentschaft* vertreten, welche aus einem bosniakischen, einem kroatischen und einem serbischen Bosnier-Herzegowiner besteht. – Mit Unbehagen ist zu vermerken: Diese Regelung des GFAP kollidiert mit der europarechtlichen Vorgabe gleichen Zuganges aller Staatsbürger zu allen Staatsämtern. Wollte ein Vierter sich als politischer Kompromisskandidat bewerben, wäre er de jure gezwungen, sich zu einem konstituierenden Volk zu bekennen.

Die Regierungsgeschäfte nimmt der sogenannte *Ministerrat* wahr. Bis dato gibt es keinen Premierminister Bosnien-Herzegowinas, sondern nur einen im

⁵ Daten des Zensus von 1990; Daten hier gerundet. Von den restlichen 8% bezeichneten sich 6% als Jugoslawen und 2% als Angehörige sonstiger Minderheiten.

⁶ Serbische Republik.

⁷ Vgl. *Wolfgang Petritsch*, a.a.O. 2001, 168.

⁸ Vgl. *Richard Holbrooke*, *To end a War*, New York 1998.

8-Monat-Rhythmus rotierenden *Vorsitzenden* des *Ministerrates*⁹. Seine Vertretungs- und Handlungsfähigkeit ist offensichtlich eingeschränkt, da die *Ämterrotation* sich an ethnischen Kriterien festmacht.

Zählt man die *Ministerposten im Land* zusammen, kommt man nominell auf 31 Premierminister und 800 Minister. - In *Bildungsfragen* z.B. gibt es

- neben dem gesamtstaatlichen Ministerium
- noch einen Minister für Bildung auf Föderationsebene und seinen gleichberechtigten Stellvertreter,
- einen Minister für die Republika Srpska und dessen Stellvertreter,
- jeweils einen eigenen Minister in jedem der zehn Kantone der Föderation und einen der Republika Srpska.

Dies ergibt zusammen genommen 13 Minister mit jeweils eigenen Sekretären und Beratern. Es verwundert nicht, dass bei derartiger Postenzahl bürokratischer *Selbstrechtfertigungszwang* Blüten treibt. Der Bildungssektor ist hochumkämpft, aber ein wenig produktiver öffentlicher Sektor.

3. Verwaltung und Armee

Allgemein leidet Bosnien-Herzegowina unter dem institutionellen Erbe des ti-toistisch-sozialistischen Systems. Es wird charakterisiert durch

- aufgeblähte *Bükratien*,
- lange Entscheidungswege und
- *paternalistisches Machtgefüge*.

Physische Zerstörungen des Krieges 1991-1995 setzen Herausforderungen.

Laut offizieller Statistik verausgabten 2002 die öffentlichen Körperschaften Bosnien-Herzegowinas 64% des *BIP für Politiker und Beamte*.¹⁰

Gelegentlich fehlt bosnisch-herzegowinischen Entscheidern die Motivation, *Wiederaufbauprojekte der internationalen Gemeinschaft (IC)* zu unterstützen. In der Republika Srpska wünschen viele Verantwortungsträger eine *Vereinigung mit Serbien*. Manche scheinen zu fürchten, Reformen machten diesen politischen Traum zunichte oder würden seine Realisierung erschweren.

⁹ Zum Aufbau der Institutionen von BiH vgl. *Wolfgang Petritsch*, Bosnien und Herzegowina fünf Jahre nach Dayton – Hat der Friede eine Chance?, 2. Auflage, Klagenfurt u.a. 2001, Tafel VII.

¹⁰ Zum Vergleich: 2002 gab Slowenien 43%, Albanien 31% des BIPs für ihren Staatsapparat aus. Der europäische Durchschnitt lag bei 33%.

Bosnien-Herzegowina hat trotz des Verteidigungsgesetzes 2003 auch 2004 noch *drei Armeen*. Auf den ersten Blick hat sich also nicht viel geändert. Allerdings steht das dreiköpfige Staatspräsidium den Streitkräften direkt vor. Daraus folgt: Die NATO hat für künftige Kontakte mit Bosnien-Herzegowina endlich einen einzigen Ansprechpartner. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme in das *PfP*¹¹-Programm der NATO gegeben. Man vermag außerdem relativ betrachtet mehr als doppelt so viel für Verteidigung als entwickelte europäische Länder oder die Nachbarstaaten. Wird künftig eine *gemeinsame Verteidigungspolitik* gefahren, fördert dies die Integration des Gesamtstaates.¹²

4. Infrastrukturaspekte

Die *Infrastruktur* in Bosnien-Herzegowina ist für mitteleuropäische Begriffe schwach entwickelt. Bosnien-Herzegowina besitzt nur wenige *Kilometer Autobahn*. Beim gegenwärtigen Ausbautempo erforderte es über 100 Jahre, um 500km einer geplanten *Autobahn* von *Ploce (Kroatien)* nach *Budapest* zu bauen.

Ein Problem ist das *intellektuelle Ausbluten* des Landes. 92.000 junge Leute haben angeblich zwischen 1996 und 2001 das Land verlassen. Von den Gebliebenen würden angeblich 62% das Land verlassen, böte sich eine Chance. 70% aller Universitätsmitarbeiter sollen seit 1993 das Land hinter sich gelassen haben.¹³

5. Kriegsfolgenbeseitigung im Flüchtlings- und Vertriebenenwesen

Die *Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen* bleibt aktuell. Es ist die Nagelprobe für den internationalen Versuch, Kriegsfolgen rückgängig zu machen.

Eigentumsrückgaben an Flüchtlinge und Vertriebene machen zwar große Fortschritte. Sie führen aber nur langsam zur Rückwanderung.

¹¹ Vgl. zu PfP = Partnership for Peace: *Martin Hess/Marcus Jurij Vogt*, Nordatlantikvertragsorganisation, in: *CWM/MJV, CIMIC-Faktoren I*, Speyer 2003, 46ff. bzw. zur aktuellen Lage URL: <http://www.nato.int/issues/pfp/index.htm> [13.01.2004].

¹² *Martin Woker*, Doppelte Erwartungen in Bosnien. Euro-atlantische und nationale Integration als Ziel, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 06.01.2004, 4.

¹³ Bei bosnisch-herzegowinischen Statistiken erscheint hinsichtlich Zustandekommen und Interpretation Vorsicht geboten.

Das *Recht auf Rückkehr* ist zwar völkerrechtlich verbrieft.¹⁴ In der Praxis stehen ihr jedoch eine Reihe von Hindernissen entgegen. Über Fragen der *physischen Sicherheit* hinaus sind mit derartigen Entscheidungen auch harte Konsequenzen zum Erwerb des Lebensunterhaltes verbunden. Die Durchführung des vom UNHCR erstellten „Repatriierungsplan“ verlief recht unkoordiniert. Die meisten Rückkehrer siedelten sich in den jeweiligen Mehrheitsgebieten neu an. Somit wurden sie zu Vertriebenen innerhalb des eigenen Landes¹⁵.

Es ist fraglich, ob westliche Kriterien des Minoritätenschutzes in Bosnien-Herzegowina sinnvoll anwenden lassen. Die *Rückkehr* von Vertriebenen in eine „*feindliche*“ *Umgebung*¹⁶ ist mit einem immensen Sicherungs- und Schutzaufwand verbunden. Bei *angespannter Personal- und Haushaltsdecke* ist er von außen her kaum in der notwendigen Form zu leisten.

Die *Nachhaltigkeit* der Operationen ist bis auf Weiteres zweifelhaft. Vor diesem Hintergrund existiert die Auffassung, mit den Kategorien des Minderheitenschutzes in Bosnien-Herzegowina operieren zu wollen, sei „eine völlige Verkennung der Verhältnisse“ in diesem Land.¹⁷ Schließlich verstehe sich dort kaum jemand als Minderheit, sondern als *Angehöriger* einer „*Nation*“ und als „konstitutiver Faktor“ einer umfassenderen Gemeinschaft.¹⁸

Letzten Endes wird die Zeit zeigen, ob hier ein Umdenken in der Gesellschaft erfolgreich in Gang gebracht wurde. Die operative Arbeit der *Return & Reconstruction Task Force (RRTF)*¹⁹ von 1997-2003 ist letztlich als erfolgreich zu bewerten. Über die Jahre ihrer Existenz stieg die Rückkehrerzahl stetig. Dieser Prozess dürfte unumkehrbar sein – zumindest so lange der ‚Westen‘ Bosnien-Herzegowina schützt.²⁰

¹⁴ „All refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin.“ - Annex 7 Art. I Nr.1 Satz 1 GFAP.

¹⁵ *Julija Pezer*, Flüchtlingshilfe und –rückkehr, in: *Rafael Biermann (Hrsg.)*, Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, 1. Auflage, Baden-Baden 2002., 235 ff., 238

¹⁶ In englischer Sprache besser gefasst als „unfriendly environment“.

¹⁷ *Viktor Meier*, Wie Jugoslawien verspielt wurde, München 1999, 350.

¹⁸ *A.a.O.*

¹⁹ Vgl. zu diesem internationalen öffentlichen ‚Joint Venture‘, *Marcus Jurij Vogt*, Äußere Faktoren eines Aussöhnungsprozesses: Die Zusammenarbeit zwischen UN, OHR, OSZE und SFOR in Bosnien-Herzegowina, in: *Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.)*, Europas Tragik. Ex-Jugoslawien zwischen Hoffnung und Resignation, Münster 2003, 65f.

²⁰ Das Wort „Protektorat“ wird hierfür als gängiger Begriff verwendet, vgl. *Victor Maier*, Jugoslawiens Erben, München 2001, 65.

6. Potentielle Kriegsverbrecher

Die *Spannungen* zwischen den *Volksgruppen* sind längst nicht abgebaut. Während des Krieges begangene Kriegsverbrechen wirken in der Erinnerung der Bevölkerung noch nach. Ihre Aufarbeitung durch das Internationale Tribunal für Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien kam zunächst nur zögernd in Gang und ist bis heute nicht abgeschlossen. Zwei berüchtigte potentielle *Kriegsverbrecher* – Radovan Karadic und Ratko Mladic – werden von radikalen Teilen der serbischen Bevölkerung unterstützt. Bis heute sollen sie am Leben sein und sich ihrer Verhaftung entziehen.

Manche militärische *Ergreifungsoperationen* der SFOR zur Verhaftung potentieller Kriegsverbrecher gelangen, diverse scheiterten.

Politisch handelt es sich um ein ‚*heißes Eisen*‘: Man positioniert sich gegen nationalistisch überhöhte ‚Kriegshelden‘ und verändert die allgemeine Sicherheitslage konfrontativ. Solange jedoch Verdächtige auf allen Seiten mit soldatischer Entschlossenheit verfolgt werden und derartige Aktionen greifen, scheint das Risiko gerechtfertigt. Der *Gerechtigkeit* sind durch die IC Schneisen zu schlagen, die der internationalen *Teilhabe an der Souveränität* Bosnien-Herzegowinas entsprechen.

7. Internationale Möglichkeiten, bosnisch-herzegowinische Ambitionen

Die IC kann Bosnien-Herzegowina nur eingeschränkt dazu bringen, Reformen durchzusetzen. Sie kann *Hilfe zur Selbsthilfe* geben und glaubhaft machen, dass es für Bosnien-Herzegowina *eine gute Zukunft als einheitlicher Staat* gibt. *Nationalistisches Separationsstreben* wirkt kontraproduktiv zum allgemeinen internationalen Bemühen.

Trotz aller Anfechtungen und Strukturnachteile kann der Binnenstaat Bosnien und Herzegowina auch auf *Erfolge* zurückblicken. Eigenständig durchgeführte Wahlen im Oktober 2002 sind zum Beispiel ein Zeichen für die *Stabilisierung der Demokratie*. Der Gesamtstaat wurde durch eine *Reform des Ministerrates* und des Ministeriengesetzes effizienter strukturiert.

Bosnien-Herzegowina will ehrgeizige Ziele verfolgen. Premierminister Anan Terzic sprach öffentlich von seiner *Vision* zum *Beitritt zur EU* im Jahr 2009. Die Mitgliedschaft im NATO-Programm „*Partnership for Peace*“ ist für 2005 vorgesehen.

Bis es soweit sein kann, müsste sich einiges bewegen. Bosnien-Herzegowina ist gefordert, vermehrt *auf eigenen Füßen* zu stehen. Die IC zieht sich kontinuierlich aus dem Land zurück. Gerade die militärische Präsenz der internationalen Friedenstruppe SFOR wurde schrittweise verkleinert; internationale Gelder fließen spärlicher.

Der *Europarat* tritt dem internationalen Trend entgegen. Er vergrößert nach dem Beitritt Bosnien-Herzegowinas seine personelle Präsenz im Land.

III. Rechtliche Rahmenbedingungen

Folgend werden die internationalen Rahmenbedingungen für die Aktivitäten des *Europarates* in Bosnien-Herzegowinas näher dargestellt, nämlich

- der Friedensvertrag von Dayton,
- die Begleitmaßnahmen des *Europarates* und
- der Stabilitätspakt für Südosteuropa.

1. GFAP: Friedensvertrag oder Waffenstillstand?

Das GFAP-Vertragswerk ist bis heute umstrittene *Basis politischen Handelns* in Bosnien-Herzegowina. Es ist ein Kompromiss, dem alle Kriegsparteien zustimmen konnten.

- Einerseits waren *militärische Lösungen* zu finden. Feindliche Truppen waren zu entflechten, die NATO-Truppen samt Partnern mussten Fuß fassen.
- Darüber hinaus sollte der Friedensvertrag auch die *zukünftige Struktur Bosniens* und den *zivilen Wiederaufbau* bestimmen. Der zivile Teil nimmt den meisten Platz im GFAP ein.

Der *Kommandeur der internationalen Friedenstruppe* ist die höchste Autorität in militärischen Interpretationsfragen des GFAP (Annex 1a Art. XII). Zu seiner Unterstützung existiert die *Joint Military Commission* (Annex 1a Art. VIII). Sie setzt sich aus militärischen und zivilen Vertretern der beiden Entitäten sowie dem hohen Repräsentanten zusammen und hat beratende Funktion.

Für die *Koordinierung der zivilen Wiederaufbaubemühungen* zuständig ist das durch das GFAP vorgesehene *Büro des hohen Repräsentanten (OHR)*.²¹ Der OHR ist nach GFAP Annex 10 höchste zivile Instanz in Bosnien-Herzegowina. Der *Hohe Repräsentant (HR)* hat jedoch keine Befehlsgewalt über die Friedenstruppen.

²¹ Office of the High Representative = OHR. Vgl. *Wolfgang Petritsch*, Bosnien-Herzegowina fünf Jahre nach Dayton. Hat der Friede eine Chance?, Klagenfurt/Wien/Ljubljana/Tuzla/Sarajewo 2001; analytisch präzise *Thilo Nebelung*, Office of the High Representative (OHR), in: *Wilhelm Christian Meyer/Marcus Jurij Vogt (Hrsg.)*, CIMIC-Faktoren II: Internationale Organisationen, Speyer 2003, 107-116.

Das GFAP schien dem OHR zu Beginn mehr die *Rolle* eines *Beraters* und *Beobachters* gegeben. Nachdem aber Reformen in Bosnien-Herzegowina nur schleppend vorangingen, wurden ihm auf einer Sitzung des *Peace Implementation Councils (PIC) 1997* in Bonn *weitreichende Eingriffsrechte* gegeben. Seitdem hat der hohe Repräsentant das Recht,

- Gesetze zu erlassen und
- politische Funktionäre – vom Präsidenten über Parteifunktionäre bis zum Bürgermeister – zu entlassen.

Die umfassenden Befugnisse der ‚*Bonn-Powers*‘ sind Gegenstand lebhafter Diskussion: Parlamentarier fühlen sich durch häufige Eingriffe bevormundet. Sie behaupten, so könne sich *keine eigenständige politische Kultur* entwickeln. Auf der anderen Seite ist es für die gleichen Parlamentarier attraktiv, das OHR zu haben: Für nötige, aber unliebsame *Reformgesetze* tragen sie keine unmittelbare Verantwortung. Diese trägt im Zweifelsfall der OHR, der Reformprozesse vorantreiben soll. – Jedenfalls fehlt es an klaren rechtlichen Kriterien, die das Handeln des hohen Repräsentanten festlegen.

In der Bevölkerung wird der OHR von vielen allerdings für unverzichtbar gehalten. Das Vertrauen der Bürger in ihre Politiker ist durch *Korruptionsskandale* schwach.

Allgemeine Ansicht ist, dass eine *Mitgliedschaft Bosnien-Herzegowinas in der EU* nur ohne die Institution des OHR denkbar ist.

Für den Europarat sind besondere GFAP-Regelungen bedeutsam:

- *Annex 4* enthält die *Verfassung Bosnien-Herzegowinas*: Nach Artikel 2, 2 der Verfassung gilt die *Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)* mit ihren Zusatzprotokollen direkt und unmittelbar für Bosnien-Herzegowina;
- die *EMRK* hat Vorrang gegenüber allen anderen Gesetzen;
- nach Art. 2, 8 müssen die Behörden in Bosnien-Herzegowina mit allen *Menschenrechtsorganisationen mit Mandat des VN-Sicherheitsrates* zusammenarbeiten.

Die *Menschenrechte* sind im *GFAP* ein wiederkehrendes, elementares Thema:

Annex 6 GFAP schuf die *Menschenrechtskommission*, welche aus

- einem (*internationalen*) *Ombudsman*²² und

²² Vgl. *Gret Haller*, Die Grenzen der Solidarität. Europa und die USA im Umgang mit Staat, Nation und Religion, Berlin 2002, 11-34. Die Schweizerin Gret Haller war von 1996-2000 erste internationaler Ombudsman in Bosnien-Herzegowina.

- der *Kammer für Menschenrechte*, Annex 6 Kapitel 2 Teil C besteht. Diese ist für den Europarat zentral. Die Kammer übernahm vor der Mitgliedschaft Bosnien-Herzegowinas im Europarat die *Funktion des Europäischen Menschengenrichtshofes in Straßburg*.
- Nach Annex 6 Art. 13, 3 GFAP verpflichten sich die Entitäten zur Unterstützung aller im Bereich der Menschenrechte tätigen Internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO).

Manche Verdienste des Vertrages von Dayton sind heute umstritten. Als *friedenszeitstiftende Kompromisslösung* schuf er eine *große Zahl von Vetospiegeln* im politischen System. Dadurch wird die Durchsetzung von Reformen erschwert und die Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten eingeschränkt.

Soll Bosnien-Herzegowina als Gesamtstaat handlungsfähiger werden, müsste die *Zahl der Vetobefugten* verringert werden. Ohne Überwindung profunder Widerstände ist das unmöglich. Vor allem die Republika Srpska legt konsequent ihr *Veto* ein, geht es um die *Beschneidung der Entitätskompetenzen*. – Man kann das Phänomen plastisch fassen: *Der Krieg bewaffneter Horden wurde durch den der Verwaltungen ersetzt*.

2. Begleitmaßnahmen zur Aufnahme in den Europarat (CE)

Das GFAP ist die oberste Leitlinie für das Handeln der IC im Allgemeinen.

Die wichtigsten Bedingungen für die Arbeit Bosnien-Herzegowinas als Mitglied des Europarates sind in den „*Post Accession Commitments*“ festgehalten. 91 Spezielle Verpflichtungen (!) sind von Bosnien-Herzegowina in gestaffelten Schritten bis zu 4 Jahren graduell zu erfüllen.

Diese Verpflichtungen sind

- volle und effektive Kooperation bei der *Umsetzung des Friedensvertrags von Dayton*;
- volle *Kooperation mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)*;
- Unterzeichnung und Ratifikation einer Reihe von *europäischen und internationalen Konventionen und Charten*. Besonders wichtig ist die dauerhafte Bestätigung der *EMRK*;
- *Weiterentwicklung der Gesetzgebung nach inhaltlichen Standards*. Beispielhaft wird auf die Gleichberechtigung aller Bürger oder die Anpassung der Wahlgesetze an die Regeln des Europarats verwiesen;
- Verabschiedung und Umsetzung einer Reihe von *Gesetzen*, wie zum Beispiel dem Strafgesetz oder dem Verwaltungsgesetz;

- Erfüllung einer Reihe *menschenrechtlicher Verpflichtungen*, z.B. die Rückgabe von rechtswidrig erworbenem Besitz;
- volle Kooperation mit dem Europarat bei der Aufstellung eines *Komitees*, welches die Umsetzung der Verpflichtungen *überwachen* soll.
- weitere zentrale Verpflichtung ist die *Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Militärkräften der Entitäten* und ihre Restrukturierung im Hinblick auf internationale *Standards demokratischer Kontrolle*.

Fortschritte bei der Implementierung der Verpflichtungen werden *vierteljährlich* in den „*Monitoring Reports*“ des Europarates festgehalten. Diese Dokumente sind öffentlich zugänglich²³ und auf der *Website* des Europarates einsehbar.

3. Stabilitätspakt für Südosteuropa

Weitere Rahmenbedingungen für das Handeln des Europarates setzt der *Stabilitätspakt für Südosteuropa*.

Der Pakt wurde im *Juni 1999* auf einer internationalen Konferenz in Köln auf Initiative der Europäischen Union (EU) ins Leben gerufen. Er ist ein Zusammenschluss von über 40 Ländern und Partnerorganisationen, zu denen auch Bosnien-Herzegowina und der Europarat gehören.

Der Stabilitätspakt stellt einen Versuch der internationalen Gemeinschaft dar, reaktive Krisenpolitik auf dem Balkan durch aktive und langfristige *Politik der Krisenprävention* abzulösen.

Der Stabilitätspakt unterhält keine eigenständige Organisation. Er dient vielmehr als *Koordinationsinstrument*, um Projekte in der Region aufeinander abzustimmen. Hierzu gibt es *Arbeitsgruppen* der Mitglieder zu Fragen der

- Demokratisierung,
- Wirtschaft und
- Sicherheit.

Die Hauptrolle in diesem Pakt spielt die EU. Der Europarat arbeitet in Südosteuropa besonders eng mit den Brüsseler Institutionen zusammen.

²³ Vgl. URL: <http://www.coe.int>.

III. Präsenz des Europarats in Bosnien-Herzegowina

1. Beitrittsgeschichte und organisatorische Begleitung

Am 28. Januar 1994 gewährte die Parlamentarische Versammlung des Europarats Bosnien-Herzegowina den *Status* als *Gast*. Daraufhin nahm eine 5-köpfige Gastdelegation Bosniens die Einladung wahr, als Beobachter bei den Parlamentssitzungen anwesend zu sein.

Am 10. April 1995 stellte Bosnien-Herzegowina das eigentliche *Beitrittsgesuch*. Um die Bedingungen für einen möglichen Beitritt auszuarbeiten, entsandte der Europarat regelmäßig Rapporture, welche über die Entwicklung Bosnien-Herzegowinas berichteten.

Im April 1996 wurde auch zu diesem Zweck ein *Büro des Europarates* mit zwei Mitarbeitern in *Sarajewo* eingerichtet. Generalsekretär Walter Schwimmer (A) entsandte zum 3. Februar 2000 die Autorin als *Sondergesandte* nach Bosnien-Herzegowina.

Mit Wirkung 24. April 2002 wurde Bosnien-Herzegowina schließlich als *44. Mitglied in den Europarat aufgenommen*. Ausschlaggebend für den Beitritt waren die Aufstellung und Verabschiedung eines einheitlichen Wahlrechts im Parlament sowie die Umsetzung eines Urteils des Verfassungsgerichtshofes, welches „alle Bürger überall“²⁴ unter den Schutz der Verfassung stellt.

Zum Zeitpunkt des Beitritts entsprach Bosnien-Herzegowina kaum den Standards des Europarates. Es setzte sich aber die prognostische Auffassung durch, der junge Staat könne durch die Mitgliedschaft den *Transformationsprozess* zum stabilen, demokratischen Gemeinwesen schneller und besser bewältigen.

Die Mitgliedschaft im Europarat an sich wirkt schon als *Katalysator für Reformen*. Die *Teilhabereigenschaft* eröffnet für Bosnien-Herzegowina den Zugang zum Informationspool und umfassendem Expertenwissen. Der vollzogene Beitritt stärkt weiterhin den Status Bosnien-Herzegowinas als unabhängiger, souveräner Staat. Es sendet auch ein politisches Signal an ausländische Kapitalanleger.

Der Beitritt Bosniens wirkte sich auf die *Präsenz* des Büros des Europarates in Sarajewo deutlich aus. Um die Vielzahl von Projekten zu koordinieren und zu beobachten, wuchs das Büro zunächst von 2 Leuten auf 10 und seit September 2003 auf 20 Mitarbeiter. Ein Drittel der Mitarbeiter ist in *Kooperationsprojekten mit der Europäischen Kommission* tätig.

²⁴ All three constituent people and others are quite equal over the whole territory of Bosnia and Herzegovina.

Der überwiegende Teil des Personals sind *Bürger Bosnien-Herzegowinas*. Nur die Sondergesandte, ihr Stellvertreter und die Projektmanagerin für Bildung kommen aus den Reihen des Europarates. Das Büro setzt auch Stagiaire ein. Namentlich Rechtsreferendare, die in der DHV Speyer Impulse erfuhren, stärken derzeit die internationale Komponente der Projektbetreuung.

Einen ethnischen Proporz gibt es nicht. Die bosnisch-herzegowinischen *Mitarbeiter* werden allein auf Grund ihrer *Qualifikation* eingestellt.

2. Projekte des Europarates in Bosnien-Herzegowina

Der Europarat führt im Lande eine Vielzahl von Projekten durch. Die meisten davon werden in Zusammenarbeit mit den anderen großen Internationalen Organisationen, wie z.B. dem OHR, der Europäischen Kommission oder der OSZE durchgeführt. Folgend werden wichtige Projekte dargestellt.

a) Menschenrechtsschutz im Justizwesen

Vor dem Beitritt zum Europarat sorgte eine durch den Friedensvertrag von Dayton geschaffene bosnische Institution, die *Kammer für Menschenrechte*, für die Überwachung und Durchsetzung der EMRK. Der Europarat war involviert in die Tätigkeit der Kammer. So ernannte er zum Beispiel 8 von 14 Kammermitgliedern. Diese durften nicht Bürger Bosnien-Herzegowinas sein.

Durch die Mitgliedschaft Bosnien-Herzegowinas im Europarat können die Bürger ihre Menschenrechtsbeschwerden nun direkt beim Europäischen Menschenengerichtshof in Straßburg zu Gehör bringen. Die Menschenrechtskammer wurde Ende 2003 mit dem *bosnischen Verfassungsgerichtshof* fusioniert.

In den Bereich der Menschenrechte gehören auch die Bemühungen des Europarates durch einen Aktionsplan die *Haftbedingungen* in bosnisch-herzegowinischen Gefängnissen zu verbessern. Dabei geht es um die

- Behandlung von Strafgefangenen wie auch
- die Verbesserung des Managements von Strafanstalten.

Zu den zentralen Menschenrechten gehört das Recht auf ein *fares Gerichtsverfahren*. Um dies sicher zu gewährleisten, hat der Europarat seit 2001 zwei *juristische Trainingszentren*, nämlich eins pro Entität, für Richter und Staatsanwälte eingerichtet. Die Zentren sollen die Qualität der Rechtssprechung in Bosnien-Herzegowina verbessern und europäische Rechtsinstrumente wie die EMRK bekannter machen. Für das Büro des Europarats führte eine ehemalige Richterin *Menschenrechtsseminare* für Richter und Staatsanwälte durch.

Stärkerer Bekanntmachung der EMRK dient die *Veröffentlichung von Rechtssprechung des Europäischen Menschenengerichtshofes in der Landessprache*.

b) Menschenrechtsschutz durch Verfassungs- und Verwaltungsrechtswandel

Der Europarat setzt sich in Bosnien-Herzegowina für das Recht auf *Kriegsdienstverweigerung* ein. Zahlreiche Treffen und Informationsseminare wurden zu diesem Thema organisiert.

Auch der *Minderheitenschutz* gehört zu den Prioritäten des Europarats. Die Aktivitäten laufen im Rahmen der *Europäischen Konvention für den Schutz nationaler Minderheiten*. Die Konvention wurde von Bosnien im Jahr 2000 ratifiziert, aber die Zusammenarbeit der bosnisch-herzegowinischen Regierung mit dem Beirat der Konvention ist minimal. So ist der Bericht über die Implementation der Konvention seit 2001 – und damit mehr als zwei Jahre – überfällig.

Im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa werden seit 2000 Projekte in Zusammenarbeit mit OSZE, UNHCR und der EU durchgeführt. Schwerpunkt hier ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der *Roma* in Bosnien-Herzegowina.

c) Verwaltungsstruktur- und -organisationsreform

Neben seinem Engagement im Bereich der Menschenrechte ist die *Förderung lokaler Demokratie* ein weiteres Betätigungsfeld für den Europarat. Über die komplexe Struktur des Landes samt unscharfen Kompetenzabgrenzungen zwischen Kantonen, Entitäten und Gesamtstaat, werden Bürgerbedürfnisse durchaus vernachlässigt. Die *aufgeblähte Verwaltungsstruktur* drängt die Bürger an den Rand der Entscheidungsprozesse. Sie als Souverän und Subjekte und nicht als obrigkeitstaatliche Objekte zu begreifen, ist eine Erziehungsherausforderung an die Verwaltungskultur.

Der Europarat erkannte früh die Bedeutung lokaler, partizipativer Demokratie. *Lokale Selbstbestimmung* kann unterschiedliche Bedürfnisse in Dörfern, Städten, zentralen und peripheren Regionen am Effizientesten befriedigen. Lokale Institutionen sind erste Anlaufstelle für Bürger. Sie können Probleme zeit- und ortsnah wahrnehmen. Dem *Subsidiaritätsgedanken* entsprechend lösen diese Institutionen erkannte Probleme zweckmäßigerweise unmittelbar. Damit sie das leisten können, sind sie ausreichend an den öffentlichen Mittel zu beteiligen.

Für die Entwicklung Bosnien-Herzegowinas sind kompetente und motivierte lokale *Dienstleister* von großer Bedeutung. Ist der Gesamtstaat – in metaphorischer Sprache – ein Körper, sind lokale Institutionen wie die Muskeln, die ihn bewegen.

Ein für lokale Demokratie verantwortliches Organ des Europarates ist der *Kongress der lokalen und regionalen Autoritäten Europas (CLRAE)*. Als Re-

aktion auf schwere Probleme der lokalen Ebene durch die Jugoslawienkrise startete der Kongress 1993 ein Partnerschaftsprogramm. Lokale und regionale Autoritäten sowie Nichtregierungsorganisationen sollten Kräfte bündeln. Grenzüberschreitende und interkulturelle Zusammenarbeit zwischen Regionen und Städten sollte gefördert werden. Für die Implementation des Programmes sorgen „*Local Democracy Agencies (LDAs)*“. Sie haben sich inzwischen zu einem staatsumspannenden Netzwerk zusammengeschlossen. Im Gesamtstaat gibt es drei LDAs – jeweils eine in Zuzla, Zavidovici und in Prijedor. Eine weitere soll in Mostar eingerichtet werden.

Ein weiteres wichtiges Instrument des Europarates ist die *europäische Charta für lokale Selbstverwaltung*. Bosnien-Herzegowina hat sie im Jahr 2002 unterzeichnet. Die Charta soll die Kompetenzen der lokalen Ebene stärken. Sie dient als Leitfaden bei der Erstellung von Gesetzentwürfen. Um die Charta in Bosnien-Herzegowina bekannter zu machen, startete der Europarat in Kooperation mit der OSZE im April 2003 eine *Informationskampagne*.

Erwähnenswert für die Förderung lokaler Demokratie sind auch die *Trainingsseminare für bosnische Bürgermeister*. Sie wurden in Zusammenarbeit mit dem *österreichischen Städtebund* durchgeführt. Die Seminarreihe hatte ein stark integratives Element. Bürgermeister aus beiden Entitäten waren versammelt. Sie nutzten Zeit neben den Workshops, Erfahrungen auszutauschen.

d) Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte

In Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa ist die *Kampagne „Link Diversity“* wichtig. Sie soll lokale Autoritäten und NRO aus den beiden Entitäten zusammenbringen, um Erfahrungen auszutauschen. Mit diesem Programm sollen auch Pilotprojekte auf lokaler Ebene gefördert werden. Hoffnung ist, dass diese Initiativen dann von benachbarten Kommunen übernommen werden und so ein *Schneeballeffekt* entsteht.

e) Repräsentanz in CE-Organen

Letztlich müssen die lokalen Institutionen selbst die Möglichkeiten ergreifen, die ihnen durch die Mitgliedschaft Bosnien-Herzegowinas in Europa offenstehen. Um dies zu erreichen, ist eine starke *Repräsentation Bosnien-Herzegowinas in den Organen des Europarates* anzustreben.

Ein Erfolg in dieser Hinsicht ist der Antrag der bosnischen Regierung auf Mitgliedschaft in der *Europäischen Bank für Entwicklung (EBRD)*. Ihre vorteilhaften Kredite sollen für die *Flüchtlingsrückkehr* eingesetzt werden.

f) Bildungssektor und Jugendpolitik

Weiterhin engagiert sich der Europarat im *Bildungssektor*. So waren Experten des Europarates entscheidend am Entwurf des *Rahmengesetzes für Grund- und Höhere Schulen* beteiligt. Bisherige Regelungen sahen getrennte Schulen für bosnische, kroatische und serbische Kinder vor. Die Trennung der Ethnien war vom Schulanfang an möglich. *Multinationalität, Diversität und Respekt voreinander* waren damit unmittelbar erschwert. Das Rahmengesetz soll helfen, die *ethnische Trennung an Schulen* endlich zu beenden.

Ein gemeinsamer *Kernstundenplan* soll dafür sorgen, dass alle Kinder die gleiche Grundbildung erhalten. Die *Beendigung der ethnischen Trennung an Schulen* ist auch ein Teil der „*post accession commitments*“.

Im weiteren Verlauf der Bildungsreform geht es um die Harmonisierung der Bildungsgesetze in den Entitäten und Kantone. Außerdem sollen die Lehrer mit Blick auf die *Wirkungskraft der Menschenrechte* auch in *Sonderrechtsverhältnissen* geschult werden.

Auch die höhere Bildung an Universitäten ist ein Thema für den Europarat in Bosnien-Herzegowina. Zentraler Punkt ist die *Anerkennung der im Ausland erworbenen Studienleistungen* und Abschlussdekrete. Es ist ein ironisches Berufszugangshindernis, wenn Studienleistungen von im Ausland studierenden Bosniern in der Heimat nicht anerkannt werden.

Der Europarat fordert auch eine *aktivere Jugendpolitik* der bosnisch-herzegowinischen Autoritäten ein. Vom 3.-6. September 2003 wurde in Zusammenarbeit mit der OSZE eine *Jugendkonferenz* zu diesem Thema organisiert. Sie dient dem Erfahrungsaustausch zwischen jungen Leuten aus Jugendorganisationen und Vertretern des Staates.

Zusätzlich veranstaltet der Europarat auch regelmäßig Trainingsseminare für Lehrer, teilweise mit Unterstützung durch die OSZE. Weiterhin unterstützt der Europarat die *Schule für Politische Studien*, die 2003 in Bosnien-Herzegowina eingerichtet wurde.

3. Kooperation mit der Europäischen Kommission

Neben den Kooperationen mit der OSZE und dem OHR ist die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission von großer Bedeutung. So wurde mit der Kommission ein *Kooperationsprogramm im Umfang von 1,5 Millionen Euro* unterzeichnet. Dieses Programm beinhaltet vier Hauptgebiete:

- Vordringlich soll die *Reform des Justizsystems* vorangebracht werden. Vor allem sollen die Justizministerien auf Entitäts- und Staatsebene dazu befähigt werden, Reformen des Justizsystems durchzusetzen. Zu

diesem Zweck werden *Studienreisen, Treffen mit Experten und Trainingsseminare* organisiert.

- Das zweite Hauptgebiet des Kooperationsprogramms ist die *Verbesserung des Strafvollzuges*. Die Haftbedingungen in bosnischen Gefängnissen müssen verbessert werden. Das Gefängnismanagement soll modernisiert und effizienter gestaltet werden. Neben Trainingsseminaren sind hier auch Partnerschaften zwischen bosnischen und europäischen Strafvollzugsanstalten geplant.
- Das dritte Hauptgebiet betrifft die Harmonisierung der Gesetzgebung von Staat und Entitäten mit der europäischen Menschenrechtskommission und EU-Menschenrechtsstandards. Kern des Projekts sind Trainingsseminare für Juristen, Beamte und Parlamentarier. Daneben erarbeiten lokale Mitarbeiter und Experten des Europarates Vorlagen zu Gesetzesänderungen.
- Das vierte und letzte Hauptprojekt soll die Kenntnisse der Bevölkerung in den Bereichen *Zivilgesellschaft und Menschenrechte* verbessern. Hier spielt die Zusammenarbeit mit Schulen und Lehrern eine zentrale Rolle. Den Lehrern sollen Beispiele und Anleitungen gegeben werden, wie sie Themen der Menschenrechte in ihren Unterricht integrieren können.

Bei all diesen Projekten spielt der *Informationstransfer* eine große Rolle. Es geht darum, lokale Partner zu gewinnen, die Projekte selbst durchführen und aufrechterhalten.

Dieser Abriss der Aktivitäten des Europarates in Bosnien-Herzegowina zeigt, wie wichtig die *Zusammenarbeit der Internationalen Organisationen* ist. Die internationale Gemeinschaft will in Bosnien an einem Strang ziehen, denn nur durch gemeinsames, kohärentes Auftreten können Reformen auf den Weg gebracht werden. Zwar gibt es immer wieder *Reibungspunkte*, aber die Situation hat sich im Vergleich zu den Anfangsjahren deutlich verbessert.

V. Fazit und Ausblick

Der Beitritt Bosnien-Herzegowinas zum Europarat markiert erst einen *Anfang* eines selbsttragenden *Prozesses der Transformation* zu Frieden, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlichem Wachstum und Demokratie im Lande.

Es sind noch viele Aufgaben zu erfüllen. Das Land ist heute vermehrt in der Lage, Reformen anzupacken, die vor ein paar Jahren vielen als unmöglich schienen. Dazu gehört z.B. die Aufstellung eines gesamtstaatlichen Kerncurriculums für alle bosnisch-herzegowinischen Schulen. Der Europarat spürt, dass seine *Partner* in Bosnien-Herzegowina *bereit* sind, ihr *Land eigenver-*

antwortlich voranzubringen. Das Leitbild Europa entfaltet Orientierungs- und Motivationskraft.

Mitte November akzeptierte die Europäische Kommission eine *Machbarkeitsstudie* zur Aufnahme von Verhandlungen über ein *Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen*. Bis Mitte 2004 ist Bosnien-Herzegowina vorerst Zeit eingeräumt, die

- gesamtstaatlichen Institutionen zu stärken,
- Rechtsstaatlichkeit zu verbessern und eine
- landesweit gültige Wirtschaftspolitik einzuführen. Dafür sind
 - ein einheitliches Steuersystem;
 - die Harmonisierung der Energieversorgung sowie
 - - vor allem in der RS – die vorbehaltlose Kooperation mit dem Jugoslawientribunal (ICTY) in Den Haag erforderlich.²⁵

Somit ist die Hoffnung begründet, dass sich Bosnien-Herzegowina heute auf einem unumkehrbaren *Pfad zu voller europäischer Integration* befindet. Europa wird Bosnien-Herzegowina auf diesem Pfad helfen. Dies ist durchaus eine *moralische Verpflichtung*. Ihre Verwirklichung liegt jedoch auch im realpolitischen Interesse Zentraleuropas.

Landesweite Annäherung wird von einer Reihe weiterer Faktoren begünstigt:

- Die Nachbarländer Serbien-Montenegro und Kroatien *stellten* vor geraumer Zeit die direkte *materielle Unterstützung* an die in Bosnien-Herzegowina lebenden Stammesgenossen *ein*;
- In *Kroatien* verpflichteten sich die Nachfolger des nationalistischen Staatschefs Franjo Tudjman nach ihrem Wahlsieg im November 2003 dazu, die von den Sozialisten *Ivica Racans* befolgte *Politik der strikten Nichteinmischung* fortzusetzen;
- Belgrad weiß, dass sich die *Vision* eines *Großserbiens* nicht realisieren lässt. Dagegen stehen Brüssel wie Washington. Mit der NATO steht beiden Politikzentralen derzeit noch 12.500 stationierte Soldaten dazu zu Gebot.
- es wird geprüft, die SFOR-Truppen an eine dafür zu bildende, voraussichtlich unter britischer Führung stehende *EU-Mission* zu übergeben.

Aus den während des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina gesammelten Erfahrungen lässt sich lernen, dass eine Kultur des Friedens sich nicht an

²⁵ *Martin Woker*, Doppelte Erwartungen in Bosnien. Euro-atlantische und nationale Integration als Ziel, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 06.01.2004, 4.

Ländergrenzen hält. Wenn die Menschheit überhaupt ein gemeinsames Projekt hat, dann ist es wohl das tiefe Verständnis, dass

- unser aller Rechte verletzt werden, wenn eine Person leidet,
- und es nie wahre Demokratie gibt, solange diese nicht für alle gilt.

In einer *Welt des globalen Dorfes* gibt es nur noch eingeschränkt lokale Konflikte. Jeder Konflikt kann Auswirkungen weit über den Ort seines unmittelbaren Geschehens hinaus haben.

Bosnien-Herzegowina blickt auf eine *bewegte Vergangenheit* zurück. Dies gilt für fast alle europäischen Staaten, deren Geschichte mehr durch Kriege als durch Frieden geprägt wurde.

Was uns zu Europäern machen kann, ist die Einsicht in die Einheit in der kulturellen Vielheit eines von Kriegen gezeichneten Halbkontinentes. Die Europäer lebten allerdings noch nie in einer *harmonischen Welt von Frieden, Gerechtigkeit und Toleranz* miteinander. Die Möglichkeiten darauf in informierter Freiheit hinzuarbeiten, sind nach 1991 größer als je zuvor in geschichtlicher Zeit. Was uns künftig zu *Europäern* machen sollte, mag die *beharrliche Zusammenarbeit* sein, um zu dieser Vision aufzuleben. Da es sich auch um eine religiöse Vision handelt, sind auch die *Glaubensgemeinschaften* gefordert, das ihre zu *Dialog und Aussöhnung* beizutragen.

Literaturhinweise

Rafael Biermann (Hrsg.), Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan. Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz, Baden-Baden 2002.

David Chandler, Bosnia: Faking Democracy after Dayton, 2. Auflage, London 1999.

Gret Haller, Die Grenzen der Solidarität. Europa und die USA im Umgang mit Staat, Nation und Religion, Berlin 2002.

Viktor Meier, Wie Jugoslawien verspielt wurde, 3. Auflage, München 1999.

Wolfgang Petritsch, Bosnien und Herzegowina fünf Jahre nach Dayton – Hat der Friede eine Chance?, 2. Auflage, Klagenfurt u.a. 2001

Holm Sundhausen, Experiment Jugoslawien. Von der Staatsgründung bis zum Staatszerfall, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 1993.

Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.), Europas Tragik. Ex-Jugoslawien zwischen Hoffnung und Resignation, Münster 2003.

Maria Todorova, Die Erfindung des Balkans, Darmstadt 1999.

Bernd Wegner (Hrsg.), Wie Kriege entstehen. Zum historischen Hintergrund von Staatenkonflikten, Paderborn/München/Wien/Zürich 2000.

Justizmanagement und -reform in Bosnien und Herzegowina

Axel Schwarz

Der Beitrag beleuchtet Aspekte laufender *Reformen im Justizbereich* in einem Friedensoperationsgebiet. Auf der Zeitachse handelt es sich um Operationen, die verhältnismäßig spät eingeleitet wurden.

Die *Hohen Justiz- und Verfassungsräte (HCPC)*¹ wurden aufgrund Annex 10 Art. V i.V.m. Art. II 1 d GFAP vom Hohen Repräsentanten mittelbar geschaffen. Am 23.05.2002 erging ein entsprechender Bescheid der Behörde. Mit ihm wurden die HCPC in die jeweiligen Verfassungstexte der Föderation von Bosnien und Herzegowina sowie der Republika Srpska aufgenommen. Per Gesetz wurden sie dann in den Entitäten etabliert.² Sie üben die Kontrolle über Justizreformen für die Internationale Gemeinschaft aus. Seine Mitglieder sind im Prozess der Strukturbildung jedoch auch Berater und Vermittler für die bosnisch-herzegowinischen Justizpolitiker.

Im Folgenden werden die Justizreformen mit Blick auf ihre *Zielsetzung* sowie auf *Hindernisse* und *Lösungsansätze* vorgestellt. Zum Schluss stehen Erörterungen zu der Frage, inwiefern die Reformen *Modellcharakter* für andere Friedenseinsatzgebiete beanspruchen können.

I. Justizreform

Der *Wunsch nach einer leistungsstarken Justiz*, die Verfahren in kürzester Zeit auf höchstem Niveau und mit geringstem Aufwand erledigt, bezeichnet ein Ideal. Viele neue Gesetze zielen darauf ab, den Rechtsschutz auf ein Mindestmaß herabzudrücken. Die rechtsetzenden Körperschaften wirken daran mit, die *Anzahl der Rechtsmittelverfahren zu limitieren*.

Großer Beliebtheit erfreut sich die *Einschränkung von Verfahrensrechten* der Beteiligten durch Fristen, mit denen verhindert werden soll, dass die Parteien durch neuen Sachvortrag und neue Beweismittel die Verfahren in die Länge ziehen können. Mit dem hinterfragenswürdigen Argument, substantielle, objektive Wahrheit sei nicht zu erzielen, verdrängt die aus dem angloamerikani-

¹ High Judicial and Constitutional Councils of Bosnia and Herzegovina (HJCC).

² Gesetze über die High Judicial and Prosecutorial Council in Bosnien und Herzegowina verlautbart im *Offiziellen Nachrichtenblatt von Bosnien und Herzegowina* 15/02, 26/02 und 35/02; *Offiziellen Nachrichtenblatt der Föderation von Bosnien und Herzegowina* 22/02, 41/02, 42/02 und 19/03 sowie *Offizielles Nachrichtenblatt der Republika Srpska* 31/02 und 55/02).

schen Rechtskreis kommende *Verfahrensgerechtigkeit* mehr und mehr die Suche nach der Wahrheit. Man mag das ganz nüchtern sehen oder bedauern. Unerträglich lange Verfahren und ansteigende Kosten lassen möglicherweise gar nichts anderes zu.

1. Ausgangslage

In Bosnien-Herzegowina bestanden 1995 folgende Probleme im Justizsektor:³

- Gerichte mit einem *Verfahrensstau* von bis zu 150.000 unerledigten, zum Teil unberührten Fällen;
- *unterbezahlte Richter*, die seit mehr als einem Jahr kein Gehalt mehr bezogen;
- *Gerichte ohne infrastrukturelle Grundversorgung* (Strom, Wasser, Telefon, Heizung und Büromaterial);
- „*Verfälschung*“ von Politik und Justiz;
- Überlagerung von Recht mit *sozialistischen Gesetzen*;
- Vorwürfe über eine tief greifende *Korruption* innerhalb der Justiz.

Diese Lage als Folge von Krieg und ethnischen Säuberungen erzwang eine Justizreform. Deren Ansatz ist zweigleisig in dem Sinne, dass

- nicht nur das gesamte *materielle und formelle Recht*,
- sondern auch die *Justizorganisation* einer Revision unterzogen wird.

Die durch das *Dayton-Abkommen (GFAP)* geschaffene Verfassung⁴ verwandelte die ehemalige sozialistische Republik Bosnien und Herzegowina in ei-

³ Kriegsoffer 1992-1995: 278.000 Menschen wurden getötet oder werden vermisst (6,37% der Bosnien und Herzegowina-Vorkriegsbevölkerung, davon mehr als die Hälfte Bosniaken (mehrheitlich Zivilisten), etwa 35% Serben (mehrheitlich Armeeangehörige) und mehr als 10% Kroaten. Insgesamt wurden 1,37 Millionen Menschen (31,39% der Bosnien und Herzegowina-Vorkriegsbevölkerung) vertrieben. Quelle: Demografska Struktura Republike Bosne i Hercegovine – Nacionalna struktura prema popisu iz 1991, URL: <http://www.hdmagazine.com/bosnia/census.html> [06.01.2004].

⁴ General Framework Agreement for Peace (GFAP). – Vgl. URL: <http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/daytable.html> [06.01.2004]; Internationales Abkommen, ausgehandelt in der Zeit zwischen 1.- 21.11.1995 in der Wright-Patterson Air Base in Dayton (Ohio/USA). Es handelt sich um ein etwa 170 Seiten starkes Rahmenabkommen mit zahlreichen Agreements, Annexes, Side-Letters, Statements etc. Parteien der Teile des Dayton-Abkommens waren im Schwerpunkt die Republik von Bosnien-Herzegowina, die Republik Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien. – Vgl. Axel Schwarz, „Die Verfassung des Gesamtstaates Bosnien-Herzegowinas“, in: *Europa-Blätter* 2003, 128-133.

nen *demokratischen Staat*⁵ komplexer Struktur. Der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina besteht seinerseits aus *zwei Staaten*, die nicht als solche, sondern als „*Entitäten*“ bezeichnet werden: der *Föderation Bosnien und Herzegowina*⁶ und der *Republik Srpska*.

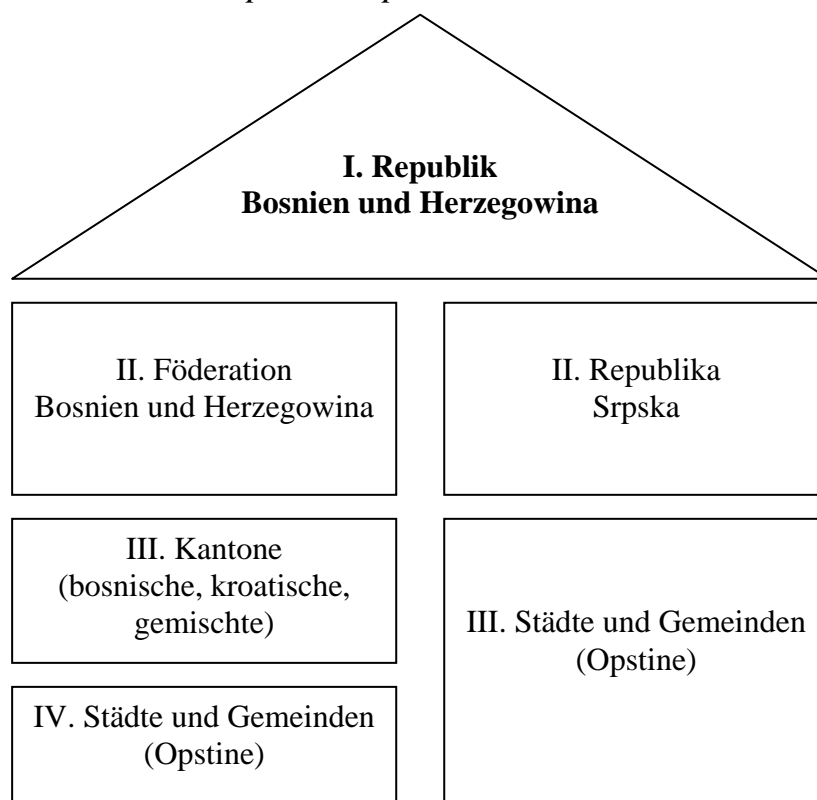


Abb. 1: Staatsaufbau der Republik Bosnien und Herzegowina

Neben beiden Körperschaften existiert eine „*Pufferzone*“: der Brcko-Distrikt mit einem rechtlichen Sonderstatus. Die *Entitäten* selbst verfügen über *eigene Staatsangehörigkeiten, Verfassungen,⁷ Parlamente und Regierungen*.

⁵ Dieser ist Rechtsnachfolger der ehemaligen „Republik Bosnien-Herzegowina“, Dayton, Annex 4, Article I, Paragraph 1; das gilt auch für völkerrechtliche Abkommen, Dayton, Annex 4, Article II, Paragraph 7.

⁶ Die Föderation besteht aus den Kantonen: 1: *Una Sana* (Bevölkerung mehrheitlich bosnisch); 2: *Posavina* (Bevölkerung mehrheitlich kroatisch); 3: *Tuzla Podrinje* (Bevölkerung mehrheitlich bosnisch); 4: *Zenica-Doboj* (Bevölkerung mehrheitlich bosnisch); 5: *Bosna Podrinje* (Bevölkerung mehrheitlich bosnisch); 6: *Central Bosna* (Bevölkerung gemischt); 7: *Herzegovina Neretva* (Bevölkerung gemischt); 8: *West Herzegovina* (Bevölkerung mehrheitlich kroatisch); 9: *Sarajevo* (Bevölkerung mehrheitlich bosnisch); 10: *Livno* (Bevölkerung mehrheitlich kroatisch).

⁷ *Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, im folgenden abgekürzt als „F-Verf“; *Constitution of Republika Srpska, Official Gazette of Republika Srpska*, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 36/00, 31/02, 69/02 and as the High Representative’s Decision no. 131/03 published in the *Official Gazette of Republika Srpska* 31/03, im folgenden abgekürzt als RS-Verf.

In der Föderation Bosnien und Herzegowina leben mehrheitlich Bosniaken sowie eine starke Minderheit von Kroaten, in der Republika Srpska mehrheitlich bosnische Serben. Die Verfassungen geben den Ethnizitäten den Rang *verfasster Volksgruppen* mit dem Recht, ihre „nationalen, vitalen Interessen“ zu wahren. Diese Staatskonstruktion wird verwaltungstechnisch durch das Büro des mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Hohen Repräsentanten⁸ und militärisch durch die SFOR-Präsenz zusammengehalten.

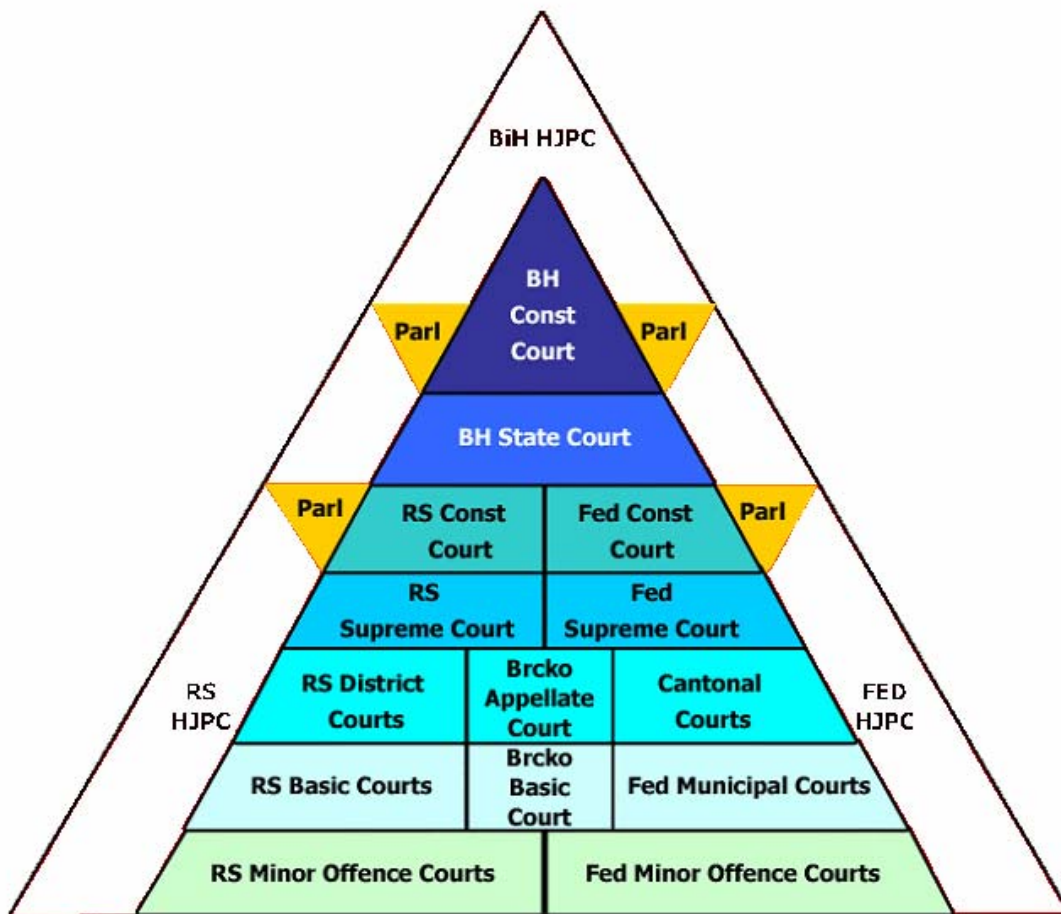


Abb. 2: Justizsystem in Bosnien und Herzegowina

Das *alte jugoslawische Recht* gilt dabei insoweit als *fortbestehend*, als es nicht

- gegen die Verfassungen oder
- höherrangiges Recht in Gestalt der Menschenrechte und europäischer Konventionen verstößt oder

Beiträge zu den Verfassungen der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska werden im Laufe des Jahres 2004 in den Europa-Blättern erscheinen.

⁸ Office of the High Representative (OHR), Annex 10 GFAP.

- durch neu geschaffenes Recht verdrängt wird.

2. Zielsetzung

Mit der Reform des materiellen Rechts beschäftigen sich eine „*Bulldozer-Kommission*“⁹ sowie andere Reformeinheiten in Zusammenarbeit mit Internationalen Organisationen (IO).

Modernisierte Verfahrensgesetze sollen für einen einfacheren und reibungslosen Ablauf sorgen. Das in Bosnien und Herzegowina traditionell geltende *europäisch-kontinentale Verfahren* (interrogative system), insbesondere das Anklagesystem im Bereich des Strafrechts (accusatorial system), wird durch das *angloamerikanische System des Parteienprozesses* (adversary system) abgelöst. Um Richterstellen einzusparen und die verbleibenden Richter von der lästigen, als unmöglich empfundenen Wahrheitssuche zu entlasten, wird ihre Aufgabe auf die eines Beobachters reduziert,

- dem die Parteien, darunter auch Staatsanwälte und Strafverteidiger, ihre Beweismittel jeweils so einseitig wie möglich präsentieren;
- der auf einen störungsfreien Verfahrensablauf achtet;
- die Einhaltung oder Nichteinhaltung gesetzlicher Fristen überwacht;
- gegebenenfalls Vergleichsabschlüsse auch über die Höhe des Strafmaßes einschließlich der Haftdauer bestätigt, und
- falls es nicht zu einer Einigung kommt, auf Grund seines Eindrucks über das in der Verhandlung präsentierte Beweismaterial entscheidet.

Dieser Beitrag betrachtet die Art und Weise, wie in einem zeitgeschichtlich einzigartigen Vorgang der gesamte Justizapparat eines Landes innerhalb kürzester Zeit vollständig systemisch aufgerollt wird. Dem mitunter brachialen Vorgehen standen folgende Gedanken Pate:

- Durchforstung des gesamten *Justizapparates*. Ziel dabei ist, zweifelhaftes, ethischen Standards und Leistungsanforderungen nicht gewachsene Richter und Staatsanwälte zu *entlassen*;
- die Gerichte und Staatsanwaltschaften zu *effizienten Einheiten* zusammen zu fassen, deren Anzahl zu reduzieren und ihre sachliche Ausstattung modernen Anforderungen anzupassen;
- die Anzahl der Richter und Staatsanwälte um 25-30% zu reduzieren,

⁹ Der programmatische, wenig einfühlbare Titel ist orientierendes Programm.

- gleichzeitig deren *Gehälter zu vervielfachen*, um einerseits die Motivation zu steigern und gleichzeitig jedem *Anreiz zu Korruption* vorzubeugen, und
- die *besten und leistungsfähigsten* Richter und Staatsanwälte einzusetzen.

II. Hindernisse

Einer derart gewaltigen Veränderung in einer bereits arbeitenden staatlichen Organisation stellen sich vor, während und selbst nach Durchführung strukturelle wie persönliche, äußere wie innere Hindernisse entgegen.

Die *ersten Versuche der Justizreform* in Bosnien und Herzegowina *scheiterten*, wie z.B. der demokratisch-pädagogische Ansatz, die Neubesetzung der Gerichte durch Kommissionen vornehmen zu lassen, die aus Richtern und Staatsanwälten der jeweiligen Gerichte und Staatsanwaltschaften zusammengesetzt waren. Bei solchen Änderungen vermischen sich zwangsläufig *private und öffentliche Interessen*. Schwierig ist die moralische Rechtfertigung für die Entfernung eines als leistungsschwach eingeschätzten Kollegen aus dem Amt. Die Furcht, selbst ein Opfer der Reform zu werden, liegt nahe und ist verständlich. Dies um so mehr, als Leistungsfähigkeit gefragt, aber möglicherweise hinter der Berücksichtigung ethnischer Repräsentanz oder aus Gründen des Geschlechts zurücktritt. Erschwerend wirkte die *Medienpräsenz*. *Ihre Vertreter verfolgten* jeden Schritt dieser Kommissionen mit *Argusaugen*. Trotzdem konnten sie nicht allen *Sensationsdurst des Publikums* löschen.

Erfahrungen dieser Art führten schließlich zur Schaffung der *Hohen Räte der Justiz*.¹⁰ Deren vornehmliche Aufgaben im Reformprozess bestehen in

- der Bestimmung der Anzahl der Richter und Staatsanwälte;
- der Neubesetzung praktisch aller Gerichte und Staatsanwaltschaften;
- der Ausübung der Disziplinalgewalt und
- der Sicherstellung der Fortbildung.

¹⁰ High Judicial and Prosecutorial Councils (HJPC) – Vgl. Axel Schwarz, Osteuroparecht, 2003, „Die Hohen Räte der Justiz in Bosnien-Herzegovina“, in: *Zeitschrift für Osteuroparecht (ZOR)*, 2003, 227-245.

1. Machtfrage

Die *politische Macht* ist in *Bosnien und Herzegowina* prinzipiell wie in Deutschland *dezentralisiert*. In Bosnien-Herzegowina stehen einem verhältnismäßig schwachen Gesamtstaat hier jedoch starke Teilstaaten gegenüber.

Weitreichende wesentliche Befugnisse einschließlich der *Justiz* obliegen den *Entitäten*. Diese – oder wenigsten starke politische Strömungen innerhalb der Entitäten – repräsentieren eigene „*nationale*“ *Interessen*. Ein übergreifender nationaler Konsensus fehlt. Bosnische Serben wie Kroaten oder Angehörige einer sonstigen Minderheit oder Kinder einer Mischehe definieren sich selbst allenfalls ausnahmsweise als *Bosnier-Herzegowiner*.

Fehlendes Bewusstsein der Gemeinsamkeit behindert, dass die Entitäten Maßnahmen treffen, welche die eigene Volksgruppe benachteiligen könnten. Im Bereich der Justiz bestehen starke politische Interesse daran, maßgebliche Funktionen in der Justiz durch Richter und Staatsanwälte der eigenen Volksgruppe zu besetzen. Die *bosnisch-herzegowinischen Parlamente* sind bis auf Weiteres ein Hort dieser Denkweise. Entsprechend stellen sie sich internationalem Bemühen entgegen, Personalfragen zu „entethnifizieren“.

2. Zeitfrage

Die dargestellten politischen Interessen können die Einrichtung der HJPCs im Ganzen von außen her ver- und behindern.

Die *Ausübung der Disziplinargewalt*, die ausschließlich den HJPCs obliegt, stellt diese vor innere Probleme. Die Disziplinargewalt soll den außerordentlichen *moralischen und ethischen Standard* sicherstellen, der den neu ernannten Richter und Staatsanwälten auferlegt wird. Im Fall von Vorwürfen sind beschleunigt *Disziplinarverfahren* einzuleiten und durchzuführen. Jeder Betroffene soll so schnell wie möglich in die Lage versetzt werden, seine Unschuld zu belegen, um im *Ernenungsverfahren* unbelastet mit disziplinarrechtlichen Vorwürfen Berücksichtigung finden zu können. Manche Vorstellungen gehen dahin, dass *Positionen* in den einzelnen Gerichten oder Staatsanwälten nicht besetzt, sondern für die potentielle Besetzung durch Betroffene *freigehalten* werden.

Ähnliches gilt für *Strafverfahren*, in denen die Beschuldigten zwar die *Unschuldsvermutung* genießen, aber insbesondere mit Rücksicht auf das Vertrauen der Bevölkerung in eine unbestechliche Justiz von ihren Ämtern *suspendiert* werden.

Tatsächlich überstieg die Anzahl *disziplinarrechtlich relevanter Beschuldigungen* die der vorliegenden Bewerbungen. An eine Klärung aller damit ver-

bunden Fälle war ohne eine unvertretbare Verzögerung des Ernennungsprozesses nicht zu denken.

3. Personalmanagement

Rund 1.600 Juristen aus dem In- und Ausland bewarben sich auf sich auf die ausgeschriebenen rund 1.000 Positionen. Da Mehrfachbewerbungen zulässig waren, ergaben sich rein rechnerisch rund 4.800 Bewerbungen.

Gemäß einem Beschluss der HJPCs sollte dabei *jeder Bewerber, der zugleich Amtsinhaber* war und sich beworben hatte, auch *interviewt* werden, ganz unabhängig davon, wie seine Chancen in einem Vorauswahlverfahren nach Durchsicht der Bewerbungsunterlagen standen. Dadurch stellten sich enorme logistische Aufgaben für die Mitglieder der HJPCs. Unter anderem war zu fragen,

- welche Informationen für die Bewerbungsgespräche aufzubereiten;
- wie die Bewerbergespräche vorzubereiten und durchzuführen;
- wie die durch Bewerbungsunterlagen und Interviews gewonnenen Informationen zu verarbeiten waren und
- wie eine möglichst objektive Vergleichbarkeit der Kandidaten zu erzielen war.

Besondere Beachtung verdiente die gesetzlich für die Gerichte vorgeschriebene¹¹ und die Staatsanwaltschaften angestrebte *Vergabe der Positionen entsprechend der ethnischen Verteilung* auf der Grundlage einer vor dem Krieg erfolgten Volkszählung.¹²

III. Lösungsansätze

Trotz allem zeichnet sich ab, dass der *Einsatz der HJPCs* in Bosnien und Herzegowina *erfolgreich* sein wird. Der vorgesehene Zeitplan wird gerade um knappe drei Monate überschritten werden. Selbstredend lief die Gesamtopera-

¹¹ Article 41 sentence 2 of the Laws on F-HJPC and RS-HJPC; Article IX.11 a of the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina; Article 97 of the Constitution of Republika Srpska.

¹² 1991 census unter URL: <http://www.hdmagazine.com/bosnia/census/cens-sum.html> [06.01.2004]; Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina, 43.74% Bosnier, 31.33% Serben, 17.27% Kroaten, 5.51% Jugoslawen, 2.15% Andere. Die Ergebnisse der Volkszählung von 1991 sind bis zur vollständigen Erfüllung des Abkommens über Flüchtlinge und Vertriebene (Annex 7 des Dayton Abkommens, Agreement on Refugees and Displaced Persons, URL: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=375 [06.01.2004] allen demographischen Kalkulationen zugrunde zu legen, Article IX.7 der F-Verf.

tion nicht ohne Reibungsverluste ab. Zu betonen ist, dass oben dargestellte Hindernisse nur eine Auswahl darstellen, an denen exemplarisch Methoden und Wege diskutiert wurden, die eine umfassende Justizreform bedeuten.

Die *beschleunigenden Aspekte* bei der Durchführung des Reformprojektes können wie folgt beschrieben werden:

Zunächst fungierte der eingangs als Pufferzone beschriebene *Brcko-Distrikt als Pilotprojekt*.¹³ Ferner gaben sich die drei Hohen Räte der Justiz eine *gemeinsame Geschäftsordnung*. Diese bildete die Basis für die harmonische und fruchtbare *Zusammenarbeit* zwischen (inter)nationalen und internationalen Mitgliedern wie zwischen Bosniaken, Serben und Kroaten untereinander und die gemeinsam stattfindenden Sitzungen.

Entscheidend hing der Erfolg vom funktionierenden Unterbau der Hohen Räte in Form der *Unabhängigen Justizkommission*¹⁴ ab, die nach Anweisung der Hohen Räte neu zu besetzende Positionen ausschrieb, *standardisierte Bewerbungsunterlagen* erstellte und aufbereitete, die technische Ausstattung – besonders im Hinblick auf Simultanübersetzungen – bereitstellte, die Bewerber durch ihre Büros vor Ort (Field Offices) überprüfte und umfangreiche *Datenbanken* entwickelte, ohne welche die gestellte Aufgabe nicht zu bewältigen gewesen wäre.

1. Politische Durchsetzung

Angesichts der verwickelten politischen Struktur ist davon auszugehen, dass es ohne die Existenz des *Hohen Repräsentanten (HR)*¹⁵ keine Justizreform gegeben hätte. Zur *Verwirklichung der zivilen Aspekte des Dayton-Abkommens* hatten sich die Republik Bosnien-Herzegowina, die Republik Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien, die Föderation Bosnien-Herzegowina und die Republika Srpska auf dessen *Einsetzung auf unbestimmte Zeit* verständigt. Ursprünglich verfügte der HR lediglich über koordinierende und unterstützende Funktionen.¹⁶

¹³ Vgl. „Law on Judicial Commission of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina“, „Official Gazette of the Brcko District of Bosnien und Herzegowina“, No. 4/00 sowie den informativen Abschlussbericht. „Chairman’s Final Report“, 31 December 2001, von Michael G. Karnavas, der den Brcko-District als Mikrokosmos Bosnien und Herzegowinas betrachtete.

¹⁴ Independent Judicial Commission (IJC).

¹⁵ Annex 10: Agreement on Civilian Implementation: Das PIC setzt sich aus 55 Regierungen und internationalen Organisationen zusammen, die mit der Durchsetzung des Dayton-Abkommens zu tun haben und dessen Leitung den Hohen Repräsentanten einsetzt.

¹⁶ ANNEX 10, Article I: High Representative; Article II: Mandate and Methods of Coordination and Liaison.

Seine Stellung als „*allmächtiger Gouverneur*“¹⁷, verdankt er den PIC Bonn Conclusions vom 10. Dezember 1997¹⁸, in denen das Peace Implementation Council (PIC)¹⁹ diesen zu „anderen Maßnahmen“ mit Wirkung für den Gesamtstaat als auch für die Entitäten ermächtigte, um die Durchsetzung des Friedensabkommens zu gewährleisten.

Die *Ermächtigung* zu „anderen Maßnahmen“ entwickelte sich zur *Rechtsgrundlage*, Gesetze aller Art zu erlassen, die unmittelbar sowohl den Gesamtstaat als auch die Entitäten binden.²⁰

Um die rechtsstaatlichen Mängel in der Justiz des Landes²¹ zu beseitigen, entschloss sich der Hohe Repräsentant, die erwähnten *unabhängigen Organe* auf der Ebene des Staates „Bosnien-Herzegowina“ wie auf der Ebene der Entitäten der „Föderation Bosnien und Herzegowina“ und der „Republik Serpska“ einzurichten.²²

Sie heißen jeweils „*High Judicial and Prosecutorial Council*“ (*HJPC*), übersetzt „Hohe Räte der Justiz“, wovon einer für den Gesamtstaat, einer für die Föderation Bosnien und Herzegowina und einer für die Republika Srpska zuständig ist. Sie werden von den jeweiligen staatlichen Einheiten finanziert.²³

Mit *Unterstützung internationaler Juristen* arbeiteten die nationalen Vertreter der Räte, Bosniaken, Serben und Kroaten so harmonisch und erfolgreich zusammen, dass sich die beteiligten staatlichen Körperschaften mittlerweile darauf verständigt haben, die drei Räte zu einem einzigen landesweit zuständigen, rein national besetzten Gremium zusammenzufassen. Dieses wird seine

¹⁷ So *Wolf Oschlies*, „Das politische System Bosnien-Herzegowinas“, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen, 2002, 701-730,(714).

¹⁸ URL: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182 [06.01.2004].

¹⁹ URL: <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/#pic> [06.01.2004].

²⁰ Mehrfach bestätigt durch den Verfassungsgerichtshof des Gesamtstaates (Vgl. Decisions No. U 26/01, U 9/00, U 16/00 and U 25/00).

²¹ Vgl. *International Crisis Group (ICG)*, Balkans Report No. 127 „Courting Disaster, The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina“ vom 25.03.2002.

²² Law on High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina No. 15/02*, *Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina No. 29/02*, *Official Gazette of the Republika Srpska No. 40/02*, as amended by the Decision of the High Representative on 6 August 2002 („Law on HJPC“); Law on High Judicial and Prosecutorial Council of Federation of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina No. 22/02*, as amended by the Decision of the High Representative on 21 August 2002 („Law on F-HJPC“) und Law on High Judicial and Prosecutorial Council of Republika Srpska, *Official Gazette of the Republika Srpska No. 31/02*, as amended by the Decision of the High Representative on 21 August 2002 („Law on RS-HJPC“).

²³ Jeweils Articles 2 Law on HJPC, Law on F-HJPC und Law on RS-HJPC.

Arbeit am 1. April 2004 aufnehmen und die Tätigkeit der bisherigen Räte fortsetzen.

2. Disziplinierung und Ernennung

Praktisch unlösbar war es, beschuldigten oder unter disziplinarrechtlich relevantem *Verdacht* stehenden Bewerbern gerecht zu werden, indem bis zur Klärung der Vorwürfe entsprechende *Planstellen freigehalten* wurden.

Mit der *Ernennung der Richter und Staatsanwälte* an einem bestimmten Gericht oder einer Staatsanwaltschaft war *gleichzeitig* die *Entlassung* bisher dort arbeitender, aber nicht ernannten Richter und Staatsanwälte verbunden.

Das einzige gegen die Entlassung zugelassene Rechtsmittel²⁴ war so gefasst, dass es den Ernennungsprozess nicht aufhalten konnte. Es war zum einen an den Hohen Rat der Justiz, der selbst die Entlassung verfügt hatte, zu richten, und damit ohne Devolutiveffekt. Seine gesetzlichen Voraussetzungen waren darüber hinaus so eng, dass der Praktiker meist davon ausgehen konnte, dass es als unzulässig abgewiesen werden würde.

Da mit der *Entlassung* gleichzeitig die *Amtseigenschaft* entfiel, war auch kein Raum mehr für ein Disziplinarverfahren. Die fatale Folge war deshalb, dass in den meisten Fällen die *Vorwürfe gar nicht nachgeprüft* werden konnten. Diese Konsequenz war keineswegs so günstig wie es zunächst den Anschein hatte. Mit schwerwiegenden Vorwürfen belastete Kandidaten hatten kaum eine Chance ernannt zu werden. Wäre ein Funktionsträger ernannt worden, der kurze Zeit darauf aus dem Amt entfernt worden wäre, weil sich die Vorwürfe als berechtigt herausgestellt hätten, so hätte dies das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz erschüttern können.

3. Personalverwaltung und Know-How

Als verzögernd erwies sich neben der *Aufgabenüberfrachtung* die Art und Weise der *Behandlung der Bewerbungen* durch die Hohen Räte der Justiz.

Bei Zusammensetzung der Räte ging man von der Annahme aus, dass *Richter und Staatsanwälte* am besten selbst die sie betreffenden Angelegenheit der Schaffung einer unabhängigen Justiz entscheiden sollten. Übersehen wurde, dass diese normalerweise nicht über *Kenntnisse in Personalsachen* verfügen und in der *effizienten Behandlung von Massenbewerbungen* unerfahren sind.

Die *Friktionen* führten zu einer Gemengelage zwischen richterlicher Unabhängigkeit und politischer Zielsetzung und endete in *Überlastung*. Wertend

²⁴ Request for reconsideration.

kann kaum ernsthaft von rationaler Entscheidungsfindung im Auswahlprozess gesprochen werden. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu wollen, scheint der wesentliche *Fehler* in *mangelnder Planung* zu liegen: Es wurde versäumt, die gestellte Aufgabe von der *verwaltungstechnischen Seite* her vorzubereiten.

Dies hätte bedeutet,

- den *Ablauf des Ernennungsprozesses* einschließlich der Ausschreibungen, Interviews und Dokumentation *verbindlich vorzugeben*;
- die *Kriterien*, an denen die Kandidaten zu messen sind, zu bestimmen und durch einen allgemeinen numerischen *Standard* für eine möglichst weitgehende *Gleichbehandlung* zu sorgen;
- die Mitglieder der Hohen Räte auf ihre Aufgaben durch entsprechendes *Training* vorzubereiten und
- ihnen gleichzeitig durch *Bereitstellung von Fachpersonal* den nötigen Freiraum für anstehende Sach- und Personalentscheidungen zu geben.

IV. Modellcharakter

Die *Reform* der Justizorganisation in Bosnien und Herzegowina wird im Ganzen gesehen aus mehreren Gründen *erfolgreich* sein.²⁵

- Alle politisch oder *mit schwerwiegenden Vorwürfen belasteten Richter und Staatsanwälte* wurden aus dem System *ausgeschlossen*.
- Gleichzeitig wurde *politischer Einfluss* auf ein *Mindestmaß* beschränkt.
- Damit verbunden ist eine signifikante *Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz*.
- Hinzu kommt eine nicht unbeachtliche *Steigerung der Effizienz*: Fast 1/3 weniger Richter und Staatsanwälte erfüllen bei Anwendung *modernisierter Verfahrensordnungen* gesteigerte Quoten.
- Auch der *psychologische Effekt*, der sich im *Stolz* auf die Ernennung widerspiegelt, dürfte eine *leistungsfördernde Rolle* spielen.
- Dazu kommen deutlich *angehobene Gehälter*.

Würden die im Ablauf aufgetretenen Schwächen vermieden, empfiehlt sich der Reformprozess in Bosnien und Herzegowina durchaus als *Modell* für ähnliche Herausforderungen in anderen Ländern.

²⁵ Reißerisch übertrieben *Nidzara Ahmetasevic/Adnan Buturovic*, in: *Slobodna Bosna*, Ausgabe vom 5.12.2003, 29-31, wonach das Rechtssystem in Bosnien und Herzegowina das größte und gleichzeitig erfolglose Experiment der Welt darstellt.

Making Federalism work – A radical Proposal for practical Reform

Marcus Cox / Gerald Knaus

Politics in Bosnia and Herzegovina continue to be punctuated by regular calls for fundamental constitutional reform. Some call for the disappearance of Republika Srpska. Some argue for a third Entity. Some advocate for a return to a unitary state, with administrative regions drawn according to historical or economic criteria. It seems that few people believe that the present system of municipalities, cantons, two entities, one district and a distant central government is capable of delivering the kind of government which Bosnia needs – that can lead the country out of its economic crisis and towards Europe.

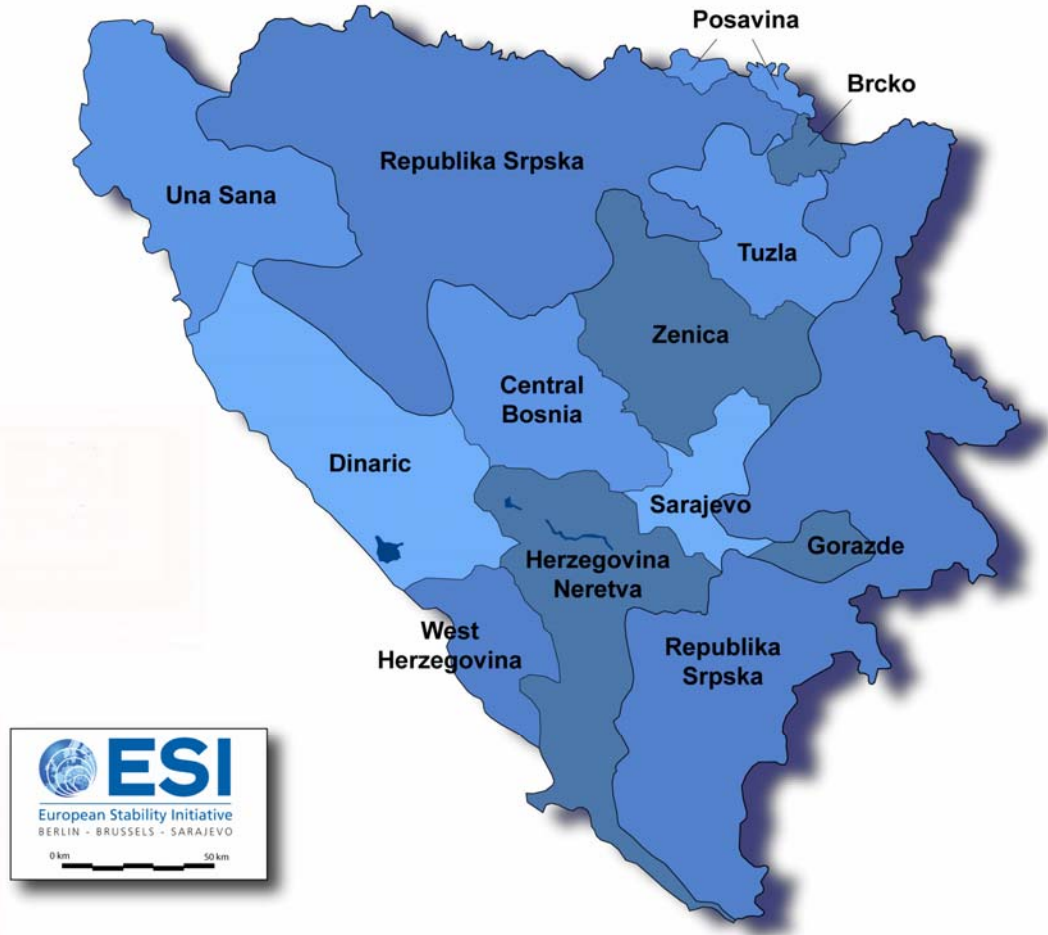
However, all these constitutional proposals suffer from the same fundamental flaw: they fail to indicate *how* to move forward from a dysfunctional *here* to a functional *there*. They do not begin from the current reality – from the constitutions, parliaments and governments which exist, and the real interests which lie behind them. Their supporters make no serious attempt to persuade anyone who does not already share their particular vision of Bosnia's future. Nothing ever happens with these proposals, because nobody knows where to begin. As a result, many Bosnians feel trapped – dissatisfied with their present constitutional system, but unable to conceive of a practical way forward.

This paper offers a different kind of constitutional proposal. It was developed in recent months through extensive consultations with leading politicians and public figures across the country. Rather than offering a competing view of Bosnia's ideal future, it outlines a practical process of reforms on which Bosnia's politicians and citizens might actually agree.

The proposal is to progressively abolish the Federation, and with it the constitutional category of "Entity". The result would be a simplified, three-layered federal state with twelve autonomous units: the ten cantons of the current Federation, Republika Srpska and the District of Brcko. This would represent a fundamental change to the structure of the state, turning it into a normal, European federal system with central, regional and municipal governments. As all of the institutional building blocks are already in place, it is readily achievable within a few years, before Bosnia begins negotiations for full EU membership. The process of dismantling the Federal government could begin immediately, through legislative actions in the Federation and cantonal parliaments. This is a reform which can be, and indeed would have to be, negotiated and implemented by Bosnia's own democratic institutions.

I. A map with a difference

The starting point for this proposal is a map of contemporary Bosnia and Herzegovina. It shows Bosnia's existing autonomous regions – the ten Federation cantons, the Republika Srpska and the District of Brcko – each with its own flag and constitution, parliament and bureaucracy, revenues and responsibilities. This is the contemporary political and administrative landscape that has emerged from two peace agreements (Washington 1994 and Dayton 1995) and one international arbitration (Brcko 1999).



Map 1: Bosnia and Herzegovina's federal units

Yet there is one profound difference in this map. It shows Bosnia and Herzegovina as a three-layered federation, with a central government, twelve autonomous regions and their municipalities. The “Entities” – that curious invention of the Dayton Agreement – have disappeared as a constitutional category, leaving behind twelve equal federal units.

Bosnia and Herzegovina's recent political history has seen many mapmakers. Redrawing boundaries has been a feature of both local politics and international peace-making for some time, with tremendous costs in terms of individual lives and institutional instability.

In this map, there are no new boundaries. It presents a Bosnia and Herzegovina that is already closer to a normal, European federal model than most people imagine. To show this, it is useful to compare three of the autonomous regions found on this map – the District of Brcko, Republika Srpska and Tuzla Canton.

Brcko District, with a population of 71,000, has broad autonomy in regulating its own affairs. It passes its own laws, collects revenues, and exercises responsibility for police, education, health and most economic policy. International officials have often praised the fact that Brcko's autonomy has allowed it to implement bold reforms in a whole range of areas. In a system of two Entities, Brcko is an anomaly. In a system of 12 autonomous federal units, Brcko fits easily. One might call it the first *canton of Bosnia and Herzegovina*.

Republika Srpska, with an estimated population of 1.1 million people, has all the same autonomous functions as Brcko. In addition, it maintains a (rapidly shrinking) army and runs its own pension and veterans funds. Over the past five years, Republika Srpska has built up substantial administrative structures in Banja Luka. It has also agreed to give up some important functions to the state-level institutions. *De facto*, Republika Srpska is today the second *canton of Bosnia and Herzegovina*.

What about Tuzla canton? With its 507,000 people, Tuzla has half the population of Republika Srpska, but six times the population of Brcko. Like Republika Srpska and Brcko, it manages health care, education, policing, and most social and economic policy. Some of its laws are passed at the Federation level, but for all practical purposes, the canton is by far the most important level of government to the people of the Tuzla region. Unlike Republika Srpska and Brcko, Tuzla does not have its own customs or tax administration, but these will in any case soon become state institutions.

Despite the different constitutional label – District, Entity and Canton – Brcko, Republika Srpska and Tuzla play very similar roles in the Bosnian constitutional structure. Like the *Republic of Texas*, the *Commonwealth of Massachusetts* and the *State of New York* in the United States (or the *Hansestadt Hamburg*, the *Freistaat Bayern* and the *Land Brandenburg* in Germany), they are already functionally equivalent federal units.

What prevents Tuzla from acting as the *third canton of Bosnia and Herzegovina* is that there are no direct administrative links between the cantonal administration and the central state government. Instead, Tuzla canton is required to deal with the Federation institutions in Sarajevo. And it is these Federation institutions which are the real anomaly in the Bosnian system.

II. The Federation Anomaly

The Federation is largely a historical accident. Under the Washington Agreement of 1994, it was intended to be the state. Through the various twists and turns of the peace process, it ended up instead as an Entity of Bosnia and Herzegovina – a federation inside another federation.

In the first few years after Dayton, major efforts were required to transfer across functions and resources from the former Republican institutions in Sarajevo to the Federation. US military assistance built up the Federation army, to create a balance of power across the Inter-Entity Boundary Line.¹ Through its control of customs and excise revenues, the Federation was able to expand its budget, acquiring ministries in areas such as agriculture and education which were never anticipated under the Washington Agreement in 1994.

Yet the Federation is neither a central nor a regional government. Its institutions are small and weak, and know very little about what is going on across their territory. Federation ministries do not “govern” in Una-Sana or West Herzegovina, or indeed even in Sarajevo, where leading cantonal officials hardly ever interact with the Federation government. Yet neither does the Federation play an effective co-ordinating role between the ten cantons. When the Federation has passed tax laws affecting the revenues of cantons, or major new policy initiatives like the Law on Forestry, its ministries have not even consulted with their cantonal counterparts. In practice, the Federation occupies an institutional universe of its own, consuming an important share of resources while providing few practical services.

There is little loyalty to the Federation from anywhere in the Bosnian political spectrum. In fact, it is international organisations which have been most attached to the Federation, having invested time and resources to create the partner institutions they needed to implement their reconstruction programmes, at a time when the central government did not even have a postal address. The concentration of Federation ministries in Sarajevo made them a convenient “one-stop shop” for donors. However, international policy began to change in 2000, when the Brussels PIC committed the international community to building up the state institutions. Since then, the size of the state budget and administration have grown rapidly, and many of the original responsibilities of the Federation have been moved to the state.

The Federation has a budget of KM 1.25 billion (2002), which is spent on two main tasks: financing the Federation army (30 %) and veterans’ and war invalids’ benefits (25 %). Other than these, the Federation provides very few practical services. It is responsible for minor elements of the police and judi-

¹ The former frontline dividing Republika Srpska from the Federation.

cial systems, although these are increasingly being taken over either by the state or by independent agencies such as the High Judicial and Prosecutorial Councils. In areas of joint responsibility with the cantons, such as culture, natural resource management or agriculture, the contribution of the Federation ministries is marginal.

Even though its functions have declined in recent times and the Federation army has become significantly smaller, the Federation budget has continued to grow, adding KM 568 million since 1998. There is a simple reason for this. The Federation “owns” customs and excise revenues, both of which depend on the level of imports. The flood of imports associated with the reconstruction programme swelled the coffers of the Federation, enabling it to expand its own administrative expenses dramatically. Most of these additional resources have gone on administrative salaries (35 % of the budget), rather than on public services.

This dramatic growth of the Federation has been directly at the expense of the cantons and municipalities. The cantons live from sales tax. They bear the most important spending responsibilities (education, public security, social welfare), but lack the resources to fund them adequately. This in turn puts huge pressure on municipal budgets.

This problem is likely to become much worse in the coming years. Customs revenues will decline, as a result of the effect of free-trade agreements with all major trading partners. For the Federation to survive at its current level, it would need to capture a share of cantonal revenue, by taking part of the planned VAT revenues. This will further squeeze the cantons and municipalities, and their capacity to deliver real services.

III. Europeanisation and vertical state building

As Bosnia and Herzegovina progresses along the path to European Union membership, the state will become a much more important level of government. It is state officials who will negotiate with the European Union on the 31 chapters of the *acquis communautaire*, including on agricultural and industrial policy, justice and home affairs, company and competition law, environment and consumer protection, employment policy and many other areas. This does not mean that the state will regulate these areas directly; no other federal state in Europe does this. It does mean, however, that the state needs to develop direct links and vastly improved communications with the governments that are directly responsible for these areas. The co-ordination role needs to be at the state level, rather than in the Federation, and the state must be able to work equally and effectively with all of the regional governments.

The creation of good working relations between different levels of government is a dimension of state-building which has been largely neglected in Bosnia and Herzegovina. One of the reason for this is the existence of the Federation, which adds an unnecessary middleman in all intergovernmental dealings. Bosnia will need to make substantial progress on *vertical state-building*, however, if it is to cope with the challenges of negotiating effectively with the European Commission.

Politicians in the Federation therefore face a moment of choice. If they are to preserve and build up the Federation as an intermediate level of government, they must do so at the expense of either the cantons or the state. Conversely, abolishing the Federation would free up resources to improve government at the levels where it is needed the most.

IV. Four perspectives on state-building

The era when constitutional design in Bosnia was hammered out between wartime leaders and foreign diplomats is now well and truly past. From now on, any constitutional change will need to be agreed by Bosnia's elected leaders, on behalf of their constituencies. That means it will be a political process, based upon negotiation and compromise.

Why should the different political players in Bosnia and Herzegovina, with their divergent views on state-building, agree to support this proposal? To explore this question, we offer different perspectives on state-building which we have encountered across the country, which we will call the *Sarajevo*, *Banja Luka*, *Grude* and *Tuzla perspectives*. These are of course simplifications of a more complex reality. They do not represent the views of any particular party, all of which contain a diversity of opinions in their ranks. However, they are recognisable points on the Bosnian political spectrum, and therefore a useful tool of analysis.

The *Sarajevo perspective* is committed to building up a centralised Bosnian state. Its ideal solution would be a return to the pre-1991 system, with a central government in Sarajevo and a number of ethnically mixed, administrative regions. The Sarajevo perspective includes a commitment to ethnic reintegration, not just to reverse the injustices of ethnic cleansing, but also as a way of holding Bosnia and Herzegovina together in the future. It regards Republika Srpska as an illegitimate product of war, and the Dayton Agreement as an unpalatable, if necessary, compromise. From the Sarajevo perspective, Sarajevo is the natural centre of the Bosnian political universe, and rightly benefits from the prestige, power and wealth which comes from a high concentration of public institutions. At the same time, as the wealthiest canton with the highest average wage and the best-funded public services, Sarajevo is inclined

to look with suspicion on any system which requires the transfer of resources from wealthier to poorer cantons.

The *Banja Luka perspective* is focused on defending the wide autonomy of Republika Srpska through a strict interpretation of the Dayton Agreement. In recent years, it has grudgingly and under international pressure accepted an expanded role for the Bosnian state, but continues to fear that the process of state-building is a threat to its autonomy. Since 1997, Banja Luka has developed a substantial bureaucratic apparatus; as in Sarajevo, maintaining the power and privileges of its administration is a key political imperative. This administration has a very different set of interests from the old Pale regime, which was mainly a security structure dependent on the support of Belgrade. While it does not wish to be run from Sarajevo, neither would it accept being reduced to a mere Serbian *okrug*. Its most realistic strategy is therefore to preserve the maximum autonomy possible within Bosnia and Herzegovina, becoming much like a Catalonia, Bavaria or Texas.

However, Banja Luka is also increasingly aware of the extreme economic and social fragility of Republika Srpska. It recognises that working with the Bosnian state is its only means of gaining access to much-needed international assistance. It no longer challenges the visible elements of Bosnian statehood – the currency, passports, licence plates and border service. It even acknowledges (at least in private) that transferring key functions like indirect tax collection to the state may in fact help to preserve its stability through the difficult economic times ahead.

The *Grude perspective* (a small, majority-Croat town in West Herzegovina) has also changed dramatically in recent years. During the war, Grude was a logistical centre for the HVO and lived from transfers from the Croatian ministry of defence, channelled through parallel Herzeg-Bosna structures. The deaths of Susak and Tudjman and the Croatian elections of 2000 brought these transfers to a sudden end, and Grude was forced to accept a whole new political reality. When the HDZ leadership declared Croat “self-government” in 2001, the local Grude HDZ refused to support what it recognised as a futile exercise. In this, it was influenced by its local businesses, which trade extensively throughout Bosnia and Herzegovina. Though some in Grude may still prefer to see Herzegovinian Croats united one day within a single administrative unit, passions on this topic have cooled markedly. While the Grude perspective retains strong emotional and economic ties to Croatia, it now recognises that the Bosnian state is here to stay. In fact, it considers its interests to be better protected at state level than in the Federation, which was never popular among Bosnian Croats. From Grude, Sarajevo is a long way away, and Mostar is the natural centre for regional public services, like health care and higher education. As a relatively prosperous area, Grude shares Sara-

jevo's scepticism towards transfers from richer to poorer parts of the country, but is closer to the Banja Luka and Tuzla perspectives in its preference for maintaining the autonomy of regional government.

Finally, the *Tuzla perspective* shares some of the assumptions of the Sarajevo perspective. It considers a functioning central government to be essential, and regards the softening of the nearby inter-entity boundary line through minority return as both a moral and a strategic imperative. However, Tuzla is proud of its own multi-ethnic traditions and autonomy, and does not wish to become merely an administrative district of a unitary state. It does not see a contradiction between strong cantons and functioning central institutions. It is inclined to view its own institutions (such as Tuzla university) as more effective and more attuned to local needs than those in distant Sarajevo. Its economic profile is highly varied: it combines a declining industrial centre (Tuzla city) with profound rural underdevelopment (in areas such as Kalesija) and pockets of more vibrant, private-sector development (Gracanica and Gradacac). The cantonal government is both better informed and better placed to respond to these specific, regional development challenges than the distant Federation ministries. In this respect, the Tuzla perspective is similar to that of other Federation cities, such as Bihac or Travnik.

Comparing these four perspectives, it is possible to see why a move towards a simplified, three-layered federal state might reflect an area of common ground between them. It is also possible to see how the abolition of the Federation could trigger healthy new dynamics in Bosnian politics.

First, nobody has anything to lose from the disappearance of the Federation and the artificial concept of "entity". For Sarajevo, Grude and Tuzla, the Federation is largely a superfluous layer of government, absorbing resources that could be better used at other levels. Their long-term interest is in building up the central state and the cantons. Republika Srpska is of course not directly affected by the disappearance of the Federation, but much more likely to accept a reform which does not threaten its current institutional arrangements. In due course, Republika Srpska would lose the constitutional label of "entity", becoming the largest of a number of equal federal units. In return, what it stands to gain is acceptance as a normal part of the Bosnian constitutional landscape.

Second, this proposal offers the potential to develop, for the first time, a Bosnia-wide approach towards state-building. For all those who have fought to build a viable state of Bosnia and Herzegovina, it represents a substantial step forward. A simplified federal structure enables the state to emerge from the shadow of the entities, and deal directly and equally with all of its regions. It can start to play the natural role of a federal government, helping the regions to pursue their common interests and representing them *effectively* on the international stage. At the same time, this kind of state-building does not need

to threaten the viability or autonomy of Republika Srpska or the other regional governments. As a result, the development of the state could occur through common interests, producing more meaningful and lasting results.

Third, and perhaps most importantly, this proposal opens up a new dimension to Bosnian politics, based not upon wartime agendas, but upon the distribution of resources across the country. Most federal states around the world have systems for redistributing resources among their units, in order to ensure more balanced economic development. There are many different systems in use. They are always the subject of intense political debate. Options include explicit intergovernmental transfers, tax-sharing formulas based on objective development challenges, or joint systems for pension and health funds.

	Population	Education expenditure		Public security expenditure	
		million KM	per capita	million KM	per capita
Gorazde	35,258	4.6	131	5.0	142
Posavina	43,706	5.9	136	7.6	175
District of Brcko	71,000	20.1	283	8.7	123
West Hercegovina	81,304	18.6	228	12.2	150
Canton 10 (Livno)	83,974	9.8	117	9.1	108
Hercegovina-Neretva	217,333	39.6	182	21.6	99
Central Bosnia	239,728	34.5	144	26.2	109
Una Sana	305,905	44.9	147	29.1	95
Zenica-Doboj	397,201	59.5	150	32.2	81
Sarajevo	400,498	148.4	371	62.1	155
Tuzla	507,490	79.1	156	38.8	76
Republika Srpska I	1,066,324²	129.1	121	92.4	87

*Table 1: Horizontal state-building
Public expenditure inequalities across 12 federal units (2001)*

There has never been a public debate on the need for these kinds of mechanism in Bosnia and Herzegovina. Republika Srpska and Tuzla, together with poorer Federation cantons such as Zenica, Una-Sana and Central Bosnia, have a joint interest in seeing the country's resources shared out more fairly. Grude, Sarajevo and Brcko, being relatively well-endowed, might prefer to

² Population figure according to UNDP.

retain their financial autonomy. At present, Sarajevo and Brcko have far more revenues per head of population than other Federation cantons or Republika Srpska (see table 2). As a result, Sarajevo is able to spend KM 371 per resident on education, while Una-Sana spends only KM 147.

A simplified federal structure would create the political space in which Tuzla, Zenica, Republika Srpska and other disadvantaged areas could work together in lobbying for a more equitable federal system, along the lines of the German (“*Finanzausgleich*”) or Swiss model. These kinds of inter-regional alliances would be a great stabilising force in Bosnian politics. It would create the kind of political dynamic familiar from other federations, built around smaller vs. larger; richer vs. poorer; more urban vs. more rural.

Some may fear that, without the Federation, it becomes more difficult to resist pressures from some Bosnian Croats for a single Croat canton in Herzegovina. In fact, there is no link between the existence of the Federation and the shape or number of the present cantons. Any proposal to change the boundaries of the regions would require the agreement of all the main political interests; the constitutions, with their insistence on inter-ethnic consensus, ensure this. Changes to the cantonal boundaries do not become any more or less likely with the disappearance of the Federation.

V. Taking Federalism Seriously

Would a federal Bosnia and Herzegovina with the 12 existing federal units be workable? Are the federal units not too diverse in size, population and economic potential? Can Bosnia and Herzegovina truly afford so many parliaments and governments?

In analysing this question it is important to distinguish myth from reality. Across all of Bosnia and Herzegovina’s present levels of government there are some 187,523 public-sector employees, serving a population which is estimated at somewhere between 3.36 and 3.8 million.³ By regional standards this is not particularly high. Today, around 5% of the population are working “on the budget”. This is similar to Croatia at 5.3% and less than the Czech Republic at 8.1%,⁴ both of which have unitary structures of government. The average in all of Central Europe and the former Soviet Union is about 6.9%.⁵

³ The 2002 UNDP Human Development Report gives both figures. See: p. 37. and p. 111, public companies are excluded.

⁴ World Bank, *Public Expenditure and Institutional Review*, p. 18.

⁵ Asian Development Bank, *Improving Public Administration in a Competitive World*, p. 782.

There is no reason to believe that federalism itself makes the Bosnian state too expensive.

In fact, transparent federalism may well facilitate the adjustments which are needed to make the Bosnian state affordable. If people in Republika Srpska, Brcko District of Una Sana Canton can see that the costs of “their” administration are direct trade-offs against the benefits of improving their local schools or road-networks one could imagine a process of jurisdictional competition. In one canton a governing coalition could gain political benefits from reducing the size of the cantonal government or reducing or freezing administrative salaries. Some regions might be more disciplined than others; each one would make different political choices. This is healthy in a federal system. In federations like Germany or Austria, inter-jurisdictional competition is seen as a positive dynamic, leading to better government.

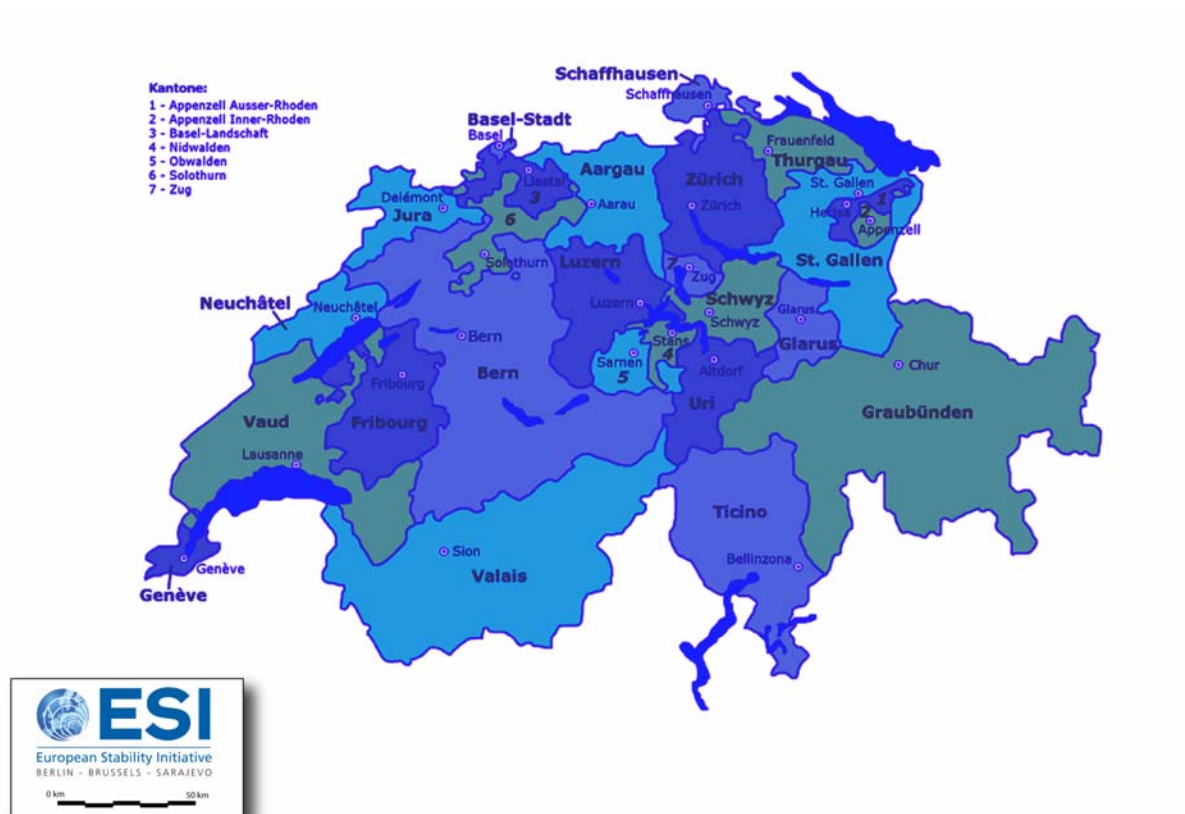
Finally, what about the diversity between Bosnia’s regions in terms of size, economic potential and administrative capacity? First, this diversity is already a feature of the present system; it is not changed by this proposal. There may well be arguments for a merger between some of the presently existing cantons. Second, the virtue of a federal system of government is precisely its ability to tolerate diversity. Compare Bosnia and Herzegovina to Europe’s oldest federation, Switzerland.

Switzerland has 26 cantons, for a state of about the same size as Bosnia-Herzegovina and about twice the resident population. Every Swiss canton has its own constitution and flag, an elected parliament and an executive government. The variation between its most populous canton and its smallest is similar to the difference between Republika Srpska and Gorazde canton.⁶

The Swiss constitution is a unique product of a complex history of conflict and co-operation: it is the system the Swiss have developed over centuries for dealing with the diversity of a country with strong local identities based on different languages and dialects and different political traditions.⁷ There are Italian and German-speaking cantons, urban and rural, French-speaking protestant and French-speaking catholic. In Switzerland there is no discrepancy between strong municipalities/communes and autonomous cantons. Switzerland is a wealthy country, but its federal model dates from earlier centuries when its economic reality was very different. It was not wealth that generated federalism, rather federalism which provided the stability that enabled Switzerland to prosper.

⁶ Canton Zurich with 1.1 million : Appenzell-Innerrhoden 11.000; Republika Srpska (aproximately) 1.1 million : Canton Gorazde 35.000 inhabitants.

⁷ Catholic and Protestant, liberal and conservative, city and countryside.



Map 2: Another European Federation

VI. A Bosnian-Herzegovinian solution

One reason why there has been so little real constitutional debate in Bosnia in recent years has been the assumption among many that in the end the shape of the country - and all decisive issues over distribution of power and resources – will be decided upon by foreigners. Better to wait and see, defend what one has and advance maximalist positions, than to explore how through negotiations and compromise the highly imperfect system bequeathed by years of violent conflict could be made to work better.

Eight years after the end of the war, however, it is clear that the political elites of Bosnia and Herzegovina can no longer expect that a solution to Bosnia’s constitutional problems will come from the outside. Not only is such an intervention now extremely unlikely, it also appears increasingly undesirable, as Bosnia and Herzegovina strives to be taken seriously by the European Union. The ability to undertake a domestic debate and implement domestic constitutional reforms would appear to be a central criterion for the maturity of the county, in the eyes of both its own citizens and the outside world. Indeed, it is hard to see any measure that could more quickly change the outside world’s

perception of this country than the news that a *wholly domestic* process of constitutional change has been initiated by elected leaders, and that Bosnian democracy is able to adapt its post-war constitution to the requirements of the future.

The virtue of this proposal is that it can be achieved step by step, starting immediately. The Federation cantons can already open discussions on which Federation ministries are not required, and can be abolished immediately, moving resources up to the State or down to the cantons, as required. Later on, the Federation cantons can join together with Republika Srpska and the District of Brcko to create a commission to study options for how Bosnian federalism should work, including the clarification of responsibilities and possible models for horizontal sharing of tax revenues. They can begin to explore the possibilities of a-symmetrical federalism – systems of state-level regulation in areas such as pensions, education or environmental protection which the regional governments can choose whether or not to join.

No one can predict at the outset how Bosnian federalism will evolve over the coming decade. What Bosnian politicians can do immediately, however, is start to clear away the most obvious anomalies in the present system on which there is a consensus, creating a framework in which a natural process of constitutional evolution can take place. This would be the first real emancipation of Bosnian politics from the shadow of war and from constitutional system developed on a distant air-force base with the participation of numerous indicted war-criminals.

Disputes on what the ideal system of governance and the best distribution of power and resources should be would undoubtedly continue. This, too, would be increasingly part of a new Bosnian normality. Nine years after the end of its bitter and tragic war, the country would also in terms of its constitutional debate have arrived in contemporary Europe.

B. Serbien, Kosovo und Montenegro

Union Serbien und Montenegro¹

Anna Ineke Schmitz

I. Vorläufer der Bundesrepublik Jugoslawien

1. Königtum der Serben, Kroaten und Slowenen

Am 01.12.1918 verkündete Prinzregent Alexander I. Karadjordjević² die Gründung des gemeinsamen *Königtums der Serben, Kroaten und Slowenen* (Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca).

Die *Dominanz der Serben* als stärkste Bevölkerungsgruppe führte zu Unruhen. Insbesondere den Kroaten missfiel die Art des Staatszusammenschlusses. Nach Auffassung Stjepan Radićs³ (Kroatische Bauernpartei) sollte Kroatien ein eigenständiger, mit Serben und Slowenen gleichberechtigter Staat sein. Die Situation eskalierte, als am 28.06.1921 eine geänderte Verfassung mit einfacher Mehrheit aus dem serbischen Lager verabschiedet wurde. Zuvor hatte ein zumeist aus Serben bestehender Verfassungsausschuss bestimmt, dass die Verfassung mit einer einfachen Mehrheit verabschiedet werden konnte. Insofern wurde die Verfassung durch die serbische Mehrheit gegen den Willen der Kroaten und Slowenen durchgesetzt.

Stjepan Radić und seine Partei beklagten daraufhin die ungültige Staatsgründung, die Gewalttaten der serbischen Armee in Kroatien und die hoheitlichen Eingriffe der Zentralregierung. Ihre *Forderungen nach Anerkennung und*

¹ Serbien und Montenegro heißt in der Landessprache Srbija i Crna Gora.

² Die Karadjordjević-Dynastie:

- Dordje Petrović, 1804-1813, genannt Karadjordje – Schwarzer Georg;
- Alexander Karadjordjević, 1824-1858;
- Peter I. Karadjordjevic, 1903-1918 serbischer König, 1918-1921 König der Serben, Kroaten und Slowenen;
- Alexander I. Karadjordjević, 16.12.1888 (Cetinje, Montenegro) -09.10.1934 (Marseille, Frankreich); 1921-1934 König Jugoslawiens;
- Peter II. Karadjordjević, 1934/1941-1945 jugoslawischer König.

³ *Stjepan Radić*, 1871-1928, war einer der Gründer und bis zu seinem Tode Vorsitzender der Kroatischen Bauernpartei (Hrvatska Seljačka Stranka/HSS). Sie setzten sich zum Ziel, die Interessen der bäuerlichen Bevölkerung zu vertreten. Diese stellte damals die Mehrheit der Bevölkerung Kroatiens dar, wurde jedoch von den etablierten bürgerlichen Parteien kaum beachtet. Radić befürwortete die Zusammenarbeit aller slawischen Völker. Dabei sollte aber die Eigenständigkeit der einzelnen Völker gewahrt bleiben.

Eigenständigkeit legten die Kroaten in einer eigenen Verfassung nieder. Diese stand im Gegensatz zu der offiziellen zentralistischen Verfassung von 1921. Die kroatische Verfassung hat jedoch nie faktische Geltung erlangt, sondern war lediglich Ausdruck der kroatischen Unzufriedenheit.⁴

Erklärter Gegner Radićs war der Vorsitzende der Radikalen Partei, der Serbe *Nikola Pašić*⁵. Er ging mit seiner Partei aus den Wahlen vom 13.03.1923 mit 108 Sitzen als Sieger hervor, dicht gefolgt von Radić mit den 70 Sitzen der kroatischen Bauernpartei. Die amtierende Pašić-Regierung ließ Radić und einige seiner Mitarbeiter unter *Anklage des Hochverrats*⁶ stellen und in Untersuchungshaft nehmen. Radić wurde dadurch so unter Druck gesetzt, dass er schließlich nachgab. Am 22.04.1925 erklärte Radić, seine Partei trete von allen staatsrechtlichen Forderungen zurück. Eine Änderung der Verfassung sei nicht mehr nötig, sondern man akzeptiere den Standpunkt Pašićs.

Am 18.07.1925 wurde eine Regierung unter Ministerpräsident Pašić und damit die erste Koalitionsregierung von Radikalen und Kroatischer Bauernpartei gebildet. Radić wurde aus der Haft entlassen und trat im November als Bildungsminister in das Kabinett ein. Trotzdem beharrten alle Seiten auf ihren Positionen. Daher konnten sich die Verhältnisse nicht stabilisieren. Nach dem Tod Pašićs am 10.12.1926 brach die Koalition von Radikalen und Kroatischer Bauernpartei gefolgt von Hetzkampagnen auseinander. Die folgende Eskalation erreichte am 20.06.1928 ihren Gipfel in einem *Attentat auf Stjepan Radić* durch Puniša Račić. Radić verstarb am 08.08.1928 an den Folgen des Attentats. Die Unruhen machten deutlich, dass eine Fortführung des Staates in dieser Verfassung nicht möglich war.

2. Königreich Jugoslawien

Nachdem alle Versuche zur Bildung einer handlungsfähigen Regierung gescheitert waren, setzte König Alexander I. Karadjordjević am 06.01.1929 die Verfassung außer Kraft. Er unterwarf das Land seiner persönlichen Diktatur und nannte den Staat *Königreich Jugoslawien* (Kraljevina Jugoslavija). Ohne Rücksicht auf ethnische Gegebenheiten teilte er den Staat in neun Verwaltungsgebiete ein. König Alexander I. versuchte, die Integration mit obrigkeitsstaatlichen Mitteln herbeizuzwingen. Am 03.09.1931 erließ er eine neue Verfassung, die seine königlichen Befugnisse ausweiten sollte.

⁴ Vgl. *Holm Sundhausen*, Experiment Jugoslawien, München 1993, 35-44.

⁵ *Nikola Pašić* wurde 1845 in Zajecar an der Grenze von Serbien zu Bulgarien geboren. Er beteiligte sich an der radikalen Politik und wurde 1883 für seine Beteiligung an dem Komplott gegen König Milan zum Tode verurteilt. Pašić entkam nach Österreich und wurde 1904 unter König Peter Premierminister Serbiens. Er starb am 10.12.1926.

⁶ Auf den Hochverrat stand im Falle eines Schuldspruchs die Todesstrafe.

Die *oktroierte Verfassung* und der Scheinparlamentarismus stießen aber bei allen Völkern des Landes auf Verachtung. Der Unmut der Bevölkerung wurde noch verstärkt durch die *katastrophale Wirtschaftslage*, ausgelöst durch die weltweite Depression Anfang der 1930er Jahre. Als König Alexander I. am 09.10.1934 zu einem Staatsbesuch in Frankreich eintraf, wurde er von mazedonischen und kroatischen Attentätern ermordet.

Der Thronfolger, Peter II. Karadjordjević, war noch minderjährig. Ein Regentschaftsrat unter Vorsitz des Prinzen *Pavle Karadjordjević*⁷ übernahm daher die Leitung der Staatsgeschäfte. Ende Juni 1935 berief der *Prinzregent* den serbischen Politiker *Milan Stojadinović*⁸ zum neuen Regierungschef. Die innenpolitische Lage entspannte sich, da Stojadinović und der Prinzregent regelmäßig Gespräche mit den Vertretern der Kroaten führten. Trotzdem kam es nicht zu der von den Kroaten angestrebten Aufhebung der Verfassung von 1931.

Anfang 1939 entließ der Prinzregent überraschend Stojadinović und ernannte Dragiša Cvetković zu dessen Nachfolger. Am 26.08.1939 räumte Cvetković den Kroaten erstmals Autonomierechte innerhalb Jugoslawiens ein. Angesichts der fortgeschrittenen politischen Lage und der *Staatsverdrossenheit* waren die Kroaten mit dem Zugeständnis nicht zufrieden gestellt. Ungeklärt waren nach wie vor die Verteilung der Kompetenzen und die Finanzierung Kroatiens. Außerdem stieß das Zugeständnis an Autonomierechten auch bei führenden serbischen Politikern, die an den Verhandlungen nicht beteiligt worden waren, auf Unmut.

3. Jugoslawien unter Tito

Aufgestauter *Hass der Völker* gegeneinander entlud sich schließlich während des II. Weltkrieges in einem Bürgerkrieg. Während der Besatzungszeit von 1941-1945 entstanden mehrere paramilitärische Gruppen. Die bekannteste war die von Josip Broz⁹ – genannt „Tito“ – angeführte Gruppe

⁷ Paul Karadjordjević war ein Onkel Alexanders I. Karadjordjević.

⁸ Vormalig Mitglied der Radikalen Partei.

⁹ *Josip Broz* – genannt *Tito* – wurde am 07.05.1892 in Kumrovec (Kroatien, damals zu Österreich-Ungarn gehörend) als Sohn einer slowenischen Mutter und eines kroatischen Vaters geboren. Er war Unteroffizier in der österreichischen Armee. Im I. Weltkrieg geriet er in russische Kriegsgefangenschaft. Unter dem Eindruck der Russischen Revolution (1917) wurde er Kommunist und trat 1918 in die Rote Armee ein. 1920 kehrte er nach Kroatien zurück (Kroatien war nunmehr Teil des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen). Er arbeitete am Aufbau der Kommunistischen Partei (KP) mit, die 1921 verboten wurde. Nach mehreren Verhaftungen ging er 1934 unter dem Decknamen Tito als Mitarbeiter der Komintern nach Moskau. 1937 kehrte er als Generalsekretär der

„*Antifaschistischer Rat der Volksbefreiung Jugoslawien*“ (AVNOJ). Nach dem erfolgreichen Widerstand gegen die Besatzungsmächte erlangte Tito 1944 die Kontrolle über das gesamte Jugoslawien. Von 1945-1980 war er Staatspräsident von Jugoslawien. Unter seiner Führung wandelte sich Jugoslawien am 29.11.1945 zunächst in die *Föderative Volksrepublik Jugoslawien* (Federativna Narodna Republika Jugoslavija). Im Januar 1946 nahmen die Abgeordneten ohne Gegenstimme eine Verfassung an, die in ihren Grundzügen der sowjetischen Verfassung von 1936 nachgebildet war. Größte politische Bedeutung kam der Föderalisierung des Staates zu. Nach der Verfassung gliederte sich der Bundesstaat in die sechs Republiken

- Slowenien,
- Kroatien,
- Bosnien- Herzegowina,
- Serbien,
- Montenegro und
- Mazedonien

sowie die zwei autonomen Gebiete Kosovo und Vojvodina im Verbund der Republik Serbien.

Die Abgrenzung der Republiken untereinander und gegenüber den Nachbarstaaten folgte in etwa der Grenzziehung vor den Balkankriegen von 1912/1913. So wurden die traditionellen historischen Provinzen wiederhergestellt. Die drei Schriftsprachen¹⁰ wurden zugleich als *Amtssprachen* zugelassen. Der Gebrauch des lateinischen *Alphabets* durch die Katholiken stand gleichberechtigt neben dem Gebrauch der kyrillischen Schrift durch die Orthodoxen. Den nationalen Minderheiten wurden weitgehende kulturelle Zugeständnisse gemacht. So erhielten Albaner, Ungarn und Türken erstmals eigene Schulen, Zeitungen und kulturelle Ausdrucksmöglichkeiten.

Gleichzeitig wurden tatsächliche oder vermeintliche Kollaborateure liquidiert, politische Gegner und Konkurrenten ausgeschaltet sowie kirchliche Einflüsse auf Staat und Gesellschaft eliminiert.¹¹ Alle Macht im Lande ruhte in den Händen Titos und seiner engsten Mitarbeiter. Tito bahnte sich seinen eigenen

jugoslawischen Untergrund-KP nach Jugoslawien zurück. Von 1945-1980 war Tito Staatspräsident Jugoslawiens. Er starb am 04.05.1980 in Ljubljana.

¹⁰ Das waren die slowenische, serbokroatische und mazedonische Schriftsprache.

¹¹ Im März 1946 wurde der serbische Nationalist und Anführer des traditionellen serbischen Freischärlerverbandes (Tschetnik) Draža Mihailović verhaftet und hingerichtet. Mehrere in Jugoslawien verbliebene katholische Priester wurden vor Gericht gestellt und wegen ihrer Zusammenarbeit mit dem Ustascha-Regime zum Tode verurteilt. Auch die serbisch-orthodoxe Kirche musste einige ihrer Privilegien aufgeben.

Weg durch die Warschauer-Pakt-Staaten auf der einen und die westlichen Staaten auf der anderen Seite. Nach dem Bruch mit der Sowjetunion im Jahr 1948¹² wurde Jugoslawien ein *führendes Mitglied der Blockfreien Staaten*.

Seit dem 07.04.1963 wurde die Staatengemeinschaft *Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien* (Socijalistiska Federativna Republika Jugoslavija, SFRJ) genannt. Tito gelang es während seiner Amtszeit, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Nationalitäten im Vielvölkerstaat Jugoslawien zu erreichen. Nationalitätenkonflikte wurden jedoch nicht gelöst, sondern lediglich unterdrückt.

4. Zerfall Jugoslawiens

Am 04.05.1980 starb Tito.¹³ Danach stürzten sich die sechs Republiken und die zwei autonomen Gebiete in einen Machtkampf. Die Folgen waren eine rasch steigende Inflation, ein drastisches Absinken des Lebensstandards und die Abdrängung der Bevölkerung in die Armut. Auch die nationalen Spannungen verschärfen sich. Im *Frühjahr 1981* kam es zu *Unruhen im Kosovo*, bei denen Demonstranten die Anerkennung des Kosovo als siebte Republik forderten. Durch den Einsatz von Panzern und Massenverhaftungen konnte die jugoslawische Staatsführung die Ruhe zumindest äußerlich wieder herstellen.

¹² Am 28.06.1948 wurde Jugoslawien aus dem Kominform ausgeschlossen.

¹³ Es folgten als Präsidenten:

Lazar Koliševski (04.05.1980 - 15.05.1980);
Cvijetin Mijatović (15.05.1980 - 15.05.1981);
Sergej Krajger (15.05.1981 - 15.05.1982);
Petar Stambolić (15.05.1982 - 15.05.1983);
Mika Špiljak (15.05.1983 - 15.05.1984);
Veselin Duranović (15.05.1984 - 15.05.1985);
Radovan Vlajković (15.05.1985 - 15.05.1986);
Sinan Hasani (15.05.1986 - 15.05.1987);
Lazar Mojsov (15.05.1987 - 15.05.1988);
Raif Dizdarević (15.05.1988 - 15.05.1989);
Janez Drnovšek (15.05.1989 - 15.05.1990);
Borisav Jović (15.05.1990 - 15.05.1991);
Stipe Mesić (30.06.1991 - 03.10.1991);
Branko Kostić (03.10.1991 - 27.04.1992);
Dobrica Ćosić (15.06.1992 - 01.06.1993);
Zoran Lilić (25.06.1993 - 15.07.1997);
Slobodan Milošević (15.07.1997 - 05.10.2000).

Nachdem Slobodan Milošević¹⁴ im Mai 1986 die Führung der Kommunistischen Partei (KP) übernommen hatte, mobilisierte er die serbische Bevölkerung, um die Kontrolle über die autonomen Gebiete Kosovo und Vojvodina zurückzugewinnen.

Zu Beginn der 1990er Jahre, nach den ersten freien Wahlen seit 1927, brach Jugoslawien in mehreren Bürgerkriegen auseinander. Das kroatische und das slowenische Parlament erklärten am 25.06.1991 die *Unabhängigkeit* ihrer Föderationsrepubliken. Mazedonien löste sich im November 1991 auf friedlichem Wege von der Föderation. Im März 1992 proklamierte Bosnien-Herzegowina seine Unabhängigkeit.

Am 27.04.1992 gründeten Serbien und Montenegro die *Bundesrepublik Jugoslawien, BRJ* (Savezna Republika Jugoslavija).

II. Von Milošević zu Koštunica und Djindjić in Serbien

Seit 1989 war *Slobodan Milošević* Präsident Serbiens. 1990, 1992 und im März 1996 wurde er nach Volkswahlen in seinem Amt bestätigt. Am

¹⁴ *Slobodan Milošević* wurde am 20.08.1941 in Pozarevac geboren. Er ist montenegrinischer Abstammung. Verheiratet ist er mit der Soziologieprofessorin Mira Marković, einer Aktivistin aus einer führenden serbischen Kommunistenfamilie. 1959 trat Milošević der KP bei und legte 1964 das juristische Staatsexamen an der Universität Belgrad ab. 1969 wurde er Vizedirektor, 1974 Generaldirektor von Technogas. Von 1978-1983 war er Direktor der größten Belgrader Bank, Beobank. 1984 wurde er durch Ivan Stambolić (damaliger Vorsitzender der serbischen KP) Leiter der Belgrader Regionalgruppe. Im September 1987 wurde er Stambolićs Nachfolger im Amt des Parteisekretärs. Ende der 1980er Jahre befürchteten serbische Kräfte die Zugehörigkeit zu Jugoslawien durch Albanien bedroht. Diese nationalistische Stimmung gegen die Kosovoalbaner nutzte Milošević, um seine Macht auf- und auszubauen. Im Mai 1989 stürzte er den Präsidenten Stambolić und übernahm das Präsidentenamt für Serbien. 1990 wurde Milošević mit großer Mehrheit im Amt bestätigt. Im Juli 1997 trat Milošević vom Amt des serbischen Präsidenten zurück, da er in dieser Funktion laut Verfassung nicht hätte wiedergewählt werden dürfen. Am 15.07.1997 wurde Milošević von der sozialistischen Mehrheit des jugoslawischen Bundesparlaments zum Staatspräsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien gewählt.

Am 27.05.1999 erhob die Chefanklägerin des VN-Tribunals in Den Haag Anklage gegen Milošević wegen Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die USA setzten im Juni 1999 ein Kopfgeld von 5 Millionen US-Dollar auf seine Ergreifung aus.

Bei der Präsidentschaftswahl am 24.09.2000 hatte Milošević weniger Stimmen als sein Rivale Koštunica erhalten, akzeptierte dieses Ergebnis aber nicht. Letztlich wurde er nach Demonstrationen und Krawallen am 05.10.2000 gestürzt.

Milošević wurde am 01.04.2001 von der jugoslawischen Polizei verhaftet.

15.07.1997 wurde Milošević vom jugoslawischen Bundesparlament zum Staatspräsidenten der Bundesrepublik Jugoslawiens ernannt.

Eine politische *Wende* vollzog sich in Serbien im Herbst 2000. Am 24.09.2000 fand die Präsidentschaftswahl der BRJ statt. Die Wahl hatte Milošević angesetzt, um seine Herrschaft zu bestätigen. Nach der Wahl ließ Milošević bekannt geben, dass auf ihn 40 % der Stimmen entfallen seien und auf seinen Rivalen Vojislav Koštunica¹⁵ 48 %. Daher sollte eine Stichwahl stattfinden. Am 05.10.2000 versammelten sich Demonstranten vor dem Parlament in Belgrad und protestierten gegen die Fälschung der Wahlergebnisse. Schließlich stürmten sie das Parlament. Nach weiteren Demonstrationen und Aufständen gestand Milošević seine Niederlage ein. Koštunica wurde offiziell am 07.10.2000 als Präsident Jugoslawiens vereidigt.¹⁶

Nach Koštunicas Amtsantritt setzte er sich bei der EU, den USA und bei Internationalen Organisationen (IO) für die Integration der BRJ ein. Darauf folgte

- die Aufhebung der meisten gegen die BRJ seit Mitte 1998 verhängten Wirtschaftssanktionen der EU,¹⁷
- die Aufnahme der BRJ in den Stabilitätspakt für Südosteuropa am 26.10.2000,
- die Wiederaufnahme der BRJ in die UNO am 01.11.2000¹⁸ und
- der Wiedereintritt der BRJ in die OSZE am 27.11.2000.¹⁹

Bei der Parlamentswahl in Serbien vom 23.12.2000 erlangte das Demokratische Oppositionsbündnis Serbiens (DOS)²⁰ unter Zoran Djindjić²¹ über 64 % der Wählerstimmen.²²

¹⁵ *Vojislav Koštunica* wurde 1944 in Belgrad geboren. Der promovierte Rechtswissenschaftler war Assistent an der Belgrader Universität und arbeitete danach am Belgrader Sozialwissenschaftlichen Institut über Parteienpluralismus. Zugleich engagierte er sich in einem Dissidenten-Ausschuss für die Meinungsfreiheit. Koštunica war ein entschiedener Gegner der Politik Miloševićs. Er gilt als gemäßigter serbischer Nationalist und gehörte nie der jugoslawischen KP an. 1990 gründete er die Demokratische Partei Serbiens (DSS) und war Abgeordneter im serbischen Parlament. Im Sommer 2000 wurde er als Kandidat des aus 18 Parteien gebildeten Wahlbündnisses Demokratische Opposition Serbiens (DOS) für die Präsidents- und Parlamentswahl am 24.09.2000 nominiert. Die Wahl gewann er mit 48,22 % der Stimmen. Er wurde am 07.10.2000 als Präsident vereidigt.

¹⁶ Vgl. *Viktor Meier*, Jugoslawiens Erben, München 2001, 43.

¹⁷ Beschluss der Außenminister der Europäischen Union auf dem Allgemeinen Rat in Luxemburg vom 09.10.2000.

¹⁸ UN GA Res. 55/12 vom 01.11.2000.

¹⁹ Koštunica unterzeichnete auf der OSZE-Konferenz in Wien am 27.11.2000 drei Verträge, die den Wiedereintritt der BRJ in die OSZE besiegelten.

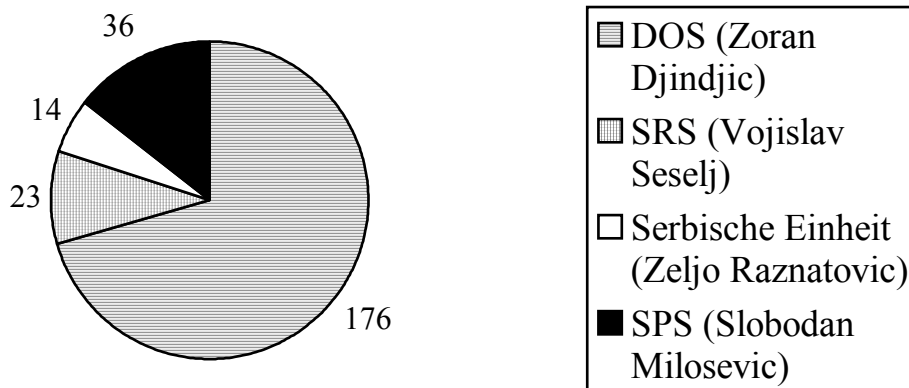


Abb. 1: Sitzverteilung im serbischen Parlament (2000)

Djindjić war der erste Premierminister Serbiens nach der Entmachtung Miloševićs. Er wollte Serbien auf den Weg nach Europa bringen. Eine Integration der verschiedenen Völker in Jugoslawien konnte es nach seiner Ansicht nur geben, wenn zuvor eine „Grundlage der Rechtsstaatlichkeit“ geschaffen wird.

²⁰ Die DOS ist ein Parteienbund bestehend aus der Demokratischen Partei Serbiens (DSS, Vorsitzender Vojislav Koštunica); der Demokratischen Partei (DS, Vorsitzender Zoran Djindjić); der Sozialdemokratischen Partei (SD, Vorsitzender Vuk Obradović); der Bewerbung für ein demokratisches Jugoslawien (PDS, Vorsitzender General Momcilo Perisic) und dem Bündnis demokratischer Parteien (Regionalparteien aus der Vojvodina und dem Sandžak).

²¹ *Zoran Djindjić* wurde am 01.08.1952 in Bosanski Samac geboren. Bereits 1974 wurde der damalige Belgrader Philosophiestudent wegen Versuchs der Gründung einer oppositionellen Studentenorganisation zu einer Haftstrafe verurteilt. Er studierte daraufhin in Deutschland und kehrte nach seiner Promotion an der Universität Konstanz nach Jugoslawien zurück, um in Novi Sad und Belgrad Philosophie zu lehren. Djindjić gehörte 1990 zu den Mitbegründern der Demokratischen Partei Serbiens (DS), für die er auch ins serbische Parlament einzog. Am 21.02.1997 wurde Djindjić zum ersten nicht kommunistischen Oberbürgermeister Belgrads gewählt. Er wurde Ende September 1997 aufgrund eines Misstrauensantrags der von Vuk Drašković geführten Allianz Reformistischer Kräfte (SPO) im Belgrader Stadtrat als Bürgermeister abgewählt. Eine entscheidende Rolle spielte Djindjić als Wahlkampfleiter des aus 18 Parteien gebildeten Wahlbündnisses Demokratische Opposition Serbiens (DOS) bei den jugoslawischen Präsidentschaftswahlen am 24.09.2000. Er war der erste Ministerpräsident Serbiens nach der Entmachtung Miloševićs. Am 12.03.2003 wurde Djindjić in Belgrad ermordet.

²² Vgl. *Michael Bauer*, Serbien, Montenegro – gemeinsam oder getrennt auf dem Weg nach Europa? (20.01.2001), 2; nachzulesen unter URL: <http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/Balkan.pdf> [26.05.2004].

Den Zerfall Jugoslawiens führte Djindjić auf die „*Desintegrationslogik*“ zurück,

„*das heißt die Unfähigkeit, Formeln für Kompromisse des Zusammenlebens ethnischer Gruppen zu finden, sowie der Mangel an Institutionen zur friedlichen Regelung dieses Pluralismus und der unterschiedlichen kollektiven Interessen.*“²³

Am 12.03.2003 wurde Djindjić in Belgrad ermordet. Scharfschützen hatten mehrere Schüsse auf ihn abgefeuert, als er das Regierungsgebäude betreten wollte. Zwei Verdächtige wurden festgenommen. In Serbien wurde der Ausnahmezustand verhängt. Die serbische Regierung machte das *organisierte Verbrechen* für das Attentat verantwortlich. Als möglicher Hauptverdächtiger und Drahtzieher des Anschlags wurde der unter dem Namen „Legija“ bekannte frühere Chef einer Spezialeinheit der serbischen Polizei genannt.

III. Montenegro: Souveräner Staat und Teil Jugoslawiens

Die staatliche Geschichte Montenegros beginnt am Ende des 15. Jahrhunderts. Ivan Crnojević, Herr des Despotats von Zeta, zog sich vor den Türken in die Berge von *Cetinje* zurück und errichtete dort ein Kloster. Ihm folgten Sippen und Stämme, die das Kloster als politisches Zentrum akzeptierten.²⁴

Anfang des 19. Jahrhunderts entwickelte sich unter Bischof Peter I. ein *autonomes Fürstentum*, das seine Unabhängigkeit besonders gegenüber dem Osmanischen Reich behauptete. Zwar war der kleine Staat für die Türken von nur geringem wirtschaftlichen und geographischen Interesse. Trotzdem versuchte das Osmanische Reich wiederholt, Montenegro unter seine Kontrolle zu bringen. Montenegro war aber für die Türken ein nicht zu unterschätzender Gegner. Die Bewohner waren kämpferisch und das Terrain schwierig. In den Jahren 1852-1853 und 1858-1859 unternahmen die Türken die letzten Versuche, sich Montenegro einzuverleiben.²⁵

Im Jahr 1878 wurde Montenegro als Ergebnis des *Berliner Kongresses*²⁶ um die Gebiete Niksić, Kolašin und Berane sowie um die Ebene um Podgorica

²³ Vgl. *Zoran Djindjić*, Serbiens Zukunft in Europa, Dokumentation eines „Europaforums“ des Zentrum für Integrationsforschung (ZEI) am 12.03.1998, 4.

²⁴ Vgl. *Viktor Meier*, Jugoslawiens Erben, München 2001, 105.

²⁵ Vgl. *Dieter Ruloff*, „Wie Kriege beginnen – Ursachen und Formen“, München 1985, 34.

²⁶ Der Berliner Kongress war eine von Österreich und England angeregte und von Otto von Bismarck einberufene Versammlung der führenden Staatsmänner der europäischen Großmächte und der Türkei zur Friedensvermittlung nach dem russisch-türkischen Krieg (1877-1878). Der Kongress fand vom 13.06.-13.07.1878 in Berlin statt. Österreich-Ungarn, durch Außenminister J. Graf Andrassy vertreten, erhielt das Mandat, die

erweitert. Es hatte damit den qualitativen Sprung zum Völkerrechtssubjekt vollzogen.

1912 ließ sich Fürst Nikolas I. Petrović Njegos, der seit 1860 regierte, zum König ausrufen. Wenig später eroberte er die Region Sandžak.²⁷ Auch Peć und Djakovica im Kosovo wurden okkupiert. 1918 wurde Montenegro in das Königtum der Serben, Kroaten und Slowenen integriert. Aber schon 1945 erhielt Montenegro wieder eine Art Selbstständigkeit als eine *jugoslawische Föderationsrepublik*.²⁸

Die Zusammengehörigkeit mit Serbien wurde im Jahre 1989 wieder verstärkt. Im Januar 1989 organisierte Milošević eine Demonstration in Podgorica²⁹ und bewirkte die Einsetzung von einem seiner Anhänger, *Momir Bulatović*³⁰, als gesamtstaatlichen Ministerpräsidenten. Dadurch war die Unterstützung Serbiens durch Montenegro für die Phase der jugoslawischen Dismembrationskriege gesichert. Schließlich gründeten Serbien und Montenegro am 27.04.1992 die BRJ.

Der Bruch mit Serbien begann im Jahr 1996. Der montenegrinische Ministerpräsident Milo Djukanović³¹ trennte sich von der Partei Bulatovićs und

türkischen Provinzen Bosnien und Herzegowina sowie den Sandžak zu besetzen und zu verwalten. Dies sollte das russische Übergewicht auf dem Balkan zugunsten Österreich-Ungarns ausgleichen, vertiefte jedoch den Gegensatz zwischen den beiden Mächten, der 1879 zum deutsch-österreichischen Zweibund führte und eine der Ursachen des I. Weltkrieges war.

Weitere Informationen bei *Serge Maiwald*, *Der Berliner Kongress 1878 und das Völkerrecht*, Stuttgart 1948.

²⁷ Siehe Abschnitt VII. Region Sandžak.

²⁸ Vgl. *Viktor Meier*, *Jugoslawiens Erben*, München 2001, 106.

²⁹ *Podgorica* ist die Hauptstadt Montenegros. Sie hat 132.000 Einwohner. Von 1946-1992 hieß die Stadt Titograd. Podgorica ist ein wichtiger Verkehrsknotenpunkt im westlichen Balkan. Die wichtigste Landverbindung von Albanien nach Mitteleuropa ebenso wie die kürzeste Verbindung von Serbien an das Mittelmeer verlaufen durch das Stadtgebiet.

³⁰ *Momir Bulatović* wurde am 21.09.1956 in Belgrad geboren. Der Sohn montenegrinischer Eltern studierte Wirtschaftswissenschaften in Podgorica und arbeitete dort an der Universität als Wissenschaftlicher Assistent. 1974 trat er der montenegrinischen KP bei. Seit 1989 stand er an deren Spitze. Bulatović war von 1990-1997 Präsident Montenegros. Dabei kooperierte er eng mit Serbien und unterstützte Milošević. Er förderte den Zusammenschluss der Teilrepubliken Montenegro und Serbien zur BRJ (1992). Bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 1997 unterlag Bulatović. Im Mai 1998 wurde er zum Ministerpräsidenten Jugoslawiens ernannt.

³¹ *Milo Djukanović* wurde am 15.02.1962 in Niksić geboren. Er graduierte an der Wirtschaftsfakultät der Universität Podgorica. Djukanović startete seine politische Karriere als Mitglied der Studenten- und der Jugendverbindung der Sozialisten. In der BRJ war er das jüngste Mitglied des Zentralkomitees der Kommunistischen Allianz Jugoslawiens. 1989 wurde Djukanović durch die Einflussnahme Miloševićs Ministerpräsident Montenegros. Am 15.02.1991 wurde er zum montenegrinischen Premierminister

gründete die „Demokratische Partei der Sozialisten“ (DPS). Bei der Präsidentschaftswahl 1997 besiegte Djukanović seinen Vorgänger Bulatović zunächst mit einem numerischen Vorsprung von lediglich 4.000 Stimmen. Bei der Parlamentswahl 1998 errang Djukanović aber dann mit der Koalition der Selbstständigen (DZP)³² 42 der 78 Sitze. Bulatović erhielt mit seiner Sozialistischen Volkspartei (SNP) lediglich 29 Sitze. Die Demokratische Allianz Montenegros (DSCG) und die Demokratische Union der Albaner (DUA) als Vertreter der albanischen Minderheit in Montenegro bekamen jeweils einen Sitz im Parlament.³³

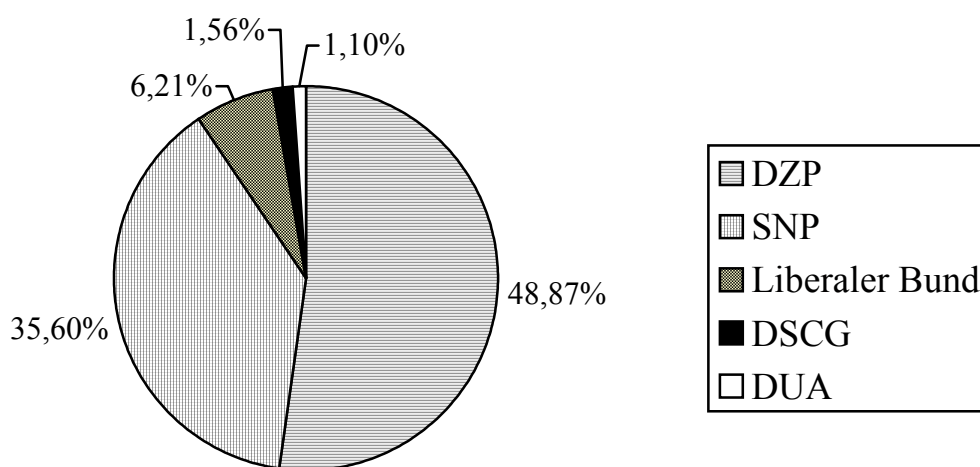


Abb. 2: Ergebnis der montenegrinischen Parlamentswahl 1998

ernannt. Er war damals der jüngste Regierungschef Europas. Am 19.10.1997 gewann er in Montenegro die Präsidentschaftswahlen und wurde am 15.01.1998 zum Präsidenten ernannt. Anfang 1998 geriet er mit Slobodan Milošević und dem serbischen Regime aneinander, deren Politik er als ruinös und veraltet beschimpfte. In den darauf folgenden Konflikten behielt er seinen Kurs bei. Dies führte schließlich zum Sturz von Milošević. Seit Djukanović im Januar 2003 von seinem Posten als Präsident zurückgetreten ist, ist er wieder Premierminister Montenegros.

³² Die Koalition der Selbstständigen bestand aus der Demokratischen Partei der Sozialisten (DPS, Milo Djukanović), der Sozialdemokratischen Partei (SDP, Zarko Rakcević) und der Volkspartei (NS, Novak Kilibarda).

³³ Vgl. *Michael Bauer*, *Serbien, Montenegro – gemeinsam oder getrennt auf dem Weg nach Europa?* (20.01.2001), 4; nachzulesen unter URL: <http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/Balkan.pdf> [26.05.2004].

Djukanović öffnete Montenegro gegenüber dem Westen. Er verselbständigte die montenegrinische Wirtschaft. So gab es seit Ende 1998 keine finanziellen Transaktionen zwischen dem montenegrinischen und jugoslawischen Haushalt. Seit Anfang August 1999 verfolgte Montenegro eine eigene Zoll-, Handels- und Visapolitik. Am 02.11.1999 wurde die D-Mark als Zweitwährung eingeführt.³⁴

Während des Kosovokrieges (1999) erklärte sich Montenegro offiziell als neutral, positionierte sich de facto aber im westlichen Lager. Durch diese Haltung war eine Verständigung mit Milošević unmöglich geworden.

Die jugoslawischen Präsidentschaftswahlen im September 2000 wurden von Montenegro boykottiert. Milošević hatte eigens die Bundesverfassung ändern lassen, um die Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk zu ermöglichen. Angesichts der hohen Bevölkerungszahlen Serbiens im Vergleich zu Montenegro bedeutete dies eine Majorisierung Montenegros. Die Stimmabgabe der montenegrinischen Bevölkerung hätte keine Auswirkungen gehabt.³⁵

Damit war Montenegro schrittweise auf dem Weg zu einem eigenständigen Staat, als sich der Wandel in Serbien vollzog. Dies konnte selbst Milošević nicht mit Drohungen und Schikanen durch seine Armee verhindern.³⁶

IV. Umwandlung in eine Union aus Serbien und Montenegro

Versuche der Körperschaften – Jugoslawien, Serbien, Montenegro – eigenständig eine Einigung über die künftigen Beziehungen zu erzielen, waren vergeblich. Ein Treffen zwischen Djukanović und Koštunića fand am 18.01.2001 statt, scheiterte aber wie alle vorherigen Verhandlungen an den *festgefahrenen Einstellungen*.³⁷ Sowohl Serbien als auch Montenegro wären gerne ihren eigenen Weg gegangen.

Serbien hatte nach den Fehlschlägen der Kriege kein großes Interesse an einer staatlichen Verbindung mit Montenegro. Montenegro wurde als finanzielle Belastung gesehen. Im Falle eines Staatenbundes befürchtete Serbien überproportionale Mitspracherechte Montenegros.

³⁴ Vgl. *Michael Bauer*, Serbien, Montenegro – gemeinsam oder getrennt auf dem Weg nach Europa? (20.01.2001), 5; nachzulesen unter URL: <http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/Balkan.pdf> [26.05.2004].

³⁵ Vgl. Hansjörg Eiff, Serbien – zwei Jahre nach Miloševićs Sturz, in: Zentrum für Integrationsforschung (Hrsg.), ZEI -Discussion Papers C 144, 2002, 11.

³⁶ Vgl. *Viktor Meyer*, Jugoslawiens Erben, München 2001, 104.

³⁷ Vgl. *Michael Bauer*, Serbien, Montenegro – gemeinsam oder getrennt auf dem Weg nach Europa? (20.01.2001), 6; nachzulesen unter URL: <http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/Balkan.pdf> [26.05.2004].

Montenegro dagegen meinte, ohne Serbien den Weg nach Europa schneller zu finden als zusammen mit Serbien.³⁸



Abb. 3: Karte von Serbien und Montenegro

Die gescheiterten Verhandlungen führten schließlich zu einer *Vermittlungsaktion der EU*.³⁹ Serbien wie Montenegro scheuten sich, die internationale Gemeinschaft zu verärgern. Am 14.03.2002 unterzeichneten serbische und montenegrinische Verhandlungsdelegationen⁴⁰ den sogenannten „Belgrader Vertrag über die Grundlagen für die Neuordnung der Beziehungen zwischen

³⁸ Vgl. Hansjörg Eiff, Serbien – zwei Jahre nach Miloševićs Sturz, in: Zentrum für Integrationsforschung (Hrsg.), ZEI -Discussion Papers C 144, 2002, 13.

³⁹ Siehe Abschnitt V: Rolle der Europäischen Union.

⁴⁰ Die Unterzeichner waren der jugoslawische Präsident Vojislav Koštunica, der montenegrinische Präsident Milo Djukanović, der stellvertretende jugoslawische Ministerpräsident Miroljub Labus, die Premiers Serbiens und Montenegros Zoran Djindjić und Filip Vujanović sowie der EU-Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana.

Serbien und Montenegro“.⁴¹ Darin wurde festgelegt, dass Jugoslawien in eine Union der Staaten Serbien und Montenegro umgewandelt werden soll. Die Staaten sollen weitgehend unabhängig voneinander sein. Am 09.04.2002 ratifizierten das serbische und das montenegrinische Parlament diese Vereinbarung. Am 31.05.2002 folgte auch das gemeinsame jugoslawische Bundesparlament.

In Fortführung des Belgrader Vertrages beschloss das jugoslawische Parlament am 04.02.2003 in Belgrad formell die Auflösung Jugoslawiens. Dies wandelte offiziell den bisherigen Bundesstaat auch dem Namen nach in eine Union der Staaten Serbien und Montenegro.

1. Verfassungscharta

Eine Kommission mit 27 Mitgliedern arbeitete eine neue Verfassungscharta (*ustavna povelja*)⁴² aus. Jeweils neun Mitglieder wurden vom serbischen, montenegrinischen und jugoslawischen Parlament gewählt. Die Kommission benötigte für den Entwurf rund 60 Sitzungen in einem Zeitraum von sieben Monaten.⁴³ Schließlich präsentierte sie den Entwurf am 06.12.2002. Das montenegrinische Parlament verabschiedete die Verfassungscharta am 19.01.2003, das serbische am 27.01.2003. Das gemeinsame jugoslawische Bundesparlament folgte am 04.02.2003.⁴⁴

Die Verfassungscharta (VC) konstituiert einen *losen Staatenbund* als ein *Bündnis zweier gleichberechtigter Teilstaaten*. Formal gesehen handelt es sich um einen Bundesstaat, da es nach Art. 14 Abs. 1 VC eine *einheitliche völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit* ist und nur einen Sitz in Internationalen Organisationen hat. Die Bundesebene ist allerdings weniger mit Kompetenzen ausgestattet als die vorherige Bundesrepublik. Dies ist eher bei Staatenbünden üblich.⁴⁵ Bei der Union Serbien und Montenegro handelt es sich daher um einen Zusammenschluss zweier Staaten eigener Art.

⁴¹ Der *Belgrader Vertrag* (Starting points for the reconstructing of relations between Serbia and Montenegro) ist in englischer Fassung nachzulesen unter URL: http://www.mfa.gov.yu/Facts/belgrade_agr.pdf [28.06.2004].

⁴² Der Verfassungstext ist in englischer Sprache nachzulesen unter URL: http://www.mfa.gov.yu/Facts/const_scg.pdf [28.06.2004].

⁴³ Vgl. *Martin Woker*, Abschied von Jugoslawien in Belgrad, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 05.02.2003, 1.

⁴⁴ Vgl. *András Jakab*, Die Verfassungscharta von „Serbien und Montenegro“ in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 63 (2003), 801ff.

⁴⁵ Vgl. *András Jakab*, Die Verfassungscharta von „Serbien und Montenegro“ in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 63 (2003), 801ff.

Die Grundprinzipien der Verfassungscharta ergeben sich aus Art. 2 und 3 VC. Dazu gehören:

- Die Gleichheit der beiden Gliedstaaten,
- die Anerkennung der Menschenrechte,
- die Integration der beiden Teilstaaten in die europäischen Strukturen,
- die Einführung der freien Marktwirtschaft und des Wettbewerbs.

Eine gemeinsame Hauptstadt ist nicht vorgesehen. *Belgrad* gilt aber gemäß Art. 6 Abs. 1 VC als *Verwaltungszentrum*. Es gibt auch keine gemeinsame Zentralbank. An der *unterschiedlichen Währung* wird festgehalten: In Serbien ist dies weiterhin der Dinar und in Montenegro der Euro, der die 1999 eingeführte D-Mark ablöste.

Der aus den drei Präsidenten Serbiens, Montenegros und des Bundes bestehende *Oberste Verteidigungsrat* hat den Oberbefehl über die Armee. Der Rat trifft gemäß Art. 56 Abs. 3 VC seine *Entscheidungen im Konsens*. Danach kann er nicht gegen den Willen eines Mitgliedsstaates handeln. Die Soldaten sollen in dem Mitgliedsstaat bleiben, aus dem sie kommen.

Die Verfassung von Montenegro sieht vor, dass das kyrillische und das lateinische Alphabet gleichberechtigt sind. Die serbische Verfassung schreibt dagegen das kyrillische Alphabet als offizielle Schrift vor. Im Ergebnis haben die beiden Mitgliedsstaaten *kein gemeinsames offizielles Alphabet*.

Die vier wichtigsten Bundesorgane sind:

- Der Präsident,
- der Ministerrat,
- das Bundesparlament
- und der Gerichtshof von Serbien und Montenegro.

a) *Präsident*

Das *Staatsoberhaupt* ist der Präsident Serbiens und Montenegros. Die Regierungsform ist einzigartig. Es handelt sich sozusagen um ein *parlamentarisches System ohne Premierminister*. Der Präsident ist nicht „Herr der Regierung“ und wird auch nicht vom Volk gewählt.⁴⁶ Er wird vom Parlament vorgeschlagen und von diesem für vier Jahre gewählt.

⁴⁶ Vgl. *András Jakab*, Die Verfassungscharta von „Serbien und Montenegro“ in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 63 (2003), 801ff.

Der Präsident von Serbien und Montenegro hat nach Art. 26 VC nur folgende Rechte:

- Führung des Vorsitzes bei Sitzungen des Ministerrats,
- Organisation der Arbeit des Ministerrats und
- Vorschlag der Minister gegenüber dem Bundesparlament.

Ansonsten hat der Präsident von Serbien und Montenegro ausschließlich *repräsentative Aufgaben*. Art. 27 Abs. 5 VC sieht außerdem vor, dass ein *Präsident nicht zweimal hintereinander aus dem gleichen Mitgliedsstaat* kommen darf. Eine Wiederwahl ist daher nicht möglich. Rotation nach ethnischen Kriterien ist somit rechtlich vorgegeben.

Seit dem 04.02.2003 ist *Svetozar Marović*⁴⁷ Präsident der Union Serbien und Montenegro.

b) Ministerrat

Der Präsident von Serbien und Montenegro sitzt einem fünfköpfigen *Ministerrat* (Savet ministara) vor. Die Minister sind zuständig für die *Ressorts*

- Außenpolitik,
- Verteidigung,
- Außenwirtschaft,
- Binnenwirtschaft sowie
- Menschen- und Minderheitenrechte.

Dem Ministerrat kommt die Rolle der *Exekutive im Staatenbund* zu. Er koordiniert die Arbeit der Ministerien und hat ein Initiativrecht für Gesetze im Parlament. Zudem ist der Ministerrat dem Parlament verantwortlich.

Die Minister werden nach Art. 38 VC für vier Jahre vom Bundesparlament gewählt. Nach Art. 39 Abs. 1 VC endet die Amtsperiode der Minister durch Rücktritt, Misstrauensvotum, Amtsenthebung oder Auflösung des Bundesparlaments. Die Entlassung der Minister wird zwar vom Präsidenten vorgeschlagen, aber die Entscheidung darüber liegt beim Bundesparlament.

Von den fünf Ministern des Ministerrates dürfen gemäß Art. 35 Abs. 2 VC nur zwei Minister aus dem gleichen Mitgliedsstaat kommen wie der Präsident. Drei sollen also aus dem anderen Mitgliedsstaat stammen. Der Außenminister und der Verteidigungsminister sollen nach Art. 35 Abs. 3 VC aus verschiedenen Mitgliedstaaten kommen, ebenso deren Stellvertreter.

⁴⁷ *Svetozar Marović* wurde am 31. März 1955 in Kotor geboren. Er graduierte an der juristischen Fakultät der Universität Podgorica.

Das Bundesparlament der Union Serbien und Montenegro hat am 16.04.2004 *Prvoslav Davinić*⁴⁸ (G 17 +) zum Verteidigungsminister und *Vukašin Maraš*⁴⁹ (DPS) zu seinem Stellvertreter gewählt. *Vuk Drašković*⁵⁰ (SPO) wurde zum Außenminister und *Predrag Bošković*⁵¹ zu seinem Stellvertreter ernannt. *Predrag Ivanović*⁵² (DPS) wurde Minister für Außenwirtschaft. Minister für Binnenwirtschaft ist *Amir Nurković*⁵³ und Minister für Menschen- und Minderheitenrechte *Rasim Ljajić*⁵⁴.

⁴⁸ *Prvoslav Davinić* wurde im Juli 1938 in Belgrad geboren. Er graduierte an der juristischen Fakultät der Universität Belgrad. Dort absolvierte er auch einen Masterabschluss im Internationalen Recht und erhielt den Ph.D in Internationalen Beziehungen. Im Jahr 1994 wurde er mit einem weiteren Ph.D der Staatsuniversität von Pennsylvania ausgezeichnet. Er arbeitet unter anderem für das Stockholmer Friedensforschungsinstitut (SIPRI) und war Leiter des Departments For Disarmament der VN.

⁴⁹ *Vukašin Maraš* wurde am 05.02.1938 in Podgorica geboren. Er graduierte an der Universität Belgrad und ist Mitglied der Demokratischen Partei der Sozialisten Montenegros (DPS).

⁵⁰ *Vuk Drašković* wurde am 29.11.1946 in Serbien geboren. Er graduierte im Jahr 1968 an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Belgrad. Von 1969 bis 1980 war er Journalist der nationalen Nachrichtenagentur „Tanjug“. Außerdem war er „Tanjug“-Korrespondent für über drei Jahre. Von 1980 an widmete er sich dem Verfassen von Büchern wie „Der Richter“ oder „Die Nacht des Generals“. 1990 gründete er die Partei „Serbische Neue Bewegung“. Während der zehn Jahre andauernden Probleme mit Milošević führte er die demokratischen Oppositionsparteien an. Seit 1990 war er dreimal Mitglied des serbischen Parlaments.

⁵¹ *Predrag Bošković* wurde 1972 in Pljeclja in Montenegro geboren. Er graduierte 1996 an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät in Podgorica. Danach folgte ein Postgraduierten-Studium in Belgrad, wo ihm im Jahr 1999 der Mastertitel verliehen wurde. Seit 1996 arbeitet er an der Universität in Podgorica. Er wurde zweimal in das Parlament Montenegros gewählt und war Vorsitzender des Komitees für Wirtschaft, Finanzen und Umwelt.

⁵² *Predrag Ivanović*, Professor an der Universität Montenegro, wurde am 10.10.1954 in Danilovgrad geboren. Er graduierte im Jahr 1977 an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Podgorica. 1993 wurde er dort Assistenzprofessor und später Universitätsprofessor. Er wurde zweimal zum Dekan der wirtschaftswissenschaftliche Fakultät gewählt und ebenso zweimal zum Präsidenten der Universität von Podgorica.

⁵³ *Amir Nurković* wurde 1955 auf Seošnica bei Rožaje geboren. Er graduierte an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität von Priština. Seit 1991 hielt er verschiedene Management-Positionen inne und arbeitete von 1992-2000 als privater Unternehmer. Von 2002 an war er stellvertretender Vorsitzender der Handels- Informations-Mission von Montenegro in Sarajevo. Im selben Jahr wurde er Direktor der montenegrinischen Handelsbank in Rožaje. Seit der Gründung der Sozialdemokratischen Partei Montenegros ist er deren Mitglied.

⁵⁴ *Rasim Ljajić* wurde 1964 in Novi Pazar geboren. Er graduierte an der medizinischen Fakultät der Universität von Sarajevo. 1990 wurde er zum Generalsekretär der Demokratischen Aktionspartei Sandžak gewählt. Seit 2000 ist er Präsident der Demokratischen Partei Sandžak. In 2000 wurde er auch zum Minister im Bundesparlament

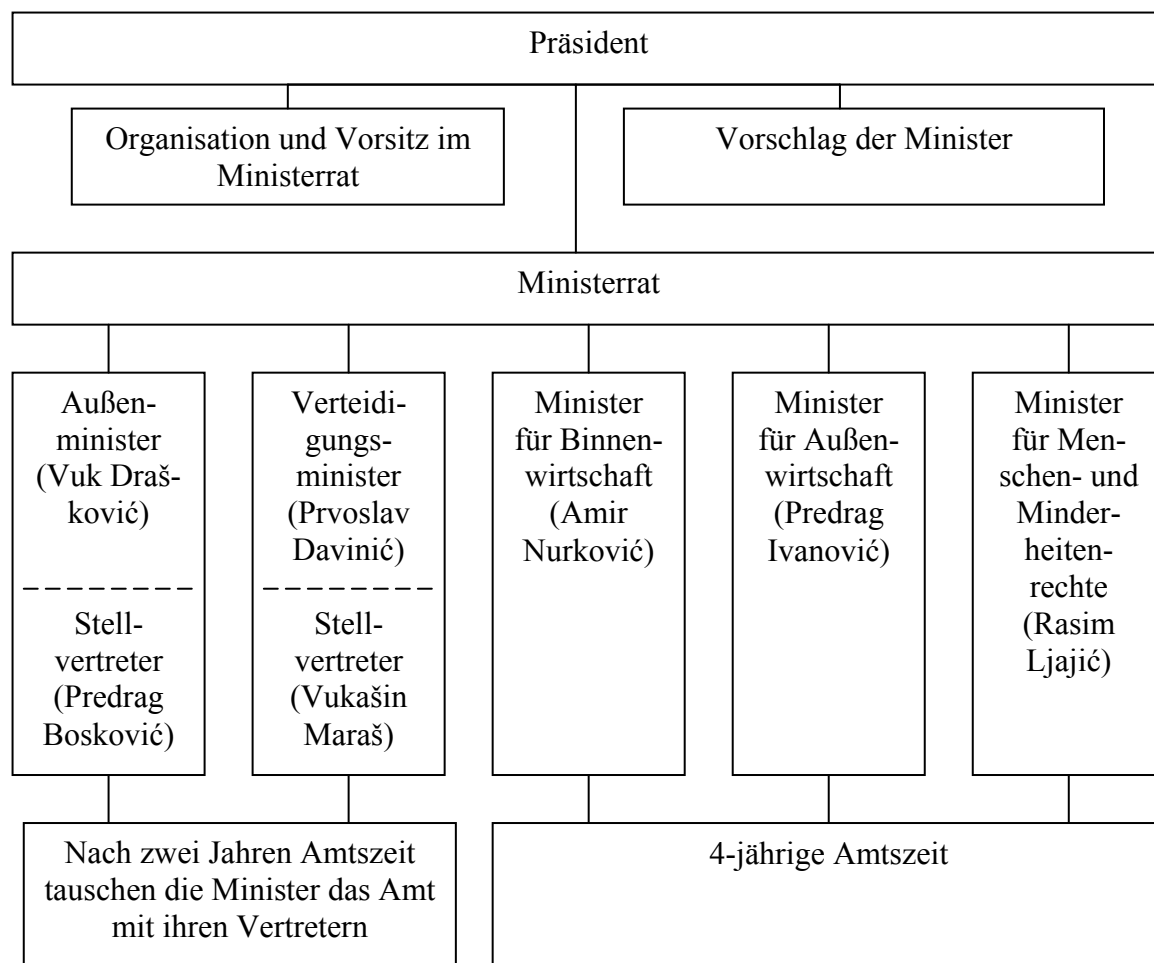


Abb. 4: Aufbau der Regierung

c) Bundesparlament

Das neue Bundesparlament konstituierte sich im Februar 2003 innerhalb von 15 Tagen nach der Proklamation des neuen Staatenbundes. Es besteht nach Art. 20 Abs. 4 VC aus 126 Abgeordneten, die von den nationalen Parlamenten für eine Übergangsfrist von zwei Jahren bestimmt werden. Ab 2005 sollen die Abgeordneten dann für vier Jahre direkt vom Volk gewählt werden. Nach Art. 20 Abs. 1 VC stammen von den 126 Abgeordneten 91 aus Serbien und 35 aus Montenegro. Die Entscheidungen im Parlament ergehen nach Art. 23 VC mit einfacher Mehrheit. Jedoch ist auch die Mehrheit innerhalb der Gruppe der Abgeordneten jedes Mitgliedsstaates erforderlich. Die serbische Mehrheit von 91 Abgeordneten kann daher die 35 montenegrinischen Abgeordneten nicht überstimmen. Auf die Regelung einer Zweidrittelmehrheit, wie es noch die jugoslawische Verfassung vorsah, wurde verzichtet. Der Minderheitenschutzgedanke scheint damit hinreichend konkretisiert.

gewählt und wurde Vize-Obmann des Koordinationscenters für das Kosovo und Metohija. Im Jahr 2001 wurde sein Mandat im Bundesparlament verlängert.

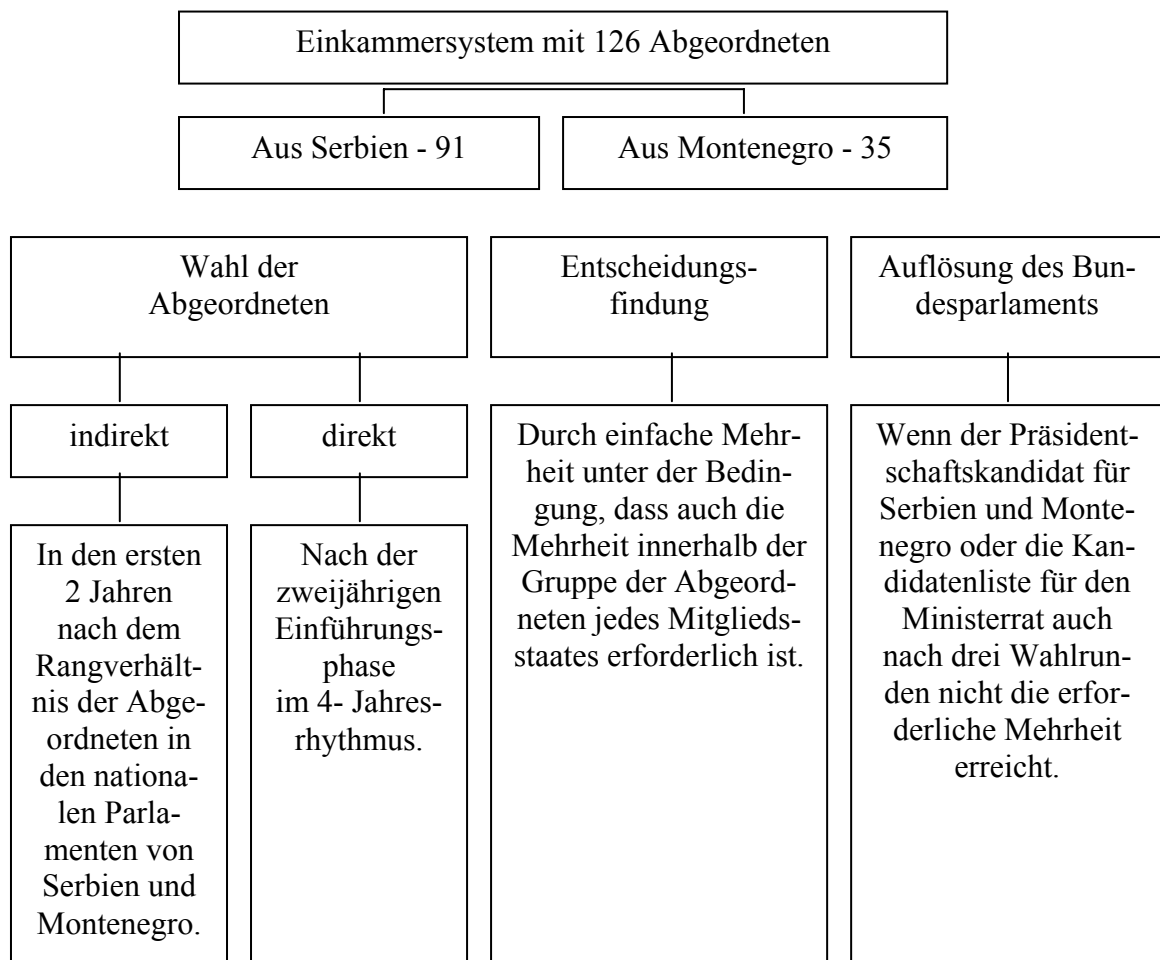


Abb. 5: Bundesparlament von Serbien und Montenegro

Weder der Parlamentsvorsitzende und sein Stellvertreter noch der Parlamentsvorsitzende und der Präsident dürfen gemäß Art. 21, 22 VC aus demselben Mitgliedsstaat kommen.

Zu den Hauptaufgaben des Parlaments gehören nach Art. 19 VC:

- Die Wahl des Präsidenten und des Ministerrats;
- das Ausrufen des Ausnahme- und Kriegszustandes in Abstimmung mit den nationalen Parlamenten Serbiens und Montenegros;
- das Ratifizieren internationaler Verträge und Abkommen;
- die Garantie des freien Kapital-, Personen- und Warenverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten Serbien und Montenegro und
- die Visa- und Asylpolitik.

d) *Gerichtshof*

Der *Gerichtshof* sitzt in *Podgorica*. Er bildet die höchste gerichtliche Instanz und überprüft die Verfassungsmäßigkeit aller Gesetze.

Zu dessen Hauptaufgaben gehören nach Art.46 VC:

- Die Entscheidung über Streitigkeiten zwischen den Mitgliedsrepubliken bzw. deren Institutionen,
- die Überwachung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Rechtsakten des Staatenbundes sowie
- die Überprüfung der Übereinstimmung von Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten mit der Charta des Staatenbundes.

Die Richter des Obersten Gerichts werden auf Vorschlag des Ministerrates vom Parlament gewählt. Beide Teilrepubliken stellen nach Art. 47 VC die gleiche Anzahl an Richtern in dem Gremium. Eine Wahlperiode dauert sechs Jahre. Eine Wiederwahl ist nicht möglich. Die Kandidaten sollten einen juristischen Universitätsabschluss und mindestens 15 Jahre Berufserfahrung vorweisen.

2. Mandate wichtiger Staatsmänner in der Union

Folgende Politiker bekleiden in der neugestalteten Union protokollarisch wichtige Funktionen:

- *Svetozar Marović*, Präsident der Union Serbien und Montenegro (seit 2003);
- *Filip Vujanović*⁵⁵, Präsident Montenegros (seit 2003);
- *Milo Djukanović*, Ministerpräsident Montenegros (seit 2003);
- *Boris Tadić*⁵⁶, Präsident Serbiens (seit 2004);

⁵⁵ *Filip Vujanović* wurde am 01.09.1954 in Belgrad geboren. Er graduierte an der juristischen Fakultät der Universität in Belgrad. Von März 1978 bis November 1980 arbeitete er bei der Bezirksstaatsanwaltschaft in Belgrad. Danach war er bis Januar 1981 Gerichtssekretär am Bezirksgericht in Podgorica. Von Januar 1982 bis März 1993 arbeitete er als Rechtsanwalt. In der Zeit von März 1993 bis März 1995 war er Justizminister in der Republik Montenegro und anschließend bis Februar 1998 Innenminister. Er wurde am 11. Mai 2003 zum Präsidenten der Republik Montenegro gewählt.

⁵⁶ *Boris Tadić* wurde am 15.01.1958 in Sarajevo geboren. Er studierte Sozialpsychologie an der Philosophischen Fakultät der Universität Belgrad. Tadić ist Begründer und erster Direktor des „Zentrums zur Entwicklung von Demokratie und politischen Fähigkeiten“. Er ist seit 1990 Mitglied der Demokratischen Partei (DS) des ehemaligen Ministerpräsi-

➤ *Vojislav Koštunica*, Ministerpräsident Serbiens (seit 2004).

Seit dem Rücktritt von Milan Milutinović⁵⁷ im Januar 2002 konnte zunächst kein neuer serbischer Präsident bestimmt werden. Bei drei Wahlen und insgesamt vier Wahlgängen erreichte die Wahlbeteiligung nämlich nicht die vorgeschriebenen 50 %. Dies ist ein bezeichnendes Indiz für die Beschaffenheit des neuen politischen Systems. Übergangsweise übernahm Dragan Marsicanin⁵⁸ als serbischer Parlamentspräsident verfassungsgemäß das Amt des Staatsoberhauptes. Am 13.06.2004 fand eine erneute Wahl des serbischen Staatspräsidenten statt. Zuvor hatte das serbische Parlament Ende Februar das Wahlgesetz geändert. Die Gültigkeit des Wahlgangs ist somit nicht mehr von der Wahlbeteiligung abhängig.

Nach der Zählung der serbischen Wahlkommission (RIK) gewann Boris Tadić die Wahl im zweiten Durchgang am 27.06.2004 mit 53,2 % der Stimmen. Sein Konkurrent Tomislav Nikolić⁵⁹ erhielt lediglich 45,4 % der Stimmen.⁶⁰

denten Djindjić, der er seit 2004 auch vorsteht. 2002 war Tadić Minister für Telekommunikationswesen und im Anschluss Verteidigungsminister.

⁵⁷ *Milan Milutinović* wurde am 12.12.1942 in Belgrad geboren. Nach seinem Jurastudium an der Universität Belgrad machte Milutinović zunächst in der KP Karriere. Er war im kommunistischen Jugendverband zuständig für die internationalen Beziehungen. Später wurde er Mitglied im Auswärtigen Ausschuss des jugoslawischen Parlaments, anschließend Botschafter in Athen. Im August 1995 wurde Milutinović zum Außenminister der BRJ ernannt. Milutinović gilt als ein getreuer Gefolgsmann von Slobodan Milošević, der ihn 1997 für das Amt des Präsidenten als Kandidat des Linksbündnisses von Sozialistischer Partei (SPS) und Jugoslawischer Linker (JUL) favorisierte, nachdem die ersten beiden Wahlgänge wegen zu geringer Wahlbeteiligung für ungültig erklärt worden waren und der bisherige Milošević-Kandidat, Zoran Lilic, knapp gegen den radikalen Nationalisten Vojislav Šešelj unterlegen war. Im Dezember 1997 gewann er die Präsidentschaftswahl. Gegen Milutinović wurde am 27.05.1999 vor dem VN-Tribunal in Den Haag Anklage wegen Kriegsverbrechen im Kosovo erhoben.

⁵⁸ *Dragan Marsicanin* wurde 1950 in Belgrad geboren. Er graduierte an der Wirtschaftsfakultät der Universität Belgrad. Anschließend arbeitete er für die Firmen Elektron und Novi Kolektiv sowie für die Belgrader Wasserversorgungsbetriebe. Er war Mitglied der Demokratischen Partei Serbiens seit deren Gründung und seit 1997 deren Sekretär. Nach den Lokalwahlen von 1992 wurde er Mitglied der Gemeindeversammlung von Vacar und bis 1996 deren Vorsitzender. Vom 22.01.-6.12.2001 war er Sprecher des serbischen Parlaments.

⁵⁹ *Tomislav Nikolić* wurde 1952 geboren. Er ist serbischer Politiker und Interimsführer der Serbischen Radikalen Partei (SRS). Von 1998 bis 2000 war er Vizeministerpräsident Serbiens. Er gilt als extremer Nationalist, da er den Zerfall Jugoslawiens nach dem mehrjährigen Bürgerkrieg kritisiert und nach wie vor die Idee eines Groß-Serbiens vertritt.

⁶⁰ Mitteilung des serbischen Parlaments unter URL: <http://www.srbija.sr.gov.yu> [14.06.2004].

3. Fraktionen in den Parlamenten

a) Bundesparlament

Im Bundesparlament sitzen 126 Abgeordnete, von denen 91 aus Serbien stammen und 35 aus Montenegro. Von den 91 serbischen Abgeordneten sind 30 von der Serbischen Radikalen Partei (SRS), 20 von der Demokratischen Partei Serbiens (DSS), 13 von der Demokratischen Partei (DS), 12 von G 17 Plus, 8 von der Serbischen Erneuerungsbewegung (SPO) und der Partei Neues Serbien (NS) sowie 8 von der Sozialistischen Partei Serbiens (SPS). Von den 35 montenegrinischen Abgeordneten sind 15 von der Demokratischen Partei der Sozialisten (DPS), 9 von der Sozialistischen Volkspartei (SNP), 4 von der Sozialdemokratischen Partei Montenegros (SDP CG), einer von der Serbischen Volkspartei (SNS), jeweils 2 von der Volkspartei (NS) und der Liberalen Union Montenegros (LSCG) sowie 2 von der Demokratischen Allianz Montenegros (DSS CG).

b) Montenegrinisches Parlament

In Montenegro fanden die letzten Parlamentswahlen am 21.10.2002 statt. Wahlsieger war das „Demokratische Bündnis für ein europäisches Montenegro“ mit 47,7 % der Stimmen. Das Wahlbündnis „Gemeinsam für den Wechsel“ erhielt 37,8 %. Auf die Liberale Union entfielen 5,7 % der Stimmen, und die Demokratische Koalition der Albaner kam auf 2,5 %.

Die Zusammensetzung des montenegrinischen Parlaments gestaltet sich so:

- Demokratische Partei der Sozialisten (DPS) → 32 Sitze;
- Sozialistische Volkspartei (SNP) → 19 Sitze;
- Sozialdemokratische Partei Montenegros (SDP) → 7 Sitze;
- Serbische Volkspartei (SNS) → 6 Sitze;
- Volkspartei (NS) → 5 Sitze;
- Liberale Union Montenegros (LS) → 4 Sitze;
- Demokratische Koalition – Vereinte Albaner (DK) → 2 Sitze.

Es besteht eine 3 %- Sperrklausel.

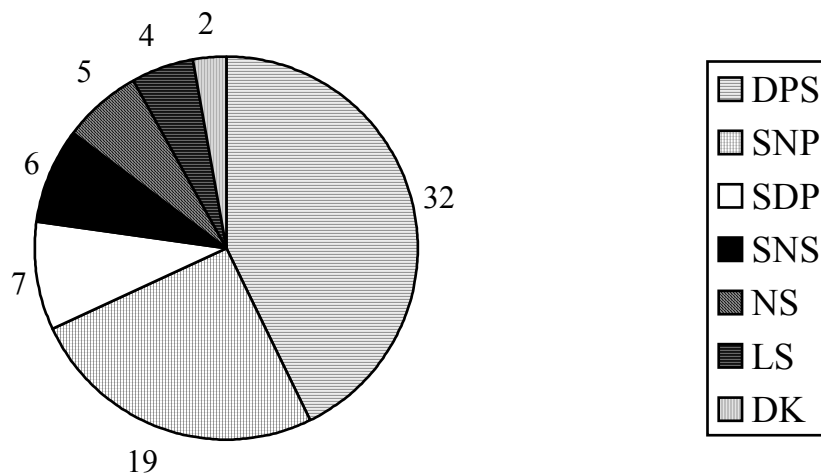


Abb. 6: Sitzverteilung im montenegrinischen Parlament (2002)

c) Serbische Nationalversammlung

In Serbien wurde am 13.11.2003 die Nationalversammlung aufgelöst und am 28.12.2003 neu gewählt. Dabei ging die Serbische Radikale Partei (SRS) um Vojislav Šešelj mit 27,7 % der Stimmen als Wahlsieger hervor. Eine Regierungsbildung hat bislang noch nicht stattgefunden, da alle demokratischen Parteien eine Koalition mit der SRS ablehnen. Im Falle eines Scheiterns sind Neuwahlen nicht ausgeschlossen.

Die aktuelle Zusammensetzung der serbischen Nationalversammlung – für die bei Wahlen eine 5 %- Sperrklausel gilt – gestaltet sich wie folgt:

- Serbische Radikale Partei (SRS) → 82 Sitze;
- Demokratische Partei Serbiens (DSS) → 53 Sitze;
- Demokratische Partei (DS) → 37 Sitze;
- G 17 Plus (G 17 +) → 34 Sitze;
- Serbische Erneuerungsbewegung (SPO) und Neues Serbien (NS) → 22 Sitze;
- Serbische Einheitspartei (SSJ) → 14 Sitze.

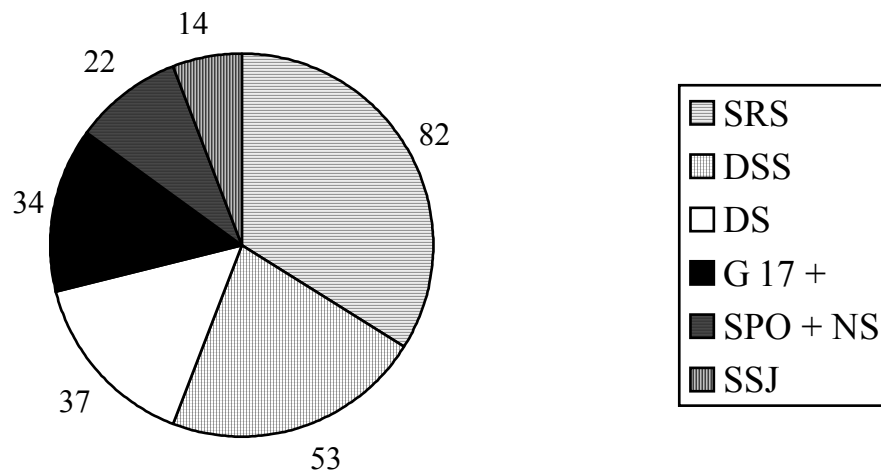


Abb. 7: Sitzverteilung in der serbischen Nationalversammlung (2003)

V. Rolle der Europäischen Union

Montenegro hat schon seit 1998 die *Unterstützung der Europäischen Union (EU)* genossen. Ministerpräsident Djukanović brach mit der radikalen, zentralistischen Politik Miloševićs. Mit Hilfe der EU und der USA hielt Montenegro dem Druck aus Serbien stand. Nach dem Sturz Slobodan Miloševićs unterstützte die EU die neue serbische Regierung mit *Wirtschaftshilfen in Milliardenhöhe und dem Erlass von Schulden*. Außerdem half sie bei der Aufnahme in Internationale Organisationen.⁶¹

Die EU förderte schließlich die Umwandlung der Bundesrepublik Jugoslawien in den neuen Staatenbund Serbien und Montenegro. Die Idee, das Verhältnis Serbien – Montenegro neu zu ordnen, lancierte der EU-Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana,⁶² Ende Februar 2002. Zuvor

⁶¹ Siehe Abschnitt II. Von Milošević zu Kostunića und Djindjić in Serbien.

⁶² Javier Solana wurde am 14.07.1942 in Madrid geboren. Er studierte Physik in Madrid und in den USA. Anschließend war er Dozent und seit 1975 Professor für Physik an der Madrider Complutense-Universität. Solana trat 1964 in die Sozialistische Arbeiterpartei (PSOE) ein, für die er erstmals 1977 ins Parlament gewählt wurde. 1982 wurde er Minister für Kultur und war von 1985-1988 zugleich Regierungssprecher. Ab 1988 war er Minister für Erziehung und Wissenschaft und seit 1992 Außenminister. Im Dezember 1995 wurde Solana zum NATO-Generalsekretär gewählt. Im Mai 1997 schloss Solana ein Sicherheitsabkommen mit Russland ab, das die Beziehungen zwischen der NATO und Russland nach der Osterweiterung der NATO regelt. Seit Herbst 1999 bekleidet er

hatte die montenegrinische Regierung für den Frühling 2002 eine *Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Montenegros* angesetzt. Diese Volksabstimmung versprach damals ein eindeutiges Ergebnis für die Unabhängigkeit zu bringen. Serbien stand einer Auflösung der staatlichen Bande skeptisch gegenüber, da es auch die Unabhängigkeit der Provinz Kosovo fürchtete.

Die EU wollte eine weitere *Desintegration verhindern* und drängte die beiden Republiken zu einer gesamtstaatlichen Lösung. Von Anfang an war das Hauptmotiv der EU ihre Sorge vor einer weiteren Fragmentierung des West-Balkans möglicherweise durch einen weiteren Krieg. Falls Montenegro unabhängig wäre, könnten als Folge auch das Kosovo von Serbien, die Republika Srpska von Bosnien-Herzegowina und die makedonischen Albaner von Mazedonien Unabhängigkeit fordern.

Andererseits war für die EU unverkennbar, dass lediglich ein *loser Staatenbund* zu erreichen war. Montenegro war durch die Unterstützung der EU mittlerweile zu eigenständig geworden, um wieder in eine gemeinsame Republik oder Föderation mit Serbien eingegliedert zu werden. Daraus entstand die Idee der Union aus Serbien und Montenegro, in der den beiden Mitgliedsstaaten weitgehende Souveränität gewährt werden soll.⁶³

Javier Solana reiste am 17.12.2001 nach Belgrad und nahm Verhandlungen mit Vertretern der jugoslawischen Politik auf. Seine Mittel zur Überzeugung waren in erster Linie *Subventionen und Andeutungen hinsichtlich einer möglichen EU-Mitgliedschaft*. Aufgrund der Verhandlungen legte Solana am 10.02.2002 einen Entwurf über die Ausgangspunkte der neuen Verfassung vor, der sich teilweise an das Muster der Monarchie Österreich-Ungarn (1867-1918) anlehnte. Daraufhin wurde am 14.03.2002 schließlich der so genannte „Belgrader Vertrag“ über die Neuordnung der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro unterzeichnet. Am 09.04.2002 wurde diese Vereinbarung sowohl durch das serbische als auch durch das montenegrinische Parlament ratifiziert. Am 31.05.2002 erfolgte die Ratifizierung durch das Bundesparlament. Elf Monat später vollzog sich dann die Umwandlung in die Union Serbien und Montenegro.⁶⁴

das neu geschaffene Amt des Generalsekretärs und Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

⁶³ Vgl. *Martin Woker*, Belgrad beschließt einen Neuanfang, in: *NZZ* vom 29.01.2003, 1.

⁶⁴ Vgl. *András Jakab*, Die Verfassungscharta von „Serbien und Montenegro“ in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 63 (2003), 801ff.

VI. Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland

Deutschland ist derzeit stärkster Wirtschaftspartner von Serbien und Montenegro. Der bilaterale Handel wuchs im Jahr 2002 um 23 % auf rund 867 Mio. € deutscher Exporte und 321 Mio. € deutscher Importe. Hinzu kamen im Jahr 2001 deutsche Direktinvestitionen in Höhe von 71 Mio. €. ⁶⁵

Die Abkommen, die Deutschland mit dem ehemaligen Jugoslawien geschlossen hat, gelten weiter. Dies sind

- das Investitionsschutzabkommen vom 10.07.1989 und
- das Doppelbesteuerungsabkommen vom 26.03.1987.

Deutschland hat Serbien und Montenegro nach den Wahlen im Herbst 2000, die zum Sturz Milošević führten, mit einem *Soforthilfeprogramm* in Höhe von 26 Mio. € unterstützt. Die Projekte zielten vor allem auf die Unterstützung der Reformbemühungen der sich in der Regierung befindlichen demokratischen Kräfte ab. Sie konzentrierten sich auf die Bereiche

- Rechts- und Verwaltungsreform,
- Demokratisierung und Reform von Polizei und Armee,
- Medienreform,
- Minderheiten und
- Menschenrechtsfragen.

Im Jahr 2001 floss bilaterale Hilfe in Höhe von 87 Mio. €. ⁶⁶ Darüber hinaus hat Deutschland im Herbst 2001 an Serbien und Montenegro einen *Ungebundenen Finanzkredit* (UFK) in Höhe von 51 Mio. € gewährt. Es folgten Neuzusagen von 36,5 Mio. € an bilateraler Hilfe für 2002 und von 40 Mio. € für 2003. Außerdem kam ein Schuldenerlass in Höhe von 25 Mio. € hinzu.

Indirekt erfolgte eine deutsche Unterstützung auch in Form der EU-Hilfsmaßnahmen. Der deutsche Anteil an EU-Hilfen für Wiederaufbau in Höhe von 240 Mio. € und für makroökonomische Hilfe in Höhe von 345 Mio. € beträgt rund ein Drittel der EU-Hilfen.

In enger Abstimmung mit der Regierung von Serbien und Montenegro liegen die Schwerpunkte der bilateralen Zusammenarbeit in folgenden Bereichen:

- Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen Wasser- und Abwasser Versorgung sowie Fernwärmeversorgung;

⁶⁵ Weitere Informationen und Daten bei LRP Länderberichte unter URL: http://www.lrp.de/m6_ausland/download/m612serb.pdf [16.05.2004].

⁶⁶ Darin sind rund 33 Mio. € als nicht-rückzahlbare Leistungen im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit enthalten.

- Stärkung der klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) durch Finanzierungsangebote und Beratung;
- Unterstützung bei der Schaffung von marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Regierungsberatung).⁶⁷

Die Verteilung der Mittel erfolgt anhand von Notwendigkeit in einzelnen Bereichen. An Stelle humanitärer Hilfe soll eine nachhaltige Wirtschafts- und Entwicklungshilfe treten. Dennoch bleibt die humanitäre Hilfe vorerst notwendig, um dem Land vor allem bei der Lösung der Probleme in den Bereichen Flüchtlingsbetreuung⁶⁸ und Unterstützung sozialer Einrichtungen⁶⁹ zu helfen.

VII. Juli 2004

Die Lage in der Union Serbien und Montenegro ist nach wie vor ungewiss und wenig stabil.

1. Politische Lage

Trotz der Annahme der Verfassungscharta im Februar 2003 ist in der Union Serbien und Montenegro keine politische Ruhe eingeleitet. Die Interessenlage beider Staaten ist nach wie vor verschieden.

Montenegro strebt weiterhin die Unabhängigkeit an, die von Serbien kategorisch abgelehnt wird. Der montenegrinische Ministerpräsident Djukanović empfiehlt seinen Landsleuten recht unverblümt, die Möglichkeit der Trennung von Serbien durch die Volksabstimmung⁷⁰ wahrzunehmen.⁷¹

In Serbien finden die Parteien nur schwer zu einer einvernehmlichen Lösung über die politische Zukunft des Landes. So konnte zwar im März 2004 eine aus vier Parteien bestehende Minderheitsregierung unter Vorsitz des früheren Präsidenten Vojislav Koštunica (Demokratische Partei Serbiens) gebildet

⁶⁷ Weitere Informationen auf der Homepage des Auswärtigen Amtes unter URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/laenderinfos> [18.06.2004].

⁶⁸ Im Jahr 2004 gibt es in Serbien und Montenegro noch ca. 650.000 Flüchtlinge und Binnenvertriebene aus dem Balkankrieg.

⁶⁹ Schwerpunkt ist hier, das in sehr schlechtem Zustand befindliche Gesundheitswesen aufzubauen.

⁷⁰ Die Verfassung sieht in Art. 60 eine Volksabstimmung über die Zukunft des Zusammenschlusses der beiden Staaten für 2006 vor. Siehe auch Abschnitt IX: Volksabstimmung im Jahre 2006.

⁷¹ Vgl. *Martin Woker*, Abschied von Jugoslawien in Belgrad, in: *NZZ* vom 05.02.2003, 1.

werden. Diese dem Reformlager zuzurechnenden Parteien verfügen nach den Parlamentswahlen im Dezember 2003 jedoch nur über 124 der 250 Abgeordnetensitze in der Skupština (serbisches Parlament). Die Koalitionsregierung ist damit auf die parlamentarische Unterstützung der Sozialistischen Partei Serbiens angewiesen, deren Vorsitzender Slobodan Milošević in Den Haag vor dem VN-Kriegsverbrechertribunal angeklagt ist.

Bei den Präsidentschaftswahlen im Juni 2004 konnte der serbische Demokrat Tadić die Stichwahl gegen den Ultrationalisten Nikolić gewinnen. Damit haben sich die Stimmbürger gegen eine Selbstisolation Serbiens ausgesprochen.⁷² Zuvor hatte Ministerpräsident Koštunica eine Wahlempfehlung für den pro-europäischen Reformer abgegeben.⁷³

2. Wirtschaftliche Entwicklung

Die Wirtschaft leidet noch unter den Spätfolgen des Krieges und der jahrelangen Misswirtschaft der Ära Milošević. Als Kriegsfolgen seien die umfangreiche Zerstörung der Infrastruktur und der Industrie genannt. Die industrielle Basis, auf die sich vor allem die Hoffnungen auf einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung gründen, konnte bislang noch nicht wieder hergestellt werden. Nach einem Plus von 1,7 % im Jahr 2002 sank die Industrieproduktion 2003 um 2,7 %. Dadurch betrug auch der Anstieg des BIP trotz aller Bemühungen im Jahr 2003 lediglich 1,5 %.⁷⁴

Dagegen konnte bei der *Verringerung der Teuerung* 2003 ein beeindruckender Erfolg gefeiert werden. Zum Jahresende sank die Verbraucherinflation auf 8,1 % im Jahresabstand, was durch die Stabilität des *Dinarwechselfurses* gegenüber dem Euro wesentlich unterstützt wurde. Nachdem der Dinar

⁷² Vgl. *Martin Weber*, Boris Tadić wird neuer Präsident Serbiens, in: *NZZ* vom 29.06.2004, 3.

⁷³ Vgl. *Martin Weber*, Gelenkte Demokratie auf dem Balkan, in: *NZZ* vom 07.07.2004, 5. Nach Webers Angaben wurde Koštunica zu der Wahlempfehlung nach sehr eindringlichem Zureden seitens maßgebender europäischer Regierungen überredet. Weiter heißt es, der Wahlerfolg Koštunicas mit seiner Demokratischen Partei Serbiens bei den Parlamentswahlen habe auf der Unzufriedenheit der serbischen Bevölkerung beruht, die eine Besserung ihrer Misere wünschten. Eine bessere Zukunft sei aber nach der serbischen Bevölkerung nicht in einem Beitritt zur EU erreichbar. Eine Umfrage unter Studenten habe ergeben, dass sich etwa 60 % der Befragten keinen albanischen Zimmergenossen oder einen mit anderer Religionszugehörigkeit vorstellen können. Noch nicht einmal 30 % der Befragten seien jemals außerhalb Serbiens gewesen. Insofern sei es nicht erstaunlich, dass Aufrufe zu nationalistischer Selbstisolation auf fruchtbaren Boden fallen würden.

⁷⁴ Bank Austria Creditanstalt Konzernvolkswirtschaft, NBS, IMF; *CEE-Report 2 – 2004*, URL: <http://www.ba-ca.com> [26.06.2004].

innerhalb der letzten sechs Monate etwa 8 % an Wert gegenüber dem Euro eingebüßt hat, ist auch der *Deflationsprozess* in den ersten Monaten 2004 zum Stillstand gekommen. Weiterhin in schlechter Verfassung zeigt sich die Außenwirtschaft. Das *Leistungsbilanzdefizit* hat 2003 über 11 % des BIP betragen. Hohe Privatisierungserlöse und internationale Finanzhilfen konnten überwiegend für die Deckung sorgen. Mit knapp über 70 % des BIP ist die Auslandsverschuldung zwar relativ moderat, aber die Kapazitäten zur Bedienung der Verbindlichkeiten sind begrenzt. Die *Bruttoauslandsverschuldung* in Relation zu den Exporten beträgt über 400 %. Der Schuldendienst wird 2004 auf mehr als 20 % der Exporte steigen.⁷⁵

Der Außenhandel entwickelt sich zunehmend zum Problemfall der Wirtschaft. Die *mangelnde Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel* manifestiert sich in einem stetig steigenden Handelsbilanzdefizit. Die Exporte sind zwar 2003 um rund 11 % gestiegen, doch klettern die Importe noch stärker.⁷⁶ Um die Wettbewerbsfähigkeit der Exportprodukte zu verbessern, wäre eine kräftige Belebung der Investitionstätigkeit – insbesondere seitens ausländischer Investoren – unumgänglich. Damit kann aber angesichts der unsicheren wirtschaftlichen Lage im Land derzeit nicht gerechnet werden. Für 2004 zeichnet sich daher ein weiterer *Anstieg des Handelsbilanzdefizits* auf 4,8 Mrd. US-Dollar ab.

VIII. Region Sandžak

Die Region Sandžak liegt in der Mitte des Balkans zwischen Serbien und Montenegro. Die Größe beträgt 8.687 qkm und die Hauptstadt ist Novi Pazar. Von den etwa 530.000 Einwohner sind rund 67 % Muslime. Sandžak war seit 1878 eine unabhängige Region des osmanischen Reiches. Es wurde 1912 von Serbien und Montenegro nach den Balkankriegen besetzt. Dabei wurden 40.000 Muslime von den Serben und weitere 16.000 vom montenegrinischen Staat, der auch die Region kontrollierte, des Landes verwiesen. Außerdem wurden 23.000 der Sandžak-Einwohner nach Bosnien-Herzegowina überführt. Als 1918 das Königreich Jugoslawien entstand, verlor die Region Sandžak ihren rechtlichen Status als autonome Region.⁷⁷

⁷⁵ Vgl. *Walter Pudschedl*, Serbien und Montenegro, Neue Regierung mit dem Rücken zur Wand, in: *CEE-Report 2 – 2004*, URL: <http://www.ba-ca.com> [26.06.2004].

⁷⁶ Exporten von rund 2,6 Mrd. US-Dollar standen Importe von 7,0 Mrd. US-Dollar gegenüber. Der Fehlbetrag der Handelsbilanz erhöhte sich damit gegenüber dem Vorjahr um weitere 0,5 Mrd. US-Dollar auf 4,4 Mrd. US-Dollar.

⁷⁷ Vgl. *Wolf Oschlies*, Desintegration der Bundesrepublik Jugoslawien, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST), Köln 1999, 19-21.

Nach dem I. Weltkrieg waren die Muslime im Sandžak Opfer serbischer Verfolgung durch Tschetniks, im II. Weltkrieg durch kroatische Ustascha. Im Jahr 1943 förderte ein anti-faschistisches Konzil die Entstehung einer unabhängigen Region Sandžak. Aber schon 1945 machte das kommunistische Regime die Autorität wieder zunichte. Die Region wurde wiederum zwischen Serbien und Montenegro aufgeteilt. In dieser Zeit wurden etwa 15.000 Muslime getötet und gefoltert.

Im Jahr 1991 formten muslimische Einwohner das Muslimische Nationale Konzil von Sandžak (MNCS). Sie strebten die volle politische und territoriale Autonomie der Region Sandžak an.

Am 10.07.1997 setzten serbische Behörden in der Hauptstadt Novi Pazar eine Zwangsverwaltung ein. Dadurch sollte die im November 1996 siegreiche Sandžak-Liste Ugljanus⁷⁸ ausgegrenzt werden. Das serbische Verfassungsgericht erklärte im Mai 1998 dieses Vorgehen als rechtmäßig. Daraufhin wurden auch in anderen Gemeinden Zwangsverwaltungen eingeführt.⁷⁹

Diese beinhalteten

- das Verbot von Schreibmaschinen mit lateinischer Schrift,
- die Anordnung der Belgrader Sprachkonventionen,⁸⁰
- die Beschuldigung der Sandžak-Liste wegen Geldverschwendung und
- die Diskriminierung der Muslime bei der Arbeitsplatzvergabe.⁸¹

Ende März/Anfang April 1999 setzte eine Massenflucht ein. Etwa 5.000 bis 6.000 Flüchtlinge aus dem Sandžak trafen in Bosnien-Herzegowina ein. Nach Angaben von Alija Izebegovic⁸² seien die Muslime des Sandžak erneut vom serbischen Regime verfolgt worden.⁸³

Derzeit scheinen die Bewohner des Sandžak auf eine Lösung im Kosovo zu warten, um die eigene Unabhängigkeit durchsetzen zu können.

⁷⁸ Die Sandžak-Liste hält 33 der 47 Sitze im Stadtparlament von Novi Pazar.

⁷⁹ Vgl. *Wolf Oschlies*, Desintegration der Bundesrepublik Jugoslawien, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST), Köln 1999, 19-21.

⁸⁰ Es galt statt der Ijekavica der Bosniaken nur noch die Ekavica der Serben.

⁸¹ Jahresbericht 1998 des *Humanitarian Law Center* zur Lage der Menschenrechte in der BRJ, Beilage in: *Vreme*, 09.01.1999.

⁸² Präsident Bosnien-Herzegowinas.

⁸³ Bericht in: *Nova Bosna*, 09.04.1999, 2.

IX. Volksabstimmung im Jahr 2006

Beide Unionsstaaten haben das Recht, nach einer dreijährigen *Versuchsphase* die Union Serbien und Montenegro wieder zu verlassen. In Art. 60 VC ist eine *Volksabstimmung* über die Zukunft des Zusammenschlusses der beiden Staaten für 2006 vorgesehen. Der Beschluss über einen Austritt wird nach einem Referendum gefasst.

Die Montenegriner haben bereits erkennen lassen, dass sie diese Möglichkeit unter allen Umständen zu nutzen gedenken. So empfiehlt der montenegrinische Ministerpräsident Djukanović seinen Landsleuten die Teilung der beiden Teilstaaten. Er hofft, in dieser Zeit seine Landsleute von der Unabhängigkeit überzeugen zu können. Entsprechend gering sind auch die Anstrengungen, die für das Funktionieren des neuen Staates aufgewendet werden.⁸⁴

Zu hoffen bleibt, dass sich in den drei Jahren die Vorteile des Zusammenschlusses deutlich hervorheben. Nach Art. 59 VC soll z.B. das bisherige Bundesvermögen gerecht aufgeteilt werden. Wichtigster Faktor ist aber der mögliche Beitritt in die EU,⁸⁵ die weiterhin den Staatenbund forcieren wird.

X. Ausblick

Maßgebliche Reformvorhaben sind von der Regierung Koštunica angesichts der fehlenden parlamentarischen Durchschlagkraft und des Reformunwillens der anderen Parteien nicht zu erwarten. Auch wird die Zusammenarbeit mit dem VN-Kriegsverbrechertribunal nicht mit Priorität versehen. Die Regierung ist im Parlament mit einem starken nationalistischen Block von 104 Abgeordneten konfrontiert. Vor allem die Serbische Radikale Partei von Vojislav Šešelj, dessen Popularität seit seiner Anklage vor dem VN-Kriegsverbrechertribunal steigt,⁸⁶ setzt auf autoritäre Macht, lehnt marktwirt-

⁸⁴ Sollte Montenegro von diesem Recht Gebrauch machen, so gelten die internationalen Dokumente, insbesondere die Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates, in ihrer Gesamtheit für Serbien als Nachfolgestaat. Mit dieser Klausel in Art. 60 Abs. 3 VC soll gewährleistet werden, dass Serbien im Falle der Abspaltung Montenegros alle jugoslawischen Rechte auf das Kosovo erbt, und auch ansonsten Rechtsnachfolger der BRJ wird.

⁸⁵ *Martin Woker* wirft in seinem Artikel „Gelenkte Demokratie auf dem Balkan“ in: *NZZ* 07.07.2003, 5, die Frage auf, wie lange sich mit der Drohung, nicht in die EU aufgenommen zu werden, die Innenpolitik lenken lässt. Er nennt den Zusammenschluss zwischen Serbien und Montenegro einen „Phantomstaat“ und bezeichnet ihn zudem als „Papiertiger“.

⁸⁶ Šešelj stellte sich dem Gericht am 24.03.2003, nachdem seine Anklage am 14.03.2003 öffentlich bekannt gegeben worden war.

schaftliche Reformen grundweg ab und sucht die regionale Vorherrschaft der Serben auf dem westlichen Balkan wieder herzustellen. Die Serbische Radikale Partei ging als Wahlsieger aus den Parlamentswahlen hervor und ist mit 82 Abgeordneten die mit Abstand stärkste Fraktion im Parlament. Die gegenwärtige instabile politische Lage der Regierung Koštunica durch Neuwahlen zu verbessern, erscheint unter diesen Voraussetzungen kein erfolgversprechender Ausweg. Außerdem ist zu befürchten, dass die nationalistischen Parteien aus Neuwahlen mit noch größeren Erfolgen hervorgehen.

Die gewählte Regierungsform kann eine einheitliche Politik kaum gewährleisten. Die Arbeit der Regierung zerfällt leicht in Teilpolitiken, wodurch die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels erschwert wird.

Problematisch wird auch die Rekonstituierung eines *gemeinsamen Marktes* werden, da Serbien und Montenegro unterschiedliche Währungs-, Zoll- und Steuersysteme haben. Montenegro hat den Euro und kann daher keine eigene monetäre Politik betreiben. Dies führt zu Kursdivergenzen zum serbischen Dinar. Außerdem wird die zuvor bereits bestehende „Nationalbank der Bundesrepublik Jugoslawien“ jetzt zur „Nationalbank Serbiens“. Diese hat in Serbien großen und in Montenegro überhaupt keinen Einfluss. Die „Nationalbank Montenegros“ wird zudem Probleme haben, ihre Kreditwürdigkeit unter Beweis zu stellen. Die verschiedenen Steuersysteme wirken sich zwar bislang noch nicht erheblich aus, werden aber zu Problemen führen, wenn die Mehrwertsteuer eingeführt wird. Dagegen weisen die *unterschiedlichen Zölle* schon jetzt Probleme auf. Montenegro kann sich niedrige Zollsätze leisten, da es kaum Industrie und Landwirtschaft betreibt und in hohem Maße vom Import abhängig ist. Serbien dagegen muss seine Textilindustrie und die Landwirtschaft durch hohe Zölle schützen. Eine Angleichung ist derzeit nicht möglich, da Montenegro Preiserhöhungen fürchtet und Serbien nicht auf Einnahmen verzichten möchte.⁸⁷

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Bedingungen des Zusammenschlusses Schwierigkeiten bringen. Letztlich zeigen sich aber schon konstruktive Ergebnisse. Durch den Staatenbund ist die ethnische, sprachliche und kulturelle Einheit von Serben und Montenegriner gewahrt. Extremisten und Nationalisten sind gewarnt, dass die internationale Gemeinschaft keinen Separatismus wünscht. Für die EU ergibt sich die Vereinfachung, nicht jede Kleinigkeit mit Montenegro und Serbien getrennt aushandeln zu müssen, sondern mit allen Betroffenen gemeinschaftlich in Belgrad zu kommunizieren. In diesem Sinne wird die Union Serbien und Montenegro durchaus vereinheitlicht. Die Zufriedenheit der Bevölkerung wird sich im Jahr 2006 bei der Volksab-

⁸⁷ Vgl. Wolf Oschlies, Serbien und Montenegro – totgeborene „Staatengemeinschaft“? in: SWP – Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier, 4.

stimmung zeigen. Allein der Wille der Beteiligten kann zu einer Integration führen. Sie kann nicht regional oder im europäischen Rahmen erzwungen werden.⁸⁸

⁸⁸ Vgl. *Martin Woker*, Gelenkte Demokratie auf dem Balkan, in: *NZZ* vom 07.07.2004, 5. Woker warnt vor einer Demokratie nach bosnischem Vorbild. Die unter Tito erzwungene südslawische Integration sei nicht zuletzt am Widerstand der Nationalisten, welche die Kriege der 1990er Jahre vom Zaum rissen, gescheitert. Für eine Integration sei auf dem Balkan jedenfalls noch viel Zeit nötig.

Aspekte der Operationsbefugnisse der Kosovo Force (KFOR)

Johannes Bölsing

I. Überblick

Nach Ende des Ost-West-Konfliktes liegen die wahrscheinlichsten Aufgaben der Bundeswehr nicht mehr in der Landes- oder Bündnisverteidigung. Schwerpunkte sind in den *Einsätzen zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung* zu erwarten. Diesbezüglich reicht das Spektrum der Aufträge von zum Selbstschutz bewaffneten *Beobachtermissionen* bis hin zu friedens erzwingenden *Kampfeinsätzen*.¹

Dementsprechend stellt sich die Bundeswehr darauf ein, nach Herstellung gewaltarmer Zustände, als Streitkraft in einem fremden Land je nach Lage kurz-, mittel- oder langfristig stationiert zu bleiben. Ziel dieser Missionen muss sein, erneute *Eskalationen* der Gewalt und Bedrohungen des Friedens zu *verhindern*.

Neben dem originären Auftrag, die militärische Sicherheit zu gewähren, haben die ausländischen Streitkräfte hierbei auch zivile Aufgaben zu erfüllen. Denn ein großer Teil des Erfolges derartiger Missionen hängt davon ab, inwieweit ein „*Normalzustand*“ in zivilen Bereichen (wieder-)hergestellt werden kann.

Ein solcher *Zustand* ist dann gegeben, wenn die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln, angemessenen Unterkünften und medizinischen Diensten sichergestellt ist. Daneben muss in mittel- bis langfristiger Sicht ein gewisses Maß an rechtsstaatlicher, wirtschaftlicher und sozialer Ordnung zu erwarten sein.

Bei der Erreichung dieser Ziele handeln die eingesetzten Streitkräfte innerhalb des folgenden *Rechtsrahmens*.

- Zunächst haben sie die allgemein gültigen Normen des *humanitären Völkerrechts* zu beachten.
- Daneben setzt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) in den den Einsatz legitimierenden *Resolutionen* spezielle Regelungen über die Optionen und Grenzen für die Streitkräfte fest.²

¹ *BMVg (Hrsg.)*, Konzeption für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr, Berlin 2003, 9.

² Insofern wird von einem Einsatz unter Mandat der VN ausgegangen.

- Schließlich müssen sich die eingesetzten Streitkräfte an vorhandene *vertragliche Absprachen* zwischen ihnen und den an den Konflikten beteiligten Parteien halten.

Folgend werden die rechtlichen Rahmenbedingungen beim *Einsatz* der *KFOR-Streitkräfte* im *Kosovo-Konflikt* aufgezeigt.

Wegen der Legitimierung

- des Gewalteinsatzes und
- aus Selbstschutzgründen

ist die *Kenntnis des Konfliktszenarios* unablässige *Voraussetzung* für jeden Friedenseinsatz von Streitkräften.

Daraus ergibt sich eine Gedankenführung, die mit dem Aufzeigen des historischen Hintergrundes des Kosovo-Konfliktes (II.) beginnt. Danach werden die allgemeinen Begrenzungen des humanitären Völkerrechts (III.) behandelt. Des Weiteren werden die Optionen des Militär-technischen Abkommens zwischen KFOR und den Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien (IV.) herausgestellt. Danach werden die Möglichkeiten im Rahmen der VN-Resolution 1244 dargestellt.(V.). Schließlich erfolgt eine perspektivische Zusammenfassung (VI.).

II. Geschichtlicher Hintergrund des Kosovo-Konfliktes

1. Vorgeschichte der Lage bis 1945

Das Gebiet des heutigen Kosovos wurde vom 6.-8. Jahrhundert *orthodox christianisiert* und stand bis zum 12. Jahrhundert unter bulgarischer oder byzantinischer Herrschaft. Erst dann setzten sich serbische Fürsten bzw. Königshäuser durch und erweiterten ihre Machtsphäre auf das *Kosovogebiet*. Hierdurch entwickelte es sich zum *serbischen Zentrum*.

Das Ende der serbischen Führung wurde mit der Niederlage in der *Schlacht auf dem Amselfeld* gegen die Türken am 28. Juni 1389 besiegelt. In den folgenden Jahrhunderten besiedelten *islamisierte Albaner* Teile des von den Serben verlassenen *Kosovogebietes*.³ Bis zum Ende des russisch-türkischen Krieges 1878 blieb Serbien Teil des osmanischen Reiches. Im Jahre 1882 wurde *Serbien* ausschließlich des *Kosovos* zum *Königreich* erhoben.

³ *BMVg (Hrsg.)*, Friedenstruppe KFOR, Bonn 2000, 11; a.A. zu den Folgen dieser historischen Schlacht: *Klaus Lange*, Der Kosovo-Konflikt. Aspekte und Hintergründe, in: *Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.)*, Aktuelle Analysen Bd. 14, München 1999, 224.

Erst im Zuge des Unterganges des osmanischen Reiches eroberte Serbien 1912 das Kosovo. Diese Eroberung wurde von den Albanern als Unterwerfung empfunden.⁴

Nach Ende des ersten Weltkrieges erfolgte eine Erweiterung zum Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen und 1929 die Umbenennung in Königreich *Jugoslawien*.⁵

Im zweiten Weltkrieg schaffte Italien ein *Groß-Albanien* unter Einbeziehung des mehrheitlich albanisch bewohnten *Kosovos*.⁶ Nach Kapitulation Italiens und Abzug deutscher Truppen besetzte die Rote Armee 1944 Belgrad und installierte eine *kommunistische Regierung* unter *Tito*.

1945 wurde die „Föderative Volksrepublik Jugoslawien“ gegründet. In ihr wurde dem *Kosovogebiet* eine *formale Autonomie* zugebilligt.⁷

2. Lageentwicklung von 1945 bis 1980

Unter *Titos* Herrschaft war die *Kosovopolitik* Jugoslawiens gegenüber der albanischen Bevölkerung „*milde*“ und *ausgleichend*.

In der Praxis wurde die *Autonomie des Kosovos*

- durch Finanzierungshilfen,
- Modernisierung der Gesellschaft im sozialistischen Sinne und
- die Duldung der albanischen Sprache als zweite inoffizielle Amtssprache umgesetzt.

Eine weitergehende *Autonomie* erlangte das Kosovo mittels der *Verfassung* vom 21. Februar 1974. Durch sie wurden dem Kosovo-Gebiet *originäre Kompetenzen* und eine *staatsrechtlich eigenständige* Mitgliedschaft in der jugoslawischen Föderation zugebilligt. Auch erhielt das Kosovo eine eigene Regierung.⁸

In Folge dieser Politik kam es durch *hohe albanische Geburtenraten* und *serbische Abwanderungen* in andere Teile Jugoslawiens zu einer Verringerung

⁴ Konrad Clewing, Kosovo, in: Harald Roth (Hrsg.), Studienhandbuch Östliches Europa Bd.1, Köln 1999, 225f.

⁵ Helmut Wagner, Die Entstehung und der Zerfall Jugoslawiens, in: Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.), Europas Tragik. Ex-Jugoslawien zwischen Hoffnung und Resignation, Münster 2003, 45-47.

⁶ Dusan T. Batakovic, The Kosovo Chronicles - Part Three: Religion and Civilisation, URL: http://www.kosovo.com/history/kosovo_chronicles/kc_part3.html [20.12.2003].

⁷ BMVg (Hrsg.), Friedenstruppe KFOR, Bonn 2000, 11.

⁸ Manuel Eising/Philipp Reszat, Die internationale Notstandsverwaltung im Kosovo in: Osteuroparecht, 2003, 2; BMVg (Hrsg.), Friedenstruppe KFOR, Bonn 2000, 5, 12.

des serbischen Bevölkerungsanteils auf 10 %. Die serbischen Migrationsbewegungen wurden teilweise durch politische Repressalien seitens der albanischen Kosovaren ausgelöst. Flankiert wurde diese Entwicklung durch eine intensive *Islamisierung* und eine *starke* Ausprägung des albanischen *Nationalbewusstseins*.⁹

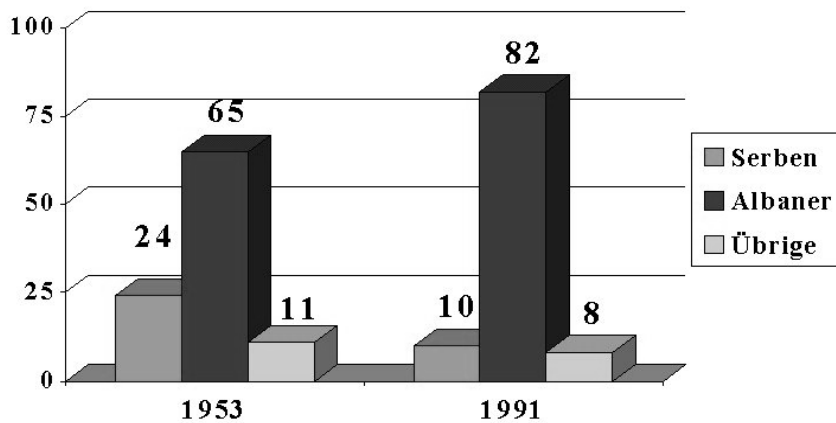


Abb. 1: Bevölkerungsanteile und -entwicklung im Kosovo (Angaben in %)¹⁰

3. Lageentwicklung seit 1980

Nach dem Tod *Titos* 1980 änderte die serbische Führung ihre Kosovopolitik. Unter *Milosevic* hob sie 1989 die *Autonomie* des Kosovos *auf* und unterstellte es direkt dem serbischen Machtbereich. Als Reaktion verstärkten sich *Unabhängigkeitsbestrebungen* innerhalb der albanischen Kosovaren. Sie wählten ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung, die die eigenständige „Republika Kosova“ ausrief. Internationale Anerkennung erhielt diese jedoch nicht.¹¹

Parallel kam es zu immer heftigeren *gewalttätigen Auseinandersetzungen* zwischen der Befreiungsarmee *UÇK*¹² und serbischen *Sicherheitskräften*. Im

⁹ Matthias Küntzel, *Der Weg in den Krieg. Deutschland, die NATO und das Kosovo*, Berlin 2000, 19-24; *Dusan T. Batakovic, The Kosovo Chronicles - Part Three: Religion and Civilisation*, URL: http://www.kosovo.com/history/kosovo_chronicles/kc_part3.html (20.12.2003), (*Batakovic* ist serbischer Herkunft).

¹⁰ Vgl. *BMVg (Hrsg.), Friedenstruppe KFOR*, Bonn 2000, 16.

¹¹ Vgl. *Viktor Meier, Jugoslawiens Erben*, München 2001, 83f.

¹² *UÇK = Ushtria Clirimtare E Kosoves*.

Zuge der Auseinandersetzungen wurden über 1.500 Kosovo-Albaner getötet und bis zu 400.000 Zivilisten flohen vor den Kämpfen.¹³

Nach *Verhandlungen* und erheblichem wirtschaftlichem, politischem und militärischem *Druck* auf die serbische Führung durch die NATO verabschiedete der VN-Sicherheitsrat 1998 die *Resolutionen* 1160, 1199 und 1203. Demnach sollte es zu

- einem *Waffenstillstand*,
- einer *Begrenzung* der serbischen Sicherheitskräfte im Kosovo und
- der *Überwachung* der Einhaltung dieser Vereinbarungen durch die OSZE und die NATO kommen.¹⁴

Nach Verstößen gegen die Resolutionen durch serbische Kräfte und ergebnislosen Verhandlungen führte die NATO von März bis Juni 1999 *Luftschläge gegen Jugoslawien* durch.¹⁵ Offizielles Ziel war es, eine weitere *humanitäre Krise* zu verhindern. Hierzu sollte

- die Einstellung jeglicher Feindseligkeiten,
- der Rückzug aller jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte,
- die Stationierung einer NATO-Schutztruppe und
- die Rückkehr aller Vertriebenen und Flüchtlinge erreicht werden.¹⁶

An dieser Operation waren auch *deutsche Einheiten* beteiligt.¹⁷

¹³ *BMVG (Hrsg.)*, Friedenstruppe KFOR, Bonn 2000, S. 5; *NATO (Hrsg.)*, NATO Handbook, Brüssel 2001, 124.

¹⁴ *NATO (Hrsg.)*, NATO-Handbook, Brüssel 2001, 124-125; *Reinhard Mutz*, Frieden mit der Brechstange? Rambouillet oder die letzte Chance, in: *Dieter S. Lutz (Hrsg.)*, Der Krieg im Kosovo und das Versagen der Politik, Baden-Baden 2000, 169.

¹⁵ Diese Operation wurde unter dem Namen „Allied Force“ geführt. Vgl. zu dieser Operation ausführlich bei: *Jan von Kuebart*, Die NATO-Luftoperation im Kosovo, in: *Rafael Biermann (Hrsg.)*, Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Baden-Baden 2002, 251ff.

¹⁶ Vgl. *Wesley K. Clark*, Waging modern war, New York 2001, 417, 424; *Jürgen Höche*, Erfahrungen aus den Luftoperationen der NATO im Kosovo in: *Europäische Sicherheit* 2/2000, 24.

¹⁷ *Deutscher Bundestag*, Drucksache 13/11469 v. 12.10.1998; Dieses war der erste Kampfeinsatz deutscher Soldaten nach dem 2. Weltkrieg. Juristisch-politisch streitig war die Rechtsgrundlage für den NATO-Einsatz, da der VN-Sicherheitsrat keine ausdrückliche Resolution erlassen hatte. Zum einen wurde die Legitimation aus der Resolution 1199 gelesen, in der der VN-Sicherheitsrat eine Gefährdung des Friedens im Kosovo festgestellt hatte. Zum anderen erfolgte die Legitimation aus einem völkerrechtlichen Notstand. Vgl. *Olaf Theiler*, Die NATO im Aufbruch, Baden-Baden 2003, 252-256 und *Norman Paech*, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, in: *Ulrich Albrecht/Paul Schäfer (Hrsg.)*, Der Kosovo-Krieg, Köln 1999, 82ff.

Nach Abschluss des *Militär-technischen Abkommens* (MTA) zwischen KFOR und Jugoslawien/Serbien über den Rückzug der serbischen Einheiten aus dem Kosovo wurden die Kampfhandlungen eingestellt.

Der VN-Sicherheitsrat beschloss die *Resolution 1244*, auf Grund derer das Kosovo unter *Verwaltung* der *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) gestellt wurde. Die internationale Friedenstruppe *Kosovo Force* (KFOR) gewährte die entsprechende militärische Sicherheit und leistete humanitäre Hilfe zum zivilen Wiederaufbau.¹⁸

Diese VN-Resolution und das MTA stellen die *Grundlagen* für den Einsatz der Streitkräfte im Kosovo dar. Im Jahr 2004 gehören der KFOR 3.100 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr an.¹⁹

III. Grenzen der Operationsführung durch das humanitäre Völkerrecht

Fraglich ist, welche *Grenzen* sich aus den Regelungen des *humanitären Völkerrechts* für die eingesetzten KFOR-Streitkräfte ergeben.

1. Rechtsquellen des humanitären Völkerrechts

Als *humanitäres Völkerrecht* gelten internationale *Regeln* vertraglicher oder gewohnheitsrechtlicher Herkunft, die zur *Lösung* humanitärer *Probleme* bestimmt sind. Ursachen der Probleme sind *internationale* oder *nationale bewaffnete Konflikte*. Die aufgestellten Bestimmungen *schränken* das Recht der Konfliktparteien, Kampfmethoden und -mittel ihrer Wahl anzuwenden, aus humanitären Gründen *ein*. Ebenfalls *schützen* sie die Personen oder Güter, die vom Konflikt betroffen sind oder davon betroffen werden könnten.²⁰

Konkretisiert haben sich die einschlägigen Regelungen vor allem in den vier universell geltenden *Genfer Konventionen/Abkommen* vom 12. August 1949 und ihren beiden *Zusatzprotokollen* vom 08. Juni 1977.²¹ Diese Abkommen ergänzten bzw. lösten die bis dahin geltenden völkerrechtlichen Regelungen der Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 ab.²²

¹⁸ *Manuel Eising/Philipp Reszat*, Die internationale Notstandsverwaltung im Kosovo in: *Osteuroparecht* 2003, 4; *Matthias Rüb*, Kosovo. Ursachen und Folgen eines Krieges in Europa, München 1999, 190.

¹⁹ *BMVg*, Auslandseinsätze, URL: <http://www.bundeswehr.de/forces/einsatzzahlen.php> [20.12. 2003].

²⁰ *Hans-Peter Gasser*, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, 22.

²¹ Die Zusatzprotokolle sind (noch) nicht universell anzuwenden. Im Folgenden werden sie aus Verständnisgründen den Genfer Abkommen gleichgestellt.

²² *Hans-Peter Gasser*, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, 14, 19, 24.

In dem ersten und zweiten Genfer Abkommen werden Regelungen über die Verbesserung des Loses der *Verwundeten, Kranken* und *Schiffbrüchigen* der Streitkräfte *im Felde* und *zur See* getroffen. Im dritten Abkommen sind Vereinbarungen über die Behandlungen von *Kriegsgefangenen* zu finden. Das vierte Abkommen befasst sich mit dem Schutz der *Zivilpersonen* in Kriegszeiten.

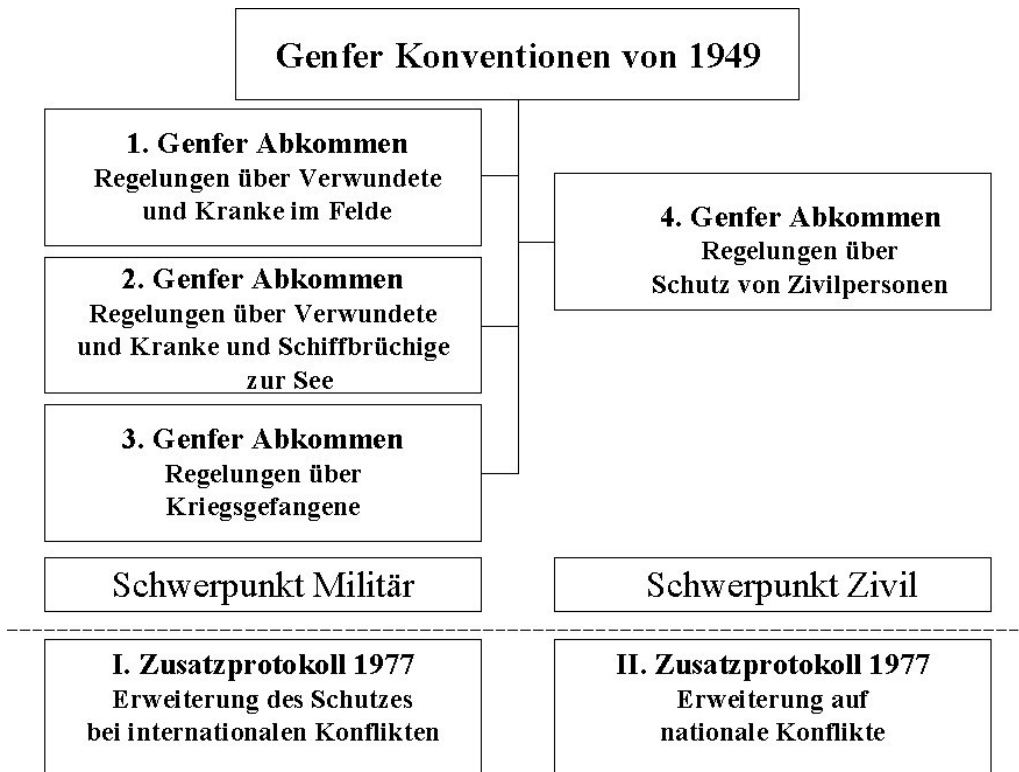


Abb. 2: Regelungsbereiche der Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle

Als Ergänzung hierzu erweitert das Zusatzprotokoll I den Schutz für Opfer internationaler bewaffneter Konflikte durch neue Regelungen. Das Zusatzprotokoll II bildet das humanitäre Völkerrecht für nicht internationale Konflikte weiter aus.

Daneben existieren verschiedene multi- und binationale Verträge wie z.B. der Atomwaffensperrvertrag, der Chemiewaffenverbotsvertrag oder das Haager Abkommen zum Schutz des Kulturgutes.²³

²³ Originalfassung der Abkommen: Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen v. 01. Juli 1968, Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen v. 13. Januar 1993 und Haager Protokoll über den Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten v. 14. Mai 1954.

2. Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf KFOR

Es handelt sich bei dem KFOR-Einsatz nicht um einen klassischen bewaffneten Konflikt zweier Staaten im Sinne des humanitären Völkerrechts. Dennoch gelten auch für die KFOR-Soldaten die *völkerrechtlichen Vorgaben*.

Es ist allgemein anerkannt, dass die von den VN aufgestellten *Streitkräfte* dem humanitären Völkerrecht unterliegen. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob sie zur Erzwingung, Erhaltung oder Konsolidierung des Friedens oder aus sonstigen Motiven eingesetzt sind.

Dieses gilt auch dann, wenn die *einzelnen Staaten* ihre *Streitkräfte* unter einen VN-Auftrag stellen. Sie sind gem. dem *gemeinsamen Art. 1* der Genfer Konventionen und des Zusatzprotokolls I verpflichtet, die Regelungen des humanitären Völkerrechts unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen.²⁴

Hinsichtlich der *zeitlichen Dimension* ist festzuhalten, dass die Genfer Konventionen ihre Wirkung entfalten, wenn die Streitkräfte eines Landes verletzt oder sich ergebenden Streitkräften des anderen Staates gegenüberstehen. Gleiches gilt, wenn sie Gefangene unter ihrer Kontrolle haben oder die tatsächliche *Herrschaft* über einen Teil des Staatsgebietes des anderen Staates ausüben.²⁵

Die Regelungen des humanitären Völkerrechts sind für die Angehörigen der *Bundeswehr* in jeder denkbaren Einsatzsituation verbindlich. Denn gem. *Art. 25 GG* sind sie Bestandteil des Bundesrechtes. Sie entfalten dadurch unmittelbare Rechte und Pflichten für den einzelnen Soldaten.²⁶

3. Grenzen der Genfer Konventionen in bezug auf Opfer

Hinsichtlich des Regelungsgehaltes der Genfer Abkommen und der Protokolle lassen sich vier Teilbereiche in bezug auf die *Opfer* bewaffneter Konflikte aufzeigen. Die wichtigsten Regelungen werden hier zusammenfassend dargestellt.

²⁴ Der *einheitliche Art. 1* des I., II., III. und IV. Abkommens und des Zusatzprotokolls I lautet: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende *Abkommen* unter allen Umständen *einzuhalten* und seine Einhaltung *durchzusetzen*.“

²⁵ *Hans-Peter Gasser*, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, 29.

²⁶ *Christopher Greenwood* in: *Dieter Fleck (Hrsg.)*, Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, 29-30, 40.

a) *Behandlung von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen*

Grundsätzlich werden *alle* zivilen und militärischen Verwundeten, Kranke und Schiffbrüchige *gleich behandelt*.²⁷

Sie müssen immer unter dem Aspekt der Menschlichkeit *geschont*, vor möglichen Angriffen *geschützt* und einer *angemessenen* medizinischen *Betreuung* ohne Unterscheidung nach ihrer Herkunft zugeführt werden.²⁸

Daneben werden das *medizinische Personal* und die für die Versorgung der Verwundeten und Kranken benötigten *Einrichtungen* und *Transportmittel* vor Angriffen geschützt.²⁹ Entscheidend hierfür ist, dass die zu schützenden Personen oder Einrichtungen durch entsprechende Kennzeichen (Rotes Kreuz, roter Halbmond etc...) deutlich erkennbar zu machen sind.³⁰ Die Schutzzeichen dürfen *nicht* für militärische Operationen *missbraucht* werden.³¹

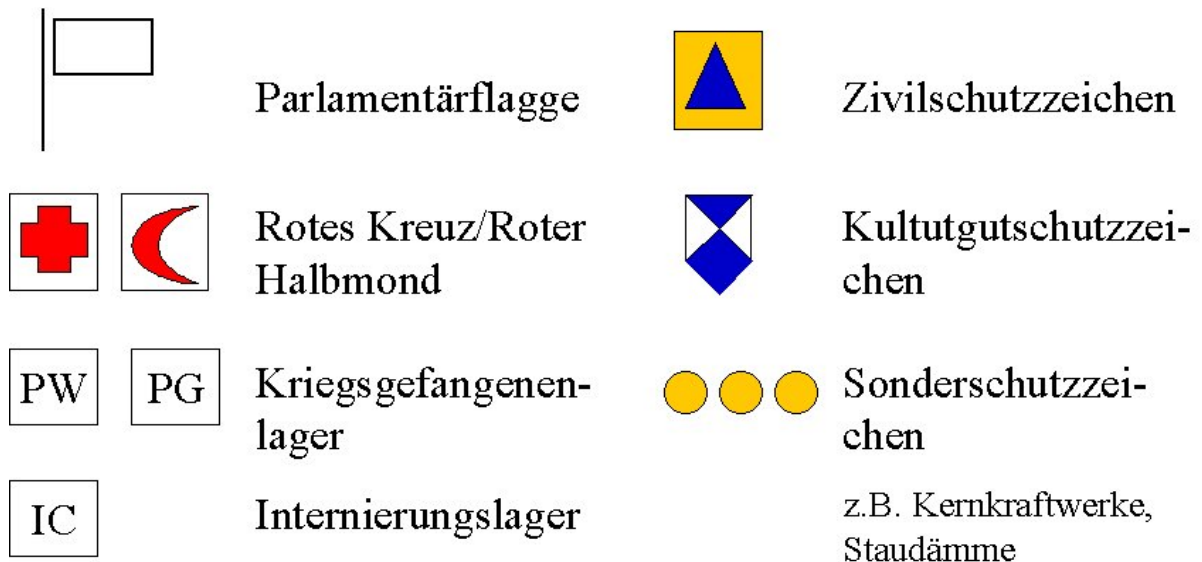


Abb. 3: Anerkannte internationale Schutzzeichen

b) *Behandlung von Kriegsgefangenen*

Den Kriegsgefangenen ist *jederzeit* eine *menschliche Behandlung* zu gewährleisten, die die Herbeiführung des Todes oder einer schweren Gesundheitsge-

²⁷ Art. 10 des Zusatzprotokolls I i.V.m. I. und II. Abkommen.

²⁸ Hans-Peter Gasser, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, 37.

²⁹ Art. 19-32 I. Abkommen, Art. 22-35 II. Abkommen und Art. 8c),e), 12 ff Zusatzprotokoll I.

³⁰ Vgl. Anhang 1 zu Zusatzprotokoll I.

³¹ Art. 38 Zusatzprotokoll I.

fährdung oder -beschädigung ausschließt.³² Auch ist die *Aussetzung* einer unmenschlichen Behandlung *durch Dritte* untersagt.³³

Den Status eines Kriegsgefangenen genießen alle gefangengenommenen *Kombattanten* einer Partei.³⁴

Unter dem Begriff des *Kombattanten* fallen neben den Angehörigen der Streitkräfte eines Staates auch Mitglieder der Milizen und Freiwilligen Korps, wenn sie folgende Bedingungen in sich vereinigen:

- dass jemand an ihrer Spitze steht, der für seine Untergebenen *verantwortlich* ist,
- dass sie ein bestimmtes aus der Ferne erkennbares *Abzeichen* tragen,
- dass sie die *Waffen offen* führen und
- dass sie bei ihren Unternehmungen die *Gesetze und Gebräuche* des Krieges *beachten*.³⁵

Bei *Vernehmungen* von Kriegsgefangenen haben diese das Recht, lediglich ihren Namen, Vornamen, Dienstgrad, Geburtsdatum und numéro matricule/regimental, personal or serial number/Matrikelnummer zu nennen. Ein Nachteil darf ihnen hieraus nicht erwachsen.³⁶

Ebenfalls ist die gelungene *Flucht* eines Kriegsgefangenen als straffrei zu behandeln. Lediglich der erfolglose Fluchtversuch ist disziplinar zu würdigen.³⁷

Die Kriegsgefangenen dürfen je nach Dienstgradstufe zu *Arbeiten* herangezogen werden. Eine unfreiwillige, gefährliche oder erniedrigende Tätigkeit ist jedoch verboten.³⁸

Schließlich besteht nach Ende der Feindseligkeiten eine *Repatriierungspflicht* in den Heimatstaat.³⁹

c) *Schutz der Zivilbevölkerung*

Das IV. Genfer Abkommen beinhaltet die Regelungen hinsichtlich des *Schutzes* der *Zivilbevölkerung* in bewaffneten Konflikten.

³² Art. 13, 14 III. Abkommen.

³³ *Horst Fischer* in: *Dieter Fleck (Hrsg.)*, Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, 266-268.

³⁴ Art. 43 Zusatzprotokoll I, Art. 4 III. Abkommen.

³⁵ Art. 4 III. Abkommen.

³⁶ Art. 17 III. Abkommen.

³⁷ Art. 91ff III. Abkommen.

³⁸ Art. 49, 50, 52 III. Abkommen.

³⁹ Art. 118 III. Abkommen.

Demnach ist zwischen den Gefahren, die durch die *militärischen Operationen direkt* verursacht werden und den Gefahren, die aus der *Ausübung* der staatlichen *Gewalt* über die Zivilpersonen entstehen, zu unterscheiden.⁴⁰

Es ist *untersagt*, einen oder mehrere Nicht-Kombattanten als *Schild* vor gegnerischen Angriffen zu *benutzen*. Ebenso sind *Vergeltungsmaßnahmen* gegen Zivilisten wie die Verhängung von Kollektivstrafen, Plünderungen und Geiselnahmen *verboten*.⁴¹

Als besondere Schutzmaßnahmen können *Schutzzonen* im gegenseitigen Einverständnis eingerichtet werden. Diese dürfen nicht militärisch angegriffen werden.

Im Falle der *Besetzung* der Gebiete durch fremde Streitkräfte verlieren die Bewohner unter keinen Umständen ihre Rechte als geschützte Personen. Außerdem *bleibt* der *Status quo* in allen Bereichen des öffentlichen Lebens wie Gesetzeslage, Rechtsprechung, Verwaltung und Polizei, Schulwesen und Kirchenwesen *erhalten*.⁴²

Der besetzende Staat hat die *Versorgung* der Bevölkerung und die Aufrechterhaltung des Gesundheitswesens *sicherzustellen*. Er hat aber das Recht, *Maßnahmen* wie den Erlass von Rechtsvorschriften und Verurteilungen von Personen zur *Aufrechterhaltung* der *Ordnung* und der *Verwaltung* durchzuführen. Ein rechtsstaatliches Verfahren muss hierbei eingehalten werden.⁴³

d) Behandlung von Militärgeistlichen

Die Angehörigen des *Seelsorgepersonals* der beteiligten Parteien stehen unter einem besonderen Schutz.⁴⁴

Sie dürfen nicht an der Ausübung ihrer Tätigkeiten gehindert werden. Stattdessen ist ihnen die größtmögliche *Unterstützung* bei der Betreuung der ihnen zugewiesenen Soldaten und Kriegsgefangenen zu *gewähren*. Auch sind sie selbst *nicht* als *Kriegsgefangene* im Falle der Gewahrsamnahme anzusehen. Sie können jedoch zur *Betreuung* der Kriegsgefangenen *zurückgehalten* werden.⁴⁵

⁴⁰ Hans-Peter Gasser, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, 48.

⁴¹ Art. 28, 33f IV. Abkommen.

⁴² Art. 47 IV. Abkommen.

⁴³ Hans-Peter Gasser, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, 52-53.

⁴⁴ Art. 24 I. Abkommen, Art. 37 II. Abkommen und Art. 15, 23 Zusatzprotokoll I.

⁴⁵ Walter Rabus in: Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, 301ff.

4. Grenzen des humanitären Völkerrechts für die Operationsführung

Für die Operationsführung gibt es weitere Schranken aus dem humanitären Völkerrecht.

a) Verbotene Kampfmethoden

Als allgemeine Regel gilt, dass ein *totaler Krieg* nicht gestattet ist. Die angewandten Maßnahmen müssen, wie jedes staatliche Handeln, dem Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* entsprechen. Verhältnismäßig ist in diesen Zusammenhang nur das militärische Handeln, das für die Erreichung des erlaubten militärischen Zieles *erforderlich* ist.⁴⁶

Als Grundregel gilt das Gebot der *Ritterlichkeit*, durch das besonders *grausame* leidensverursachende *Kampfmethoden* untersagt sind. Weiter ist *heimtückisches* Verhalten ausgeschlossen, um das Vertrauen in das Bestehen der Regeln des humanitären Völkerrechts nicht zu missbrauchen. Ein Beispiel hierfür ist das Verbot der unrechtmäßigen Nutzung internationaler Schutzzeichen zur Täuschung des Gegners. Schließlich ist es verboten, den Befehl, „*keine Gefangene zu machen*“, zu erteilen.⁴⁷

Als *erlaubte Ziele* der Kampfhandlungen kommen ausschließlich militärische Ziele in Betracht.⁴⁸ Diese sind

- die Streitkräfte selber,
- militärische Luftfahrzeuge und Kriegsschiffe,
- Gebäude und Objekte zur logistischen Unterstützung von Einsätzen und
- Wirtschaftsziele, die wirksam zu militärischen Handlungen beitragen.⁴⁹

b) Verbotene Kampfmittel

Daneben sind bestimmte *Kampfmittel* von den Einsatzmöglichkeiten ausgeschlossen.

Verboten sind beispielsweise *Geschosse*, die unnötig Leiden verursachen wie etwa Dum-dum-Geschosse.⁵⁰

⁴⁶ Dieses werden die militärischen Vorgesetzten bereits aus Gründen des verhältnismäßigen Einsatzes ihrer meist begrenzt vorhandenen Mittel berücksichtigen. Vgl. *Hans-Peter Gasser*, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, 67.

⁴⁷ Art. 37 ff Zusatzprotokoll I.

⁴⁸ Art. 49 Zusatzprotokoll I.

⁴⁹ *Stefan Oeter* in: *Dieter Fleck (Hrsg.)*, Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, 130f.

⁵⁰ Art. 23e Haager Landkriegsordnung.

Der Einsatz von *Minen* ist erlaubt, sofern es sich *nicht* um *Antipersonenminen* handelt.⁵¹ Hierbei ist die Bevölkerung durch entsprechende *Warnhinweise* vor den Gefahren zu schützen. Auch ist die Aufnahme in einen *Minensperrplan* notwendig, um eine dauerhafte Gefährdung zu unterbinden. Ferner müssen die *Minen* nach Ende ihrer militärischen Notwendigkeit durch *Selbsterstörung* ihr Gefährdungspotenzial verlieren.⁵²

Ebenfalls ist der Einsatz von *Sprengfallen* erlaubt. Eine Ausnahme besteht dann, wenn sie als harmloser beweglicher Gegenstand getarnt oder mit einem solchen verbunden werden.⁵³

Schließlich sind in bezug auf den Einsatz von *ABC-Waffen* ausdrücklich biologische und chemische Waffen verboten.⁵⁴ Demgegenüber können atomare Waffen theoretisch eingesetzt werden. Auf Grund verschiedener bi- und multilateraler Verträge⁵⁵ liegt ihre Aufgabe eher darin, Abschreckungszwecken zu dienen. Auch ist ein Einsatz unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht wahrscheinlich.⁵⁶

c) Schutz von zivilen Objekten

Ferner wird der Durchführung von militärischen Operationen durch die Pflicht zum *Schutz ziviler Objekte* eine Grenze gesetzt.

Zu nennen ist der Schutz ziviler Güter, die zum *kulturellen* oder *geistigen Erbe* der Völker gehören. Ebenfalls müssen *lebensnotwendige Güter* der Bevölkerung wie Nahrungsmittel und Trinkwasserversorgungsanlagen geschont werden.

Auch ist die *Umwelt* vor ausgedehnten und langanhaltenden und schweren Schäden zu bewahren.

Schließlich sind Angriffe auf *Anlagen* und Einrichtungen, die *gefährliche Kräfte* enthalten, wie z.B. Atomkraftwerke oder Staudämme, verboten.⁵⁷

⁵¹ Art. 1 Protokoll II zum VN-Waffenübereinkommen; Art. 1 Konvention gegen Antipersonenminen.

⁵² Art. 5, 7 Protokoll II zum VN-Waffenübereinkommen.

⁵³ Art. 2, 6 Protokoll II zum VN-Waffenübereinkommen.

⁵⁴ Giftgas-Protokoll von 1925, Art. 23 a Haager Landkriegsordnung.

⁵⁵ Z.B. Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968.

⁵⁶ Stefan Oeter in: Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, 117f.

⁵⁷ Art. 53ff Zusatzprotokoll I; vgl. Abb. 3.

IV. Handlungsoptionen des Militär-technischen Abkommens (MTA)

Das *MTA* zwischen KFOR und den Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien vom 09. Juni 1999 stellt eine der *Rechtsgrundlagen* für die Maßnahmen der KFOR-Soldaten dar.⁵⁸ Im Folgenden werden sich daraus ergebende Handlungsoptionen der Streitkräfte erläutert.

Das *MTA* beinhaltet Regelungen zur *Beendigung* der *Feindseligkeiten* und zu den *konkreten Aufgaben* der KFOR-Streitkräfte.

1. Beendigung der Feindseligkeiten

Der Zweck des *MTA* besteht darin, die *dauerhafte Beendigung* der *Gewalttätigkeiten* im Kosovo zu erreichen. Hierzu sollten sich die jugoslawischen und serbischen *Streitkräfte* aus einer eingerichteten Luft- und Bodensicherheitszone im Kosovo *zurückziehen*. Auch wurde eine *Rückkehr* der Einheiten ohne vorherige Genehmigung durch den KFOR-Kommandeur *verboten*.⁵⁹

Konkretisiert wurde der Abzug der *jugoslawischen* und *serbischen Bodentruppen* durch einen *4-Phasen-Plan*.⁶⁰

⁵⁸ *Richard Büllesbach*, Grundsätzliche Rechtsprobleme beim Einsatz der Internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo in: *Bundeswehrverwaltung* 2001, 49.

⁵⁹ Art. I Nr. 4 a *MTA*.

⁶⁰ Vgl. zu den Hintergründen: *Wesley K. Clark*, *Waging modern war*, New York 2001, 353ff.

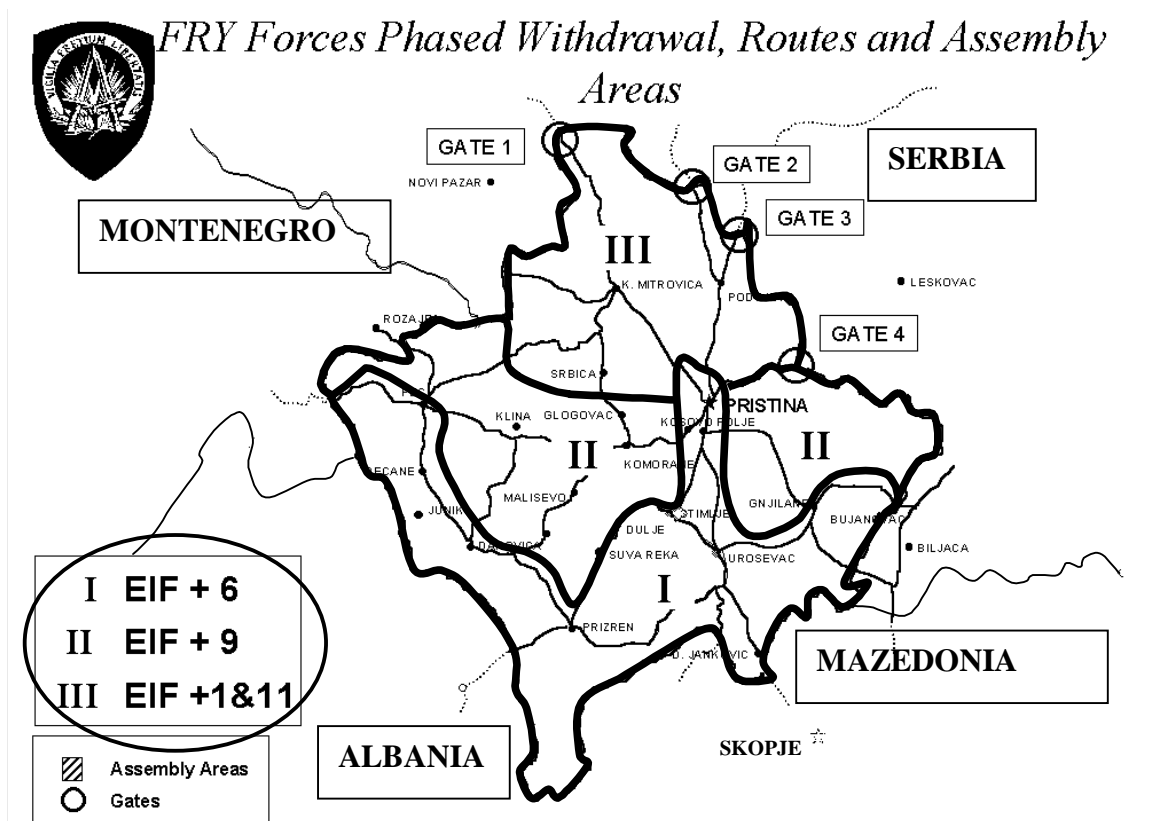


Abb. 4: Plan zum phasenweisen Rückzug der Bodentruppen aus dem Kosovo⁶¹

Dieser sah vor, dass innerhalb von *elf* Tagen nach Unterzeichnung des MTA *alle Einheiten* das Kosovogebiet zu *räumen* hatten. Diesbezüglich verließen nach einem Tag (EIF + 1 day)⁶² alle zu diesem Zeitpunkt in *Zone III* stationierten Einheiten diesen Raum in Richtung Serbien. Nach Bestätigung des Rückzuges setzte die NATO die Luftangriffe aus. Danach folgte *Zone I* nach sechs Tagen (EIF + 6) und *Zone II* nach neun Tagen (EIF + 9), wobei die Einheiten abermals *Zone III* besetzten. Abgeschlossen wurde die *Räumung* nach elf Tagen (EIF + 11) durch Abzug der sich nun in der *Zone III* befindlichen Truppen. Hierbei waren alle Minen, Sprengladungen etc. zu neutralisieren und Minenfelder zu kennzeichnen.

Gleichzeitig *rückten* die *KFOR-Streitkräfte* synchron in die geräumten Gebiete des Kosovo *vor*, um ein Machtvakuum zu verhindern.⁶³ Dabei hatte KFOR mit dem Abzug der jugoslawischen Einheiten bis zur Übernahme durch die zivile VN-Mission für die angemessene *Kontrolle der Grenzen* zu sorgen.⁶⁴

⁶¹ Vgl. Appendix A MTA.

⁶² EIF day = Entry into Force day; das Militärtechnische Abkommen trat am Tag der Unterzeichnung in Kraft, Art. I Nr. 3 f MTA.

⁶³ Klaus Olshausen, Mit KFOR und UNMIK sechs Monate im Kosovo, in: Peter Goebel (Hrsg.), Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt 2000, 266.

⁶⁴ Art. II Nr. 2 MTA, Appendix A MTA.

Hinsichtlich des Abzuges der *Luftstreitkräfte* wurden *zwei Phasen* vorgesehen. Innerhalb von *drei* Tagen nach Unterzeichnung des MTA durften sich keine *Flugzeuge* und *Radargeräte* in der Luft-Sicherheitszone befinden. Gleiches galt für *Boden-Luft-Raketen* und *Flugabwehrartillerieseinheiten*.

Bei einem *Verstoß* gegen diese Regelungen waren sofortige militärische Maßnahmen durch KFOR erlaubt. Gleichzeitig hatte der KFOR-Kommandeur die *Kontrolle* über den *gesamten Luftraum* des Kosovos inne. Allerdings wurde angestrebt, möglichst zeitnah die Kontrolle über den zivilen Luftverkehr an die zivilen Stellen zurückzugeben.⁶⁵

2. Aufgaben und Autorisierung der KFOR-Streitkräfte

Als zweites wurde die KFOR-Schutztruppe autorisiert, alle notwendigen Mittel einschließlich *militärischer Gewalt* einzusetzen, um das MTA umzusetzen. Ferner erlaubte das MTA die Gewaltanwendung zu ihrem *eigenen Schutz* und zur Schaffung eines *sicheren Umfeldes*. Hierdurch sollte die Implementierung einer internationalen zivilen Verwaltung und das Tätigwerden anderer Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen ermöglicht werden.⁶⁶

Die jugoslawischen und serbischen Regierungen wurden verpflichtet, die *KFOR-Soldaten* bei ihrer Aufgabe *nicht zu behindern*.

Auch hafteten die KFOR-Soldaten nicht für Schäden, die in Ausübung ihrer Tätigkeit zur Durchsetzung des MTA entstehen, und erhielten *volle Immunität*.⁶⁷

Daneben ermächtigte das MTA die KFOR-Streitkräfte,

- den *Rückzug* und das *Rückkehrverbot* der jugoslawischen Einheiten mit allen notwendigen Mitteln *durchzusetzen*,
- andere Institutionen bei der Durchführung des MTA zu *unterstützen*,
- *Absprachen* mit lokalen zivilen und militärischen Autoritäten zu *treffen* und
- jede Einrichtung im Kosovo, die im militärischen Zusammenhang stehen könnte, *inspizieren* zu dürfen.⁶⁸

⁶⁵ Art. II Nr. 3 MTA.

⁶⁶ Art. I Nr. 4 b MTA.

⁶⁷ Vgl. bzgl. Immunität der KFOR-Soldaten *UNMIK-Regulation No. 2000/47* v. 18. August 2000.

⁶⁸ Appendix B MTA; *Richard Büllsbach*, Grundsätzliche Rechtsprobleme beim Einsatz der Internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo in: *Bundeswehrverwaltung* 2001, 53f.

V. Handlungsoptionen der VN-Resolution 1244

Daneben ist die am 10. Juni 1999 vom Sicherheitsrat der VN beschlossene *Resolution 1244* die *Rechtsgrundlage* für den Einsatz der KFOR-Schutztruppe.⁶⁹

In der VN-Resolution 1244 lassen sich Regelungen hinsichtlich der *zivilen* Verwaltung und der *militärischen* Sicherheitspräsenzen im Kosovo aufzeigen.

1. Zivile Regelungen

Nach Abzug der jugoslawisch-serbischen Einheiten wird das Kosovo von der UNMIK zivil verwaltet. Die UNMIK hat hierzu vor allem folgende *Aufgaben* zu erfüllen:

- *Förderung* der Herstellung substantieller *Autonomie* des Kosovo;
- *Wahrnehmung* der zivilen *Verwaltung* soweit erforderlich;
- *Organisation* und Überwachung der Entwicklung vorläufiger *Institutionen*, einschließlich des Abhaltens von *Wahlen*;
- *Übertragung* der *Verwaltungsaufgaben* auf diese Institutionen;
- *Erleichterung* eines politischen Prozesses über die Bestimmung des künftigen *Status* des Kosovo;
- *Überwachung* der *Übertragung* der *Verwaltungsaufgaben* von den vorläufigen Institutionen auf die endgültig geschaffenen Institutionen;
- *Unterstützung* des *Wiederaufbaus* des Kosovos;
- *Unterstützung* der *humanitären Hilfe* in Abstimmung mit internationalen humanitären Hilfsorganisationen;
- *Aufrechterhaltung* der zivilen *Ordnung* durch internationale Polizeikräfte und Schaffung örtlicher Polizeieinheiten;
- *Schutz* und Förderung der *Menschenrechte* und
- *Gewährleistung* der sicheren und ungehinderten *Rückkehr* aller *Flüchtlinge*.⁷⁰

Um diese Aufgaben zu erfüllen, hat UNMIK vier „*Verwaltungssäulen*“ aufgebaut.

⁶⁹ Klaus Olshausen, Mit KFOR und UNMIK sechs Monate im Kosovo, in: Peter Goebel (Hrsg.), Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt 2000, 253.

⁷⁰ Nr. 11 a) - k) VN-Resolution 1244.

Säule 1 beinhaltet seit Mai 2001 die Bereiche *Polizei und Justiz* unter direkter Leitung der VN. Sie ersetzte die zunächst eingerichtete Säule der *humanitären Hilfe* unter Leitung des UNHCR. Säule 2 umfasst die *zivile Verwaltung* ebenfalls unter direkter Leitung der VN. Unter der Aufsicht der OSZE mit dem Schwerpunkt im Bereich der *Entwicklung der Institutionen* steht die Säule 3. Die EU beaufsichtigt in Säule 4 den *wirtschaftlichen Aufbau*.

An der Spitze der Verwaltung steht der Sonderbeauftragte der VN als Special Representative of the Secretary General (SRSG) mit umfassenden Entscheidungskompetenzen.⁷¹

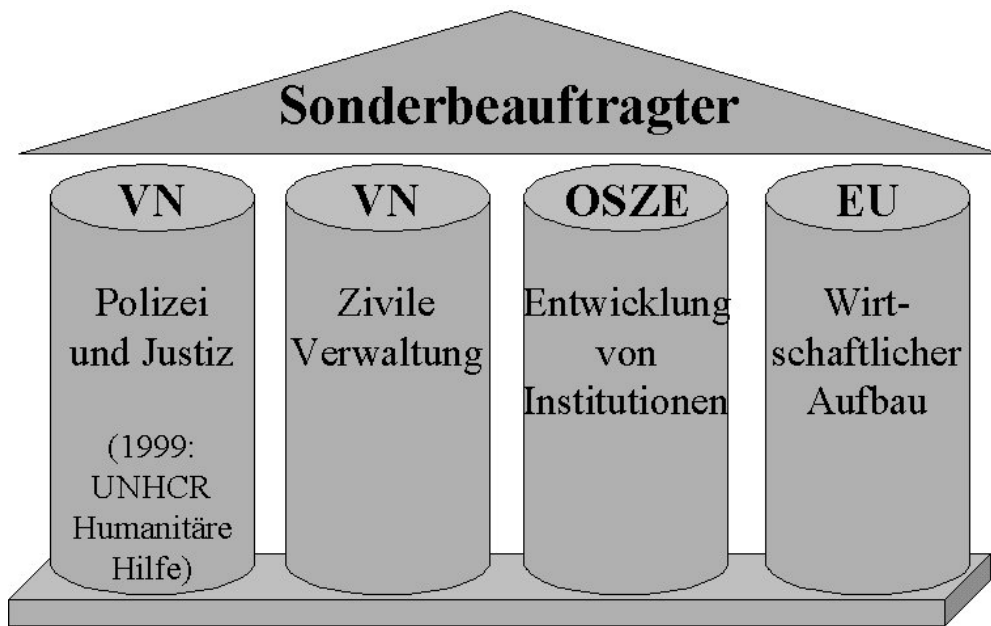


Abb. 5: Die „vier Säulen“ der UNMIK-Verwaltung

2. Militärische Regelungen

Im militärischen Bereich legt die Resolution 1244 fest, dass die KFOR-Soldaten als *internationale Sicherheitspräsenz* gem. Kapitel VII der VN-Charta unter VN-Mandat im Kosovo eingesetzt sind.⁷²

Hinsichtlich der Aufträge lassen sich für die KFOR-Streitkräfte folgende *Hauptaufgaben* aufzeigen, die teilweise die Regelungen des MTA erweitern:

- *Abschreckung* von der Wiederaufnahme der Feindseligkeiten und Aufrechterhaltung und Durchsetzung der Waffenruhe;
- *Demilitarisierung* der Kosovo-Befreiungsarmee UÇK;

⁷¹ Vgl. ausführlich bei Manuel Eising/Philipp Reszat, Die internationale Notstandverwaltung im Kosovo in: *Osteuroparecht* 2003, 7-14.

⁷² Nr. 5 VN-Resolution 1244.

- *Schaffung eines sicheren Umfeldes* für die Rückkehr der Flüchtlinge, für die Arbeit der UNMIK und für die Möglichkeit zur Leistung humanitärer Hilfe;⁷³
- *Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit*, bis eine zivile Organisation dieses übernehmen kann;
- *Überwachung der Minenräumung*;
- *Unterstützung der Arbeit der zivilen Verwaltung*;
- *Wahrnehmung von Grenzüberwachungsaufgaben* und
- *Schutz der eigenen Truppen, der UNMIK und anderer internationaler Organisationen.*⁷⁴

Daneben hat die Schutztruppe uneingeschränkt mit dem *Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien*⁷⁵ zusammenzuarbeiten. Im Bereich der *Demilitarisierung* der UÇK legt KFOR im Benehmen mit dem Sonderbeauftragten der VN die Bedingungen fest.⁷⁶ Schließlich soll sie jugoslawischen Sicherheitskräften die *Rückkehr* in den Kosovo *gewähren*. Diese Einheiten sollen

- *Verbindung* mit UNMIK und KFOR aufnehmen,
- *Minenfelder* markieren und räumen und eine
- *Präsenz* an serbischen Kulturstätten und Grenzübergängen aufrechterhalten.⁷⁷

Zu Beginn des KFOR-Einsatzes wurden *fünf multinationale Brigaden* (MNB) aufgestellt, die für ihren jeweiligen Bereich eigenverantwortlich zuständig waren. Als lead nations wurden *gleichberechtigt* Deutschland, Italien, Frankreich, Vereinigtes Königreich und die Vereinigten Staaten von Amerika berücksichtigt.

⁷³ Insofern erhält KFOR eine sehr weitreichende Autorität für den flexiblen Einsatz der notwendigen Maßnahmen. Vgl. Klaus Olshausen, Mit KFOR und UNMIK sechs Monate im Kosovo, in: Peter Goebel (Hrsg.), Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt 2000, 254.

⁷⁴ Nr. 9 a) - h) VN-Resolution 1244.

⁷⁵ Statut verabschiedet am 25. Mai 1993 durch VN-Resolution 827 zuletzt geändert am 19. Mai 2003 durch VN-Resolution 1481.

⁷⁶ Vgl. Abkommen über die Demilitarisierung der UÇK v. 21. Juni 1999 mit folgenden Verpflichtungen für die UÇK: 1. Einstellung aller Feindseligkeiten, 2. Verlassen der Stellungen und 3. Abgabe der Waffen innerhalb von 30 Tagen in drei Phasen.

⁷⁷ Nr. 14, 15, Anlage 2 Nr. 6 VN-Resolution 1244.

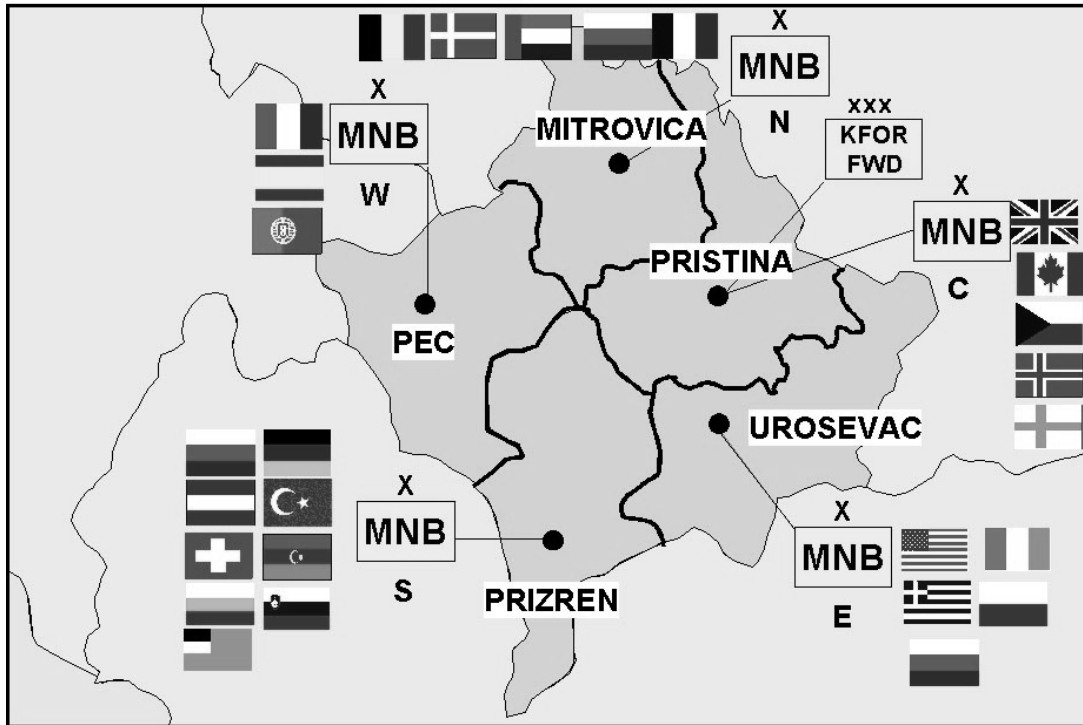


Abb. 6a: Dislozierung der MNB im Kosovo 1999

Seit 2003 sind die KFOR-Streitkräfte zur Erfüllung der Aufgaben in vier MNB aufgeteilt.

Diesbezüglich ist die MNB Centre in Pristina unter den Führungsnationen *Vereinigtes Königreich/Schweden* und die MNB Northeast in Mitrovica unter *Frankreich* als lead nation eingerichtet. Die MNB Southwest ist unter *Deutschland/Italien* in Prizren und die MNB East in Urosevac unter der Führung der *Vereinigten Staaten von Amerika* stationiert. Daneben existiert eine multinationale Spezialeinheit (MSU) in Pristina als Polizeitruppe mit Militärstatus, die von *Italien* geführt wird.

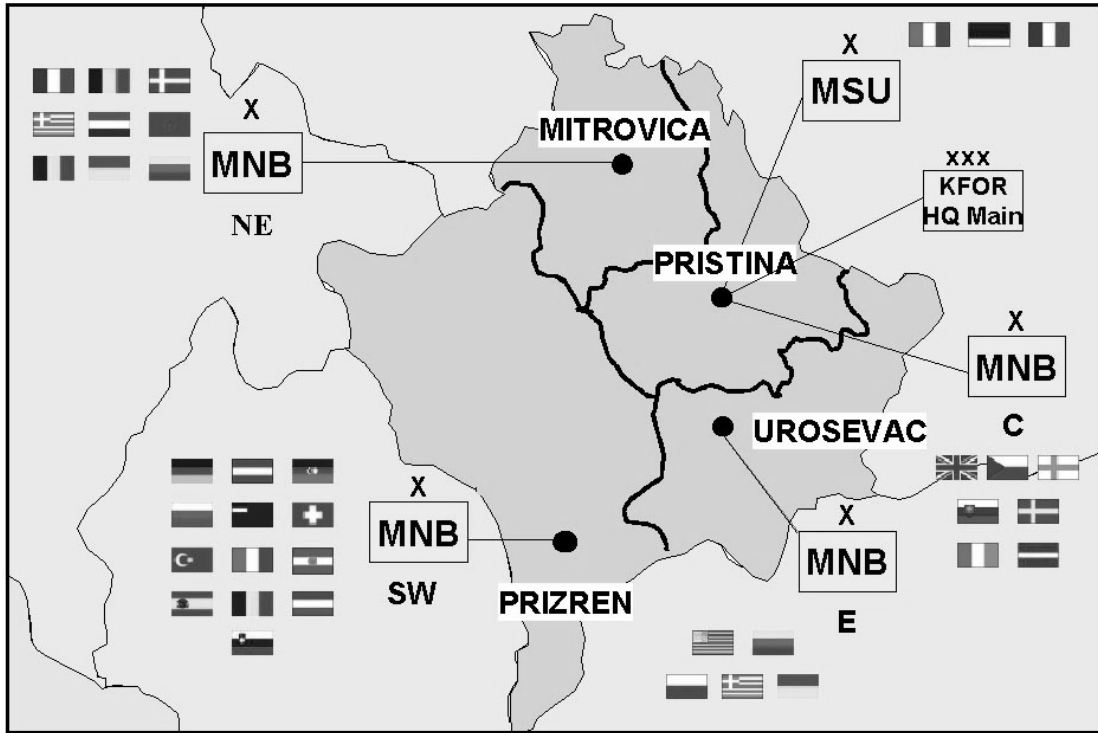


Abb. 6b: Dislozierung der MNB im Kosovo 2003

Gemeinsam sind die Einheiten dem *KFOR-Hauptquartier* in Pristina unterstellt. Dieses wiederum steht unter dem Befehl des NATO Commander-In-Chief, Allied Forces Southern Europe (CINCSOUTH) in Neapel.⁷⁸

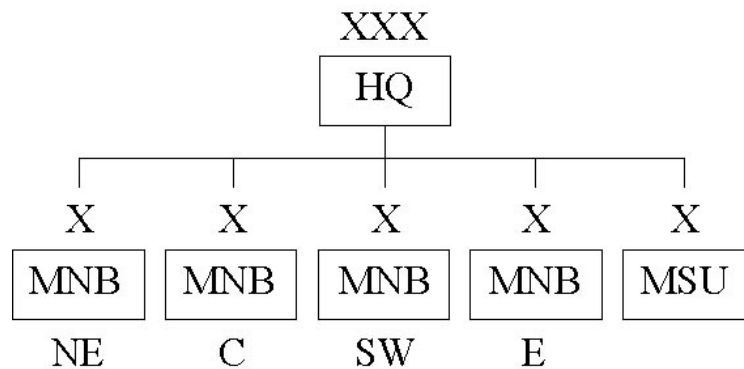


Abb. 7: Struktur der KFOR-Streitkräfte (2003)

Im Rahmen ihres Auftrages erfüllen die KFOR-Streitkräfte in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen *humanitäre Aufgaben*. Hierunter fallen *Erstinstandsetzungen* zerstörter Häuser und Brücken, Unterstützung bei der *Wiederherstellung* der *Strom- und Wasserversorgung* und der *Wiederaufbau* von Häusern, Schulen und Krankenhäusern. Im deutschen Verantwortungsbereich nehmen vor allem die speziell hierfür vorgesehenen *CIMIC-*

⁷⁸ NATO/KFOR, KFOR Structure, URL: <http://www.nato.int/kfor/kfor/structure.htm> [20.12. 2003].

*Einheiten*⁷⁹ die Tätigkeiten durch Inbetriebnahme von CIMIC-Centern und Bauhöfen wahr. Daneben lag ein Schwerpunkt der Tätigkeit im *Aufspüren* und *Räumen* von *Minen* und *Sprengfallen*. Auch wurde die ärztliche *Betreuung* und notwendige *Versorgung* der Bevölkerung mit Lebensmitteln sichergestellt. KFOR unterstützte die UNMIK bei der Durchführung von *Wahlen*. Die weitere enge Zusammenarbeit mit UNMIK wurde durch die Installation von *Verbindungsoffizieren* auf zentraler und provinzieller Ebene erreicht.⁸⁰

Ferner wurde durch die Übernahme polizeilicher Aufgaben eine gewisse „Normalität“ hinsichtlich der *Sicherheit* und *Ordnung* im Kosovo erreicht. So inhaftierten die KFOR-Soldaten Kriminelle und Verdächtige und führten Strafvollzugsmaßnahmen in einem eigenen Gefängnis durch. Ebenfalls oblag ihnen die Kontrolle der Grenzen und die Übernahme von Verkehrsüberwachungsaufgaben.⁸¹

Schließlich sind die KFOR-Streitkräfte zur *Schaffung* eines angemessenen *Sicherheitsszenarios* tätig. Hierdurch wird der Bevölkerung im Kosovo, den zurückkehrenden Flüchtlingen und dem Personal der internationalen Organisationen ein angemessenes Sicherheitsempfinden vermittelt.

Wegen dieser Gesamtverantwortlichkeit für das Kosovo führt KFOR täglich bewaffnete *Streifen* zu Fuß und/oder motorisiert durch. Ferner dienen *Kontrollen* und die *Errichtungen* von *Checkpoints* der *Sicherstellung* von Waffen und Munition. Auch *sichert* KFOR die *Dörfer*, *Kirchen* und *Kulturgüter* der geflohenen Bevölkerung.

Daneben ist die fortschreitende *Demilitarisierung* der *UÇK* durch die KFOR-Schutztruppe anzuführen. Neben der *Entwaffnung* und *Kontrolle* über die eingesammelten Waffen wurden *UÇK-Kämpfer* in die neu aufgestellten Polizei-

⁷⁹ CIMIC = Civil-military cooperation.

⁸⁰ *Manuel Eising/Philipp Reszat*, Die internationale Notstandverwaltung im Kosovo in: *Osteuroparecht* 2003, 4; *Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz/Daphne Lipp*, Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen, Bonn 2003, 13; *BMVg (Hrsg.)*, Friedenstruppe KFOR, Bonn 2000, 9, 20; *Klaus Olshausen*, Mit KFOR und UNMIK sechs Monate im Kosovo, in: *Peter Goebel (Hrsg.)*, Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt 2000, 256, 261ff.

⁸¹ *Richard Büllsbach*, Grundsätzliche Rechtsprobleme beim Einsatz der Internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo in: *Bundeswehrverwaltung* 2001, 51f; *Stephan Weber*, Rules of Engagement, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Informationsschriften der Universität Bochum, Heft 2, 2001, 79; *Klaus Olshausen*, Mit KFOR und UNMIK sechs Monate im Kosovo, in: *Peter Goebel (Hrsg.)*, Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt 2000, 257, 259.

kräfte und das zivile Kosovo Schutzcorps in Absprache mit UNMIK überführt.⁸²

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Besondere *Brisanz* erhielt der KFOR-Einsatz durch die vorausgegangene *NATO-Operation „Allied Force“* auf das jugoslawisch-serbische Staatsgebiet.⁸³

Für diese Gewaltanwendung *fehlte* wegen absehbarer Vetos Russlands und Chinas eine *ausdrückliche Legitimation* durch den *VN-Sicherheitsrat*. Insofern wurde das *Gewaltmonopol* des VN-Sicherheitsrates *missachtet*.

Das Vorgehen der 19 NATO-Staaten könnte als *Präzedenzfall* einer *neuen* politischen Sicht für die *Anwendung* militärischer Mitteln angesehen werden. Der *Koalitionseinsatz* im Irak unter Führung der Vereinigten Staaten von Amerika seit März 2003 verdeutlicht, wohin die Veränderungen führen. Die von der Hegemonialmacht gesetzten Schritte zur *Schaffung einer „neuen Weltordnung“* stellen die überkommene Ordnung des Ost-West-Konfliktes radikal zur Disposition.

Unabhängig von diesen weitreichenden Überlegungen war die Gewaltanwendung Voraussetzung für den KFOR-Einsatz. Sein *Ziel* war die Abwendung der *humanitären Krise* im Kosovo 1998/99. Insbesondere an vorherige

- ethnische Säuberungen mit Hunderttausenden von Flüchtlingen,
- Gräueltaten gegen die Bevölkerung und
- Zerstörungen von Eigentum und Infrastruktur ist zu erinnern.

Ursachen des Konfliktes sind teilweise jahrhundertealte *historische Ereignisse*. Die *Spirale von Gewalt und Gegengewalt* wird durch Vermischung überzogener *Nationalgefühle* und Betonung *religiös-kultureller Gegensätze* am Leben gehalten. In solchem Umfeld bleibt der *Einsatz internationaler Streitkräfte* zur Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens lange notwendig.

Begrenzungen bei diesen Einsätzen erfahren die Streitkräfte durch das *humanitäre Völkerrecht*. Hier bilden die Bestimmungen der *Genfer Konventionen*

⁸² Vgl. Richard Büllsbach, Grundsätzliche Rechtsprobleme beim Einsatz der Internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo in: *Bundeswehrverwaltung* 2001, 51f, 54; Klaus Olshausen, Mit KFOR und UNMIK sechs Monate im Kosovo, in: Peter Goebel (Hrsg.), *Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Frankfurt 2000, 268ff.

⁸³ Vgl. zur französischen Kritik Jean Salvan, *L'affair du Kosovo: Un exemple de Cohérence de la politique Américaine en Europe*, in: Pierre-Marie Gallois (ed.), *Guerres dans les Balkans. La nouvelle Europe germano-américaine*, Paris 2002, 109-121.

den Schwerpunkt. Problematisch ist jedoch die Ausrichtung dieser Regelungen auf die klassischen kriegerischen Auseinandersetzungen von Staaten oder innerhalb eines Staates. Insofern ist eine *Weiterentwicklung* des Völkerrechts hinsichtlich des *Friedenseinsatzes von Streitkräften* und seinen besonderen Bedingungen wünschenswert. Die Zusammenarbeit von Friedenstruppen mit verfeindeten Parteien könnte z.B. für den jeweiligen Einsatz aus einem *Musterregelwerk* heraus an Besonderheiten angepasst werden.

Der *Auftrag* für KFOR ergibt sich konkret aus dem *MTA* und der *VN-Resolution 1244*. Hervorzuheben ist der *weit* reichende *Handlungsspielraum* für KFOR, der die *Anwendung* von *Gewalt* einschließt. Dieses „robuste“ *Mandat* erscheint wegen der Intensität des Konfliktes *angemessen*. Es standen sich paramilitärische Milizen albanischer Kosovaren und jugoslawisch-serbisch dominierte Militär- und Polizeieinheiten Jugoslawiens gegenüber.

Durch den KFOR-Einsatz wurden zwischenzeitlich *Vertreibung* und *Tötung* von Zivilisten *verhindert*. Ob jedoch auch langfristig ein *multiethnisches Zusammenleben* der Bevölkerungsgruppen durch den KFOR-Einsatz ermöglicht wird, ist fraglich. Die ausländischen Streitkräfte können zwar die Anwendung von *Gewalt* im Kosovo weitestgehend *verhindern*. *Grenzen* setzen jedoch die *aufgebauten Feindseligkeiten* und der *gegenseitige Hass* innerhalb der Bevölkerung des Kosovos.

Daneben ist ein Einsatz der KFOR-Streitkräfte aus ökonomischen Gründen nur begrenzt denkbar. Eine Lösung der angehäuften historischen Probleme käme deshalb idealerweise aus der *Bevölkerung* des Kosovos selbst. Die Menschen geführt durch ihre Eliten müssten hierbei eine *Basis* für ihr Zusammenleben finden, die auf *gegenseitige Achtung* der *individuellen Menschenrechte* für alle Mitglieder der *Gesellschaft* im Kosovo aufbaut.

Literatur und Internetadressen

Ulrich Albrecht/Paul Schäfer (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg, Köln 1999.

Dusan T. Batakovic, The Kosovo Chronicles - Part Three: Religion and Civilisation, http://www.kosovo.com/history/kosovo_chronicles/kc_part3.html (20.12.2003).

Rafael Biermann (Hrsg.), Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Baden-Baden 2002.

BMVg, Konzeption für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr (KResBw), Berlin 2003.

BMVg, Friedenstruppe KFOR, Bonn 2000.

BMVg, Auslandseinsätze, <http://www.bundeswehr.de/forces/einsatzzahlen.php> (20.12.2003).

Richard Büllsbach, Grundsätzliche Rechtsprobleme beim Einsatz der Internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo in: *Bundeswehrverwaltung*, 2001, 49ff.

Wesley K. Clark, Waging modern war, New York 2001.

Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11469, Antrag der Bundesregierung - Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt, Berlin, 12.10.1998.

Manuel Eising/Philipp Reszat, Die internationale Notstandsverwaltung im Kosovo, in: *Osteuroparecht*, 2003, 1ff.

Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994.

Pierre-Marie Gallois (ed.), Guerres dans les Balkans. La nouvelle Europe germano-américaine, Paris 2002.

Hans-Peter Gasser, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995.

Peter Goebel (Hrsg.), Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt 2000.

Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz/Daphne Lipp, Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen, Hintergrundpapier des *BICC* vom 28.07.2003, Bonn 2003, 13.

Jürgen Höche, Erfahrungen aus den Luftoperationen der NATO im Kosovo in: *Europäische Sicherheit* 2/2000, 24ff.

Matthias Küntzel, Der Weg in den Krieg. Deutschland, die NATO und das Kosovo, Berlin 2000.

Dieter S. Lutz (Hrsg.), Der Krieg im Kosovo und das Versagen der Politik, Baden-Baden 2000.

Viktor Meier, Jugoslawiens Erben, München 2001.

Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.), Aktuelle Analysen Bd. 14, München 1999.

NATO, NATO Handbook, Brüssel 2001.

NATO/KFOR, KFOR Structure, <http://www.nato.int/kfor/kfor/structure.htm> (20.12.2003).

Harald Roth (Hrsg.), Studienhandbuch Östliches Europa, Bd. 1, Geschichte Ostmittel- und Südosteuropas, Köln 1999.

Matthias Rüb, Kosovo. Ursachen und Folgen eines Krieges in Europa, München 1999.

Olaf Theiler, Die NATO im Aufbruch, Baden-Baden 2003.

Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.), Europas Tragik. Ex-Jugoslawien zwischen Hoffnung und Resignation, Münster 2003.

Stephan Weber, Rules of Engagement, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Informationsschriften der Universität Bochum, Heft 2, 2001, 76ff.

UNMIK <http://www.unmikonline.org>

NATO/KFOR <http://www.nato.int/kfor>

EinsFüKdoBW <http://www.einsatz.bundeswehr.de>

Zur Rolle der OSZE im Kosovo-Konflikt

Walter Laudes

I. Einführung

Die Ereignisse der 1990er Jahre in Südosteuropa forderten die internationale Staatengemeinschaft besonders heraus. Neue *Konflikte* entlang alter Linien, insbesondere *ethnischer* Art, stießen in ein Vakuum. Die ‚*Ordnung*‘ der *Blockkonkurrenz* während des Ost-West-Gegensatzes entfiel nirgendwo un-mittelbar leidvoller als in Ex-Jugoslawien.

Die *Auflösung Tito-Jugoslawiens* führte zu verschiedenen Kriegen innerhalb Rest-Jugoslawiens, das heute aus den Republiken *Serbien* und *Montenegro* besteht. Die ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken *Slowenien*, *Kroatien*, *Bosnien und Herzegowina* sowie *Mazedonien* sind ebenfalls anerkannte Sub-jekte des Völkerrechts.

Die *NATO* steht mit *Koalitionen der Willigen* 2004 mit Kräften in Kroatien,¹ Bosnien-Herzegowina, Mazedonien sowie in der serbischen Provinz *Kosovo*.²

Im Zusammenspiel mit der *NATO* spielen auch andere *Internationale Organisationen (IO)* ihre Rollen im Friedensoperationsgebiet Ex-Jugoslawien. Zu ihnen gehört in prominenter Weise die *Konferenz/Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/OSZE)* ihre Rolle. Als *allumfassende euro-atlantische Institution*, die alle europäischen Staaten mit den USA und Kanada unter einem Dach vereint, bot sie sich zur *Konfliktbearbeitung in der Region Europa* an.³ Die *OSZE* konnte die Konflikte jedoch weder verhindern, noch uneingeschränkt friedlich bearbeiten helfen.⁴

Damit stellen sich Fragen nach der *Effektivität der Kooperation* im *OSZE-Rahmen*: Was kann diese „*Internationale Organisation*“⁵ leisten? Was sind ih-

¹ Kroatien gehört nach den Regelungen des *Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (GFAP / DPA / „Dayton“)* zum Operationsgebiet der *Implementation Force (IFOR)* bzw. der *Stabilisation Force (SFOR)*.

² Vgl. *Wesley G. Clark*, *Waging Modern War*, New York 2001.

³ *Spyros Economides/Paul Taylor*, *Former Yugoslavia*, in: *James Mayall*, *The New Interventionism*, Cambridge 1996/1999.

⁴ Vgl. *Carsten Giersch*, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, Baden-Baden 1998, 22ff.

⁵ De iure handelt es sich bei der *OSZE* trotz der Umetikettierung von der *KSZE* seit 1995 um keine *IO*. Sie hat keine feste Struktur – Vgl. *Björn Esser*, *OSZE*, in: *CWM/MJV*, *CIMIC-Faktoren II: Internationale Organisationen*, Speyer 2003, 65.

re Stärken und Schwächen? Wo liegen die Grenzen ihrer Einflussmöglichkeit?

Im Folgenden werden die Bedeutung der OSZE, ihre Rolle im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt, die Vorgeschichte dieses Konflikts sowie ihre Aktivitäten vor und nach der Nato-Militäraktion 1999 untersucht.

Zunächst werden die *Entwicklungsgeschichte* der OSZE, dann ihre derzeitige Organisation kurz vorgestellt. Das führt zu einem Einschwenken auf die operative *OSZE-Mission im Kosovo (OMIK)*. Im folgenden Abschnitt werden allgemeine historische und aktuelle Hintergründe des Kosovokonfliktes dargestellt. Daran anschließend wird die Politik der OSZE zur Konfliktprävention für das Kosovo 1991-1998 kursorisch beschrieben. Darauf folgt eine Darstellung der *Kosovo Verification Mission (KVM)* 1998/99. Anschließend wird die Struktur der internationalen zivilen Präsenz seit 1999 vorgestellt. Diese steht unter Leitung der Vereinten Nationen (VN), die als *United Nation Mission in Kosovo (UNMIK)* das Kosovo als *internationales Protektorat* verwaltet. Daran anschließend wird Rolle der OMIK in ihrer Funktion als „3. Säule“ der UNMIK dargestellt. Zum Schluss werden aus den operativen Erfahrungen Erkenntnisse

II. Exkurs in die Geschichte: Von der KSZE zur OSZE

Die Entstehungsgeschichte der OSZE weist auf *Hochphasen des Kalten Krieges*. Vor allem in der Nachschau auf die Kubakrise 1962⁶ suchten ‚Ost‘ wie ‚West‘ nach Wegen, aus der Spaltung Europas erwachsene Spannungen zu verringern.

Ein Schlüssel der Spannungen war die Uneinigkeit der Weltkriegsalliierten über die Zukunft Deutschlands. Bereits 1954 schlug die Sowjetunion (SU) den Abschluss eines *Vertrages über kollektive Sicherheit in Europa* vor. Es handelte sich um den Entwurf eines *Nichtangriffpakt*. Seine Besonderheit war, dass er generell allen Staaten Europas offen stehen sollte. Deutschland allerdings sollte erst nach seiner Wiedervereinigung einbezogen werden.

Die Westmächte lehnten den Vorschlag ab. Sie sahen ihn als lediglich *taktische Maßnahme* zur Behinderung der Westintegration der Bundesrepublik.⁷

Tatsächlich wollte die Weltkriegssiegermacht SU den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu NATO und Westeuropäischer Union verhindern.⁸

⁶ Vgl. Ernest R. May, *The Kennedy tapes. Inside the White House during the Cuban missile crisis*, Cambridge/London 2000.

⁷ Vgl. Heidi Keschenat, *Wahlbeobachtung durch die OSZE als völkerrechtliche Verpflichtung*, Remscheid 2000, 8.

Nach ihrem Plan wäre die Lösung der deutschen Frage nicht mit *freien Wahlen* zu erreichen gewesen. An dieser *Forderung* der Westmächte scheiterte der Ansatz vorderhand.

Aus sowjetischer Sicht war auch bei der Gründung des Warschauer Pakts 1955 der Plan einer *europäischen Sicherheitskonferenz* nicht aufgegeben. Der Warschauer Vertrag sollte an dem Tag seine Gültigkeit verlieren, an dem ein *System kollektiver Sicherheit in Europa* in Kraft träte.

1965 und 1966 ergriff die Sowjetunion erneut die Initiative mit Vorschlägen für eine europäische Sicherheitskonferenz. - Die SU wollte erneut die *Nachkriegsgrenzen in Europa* und damit auch: die Teilung Deutschlands festschreiben. Ein Ansatz zu demokratischen Reformen fehlt.

Nach dem *Budapester Appell* des Warschauer Pakts von 1969 erklärten sich die NATO-Staaten verhandlungsbereit, würden folgende Punkte behandelt:

- Teilnahme der USA und Kanadas,
- Fortschritte in der deutschen Frage, insbesondere der Berlinfrage,
- beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen und
- schließlich freie Bewegung von Personen, Informationen und Ideen.

Die sozial-liberale Bundesregierung unter Bundeskanzler Willy Brandt erzielte verschiedene bilaterale vertragliche Bindungen.⁹ Im Zuge des Klimas politischer Entspannung erklärte der NATO-Ministerrat 1972 die Bereitschaft zu Verhandlungen in der *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)*. Beide Blöcke akzeptierten die Einladung der finnischen Regierung mit Helsinki als neutralen Ort der Zusammenkunft.

Der KSZE-Prozess bestand zunächst aus den „*Helsinki-Konsultationen*“ von *November 1972 bis Juni 1973*.¹⁰ Auf Ministerialbeamtenebene wurden Tagungsordnung, Verfahrensfragen und inhaltliche Mandate ausgearbeitet. Erst beim *Treffen der Außenminister* in Helsinki 1973 wurden deren Empfehlungen verabschiedet und die eigentliche KSZE eröffnet.

⁸ Jens Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme*, Berlin 1996, 35.

⁹ Nota bene: 1970 deutsch-sowjetischer und deutsch-polnischer Vertrag, 1971 Vier-Mächte-Vereinbarung über Berlin, 1972 Grundlagenvertrag zwischen BRD und DDR und 1973 Vertrag über gegenseitige Beziehungen zwischen BRD und der CSSR.

¹⁰ Teilnehmer waren *Belgien, Bulgarien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Demokratische Republik, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Jugoslawien, Kanada, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechoslowakei, Türkei, UdSSR, Ungarn, USA, Vatikan* und *Zypern*. Monaco trat im Juni 1973 zur Konferenz hinzu.

Von September 1973 bis Juli 1975 wurde in Genf in spezialisierten *Kommissionen* die grundlegende *Schlussakte*, auf Diplomatenebene ausgearbeitet. Am 01.08.1975 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten die Schlussakte in Helsinki.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion kam es zu einer *Aufnahmewelle* neuer Staaten.¹¹ Die *Integration der sowjetischen Nachfolgerepubliken* dehnt das Territorium der OSZE jenseits der klassischen europäischen Kulturkreise nach *Zentralasien* aus. Dadurch bindet sie insbesondere *Turkvölker* nach dem gescheiterten sozialistischen Gesellschaftselement in die *Euro-Atlantische Sicherheitsarchitektur* ein.

Vor allem die USA und Großbritannien widersetzten sich den meisten Versuchen, einer *Verrechtlichung der KSZE*.¹² Seit 1995 hat die KSZE dennoch eine festere Struktur. Ihre Namensänderung zur *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* bringt dies zum Ausdruck.¹³ Gleichwohl steht sie mit ihrem *Haushalt alljährlich zur Disposition* und damit unter *besonderem ständigen Rechtfertigungsdruck*. Sie hat entsprechend keine festen Mitglieder, sondern nur Teilnehmer.

Die OSZE ist heute eine *Sicherheitsorganisation mit 55 Teilnehmerstaaten*. Das von diesen Staaten kontrollierte Territorium erstreckt sich von Vancouver bis Wladiwostok. Die OSZE sieht ihre *Aufgabe* folgendermaßen:

„In ihrer Region ist sie das primäre Instrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und die Wiederherstellung nach Konflikten.“¹⁴

Aus einer einmalig tagenden *Konferenz* entwickelte sich über *Folgekonferenzen* und der damit verbundenen Kontinuität aus der *KSZE* eine *internationale Institution*. Die souveränen und unabhängigen *Teilnehmerstaaten* beteiligen sich unter *Bedingungen voller Gleichheit* am internationalen *Verhandlungsmarathon*.

Die OSZE ist eine *regionale Abmachung im Sinne des Kapitel VIII der VN-Charta*. Dies obwohl sie nicht auf einem völkerrechtlich bindenden Vertrag

¹¹ Albanien (19.06.1991); Estland, Lettland, Litauen (10.09.1991); Aserbajdschan, Armenien, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrußland (10.01.1992); Georgien, Kroatien, Slowenien (24.03.1992); Bosnien und Herzegowina (29.04.1992); Mazedonien (12.10.1995); Andorra (25.04.1996).

¹² Kurt P. Tudyka, Das OSZE-Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok, Opladen 2002, 26, 41, 44.

¹³ Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996, 172.

¹⁴ OSCE Handbook, in: <http://www.osce.org>: “In its region it is the primary instrument for early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation”.

oder zwischenstaatlichen Abkommen basiert. Ihr *Fundament* sind *Absichtserklärungen* mit allenfalls politischer Verbindlichkeit.

III. Organe der OSZE

1. Strategische Ebenen

a) Allgemeines

Für die *Aufgabenausdifferenzierung* der OSZE-Organe bietet sich folgende theoretische Unterscheidung an:

„Die OSZE ist funktionell, erstens, ein Forum und ein Beratungs-, Verhandlungs- und Entscheidungssystem, und, zweitens, ein Ausführungs- und Kontrollsystem für die beschlossenen Normen und Maßnahmen.“¹⁵

In der Realität gibt es *Überlappungen und Verflechtungen*. Denn: In allen OSZE-Gremien wird beraten und verhandelt, in einigen auch entschieden.

b) Gipfeltreffen

In der Hierarchie der Strukturen nehmen die *Gipfeltreffen* der Staats- und Regierungschefs den höchsten Rang ein. Zwischen 1975 und 2000 fanden sechs solcher Gipfeltreffen statt. Auf ihnen werden

- allgemeine Erklärungen zur sicherheitspolitischen Lage beschlossen,
- Richtlinien und Prioritäten festgelegt und
- neue Vereinbarungen verabschiedet.

c) Ministerrat

Der *Ministerrat*, ein Organ der Außenminister, ist das zentrale, reguläre, beschlussfassende und *lenkende Gremium* der OSZE. Alle OSZE-Institutionen sind dem Ministerrat verantwortlich. In der Regel tagt er *einmal jährlich* in dem Land, das den Vorsitz hat. Der Rat bereitet Beschlüsse der Gipfeltreffen vor und ergänzt auch Gipfelbeschlüsse.

d) Amtierender Vorsitzender / „Chairman in Office“ (CiO)

Eine *Sonderstellung* nimmt der *Außenminister* ein, dessen *Land* für ein *Jahr* den *Vorsitz* der OSZE innehat. Die Position hat sich seit dem Pariser Gipfel von 1990 stark entwickelt. Als *Amtierender Vorsitzender* übt ein Außenminis-

¹⁵ Kurt P. Tudyka, OSZE-Handbuch, Opladen 2002, 51.

ter durch seine Leitung und eigene Kompetenzen Einfluss aus und kann ad-hoc Entscheidungen treffen. Er verfügt über Privilegien, die ihn im Rahmen der sogenannten *Troika* mit seinem Vorgänger und seinem Nachfolger noch besonders legitimieren, was der Kontinuität der OSZE-Aktivitäten dient.¹⁶

Dem *Vorsitzland* kommt seit 1990 – im Unterschied zu den meisten anderen IO – die eigentliche *politische Führungsrolle* zu.¹⁷ Das hängt mit dem *Konsensprinzip* zusammen: Weil es in der Regel für einen Beschluss der Einstimmigkeit aller Teilnehmerstaaten bedarf, wird in der OSZE selten abgestimmt. *Man kann in der Tat allenfalls im Konsens beschließen, kaum aber im Konsens führen.* Die OSZE überlässt deshalb ihrem Vorsitzenden das Recht und die Verantwortung zur Einleitung der Schritte zur Prävention eines Konflikts oder zur Bewältigung einer Krise.

¹⁶ Mit dem Jugoslawienproblem waren und sind also an dieser Stelle befasst gewesen: 1991 *Deutschland*, 1992 *Tschechoslowakei*, 1993 *Schweden*, 1994 *Italien*, 1995 *Ungarn*, 1996 *Schweiz*, 1997 *Dänemark*, 1998 *Polen*, 1999 *Norwegen*, 2000 *Österreich*, 2001 *Rumänien*, 2002 *Portugal*, 2003 *Niederlande*, 2004 *Bulgarien*, 2005 *Slowenien*. [Das Jahr gibt den Vorsitz eines Land an, weist mithin auf das mittlere Jahr des Engagements hin.]

¹⁷ Ähnlich dem Einfluss des Vorsitzlandes der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft. – Vgl. zur Präsidentschaft in der supranationalen Organisation: *Sven Hölscheidt/ Thomas Schotten*, Die Präsidentschaft im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union, ThürVBl. 1997, 9; *Axel Vorbäumen*, Dynamik in der Zwangsjacke. Die Präsidentschaft im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft als Führungsinstrument, Bonn 1985; *Waldemar Hummer/ Walter Obwexer*, Die „EU-Präsidentschaft“ Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union, *Europarecht* 34(1999), 431ff.

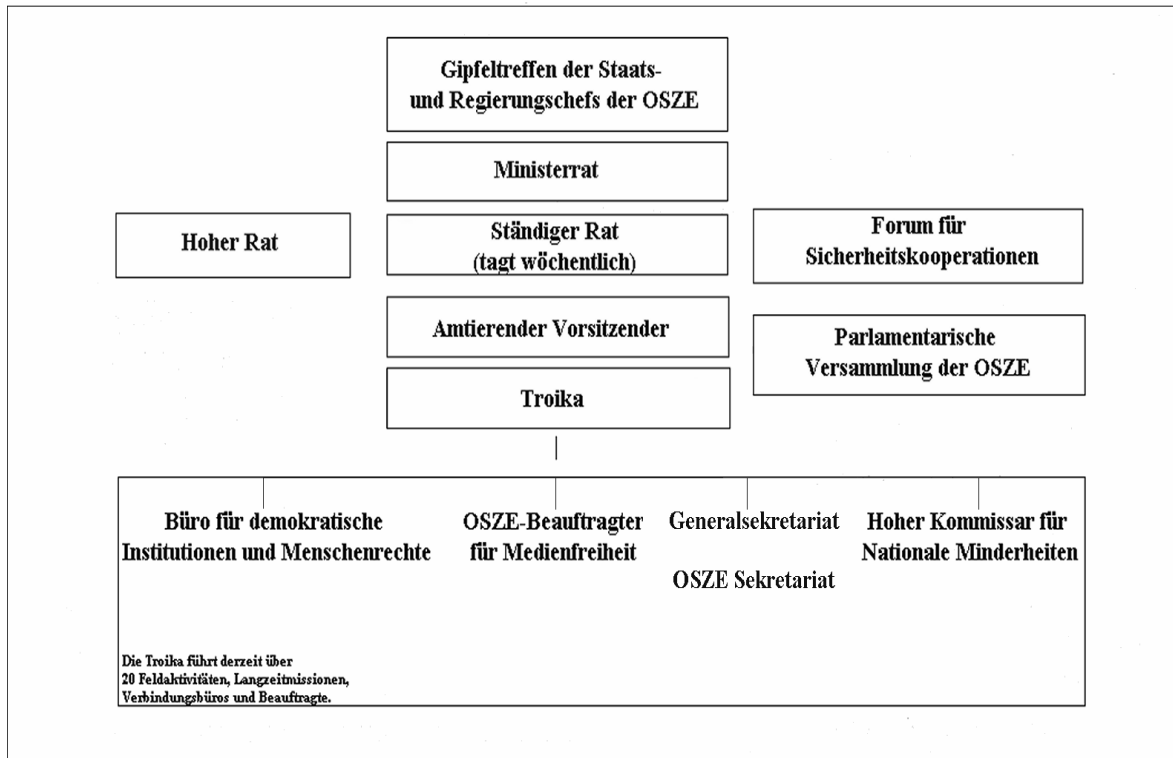


Abb. 1: Prinzipskizze OSZE-Strukturen

Kommt der Augenblick, da eine *formelle Beschlussfassung* sinnvoll und notwendig geworden ist, haben bereits *Kontakte* stattgefunden. Möglicherweise hat der Vorsitzende aus eigener Initiative einen persönlichen Vertreter in das Krisengebiet entsandt. Gegebenenfalls zeichnen sich bereits Lösungsansätze ab. Ein einziger formeller Beschluss kann während relativ langer Zeit als *Rechtsgrundlage für Folgemaßnahmen* verschiedenster Art dienen. Für diese trägt der Vorsitzende die Hauptverantwortung. – Die Konsensregel gehört zum Wesen der OSZE: *Lösungen sind mit, nicht gegen jene Staaten zu finden, die Probleme haben oder machen.*

e) Ständiger Rat

Der *Ständige Rat* setzt sich aus Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden des Ministerrates zusammen. Der Ständige Rat ist das reguläre Gremium für *politische Konsultation und Beschlussfassung*. Praktisch werden im Ständigen Rat die verschiedenen Sichtweisen der OSZE-Staaten auf einen gemeinsamen Nenner gebracht und konkrete Entscheidungen getroffen. Er *tagt wöchentlich* in der Wiener Hofburg.

f) Forum für Sicherheitskooperation

Das *Forum für Sicherheitskooperation* ist das spezielle Organ der OSZE für die militärischen Aspekte der Sicherheit. Es führt die Verhandlungen über

Rüstungskontrolle, Abrüstung und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Seine personelle Zusammensetzung ist fast identisch mit der des Ständigen Rats. Es tagt wöchentlich in Wien.

g) *Generalsekretär*

Der *Generalsekretär* handelt als *Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden*. Er ist der höchste Verwaltungsbeamte der OSZE und somit direkt verantwortlich für das Budget. Er hat die administrative Gesamtaufsicht über die Arbeit der OSZE-Institutionen. Er leitet das *OSZE-Sekretariat* in *Wien* und das *Archiv* in *Prag*. Der Generalsekretär wird vom Ministerrat für drei Jahre bestimmt.

h) *Amt für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIR)*

Das *Amt für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIR)* mit Sitz in *Warschau* fördert das demokratische Prinzip insbesondere durch die

- Beobachtung von Wahlen,
- Überprüfung der Einhaltung menschenrechtlicher Vereinbarungen
- sowie die Organisation von internationalen Seminaren.¹⁸

Das Amt setzte bei den *Wahlen in Restjugoslawien* Beobachter ein, nachdem mit den Regierungen Abkommen geschlossen wurden. Das Amt beschränkt sich auf die *Wahlbeobachtung* (election observation). Es handelt sich dabei um die am wenigsten durchgreifende Beteiligung am Wahlgesehen. Umfassendere Aufgaben

- der *Wahlüberwachung* (election supervision) oder
- gar der *Wahlorganisation* (election organisation)

werden von anderen Institutionen der OSZE wahrgenommen, z.B. von der *OSZE-Mission im Kosovo (OMIK)*.

i) *Beauftragter für Medienfreiheit*

Der *Beauftragte für die Medienfreiheit* beobachtet die Entwicklung der Medien in den Mitgliedsstaaten der OSZE. Er erfüllt eine *Frühwarnfunktion* im Fall von Verletzungen des Rechts auf Meinungsfreiheit.

Er spricht in den von ihm aufgesuchten Problemländern Regierungen, Parlamente, nichtstaatliche Organisationen und Medienschaffende selbst an. Er untersucht und soll berichten, wie es mit dem *Verhältnis von Norm – dem Bekenntnis zur Medienfreiheit – und der Wirklichkeit* bestellt ist.

¹⁸ Heidi Keschenat, Wahlbeobachtung durch die OSZE, Köln 2001, 35.

Er hat seinen Sitz in *Wien* und untersteht dem Amtierenden Vorsitzenden. Das Amt wurde 1997 unter dem Gesichtspunkt der Aufwertung der menschlichen Dimension der OSZE gegründet.¹⁹

j) Hoher Kommissar für nationale Minderheiten

Der *Hohen Kommissars für nationale Minderheiten* hat seinen Sitz in *Den Haag*. Seine *präventive Diplomatie* ist ein Instrument der Früherkennung und Behebung ethnischer Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten.

Bei seinen *Untersuchungen im Kosovo* hatte er besondere Schwierigkeiten von den Kosovaren akzeptiert zu werden: Da die Albaner im Kosovo die Mehrheit stellen, wollten sie nicht als Minderheit behandelt werden.

¹⁹ Amtsinhaber 1997-2003 *Freimut Duve* (*1936, Deutschland); seit März 2004 *Miklós Haraszti* (*1945, Ungarn).

STRUCTURES AND INSTITUTIONS

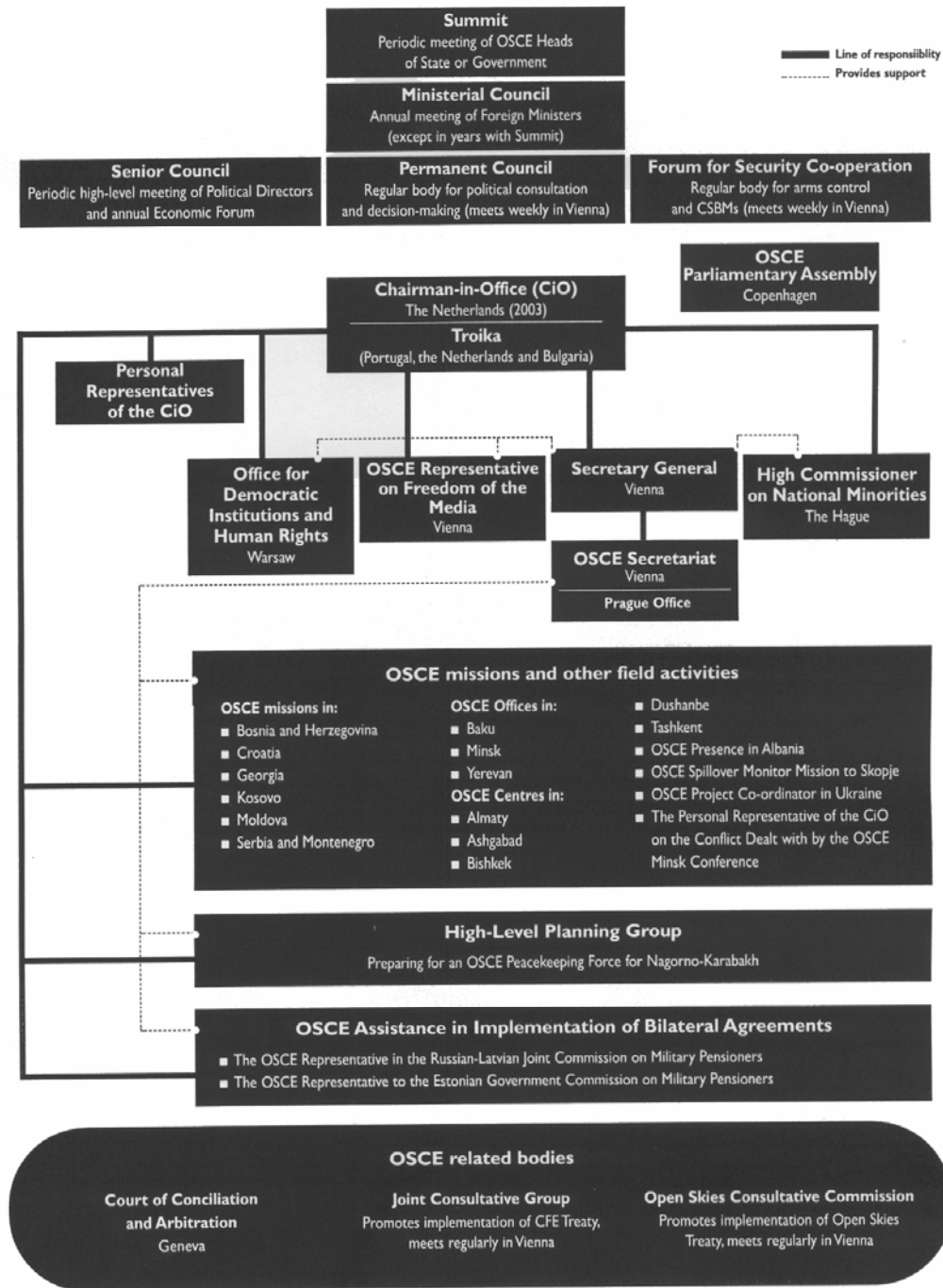


Abb. 2: Feinskizze OSZE-Institutionen und -strukturen

2. Internationale Kontrollebenen für die OSZE-Institutionen

a) *Parlamentarische Versammlung der OSZE*

Außerhalb der intergouvernementalen Unterordnung – aufgrund der traditionellen europäischen Gewaltenteilung - steht die *Parlamentarische Versammlung der OSZE*. In ihr tagen jeweils in *Kopenhagen* über 300 Parlamentarier aus den Mitgliedsstaaten der OSZE.

b) *Vergleichs- und Schiedshof*

Auch der *Vergleichs- und Schiedsgerichtshof* ist als Instrument justitiellen Charakters nicht in die intergouvernementalen Hierarchie eingebunden. Er hat seinen Sitz in *Genf* und wurde bisher noch nicht angerufen.

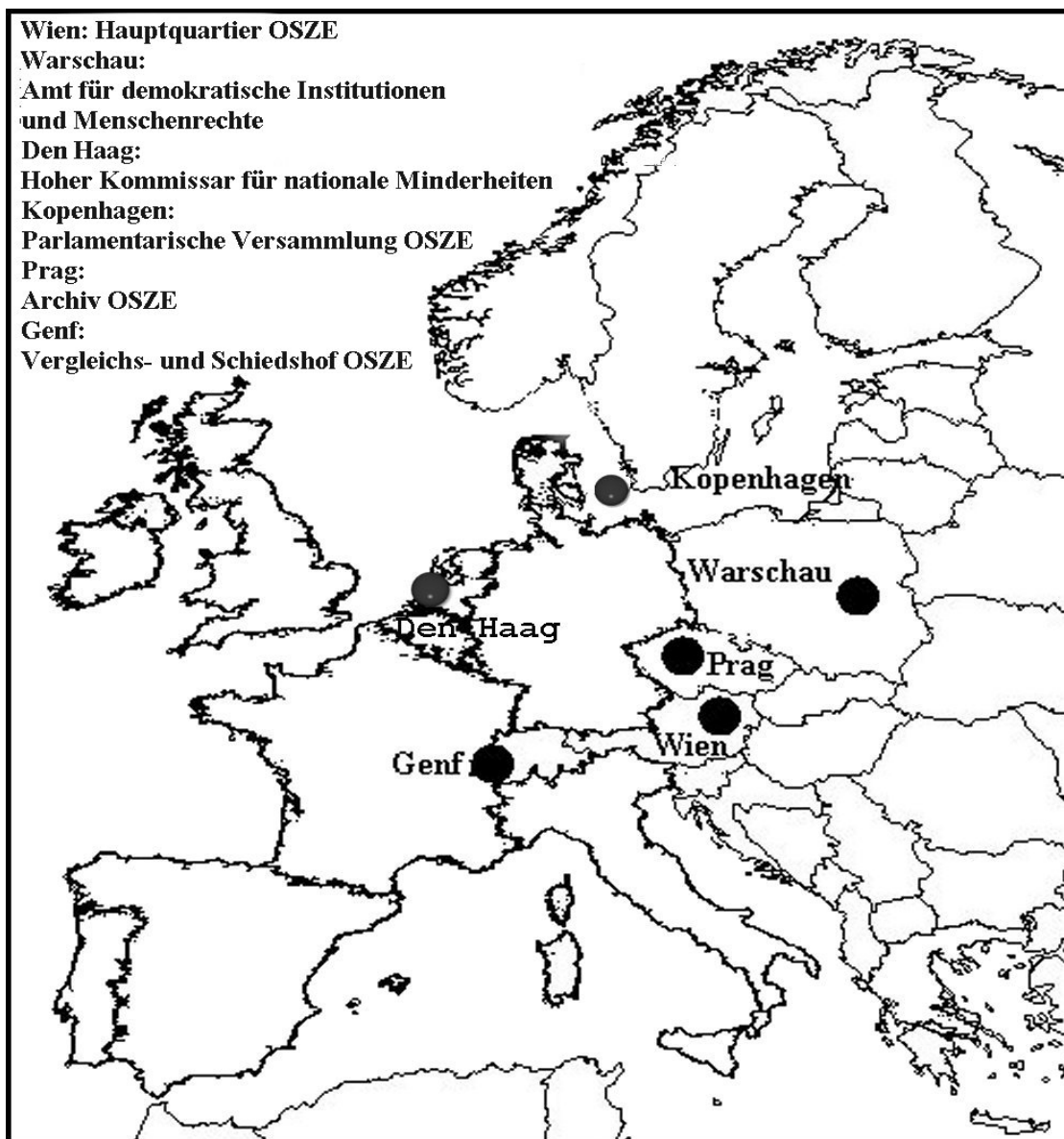


Abb. 3: Geographische Verteilung der Institutionen der OSZE

3. Operative Missionen

Die OSZE-Missionen „are the vehicle through which political decisions are translated into action“.²⁰

Ihre Arbeit kann alle Phasen eines typischen *Konfliktzyklus* umfassen, also:

- Frühwarnung,
- präventive Diplomatie,
- Konfliktmanagement und
- Wiederaufbau nach einem Konflikt.

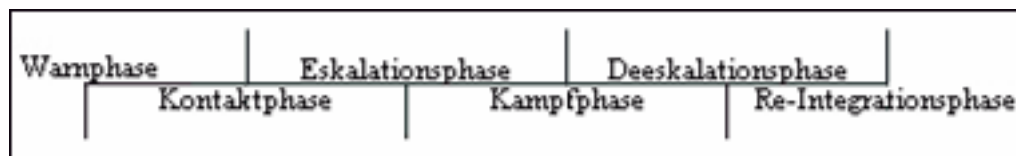


Abb. 4: Schema Konfliktzyklusphasen

An Konfliktherden haben sich die OSZE-Missionen faktisch zu *permanenten Institutionen* entwickelt. Diverse Missionstypen wurden von der OSZE im gesamten Spektrum ihres Sicherheitskonzepts eingesetzt. Dazu gehören

- Beobachter-,
- Erkundungs-,
- Experten-,
- Berichterstatter- und
- Überwachungsmissionen.

Kurzzeit- sind dabei von *Langzeitmissionen* grundsätzlich zu unterscheiden, obwohl beide ineinander übergehen können.²¹ Langzeitmissionen sind *in der Regel* klein und umfassen weniger als zwanzig Beschäftigte. Das Personal wird durch die *Teilnehmerstaaten* gestellt.²²

Die größte Mission ist die *OSZE-Mission im Kosovo (OMIK)*. Mit Regierungsaufgaben betraut organisierte sie seit 2000 aufgrund eigenen Mandats alle Wahlen im Kosovo. In Zusammenarbeit mit den Regierungen Serbiens und Montenegros organisierte OMIK auch für die in Serbien und Montenegro le-

²⁰ Kurt P. Tudyka, OSCE Handbook, 2002, 45.

²¹ Kurt P. Tudyka, Das OSZE-Handbuch, Opladen 2002, 51-56.

²² Claudia Riepe, Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE, (Diss. Hamburg 1997), Hamburg 1997, 175.

benden *Vertriebenen aus dem Kosovo* die Wahlen. Das sicherte diesen die Möglichkeit der Teilnahme am demokratischen Prozess in ihrer Heimat.

IV. Aspekte und Hintergründe des Konfliktes um das Kosovo

Die *serbisch-albanische Auseinandersetzung über das Kosovo* wird mit

- historischen Argumenten,
- nationalistischen Scheinargumenten und
- romantischen Mythen geführt.

Beide Ethnien beanspruchen, das Land als Erste besiedelt zu haben und leiten daraus für sich ein *historisches Recht* zur Territorialhoheit ab.

Die serbische Histiographie bestreitet die These von der *illyrisch-albanischen Kontinuität*. Nach ihr setzt die albanische Besiedlung erst im 17. Jahrhundert ein.²³ Umstritten und von Mystik umgeben ist die Frage der Nachfolge der im klassischen Altertum in Südosteuropa siedelnden Illyrer. Die Albaner sehen sich in der Tradition dieses Volkes. Gesetzt, diese Hypothese stimmte, siedelten die Albaner bzw. ihre direkten Vorfahren im Kosovo vor der im 6. Jahrhundert stattfindenden *slawischen Landnahme*.²⁴ Der serbische Herrschaftsbereich expandierte und erreichte unter *Zar Stefan Dušan dem Mächtigen (1331-1355)* seine größte Ausdehnung. In dieser Zeit war das Kosovo das politische, wirtschaftliche und religiöse Zentrum Serbiens.²⁵

Die *Schlacht auf dem Amselfeld am 28.06.1389* zwischen serbischen-bosnischen Truppen gegen osmanisch geführte Truppen endete militärisch als Patt.²⁶ Betont sei eine *Ironie*: Die Albaner waren nicht die historischen Gegner in dieser von den Serben mythisch verklärten Schlacht. Vielmehr hatten auch zwei Albanerfürsten die Serben kämpfend unterstützt.²⁷ Die Existenz

²³ *Holm Sundhausen*, Experiment Jugoslawien. Von der Staatsgründung zum Staatszerfall, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 1993, 17; *Viktor Meier*, Wie Jugoslawien verspielt wurde, München 1999, 49.

²⁴ Vgl. *Karl Kaser*, Raum und Besiedlung, in: *Magarditsch Hatschikjan/Stefan Troebst*, Südosteuropa-Handbuch, München 1999, 54f.

²⁵ *Klaus Lange*, Der Kosovo-Konflikt. Aspekte und Hintergründe, in: *Reinhard C. Meier-Walser (Hg.)*, Aktuelle Analysen Bd. 14, München 1999, 8.

²⁶ Diese geschichtliche Tatsache widerspricht dem „Amselfeld-Mythos“, der eine katastrophale serbische Niederlage unterstellt, die sich besser mit der serbischen Opferrolle deckt. *Slobodan Milošević* hat sich dieses Mythos', der heute noch wirkt, beim 600-Jahr-Gedenken an die Schlacht 1389 für seine nationalistischen Ziele öffentlichkeitswirksam demagogisch bedient. Die sensible Formulierung in seiner Rede lautete „...“.

²⁷ *Viktor Meier*, Wie Jugoslawien verspielt wurde, München 1999, 51.

serbischer Herrschaft im Kosovo schwand nicht auf einen Schlag, doch wurde das Gebiet ab 1396 schrittweise und 1455 vollständig osmanisch.²⁸

Albaner lebten gegen 1400 in der nicht allzu dicht besiedelten *Metohija*,²⁹ einer Region, die westlich an das Kosovo grenzt. Erst im 18. Jahrhundert wanderten Albaner, vor allem aus dem heutigen Nordalbanien, in das Kosovo ein. Vorausgegangen war die *Abwanderung* eines Teils der *Serben* im Zuge des habsburgischen Türkenfeldzug 1690 mitsamt des in Peć sitzenden Patriarchen in die Woiwodina. Die albanischen Ankömmlinge fanden auf türkischen Feudalgütern Arbeit. Sie ließen sich mehrheitlich islamisieren. 1939 lebten im Kosovo Serben und Albaner in einem Verhältnis von 40 : 60, 1981 waren es bereits 77,5 % Albaner, absolut 1,23 Millionen.³⁰

1878 wurde Serbien als Folge des Krieges zwischen Russland und dem Osmanischen Reich unabhängig. Die europäischen Großmächte maßten sich an, über die Bildung der *Nationalstaaten in Südosteuropa* zu entscheiden. Der *Berliner Kongress* verfügte 1878 auch, dass der Kosovo beim Osmanischen Reich verbleiben sollte. Damit wurden manche imperiale Aspirationen in Serbien und Bulgarien enttäuscht.³¹

Gegen das *Übergangenwerden* regte sich ein albanisch-nationales Bewusstsein, u.z. weniger im heutigen Albanien, als im Kosovo. Das *Aufbäumen* kann als Reaktion auf die *systematische Vertreibung der albanischen Bevölkerung* aus von Serbien erworbenen Gebieten und der daraus entstandenen Flüchtlingsgruppe im Kosovo gedeutet werden. Die im gleichen Jahr in *Prizren* gegründete „*Albanische Liga*“ wurde zu einem Zentrum der albanischen Nationalbewegung. Erst um diese Zeit wurde die ethnische Zugehörigkeit zu einem Politikum. Daraus erwuchs erheblicher Druck auf die serbische Minderheit.³²

Der *Niedergang des Osmanischen Reiches* manifestierte sich in den *Balkan-kriegen 1912/13*. Im Oktober 1912 eroberte Serbien den Kosovo. Für die albanische Bevölkerung folgte eine mit brutaler Gewalt erzwungene *Unterwerfung*.³³ – Das Kosovo ist seither *einer Kolonie* mitten in (Südost)Europa *vergleichbar*. Besonderheiten sind:

- Es handelt sich um ein auf dem Kontinent befindliches Gebiet handelt,

²⁸ Klaus Lange, *Der Kosovo-Konflikt*, München 1999, 224.

²⁹ Albanisch: *Dukaqin*.

³⁰ Viktor Meier, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München 1999, 49f.

³¹ Egbert Jahn, „Nie wieder Krieg? Nie wieder Völkermord!“. *Der Kosovo-Konflikt als europäisches Problem*, in: Jörg Calließ (Hg.), *Europa nach dem Kosovo-Krieg*, Rehbürg-Loccum 2001, 41.

³² Konrad Clewing, *Kosovo*, in: Harald Roth (Hg.), *Studienhandbuch Östliches Europa*, Bd. 1, *Geschichte Ostmittel- und Südosteuropas*, Köln 1999, 225f.

³³ Konrad Clewing, *Kosovo*, in: Roth (Hg.), *Östliches Europa* Bd. 1, Köln 1999, 226.

- das an den Siedlungsraum der kolonisierenden Macht unmittelbar angrenzt.

Die Grenzen des neuen Staates Albanien wurden 1912 nicht streng entlang ethnischer Linien festgesetzt. Etwa die Hälfte der albanisch-stämmigen Bevölkerung lebte außerhalb – in Mazedonien, Montenegro und im Kosovo.

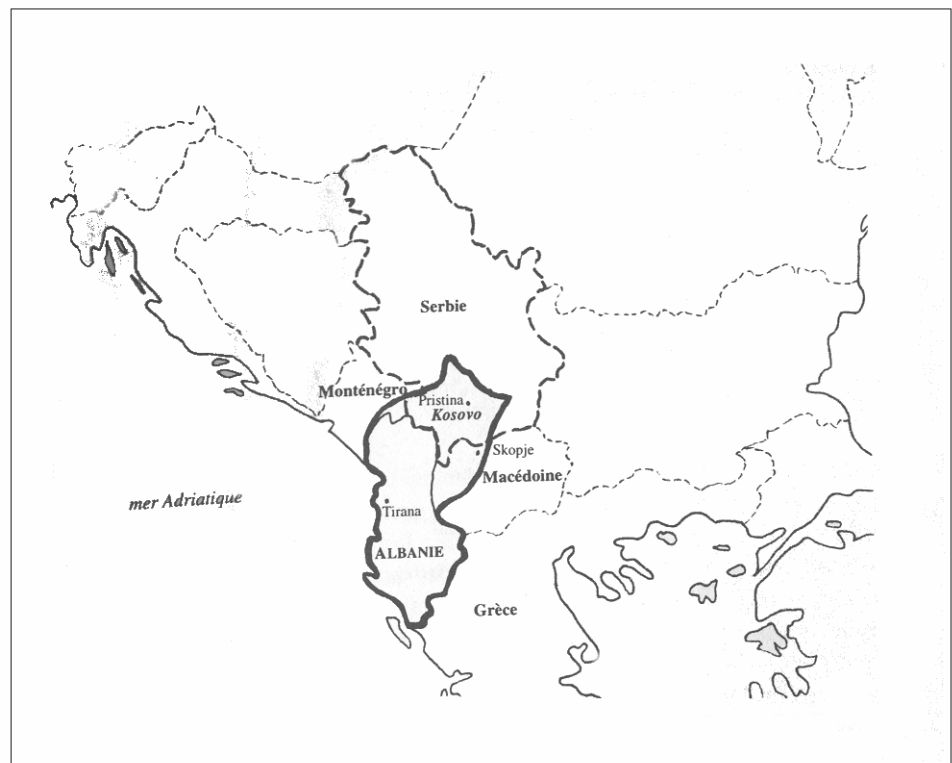


Abb. 5: Siedlungsräume der Albaner³⁴

Hoffnungen der im Kosovo lebenden Albaner, der *Kosovaren*, auf nationale Selbstbestimmung erfüllten sich auch durch den I. Weltkrieg nicht. Im 1918 neu entstandenen „Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen“³⁵ blieb das Kosovo ein Teil Serbiens.

„Maßgebliche politische Kreise sahen langfristig in den Albanern Jugoslawiens eine Gefahr, die man letztendlich nur durch Vertreibung glaubte entschärfen zu können.“³⁶

Durch die „erwünschte Auswanderung von Albanern in die Türkei und nach Albanien ... wurde der serbische Bevölkerungsanteil im Kosovo von einem Viertel 1921 auf etwa ein Drittel gegen Ende der Zwischenkriegszeit erhöht. ... Das vorübergehende Ende der jugoslawischen

³⁴ Aymeric Chauprade, Introduction à l'analyse géopolitique, Paris 1996, 123.

³⁵ Ab 1929 „Königreich Jugoslawien“.

³⁶ Klaus Lange, Der Kosovo-Konflikt, München 1999, 10.

*Herrschaft 1941 wurde daher von der albanischen Bevölkerung begrüßt.*³⁷

Italien schuf 1941 „*Groß-Albanien*“.³⁸ Es bezog die von Albanern bewohnten Gebiete in Westmazedonien, Nordgriechenland und im Kosovo ein. Nach der Kapitulation Italiens besetzten 1943 deutsche Truppen Albanien. Groß-Albanien blieb mit eingeschränkter Souveränität bestehen.³⁹ Nur kurz konnten die Kosovaren in Albanien ihre Eigenständigkeit, vor allem auf kulturellem Gebiet und in der Verwaltung pflegen. In dieser Zeit erfolgten Repressionen gegen die Kosovo-Serben.⁴⁰ *Gewalt unter umgekehrten Vorzeichen* – aufgrund der Vorgeschichte plausibel, aber ebenso *widerrechtlich*.

Die Rückgliederung erfolgte 1944/45 unter massiver militärischer Gewaltanwendung. Als *Autonomes Gebiet Kosovo-Metohija* erhielt der Kosovo einen *Sonderstatus innerhalb Serbiens*.⁴¹ Die jugoslawische Führung unter Tito (1892-1980) suchte das Problem der „*Großalbaniennostalgie*“ dadurch lösen, dass man den Anschluss Albanien an den jugoslawischen Staatsverband betrieb.⁴²

In der *Verfassung* von 1974 erhielt der Kosovo *de facto*, aber nicht *de jure*, den *Status einer jugoslawischen Teilrepublik*. Die Albaner als Volk in Jugoslawien und die Region Kosovo waren als „*konstitutiver Faktor*“ Jugoslawiens rechtlich anerkannt.⁴³

*„Die Kommunisten befürchteten nicht ganz ohne Grund, mit der Verleihung des Rechtsstatus einer Republik an die Vojvodina und das Kosovo ungarischen und albanischen Separatisten einen rechtlichen und institutionellen Hebel zur territorialen Abspaltung zu verleihen.“*⁴⁴

Um serbischer Insubordination vorzubeugen konstruierte Tito die *Dreiteilung Serbiens in zwei autonome Provinzen und Kernserbien*.⁴⁵

Die *Ineffektivität des „Jugoslawischen Modells“* zeigte sich schon vor Titos Tod im Mai 1980. Serbische Nationalisten forderten die Vereinigung aller Serben Jugoslawiens in einem „*Großserbien*“ und die Aufhebung des Auto-

³⁷ Konrad Clewing, Kosovo, Köln 1999, 226.

³⁸ Viktor Meier, Wie Jugoslawien verspielt wurde, München 1999, 51.

³⁹ Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr, Abteilung II, Leitfaden für Bundeswehrekontingente im Kosovo, Bad Neuenahr-Ahrweiler 1999, 22.

⁴⁰ Klaus Lange, Der Kosovo-Konflikt, Köln 2002, 11.

⁴¹ Holm Sundhausen, Experiment Jugoslawien. Von der Staatsgründung bis zum Staatszerfall, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 1993, 99.

⁴² Viktor Meier, Wie Jugoslawien verspielt wurde, München 1999, 53.

⁴³ Robert M. Hayden, Blueprints for a House Divided. The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts, Michigan 2000, 30.

⁴⁴ Egbert Jahn, „Nie wieder Krieg?, in: Jörg Calließ, Rehbürg-Loccum 2001, 47.

⁴⁵ Vgl. Hugo Roth, Kosovo Origins, Belgrad 1996, 4.

nomiestatus der beiden *Provinzen Woiwodina und Kosovo*. Als Tito 1979 zuletzt das Kosovo besuchte, kam es zu scharmützelhaften Konfrontationen.⁴⁶

Im *März 1981* kam es über Priština zu massiven ethnischen Unruhen im Kosovo, die zur Verhängung einer *Art Ausnahmezustand* führten.⁴⁷ Über dessen *Ursachen* besteht mangels nicht konkret bekannter Anliegen bis auf Weiteres *Unklarheit*.⁴⁸ – Über den Bundesfonds für wirtschaftlich unterentwickelte Republiken und Regionen hatte das Kosovo vom innerjugoslawischen Finanzausgleich profitiert.⁴⁹

1989 erkannte Serbien die Autonomie des Kosovo ab.⁵⁰ Damit entfachte der damalige Präsident Serbiens, *Slobodan Milosevic*, den Kosovokonflikt. Den Albanern im Kosovo wurde politische Liberalisierung oder kulturelle Autonomie genommen. Der serbisch dominierte Polizeiapparat suchte Aufbegehren im Keim zu ersticken. Dennoch gelang es den Kosovaren im Untergrund agierende politische, wirtschaftliche und sozialen Strukturen und Institutionen aufzubauen. 1990 *deklarierte* die *albanische Mehrheit* im Prištinaer Provinzparlament eine eigene *jugoslawische Republik*.

Bis dahin engagierte sich die damalige KSZE nicht bei der Behandlung der binnenjugoslawischen Spannungen. Zu Beginn der *Dismembrationskriege Jugoslawiens* im Frühsommer 1991 spielte die KSZE keine aktive Rolle.

Spätestens der Krieg in Bosnien-Herzegowina ab 1992 überforderte die KSZE fachlich wie organisatorisch.⁵¹ Die KSZE beauftragte daraufhin ihre *EG-Mitglieder* mit dem *Krisenmanagement* und trat selbst in den Hintergrund.

V. Politik der K/OSZE zur Konfliktprävention im Kosovo 1991-1998

Im Juli 1991 kam das Kosovoproblem erstmals auf die Tagesordnung der KSZE. Auf einer Expertenkonferenz über *Minderheitenfragen* in Genf wurde scharfe Kritik an der Kosovopolitik Serbiens geübt. Bezeichnend für die Einstellung vieler Serben zu den Albanern ist die offizielle Erklärung der jugoslawischen Delegation. Sie behaupteten, die Albaner bauten ihre Häuser – unvernünftigerweise – in die Mitte fruchtbarer Äcker und umgaben sie mit hohen Wällen um ihre Frauen zu viktimsieren:

⁴⁶ *Viktor Meier*, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München 1999, 49.

⁴⁷ *Viktor Meier*, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München 1999, 48.

⁴⁸ Vgl. *Viktor Meier*, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München 1999, 57.

⁴⁹ Vgl. *Thomas Eger*, *Das regionale Wirtschaftsgefälle in Jugoslawien*, Paderborn 1980; *Jens Reuter*, *Die Albaner in Jugoslawien*, München 1982, 54ff.

⁵⁰ *Robert M. Hayden*, *Blueprints*, Michigan 2000,

⁵¹ *Carsten Giersch*, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995*, Baden-Baden 1998, 105.

„*Special victims of that wall are women. Behind it they are turned into reproduction machines, since demographic explosion is a basis of the political and historical argument of Albanians in Kosovo and Metohija*”.⁵²

Das *Stereotyp* vom *Albaner* als eines primitiven Menschen, der seine hohe Geburtenrate als demographisch-politische Waffe einsetzt, wirkt wie *festverankert* in der südslawischen Vorstellungswelt.

Die 1990 ausgerufene „*Republik Kosovo*“ erklärte nach einem im September 1991, aus serbischer Sicht illegalen, *Referendum* ihre Unabhängigkeit. Der von den Kosovaren ausgerufene unabhängige Staat mit eigenem Parlament, Präsident und Regierung wurde international nicht anerkannt. Darauf nahmen

„*Gegenüber Belgrad (...) die Kosovo-Albaner in Übereinstimmung mit der Politik ihres über Jahre hinweg unangefochtenen politischen Führers und „Präsidenten“, Dr. Ibrahim Rugova, eine Haltung des passiven Widerstandes ein.*“⁵³

Die KSZE entsandte im *Mai 1992* erstmals eine *Untersuchungskommission (fact-finding mission)* in das Kosovo.

Im September 1992 wurde die erste *Langzeitmission* der KSZE eingerichtet, die für die größten Minderheitsgebiete der Bundesrepublik Jugoslawien - *Sandschak, Woiwodina und Kosovo* - zuständig war. Ein Team dieser Mission unterhielt Büros in Priština, Peć und Prizren und beobachtete die Menschenrechtssituation im Kosovo.

1992 brach der Krieg in Bosnien und Herzegowina aus. Die Rolle Belgrads trat für die, die sehen wollten klar zutage. Die *KSZE suspendierte die Mitgliedschaft Jugoslawiens*⁵⁴ in ihrer Organisation.⁵⁵ Slobodan Milošević schickte auf diese Entscheidung die Langzeitmission der KSZE Juli 1993 nach Hause.⁵⁶

1997 wurde der niederländische Außenminister *Max van der Stoel* zum Kosovo-Beauftragten der OSZE. Er sollte prüfen, ob ein *konstruktiver Dialog* hergestellt werden könnte. Er stieß bei beiden Seiten auf Widerstände:

- die jugoslawische Regierung verweigerte ihm zunächst die Einreise;
- die Albaner, als Majorität im Kosovo, hatten gegen ihn Vorbehalte, weil er gleichzeitig auch *Hoher Kommissar für nationale Minderheiten*

⁵² Klaus Lange, *Der Kosovo-Konflikt*, Köln 2002, 25.

⁵³ *Amt für Nachrichtenwesen*, Bad Neuenahr-Ahrweiler 1999, 39.

⁵⁴ Bis Dezember 2000.

⁵⁵ Vgl. zur Kritik *Ernst-Otto Czempiel*, *Kluge Macht*, München 1999, 112.

⁵⁶ *Jens Reuter*, *Die OSZE und das Kosovo-Problem*, Klagenfurt 2000, 513 f.

der OSZE war. Erst im Februar 1998 konnte er in Priština Gespräche führen.⁵⁷

Im März 1998 wurde der ehemalige spanische Ministerpräsident *Felipe Gonzáles* zum „*offiziellen Repräsentanten des OSZE-Präsidiums für die BR Jugoslawien*“ ernannt. Sein Mandat schloss ausdrücklich die Zuständigkeit für den Kosovo ein.

Diese Entscheidung wurde in Übereinstimmung mit der *Kontaktgruppe* und der *Europäischen Union* getroffen. Letztere mandatierte ihn ebenfalls mit einem Mandat als Vermittler.⁵⁸ Gonzalez' Vermittlungsbemühungen wurden von Slobodan Milošević massiv behindert. Milošević forderte die Wiederaufnahme Jugoslawiens in die OSZE und hinderte ihn an der Einreise in den Kosovo. *Ersatzweise* wurden Diplomaten der in Belgrad akkreditierten OSZE-Mitgliedsländer als Beobachter entsandt. Es wurde die *Kosovo Diplomatic Observer Mission (KDOM)* eingerichtet⁵⁹. Gleichzeitig zu den Diplomaten lieferten *Grenzbeobachter* der OSZE im benachbarten Albanien und Makedonien Informationen.⁶⁰

Der *passive Widerstand* der Demokratischen Liga unter *Ibrahim Rugova* verlor ab etwa 1995 sukzessive an Rückhalt unter der albanischen Bevölkerung.

*„Weder die serbische demokratische Opposition, noch die breite westliche Öffentlichkeit haben die dadurch viele Jahre bestehende historische Chance für eine internationale gewaltfreie Regulierung des Kosovo-Konflikts begriffen.“*⁶¹

Möglicherweise verstrich eine „*Gunst des Augenblicks*“ ungenutzt:

*„Damals wäre der optimale Zeitpunkt gewesen, die gleichberechtigte Rückführung Serbiens in das internationale System gegen eine zuträgliche Kosovo-Lösung einzuhandeln.“*⁶²

Die Albaner gingen zu einer *Strategie der Gewalt ab 1996* durch die „*Befreiungsarmee für Kosova*“ (*UCK*) unter der Führung von *Hashim Thaci* über. Jugoslawien reagierte ab Februar 1998 massiv militärisch.⁶³

⁵⁷ *Jens Reuter*, Die OSZE und das Kosovo-Problem, Klagenfurt 2000, 514.

⁵⁸ *Jens Reuter*, OSZE und Kosovo-Problem, Klagenfurt 2000, 514.

⁵⁹ *Heinz Loquai*, Der Kosovo-Konflikt. Wege in einen vermeidbaren Krieg, in: *Dieter S. Lutz* (Hrsg.), Baden-Baden 2000, 59.

⁶⁰ *Jens Reuter*, Die OSZE und das Kosovo-Problem, Klagenfurt 2000, 514 f.

⁶¹ *Egbert Jahn*, „Nie wieder Krieg?“, in: *Jörg Calließ*, Rehbürg-Loccum 2001, 63.

⁶² *Reinhard Mutz*, Frieden mit der Brechstange? Rambouillet oder die letzte Chance, *Dieter S. Lutz* (Hrsg.), Der Krieg im Kosovo und das Versagen der Politik, Baden-Baden 2000, 168.

⁶³ *Konrad Clewing*, Kosovo, Köln 1999, 227.

Aufgrund des bewaffneten Aufstands der UCK, der Gewalttätigkeiten serbischer Sicherheitskräfte und der Vertreibung der Bevölkerung erwies sich der Kosovo-Konflikt als erheblich verschärft. – Die NATO engagierte sich mittlerweile stark und drohte mit *Luftschlägen* auf die BR Jugoslawien.

VI. Kosovo-Verifikations-Mission von Oktober 1998 bis März 1999

Der amerikanische Diplomat *Richard Holbrooke* versuchte Anfang Oktober 1998, einen Krieg abzuwenden. Unterstützt durch eine unmissverständliche Gewaltdrohung der NATO handelte er am 13.10.1998 mit Milošević einen *Waffenstillstand* aus.⁶⁴

„Den USA war es wieder einmal gelungen, eindrucksvoll zu zeigen, dass sie auch am Verhandlungstisch Entscheidungen alleine herbeiführen können.“⁶⁵

„Überraschend“⁶⁶ bekam die OSZE die Aufgabe zugewiesen, eine zweite Kosovo-Mission, die *Kosovo-Verifikations-Mission* (KVM) aufzubauen.

Aufgaben der KVM waren

- die *Verifikation* des *Waffenstillstandes*,
- die Beobachtung des *Rückzugs* der serbischen *Sicherheitskräfte* und
- der *Einstellung* von *Zwangmaßnahmen* gegen die Zivilbevölkerung.

Mit über *1.300 Mitarbeitern* entstand ein das gesamte Kosovo abdeckendes Netzwerk. Durch Präsenz und energische Reaktionen auf Menschenrechtsverletzungen trug die Mission zeitweise zur Beruhigung der Lage bei.⁶⁷

Anfänglich waren die OSZE-Entsandten mehr als nur Beobachter und Überprüfer. Sie wirkten mäßigend auf beide Seiten ein, vermittelten und setzten Maßnahmen durch. Die Bereitschaft der Serben, den Waffenstillstand einzuhalten, war zu Beginn erkennbar, die gemäßigten UCK-Kommandeure hielten ihre Männer zurück. Anfang Dezember 1998 wurde die *Zusammenarbeit* mit

⁶⁴ Beide kannten sich als Verhandlungspartner infolge der Beendigung der Gewalthandlungen in Bosnien-Herzegowina. – *Richard Holbrooke*, *Meine Mission*, München 1998.

⁶⁵ *Heinz Loquai*, *Der Kosovo-Konflikt. Wege in einen vermeidbaren Krieg*, in: *Dieter S. Lutz (Hrsg.)*, Baden-Baden 2000, 54f.

⁶⁶ *Kurt P. Tudyka*, *OSZE-Handbuch*, Opladen 2002, 173. – *Heinz Loquai*, *Der Kosovo-Konflikt*, Baden-Baden 2000, 53, relativiert diese Darstellung: Am 04.10.1998 informierte der russische Außenminister *Iwan Iwanow* den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE über die Möglichkeit einer OSZE-Mission im Kosovo. Am 06.10.1998, zu Beginn der Holbrooke-Mission, lud der jugoslawische Außenminister die OSZE offiziell ein, sich mit einer Mission selbst zu überzeugen.

⁶⁷ *Kurt P. Tudyka*, *OSZE-Handbuch*, Opladen 2002, 172f.

Armee und Polizei *schwierig*. Nachdem die serbisch-jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte vereinbarungsgemäß abgezogen waren, *sickerte* die UCK in die geräumten Räume *ein* und kontrollierte sie.⁶⁸ Serbische Offizielle hielten der OSZE vor, ihr gelänge es nicht, die UCK einzudämmen und von Attacken abzuhalten. Die Polizei trat wieder aggressiver auf. Zu *langsamer Personalaufwuchs* und *verspätete Ankunft* internationaler Polizei- und Menschenrechtsexperten mögen ein *Versagen* der OSZE, respektive ihrer Teilnehmerstaaten begründen.⁶⁹ Entsprechend wird „*OSCE’s lack of enforcement mechanism of its own*“ konstatiert.⁷⁰

Im Oktober 1998 wurde der österreichische Botschafter in Belgrad, *Wolfgang Petritsch*, zum neuen Sonderbeauftragten der EU für das Kosovo. Zusammen mit dem US-Botschafter Chis Hill und dem russischen Beauftragten Boris Majorski bildete Petritsch die *Verhandlungstroika* der *Kontaktgruppe*⁷¹).

Das gemeinsame Konzept sah vor, Serben und Albaner unter *Interventionsdrohung* der NATO zu Verhandlungen über ein Interimabkommen in das *Schloss Rambouillet* bei Paris vorzuladen, und zwar ultimativ zum 6. Februar 1999. Am 23. Februar wurden die Verhandlungen ohne Ergebnis vertagt und am 15. März in Paris fortgesetzt. Die *albanische Delegation unterzeichnete* am 18. März das Kosovo-Abkommen, die *serbische Delegation* hingegen betrieb blanke *Obstruktionspolitik*. Das Abkommen sah vor, die *militärische Aufsicht* über den Kosovo der NATO, die *politische Umsetzung* jedoch der OSZE zu übertragen.⁷²

Der Krieg zwischen der serbischen Armee und der UCK setzte die Mitarbeiter der OSZE erheblichen *Gefahren für Leib und Leben* aus.⁷³ Am 20.03.1999 – vier Tage vor dem Beginn der NATO-Luftschläge – zog die OSZE ihre *Mission* aus *Sicherheitsgründen* ab und verlegte sie nach Mazedonien. Am 23.03.

⁶⁸ Laut *Amt für Nachrichtenwesen*, Bad Neuenahr-Ahrweiler 1999, 41, verfolgte die UCK als Ziel sowohl die Ausschaltung ihres innenpolitischen Rivalen, der Demokratischen Liga unter Führung Rugovas, als auch ihre außenpolitisch-diplomatische Anerkennung durch die internationale Staatengemeinschaft. Es sei abzusehen gewesen, dass die serbischen Sicherheitskräfte das Verhalten der UCK auf Dauer nicht tolerieren würden.

⁶⁹ *Heinz Loquai*, Der Kosovo-Konflikt. Wege in einen vermeidbaren Krieg, *Dieter S. Lutz* (Hrsg.), Baden-Baden 2000, 60-65.

⁷⁰ *Kurt R. Spillmann/Joachim Krause*, Kosovo: lessons learned for international cooperative security, in: *Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik* Bd. 5, Bern 2000, 29.

⁷¹ In diesem Fall: *Frankreich, Italien, Russland, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika* und *Deutschland*.

⁷² *Reinhard Mutz*, Frieden mit der Brechstange?, Baden-Baden 2000, 169.

⁷³ *Heinz Loquai* sieht diese Gefährdung nicht durch Fakten gestützt. Er vermutet eher, dass die Zielrichtung der USA zu diesem Zeitpunkt schon auf eine militärische Intervention gerichtet war. Vgl. *Loquai*, Der Kosovo-Konflikt, Baden-Baden 2000, 63f.

überbrachte US-Botschafter Richard Holbrooke Slobodan Milošević erfolglos eine letzte Warnung: Die *Zeit* für politische Gespräche lief ab.⁷⁴

Am 24. März begann die NATO mit Luftschlägen auf das Territorium der BR Jugoslawien.⁷⁵ Politische *Zielsetzung* der NATO war, Milosevic mit militärischen Mitteln zu zwingen, dem *Morden* und der *Vertreibung* der Kosovaren ein *Ende* zu setzen.⁷⁶

Am 03. Juni stimmten Milosevic und das jugoslawische Parlament dem Friedensplan der G-8 zu. Am 9. Juni 1999 endete der Krieg mit dem *Abkommen* von *Kumanovo*. Tags darauf verabschiedete der VN-Sicherheitsrat (VNSR) die *Resolution 1244*. Diese sieht eine *VN-Präsenz* und eine internationale *Friedenstruppe* im Kosovo vor.⁷⁷

Die OSZE erklärte in der neuen Lage zunächst die *Kosovo-Verifikations-Mission* für *beendet* und wandelte sie in eine *Einsatzgruppe* um. Als Task Force kehrte die OSZE kurz nach dem Einrücken der NATO-Truppen in den Kosovo zurück.⁷⁸

VII. Internationale zivile Präsenz im Kosovo (UNMIK) seit Juni 1999

Die USA und Großbritannien behaupteten im VNSR, der internationale Frieden sei durch die Entwicklung im Kosovo bedroht.⁷⁹ Dies legitimiere bereits eine *militärische Intervention*. Die anderen ständigen Mitgliedern wiesen diese Haltung zurück. Russland und China drohten mit ihrem Veto.

Der *NATO-Rat* beschloss darauf den Verzicht auf weiteres Zuwarten, was auf einen *Alleingang* hinauslief: Die Luftoperationen der NATO wurden *ohne* ein *ausdrückliches Mandat* des VNSR geführt.⁸⁰ Dem *Einsatz* friedenssichernder Bodentruppen unter NATO-Führung *stimmte* der VNSR am 12.06.1999 ausdrücklich zu.⁸¹

⁷⁴ Carsten Giersch, Die Europäische Union und der Krieg in Kosovo, in: Jens Reuter/Konrad Clewing (Hg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen-Verlauf-Perspektiven, Klagenfurt 2000, 503-509.

⁷⁵ Zur Bewegung im Völkerrecht siehe den dogmatisch klaren Artikel von Claus Kreß, Staat und Individuum in Krieg und Bürgerkrieg, in: *NJW* 1999, 3077-3084.

⁷⁶ *Amt für Nachrichtenwesen*, Bad Neuenahr-Ahrweiler, 1999, 44.

⁷⁷ Matthias Rüb, Kosovo. Ursachen und Folgen eines Krieges in Europa, München 1999, 190.

⁷⁸ Kurt P. Tudyka, OSZE-Handbuch, Opladen 2002, 174.

⁷⁹ *UN Security Council Resolution (UNSCR) 1199 (1998)* v. 23.09.1998.

⁸⁰ Vgl. *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, The Responsibility to Protect, Ottawa 2001.

⁸¹ *UNSC Res. 1244 (1999)* v. 10.06.1999.

Die Resolution beschloss

eine internationale Sicherheitspräsenz (KFOR) und „ermächtigt[e] den Generalsekretär, mit Hilfe der zuständigen internationalen Organisationen eine internationale zivile Präsenz im Kosovo [UNMIK] einzurichten, um eine Übergangsverwaltung für das Kosovo bereitzustellen, unter der die Bevölkerung des Kosovo substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen kann und die für eine Übergangszeit die Verwaltung wahrnehmen und gleichzeitig vorläufige demokratische Selbstverwaltungsinstitutionen schaffen und deren Entwicklung überwachen wird, um die Bedingungen für ein friedliches und normales Leben für alle Einwohner des Kosovo sicherzustellen.“

Der künftige *Status* des Kosovo wird erst zu einem *späteren* Zeitpunkt entschieden. Seine Bestimmung soll aber von der United Nation Mission in Kosovo (UNMIK) erleichtert werden.

Per resolutionem übertrug der VNSR die gesamte legislative und exekutive Gewalt sowie die Verwaltung der Justiz UNMIK.⁸² Die internationale zivile Präsenz im Kosovo, UNMIK, wird geleitet von einem Sonderbevollmächtigten des VN-Generalsekretärs⁸³ UNMIK besteht aus vier Säulen:



Abb. 6: Säulenmodell von UNMIK

1. Säule 1: VN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR)

Das *Flüchtlingshilfswerk* der Vereinten Nationen (UNHCR) leistete bis Juni 2000 humanitäre Soforthilfe. Nach der Soforthilfephase wurde diese Organisation aus UNMIK ausgegliedert. *Herausforderung* war es im besonders harten Winter 1999/2000 gewesen, Vertriebene mit Nahrung und Kleidung zu *versorgen*. Dazu war Bewohnern von etwa 100.000 Häusern ein notdürftiges Dach über dem Kopf zu sichern.

Vom Flüchtlingshilfswerk wurden humanitäre Aktivitäten von 35 öffentlichen Partnerorganisationen und etwa 300 Nicht-Regierungs-Organisationen

⁸² Ebd. Vgl. amtliche deutsche Übersetzung, in: *Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr*, 120.

⁸³ Special Representative of the Secretary-General (SRSG). Amtsinhaber waren *Hans Haekkerup* (Dänemark, 1999-200x), *Michael Steiner* (Deutschland), 200x-2003, *Harri Hermanni Holkeri* (Finnland, seit IX/2003).

(NRO/NGO) koordiniert. Weiterhin leitete sie alle *Minenräumaktionen*. Viele seiner Aufgaben nimmt nun "Säule 2", der Zivilen VN-Verwaltung, wahr.⁸⁴

2. Säule 2: Zivile Interimsverwaltung der VN

Die *Zivile Interimsverwaltung*, die von den VN geleitet wird, ist zuständig für die *Einrichtung* eines *multi-ethnischen öffentlichen Dienstes*. Mit Dienstaufnahme, richtete UNMIK ihr Augenmerk auf die Einrichtung von Verwaltungsstrukturen. Dies geschah auf der Provinz- wie auf der Kommunalebene.

Die *Verwaltung* gliedert sich in 15 Abteilungen,⁸⁵ deren Stellvertretende Abteilungsleiter Kosovaren oder Kosovo-Serben sind. Es wird damit erkennbar Wert darauf gelegt, einheimische Beamte in absehbarer Zeit *Führungsfunktionen eigenständig* übergeben zu können.

3. Säule 3: OSZE-Mission im Kosovo (OMIK)

Am 01.07.1999 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Schaffung einer neuen, der dritten *OSZE-Mission* im Kosovo (OMIK). Sie bildet eine der vier Säulen von UNMIK, hat also *Regierungsverantwortung*.

Der *Leiter* von OMIK ist somit einer der *Stellvertreter* des Sonderbevollmächtigten des VN-Generalsekretärs. Die OSZE-Mission im Kosovo ist die *größte* aller OSZE-Missionen mit etwa 700 internationalen und 1.400 lokalen Mitarbeitern. Sie ist die erste OSZE-Mission, die als *integraler Teil* einer von der UNO geführten *Operation* fungiert und übt die Führungsrolle in allen Angelegenheiten der Bildung von Institutionen, Demokratie und Menschenrechten aus.

OMIK ist für folgende Aufgaben verantwortlich:

- *Ausbildung* von Kadern des *öffentlichen Dienstes*. Dazu gehört die Ausbildung von Polizisten in einer eigenen Polizeiakademie, sowie die Schulung von Richtern und zivilen Verwaltungsbeamten verschiedener Ebenen;
- *Demokratisierung* und *Verwaltung* im Sinn der Herausbildung einer *Zivilgesellschaft*, der Entwicklung politischer Parteien und Nicht-Regierungs-Organisationen;

⁸⁴ UNMIK-Division of Public Information, What is UNMIK?, Priština 2000, 6.

⁸⁵ *Landwirtschaft, Sicherheitsdienste, Kultur, Erziehung, Umweltschutz, Gesundheit, Justiz, Arbeit, Kommunalverwaltung, Flüchtlinge und Vertriebene, Post und Telekommunikation, Sport, Verkehr, Jugend und Allgemeine Verwaltung.*

- *Förderung* freier und unabhängiger *Medien* durch Erlass von Gesetzen und Verordnungen sowie Überwachen der Medien;
- *Überwachung*, Schutz und Förderung der *Menschenrechte* einschließlich Einrichtens der Institution eines Ombudsmanns;
- *Organisation* und *Überwachung* von *Wahlen* einschließlich der Registrierung von Wählern, Erstellen von Wählerlisten und Unterstützung politischer Parteien.

OMIK arbeitet partnerschaftlich mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Union zusammen. Das *Hauptquartier* der Mission ist in *Priština* untergebracht, Regionalzentren befinden sich in Peć, Prizren, Kosovska Mitrovica, Gnjilane und Priština.

4. Säule 4: Europäische Union

Die vierte „Säule“, unter Führung der *Europäischen Union*, ist zuständig für den *wirtschaftlichen Wiederaufbau*. Diese Aufgabe beinhaltet die Koordinierung aller Aktivitäten bezüglich des Wiederaufbaus der Infrastruktur, der Wiederbelebung der Wirtschaft und das *Schaffen* von Rahmenbedingungen für eine moderne und offene *Marktwirtschaft*.

Die Politik der EU zielt auf einen *weichen Übergang* von humanitärer Hilfe zu einem langfristigen Wiederaufbau.

Innerhalb der UNMIK-Struktur leitet die EU folgende Bereiche:

- Die *Zentrale Finanzbehörde* mit der Funktion eines Ministeriums für Finanzwesen und Zoll;
- die Abteilung für *Öffentliche Dienstleistung* ist verantwortlich für die Wiederherstellung der Versorgung mit elektrischem Strom, Wasser, Heizung und der Abfallentsorgung;
- die Abteilung für *Handel und Industrie* schafft die Rahmenbedingungen für den privaten Sektor und die Wiederbelebung von Handel und Industrie;
- die Abteilung für *Wiederaufbau* koordiniert die internationale Hilfe und das Investitionsprogramm für die öffentliche Infrastruktur und erarbeitet die Strategie für den Wiederaufbau von Wohnraum.

VIII. OMIK

UNMIKs Strategie – und somit auch der OSZE im Kosovo – erstreckt sich über *fünf* eng miteinander verzahnte *Phasen* mit folgenden Schwerpunkten.

- *Erste Phase*: Errichtung von Verwaltungsstrukturen, Stationierung einer internationalen zivilen Polizei und Soforthilfe für zurückkehrende Flüchtlinge.
- *Zweite Phase*: Verwaltung der sozialen Dienste, Versorgungseinrichtungen und Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit.
- *Dritte Phase*: Wahlen zu einer Übergangsregierung für den Kosovo.
- *Vierte Phase*: Unterstützung beim Aufbau provisorischer demokratischer und autonomer Institutionen. Fünfte Phase:
- Die *Schlussphase* hängt von der endgültigen Regelung des Status des Kosovo ab.⁸⁶ Derzeit befindet sich zumindest die Arbeit der OSZE in der vierten Phase.

1. Ausbildung von Kadern des öffentlichen Dienstes

Die von der OSZE geleitete *Polizeischule* hat das Ziel, *Polizeibeamte* für den Kosovo *auszubilden*. Die Polizisten sollen dem Gemeinwohl verpflichtet sein und ohne Vorurteil, Furcht oder Begünstigung ihren Dienst versehen.

Die Ausbildung wird von *internationalen Polizeibeamten* durchgeführt; das Ausbildungsprogramm basiert auf *internationalen Standards*. Es besteht aus den Gebieten Menschenrechte, Rechtsstaat sowie Praktiken und Methoden einer von demokratischem Geist geprägten Polizei.

Die Schule, in *Vucitrn*, etwa 25 km nördlich von Priština, wurde im September 1999 eröffnet. Bemerkenswert ist der hohe Anteil weiblicher Kadetten; die Zusammensetzung der Anwärter spiegelt die ethnische Verteilung im Kosovo wieder.⁸⁷ Die serbische Minderheit im Kosovo wird von den Kosovaren generell gemieden oder schikaniert. Dies scheint auch zum Teil innerhalb der Kosovopolizei zu gelten. Eine *reibungslose Zusammenarbeit* kosovarischer Polizisten mit ihren serbischen Kollegen ist trotz aller internationaler Mühe *noch nicht Routine*.⁸⁸

Die Einrichtung eines *Rechtszentrums* (KLC)⁸⁹ beschäftigt sich mit im Kosovo *anwendbarem Recht*. Es trug dazu bei, die *Juristische Fakultät der Universität Priština* auf ein solides Fundament zu stellen. Weiterhin wurde ein Insti-

⁸⁶ Daan W. Everts, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001*, Hamburg 200x, 145.

⁸⁷ Steve Bennett, Director of Kosovo Police Service School, Vucitrn 2000.

⁸⁸ Renate Flottau, Kosovo. Täter und Opfer, in: *Der Spiegel* 50 (2002), 132.

⁸⁹ Kosovo Law Centre = KLC mit dem *Kosovo Judicial Institute* = KJI.

tut für *Rechtsprechung* eingerichtet, das die Verbesserung der *juristischen Ausbildung* von Richtern und Staatsanwälten bezweckt.⁹⁰

OMIK richtete auch ein *Strafverteidigungszentrum (CDRC)* ein. Dieses arbeitet auf eine *faire Verfolgung* von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht sowie von ethnisch oder politisch motivierter Straftaten hin. Es macht lokalen Strafverteidigern internationale Dokumente und *Fachliteratur* zugänglich und hilft ihnen bei *Nachforschungen*.

Zusammen mit ihren einheimischen Kollegen arbeiten *internationale Richter* in der Justiz, einschließlich dem *Obersten Gerichtshof* des Kosovo. Es bestehen Herausforderungen, welche die Funktionsfähigkeit der Judikative in Frage stellen:

- Die Gerichte scheinen überlastet und leiden unter Personalmangel;
- die semi-internationalen Gerichte stoßen mit ihrer Rechtsprechung auf erhebliche *Akzeptanzprobleme*. In einer Kultur, in dem der *Rachege-danke* kein archaisches Rechtsprinzip ist,⁹¹ leben sie *gefährdet*.
 - Die internationalen Richter können aus Sicherheitsgründen in Unterkünften der KFOR wohnen; ihre lokalen Kollegen müssen außen vor bleiben;
 - in heiklen Fällen werden *Zeugen* durch organisierte Kriminalität *eingeschüchtert*.⁹²
- Die organisierten und vorsätzlichen Angriffe auf Minderheiten demonstrieren Unzulänglichkeiten des Polizei- und Justizsystems.

Zur Förderung demokratischer Prinzipien in Verwaltungsverfahren soll das *Institut für Zivilverwaltung (ICA)* dienen. Das Institut arbeitet daran, einen professionellen, entpolitisierten *öffentlichen Dienst* aufzubauen. Das ist eine fordernde Aufgabe für ein Gebiet, in dem die öffentliche Verwaltung traditionell unter dem Einfluss von *Clanstrukturen* steht.⁹³

2. Demokratisierung und Herausbildung einer Zivilgesellschaft

OMIK setzt sich für den Aufbau einer *aktiven Zivilgesellschaft* ein. Sie unterstützt leistungsfähige NRO, die in den Bereichen Menschenrechte, Versöhnung und Förderung von Frauen tätig sind. In verschiedenen Städten wurden

⁹⁰ Daan Everts, OMIK, in: IHSH (Hrsg.), OSZE 2000, Hamburg 2000, 155.

⁹¹ Zum albanischen Strafrecht Wolfgang Stoppel, Albanische Strafgesetze, Berlin/New York 1990.

⁹² Renate Winter, Crime is top target, in: Focus, Kosovo 6 (2002), 13f.

⁹³ Daan Everts, , in: IHSH (Hrsg.), OSZE 2000, Hamburg 2000, 149.

*NGO-Servicezentren*⁹⁴ geschaffen, um sowohl Räumlichkeiten für Treffen als auch Kommunikationsmöglichkeiten anzubieten.

In Gemeinden der *Minderheiten* spielen zivilgesellschaftliche Strukturen eine wesentliche Rolle. Dies vor allem angesichts der Schwäche öffentlicher Institutionen. Die Eröffnung von *Gemeindezentren* schuf erhebliche Anreize, sich am Aufbau der Zivilgesellschaft zu beteiligen.⁹⁵

Bei der *Entwicklung politischer Parteien* war es Ziel von OMIK, parteiinterne Strukturen zu schaffen, die es den Parteien ermöglichen, langfristig ohne Hilfe von außen Bestand zu haben. Parteipolitische Schulungen und Beratung fanden in den OMIK-Servicezentren statt. Die Servicezentren mit ihren Räumlichkeiten wurden mittlerweile an die Kommunen übergeben.⁹⁶

3. Förderung freier und unabhängiger Medien

Im Medienbereich hat die OSZE nicht nur unterstützende, sondern auch *kontrollierende Funktion*. Sie erteilt die *Lizenzen* für Fernseh- und Rundfunkstationen und hält die Aufsicht über die *Printmedien*. Leitmotiv von OMIK ist es, unabhängige Medien zu unterstützen, die sich *demokratischen Prinzipien verpflichtet* fühlen.⁹⁷

4. Überwachung, Schutz und Förderung der Menschenrechte

UNMIK trägt die Verantwortung für Aufbau und Verwaltung der Justiz.

OMIK nimmt die Federführung bei der *Überwachung der Menschenrechte* wahr. Beobachtung und Berichterstattung durch OMIK machen Mängel in der Gesetzgebung und Schwächen im Justizsystem transparent.

Insbesondere *ethnische Minderheiten* können sich im Kosovo alles andere als sicher fühlen.⁹⁸ OMIK beobachtet deren Lage, erarbeitet *konkrete Vorschläge* zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und widmet sich der Behandlung von Sicherheits- und Eigentumsfragen von Minderheiten.⁹⁹

Eine vielversprechende Hilfe für Schutzbedürftige ist die *Institution des Ombudsmannes*, die im November 2000 von OMIK geschaffen wurde. Er arbeitet *unabhängig* von OSZE und UNMIK. Sein Mandat umfasst die *Untersuchung von Beschwerden*, die wegen Amtsmissbrauchs oder Menschenrechtsverlet-

⁹⁴ NGO-Resource Center.

⁹⁵ Daan Everts, , in: IHS (Hrsg.), OSZE 2000, Hamburg 2000, 150.

⁹⁶ Daan Everts, , in: IHS (Hrsg.), OSZE 2000, Hamburg 2000, 148f.

⁹⁷ Jens Reuter, Die OSZE und das Kosovo-Problem, Klagenfurt 2000, 519f.

⁹⁸ Vgl. die Gewalteskalation bei den gesellschaftlichen Unruhen vom 01.03.2004.

⁹⁹ Daan Everts, , in: IHS (Hrsg.), OSZE 2000, Hamburg 2000, 152f.

zungen gegen Behörden erhoben werden. Bei den bisher gemeldeten Fälle handelt es sich überwiegend um Verstöße gegen Eigentumsrechte und Benachteiligung im Arbeitsbereich.¹⁰⁰

5. Organisation und Überwachung von Wahlen

a) Allgemeines

Resümierend schreibt der Leiter der OSZE-Mission im Kosovo:

*„In den ... Jahren, die sich die OSZE-Mission nun im Kosovo aufhält, hat es viele Höhepunkte gegeben; die Krönung waren jedoch zweifellos die ... Wahlen ...“*¹⁰¹

Mittlerweile organisierte und überwachte OMIK mit Unterstützung von KFOR 3 Wahlen, nämlich die

- Kommunalwahlen vom 28.10.2000,
- Wahlen für das Provinzparlament vom 17.11.2001 und
- Kommunalwahlen vom 26.10.2002.

Die *Internationale Gemeinschaft (IC)* hatte jeweils in Kampagnen auf die Bedeutung dieser Wahlen hingewiesen. Sie könnten *Meilensteine* auf dem Weg zur Selbstverwaltung des Kosovo gewesen sein.

Zunächst war der jeweilige *Zeitpunkt* fraglich:

- Einerseits wollte UNMIK frühestmöglich mit demokratisch legitimierten örtlichen Partnern zusammenarbeiten,
- andererseits mussten aber erst die *Grundlagen* für demokratische Wahlen organisatorisch und mental *geschaffen* werden.

Die Masse der Bevölkerung hatte mangels Erfahrungen keine Vorstellung davon, was Demokratie bedeutet. Die *Gleichsetzung von Demokratie mit dem Mehrheitsprinzip* unter völligem *Vergessen des Minderheitenschutzgedankens* ist eine in Ex-Jugoslawien typische Einstellung.

Zu den *organisatorischen* Problemen gehörten die Fragen:

- Wer ist *wahlberechtigt* im Kosovo und wer kann in die *Wählerlisten* aufgenommen werden?
- Wie steht es um die Wahlberechtigung der 500.000 Kosovaren, die den Kosovo *vor dem Krieg verlassen* hatten?

¹⁰⁰ Daan Everts, , in: IHSH (Hrsg.), OSZE 2000, Hamburg 2000, 155.

¹⁰¹ Daan Everts, , in: IHSH (Hrsg.), OSZE 2000, Hamburg 2000, 146.

- Wie weisen Personen ohne Ausweispapiere ihre *Identität nach*?¹⁰²
- Wie ist mit den 231.000¹⁰³ Kosovo-Serben und anderen Minderheiten zu verfahren, die mittlerweile in Serbien und Montenegro leben?

OMIK führte die Wahlen mit einem außerordentlich *hohen Aufwand* an Geld und Personal durch.

b) Wahl des Provinzparlamentes 2001

Für die Wahl des *Provinzparlamentes* im November 2001 wurden 20.000 Mitarbeiter von der OSZE rekrutiert, davon 2.000 „International Supervisor“ für die 1860 Wahllokale im Kosovo sowie in Serbien und Montenegro und deren 9.000 einheimische Komiteemitglieder. Über 200 internationale und 13.000 einheimische *Beobachter* waren zugelassen. Damit wurde diese Wahl schärfer beobachtet als je eine andere Wahl in der Geschichte. Die *Durchführung* der Wahl kostete 27 Mio. €. Im Provinzparlament waren 120 Sitze zu vergeben, davon waren 10 für Kosovo-Serben und 10 für andere Minoritäten „reserviert“.

c) Kommunalwahlen 2002

Bei den ersten *Kommunalwahlen* boykottierten die Serben auf Geheiß aus Belgrad die Wahl 2000. 2002 machten die *Serben* mit. Rest-Jugoslawiens Präsident *Vojislav Kostunica* und sogar der Patriarch der Serbisch-Orthodoxen Kirche hatten im Sommer 2001 die Vertriebenen dazu aufgerufen, sich als Wähler des Provinzparlamentes *registrieren*¹⁰⁴ zu lassen. Die sich bis dahin spärlich dahinplätschernde *Registrierung* schwoll nach diesem Aufruf sprunghaft an.

Erst zwölf Tage vor der Wahl rang sich Vojislav Kostunica dazu durch, OSZE¹⁰⁵ in Verbindung mit dem serbischen und montenegrinischen „Kom-

¹⁰² Hier handelte es sich vorwiegend um Kosovaren, denen von serbischen Sicherheitsorganen bei ihrer Vertreibung die Dokumente abgenommen worden waren.

¹⁰³ Von den 231.100 Vertriebenen in Jugoslawien, leben 201.700 in Serbien und 29.400 in Montenegro. Davon sind 76 % Serben und Montenegriner, 12 % Roma, der Rest andere Minoritäten. Zu diesen offiziellen Zahlen ist eine Dunkelziffer hinzuzurechnen. – Vgl. *UN OCHA Humanitarian Risk Analysis No. 18, Belgrade 2002, 8.*

¹⁰⁴ Öffentlichkeitswirksam wurde man mit dem Aufruf: „*Zeigt, was Euer ist. Beweist wie viele von uns dort sind!*“ - Die Registrierung diente der Erstellung des Wählerverzeichnis und war Grundlage für die Wahlberechtigung. Für diese Phase wurde ein eigenes Memorandum of Understanding (MoU) der OSZE mit den Regierungen der BR Jugoslawien, Serbien und Montenegros abgeschlossen. Für die Phase der Organisation der Wahl war ein separates MoU erforderlich.

¹⁰⁵ Als Implementierungspartner hatte die OSZE die *International Organization for Migration (IOM)* beauftragt.

missariat für Flüchtlingsfragen“ mit der Wahl zu beauftragen. Damit konnten die *Vertriebenen* aus dem Kosovo, die derzeit in Serbien und Montenegro leben, am *demokratischen Willensprozess* im Kosovo teilhaben.¹⁰⁶

Für die Wahl zum Kosovo-Parlament ließen sich durch OMIK 1,25 Mio. Wähler registrieren. Darin enthalten waren 105.000 Vertriebene,¹⁰⁷ die in Jugoslawien leben. An der Wahl nahmen insgesamt 804.000 Personen teil; die *Wahlbeteiligung* lag insgesamt bei 64 %, bei den Vertriebenen bei 58 %.

Nach dem *Wahlergebnis* wurde die gemäßigte LDK Ibrahim Rugovas mit 47 Sitzen stärkste Fraktion, ohne allerdings die absolute Mehrheit zu erreichen. Zweitstärkste Fraktion mit 26 Sitzen wurde die PDK, der politische Arm der UCK unter Führung von Hashim Thaci. Drittstärkste Kraft wurde die serbische „Koalition für Rückkehr“ mit 22 Sitzen.¹⁰⁸ Erst 2002 gelang es UNMIK mit massivem Druck, eine *Regierung* unter Führung Rugovas zu *etablieren*.

Kritiker bemerken, dass es auch nach der Wahl des *Provinzparlaments* im November 2001 *nicht* gelungen sei, feste *staatliche* und *demokratische Strukturen* zu schaffen. „Der neuen Regierung unter Präsident Ibrahim Rugova fehlt es an *Akzeptanz*.“

„Das liegt nicht zuletzt an der *Mentalität der Menschen in diesem Land*, ... hier gibt es ein *umfassendes Clandenken*. Es ist *unglaublich schwierig*, auf dieses Denken ein *Netz unserer demokratischen Vorstellungen* zu legen.“¹⁰⁹

Die herkulische Aufgabe der OSZE im Kosovo ist noch (lange) nicht gelöst.

IX. Schlussbetrachtungen

1. Eine *Reihe* von Initiativen und Aktivitäten zeugt von den Bemühungen der OSZE. Im *Zusammenarbeit* mit anderen Organisationen sucht sie einen Weg für eine *friedliche Lösung* des Kosovokonflikts.
2. Mit der ersten *OSZE-Langzeitmission* im Kosovo wurde diplomatisch Druck auf die Politik der jugoslawischen Regierung ausgeübt. Das *internationale Augenmerk* galt den Minderheiten in Jugoslawien.

¹⁰⁶ Die OSZE kann als Mitglied der UNMIK-Interimsregierung innerhalb des Kosovo Wahlen in eigener Verantwortung durchführen. Außerhalb benötigte sie das Einverständnis der jugoslawischen Behörden.

¹⁰⁷ Von 231.000, also rund 46 % der potentiell Berechtigten.

¹⁰⁸ *OSCE Mission in Kosovo* - Department of Election Operations, Information Package. Election Day and Results, Kosovo Assembly Election 2001, Priština 2001.

¹⁰⁹ *Nina Kaiser*, *Wohin KFOR?* Besuch im Kosovo, Sicherheitslage weder ruhig noch stabil, in: *loyal* 5 (2002), 14f zitiert den Stellvertretenden KFOR-Kommandeur, Generalmajor *Christian Eduard Otto Millotat*.

Normalerweise trifft die OSZE ihre *Entscheidungen im Konsens*. Der Vorteil liegt darin, dass sich dann auch alle Mitglieder gebunden fühlen und Entscheidungen größere Chancen haben, effektiv durchgesetzt zu werden.

1992 wich die KSZE von dieser Regel ab und verbannte nach dem Prinzip „*Konsens minus eins*“ das sich sträubende Jugoslawien aus ihrem Kreis. Die ruhende Mitgliedschaft Jugoslawiens zeigte *Wirkung*. Slobodan Milošević forderte die *Wiederaufnahme* häufig und suchte Junktims mit seiner Politik herzustellen.

3. Die *zweite Kosovomission*, die Kosovo-Verifikations-Mission, zeigte die *Grenzen der Handlungsmöglichkeiten* der OSZE.

Solange die Konfliktparteien sich im wesentlichen an die Waffenstillstandsvereinbarung hielten, war die Arbeitsfähigkeit hoch. Dann konnten die Verifikateure mäßigend einwirken, zur Deeskalation beitragen und mit ihrer Präsenz Übergriffe und Menschenrechtsverletzungen verhindern. – Führt allerdings eine Seite militärische Attacken durch und schlägt der Gegner brutal zurück, richten *unbewaffnete Beobachter nichts mehr aus*.

Nach dem Ausbruch von Gewalt sind die *Handlungsmöglichkeiten* der OSZE stark *eingeschränkt*. Die OSZE ist eine Organisation, die nur mit *politischen* und *diplomatischen Mitteln* ihre Ziele verfolgen kann. Ihr fehlt das militärische *Drohpotential*: wenn diplomatische Bemühungen ausgeschöpft sind, kann Politik nur noch mit militärischen Mitteln fortgesetzt werden. Auch *kooperative Sicherheitspolitik* hat Grenzen.

4. Im Kosovo-Konflikt übernahm Ende 1998 die *NATO* die *Führung* der europäischen Sicherheitspolitik konfrontativ. Innerhalb der NATO bestimmten die USA die Politik.

Die NATO bombte die jugoslawische Verhandlungsbereitschaft herbei.

5. Finnisch-russische Vermittlung mit Unterstützung des Rates der Europäischen Union brachte ein Einlenken der jugoslawischen Regierung zustande. *Damit* war der *Politik* das Feld wieder überlassen. Unter Führung der Vereinten Nationen wurde eine *zivile Präsenz* eingerichtet, bei der die OSZE weiterhin eine wichtige Rolle spielt.

6. In der *Interimsregierung* der VN steckt für die OSZE eine große Herausforderung.¹¹⁰ In der Nachkriegsphase konnte die OSZE auf ihre *Erfahrung* aus *Bosnien-Herzegowina* zurückgreifen. Ihre Zusammenarbeit

¹¹⁰ Wäre das *Rambouillet-Abkommen* vom 23.2.1999 umgesetzt worden, hätte sie sogar eine noch eigenständigere Rolle gespielt.

mit EU, VN sowie mit der von der NATO geführten KFOR demonstriert ihre Rolle als *Friedensoperationselement*. Ihre Fähigkeiten im *Aufbau demokratischer Strukturen* und der *Durchsetzung der Menschenrechte* sind ein Schlüssel zum potentiellen Erfolg von UNMIK.

7. Mit ihrem *Netzwerk für Zusammenarbeit und Sicherheit* ist die OSZE prädestiniert für *vorbeugende Maßnahmen* und *Einsätze* nach einem Konflikt.

*„Ihre umfassende Auffassung von Sicherheit, ihr breiter Teilnehmerkreis und ihr kooperatives Vorgehen verleihen ihr außerdem einen nach allen Seiten offenen und wahrhaft gesamteuropäischen Charakter.“*¹¹¹

8. Im Gegensatz zur EU bedarf die OSZE allenfalls der Vertiefung. Insbesondere wären ihre *operativen Fähigkeiten* zu verbessern.

Die OSZE hat *keine* festen „*Truppen*“ wie die NATO, sondern muss für jede Aufgabe eine *spezielle Mission* aufstellen.

Aus dem Mangel des zu langsamen Aufwuchses der KVM hat sie gelernt, indem sie ihre *Reaktionsfähigkeit verbesserte*. Die Teilnehmerstaaten könnten allerdings ihre Bereitschaft noch deutlich erhöhen, ihrerseits geeignetes Personal abzustellen.

9. Beim *OSZE-Gipfeltreffen 1996 in Lissabon* wurde das „*Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert*“ vorgestellt. Eine *Plattform für kooperative Sicherheit* sollte der OSZE, einer erweiterten NATO, einer in Sicherheitsfragen kompetenten EU und einer funktionsfähigen GUS ihren Platz zuweisen. Zu dieser Profilierung der OSZE und einer expliziten Arbeitsteilung ist es allerdings bisher nicht gekommen.¹¹²

10. Die *Kosovokrise* zeigt das Erfordernis der *Zusammenarbeit verschiedener Organisationen* und Nationen auf. Die IO haben jeweils eine *spezielle Funktion*. Sie können einander unterstützen und ergänzen und sind zur *Konfliktlösung* am *besten* geeignet.

Auch ohne schriftlich fixierte Arbeitsteilung kann die OSZE ihren *Beitrag* in einem solchen Verbund *leisten*. Die *Außenminister* bilden mit dem *Ministerrat* das zentrale, beschlussfassende und lenkende Gremium der OSZE. Dieselben Außenminister treffen sich in wechselnder Zusammensetzung in der NATO, der EU, der Kontaktgruppe oder der -G-8 immer wieder treffen. Dabei können sie erforderliche Maßnahmen der jeweiligen Organisation abstimmen. Es ergeben sich immer Möglichkeiten zu *konzertierter Aktion*.

¹¹¹ Walter A. Kemp, Wozu wir die OSZE brauchen, in: Dieter S. Lutz/ Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, 9.

¹¹² Kurt P. Tudyka, OSZE-Handbuch, Opladen 2002, 12.

11. Trotz aller Einschränkungen leistete die OSZE im Kosovokonflikt substantielle *Beiträge* zu *Frühwarnung*, *Konfliktverhütung* und *Krisenmanagement*. In der letzten Phase, *Friedensgestaltung nach einem Konflikt*, wird sie noch auf lange Zeit im Kosovo engagiert sein müssen. Der Einsatz für den Frieden im Kosovo verlangt einen *langen Atem*.

Die Politik hat sich unter den gegebenen Umständen auf mindestens *eine Generation des Engagements* einstellen. Zur dauerhaften Befriedung im Kosovo kann es nur kommen, entweder

- durch eine Gewalt herbeigeführte *Teilungslösung*, die Europa hart fordern würde. Die gesamten Operationen in Südosteuropa drehen sich um die Stützung „schwacher Staaten“. Es wäre paradox, setzte sich im Südosten des Kontinentes der Mythos der Grenze und der Andersartigkeit gegenüber dem gesamteuropäischen
- durch Überwindung *extremen serbischen Nationalismus*’ mit seiner Ideologie des „Großserbien“ *wie albanischer Nationalismus* mit versteckter Neigung für „Großalbanien“ in ihrer *Militanz*.

12. Die kosovarischen Bürger brauchen – wie alle Menschen, insbesondere die junge Generation – Perspektiven. Für die Möglichkeit eines *Beitritts* zur *EU* wären mit Rat und Tat die Vorteile einer offenen, demokratischen Gesellschaft zu suchen.

Für das Ziel eines multiethnischen Kosovo mit konsequentem *Minderheitenschutz* und der Akzeptanz *zivilgesellschaftlicher Standards* gibt es *keine bessere Alternativen*. Dies vorzuleben und zu organisieren kann und sollte Stärke und Chance der OSZE sein.

Der *Schwerpunkt* der OSZE-Arbeit verlagert sich darauf, durch Wahlen neu geschaffenen Institutionen langfristig *Bestand* zu sichern. Es beginnt die schrittweise *Übergabe* von *Führungsaufgaben* an die einheimischen Kräfte. So wird die OSZE zukünftig Wahlen im Kosovo nicht mehr selbst durchführen, sondern- zumindest für eine begrenzte Zeit – nur noch überwachen.

Unbeschadet der Einzelheiten für die Fortentwicklung der OSZE als Institution in einer unperfekten Welt lässt sich resümieren: *Wenn es die OSZE nicht schon gäbe, müsste sie noch erfunden werden.*

Abkürzungen

BR	Bundesrepublik
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDRC	Criminal Defence Resource Centre
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EG	Europäische Gemeinschaft (ab 01.11.1993 EU)
EU	Europäische Union
G-8	Gruppe der acht Länder
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
ICA	Institute for Civil Administration
IOM	International Organization for Migration
KDOM	Kosovo Diplomatic Observer Mission
KFOR	Kosovo Force
KJI	Kosovo Judicial Institute
KLC	Kosovo Law Centre
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVM	Kosovo-Verifikations-Mission
LDK	Lidhja Demokratike e Kosovës
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non Government Organization
OMIK	OSCE Mission in Kosovo
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDK	Partia Demokratike e Kosovës
SC	(UN) Security Council
SC Res.	(UN) Security Council Resolution
SR	Sicherheitsrat (der Vereinten Nationen)
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
SU	Sowjetunion
UCK	Ushtria Clirimtare e Kosovës (Befreiungsarmee für Kosova)

UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
US	United States (of America)
USA	United States of America

Literatur

- Konrad Clewing*, Kosovo, in: *Harald Roth (Hrsg.)*, Studienhandbuch Östliches Europa, Bd. 1, Geschichte Ostmittel- und Südosteuropas, Köln 1999.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.)*, OSZE-Jahrbücher, Hamburg.
- Carsten Giersch*, Die Europäische Union und der Krieg in Kosovo, in: *Konrad Clewing/Jens Reuter (Hrsg.)*, Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, München 2000, 443-466.
- Egbert Jahn*, „Nie wieder Krieg? Nie wieder Völkermord!“, Der Kosovo-Konflikt als europäisches Problem, in: *Jörg Calließ (Hrsg.)*, Europa nach dem Kosovo-Krieg, Rehbürg-Loccum 2001.
- Heidi Keschenat*, Wahlbeobachtung durch die OSZE als völkerrechtliche Verpflichtung? Eine Darstellung am Beispiel des ehemaligen Jugoslawien, Jur. Diss. Köln 2000.
- Klaus Lange*, Der Kosovo-Konflikt. Aspekte und Hintergründe, in: *Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.)*, Aktuelle Analysen Bd. 14, München 1999.
- Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.)*, Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000.
- Reinhard Mutz*, Frieden mit der Brechstange? Rambouillet oder die letzte Chance, *Dieter S. Lutz (Hrsg.)*, Der Krieg im Kosovo und das Versagen der Politik, Baden-Baden 2000.
- Jens Reuter/Konrad Clewing (Hrsg.)*, Der Kosovo-Konflikt. Ursachen-Verlauf-Perspektiven, Klagenfurt 2000.
- Claudia Riepe*, Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE, Jur. Diss. Hamburg 1997.
- Hugo Roth*, Kosovo Origins. The background to the present-day situation in Kosovo and Metohia, Belgrade 1996.
- Matthias Rüb*, Kosovo. Ursachen und Folgen eines Krieges in Europa, München 1999.
- Kurt R. Spillmann/Joachim Krause*, Kosovo, lessons learned for international cooperative security, in: *Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik* Bd. 5, Bern 2000.
- Kurt P. Tudyka*, Das OSZE-Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok, Opladen 2002.

UN OCHA, Humanitarian Risk Analysis No. 18. Humanitarian Situation, Protection and Assistance: Internally Displaced Persons in Serbia and Montenegro, Belgrade 2002.

C. Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien

Mazedonien – Staat auf steinigem Weg zur Stabilität

Michael Heidrich

In Europa gibt es Länder, die den meisten Europäern trotz deren jahrtausende alten Geschichte unbekannt sind. Dazu gehört Mazedonien.¹

Seit seiner Unabhängigkeit 1991 nennt sich der Staat selbst „*Makedonia*“, wobei deutsche Sprachwissenschaftler das historische Mazedonien unverändert mit „z“ schreiben, den heutigen Staat jedoch mit „k“, weshalb im Deutschen die Bezeichnung Makedonien im Vordringen begriffen ist. Hier wird die nach wie vor offiziell von *Regierungsseite* in Deutschland gebräuchliche Schreibweise *Mazedonien* verwandt.

Neben der Schreibweise wird auch um den Gebrauch des „inhaltlich“ richtigen Namens gestritten. International anerkannt ist die künstlich klingende Bezeichnung „*Former Yugoslav Republic of Macedonia*“ (*FYROM*), die auf Druck Griechenlands, das deswegen sogar 1994 ein *Wirtschaftsembargo* verhängte, durchgesetzt wurde.²

Nachfolgender Beitrag informiert in kurzer Form über die *Lage Mazedoniens* und seine Bemühungen um Stabilität. Es werden historischer Hintergrund (I.), Religion (II.), Geographie (III.), Wirtschaft (IV.) und Aufbau des Staates (V.) dargestellt. Schwerpunktmäßig werden die Minderheitenproblematik (VI.) und die Konfliktprävention durch die Internationale Staatengemeinschaft (VII.) in Mazedonien betrachtet.

Zum Schluss (VIII.) wird auf die *Herausforderungen* für das Land auf einem potentiell anstrengenden Weg in die Europäische Union (EU) eingegangen.

I. Historische Hintergründe

Zum Verständnis der heutigen Konfliktfelder lohnt der Blick in die Vergangenheit Mazedoniens. Die Anfänge des *mazedonischen Königreiches* datieren um 700 vor Christus (*v. Chr.*)³ Unter der Regierungszeit *Alexander des Großen* 336-323 v. Chr. wurde eine neue Epoche für die Kultur und Zivilisation

¹ Elke Lorenz/Andreas Raab, Vorwort, in: Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.), *Makedonien – Reiches armes Land*. Majka Makedonija, Ulm 1997, 8.

² Andreas Ernst, Mazedoniens umstrittener Staatsname, in: *Neue Züricher Zeitung (NZZ)* v. 04.07.2003, 3.

³ Elenora Petrova, Stammes-, ethische und Staatsorganisation auf dem Territorium der Republik Mazedonien, in: Lorenz/Raab, a.a.O., 13.

der Antike eingeleitet. Mazedonien erlangte seine größte Ausdehnung⁴. Das Alexanderreich wurde nachhaltig geschwächt durch die Rivalitäten um die Vorherrschaft der Nachfolger.⁵ Nach dem dritten mazedonisch-römischen Krieg 167 v. Chr. wurde das Königreich sogar aufgelöst. Sein Gebiet wurde 148 v. Chr. *römische Provinz*.⁶ – Die staatliche Existenz Mazedoniens war nach den desaströsen Auseinandersetzungen mit der *Weltmacht der Antike* für lange Zeit vorüber.

Im Zuge der *Völkerwanderung* besiedelten im 6./7. Jahrhundert *Slawen* das Territorium Mazedoniens.⁷ In der Folgezeit strebten diese nach Schaffung eines eigenen Staates, der 978 unter *Zar Samuel* für kurze Zeit Wirklichkeit wurde.⁸ Bald darauf gelangte Mazedonien wieder unter *byzantinische Herrschaft*, die 1394 von den Türken abgelöst wurde. Mazedonien⁹ spielte bis ins 19. Jahrhundert keine eigenständige Rolle mehr.¹⁰

Trotz bewaffneter Aufstände gegen die *osmanische Fremdherrschaft* gewährte der Berliner Kongress 1878 Mazedonien keine Unabhängigkeit.¹¹ Die Rückkehr zur *Direktherrschaft der Hohen Pforte* eröffnete den Weg zum *revolutionären Vorgehen* gegen das Osmanische Reich.¹²

Gleichzeitig begann eine Guerillakriegführung zwischen rivalisierenden Cliquen der Nachbarländer Griechenland und Bulgarien um Mazedonien. Im Bereich des Schulwesens rivalisierte auch Serbien um Einfluss. Alle drei Rivalen gründeten Schulen auf mazedonischem Territorium und sorgten für Schulbücher und Lehrkräfte. Es ging um sprachlichen und kulturellen Einfluss schon von Kindesalter an. Unter diesem *Druck* entwickelte sich ein „*oppositioneller Nationalismus*“ und die Mazedonier ein zuvor nicht vorhandenes Nationalbewusstsein. – Der Ruf der Halbinsel, eine turbulente Region zu sein, verstärkte sich. Mazedonien erschien einem Beobachter als „*Land des Terrors, des Feuers und des Schwertes*“.¹³

⁴ Eleonara Petrova, Organisation, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 14f.

⁵ Altgriechisch: *Diadochen*.

⁶ Eleonora Petrova, Organisation, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 21.

⁷ Gorgi Malkovski, Makedonien vom frühen Mittelalter bis zum Ilinden-Aufstand, in: *Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.), Makedonien – Reiches armes Land*, Ulm 1997, 28.

⁸ Gorgi Malkovski, Mittelalter bis Ilinden, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), a.a.O., 28.

⁹ Als eine der objektivsten Beschreibungen gilt: *Esprit-Mary Cousinéry, Voyage dans la Macédoine contenant des recherches sur l'histoire, la géographie et les antiquités de ce pays*, Paris 1831.

¹⁰ Gorgi Malkovski, Mittelalter bis Ilinden, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Ulm 1997, 29.

¹¹ Gorgi Malkovski, Mittelalter bis Ilinden, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Ulm 1997, 32.

¹² Ottoman Empire.

¹³ Maria Todorova, Die Erfindung des Balkan. Europas bequemes Vorurteil, Darmstadt 1999, 170 [engl. Original: „Imagining the Balkans, Oxford 1997“].

Zur *Durchsetzung* ihrer nationalen Interessen gründeten führende mazedonische Intellektuelle 1893 die *Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation* (mazedonisch abgekürzt: *VMRO*).¹⁴ Ihre Nachfolgeorganisation spielt heute wieder eine entscheidende Rolle im politischen Leben Mazedoniens.¹⁵ Die *Gründungsvereinbarungen* enthielten folgende Bestimmungen:

- Die Organisation ist eine *revolutionäre Organisation*;
- die revolutionäre Tätigkeit wird *streng konspirativ* ausgeführt;
- die Organisation wirkt auf dem gesamten Territorium Mazedoniens;
- die Organisation steht allen in Mazedonien geborenen und lebenden Menschen unabhängig von Glauben und Nationalität offen;
- die Organisation arbeitet für die Erlangung der *politischen Autonomie* Mazedoniens.¹⁶

Nach dem zweiten Balkankrieg 1913 fiel der größte Teil von Mazedonien an Serbien (*Vardar-Mazedonien*) und Griechenland (*Ägäis-Mazedonien*). Bulgarien erhielt zunächst einen kleinen Teil, besetzte dann im I. Weltkrieg ganz Mazedonien. Es durfte nach dem *Vertrag von Neuilly-sur-Seine* nur einen kleinen Teil behalten (*Pirin-Mazedonien*).¹⁷ Vadar-Mazedonien wurde 1918 als Teil Serbiens in Jugoslawien integriert.

Reisende beschrieben den Mazedonier in dieser Zeit als

*„malerisch in seiner Erscheinung und, unter der Bäuerlichkeit, ernst und hart arbeitend. Er wird jedoch leicht durch das lasterhafte Leben einer Stadt vergiftet, wo er es vorzieht, das bestmögliche Einkommen zu verdienen, ohne Rücksicht auf die Mittel, auf die leichtest mögliche Weise.“*¹⁸

¹⁴ Die VMRO begann als Geheimbund. Bei der Einschwörung neuer Mitglieder – vor mazedonischer Fahne, geöffneter Bibel und überkreuztem Revolver und Dolch – wurden folgende Worte gesprochen: *„Ich schwöre bei meinem Glauben, bei meinem Gewissen und bei meiner Ehre, dass ich mit allen meinen Kräften und Mitteln für die Befreiung Makedoniens und des Gebietes von Ohrid arbeiten werde und dass ich niemandem die Geheimnisse des revolutionären Aufstandes verraten werde; im Falle aber, dass ich dies tun sollte, soll ich mit diesem Revolver oder diesem Dolch getötet werden, die ich jetzt küsse. Amen.“* - Donce Panov, Die Geschichte der Inneren Makedonischen Revolutionären Organisation (VMRO), in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 54.

¹⁵ John Laughland, L'OTAN en Macédoine: Pompier-pyromane au service d'un nouvel ordre mondial, in: Pierre-Marie Gallois (Ed.), Guerres dans les Balkans. La nouvelle Europe germano-américaine, Paris 2002, 42.

¹⁶ Donce Panov, IMRO-Geschichte, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 51.

¹⁷ Donce Panov, IMRO-Geschichte, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 58.

¹⁸ A. Goff/Hugh A. Fawcett, Macedonia. A Plea for the Primitive, London/u.a. 1921, xv.

In Vardar-Mazedonien wurde das Mazedonische vom ersten und zweiten Jugoslawien unterdrückt.¹⁹ Im II. Weltkrieg besetzte Bulgarien erneut fast ganz Mazedonien. Das Land wurde von Partisanen bis Ende 1944 wieder freigekämpft. Nachdem zunächst *Anführer* der *VMRO* bedeutende Funktionen im neuformierten Nachkriegsregime übernahmen, wurden sie innerhalb kurzer Zeit von jugoslawisch orientierten *Kommunisten* beseitigt. Diese unterdrückten bis 1990 alle für eine Unabhängigkeit Mazedoniens eintretenden Gruppen.²⁰

II. Religion

Eine Grundlage der *Identität* der slawo-mazedonischen Mehrheitsbevölkerung ist die *mazedonisch-orthodoxe Kirche*. Das Alphabet der mazedonischen *Mönche Kyril und Method* wird auch für die mazedonische Sprache genutzt.²¹ 1958 schufen die Bischöfe der *Sozialistischen Volksrepublik Mazedonien* eine autonome Kirchenorganisation, ohne die kanonische Autorität Belgrads in Frage zu stellen. 1967 erklärte sich die mazedonisch-orthodoxe Kirche selbstständig (autokephal). Dieser Schritt wurde von der mazedonischen Parteiführung unterstützt und von Tito an der Spitze der jugoslawischen Föderation geduldet. Ihnen ging es um

- das Zurückdrängen serbischen Einflusses,²²
- die Stärkung der mazedonischen Identität,
- die Kontrolle der Kirchenorganisation innerhalb einer Teilrepublik.²³

Die größte Minderheit, die mazedonischen Albaner, bekennt sich zum *Islam*.²⁴

Die *mazedonisch-orthodoxe Kirche* arbeitet im Land mit *sieben Bistümern*.

Die mazedonisch-orthodoxe Kirche betreut knapp *1,5 Millionen Gläubige*²⁵ mit über 350 Priestern, Diakonen und Mönchen. Die anderen orthodoxen Kir-

¹⁹ *Aleksandar Donski*, Makedonien seit seiner Aufteilung 1913 bis zur Verselbständigung Vardar-Mazedoniens in Form eines eigenständigen Staates, in: *Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.)*, Makedonien, Ulm 1997, 36f.

²⁰ *Donce Panov*, IMRO-Geschichte, in: *Lorenz/Raab (Hrsg.)*, Mazedonien, Ulm 1997, 62f

²¹ *Rudolf Grulich*, Kyril und Method – zwei Makedonen als Patrone Europas, in: *Lorenz/Raab (Hrsg.)*, Mazedonien, Ulm 1997, 113-117.

²² Entsprechend traditionellen Belgrader Denkens in Fragen der Kirchenhierarchie sind die orthodoxen Mazedonier Mitglieder der serbischen Kirche, die sich selbst als ursprüngliche Trägerin des Serbentums versteht. Die *Autokephalieerklärung* von 1967 kommt nach dieser Sichtweise einem rechtswidrigen Akt gleich.

²³ *Andreas Ernst*, „Brutaler Terror“ im geistlichen Gewand. Eskalation im serbisch-mazedonischen Kirchenstreit, in: *NZZ* v. 19.01.2004, 4.

²⁴ *Reis-Ul-Ulema Haji Jakub Selimowski*, Der Islam in Makedonien, in: *Lorenz/Raab (Hrsg.)*, Mazedonien, Ulm 1997, 127-129.

chen verweigern ihr jedoch die *Anerkennung*.²⁶ Im Mai 2003 richtete die serbisch-orthodoxe Kirche in Ohrid eine Erzdiöze unter Bischof Jovan, ehemals Metropolit der Diözese Veles-Povdavic, ein.

Eine Betreuung orthodoxer Mazedonier durch die mazedonisch-orthodoxe Kirche lassen Griechenland, Bulgarien, Serbien und Albanien nicht zu.²⁷ Der mazedonische Staat wirkt gemessen an seinen Nachbarn zu schwach, um erfolgreich Rechte für mazedonische Minderheiten außerhalb des Staatsgebietes einzufordern. Der Zusammenhang zwischen dem *Kampf um die staatliche Unabhängigkeit Mazedoniens und die Eigenständigkeit seiner orthodoxen Kirche* sind offensichtlich.

Die *Muslime*, deren Anteil knapp 30% beträgt, setzen sich im wesentlichen aus drei verschiedenen Volksgruppen zusammen: Albaner, Türken und Roma.²⁸ Prekär ist die Lage der slawischen Muslime: Diese laufen Gefahr, zwischen den beiden großen Volksgruppen, Mazedoniern und den Albanern, aufgerieben zu werden. Wirtschaftliche Marginalisierung und die Abwanderung aus den Dörfern fördern ihre *Assimilierungsprozesse*.²⁹

III. Geographie

Mazedonien nimmt den *zentralen Teil der Balkanhalbinsel im Südosten Europas* ein. Dabei ist es von den politisch schwierigen Nachbarn Serbien mit dem Kosovo, Albanien, Griechenland und Bulgarien umgeben.³⁰ Traditionell wird das Land als eine *Verbindungszone* zwischen stärkeren Machtzentren verstanden.³¹

Das *Relief* des Landes ist *abwechslungsreich* und durch viele Berge, Sättel, Ebenen, Flussniederungen und Schluchten gekennzeichnet.³² Insofern zeigen sich schon die Schwierigkeiten für die Durchsetzung militärischer und polizeilicher Gewalt durch den mazedonischen Staat gegen bewaffnete Extremis-

²⁵ Das sind knapp 70% der Bevölkerung.

²⁶ Elke Lorenz/Andreas Raab, Religionen und Glaubensgemeinschaften in Mazedonien, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997, 118.

²⁷ Lorenz/Raab, Religionen, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 118.

²⁸ Cyrill Stieger, Mazedoniens Muslime in Bedrängnis, in: NZZ v. 04.0/5.10.2003, 5.

²⁹ Cyrill Stieger, Mazedoniens Muslime in Bedrängnis, in: NZZ v. 04./05.10.2003, 5.

³⁰ Otto von Habsburg, Zwischen allen Fronten, in: Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.), Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997, 212.

³¹ Vgl. Maria Todorova, Die Erfindung des Balkan, Darmstadt 1999, 249; Bogdan Szajowski, Macedonia. An unlikely road to democracy, in: Geoffrey Pridham/Tom Gallagher, Experimenting with Democracy. Regime Change in the Balkans, London/New York 2000, 249.

³² Ilja Baseski, Die Geographie der Republik Mazedonien, in: Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.), Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997, 151f.

ten und Schmuggler insbesondere mit *Rückzugmöglichkeiten* über die Gebirgsketten ins Kosovo. Das *infanteristisch kaum kontrollierbare Gelände* erhöht die Gefahren für am Boden operierende internationale Polizei- und Militärstreitkräfte und aktive Hilfsorganisationen.

IV. Wirtschaft

In wirtschaftlicher Hinsicht ist Mazedonien ein *unterentwickeltes Land in Europa*. Das galt schon für die Teilrepublik im jugoslawischen Staatsverband.³³

Folgende Parameter sind für die Entwicklung des Staates bedeutsam:

- Kleines Land *ohne Hochseehafen*;
- ungenügende Eigenkapitalreserven und *hoher Fremdkapitalbedarf*;
- *hohe Auslandsverschuldung*;
- hohe Inlandsverschuldung inländischer Banken gegenüber Bevölkerung wegen eingefrorener *Devisenanlagen*;
- *hohes Niveau öffentlicher Ausgaben*;
- *Technologierückstand*;
- *hohe Abhängigkeit von Investitionsgüterimporten*;
- *Abhängigkeit von Erdöl- und Erdgasimporten*;
- *Überbevölkerung* und hohe Arbeitslosenquote.³⁴

Wichtigste Handelspartner sind Bulgarien, Deutschland und Italien.

V. Staatliches Selbstverständnis, Staatsaufbau und Grundrechtsschutz

Die Republik Mazedonien setzte als einzige jugoslawische Teilrepublik ihre *Unabhängigkeit* ohne Anwendung militärischer Gewalt durch. Auf ein *Refe-*

³³ Gligor Poposki/Todor Todorov, Die Wirtschaft der Republik Mazedonien, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 159.

³⁴ Gligor Poposki/Todor Todorov, Wirtschaft, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Ulm 1997, 159.

rendum der Bevölkerung am 08.09.1991³⁵ folgte am 25.11.1991 die Unabhängigkeitserklärung.³⁶

Im Zuge der Lösung von der Bundesrepublik Jugoslawien verhandelte der erste Staatspräsident Mazedoniens, *Kiro Gligorov* (*03.05.1917), geschickt mit der jugoslawischen Armeeführung.

Staatsfeiertage sind der

- 02.August, erinnernd an den *Ilinden-Aufstand* am St. Elias-Tag 1903;³⁷
- 08.September als Tag des Unabhängigkeitsreferendums und
- 11.Oktober zum Gedenken an den Unabhängigkeitskampf ab 1941.

Die kurz nach der Unabhängigkeit in Kraft getretene *Verfassung Mazedoniens* enthält wie das deutsche Grundgesetz einen *Grundrechtsteil* und eine *staatsorganisationsrechtlichen Teil*.

Kiro Gligorov, vertrat mit der Vorstellung von *Mazedonien* als „*Staat seiner Bürger*“, die in der Verfassungspräambel festgeschrieben ist, eine *goldene rhetorische Formel*. Sie mag zur *Integration* der gesamten Staatsbevölkerung in die unabhängige Republik dienen, wenn sie pragmatisch mit Leben erfüllt wird.

Mazedonien fußt auf folgenden Grundlagen staatlicher Ordnung:

- *Republikprinzip*;
- *Demokratieprinzip*, darunter fallen auch *direktdemokratische Elemente* in Form von Referenden;
- *Rechtsstaatsprinzip*.

In ihrem Grundrechtsteil enthält die Verfassung neben den typischen *Menschen- und Bürgerrechten* und *soziale Grundrechte*. Darüber hinaus legt die Republik Mazedonien ihren *Bürgern* auch konstitutionelle *Pflichten* auf, nämlich die

- Pflicht zur *Verteidigung*, Art. 28 VerfMaz;
- Pflicht zur *Zahlung von Steuern*, Art. 33 VerfMaz;

³⁵ Referendumsfrage war: „*Sind Sie für einen souveränen und unabhängigen Staat Mazedonien mit dem Recht, einer künftigen Allianz souveräner Staaten von Jugoslawien beizutreten?*“, übersetzt zitiert nach *Bogdan Szajkowski*, Macedonia. An unlikely road to democracy, in: *Geoffrey Pridham/Tom Gallagher*, Experimenting with Democracy. Regime Change in the Balkans, London/New York 2000, 250f. Von den Wählern nahmen 75,74% der Registrierten teil, die zu 95,26% mit „Ja“ stimmten.

³⁶ *Andreas Schmidt*, Die Verfassung der Republik Mazedonien, in: *Elke Lorenz/Andreas Raab* (Hrsg.), Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997, 190.

³⁷ *Gorgi Malkovski*, Mittelalter bis Ilinden, in: *Lorenz/Raab* (Hrsg.), Ulm 1997, 32f.

- Pflicht zum *Umweltschutz*, Art. 43 VerfMaz;
- Pflicht zur *Beachtung der Verfassung und Gesetze*, Art. 51 VerfMaz.³⁸

Mazedonien besitzt folgende wesentliche *Staatsorgane*:

- Versammlung (Parlament);
- Präsident;
- Regierung;
- Minderheitenrat mit je 2 Vertretern pro Minderheit;
- Verfassungsgericht;
- Republikjustizrat – welcher der Justizpersonalverwaltung zuzurechnen ist und die Disziplinarinstanz für alle Richter ist.³⁹

Damit entspricht die mazedonische Verfassung westlichen *Gewaltenteilungs- und Wertevorstellungen*. Die *Verfassungswirklichkeit* in Hinblick auf die Verwirklichung der Grundrechte und insbesondere die in der Präambel und Artikel 48 verankerten *Minderheitenrechte* sieht noch – auch wegen vielfach fehlender finanzieller Mittel – *anders* aus.

VI. Nation- und Minderheitenproblematik

Die *Bewohner Mazedoniens* bilden keine Nation in dem Sinne, dass die Gesamtbevölkerung eine gemeinsame Vorstellung historischer Verbundenheit füreinander hätte. „Mazedonien“ ist vielmehr ein *Staatsname*, der vom Mehrheitsvolk auf den Staat übertragen ist. Von außen wird bis heute nach wie vor bestritten, dass die Mazedonier eine Nation wären.⁴⁰ – Fragen nach Identität und Selbstverständnis können jedoch von Außenstehenden nicht autoritativ entschieden werden.

³⁸ *Andreas Schmidt*, Verfassung, in: *Lorenz/Raab (Hrsg.)*, Makedonien, Ulm 1997, 193.

³⁹ *Andreas Schmidt*, Verfassung, in: *Lorenz/Raab (Hrsg.)*, Makedonien, Ulm 1997, 193.

⁴⁰ Vgl. z.B. *Karlheinz Deschner/Milan Petrović*, Krieg der Religionen, München 1999, 293ff, welche als proserbische Autoren das Begriffspaar „makedonische Nation“ in Anführungsstriche setzen; *Žoran Jačev*, Die Republik Mazedonien nach der Krise von 2001, in: *Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir*, Europas Tragik. Ex.-Jugoslawien zwischen Hoffnung und Resignation, Münster 2003, 116, verweist auf die bulgarische Akademie der Wissenschaften, nach der die „mazedonische Nation“ künstlich ihrem Mutterland Bulgarien entrissen sein soll; *Andreas Raab*, Dürfen Makedonen Makedonen sein? Der Streit um die makedonische Identität, in: *Lorenz/Raab*, Makedonien, Ulm 1997, 131-133.

Im Ringen um eine *eigenständige Symbolik* unterlag Mazedonien griechischem Druck teilweise.⁴¹ Die Frage des Staatsnamens führt auf diplomatischem Parkett zum Gebrauch des Kürzels „FYROM“. Die Ursprungsflagge enthielt eine 16-strahlige Version des „Stern von Vergina“, den angeblich Philipp II., Vater Alexander des Großen, verwendet hatte. Griechenland verhängte von Februar 1994 bis September 1995 ein *Wirtschaftsembargo*, das die mazedonische Volkswirtschaft empfindlich schädigte. Das mazedonische Parlament beschloss eine Änderung der *Flagge* auf eine *achtstrahlige Version* sowie die Streichung von Artikeln, die Griechenland störten.⁴²



Abbildung 1: Stern von Vergina in 16- und 8-strahliger Version⁴³

Unabhängig davon kommt dem *kulturellen Schutz von Minderheiten* im jungen mazedonischen Staat besondere Bedeutung zu. Dieser kulturelle Schutz muss *qualitativ über dem normalen Minderheitenschutz in einer Demokratie* liegen. Dieser verlangt, dass eine politische Minderheit in Wahlen und Abstimmungen die Chance hat, mit ihren Gestaltungsansinnen zum Zuge zu kommen. *Kultureller Schutz* hat im Rahmen des polit-ökonomisch Leistbaren im Blick zu wahren, dass sich auch eine Minderheit in ihrer kulturellen Eigenart entfalten und äußern kann.

Im Rahmen seiner Mitgliedschaft im Europarat hat Mazedonien *völkerrechtliche Minderheitenschutzpflichten* durch

- das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten⁴⁴ und
- die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (bis heute nicht ratifiziert)⁴⁵

übernommen.

Der *Schutz der Minderheiten* hat, wie vorangehend dargestellt, *Verfassungsrang*. *Spezielle Kollektivrechte* erwähnt die Verfassung nicht ausdrücklich.⁴⁶

⁴¹ Vgl. Bogdan Szajkowski, Macedonia. An unlikely road to democracy, in: Geoffrey Pridham/Tom Gallagher, Experimenting with Democracy. London/New York 2000, 261f.

⁴² Žoran Jačev, Die Republik Mazedonien nach der Krise von 2001, in: Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir, Europas Tragik, Münster 2003, 118.

⁴³ Seit 1995 hängt ein Streit vor der *World Intellectual Property Organization (WIPO)*, bei der Griechenland und Mazedonien um das Recht ringen, den 16-strahligen Stern ausschließlich als Symbol zu gebrauchen.

⁴⁴ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=TFY&MA=999&SI2&CM=3&CL=GER>

⁴⁵ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=TFY&MA=999&SI=3&CM=3&CL=GER>

Die Verfassung erkennt *fünf Minderheiten* an:

- *Aromunen*,⁴⁷ als Nachfahren alter romanischer Bevölkerung,⁴⁸
- *Roma*,
- *Türken*,
- *Mazedonier muslimischen Glaubens*, die aber mazedonisch sprechen,⁴⁹
- *Albaner*.⁵⁰

Ethnisch ist die Bevölkerung Mazedoniens wie folgt zusammengesetzt:

- 67% Mazedonier;
- 23% Albaner;
- 4% Türken;
- 2,3% Roma;
- 2% Serben, die aber nicht als Minderheit in Verfassung anerkannt sind;
- 0,5% Aromunen;
- verbleibende 1,2% andere.⁵¹

Die größte Minderheitengruppe, die Albaner, sind traditionell noch in der *Großfamilie* verwurzelt. Sie pflegen ein von den slawischen Mazedoniern deutlich unterschiedliches Brauchtum und eine andere Religion. Es kommt daher kaum zum familiären Austausch zwischen beiden Bevölkerungsgruppen.⁵² Man sollte eher an ein *Nebeneinander* als an ein Miteinander denken.⁵³

Zur Verbesserung ihrer Lage *fordern* die *Albaner* vom mazedonischen Staat:

⁴⁶ *Andreas Schmidt*, Die Verfassung der Republik Mazedonien, in: *Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.)*, Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997, 195.

⁴⁷ *Cyrill Stieger*, Die verschwundene Welt der Aromunen, in: *NZZ* v. 07.10.2003, 5.

⁴⁸ Ethnologisch auch als „Walachen“ oder „Vlachen“ bezeichnet.

⁴⁹ *Cyrill Stieger*, Mazedoniens Muslime in Bedrängnis, in: *NZZ* v. 04./05.10.2003, 5.

⁵⁰ *Andreas Raab*, Die Volksgruppen in Mazedonien, in: *Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.)* Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997, 169ff.

⁵¹ Anhang in: *Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.)*, Makedonien, Ulm 1997, 229.

⁵² Repräsentativen Umfragen zufolge würden 75% der Orthodoxen keine Person anderen Glaubens heiraten. Fast alle sprachen sich gegen die Vorstellung einer Heirat mit Moslems aus; nur 8% sprachen von einer Verbindung mit Katholiken als einer „unerwünschten Kombination“. Unter den Moslems würden 78% keinen Nicht-Moslem wählen; 57% schlossen Orthodoxe aus, Katholiken wären nur wenige Prozentsätze populärer. – Vgl. *Bogdan Szajowski*, Macedonia. An unlikely road to democracy, in: *Pridham/Gallagher*, Experimenting with Democracy. London/New York 2000, 252 m.w.N..

⁵³ Vgl. *Timothy Garton Ash*, History of the Present. Essays, Sketches and Despatches from Europe in the 1990s, London 1999; *Andreas Raab*, Makedonische Identität, in: *Lorenz/Raab (Hrsg.)*, Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997, 174.

- Anerkennung der *albanischen Ethnie als Teil des Staatsvolkes*;
- Anerkennung der *albanischen Sprache als zweite Amtssprache*;
- Anerkennung der „*albanischen Universität Tetovo*“;
- *adäquate Medienpräsenz*;
- mehr Rechte in der *Selbstverwaltung*;
- *anteilig garantierter Stellenproporz in den Sicherheitskräften*.⁵⁴

Am 13. August 2001 wurde das „*Ohrider Rahmenabkommen*“ geschlossen. Je zwei Führer der jeweils größten albanischen und mazedonischen Parteien unterzeichneten es. Das Abkommen sieht Reformen zur Verbesserung der Situation der albanischen Bevölkerungsgruppe vor.⁵⁵

Der Einigung vorausgegangen waren sieben Monate dauernde Scharmützel zwischen albanischer UCK und mazedonischen Sicherheitskräften. Die *Befriedigungsbemühungen des Westens* via EU und NATO waren bislang erfolgreich. Die im *Ohridabkommen* beschlossenen *Verfassungs- und Gesetzesänderungen* wurden bis November 2001 umgesetzt. Nach dem neuem *Sprachengesetz* haben die Albaner das Recht,

- sich in ihrer Sprache an die Behörden zu wenden und
- amtliche Dokumente in der Muttersprache ausgestellt zu bekommen.⁵⁶

Mittlerweile wurde der *Anteil* der in öffentlichen Institutionen beschäftigten *Albaner*, z.B. bei der *Polizei* von 2,5 % auf 10 %, *erhöht*. Diese Quote entspricht allerdings nach wie vor nicht dem albanischen Bevölkerungsanteil.⁵⁷ *Führungspositionen* sind außerdem meist mit Mazedoniern besetzt. Dies liegt – bis auf Weiteres – aber auch am Mangel an albanischen Kadern.⁵⁸

Eine Stärkung der albanischen Volksgruppe konnte weiterhin durch die vereinbarte *Dezentralisierung der Verwaltung*, d.h. Abgabe von Macht an die Gemeinden zur *lokalen Selbstverwaltung*, erreicht werden.⁵⁹ Ernst sind die Befürchtungen der slawischen Mazedonier, ein lückenloses Band albanisch dominierter Gemeinden lege den Grundstein für eine spätere Aufteilung des Landes.⁶⁰ – Dem wird man entgegenhalten müssen: Ein *multiethnisches Mazedonien*,

- das wirtschaftlich Erfolg hat und

⁵⁴ Raab, Makedonische Identität, in: Lorenz/Raab (Hrsg.), Makedonien, Ulm 1997, 174f.

⁵⁵ Andreas Ernst, Stockender Reformkurs in Mazedonien, in: NZZ v. 09.10.2003, 5.

⁵⁶ Andreas Ernst, Stockender Reformkurs in Mazedonien, in: NZZ v. 09.10.2003, 5.

⁵⁷ Andreas Ernst, Stockender Reformkurs in Mazedonien, in: NZZ v. 09.10.2003, 5.

⁵⁸ Andreas Ernst, Stockender Reformkurs in Mazedonien, in: NZZ v. 09.10.2003, 5.

⁵⁹ Andreas Ernst, Stockender Reformkurs in Mazedonien, in: NZZ v. 09.10.2003, 5.

⁶⁰ Andreas Ernst, Stockender Reformkurs in Mazedonien, in: NZZ v. 09.10.2003, 5.

➤ tatsächlich ‚Staat seiner Bürger‘ ist,

kann ausreichend *Identifikationskraft* haben, um Sezession zu vermeiden. Ängste und mangelndes Selbstvertrauen wie Zuversicht stünden *Integrations-*erfolg entgegen.

Ein Streitpunkt bleibt die von den Albanern geforderte Anerkennung ihrer seit 1994 bestehenden „*Tetovo-Universität*“. In der mazedonischen Hochschul-landschaft existieren außerdem die *Universitäten Skopje* und *Bitola*. Zwar sieht ein neues *Hochschulgesetz* staatlich finanzierte albanischsprachige Insti-tutionen vor. Der Streit geht über die künftige Form und den Umfang einer albanischen Universität.⁶¹ Ein Zusammenschluss der albanischen Tetovouni-versität mit der im Herbst 2001 gegründeten *privaten „Südosteuropäischen Universität“ (SOEU)* erschiene sinnvoll. Dies wäre nicht allzu schwer, da in der SOEU albanisch-, mazedonisch- und englischsprachig gelehrt wird. Die mit westlichen Geldern finanzierte SOEU kann gelassen nach vorne schauen: Direkte Konkurrenz wird ihr kaum erwachen. Obwohl sie im Land die höchst-ten Studiengebühren verlangt, hat sie das Profil der Einrichtung, in der in kür-zerer Zeit besser ausgebildet wird als anderswo. – Die weiter schwelenden Streitereien um die neue Universität in Tetovo zeigen, dass eine längerfristige *Hochschulplanung* gebraucht wird. Da die albanische Bildungsfrage aber po-litisiert ist, bleibt es wohl beim Wunsch nach Planung.⁶²

Die *kleineren Minderheitengruppen* haben mit ihrer weiteren Marginalisie-rung zu kämpfen. Insbesondere die muslimischen Mazedonier oder die Aro-munen, die keinen „Mutterstaat“ wie Serben und Türken haben, drohen als Kulturträger auszusterben.⁶³

VII. Konfliktprävention durch die Internationale Staatengemeinschaft

Der Weg zur Stabilisierung Mazedoniens scheint ohne die Hilfe der Internati-onalen Staatengemeinschaft - insbesondere EU und NATO – nicht friedvoll gangbar.

Das Ausscheiden Mazedoniens aus dem jugoslawischen Staatsverband 1991 war von der Jugoslawischen Volksarmee (JNA) kampflos akzeptiert worden.

Um ein Übergreifen des Krieges in Bosnien-Herzegowina zu verhindern, dehnten die Vereinten Nationen (VN) das Mandat der Schutztruppe *UNPROFOR* im Dezember 1992 auf Mazedonien aus.⁶⁴ 1995 verwandelten

⁶¹ *Andreas Ernst*, Turbulenzen in Skopjes Hochschulpolitik, in: *NZZ* v. 12.08.2003, 3.

⁶² *Andreas Ernst*, Bessere Bildung für Mazedoniens Albaner, in: *NZZ* v. 26.01.2004, 2.

⁶³ Vgl. *Cyrill Stieger*, Mazedoniens Muslime in Bedrängnis, in: *NZZ* v. 04./5.10.2003, 5; *Cyrill Stieger*, Die verschwundene Welt der Aromunen, in: *NZZ* v. 07.10.2003, 5.

⁶⁴ UNSCR 795 (1992) v. 11.12.1992.

die VN dieses in das eigenständige *UNPREDEP*-Mandat (*United Nations Preventive Deployment Force*) zur präventiven Abwehr von Stabilitätsgefahren um.⁶⁵

Das *Mandat UNPREDEPs* wurde in Anbetracht wachsender Spannungen im Kosovo 1998 insbesondere wegen erwarteter Massenflucht verlängert und aufgestockt.⁶⁶ Eine weitere Verlängerung scheiterte 1999 am *Veto Chinas*. Es behauptete im VN-Sicherheitsrat das die Sicherheit Mazedoniens nicht mehr bedroht sei. Mazedonien hatte vorher Taiwan anerkannt.⁶⁷

Wesentliches Stabilisierungselement waren für das junge mazedonische Staatswesen die *Vereinigten Staaten von Amerika*. Deren militärisches und finanzielles Engagement ist seit 1991 durchgängig gegeben. Die USA sehen Mazedonien als Pufferstaat zur Vorbeugung gegen einen Krieg zwischen Griechenland und der Türkei.⁶⁸ Faustpfand des Schutzes ist die *Ölpipeline* vom bulgarischen Schwarzmeerhafen *Burgas* zum albanischen Mittelmeerhafen *Vlores*. Die *Overseas Private Investment Corporation*, einer US-amerikanischen Quasi-NGO, finanziert diese Versorgungslinie.⁶⁹

Trotz des anhaltenden Dissenses mit Griechenland über den Staatsnamen sind die Beziehungen zwischen Athen und Skopje recht intensiv geworden.⁷⁰ Eine Rolle spielte dabei durchaus der *Kosovokrieg 1999*. Insbesondere die Wahl der Nachschubroute für KFOR⁷¹ von Thessaloniki über Tetovo in das Kosovo, gab der positiven allgemeinen Entwicklung *internationale Schubkraft*.

Im *Januar 2001* mündeten die ethnischen Spannungen in einen Angriff albanischer Rebellen auf eine Polizeistation in Tetovo. Die gewaltfrei erreichte Unabhängigkeit und die kriegerischen Auseinandersetzungen in den anderen ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens täuschte viele über das landesinterne Spannungspotential.⁷² Von Februar bis August 2001 erlebte Mazedonien ein Ansteigen der *Eskalationsspirale* durch bewaffnete Kämpfe zwischen eth-

⁶⁵ UNSCR 983 (1995) v. 11.12.1995.

⁶⁶ UNSCR 1186 (1998) v. 21.07.1998.

⁶⁷ UN Press Release v. 25.02.1999.

⁶⁸ *Bogdan Szajowski*, Macedonia. An unlikely road to democracy, in: *Geoffrey Pridham/Tom Gallagher*, *Experimenting with Democracy*, London/New York 2000, 265;

⁶⁹ *John Laughland*, L'OTAN en Macédoine: Pompier-pyromane au service d'un nouvel ordre mondial, in: *Pierre-Marie Gallois (Ed.)*, *Guerres dans les Balkans. La nouvelle Europe germano-américaine*, Paris 2002, 44.

⁷⁰ *Viktor Meier*, Jugoslawiens Erben. Die neuen Staaten und die Politik des Westens, München 2001, 119; *Bogdan Szajowski*, Macedonia. An unlikely road to democracy, in: *Pridham/Gallagher*, *Experimenting with Democracy*. London/New York 2000, 25

⁷¹ Die Kosten an Zeit und Materialverschleiß für die nach Luftlinie kürzere Alternativroute von Durres (Albanien) in das Kosovo wären für die KFOR-Kräfte ungleich höher.

⁷² *Reinhardt Rummel*, *Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik?*, Berlin 2003, 25.

nisch-albanischen Kräften der UCK und regulären mazedonischen Truppen. Mazedonien geriet an den Rand eines Bürgerkrieges.⁷³

Das konzertierte Eingreifen des Westens unter Nutzung von EU und NATO verhinderte den Ausbruch des Bürgerkrieges als es schon fast zu spät schien.

- Seit Abschluss des *Ohrid-Abkommens* finden auf Einladung der mazedonischen Regierung *NATO-Operationen* statt. Diese sollen ein *sicheres Umfeld* gewährleisten. Die NATO leistete Hilfe bei der Entwaffnung der UCK, der Grenzsicherung zu den Nachbarstaaten und der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung.⁷⁴
- Die *EU* baute auf ihrem bereits Anfang 1999 eingeleiteten *Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß für Südosteuropa* auf.⁷⁵
 - Im April 2001 wurde mit Mazedonien das Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen (SAA) abgeschlossen;
 - im Oktober 2001 folgte ein Programm der EU-Kommission mit Soforthilfe i.H.v. 10,3 Mio. € zur Absicherung von „Ohrid“;⁷⁶
 - seit März 2003 wurde die NATO-Präsenz durch die *EU-Militärmission „Concordia“* mit 345 EU-Soldaten abgelöst;
 - diese wiederum im Dezember 2003 durch die *Polizeimission der EU „Proxima“*, da nach den Worten von EU-Chef-Diplomat Javier Solana „*nicht ein bewaffneter Konflikt, sondern die Kriminalität (...) heute die Hauptbedrohung für Mazedonien*“ darstellt.⁷⁷

Erfolgsfaktor war die abgestimmte Zusammenarbeit der EU und NATO mit anderen internationalen Organisationen wie *OSZE*, *VN* und *Weltbank*.⁷⁸ Auch die neutrale *Schweiz* bildete z.B. im Rahmen ihrer *Militärkooperation* zusammen Elitesoldaten aus Albanien und Mazedonien als Gebirgsjäger aus.⁷⁹

VIII. Fazit

In Mazedonien zeigte sich die *Internationale (Staaten)Gemeinschaft* wachsam. Bereits zweimal wurde das Instrument präventiver Steuerung eingesetzt, um gewaltsame Eskalationen zu vermeiden:

⁷³ Reinhardt Rummel, *Konfliktprävention*, Berlin 2003, 25.

⁷⁴ Reinhardt Rummel, *Konfliktprävention*, Berlin 2003, 25.

⁷⁵ Reinhardt Rummel, *Konfliktprävention*, Berlin 2003, 25.

⁷⁶ Reinhardt Rummel, *Konfliktprävention*, Berlin 2003, 25.

⁷⁷ Andreas Ernst, *Die EU startet Polizeimission in Mazedonien*, in: *NZZ* v. 19.12.2003, 2.

⁷⁸ Reinhardt Rummel, *Konfliktprävention*, Berlin 2003, 26.

⁷⁹ Andreas Ernst, *Militärkooperation mit regionalem Ansatz*, in: *NZZ* v. 08.10.2003, 9.

- Die Stationierung UNPREDEPs schreckte potentielle Angreifer auf den jungen Staat ab.
- Durch schnelles koordiniertes Eingreifen im Krisenfall 2001 verhinderte die NATO (Amber Fox) den Ausbruch eines Bürgerkrieges.⁸⁰

In der Überwindung einer schwerwiegenden Krise wurde auch ein Stück des Weges zur Stabilität Mazedoniens zurückgelegt.

Offensichtlich diente das sofortige Handeln nicht nur der Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten in Mazedonien. Das energische Engagement war für die *NATO zur Sicherung der Nachschublinien und zur Versorgung ihrer Truppen im Kosovo* erforderlich. Es verhinderte außerdem eine drohende neue Massenflucht von Bürgerkriegsflüchtlingen nach Mittel- und Westeuropa.

Dauerhaft ist *Stabilität* auf dem Balkan nur unter sinnvoller Einbeziehung Mazedoniens mit seiner komplizierten Geschichte und Lage möglich.⁸¹ Trotz erheblicher wirtschaftlicher und politischer Schwierigkeiten scheint *europäische Integration* als der richtige Lösungsansatz.⁸² Erfahrungsgemäß sind die Kosten der Integration günstiger als ein Zulassen bewaffneter Konflikte. Krieg führt nahe Zentraleuropas allenfalls zu kostenintensiver, langer und umfangreicher Truppenpräsenz zur Friedenssicherung. Ob eine Einbindung Skopjes in eine *orthodoxe Achse Belgrad-Athen*⁸³ als Zwischenschritt für Mazedonien Sinn macht, ist fragwürdig und jedenfalls keine langfristige Option.

Das *Signal* der EU nach dem *Gipfel von Kopenhagen 2002*, auf dem der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten beschlossen wurde, wirkt pragmatisch-ehrgeizig. Danach könnte die EU-Kommission um 2010 Beitrittsverhandlungen mit den Staaten Südosteuropas aufnehmen.⁸⁴ Die Zeit drängt also.

⁸⁰ Rafael Biermann, Deutsche Mitwirkung an der Konfliktbewältigung auf dem Balkan – Versuch einer Zwischenbilanz, in: Rafael Biermann (Hrsg.), Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Baden-Baden 2002, 324,

⁸¹ Knut Abraham, Makedonien braucht Europa – Europa bracht Makedonien, in: Lorenz/Raab, Ulm 1997, 220.

⁸² Wim van Meurs, Den Balkan integrieren, Die europäische Perspektive der Region nach 2004, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* v. 03.03.2003, 36.

⁸³ Viktor Meier, Jugoslawiens Erben, München 2001, 128f.

⁸⁴ Heinz-Jürgen Axt, Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten, Die EU auf dem Balkan, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* v. 03.03.2003, 18.

Literaturhinweise

Franz-Lothar Altmann, Regionale Kooperation in Südosteuropa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* vom 03.03.2003.

Heinz-Jürgen Axt, Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten, Die EU auf dem Balkan, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* vom 03.03.2003.

Marie-Janine Calic, Die Jugoslawienpolitik des Westens seit Dayton, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* vom 20.08.1999.

Wim van Meurs, Den Balkan integrieren, Die europäische Perspektive der Region nach 2004, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* vom 03.03.2003.

Elke Lorenz/Andreas Raab (Hrsg.), Makedonien – Reiches armes Land, Ulm 1997.

Wolf Oschlies, Zur Haltung der südosteuropäischen Staaten im Kosovo-Konflikt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* vom 20.08.1999.

Reinhardt Rummel, Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik?, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2003.

Bogdan Szajkowski, Macedonia – An unlikely road to democracy, in *Geoffrey Pridham/Tom Gallagher*, Experimenting with Democracy, Regime Change in the Balkans, London/New York 2000.

Anlagen

VNSR- Resolution / Erklärung des VNSR- Präsidenten vom (Datum)	Nummer der Resolution (SR) bzw. Erklärung des VNSR- Präsidenten (PE)	Übersicht über VN Resolutionen zum Konflikt in Ex-Jugoslawien 1991- 2003 (samt Gegenstand [0051])
25. September 1991	SR 713(1991)	Bindendes Waffenembargo gegen Jugoslawien
27. November 1991	SR 721(1991)	Voraussetzungen für den Einsatz einer Friedenssicherungsoperation in Jugoslawien
15. Dezember 1991	SR 724(1991)	Umsetzung des bindenden Waffenembargos gegen Jugoslawien
7. Januar 1992	UN-Dok. S/23389 PE	
8. Januar 1992	SR 727(1992)	Herbeiführung einer friedlichen Lösung in Jugoslawien
7. Februar 1992	SR 740(1992)	Voraussetzungen für den Einsatz einer Friedenssicherungsoperation in Jugoslawien
21. Februar 1992	SR 743(1992)	Einrichtung der Schutztruppe der Vereinten Nationen
7. April 1992	SR 749(1992)	Dislozierung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)
18. Mai 1992	SR 753(1992)	Aufnahme von Kroatien in die Vereinten Nationen
18. Mai 1992	UN-Dok. S/23945 PE	
18. Mai 1992	SR 754(1992)	Aufnahme von Slowenien in die Vereinten Nationen
18. Mai 1992	UN-Dok. S/23946 PE	
20. Mai 1992	SR 755(1992)	Aufnahme von Bosnien-Herzegowina in die Vereinten Nationen
20. Mai 1992	UN-Dok. S/23982 PE	
10. April 1992	UN-Dok. S/23802 v.13.04.1992 PE	
24. April 1992	UN-Dok. S/23842 PE	
15. Mai 1992	SR 752(1992)	Beendigung der Einmischungen in Bosnien-Herzegowina
30. Mai 1992	SR 757(1992)	Wirtschaftliche Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
8. Juni 1992	SR 758(1992)	Erweiterung des Mandats der Schutztruppe der Vereinten Nationen
18. Juni 1992	SR 760(1992)	Wirtschaftliche Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)

		(hier: Ausnahmeregelung zur Deckung humanitärer Bedürfnisse)
29. Juni 1992	SR 761(1992)	Sicherung der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter nach Sarajevo und Umgebung
30. Juni 1992	SR 763(1992)	Durchführung des Friedenssicherungsplans der Vereinten Nationen
13. Juli 1992	SR 764(1992)	Sicherung der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter nach Sarajevo und Umgebung
17. Juli 1992	UN-Dok. S/24307 PE	
24. Juli 1992	UN-Dok. S/24346 PE	
4. August 1992	UN-Dok. S/24378 PE	
4. August 1992	UN-Dok. S/24379 PE	
7. August 1992	SR 769(1992)	Erweiterung des Mandats und Erhöhung der Truppenstärke der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)
13. August 1992	SR 770(1992)	Sicherung der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter nach Sarajevo und in andere Teile Bosnien-Herzegowina
13. August 1992	SR 771(1992)	Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien
2. September 1992	UN-Dok. S/24510 PE	
9. September 1992	UN-Dok. S/24539 PE	
14. September 1992	SR 776(1992)	Erweiterung des Mandats und Erhöhung der Truppenstärke der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)
19. September 1992	SR 777(1992)	Status Jugoslawiens in den Vereinten Nationen
22. September 1992		Generalversammlung: Empfehlung des Sicherheitsrats vom 19. September 1992
6. Oktober 1992	SR 779(1992)	Weitere Aufgaben der Schutztruppe der Vereinten Nationen
6. Oktober 1992	SR 780(1992)	Einsetzung einer Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien
9. Oktober 1992	SR 781(1992)	Verbot von militärischen Flügen im Luftraum über Bosnien-Herzegowina
30. Oktober 1992	UN-Dok. S/24744 PE	
10. November 1992	SR 786(1992)	Durchsetzung des Verbots von militärischen Flügen im Luftraum über Bosnien-Herzegowina
16. November 1992	SR 787(1992)	Durchsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
9. Dezember 1992	UN-Dok. S/24932 PE	
11. Dezember 1992	SR 795(1992)	Herstellung einer Präsenz der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

8. Januar 1993	<i>UN-Dok. S/25079 PE</i>	
8. Januar 1993	<i>UN-Dok. S/25080 PE</i>	
25. Januar 1993	SR 802(1993)	Sicherheit des UNPROFOR-Personals
25. Januar 1993	<i>UN-Dok. S/25162 PE</i>	
27. Januar 1993	<i>UN-Dok. S/25178 PE</i>	
28. Januar 1993	<i>UN-Dok. S/25190 PE</i>	
0. Februar 1993	<i>UN-Dok. S/25270 PE</i>	
17. Februar 1993	<i>UN-Dok. S/25302 PE</i>	
19. Februar 1993	SR 807(1993)	Weiterer Einsatz der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)
22. Februar 1993	SR 808(1993)	Schaffung eines internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien
24. Februar 1993	<i>UN-Dok. S/25328 PE</i>	
25. Februar 1993	<i>UN-Dok. S/25334 PE</i>	
3. März 1993	<i>UN-Dok. S/25361 PE</i>	
17. März 1993	<i>UN-Dok. S/25426 PE</i>	
25. März 1993	<i>UN-Dok. S/25471 PE</i>	
30. März 1993	SR 815(1993)	Weiterer Einsatz der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)
31. März 1993	SR 816(1993)	Durchsetzung des Flugverbots im Luftraum über Bosnien-Herzegowina
3. April 1993	<i>UN-Dok. S/25520 PE</i>	
8. April 1993	<i>UN-Dok. S/25557 PE</i>	
16. April 1993	SR 819(1993)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
17. April 1993	SR 820(1993)	Ausweitung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
21. April 1993	<i>UN-Dok. S/25645 PE</i>	
21. April 1993	<i>UN-Dok. S/25646 PE</i>	
28. April 1993	SR 821(1993)	Status Jugoslawiens im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
7. April 1993	SR 817(1993)	Aufnahme von Mazedonien in die Vereinten Nationen
7. April 1993	<i>UN-Dok. S/25545 PE</i>	

6. Mai 1993	SR 824(1993)	Erklärung mehrerer Gebiete Bosnien-Herzegowinas zu Sicherheitszonen
<i>10. Mai 1993</i>	<i>UN-Dok. S/25746 PE</i>	
Resolution/ Erklärung des Präsidenten vom:	Resolutions- bzw. Erklärungsnummer	Gegenstand
25. Mai 1993	SR 827(1993)	Schaffung eines internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien
4. Juni 1993	SR 836(1993)	Erweiterung des Mandats der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) und Maßnahmen zum Schutz der Sicherheitszonen in Bosnien-Herzegowina
<i>. Juni 1993</i>	<i>UN-Dok. S/25897</i>	
10. Juni 1993	SR 838(1993)	Überwachung der Grenzen Bosnien-Herzegowinas durch internationale Beobachter
18. Juni 1993	SR 842(1993)	Präsenz der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien
18. Juni 1993	SR 843(1993)	Besondere wirtschaftliche Probleme von Staaten bei der Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen gegen das ehemalige Jugoslawien
18. Juni 1993	SR 844(1993)	Maßnahmen zum Schutz der Sicherheitszonen in Bosnien-Herzegowina
18. Juni 1993	SR 845 (1993)	Meinungsverschiedenheit zwischen Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien
30. Juni 1993	SR 847(1993)	Weiterer Einsatz der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)
<i>15. Juli 1993</i>	<i>UN-Dok- S/26084</i>	
<i>22. Juli 1993</i>	<i>UN-Dok. S/26134</i>	
<i>30. Juli 1993</i>	<i>UN-Dok. S/26199</i>	
9. August 1993	SR 855(1993)	Tätigkeit der KSZE-Missionen in der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
20. August 1993	SR 857(1993)	Zusammensetzung des internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien
24. August 1993	SR 859(1993)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
<i>14. September 1993</i>	<i>UN-Dok. S/26436</i>	
<i>14. September 1993</i>	<i>UN-Dok. S/26437</i>	
30. September 1993	SR 869(1993)	Weiterer Einsatz der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)

1. Oktober 1993	SR 870(1993)	Weiterer Einsatz der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR)
4. Oktober 1993	SR 871(1993)	Sicherheit und Bewegungsfreiheit der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) sowie deren weiterer Einsatz
13. Oktober 1993	UN-Dok. S/26572 PE	
21. Oktober 1993	SR 877(1993)	Ernennung des Leiters der Anklagebehörde beim internationalen Strafgericht zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien
28. Oktober 1993	UN-Dok. S/26661 PE	
9. November 1993	UN-Dok. S/26716 PE	
9. November 1993	UN-Dok. S/26717 PE	
7. Januar 1994	UN-Dok. S/PRST/1994/1	Bosnien-Herzegowina
3. Februar 1994	UN-Dok. S/PRST/1994/6	Bosnien-Herzegowina
4. März 1994	SR 900(1994)	Wiederherstellung normaler Verhältnisse in Sarajewo
14. März 1994	UN-Dok. S/PRST/1994/10	Föderale Republik Jugoslawien (Serbien, Montenegro) - Sanktionen
14. März 1994	UN-Dok. S/PRST/1994/11	Bosnien-Herzegowina
31. März 1994	SR 908(1994)	Verlängerung des Mandats und Verstärkung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien
6. April 1994	UN-Dok. S/PRST/1994/14	Bosnien-Herzegowina
14. April 1994	UN-Dok. S/PRST/1994/19	VN-Schutztruppe
22. April 1994	SR 913(1994)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
27. April 1994	SR 914(1994)	Weitere Verstärkung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien
4. Mai 1994	UN-Dok. S/PRST/1994/23	Bosnien-Herzegowina

25. Mai 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/26	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	
1. Juni 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/29	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	
30. Juni 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/31	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	
8. Juli 1994	SR 936(1994)	Ernennung des Leiters der Anklagebehörde beim Internationalen Strafgericht	
11. August 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/44	<i>UN-Schutztruppe</i>	
2. September 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/50	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	
23. September 1994	SR 941(1994)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina	
23. September 1994	SR 942(1994)	Ausweitung der wirtschaftlichen Sanktionen in bezug auf die von den Streitkräften der bosnischen Serben kontrollierten Gebiete Bosnien-Herzegowinas	
23. September 1994	SR 943(1994)	Teilweise Aussetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)	
30. September 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/57	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	
30. September 1994	SR 947(1994)	Verlängerung des Mandats der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien	
13. November 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/66	<i>Bosnien-Herzegowina, Kroatien</i>	
18. November 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/69	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	
19. November 1994	SR 958(1994)	Maßnahmen zur Unterstützung der UNPROFOR	
19. November 1994	SR 959(1994)	Sicherheitszonen in Bosnien-Herzegowina	
26. November 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/71	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	
29. November 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/74	<i>Bosnien-Herzegowina</i>	

2. Dezember 1994	Antrag S/1994/1358	Durchsetzung bestehender Beschränkungen des Güterverkehrs zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und serbisch kontrollierten Gebieten in Bosnien-Herzegowina und Kroatien
13. Dezember 1994	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1994/79	<i>UN-Schutztruppe</i>
12. Januar 1995	SR 970(1995)	Weitere teilweise Aussetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
17. Januar 1995	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1995/2	<i>Kroatien</i>
7. Februar 1995	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1995/6	<i>Kroatien</i>
17. Februar 1995	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1995/8	<i>Bosnien-Herzegowina</i>
31. März 1995	SR 981(1995)	Einrichtung der Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung
31. März 1995	SR 982(1995)	Verlängerung des Mandats der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) in der Republik Bosnien und Herzegowina
31. März 1995	SR 983(1995)	Umbenennung der UNPROFOR innerhalb der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in "Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNPREDEP)"
14. April 1995	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1995/19	<i>UN-Schutztruppe</i>
19. April 1995	SR 987(1995)	Sicherheit des Personals der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien
21. April 1995	SR 988(1995)	Teilweise Aussetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
1. Mai 1995	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1995/23	<i>Kroatien</i>
3. Mai 1995	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1995/25	
28. April 1995	SR 990(1995)	Dislozierung der Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien (UNCRO)

3. Mai 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/24	Bosnien-Herzegowina
4. Mai 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/26	Kroatien
11. Mai 1995	SR 992(1995)	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten wirtschaftlichen Sanktionen hinsichtlich der Donauschifffahrt
17. Mai 1995	SR 994(1995)	Vollständige Dislozierung der Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien (UNCRO)
16. Juni 1995	SR 998(1995)	Schaffung einer Schnelleingreifkapazität zur Stärkung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien
16. Juni 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/30	Kroatien
23. Juni 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/31	Bosnien-Herzegowina
5. Juli 1995	SR 1003(1995)	Teilweise Aussetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
12. Juli 1995	SR 1004(1995)	Status der Sicherheitszone von Srebrenica und Sicherheit des Personals der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien
14. Juli 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/32	Bosnien-Herzegowina
20. Juli 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/33	Bosnien-Herzegowina
25. Juli 1995	UN-Dok. S/PRST /1995/34	Bosnien-Herzegowina
3. August 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/37	Kroatien
4. August 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/38	Kroatien
10. August 1995	SR 1009(1995)	Offensive der kroatischen Streitkräfte gegen serbisch kontrollierte Gebiete in Kroatien
10. August 1995	SR 1010(1995)	Status der Sicherheitszonen von Srebrenica und Zepa

07. September 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/43	Bosnien-Herzegowina
07. September 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/44	Kroatien
08. September 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/45	Lage im ehemaligen Jugoslawien
15. September 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/46	Interim Accord Griechenland - Mazedonien
18. September 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/47	Bosnien-Herzegowina
21. September 1995	SR 1016(1995)	Aufruf zur Einstellung aller Feindseligkeiten und zur Steigerung der Friedensbemühungen
03. Oktober 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/49	Kroatien
06. Oktober 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/50	Bosnien-Herzegowina
12. Oktober 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/52	Bosnien-Herzegowina
9. November 1995	SR 1019(1995)	Bosnische Serben sollen UNHCR und IKRK freien Zugang gewähren
22. November 1995	SR 1021(1995)	Beendigung des Waffenembargos nach Resolution 713 (1991)
22. November 1995	SR 1022(1995)	Unbeschränkte Suspendierung der Maßnahmen nach Res. 757 (1992), 787 (1992), 820 (1993), 942 (1994), 988 (1995), 992, 1003 und 1015
22. November 1995	SR 1023(1995)	Unterstützung des Basisabkommens in Ostslawonien
07. Dezember 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/60	Bosnien und Herzegowina
15. Dezember 1995	SR 1031(1995)	Unterstützung des Daytonabkommens
21. Dezember 1995	SR 1034(1995)	Individuelle Haftung für Kriegsverbrechen
21. Dezember 1995	SR 1035(1995)	Schaffung der IPTF in Bosnien und Herzegowina
22. Dezember 1995	UN-Dok. S/PRST/1995/63	Kroatien
08. Januar 1996	UN-Dok. S/PRST/1996/2	Kroatien

15. Januar 1996	SR 1037(1995)	Zur Lage in Kroatien
15. Januar 1996	SR 1038(1995)	Zur Lage in Kroatien
31. Januar 1996	SR 1043(1996)	Zur Lage in Kroatien
13. Februar 1996	SR 1046(1996)	Zur Lage in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien
23. Februar 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/8</i>	<i>Kroatien</i>
29. Februar 1996	SR 1047(1996)	Ernennung des Leiters der Anklagebehörde beim internationalen Strafgericht zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien.
04. April 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/15</i>	<i>Bosnien und Herzegowina</i>
22. Mai	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/26</i>	<i>Kroatien</i>
30. Mai 1996	SR 1058(1996)	Zur Lage in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien
03. Juli 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/29</i>	<i>Kroatien</i>
03. Juli 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/30</i>	<i>Kroatien</i>
15. Juli 1996	SR 1066(1996)	Zur Lage in Kroatien
30. Juli 1996	SR 1069(1996)	Zur Lage in Kroatien
08. August 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/34</i>	<i>Bosnien-Herzegowina</i>
15. August 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/35</i>	<i>Kroatien</i>
20. September 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/39</i>	<i>Kroatien</i>
01. Oktober 1996	SR 1074(1996)	Die Lage im ehemaligen Jugoslawien
10. Oktober 1996	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/1996/41</i>	<i>Bosnien-Herzegowina</i>
04. November 1996	GA 51/12A	Finanzierung der Schutztruppen der Vereinten Nationen, der Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien, der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen und des Hauptquartiers der Friedenstruppen der Vereinten Nationen

15. November 1996	SR 1079(1996)	Zur Lage in Kroatien
27. November 1996	SR 1082(1996)	Zur Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien
05. Dezember 1996	GA 51/30A	Wirtschaftliche Unterstützung an Staaten, die durch die Implementierung der Resolutionen des Sicherheitsrats (Auflegung von Sanktionen für die Föderale Republik Jugoslawien) beeinträchtigt werden.
18. Dezember 1996	GA 51/214A	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien seit 1991
12. Dezember 1996	GA 51/116	Situation der Menschenrechte in der Republik Bosnien-Herzegowina, der Republik Kroatien und der Föderalen Republik of Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
12. Dezember 1996	GA 51/115	Missbrauch von Frauen in Konfliktgebieten des ehemaligen Jugoslawiens
12. Dezember 1996	SR 1088(1996)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
1997		[ohne Resolutionen der General Assembly]
14. Januar 1997	SR 1093(1997)	Zur Lage in Kroatien
31. März 1997	SR 1103(1997)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
08. April 1997	SR 1104(1997)	Schaffung eines internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien
09. April 1997	SR 1105(1997)	Zur Lage in der ehemals jugoslawischen Republik Mazedonien
16. Mai 1997	SR 1107(1997)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
28. Mai 1997	SR 1110(1997)	Zur Lage in der ehemals jugoslawischen Republik Mazedonien
12. Juni 1997	SR 1112(1997)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
19. Juni 1997	SR 1114(1997)	Zur Lage in Albanien
14. Juli 1997	SR 1119(1997)	Zur Lage in Kroatien
14. Juli 1997	SR 1120(1997)	Zur Lage in Kroatien
27. August 1997	SR 1126(1997)	Schaffung eines internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien
28. November 1997	SR 1140(1997)	Zur Lage der ehemals jugoslawischen Republik Mazedonien
04. Dezember 1997	SR 1142(1997)	Zur Lage der ehemals jugoslawischen Republik Mazedonien
19. Dezember 1997	SR 1144(1997)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
19. Dezember 1997	SR 1145(1997)	Zur Lage in Kroatien

13. Januar 1998	SR 1147(1997)	Zur Lage in Kroatien
03. Februar 1998	GA 52/217	Finanzierung des internationalen Strafgerichts
10. Februar 1998	GA 52/169	Wirtschaftliche Unterstützung für Staaten, die durch Sanktionen, welche über die Föderale Republik Jugoslawien verhängt wurden, beeinträchtigt wurden.
13. Februar 1998	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1998/3	<i>Kroatien</i>
03. März 1998	GA 52/139	Situation der Menschenrechte im Kosovo
06. März 1998	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1998/6	<i>Kroatien</i>
10. März	GA 52/147	Situation der Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Föderalen Republik Jugoslawien (Serbia and Montenegro)
19. März 1998	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1998/7	<i>Bosnien-Herzegowina</i>
30. April 1998	SR 1195(1998)	Internationales Strafgericht für das frühere Jugoslawien (ICTY)
13. Mai 1998	SR 1166(1998)	Internationales Strafgericht für das frühere Jugoslawien (ICTY)
21. Mai 1998	SR 1168(1998)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
15. Juni 1998	SR 1174(1998)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
02. Juli 1998	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1998/19	<i>Kroatien</i>
15. Juli 1998	SR 1183(1998)	Zur Lage in Kroatien
16. Juli 1998	SR 1184(1998)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
21. Juli 1998	SR 1186(1998)	Zur Lage in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien
30. Juli 1998	GA 52/243	Finanzierung der UNMIBH (Bosnien-Herzegowina)
24. August 1998	<i>UN-Dok.</i> S/PRST/1998/25	<i>Kosovo</i>
27. August 1998	SR 1191(1998)	Internationales Strafgericht
23. September 1998	SR 1199(1998)	Zur Lage im Kosovo (FRY)
24. September 1998	GA 52/244	Finanzierung der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien sowie der Zivilpolizeiunterstützungsgruppe

24. Oktober 1998	SR 1203(1998)	Zur Lage im Kosovo
	<i>UN-Dok.</i>	
06. November 1998	S/PRST/1998/32	<i>Kroatien</i>
17. November 1998	SR 1207 (1998)	Internationales Strafgericht
13. Januar 1999	GA 53/35	Bosnien-Herzegowina
15. Januar 1999	SR 1222(1999)	Zur Lage in Kroatien
10. Februar 1999	GA 53/212	Finanzierung des internationalen Strafgerichts
	<i>UN-Dok.</i>	
19. Januar 1999	S/PRST/1999/2	<i>Kosovo</i>
	<i>UN-Dok.</i>	
29. Januar 1999	S/PRST/1999/5	<i>Kosovo</i>
25. Februar 1999	S/1999/201	<i>Mazedonien (veto)</i>
25. Februar 1999	GA 53/163	Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
25. Februar 1999	GA 53/164	Menschenrechte im Kosovo
26. März 1999	S/1999/328	<i>Kosovo (not adopted)</i>
08. Juni 1999	GA 53/233	Finanzierung der UNMIBH (Bosnien-Herzegowina Mission)
10. Juni 1999	SR 1244(1999)	Zur Lage im Kosovo
18. Juni 1999	SR 1247(1999)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
15. Juli 1999	SR 1252(1999)	Zur Lage in Kroatien
03. August 1999	SR 1256(1999)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
		Ernennung des Leiters der Anklagebehörde beim internationalen Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien.
11. August 1999	SR1259(1999)	
19. August 1999	GA 53/241	Finanzierung der UNMIK (Kosovo mission)
05. November 1999	<i>Communique</i>	<i>Kosovo</i>
08. November 1999	<i>Communique</i>	<i>Bosnien-Herzegowina</i>
22. Dezember 1999	GA 54/119	
30. Dezember 1999	<i>Communique</i>	<i>Kosovo</i>

13. Januar 2000	SR 1285(2000)	Zur Lage in Kroatien
26. Januar 2000	GA 54/239(A)	Finanzierung des internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien.
01. Februar 2000	GA 54/96F	Humanitäre Hilfe
02. Februar 2000	GA 54/245A	Finanzierung der UNMIK im Kosovo
16. Februar 2000	<i>Communique</i>	<i>Kosovo</i>
29. Februar 2000	GA 54/183	Zur Situation der Menschenrechte im Kosovo
29. Februar 2000	GA 54/184	Situation der Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina, der Republik Kroatien und der Föderalen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
21. Juni 2000	SR 1305(2000)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
13. Juli 2000	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2000/23</i>	<i>Bosnien-Herzegowina</i>
13. Juli 2000	SR 1307(2000)	Zur Lage in Kroatien
14. Juli 2000	GA 54/239B	Finanzierung des internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien.
21. Juli 2000	GA 54/269	Finanzierung der Schutztruppen der Vereinten Nationen, der Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien, der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen und des Hauptquartiers der Friedenstruppen der Vereinten Nationen
21. Juli 2000	GA 54/245B	Finanzierung der UNMIK im Kosovo
21. Juli 2000	GA 54/273	Finanzierung der UN Mission in Bosnien-Herzegowina
31. Oktober 2000	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2000/30</i>	<i>Beitritt neuer Mitglieder – Republik Jugoslawien</i>
10. November 2000	GA 55/12	UN Mitgliedschaft: Republik Jugoslawien
15. November 2000	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2000/35</i>	<i>Kosovo</i>
05. Dezember 2000	SR 1329(2000)	Internationales Strafgericht ehemaliges Jugoslawien
19. Dezember 2000	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2000/40</i>	<i>Kosovo</i>
12. Januar 2001	SR 1335(2001)	Zur Lage in Kroatien

15. Januar 2001	GA 55/24	Bosnien-Herzegowina
16. Januar 2001	GA 55/225(A)	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts für das ehemalige Jugoslawien
08. Februar 2001	SR 1340(2001)	Internationales Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)
16. Februar 2001	GA 55/169	Humanitäre Unterstützung für die Föderale Republik Jugoslawien
06. März 2001	<i>Communique</i>	<i>Kosovo</i>
07. März 2001	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2001/7</i>	<i>Mazedonien</i>
16. März 2001	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2001/8</i>	<i>Kosovo</i>
21. März 2001	SR 1345(2001)	Zum Brief vom 04. März 2001 vom Ständigen Vertreter der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien an die Vereinten Nationen (an den Präsidenten des Sicherheitsrates, UN-Dok. (S/2001/191))
22. März 2001	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2001/11</i>	<i>Bosnien-Herzegowina</i>
27. April 2001	SR 1350(2001)	Das Internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)
01. Mai 2001	GA 55/246	Conditions of service and compensation for the ad litem judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia
01. Mai 2001	GA 55/249	Conditions of service and compensation for the ad litem judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia
02. Mai 2001	GA 55/250	Report of the Office of Internal Oversight Services on the investigation into possible fee-splitting arrangements between defence counsel and indigent detainees at the International Criminal Tribunal for Rwanda and the International Tribunal for the Former Yugoslavia
02. Mai 2001	GA 55/225B	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts
21. Juni 2001	SR 1357(2001)	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
11. Juli 2001	SR 1362(2001)	Zur Lage in Kroatien
24. Juli 2001	GA 55/265	Finanzierung der Schutztruppen der Vereinten Nationen, der Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien, der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen und des Hauptquartiers der Friedenstruppen der Vereinten Nationen
25. Juli 2001	GA 55/268	Finanzierung der UN-Mission in Bosnien-Herzegowina
13. August 2001	<i>UN-Dok.</i>	<i>Mazedonien</i>

	<i>S/PRST/2001/20</i>	
26. September 2001	SR 1371(2001)	Zur Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien
	<i>UN-Dok.</i>	
05. Oktober 2001	<i>S/PRST/2001/27</i>	<i>Kosovo</i>
	<i>UN-Dok.</i>	
09. November 2001	<i>S/PRST/2001/34</i>	<i>Kosovo</i>
15. Januar 2002	SR 1387(2002)	Zur Lage in Kroatien
29. Januar 2002	GA 56/247(A)	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts für das ehemalige Jugoslawien
31. Januar 2002	GA 56/101	Humanitäre Unterstützung für die Föderale Republik Jugoslawien
	<i>UN-Dok.</i>	
13. Februar 2002	<i>S/PRST/2002/4</i>	<i>Kosovo</i>
14. Februar 2002	GA 56/215	Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
		Follow-up investigation into possible fee-splitting arrangements between defence counsel and indigent detainees at the International Tribunal for Rwanda and the International Tribunal for the Former Yugoslavia
23. April 2002	GA 56/278	Former Yugoslavia
	<i>UN-Dok.</i>	
24. April 2002	<i>S/PRST/2002/11</i>	<i>Kosovo</i>
24. April 2002	GA 56/247B	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts für das ehemalige Jugoslawien seit 1991
		Internationales Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien und Internationales Strafgericht für Rwanda
14. Mai 2002	SR 1411(2002)	
	<i>UN-Dok.</i>	
24. Mai 2002	<i>S/PRST/2002/16</i>	<i>Kosovo</i>
30. Juni 2002	<i>S/2002/712</i>	<i>Bosnien-Herzegowina (Veto)</i>
11. Juli 2002	GA 56/295	Finanzierung der UNMIK im Kosovo
12. Juli 2002	SR 1424(2002)	Zur Lage in Kroatien
		Conditions of service and compensation for officials other than Secretariat officials: members of the International Court of Justice, judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia, judges of the International Tribunal for Rwanda and ad litem judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia
12. Juli 2002	GA 56/285	
23. Juli 2002	<i>UN-Dok.</i>	<i>Internationales Strafgericht Jugoslawien</i>

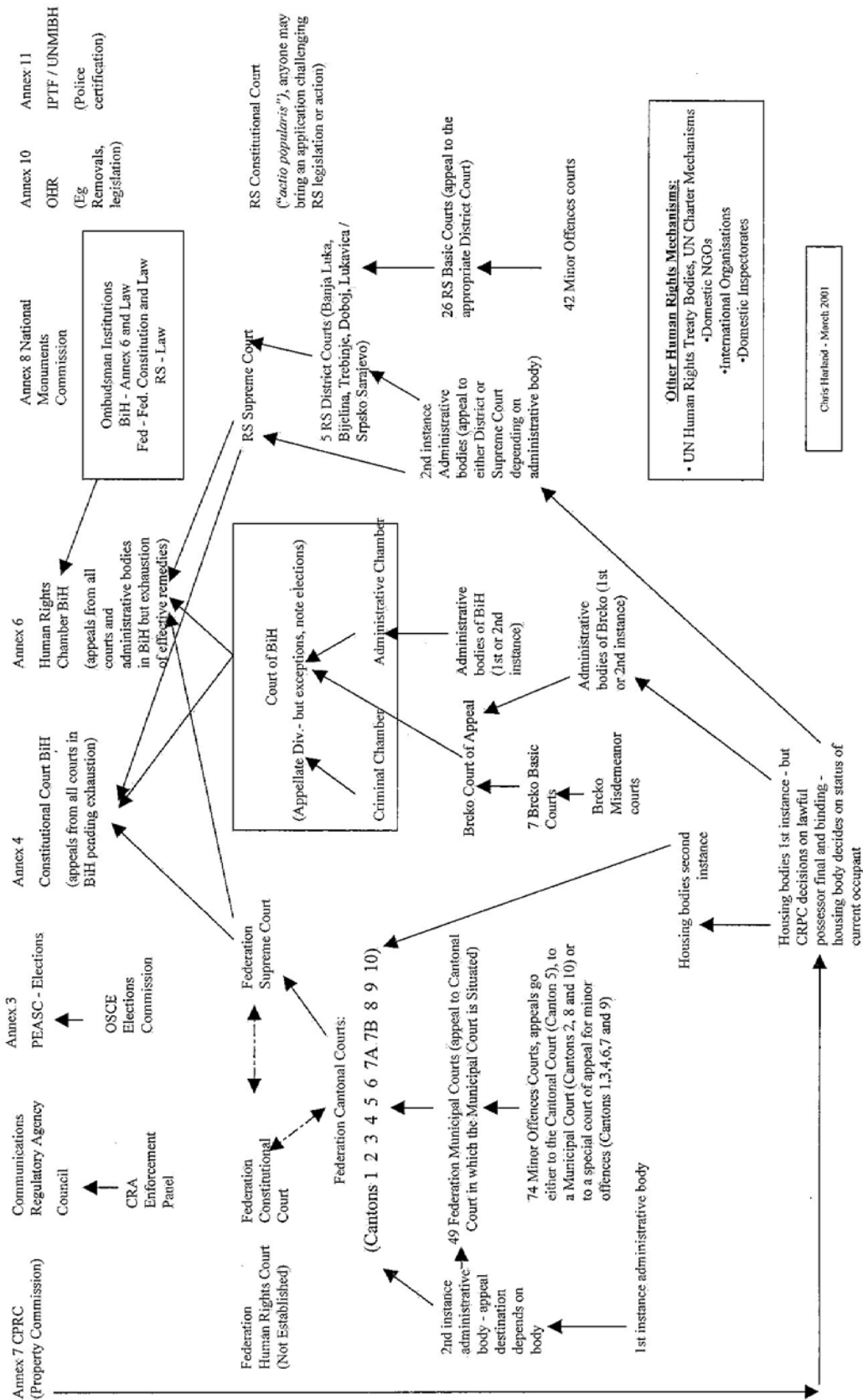
	<i>S/PRST/2002/21</i>		Finanzierung von UN Protection Force (UNPROFOR), der UN Confidence Restoration Operation in Croatia (UNCRO) und UN Preventive Deployment Force (UNPREDEP) und dem UN Peace Forces Headquarters
24. Juli 2002	GA 56/500		
30. Juli 2002	GA 56/505		Finanzierung der UN Mission in Bosnien-Herzegowina
11. Oktober 2002	SR 1437(2002)		Zur Lage in Kroatien
24. Oktober 2002	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2002/29</i>		<i>Kosovo</i>
12. Dezember 2002	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2002/33</i>		<i>Bosnien-Herzegowina</i>
12. Dezember 2002	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2002/34</i>		<i>Kroatien</i>
16. Dezember 2002	GA 57/10		Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
18. Dezember 2002	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2002/39</i>		<i>Internationales Strafgericht Jugoslawien</i>
06. Februar 2003	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2003/1</i>		<i>Kosovo</i>
12. Februar 2003	GA 57/288		Finanzierung des internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien seit 1991
27. Februar 2003	GA 57/148		
19. Mai 2003	SR 1481(2003)		Internationales Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien
11. Juli 2003	SR 1491(2003)		Zur Lage in Bosnien-Herzegowina
17. Juli 2003	GA 57/326		Finanzierung der UNMIK im Kosovo
23. Juli 2003	GA 58/189		Auf- und Zuteilung der Ausgaben der Vereinten Nationen – ausstehende geschätzte Beiträge des ehemaligen Jugoslawien – Vermerk des Generalsekretärs
25. Juli 2003	GA 57/334		Finanzierung der UN-Mission in Bosnien-Herzegowina
06. August 2003	GA 58/226		Finanzierung des internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien. - Budget des Internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien (2004-2005) – Report Generalsekretärs

08. August 2003	<i>Communique</i>	<i>Internationales Strafgericht</i>
12. August 2003	GA 58/288	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien. - Report über die Fortschritte des Internationalen Strafgerichts bei der Reform seines Rechshilfesystems – Bericht des Generalsekretärs
28. August 2003	SR 1503(2003)	Internationales Strafgericht im ehemaligen Jugoslawien und Internationales Strafgericht in Rwanda.
14. September 2003	SR 1504(2003)	Internationales Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien
15. September 2003	GA 58/368	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien
13. November 2003	GA 58/593	Finanzierung eines Internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien – Zweiter Report des Internationalen Strafgerichts für 2002-2003 - Report des Generalsekretärs
19. November 2003	GA 58/605	Report des Ausschusses für administrative Angelegenheiten und Budgetfragen
12. Dezember 2003	<i>UN-Dok.</i> <i>S/PRST/2003/26</i>	<i>Kosovo</i>
16. Dezember 2003	GA 58/632	Finanzierung der United Nations Mission in Bosnien-Herzegowina – Bericht zum Budget der Mission der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina für den Zeitraum vom 1 Juli 2002 bis zum 30 Juni 2003 – Bericht des Generalsekretärs
19. Dezember 2003	GA 58/580	Finanzierung des Internationalen Strafgerichts zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien –Report of the Fifth Committee

Abkürzungen:

SR – Security Council Resolution
GA – General Assembly

Legal and Human Rights Mechanisms in Bosnia and Herzegovina - (Annexes refer to GFAP BiH)



Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Kopenhagen, 21./22. Juni 1993 , 13-16

iii) Der Europäische Rat hat heute beschlossen, dass die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können. Der Beitritt kann erfolgen, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung,
- für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;
- sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie
- die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass

- die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und
- sich auch die Ziele
 - der politischen Union sowie
 - der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.

Der Europäische Rat wird weiterhin genau verfolgen, welche Fortschritte die einzelnen assoziierten Länder bei der Erfüllung der Voraussetzungen für einen Beitritt zur Union erzielen werden, und wird die entsprechenden Schlussfolgerungen ziehen.

iv) Der Europäische Rat war sich darin einig, dass die künftige Zusammenarbeit mit den assoziierten Ländern auf das nunmehr feststehende Ziel einer Mitgliedschaft abzustimmen ist.

In diesem Zusammenhang billigte der Europäische Rat folgendes:

- Die Gemeinschaft schlägt vor, dass die assoziierten Länder im Rahmen eines verstärkten und erweiterten multilateralen Dialogs und eines abgestimmten Vorgehens bei Fragen von gemeinsamem Interesse strukturierte Beziehungen zu den Organen der Union aufnehmen. Das diesbezügliche Verfahren, das in Anlage II im einzelnen dargelegt ist, sieht Dialog und Konzertierung für eine breite Palette von Themen und in unterschiedlichen Gremien vor. Gegebenenfalls können zusätzlich zu den regelmäßigen Treffen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission und ihren Amtskollegen aus den assoziierten Ländern gemeinsame Tagungen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu spezifischen, im voraus festgelegten Fragen stattfinden.
- In der Erkenntnis, dass der Handel beim Übergang zur Marktwirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung ist, erklärte sich der Europäische Rat bereit, die Bemühungen der Gemeinschaft zur Öffnung ihrer Märkte zu intensivieren. Er geht

davon aus, dass dieser Schritt von einem weiteren Ausbau des Handels zwischen diesen Ländern untereinander und mit ihren traditionellen Handelspartnern flankiert wird. Er billigt die Handelszugeständnisse, die der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ auf seiner Tagung am 8. Juni beschlossen hat. Er ersuchte den Rat, auf Vorschlag der Kommission noch vor der Sommerpause die erforderlichen Rechtstexte zu verabschieden.

- Die Gemeinschaft wird auch weiterhin einen erheblichen Teil der für externe Maßnahmen vorgesehenen Haushaltsmittel, insbesondere über das PHARE-Programm, für die mittel- und osteuropäischen Länder einsetzen. Die Gemeinschaft wird auch in vollem Umfang die im Rahmen der befristeten Darlehensfazilität der EIB vorgesehene Möglichkeit nutzen, Vorhaben betreffend transeuropäische Netze, an denen die ost- und mitteleuropäischen Länder beteiligt sind, zu finanzieren. Gegebenenfalls kann ein Teil der im Rahmen des PHARE-Programms verfügbaren Mittel nach Maßgabe der vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ am 8. Juni getroffenen Vereinbarungen für umfangreiche Infrastrukturverbesserungen eingesetzt werden.
- Der Europäische Rat begrüßt die den assoziierten Ländern eingeräumte Möglichkeit, im Rahmen der Europa-Abkommen an Gemeinschaftsprogrammen teilzunehmen, und ersuchte die Kommission, bis Ende des Jahres Vorschläge zur Öffnung weiterer Programme für die assoziierten Länder vorzulegen und dabei von den Programmen auszugehen, die den EFTA-Ländern für eine Beteiligung bereits offen stehen.
- Der Europäische Rat hob hervor, dass es von großer Bedeutung ist, solche Rechtsvorschriften der assoziierten Länder an das Gemeinschaftsrecht anzugleichen, die in erster Linie die Wettbewerbsverzerrungen und ferner – im Hinblick auf den Beitritt – den Schutz der Arbeitnehmer, der Umwelt und der Verbraucher betreffen. Er vereinbarte, dass Beamten der assoziierten Länder Kurse über Theorie und Praxis des Gemeinschaftsrechts angeboten werden sollen, und beschloß, zur Koordinierung und Leitung dieser Arbeiten eine Task-Force aus Vertretern der Mitgliedsstaaten und der Kommission einzusetzen. [..]

Quelle: Europäischer Rat Kopenhagen Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 13-16;
<http://ue.eu.int/pressData/de/ec/72924.pdf>; 27.04.2004.

Summary and Conclusions Croatia: Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union

Croatia submitted its application for membership of the European Union on 21 February 2003.

In accordance with the provisions of Article 49 of the Treaty, the Commission has, at the request of the Council, prepared an Opinion on Croatia's request for membership.

Croatia is preparing for membership on the basis of the Stabilisation and Association Agreement signed on 29 October 2001 and the Interim Agreement which entered into force in March 2002.

In preparing its Opinion, the Commission has taken into account the "Thessaloniki Agenda for the Western Balkans" adopted by the European Council of June 2003, where the EU stated

"that the pace of further movement of the Western Balkans countries towards the EU lies in their own hands and will depend on each country's performance in implementing reforms, thus respecting the criteria set by the Copenhagen European Council of 1993 and the Stabilisation and Association Process conditionality"

The Copenhagen European Council of June 1993 stated that those candidate countries of Central and Eastern Europe who wish to do so shall become members of the Union if they meet the following conditions:

- • stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities;
- • the existence of a functioning market economy, as well as the ability to cope with competitive pressures and market forces within the Union;
- • the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

In assessing progress in these areas, the Commission has taken into account the capacity of Croatia's administrative and legal systems to apply and enforce the *acquis* in practice.

The Commission has also taken into account the Stabilisation and Association Process conditionalities which were defined by the Council on 29 April 1997.

These include co-operation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), regional co-operation and other related issues.

The method followed in preparing this Opinion is the same as used in previous Opinions. The Commission has analysed both the present situation and the medium term prospects. In drawing up its recommendation on the opening of the accession negotiations, the Commission has paid particular attention to Croatia's existing capacity to fulfil the political criteria.

1. Political Criteria

Croatia has stable democratic institutions which function properly respecting the limits of their competences and co-operating with each other. The 2000 and 2003 elections were free and fair. The opposition plays a normal part in the operation of the institutions.

There are no major problems over assuring the rule of law and respect for fundamental rights. However, Croatia needs to take measures to ensure that the rights of minorities, in particular of the Serb minority, are fully respected. Croatia should speed up the implementation of the constitutional Law on National Minorities and accelerate efforts to facilitate the return of Serb refugees from Serbia and Bosnia and Herzegovina. Croatia needs to make substantial improvements in the functioning of the judicial system. The effectiveness of the fight against corruption needs further strengthening.

Croatia's cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia has improved significantly in the past months. In April 2004, the Prosecutor stated that Croatia is now cooperating fully with ICTY. Croatia needs to maintain full cooperation and take all necessary steps to ensure that the remaining indictee is located and transferred to ICTY in The Hague. Croatia remains committed to regional co-operation; sustained efforts are needed in this area. In particular to resolve border issues with neighbouring countries in line with international standards for dispute settlement, and issues arising from the unilateral declaration of the protected "Ecological and Fishing Zone" in the Adriatic.

2. Economic Criteria

Croatia can be regarded as a functioning market economy. It should be able to cope with competitive pressure and market forces within the Union in the medium term, provided that it continues implementing its reform programme to remove remaining weaknesses.

In Croatia, there is an increasing political consensus on the essentials of economic policies. The Croatian economy has achieved a considerable degree of

macroeconomic stability with low inflation. Enhanced economic stability and structural reforms undertaken so far permit the working of market mechanisms. This holds in particular for the liberalisation of prices and trade as well as for privatisation, albeit to a lesser extent. Croatia is characterised by a relatively well educated labour force and good road transport and telecommunication infrastructure. The country has a well developed banking sector and a competitive tourism industry. Croatia's economy is already well integrated with that of the EU.

However, the working of market mechanisms still needs some improvement. In particular, the performance of the judicial sector needs to be enhanced and high administrative burdens as well as incomplete systems of cadastre and land registry need to be addressed. Enterprise restructuring and privatisation has been slower than expected and some large state and formerly socially-owned enterprises still play an important role in the economy. In particular the shipbuilding and agriculture sectors need to be modernised. The necessary reforms of the fiscal and social security systems as well as the public administration are not yet completed and fiscal consolidation needs to be vigorously pursued. Full integration in the single market and the adoption of the *acquis* would, at this stage, cause difficulties for a number of sectors in withstanding the competition within the single market. Addressing the identified weaknesses should contribute to higher investment and growth, thereby enhancing Croatia's competitiveness.

3. Capacity to take on the other obligations of membership

Croatia's ability to take on the other obligations of membership has been evaluated according to the following indicators:

The obligations set out in the Stabilisation and Association Agreement, particularly those already in force under the Interim Agreement which relate to areas such as the free movement of goods, competition and intellectual and industrial property rights;

Progress in adoption, implementation and enforcement of the *acquis*.

The ratification process of the Stabilisation and Association Agreement with Croatia has not been completed. Croatia has made progress in applying the Interim Agreement although due attention needs to be paid to the respect of the deadlines set out therein. Croatia has also taken important steps towards complying with future obligations of the Stabilisation and Association Agreement (SAA).

Croatia has made significant efforts to align its legislation with the *acquis*, particularly in areas related to Internal Market and trade. These efforts need to

be continued vigorously. Administrative capacity is uneven and enforcement of legislation needs to be improved. Croatia needs to continue legislative alignment while at the same time strengthening administrative and judicial structures that are necessary for the effective implementation and enforcement of the *acquis*.

If it continues its efforts, Croatia should not have major difficulties in applying the *acquis* in the medium term in the following fields: Economic and Monetary Union; Statistics; Industrial policy; Small and medium-sized enterprises; Science and research; Education and training; Culture and audio-visual policy; External relations; Common foreign and security policy; Financial and budgetary provisions.

Croatia will have to make further efforts to align its legislation with the *acquis* and to effectively implement and enforce it in the medium term in the following fields: Free movement of capital; Company law; Fisheries; Transport; Energy; Consumer and health protection; Customs union; Financial control.

Croatia will have to make considerable and sustained efforts to align its legislation with the *acquis* and to effectively implement and enforce it in the medium term in the following fields: Free movement of goods; Free movement of persons; Freedom to provide services; Competition; Agriculture; Taxation; Social policy and employment; Telecommunications and information technologies; Regional policy; Justice and home affairs.

For the environment, very significant efforts will be needed, including substantial investment and strengthening of administrative capacity for the enforcement of legislation. Full compliance with the *acquis* could be achieved only in the long term and would necessitate increased levels of investment.

CONCLUSION

Croatia is a functioning democracy, with stable institutions guaranteeing the rule of law. There are no major problems regarding the respect of fundamental rights. In April 2004, the ICTY Prosecutor stated that Croatia is now cooperating fully with ICTY. Croatia needs to maintain full cooperation and take all necessary steps to ensure that the remaining indictee is located and transferred to ICTY. Croatia needs to make additional efforts in the field of minority rights, refugee returns, judiciary reform, regional co-operation and the fight against corruption. On this basis, the Commission confirms that Croatia meets the political criteria set by the Copenhagen European Council in 1993 and the Stabilisation and Association Process conditionalities established by the Council in 1997.

Croatia can be regarded as a functioning market economy. It should be able to cope with competitive pressure and market forces within the Union in the medium term, provided that it continues implementing its reform programme to remove remaining weaknesses.

Croatia will be in a position to take on the other obligations of membership in the medium term, provided that considerable efforts are made to align its legislation with the *acquis* and ensure its implementation and enforcement. However full compliance with the *acquis* in the field of environment could be achieved only in the long term and would necessitate increased levels of investment.

In the light of these considerations, the Commission recommends that negotiations for accession to the European Union should be opened with Croatia.

To assist Croatia in the preparation of accession negotiations, a comprehensive screening exercise would need to be undertaken. Furthermore, the Commission recommends that the EU develops a pre-accession strategy for Croatia and is preparing the necessary proposals to this effect.

This Opinion is accompanied by a draft European Partnership for Croatia which identifies the priorities which it needs to address in preparing for accession. The Commission will report regularly to the Council on the progress made by Croatia on its preparation for EU membership.

Quelle:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep3/cr_croat.htm;
21.04.2004.

Liste der Autoren CIMIC-Faktoren VI

Ref. iur. Johannes Bölsing (MLE), *16.03.1974 in Neustadt a. Rübenberge; Raketenartillerietruppe; Rechtswissenschaften in Hannover und Leuven (B); Rechtsreferendar in Celle; Hauptmann d.R. bei CG-7 I. D/NL Korps Münster.

Dr. iur. Marcus Cox, *11.01.1970 in Melbourne/Australia, seit 1996 in Bosnien-Herzegowina, u.a. für das Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) und die Commission for Real Property Claims (CRPC), seit 1999 Leiter des Büros der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI) in Sarajewo und ESI's Senior Analyst, Koordinator des Forschungsteams ‚Bosnian Governance Assessment project‘; Dissertation in Cambridge zur Auflösung Jugoslawiens und der Gründung Bosnien und Herzegovinas.

Ref. iur. Michael Heidrich, *17.06.1974 in Dresden; Zivildienst; Jurastudium in Dresden; 2001 Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei MdB; 2002/03 Fachlektor für Rechtswissenschaft in Tiflis/Georgien; Wahlstation voraussichtlich 2004/05 beim Europarat in Bosnien-Herzegowina.

Gerald Knaus, *17.06.1970 in Bramberg/Österreich, Studium der Betriebswirtschaftslehre in Oxford, Brüssel und Bologna, Studium, Gründungsanalyst der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI) 1999 und ESI-Präsident seit 2000. Direktor der Lessons Learned and Analysis Unit (LLA) des EU-Pfeiler von UNMIK im Kosovo

Dipl. Ing. (FH) Oberstleutnant d.R. Walter Laudes, *11.10.1942 in Mainz; verheiratet; 2 Kinder, 2 Enkelkinder; 1962 Abitur in Frankfurt/M; 1962-1998 Berufssoldat; 1966 Abschluss Studium Luft- u. Raumfahrttechnik an der FH München; 2001/2002 OSZE-Wahlorganisator in der Woiwodina und in Montenegro; 1998 SFOR-Einsatz in Rajlovac/Bosnien; 1999/2000 und 2003/04 in militär-diplomatischer Verwendung im Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) in Sarajewo/Bosnien-Herzegowina.

Dr. rer. pol. Ernst-Michael Luschies, *30.4.1948, Nachschubtruppe, Ausscheiden aus der Bundeswehr 1987, Oberstleutnant d.R.; Studium der Betriebswirtschaftslehre und Jura in München und Mannheim; CEO mehrerer privatwirtschaftlicher Gesellschaften; Expertise im Personal- und IT-Wesen; 2003/04 Leiter der OSZE-Abteilung ‚Public Administration Reform Unit‘ (PARU) in Bosnien und Herzegowina.

OTL i.G Christian Wilhelm Meyer, *25.11.1952 in Lemgo; Eintritt in die Bundeswehr 1973; Artillerietruppe, Dipl.-Kfm.; verantwortlich für die Entsendung der ersten CIMIC-Verbände; seit 2002 Heeresamt; verheiratet seit 1984; Söhne 1986 und 1992, Tochter 1989.

Ref. iur. Anna Ineke Schmitz, *03.10.1977 in Iserlohn; Studium der Rechts- und Verwaltungswissenschaften in Bochum, Leiden (NL), Münster und Speyer; Zusatzausbildung im Berg- und Energierecht; Rechtsreferendariat beim LG Arnsberg; Wahlstation 2005 voraussichtlich in Edmonton/Kanada.

Dr. phil. Sonja Moser-Starrach, *23. 9.1946 in Innsbruck; 1967-1972 Studium der Urgeschichte, Geschichte und Philosophie; 1991-1994 Wiederaufnahme des Studiums; 1966-1973 sowie 1974-1975 Volksschullehrerin; 1978-1994 Hauptschullehrerin; seit 1994 Mitglied des Bundespartei Vorstandes der ÖVP, Mitglied des Landespartei Vorstandes der ÖVP Tirol und Mitglied des Landtagsklubs der ÖVP Tirol; Sonderbeauftragte des Generalsekretärs des Europarates in Bosnien und Herzegowina.

Ministerialrat Dr. Axel Schwarz, *17.07.1949 in Rohrbach/Saar; 1975-89 als Rechtsanwalt tätig; 1989-93 Associate Professor an der Staatlichen Universität Kobe/Japan; seit 1993 am Sächsischen Staatsministerium für Soziales; 2001-02 Kosovo (Unmik); 2002-04 Internationales Mitglied der High Judicial and Prosecutorial Councils in Bosnien-Herzegowina.

Dr. iur. Marcus Jurij Vogt, Mag. rer. publ., *11.04.1967 Freiburg i.Br., Austauschschüler nach Iowa/USA, Jägertruppe, Rechtsanwalt, Major d.R.; Auslandsverwendungen in Großbritannien und Belgien, Einsätze in Bosnien-Herzegowina, u.a. im Büro des Hohen Repräsentanten (OHR).

Botschafter Werner Wnendt, *1952 in Gelsenkirchen; seit 1980 im deutschen diplomatischen Dienst; Auslandsverwendungen in Kenia, Pakistan, USA und Tschechien; 1991-1995 Sprecher der deutschen ständigen Vertretung bei der EU in Brüssel; 1991/1992 Teilnahme an Konferenzen zum Konflikt in Jugoslawien; seit August 2003 Stellvertretender Hoher Repräsentant in Bosnien-Herzegowina [SDHR].