
Kroatien und die EU – Südosteuropapolitik auf Eis?

Eine kritische Betrachtung zum EU-Ministerratsbeschuß vom 16. 3. 2005

HERWIG ROGGMANN, BERLIN

Die Entscheidung des Ministerrates der EU vom 16. 3. 2005, den Beginn der seit langem für den 17. 3. 2005 vorgesehenen Beitrittsgespräche mit Kroatien auf unbestimmte Zeit zu verschieben, hat Aufsehen erregt und berechtigte Kritik hervorgerufen. Nach der großen Osterweiterung und vor der noch ausstehenden Südosterweiterung haben die Organe der erweiterten EU offenbar Schwierigkeiten, ihre Entscheidungsprozesse zu koordinieren und eine sachgerechte Südosteuropapolitik zu entwickeln. Welches Bild bieten Kroatien und seine Nachbarländer heute? Welche Reformen haben sie zehn Jahre nach Dayton hinter sich gebracht und welche noch vor sich? Auf welche Voraussetzungen trifft also der EU-Ministerratsbeschluss? Und welche Folgen für die Region zieht er möglicherweise nach sich?

Unterschiedliche Reformgeschwindigkeiten in Südosteuropa

Am 29. 10. 2001 schlossen die Europäische Union und die Republik Kroatien ein Abkommen über Sta-

bilisierung und Zusammenarbeit. In den folgenden Jahren entwickelte sich Kroatien nach Slowenien und verglichen mit seinen problembeladenen Nachbarländern Bosnien und Hercegovina, Serbien und Montenegro und deren ungelösten Statusfragen geradezu zu einem Musterland der Reformen in einem trotz mancher Konflikte und offener Fragen relativ stabilen politischen Umfeld.

Die Gründungsverfassung Kroatiens von 1990 wurde in den Jahren 2000 und 2001 durch Begrenzung der Macht des Staatspräsidenten und Kompetenzzuwachs für Parlament und Regierung zu einer parlamentarischen Verfassung umgestaltet. In Bosnien und Hercegovina wird unterdessen auf der fehlkonstruierten Grundlage der „Dayton-Verfassung“ zwischen Entitäten, Kantonen und der Zentralregierung in Sarajevo unter Mitwirkung des Obersten Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft OHR noch immer um das Minimum existenzfähiger Staatlichkeit gerungen. In Serbien ist der unregelmäßige politische Machtkampf zwischen den Verfassungsor-

ganen noch in vollem Gange, und die nationalistischen Parteien konnten dort bei den Wahlen vom Dezember 2003 zweistellige Zuwächse verbuchen. Tatkräftig politisch unterstützt wurden sie im Wahlkampf von zwei prominenten Untersuchungshäftlingen aus dem Haager UN-Tribunal: dem früheren serbischen Präsidenten Milošević und seinem früheren Parlamentspräsidenten Šešelj. Dessen „Radikale Serbische Partei“ stellt mit einem Anteil von fast 28 % die stärkste Fraktion im serbischen Parlament.

In Kroatien wurden Strafprozessordnung und Strafgesetzbuch liberalisiert und die Eingriffsmacht von Polizei und Staatsanwaltschaft rechtsstaatlichen Schranken unterworfen. In Serbien kann noch immer das Gegenteil festgestellt werden. Die rechtsstaatliche Einbindung der Sicherheitskräfte ist dort noch nicht gelungen – soweit sie überhaupt ernsthaft angestrebt wird. Allerdings macht auch in Kroatien diese Einbindung von Teilen der Polizei- und Geheimdienste nach wie vor Schwierigkeiten.

Auch die Gerichtsverfassung wurde in Kroatien erneuert und zahlreiche neue Richter ernannt. Deren Qualifikation und Prozessführung sind allerdings auf unterer und mittlerer Ebene Gegenstand der Kritik. Zahlreiche Kroaten beschwerten sich inzwischen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg über die lange Verfahrensdauer. In Zagreb sind daher im vergangenen Jahr obligatorische Qualifikationsmaßnahmen für Richter, u. a. durch eine Richterakademie, beschlossen worden.

Das Eigentums- und Grundbuchrecht sowie das Handels- und Gesellschaftsrecht wurden vom kroatischen Gesetzgeber ebenso wie das Insolvenzrecht und das Arbeitsrecht weitgehend und in Anlehnung an das deutsche und das österreichische Modell erneuert. Die Privatisierung, deren Durchführung allerdings heftig kritisiert und deren Überprüfung gefordert wird, wurde in Kroatien größtenteils abgeschlossen. Ganz im Gegensatz zu Serbien, wo diese ökonomische Machtbasis der sozialistischen und nationalistischen Parteiliten noch weitgehend in Takt ist. Die Reprivatisierung der in den sozialistischen Jahrzehnten unter Tito enteigneten Grundvermögen ist in Kroatien aufgrund eines Gesetzes von 1997 in Gang gekommen, während in Bosnien und Serbien zweifelhaft bleibt, ob sie dort jemals beginnen wird. In Sarajevo werden immerhin seit einigen Jahren mehrere Alternativentwürfe diskutiert.

Die Universitätsreform, die Anpassung an die Bologna-Grundsätze und die Öffnung für internatio-

nale Zusammenarbeit sind vom kroatischen Gesetzgeber nach intensiven Debatten soeben auf den Weg gebracht worden. Während die Europäisierung damit z. B. an der Juristischen Fakultät Zagreb bereits selbstverständlicher Teil des Lehrangebots der Professoren, der Themenstellung und der Publikationen ist, geben an der Juristischen Fakultät Belgrad bereits selbstverständlicher Teil des Lehrangebots der Professoren, der Themenstellung und der Publikationen ist, geben an der Juristischen Fakultät Belgrad noch jene den Ton an, die Loyalitätsbekundungen für Präsident Milošević und seine Politik unterschrieben, als dieser mit seinem damaligen Hochschulgesetz die Gleichschaltung der Universitäten betrieb. Diejenigen Kollegen dagegen, die sich wegen oppositioneller demokratischer Aktivitäten in den 90er Jahren vor den Polizei- und Sicherheitsdiensten dieses Präsidenten selbst in Sicherheit bringen mussten, konnten bis heute nicht auf ihre Belgrader Lehrstühle zurückkehren.

Kroatiens starker Regierungschef mit schwacher Koalitionsbasis

Der gegenwärtige kroatische Ministerpräsident *Sanader*, der nach den Wahlen von 2003 die neue Regierung gebildet hat, stützt sich auf eine verhältnismäßig schmale Machtbasis. Die 66 Abgeordneten der HDZ sind in der Koalition mit den zwei Abgeordneten der Sozialliberalen Partei, dem Abgeordneten des Demokratischen Zentrums und den drei Abgeordneten der Rentnerpartei, d. h. mit 72 von insgesamt 152 Abgeordneten, im kroatischen Parlament in der Minderheit. Die Regierungskoalition ist auf die vereinbarte Duldung durch Abgeordnete anderer kleiner Parteien, wie der drei Vertreter der serbischen Minderheit im kroatischen Parlament angewiesen. Auf eine Koalition mit den sieben Abgeordneten der nationalkonservativen Kroatischen Partei des Rechts hat *Sanader* auch auf Drängen der EU verzichtet. In einem innenpolitischen Kraftakt hat er es als Vorsitzender der HDZ geschafft, diese Partei des Staatsgründers Tuđman auf einen gemäßigt konservativen Reformkurs zu bringen, sie weitgehend von nationalistischen Extremen zu befreien und auf eine proeuropäische Politik einzustimmen.

Aufstand der „Euroskeptiker“?

Diese Politik der Regierung *Sanader* hat ihren innenpolitischen Preis. Die Zustimmung in der Bevölkerung nimmt, aktuellen Umfragen zufolge, ab und ist

von früher rund 70 % auf weniger als 30 % gesunken. Forderungen nach dem Rücktritt des Regierungschefs und seiner Außenministerin werden in der Presse und unter Vertretern der Opposition vor allem nach dem negativen EU-Ministerratsbeschluss lauter. Auch im rechten Parteiflügel wächst die Unzufriedenheit. Die einflussreichen Veteranen- und Invalidenverbände versagen der Regierung ihre Unterstützung und erklären ihre „Politik des Gehorsams“ für beendet. Nachdem es dem bisherigen Vorsitzenden der wichtigsten Gruppierung („HVIDRA“), dem HDZ-Abgeordneten Đakić, nicht gelungen war, die Spaltung der Organisation im Streit um die Regierungspolitik zu verhindern, soll nun ein neu gegründeter Dachverband auf die Regierung Druck ausüben, da sie bisher „absolut nichts für den Schutz der Landesverteidiger und der Würde des Heimatkrieges“ getan habe.

Der Abgeordnete Jordan, Vorsitzender der Rentnerpartei, kündigt das Ende der Koalition mit der HDZ an, falls keine Einigung über die Neuordnung der Sozialversicherung zustande komme: „Es besteht eine große Skepsis gegenüber dem EU-Beitritt Kroatiens“ angesichts der Tatsache, dass über eine Mio. Rentner in Kroatien mit einer Monatsrente von 1800 Kuna, viele sogar von 1500 Kuna (rund 200 Euro) im Monat leben müssen.

Wie viel da die besonnene Mahnung von Staatspräsident Mesić in seiner vor zwei Wochen gehaltenen Rede an die Bürger noch ausrichten kann, ist offen. Mesić warnte vor dem „verlogenen Dilemma: entweder Gotovina oder Europäische Union“. Zum wiederholten Mal wies er seine Landsleute darauf hin, dass es dem Haager Tribunal nicht um eine Kriminalisierung des Heimatkrieges gehe, sondern um die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit der Beteiligten: „Es gibt Leute, die einfach nicht die Wahrheit akzeptieren wollen, dass es im Heimatkrieg auch auf kroatischer Seite Verbrechen gab“.

Die Aufarbeitung der Militäraktion „Oluja“, ihrer Vorgeschichte und Folgen, berührt einen wunden Punkt im politischen Bewusstsein Kroatiens. Regierungsangaben zufolge ist bereits ein erheblicher Teil (über 35 %) der serbischen Flüchtlinge zurückgekehrt, eine Treuhandstelle für Flüchtlingsrückkehr und Vermögensrückgabe ist eingerichtet und hierfür — zum Ärger mancher ebenfalls vertriebener kroatischer Flüchtlinge — ein finanzielles Hilfsprogramm aufgelegt worden. Gleichzeitig bereiten führende Vertreter der „Republik Serbische Krajina“, wie

deren ehemaliger Parlamentspräsident Rajko Ležalić, nach Berichten der kroatischen Wochenzeitung „National“ die „Wiedergründung“ dieser illegalen „Republik im Exil“ vor — und gefährden damit erneut die Befriedung der Region. Im Vorfeld des für dieses Jahr geplanten Besuchs von Ministerpräsident Koštunica in Zagreb hat diese Wiederbelebung „großserbischer Aktivitäten“ bereits zu Protesten der kroatischen Regierung in Belgrad geführt.

In der Beurteilung des Aufschiebungsbeschlusses des EU-Ministerrats sind sich im übrigen alle kroatischen Kommentatoren einig: Der Beschluss wird nicht nur als eine schwere Niederlage für die Regierung Sanader, sondern für die ganze Nation und als herber Rückschlag für die proeuropäischen politischen Kräfte im Lande angesehen. Die wichtigen Tageszeitungen wie „Jutarni List“ sprechen übereinstimmend vom „Beginn einer großen Resignation gegenüber Europa“. Einer früheren Umfrage der Wochenzeitschrift „Globus“ zufolge möchten rund 65 % der jüngeren Bevölkerung, insbesondere der akademischen Elite, das Land verlassen. Der Trend könnte sich nun verstärken. Und der proeuropäischen Regierungspolitik halten deren Gegner auf Großplakaten neuerdings entgegen: „Gotovina gibt es nicht. Versucht es mit dem Aufschub!“ Diese voraussehbaren Folgen nicht gesehen oder bewusst übersehen zu haben, könnte sich als folgenreicher politischer Fehler der EU erweisen — wenn er nicht alsbald korrigiert wird.

Alles auf eine Karte: Kroatiens Europa-Politik

Trotz dieser und anderer Widerstände in der eigenen und in anderen politischen Parteien und in Teilen der Armee hat die gegenwärtige Regierung den Mut bewiesen, die Reformen ihrer sozialliberalen Vorgänger nicht nur fortzusetzen, sondern den Reformkurs und die EU-Annäherung in den beiden vergangenen Jahren noch zu intensivieren. Die Anpassung der gesamten kroatischen Gesetzgebung an das Recht der EU wird energisch weitergeführt und ist zu mehr als 70 % abgeschlossen. Zuständig waren und sind hierfür die jungen und vielfach im Ausland ausgebildeten Experten des Zagreber Ministeriums für Europäische Integration. Dessen erfolgreiches Team (Durchschnittsalter: unter 30 Jahre, Frauenanteil: fast 70 %) hat frischen Wind in die kroatische Reformgesetzgebung auf dem Wege in die EU gebracht, sich aber in der Zagreber Ministerialbüro-

kratie nicht überall nur Freunde gemacht. Um den „Euroskeptikern“ in den Parteien und der Bevölkerung zu begegnen, ist ein „Nationales Forum für Kroatiens EU-Beitritt“ gegründet und eine Aufklärungskampagne gestartet worden.

Das neue Außen- und Europaministerium

Im Dezember 2004 hat die damalige Zagreber Europa-Ministerin Kolinda Grabar-Kitarović vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin eine eindrucksvolle und detaillierte Zwischenbilanz der bisherigen Bemühungen Kroatiens auf dem Wege in die EU vorgelegt. Die Referentin sparte dabei auch Problemfelder nicht aus: Der gemessen am EU-Durchschnitt noch viel zu hohe Anteil in der Landwirtschaft erwerbstätiger Personen, der Umweltschutz, die hohe Arbeitslosigkeit, die hohe staatliche und private Verschuldung, Kriegsfolgen serbischer Besetzung und Zerstörung der Infrastruktur, bei deren Überwindung EU und Weltbank Kroatien lange Zeit allein gelassen haben.

Im Januar 2005 wurde das Europa-Ministerium mit dem kroatischen Außenministerium vereinigt und die bisherige Ministerin für Europäische Integration zur neuen Außen- und Europaministerin ernannt. Damit hat Regierungschef Sanader nicht nur einem seiner besonders kompetenten Kabinettsmitglieder mehr politisches Gewicht gegeben, sondern zugleich ein Zeichen gesetzt: Kroatische Außenpolitik versteht sich vorrangig als Europapolitik.

Der Reformweg in die EU ist für viele Kroaten schmerzhaft – wo bleibt die EU-Hilfe?

Die Umsetzung notwendiger Veränderungen auch auf für das Küstenland Kroatien sensiblen Gebieten wie der Fischerei hat bereits begonnen und zu öffentlichen Kontroversen geführt. Die mit der vorbehaltlosen Europaorientierung verbundenen Einschnitte sind sozial schmerzhaft. Gesundheitsversorgung und Rentensysteme, auch Teile des Bildungssystems sind auf neue finanzielle Grundlagen zu stellen. Der Anteil der Arbeitslosen liegt bei rund 15 %. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist dramatisch angestiegen. Und trotz Zuwachsraten von 5,2 % im Jahre 2002 und 4,3 % im Jahre 2003 liegt das Bruttonettoprodukt immer noch bei nur 36 % des EU-Durchschnitts. Der hohe Mehrwertsteuersatz von 22 % belastet die Verbraucher, aber auch kleine, neu beginnende Gewerbebetriebe.

Die ökonomische und rechtliche Öffnung des Landes hat zu erheblichen Veränderungen geführt: Die Mehrzahl der kroatischen Banken befindet sich inzwischen in der Hand ausländischer Kreditinstitute, was auf deren Kreditpolitik im Lande nicht ohne Einfluss geblieben ist. Tausende ausländischer Eigentümer haben in den vergangenen fünf Jahren trotz des nach wie vor bestehenden Genehmigungsvorbehalts seitens des kroatischen Außen- und Justizministeriums Grundstücke in Kroatien erworben und sind in das – noch auf die Zeit der österreichischen Verwaltung zurückgehende, kürzlich reformierte – Grundbuch eingetragen worden. Auch Hotels entlang der Küste und auf den Inseln sind in die Hände ausländischer (deutscher, österreichischer, ungarischer, seit Neuestem auch russischer) Betreiber übergegangen. Eine gewisse Angst vor dem „Ausverkauf“ reizvoller Küstenregionen erscheint daher verständlich. Ausländische Ladenketten von „Kaufland“ bis „Real“ haben sich im Lande etabliert oder bereiten, wie z. B. der deutsche Einzelhändler Lidl, großflächig Neueröffnungen vor. Das Warenangebot vieler Selbstbedienungsläden ist geprägt durch die Produktpalette italienischer Supermärkte. Die Deutsche Telecom ist nach erfolgter Öffnung des kroatischen Telekommunikationsmarktes und einem Bietergefecht Mehrheitseigner der Kroatischen Telecom geworden – und macht seither nachfolgenden Konkurrenten das Leben schwer, um das Preisniveau hochzuhalten. Gleichzeitig werden im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen derzeit mehr tausend Beschäftigte freigesetzt. Zu einem der größten Versicherer im Lande ist die Allianz geworden. Als eines der letzten „Filetstücke“, an dem ausländische Investoren im Zuge der weiteren Privatisierung und Öffnung des kroatischen Energiemarktes interessiert sind, wird der kroatische Petrokonzern INA gehandelt.

Die Beispiele ließen sich vermehren. Sie zeigen, dass die Praxis der EU-Annäherung durch Öffnung des kroatischen Marktes bereits in vollem Gange ist und dass die EU und die Unternehmen ihrer Mitgliedsländer schon jetzt Nutzen daraus ziehen. Um die Wettbewerbsvorteile ungleich finanzstärkerer Unternehmen aus dem europäischen Raum nicht erdrückend werden zu lassen und die Reformfolgen sozial abzufedern, ist Kroatien wirtschaftlich dringend darauf angewiesen, so bald wie möglich Unterstützung aus den noch unter dem damaligen Erweiterungskommissar Verheugen in Aussicht gestellten EU-Fonds und Beitritts-Unterstützungsprogrammen zu

erhalten. Es wäre politisch fatal und ökonomisch kontraproduktiv, wenn der Aufschiebungsbeschluss einen Stillstand auf diesem Felde der weiteren wirtschaftlichen Integration nach sich zöge. Baldige fühlbare Finanzhilfen der EU werden zum unentbehrlichen innenpolitischen Stabilitätsanker für das Land.

Das Haager UN-Tribunal und Kroatien – eine lange Geschichte

Von den Mitgliedsstaaten und Organen der EU wird immer wieder die „volle und uneingeschränkte Zusammenarbeit“ mit dem Haager Tribunal gefordert. Aber was heißt das?

Die Zusammenarbeit mit den Tatortländern verläuft bis heute höchst unterschiedlich. Kroatien kooperiert im Gegensatz zu Serbien und Montenegro und zur Serbischen Republik in Bosnien und Hercegovina, die erst seit kurzem und mit Einschränkungen zur Kooperation mit dem ICTY bereit sind, bereits seit den Anfängen des Tribunals, d. h. seit rund zehn Jahren. In den 90er Jahren, als der damalige serbische Staatspräsident Milošević das Haager Tribunal noch als Werkzeug westlicher Interessen bezeichnete und ihm jegliche Legitimation und Entscheidungskompetenz absprach, hatte sich schon eine Reihe hochrangiger kroatischer Militärs dem Tribunal gestellt. Andere wurden später verhaftet und überstellt. Tausende von Beweismitteln, zumeist Akten, wurden herausgegeben.

Auf der Grundlage eines vom kroatischen Parlament 1996 erlassenen Gesetzes über die Zusammenarbeit wurden Ermittlungsteams der Anklagebehörde des Haager Tribunals mit zahlreichen Mitarbeitern in Zagreb tätig. Die Arbeit einer im selben Jahr vorgesehenen Außenstelle des ICTY in Belgrad wurde lange Zeit von der serbischen Regierung so wenig unterstützt, dass nach der Ablösung von Milošević durch Đinđić im Jahre 2000 eine förmliche „Wiedereröffnung“ dieser Außenstelle erfolgte. Der serbische Ministerpräsident Koštunica hat kürzlich und im Gegensatz zum serbischen Staatspräsidenten Tadić nochmals die Grenzen der Kooperationsbereitschaft mit dem Tribunal klargemacht: Die serbische Regierung befürwortete, dass sich Angeklagte freiwillig stellten, sei aber im Gegensatz zur Regierung des ermordeten Ministerpräsidenten Đinđić nicht bereit, Den Haag weitergehende Rechtshilfe durch Verhaftung und Überstellung gesuchter Angeklagter zu leisten. Auch die Zusammenarbeit mit Kroatien verlief nicht immer reibungslos und ohne Konflikte. Exemplarisch

ist der Fall des kroatischen Generals und Generalstabschefs Blaškić. Dieser stellte sich noch in der Regierungszeit Präsident Tučmans freiwillig dem Tribunal. Dessen Erste Strafkammer unter Vorsitz der amerikanischen Richterin McDonald versuchte, den kroatischen Staat und seine Minister unter Androhung von Zwangsmaßnahmen des amerikanischen Zivilprozessrechts einschließlich Haft und Geldstrafe zur Übergabe gesuchter Beweismittel zu zwingen — und überschritt damit selbst die Kompetenzen des Haager Tribunals. Die Rechtsmittelkammer unter Vorsitz des damaligen italienischen Gerichtspräsidenten Cassese korrigierte das Verfahren, das in der Folgezeit durch jahrelange prozessuale Auseinandersetzungen zwischen Kroatien und dem ICTY geprägt war. Blaškić wurde schließlich in Erster Instanz durch Urteil vom 3. 3. 2000 zu 45 Jahren Freiheitsentzug verurteilt. Von der Rechtsmittelkammer wurde diese Strafe durch Urteil vom 29. 7. 2004 auf neun Jahre ermäßigt und der Verurteilte unter Anrechnung seiner überlangen Untersuchungshaft sofort auf freien Fuß gesetzt.

Diese außerordentliche Differenz im Strafmaß kann nicht nur mit sorgfältigerer Sachverhaltsaufklärung und Rechtsprüfung durch die Rechtsmittelinstanz des Tribunals erklärt werden. Sie deutet auch auf erhebliche Verfahrens- und Wertungskonflikte innerhalb des ICTY hin. Dass auf der anderen Seite die Stellvertretende Präsidentin der Serbischen Republik in Bosnien und Stellvertreterin des wegen Völkermordes gesuchten Präsidenten, Plavšić, nach einem Teilerkenntnis zu einer vergleichsweise niedrigen Freiheitsstrafe von elf Jahren verurteilt wurde, zeigt, zu welchen uneinheitlichen und daher fragwürdigen Strafmaßentscheidungen ein Verfahren führen kann, in dem durch Schuldgeständnis des Angeklagten und anschließende „Verhandlung“ zwischen Ankläger und Verteidiger ganze Tatkomplexe im Urteil einfach außer Betracht gelassen werden können.

Einheitliche Urteils- und Strafmaßstäbe fehlten in dem mit Richtern aus allen Teilen der Welt und vorwiegend angelsächsischer Rechtstradition zusammengesetzten Gericht ohnehin. Sie mussten von diesem neuartigen UN-Strafgericht, das an die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse vor 60 Jahren anknüpft, erst erarbeitet werden. Eine erste interne Untersuchung der Grundsätze und Argumente, welche die einzelnen Richter und Kammern ihren Strafaussprüchen zugrunde legten, machte diese anfängliche Orientierungslosigkeit im ICTY

so offensichtlich, dass sie unter Verschluss gehalten und nicht veröffentlicht wurde.

Das schiefe Bild des Tribunals – und seine Korrektur

Das Jugoslawien-Tribunal wird in den Tatortstaaten unterschiedlich und von vielen kritisch wahrgenommen oder gar abgelehnt. Dies hängt nicht nur mit manchen Eigenheiten der überlangen und kontinentaleuropäischen Rechtstraditionen fremden Verfahren zusammen. Vielmehr führte die unterschiedliche Kooperationsbereitschaft der Tatortstaaten und die anfangs eigenwillige, auch durch Beweismangel bedingte Ermittlungstätigkeit der Anklagebehörde zeitweilig dazu, dass mehr und jedenfalls höherrangige kroatische als serbische Militärs verfolgt wurden. Auch wurden frühzeitig die von kroatischen Militärs bei der 1995 mit Unterstützung amerikanischer Militärberater erfolgten Rückeroberung und Wiedereingliederung der irredentistischen Region „Krajina“ begangenen Kriegsverbrechen verfolgt. Dagegen wurden die vom serbischen Aggressor auf kroatischem Staatsgebiet und auch in eben jener Krajina zuvor, d. h. in den Jahren 1992/1995 begangenen Kriegsverbrechen zunächst nicht systematisch in die Ermittlungstätigkeit einbezogen. Der Kriegsverlauf wurde auf diese Weise in der Verfolgungs- und Verurteilungstätigkeit des ICTY anfangs auf den Kopf gestellt. Dies hat zu einer ambivalenten Rezeption der Arbeit des UN-Tribunals in Kroatien beigetragen.

Das hat sich geändert, seit sich auch zahlreiche höherrangige serbische Militärs – freiwillig oder verhaftet – als Angeklagte in Den Haag befinden. Inzwischen wird die Verfolgungstätigkeit des Haager Tribunals, die sich ihrem Ende nähert, dem Kriegsverlauf durchaus gerecht: Angeklagt sind insgesamt 93 Serben, 31 Kroaten und 10 Bosnier, d. h. auf Seiten des serbischen Aggressors werden dreimal so viele Beteiligte strafrechtlich zur Verantwortung gezogen, wie auf kroatischer Seite. Von einer Vergleichbarkeit oder gar Gleichgewichtigkeit begangenen Unrechts auf serbischer und kroatischer Seite, kann also, wie die Aufarbeitung durch den ICTY zeigt, keine Rede sein. Dies erhellt auch die Tatsache, dass nur gegenüber serbischen und gegenüber keinem einzigen kroatischen Angeklagten der Tatvorwurf des Völkermords, d. h. der planmäßigen und absichtsvollen Vernichtung einer ethnischen Gruppe als solcher oder einzelner ihrer Angehörigen, erhoben wird. Noch im Jahre 2004 äußerte sich die Chefanklägerin Del

Ponte zufrieden über die Zusammenarbeit Kroatiens mit Den Haag. Von den 626 Rechtshilfeersuchen des Gerichts, so konnte Staatspräsident Mesić Anfang März 2005 während seines Besuchs bei der EU in Brüssel erklären, sind von Kroatien 625 Ersuchen ausgeführt worden. Acht weitere hochrangige kroatische Militärs begaben sich allein 2004 als Angeklagte nach Den Haag.

Diese einverständliche Kooperation ist auch die Grundlage dafür, dass im Zuge der schrittweisen Beendigung der Tätigkeit des Haager UN-Tribunals (für die Ermittlungstätigkeit der Anklage bis Ende 2004, für die Strafkammern erster Instanz bis 2008, für die Berufungskammer bis 2010) rund 20 schwebende Strafverfahren (wegen Straftaten in Zusammenhang mit der Rückeroberung der Krajina und den Kämpfen um Vukovar) zur weiteren Erledigung vom ICTY an kroatische Strafgerichte abgegeben werden sollen. Für Bosnien ist hierfür unlängst ein eigener Staatsgerichtshof mit zwei Spruchkörpern eingerichtet worden, von denen einer für die Aburteilung organisierter Kriminalität, der andere für Straftaten nach Internationalem Strafrecht zuständig ist. Die Verfahrensüberleitung bereitet ein eigens hierfür gebildetes Übergangs-Team beim ICTY vor. Jeder Einzelfall bedarf richterlicher Zustimmung nach Anhörung des Angeklagten.

Politische Instrumentalisierung des UN-Tribunals?

Der bedeutsame Unterschied im Tatvorwurf verbietet es, die beiden flüchtigen serbischen Angeklagten, den für den Srebrenica-Massenmord an 8000 Muslimen mutmaßlich mitverantwortlichen General Mladić und den für ethnische Säuberungen, Internierungslager und andere Gräueltaten mutmaßlich mitverantwortlichen Präsidenten der Serbischen Republik in Bosnien, Karadžić, mit dem flüchtigen kroatischen General Gotovina gleichzusetzen. Gleichwohl geschieht dies in der gegenwärtigen Debatte um Gotovina immer wieder. Das Argument: Man dürfe mit Kroatien nicht in Verhandlungen eintreten, weil sich Serbien darauf berufen könnte, lässt die gravierenden Unterschiede in der bisherigen Zusammenarbeit beider Länder mit dem ICTY und die Tatsache außer Acht, dass es bei Mladić und Karadžić um ganz andere Dimensionen des Unrechts geht, als im Fall Gotovina.

Der EU-Ministerratsbeschluss leitet Wasser auf die Mühlen derjenigen Kritiker des ICTY, die in diesem Gericht ohnehin ein politisches Instrument

der Interventionsmächte und ihrer Interessen sehen möchten. Diese Gegner der juristischen Aufarbeitung der Vergangenheit in Kroatien und Serbien sind auch Gegner der EU-Integration Kroatiens und der Aussöhnung, zumindest der schrittweisen Normalisierung der Beziehungen zwischen den Konfliktparteien.

Der Fall Gotovina wird zweifach instrumentalisiert: Von den Gegnern einer schnellen EU-Integration Kroatiens und von den EU-Gegnern in Kroatien. Diesen hat auch der ICTY selbst mehrfach Argumente geliefert. So stellte sich heraus, dass mehrere der Personen, deren angebliche Tötung Gegenstand der Anklage gegen Gotovina war, noch leben. Daraufhin musste die Anklageschrift geändert werden. Im Sommer 2004 verwies die Anklagebehörde in Den Haag auf Informationen, wonach sich der gesuchte General an der dalmatinischen Küste im Badeort Brela aufhalte und dort gesehen worden sei. Nachforschungen von kroatischer Seite ergaben, dass Augenzeugen einen ähnlich aussehenden italienischen Touristen irrtümlich für den Gesuchten gehalten hatten.

Ungleiches Recht in der internationalen Strafrechtswissenschaft?

Den Kritikern des Jugoslawien-Tribunals und der internationalen Strafrechtswissenschaft wird das stärkste Gegenargument zur Zeit von den USA geliefert: Warum soll für kroatische, serbische oder bosnische Militärs gelten, was für die USA, deren Verbündete und Soldaten nicht gilt? Gleich nach seiner Wahl zog Präsident Bush die Unterschrift der USA unter die multilaterale Konvention zur Einführung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) aufgrund des 1998 von 120 UN-Mitgliedstaaten unterzeichneten Rom-Statuts wieder zurück, die noch gegen Ende der Amtszeit Präsident Clintons gegeben worden war. Ein von Senator Helms angeregtes Gesetz zum Schutz von Amerikanern im Einsatz („*American Service Man Protection Act*“) ermächtigt und verpflichtet seither die US-Regierung zur Verweigerung von Kooperation mit dem ICC und zur – notfalls gewaltsamen – Befreiung von US-Soldaten, die wegen des Verdachts, Kriegsverbrechen begangen zu haben, festgenommen wurden, um sie dem ICC zu überstellen.

Die USA zögern nicht, auch die Staaten Südosteuropas, neben Bulgarien, Rumänien, Bosnien und Hercegovina, Serbien und Montenegro auch Kroatien, massiv unter Druck zu setzen, um sie zum Abschluss bilat-

eraler Nicht-Kooperations-Abkommen zu bewegen und damit die Arbeit des ICC, der ebenso wie der ICTY seinen Sitz in Den Haag hat, lahm zu legen. Bulgarien und auch Bosnien haben bereits unterzeichnet.

Auf Drängen der EU hat Kroatien die Annahme dieser amerikanischen Offerte bisher abgelehnt – und wurde von den USA sogleich auf der Liste potentieller Nato-Neumitglieder weiter zurückgestuft.

Präsident Mesić hat dem amerikanischen Drängen auf Unterzeichnung bisher mit dem zutreffenden Argument widerstanden: Kroatien könne nicht ein Abkommen zur Nichtüberstellung von Kriegsverbrechern an den ICC unterschreiben, wenn gleichzeitig von ihm die vorbehaltlose Zusammenarbeit mit dem ICTY und die Überstellung aller angeklagten Kroaten an dieses Gericht verlangt werde.

„Wir fühlen uns“, sagte unlängst der vormalige Dekan der Juristischen Fakultät Zagreb und Reformierender des Strafverfahrens in seinem Lande, Prof. Davor Krpac, „zwischen USA und EU wie zwischen Hammer und Amboss“. Die EU verlangt also von Kroatien vorbehaltlose rechtliche Zusammenarbeit mit der Internationalen Strafrechtswissenschaft, die nicht nur die USA, sondern auch andere Nato-Staaten und EU-Mitglieder und vor allem England, das treibende Kraft des aufschiebenden Ministerratsbeschlusses vom 16. 3. 2005 war, selbst keineswegs zu leisten bereit sind.

Die Begründung, die beiden Strafgerichte, der Jugoslawien-Strafgerichtshof und der Ständige Strafgerichtshof, beruhten auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, mag zwar formal zutreffen, geht aber am Kern der Sache vorbei. Es geht nämlich um ein und dieselbe Grundfrage: Sollen Soldaten und deren Kommandeure für Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen vor einem unabhängigen internationalen Gericht in einem rechtsstaatlichen Verfahren zur Verantwortung gezogen werden – oder nicht? Und sollen sie dann weiterhin straflos bleiben, falls sie nicht von der eigenen, nationalen Justiz zur Rechenschaft gezogen werden, was erfahrungsgemäß selten und wenn, dann nur selektiv geschieht. In Frage steht, wie auch der deutsche Richter am ICTY, Wolfgang Schomburg, unlängst dazu erklärte, nicht weniger als das Grundprinzip allen Rechts: *die Gleichheit vor dem Gesetz*.

Der Zick-Zack-Kurs der EU in Sachen Kroatien und seine Korrektur

Die EU ist in ihrer Politik gegenüber Kroatien weder konsequent verfahren, noch sind ihre Organe sich einig. Nach dem Partnerschaftsabkommen mit Kroatien

tien von 2001 zog sich der Ratifizierungsprozess lange hin. Als letzte Länder ratifizierten die Parlamente in England und Italien. Dieses, weil es hoffte, in der Frage der Entschädigung nach 1945 enteigneter Italiener in Istrien sowie bei der Aufteilung und Nutzung der Wirtschafts- und Fischereizonen der Adria Druck ausüben zu können. England, weil es seit dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawien vor eineinhalb Jahrzehnten und der frühen Anerkennung Kroatiens und Sloweniens durch Deutschland Zurückhaltung gegenüber dem Neustaat Kroatien übt.

Der förmliche Aufnahmeantrag Kroatiens im Februar 2003 wurde im April 2004 von der Europäischen Kommission befürwortet. Die Kommission in Brüssel hatte sich zuvor in einem umfangreichen Prüfungsverfahren, in dem von der kroatischen Regierung rund 1500 Fragen mit insgesamt 4500 Unterfragen abzuarbeiten waren, von den Reformfortschritten und der „Europareife“ Kroatiens überzeugt und diese ausdrücklich anerkannt. Anschließend beschlossen das Europäische Parlament mit großer Mehrheit, der Europäische Rat der Regierungschefs und der Ministerrat der EU einstimmig, den Empfehlungen der Europäischen Kommission zu folgen, Kroatien den förmlichen Kandidatenstatus zuzuerkennen und seine Regierung zu Beitrittsverhandlungen einzuladen. Deren Beginn war für den 17. 3. 2005 angesetzt.

Dies alles geschah in Kenntnis der Tatsache, dass der schon seit dem Jahre 2001 gesuchte General Gotovina bisher nicht gefasst wurde. In keinem dieser vorangegangenen Beschlüsse wurde die Festnahme und Überstellung Gotovinas ausdrücklich zu einer Bedingung für den Verhandlungsbeginn gemacht. Vielmehr wurde nur die „volle und uneingeschränkte Zusammenarbeit“ der kroatischen Regierung mit dem ICTY verlangt. Diese wurde zunächst auch von der Chefanklägerin Carla Del Ponte bestätigt. Danach und auf der Grundlage ihrer Bestätigung lief die gesamte vorbereitende Beschlusssprozedur des Jahres 2004 ab.

Was hat diesem Fall in der Zwischenzeit ein so unverhältnismäßiges Gewicht verliehen, das es rechtfertigte, die gesamte Europa- und Stabilitätspolitik der letzten Jahre in Kroatien und darüber hinaus in Südosteuropa in einen Scherbenhaufen zu verwandeln? Drohen Kroatien und die Region erneut zum Spielball nationaler europäischer Interessenpolitiken zu werden? Kein Verständnis für den vom EU-Ministerrat beschlossenen Aufschub hat nach wie vor das

Europäische Parlament, dessen außenpolitischer Ausschuss sich nachdrücklich für die Verhandlungsaufnahme ausgesprochen hat. Auch der Koordinator für den Balkan-Stabilitätspakt, Busek, trat mit guten Gründen dafür ein; ebenso die langjährige Vorsitzende des Südosteuropa-Ausschusses des Europäischen Parlaments, Doris Pack.

Kroatien – Stabilitätsanker einer Konfliktregion

Auf einer vom Deutschen Akademischen Auslandsdienst DAAD und dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik veranstalteten „Internationalen Bilanzkonferenz Fünf Jahre Stabilitätspakt Südosteuropa“ Ende Februar 2005 in Hamburg waren sich Regierungsvertreter und Wissenschaftler der südosteuropäischen Nachbarländer Serbien und Montenegro, Bosnien und Hercegovina sowie Makedonien einig darin, dass die baldige EU-Integration Kroatiens eine wichtige Brückenfunktion für weitere Reformen in ihren Ländern und für die politische und wirtschaftliche Stabilisierung der gesamten Region habe.

Der Vertreter des Berliner Auswärtigen Amtes fand für die von ihm unterstützte Aufschubpolitik der Bundesregierung weder bei den anwesenden Südosteuropäern noch bei den Regierungsvertretern und Wissenschaftlern aus der Region Zustimmung. Zu denken geben sollte der Bundesregierung auch, dass im EU-Ministerrat ausnahmslos alle benachbarten Alt- und Neumitglieder der betreffenden Region für die Verhandlungsaufnahme waren: Österreich, Ungarn, Slowenien und die Slowakei. Von diesen Ländern nämlich und von den östlichen Nachbarländern Kroatiens, also Bosnien, Serbien und Makedonien hängen Erfolg oder Misserfolg der mühsamen Stabilitätspolitik im Konflikttraum Südosteuropa letztlich ab – und nicht von den möglicherweise ganz anderen, jedenfalls fernerliegenden Interessen der nördlichen EU-Länder.

England – „Speerspitze“ gegen Kroatien?

„Die „Nein-zu-Kroatien-Kampagne“ („No to Croatia campaign“) in Brüssel wurde angeführt von britischen Diplomaten“, erklärte am 18. 3. 2005 „The Guardian“. Von englischer Seite wird damit der Fall Gotovina zum alles entscheidenden „Testfall“ für die weitere EU-Annäherung Kroatiens gemacht. Argument im Hintergrund ist offenbar ein Geheimdienstkonflikt. Britische Geheimdienstmitarbeiter, so wird berichtet, hätten vor zwei Jahren der kroatischen Regierung und ihrem Geheimdienst operative Mitarbeit bei der

Verhaftung Gotovinas angeboten, seien aber mit einer gemeinsamen „Aktion Cash“ gescheitert, weil Teile des kroatischen Geheimdienstes nicht konspirativ kooperiert, sondern im Gegenteil Informationen an Unterstützer Gotovinas weitergeleitet hätten. Dies geschah im Frühjahr und Sommer 2003. Die Wahlen, die nach längeren Koalitionsverhandlungen zur Bildung der jetzigen Regierung Sanader führten, fanden am 23. 11. 2003 statt. Sowohl der damalige kroatische Geheimdienstchef Turek als auch der Polizeichef Ostojić wurden später ihrer Posten enthoben. Schon Ministerpräsident Račan hatte seit längerem Zweifel an der Zuverlässigkeit des kroatischen Geheimdienstes, wie er kürzlich in einem Interview äußerte. Die Gründe für diese Folgen politischer Richtungskämpfe innerhalb von Polizei und Geheimdienst können nicht der gegenwärtigen Regierung Sanader angelastet werden.

Welche Rolle Sanader als Oppositionsführer in der Endphase der Regierung Račan und im Kampf um die Stimmen des rechtsnationalen Wählerspektrums spielte, bleibe dahingestellt. Als Regierungschef jedenfalls ist er bemüht, mithilfe eines Untersuchungsausschusses Licht ins Dunkel und den Geheimdienst besser unter Kontrolle zu bringen. Auch Ermittlungsmaßnahmen gegen mutmaßliche Unterstützer Gotovinas und dessen Finanzquellen wurden aufgenommen. Hier allerdings hätten die kroatischen Ermittlungsbehörden früher und entschiedener handeln sollen und können.

Was zudem „The Guardian“ in diesem Zusammenhang nicht, die kroatische Presse dafür ausführlich berichtet hat: Im vergangenen Jahr ging ein elektronisch hochgerüstetes Spezialfahrzeug des britischen Geheimdienstes in Zagreb in Flammen auf. Die britische Presse berichtet dagegen von Waffen kroatischer Herkunft, die bei der IRA in Irland aufgetaucht seien. Wurde womöglich vom britischen Geheimdienst in Zagreb nach mehr und anderem als nur Gotovina auf der Flucht vor Den Haag gesucht? Ein Beispiel dafür, wie schwer es auch anderen Regierungen fällt, ihre Dienste unter Kontrolle zu bringen, ist die fragwürdige Rolle des britischen Geheimdienstes im Vorfeld des Irakkrieges und seiner misslungenen Rechtfertigungsversuche.

Frankreich und Gotovina

Der Fall Gotovina führt auch zu Fragen an Frankreich. Von 1973 bis 1978 war Gotovina Angehöriger der Fremdenlegion, ist seit 1979 französischer Staatsange-

höriger und besitzt einen unlängst erneuerten französischen Pass, der ihm Bewegungsfreiheit im EU-Raum verschafft. Die französische Strafjustiz verurteilte ihn mehrfach, u. a. wegen Raubes und illegalen Waffenhandels. Die französische Presse hat daher die Frage gestellt, ob der flüchtige General französische Helfer habe, zumal er mit Kreisen um den rechtsextremen Le Pen zusammengearbeitet hat. Die extreme Rechte lehnt in Frankreich ebenso wie in anderen Ländern jede internationale Strafjustiz zur Kontrolle militärischer Einsätze grundsätzlich ab. Die von der kroatischen Presse aufgeworfene Frage, ob Gotovina sich womöglich in Frankreich aufhalte, hat das Pariser Außenministerium verneint. In einem von der Presse wiedergegebenen Vermerk des französischen Geheimdienstes dagegen wird diese Frage bejaht.

Dies erinnert an den mit dem Fall Gotovina gegenwärtig immer wieder zu Unrecht verglichenen Fall des flüchtigen Expräsidenten der bosnischen Serbenrepublik, Karadžić. Als im Dezember 1996 eine amerikanisch-britische Kommandoeinheit von Sarajevo aus die Festnahme von Karadžić vorbereitete, fuhr ein französischer Offizier beim SFOR-Stab in Sarajevo nach Pale in das Hauptquartier von Karadžić und warnte diesen. Der amerikanische Oberkommandierende Wesley Clark stoppte daraufhin das Kommandounternehmen, um ein durch diesen Geheimnisverrat wahrscheinlich gewordenes Blutbad zu verhindern. Der französische Offizier wurde später ohne Verfahren nach Frankreich zurückbeordert.

Ausweg aus der Sackgasse: Keine Europa-Politik der Staatsanwälte

Die EU sollte so schnell wie möglich nach Wegen aus der Sackgasse suchen, bevor der Ministerratsbeschluss weitergehenden Schaden für die Stabilitätspolitik und EU-Annäherung in Kroatien und darüber hinaus verursacht. Einen ersten Schritt zur Korrektur stellt der Beschluss des Europäischen Rates vom 23. 3. 2005 dar, eine „Kooperationskommission“ zu bilden, die den Stand der kroatischen Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal und die Verfolgungsmaßnahmen im Fall Gotovina prüfen und darüber dem ICTY berichten soll.

Verfehlt wäre es allerdings, wenn damit erneut oder nun erst recht die Staatsanwälte das letzte Wort erhalten sollten. Die Frage, in welcher Weise durch zielstrebig fortzusetzende Heranführung der jeweils fortgeschrittensten Länder Südosteuropas schritt-

weise die Stabilisierung der bisherigen Konfliktregion unterstützt werden kann, ist keine Rechtsfrage und erst recht keine Strafrechtsfrage, sondern eine primär politische Frage. Eine angemessene Antwort kann nicht mithilfe von Beurteilungsmaßstäben gefunden werden, die sich allein auf Ziele und Zwecke des in seiner Geltung und Anwendung (siehe USA) nach wie vor umstrittenen internationalen Strafrechts beziehen. Die Entscheidung sollte vielmehr Raum lassen für eine sorgfältige Abwägung der verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Interessen.

Die Chefanklägerin und der Präsident des Haager Tribunals, vor allem aber die Organe der EU sollten sich an die Grenzen der Legitimation und der Rechtsmacht erinnern, die diesem Ad-Hoc-Tribunal durch den politischen Auftrag bei seiner Gründung gezogen wurden. Das ICTY stützt sich im Gegensatz zum ICC nicht auf eine allgemein anerkannte vertragliche Grundlage des Völkerrechts, es gründet sich bei seinen Verfahren auch nicht auf allgemein gültiges Gewohnheitsrecht, sondern nur auf eine Resolution des Sicherheitsrats. Es ist durch diese Resolution vom 25. 5. 1993, die auf dem Bericht des Generalsekretärs vom 3. 5. 1993 beruht, auch nur legitimiert als „Maßnahme zur Erhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit“. Die Legitimation dieses Ad-Hoc-Gerichts endet daher dort, wo seine Tätigkeit offensichtlich zu Destabilisierung und neuer Unsicherheit eines Landes oder einer Region führt oder beiträgt.

Andererseits besteht an der Rechtspflicht des flüchtigen Generals, sich dem Verfahren des UN-Tribunals wie jeder andere Angeklagte zu stellen, kein Zweifel; ebenso wenig an der uneingeschränkten Kooperationspflicht Kroatiens. Schmerzen beim Blick in den Spiegel der Wahrheit bei der strafrechtlichen Aufarbeitung der Vergangenheit und falsche Heldenverehrung von Militärs, die Kriegsverbrechen begangen haben, entbinden nicht von dieser Pflicht. Eine gutwillig um Kooperation bemühte Regierung kann gleichwohl nicht haftbar gemacht werden für früheres Fehlverhalten und Verweigerungshaltung politischer Gegner.

Der dagegen erforderliche und für die kroatische Regierung hilfreiche Druck kann ungleich wirksamer „von innen“ und mit den rechtlichen und finanziellen Mitteln der EU gegenüber einem mit dieser EU um die weitere Integration verhandelnden Kroatien entwickelt werden, als „von außen“ und durch Verzögerung dieses Integrationsprozesses.

Da die Grenzen zwischen Politik und Recht auf internationaler Ebene anders verlaufen als im nationalen Rechtsraum, sollte das letzte Wort für die Aufnahme oder Fortsetzung von Beitrittsgesprächen nicht entscheidend vom Votum der Chefanklägerin des ICTY abhängig gemacht werden. Die EU-Organe sollten diese Frage vielmehr im Sinne einer offensiven Europapolitik für Kroatien und ganz Südosteuropa entscheiden. Das direkt gewählte Europäische Parlament beweist hier eine überzeugendere politische Urteilsfähigkeit als die Repräsentanten der Regierungen im Ministerrat.

Herwig Roggemann ist Professor em. für Rechtsvergleichung, Osteuropäisches Recht, Straf- und Verfahrensrecht (Osteuropa-Institut und FB Rechtswissenschaft der FU Berlin) sowie Gründer und Leiter des Interuniversitären Rechtszentrums Split/Berlin.