

Hans J. Gießmann/Patricia Schneider

**Friedenskonsolidierung auf dem Balkan: Probleme
und Perspektiven. Forschungen im Akademischen
Netzwerk Südosteuropa 2003/2004**

Heft 140

Hamburg, November 2005

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	5
<i>Ovidiu-Adrian Tudorache</i> The Foreign and Security Policy of Romania in Relation to the North Atlantic Treaty Organization	9
<i>Ute Johanna Hartwich</i> Die Bedeutung der internationalen Organisationen für die bosnische Wirtschaft	27
<i>Milena Petkovic</i> Obstacles to Refugees Return to Croatia'	41
<i>Marko Ivković</i> Der Schutz der Minderheitenrechte in Montenegro	53
<i>Djordje Popovic</i> Military Reform in Serbia and Montenegro	65
<i>Dragan Paunovic</i> Police Reform in Serbia	77
<i>Rajna Badeva</i> Die Polizeireform in Mazedonien als Teil der Sicherheits- sektorreform	91
<i>Bojana Pajic-Rickerts</i> Der Einfluss des Systemwechsels in Serbien auf die Minderheiten- politik des Landes am Beispiel der politischen Partizipation der ungarischen Minderheit (Magyaren) in der Vojvodina	103

Vorwort der Herausgeber: Das Akademische Netzwerk Südosteuropa 2003/2004

Die Arbeit am Projekt „Akademisches Netzwerk Südosteuropa“ (<http://www.akademischesnetzwerk-soe.net>) blickt seit seiner Gründung im Herbst 2002 auf knapp drei erfolgreiche Jahre zurück. Das vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) geförderte Vorhaben zielt auf die Entwicklung nachhaltiger Kooperationen friedenswissenschaftlich befasster und friedenspolitisch engagierter Studierender und Graduierten in Südosteuropa. Wichtiger Teil der Projektarbeit sind studentische Forschungsbeiträge zur Friedenskonsolidierung in der Region. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen dabei jene Staaten und Gesellschaften, die in zum Teil blutigen Auseinandersetzungen aus dem zerfallenen Jugoslawien hervorgegangen sind. Aber auch die Entwicklungen in der näheren und fernerer Nachbarschaft der jungen Staaten in Südosteuropa und deren Einbindung in die europäische Integration sind von Interesse vor dem Hintergrund der von allen Beteiligten geteilten Überzeugung, dass die Friedensperspektiven in der Region für die Zukunft Europas insgesamt von großer Bedeutung sind. Die hier auszugsweise dokumentierten Befunde und Ergebnisse der Forschung im Akademischen Netzwerk Südosteuropa geben einen Einblick in die Abschlussarbeiten der Absolventinnen und Absolventen des Postgraduiertenstudiengangs „Master of Peace and Security Studies – M.P.S.“ 2003/2004. Erste Teilergebnisse wurden auf mehreren Workshops und Konferenzen, darunter erstmals bei einer Tagung in Südosteuropa, an der Universität Sarajewo, zur Diskussion gestellt. Dieser Hamburger Beitrag will nun die Analysen und Empfehlungen einem breiteren Publikum vorstellen.

Ovidiu-Adrian Tudorache aus Rumänien betrachtet durch das Prisma politikwissenschaftlicher Großtheorien die Ziele, Motive und Hintergründe der erreichten NATO-Mitgliedschaft und der angestrebten Mitgliedschaft seines Landes in der Europäischen Union. Herausgearbeitet werden die unterschiedlichen Ebenen der Interessensbildung in der politischen Klasse Rumäniens und die hieraus abgeleiteten strategischen und taktischen Erwägungen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Im Ergebnis wird dafür plädiert, nationale Interessen in ihrer Gesamtheit in Rechnung zu stellen und Einzelinteressen nicht gegeneinander auszuspielen, sondern Prioritäten sorgsam zu setzen. Die wirtschaftliche Entwicklung Rumäniens spiele dabei eine ebenso wichtige Rolle wie das eigenverantwortliche Engagement des Landes bei der Stabilisierung des Friedens in der Region. Kurz nach dem erfolgreichen Abschluss seines M.P.S.-Studiums wurde Ovidiu-Adrian

Tudorache als Attaché an die Botschaft seines Landes in der Bundesrepublik Deutschland entsandt.

Ute-Johanna Hartwich aus Deutschland setzt sich mit der Frage auseinander, ob und inwieweit das Engagement internationaler Organisationen beim Wiederaufbau in Nachkriegsgesellschaften tatsächlich einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leistet bzw. welche Probleme das Wirken der Organisationen für die örtliche Wirtschaft hervorrufen kann. Als Fallbeispiel für ihre Untersuchung wurde Bosnien und Herzegowina ausgewählt. Detailliert wird gezeigt, dass die größten Wachstumsimpulse auf dem Immobilien- und Dienstleistungsmarkt gesetzt werden konnten, während Industrie und Landwirtschaft – die strukturbestimmenden Wirtschaftszweige in der Region – kaum profitierten. Die detailliert begründete These, dass durch das Engagement der internationalen Organisationen zwingend gebotene Reformen behindert und verzögert worden sind, ist für die künftige Konzipierung und den Einsatz internationaler Hilfsleistungen weit über das analysierte Fallbeispiel hinausgehend von grundsätzlicher Bedeutung. Ute-Johanna Hartwich arbeitet heute als Referentin für Politische Öffentlichkeitsarbeit im Auswärtigen Amt (Länderbereich: Russland, GUS-Mitgliedstaaten, Südosteuropa) in Berlin.

Milena Petkovic aus Serbien befasst sich mit einer politisch besonders brisanten Schlüsselfrage für die dauerhafte Friedenskonsolidierung auf dem westlichen Balkan: mit rechtlichen und politischen Problemen der Rückkehr von im Krieg vertriebenen oder geflohenen Personen in ihre angestammten Heimatgebiete in Kroatien. Deutlich wird in ihrer Analyse, dass erklärte Garantien für den Schutz von Leib und Leben weniger von Bedeutung sind als der Nachweis ihrer Durchsetzbarkeit im Alltag. Leider böten defizitäre Rechtsregeln noch immer zahlreiche Schlupflöcher und Tarnungen für eine Verletzung von Menschenrechten und die Handhabe, z.B. um elementare Besitzrechte zu verweigern. Um aber letztere erfolgreich einklagen zu können, müsste die Diskriminierung im Rechtsstatus der Flüchtlinge aufgehoben werden. Die Einhaltung grundlegender Menschenrechte müsse für Kroatien auf dem Weg in die Europäische Union selbstverständlich sein. Milena Petkovic erhielt nach dem Abschluss ihres M.P.S.-Studiums ein Stipendium für einen mehrmonatigen Forschungsaufenthalt in Oslo.

Marko Ivkovic aus Montenegro behandelt die Lage der Minderheiten in Montenegro und die Minderheitenpolitik der Regierung in Podgorica. Etwa 60 Prozent der Bevölkerung Montenegros gehören zu den ethnisch nichtmontenegrinischen Volksgruppen. Hieraus leite sich eine große politische Verantwortung der Behörden und des Gesetzgebers ab. Zwar reichten die gesetzlichen Bestimmungen in Montenegro zum Teil sogar über die Verfassungsbestimmungen der Föderation hinaus, jedoch liegen die Prob-

leme vor allem in der Implementierung der Gesetze. Insbesondere sei die Beteiligung der muslimischen Bevölkerung am politischen Prozess unzureichend entwickelt. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu lösen, wird im Ausbau der so genannten Selbstverwaltungsgemeinschaften und in der Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft gesehen. Marko Ivkovic arbeitet seit Beendigung seines Studiums für die Nichtregierungsorganisation „European Movement“ in Montenegro.

Djordje Popovic aus Serbien untersucht den Gang und die bisherigen Ergebnisse der Streitkräftereform seines Landes. Verglichen werden die bestimmende Rolle und die Aufgaben der Streitkräfte in der früheren Gesellschaft Jugoslawiens mit dem Neuanfang und der Lage in der Gegenwart Serbiens und Montenegros. Ausführlich analysiert wird das Kernproblem der nach dem Zerfall begonnenen Transformation, einerseits die gebotene demokratische Verankerung der Armee und die gewünschte zivile Kontrolle der Streitkräfte, andererseits die zurückhängende Gesetzgebung, beides zu gewährleisten. Die Parteien Serbiens erwiesen sich zur Reform ungenügend vorbereitet, zum Teil überfordert. Das von Serbien angetretene Erbe der jugoslawischen Armee habe sich als schwieriges Hindernis für einen radikalen Neuanfang erwiesen. Auch die ungewisse Zukunft der Föderation sei ein Problem. Mehr noch als in anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens hänge der Erfolg in Serbien und Montenegro von anhaltendem Druck und Einfluss durch die internationale Gemeinschaft sowie der Aussicht auf eine Integrationsperspektive des Landes ab. Djordje Popovic arbeitet heute für die NGO „European Movement“ in Belgrad, die mit der Anpassung der serbischen Rechtsnormen an jene der EU befasst ist.

Dragan Paunovic aus Serbien widmet sich einem anderen Aspekt der Sicherheitssektorreform, der Reform der Polizeikräfte und des Polizeiapparates. Ähnlich den Streitkräften bildete die machterhaltende Funktion und Tradition der stark militarisierten Polizei in Jugoslawien ein problematisches Fundament für den demokratischen Neuanfang und für die Zubilligung öffentlichen Vertrauens. Zugleich aber war die Polizei von Anfang an sofort in ihrer ordnungshütenden Verantwortung mit großen Herausforderungen, v.a. durch eine sich ausbreitende organisierte Kriminalität konfrontiert. Erfolge der Polizeireform werden ebenso faktenreich bilanziert wie Misserfolge und Defizite dokumentiert. Eigene Erfahrungen und Kenntnisse als Polizist werten den Forschungsbefund zusätzlich auf. Dragan Paunovic arbeitet als Polizeibeamter in Serbien und steht kurz vor der Fertigstellung seiner Dissertation.

Rajna Badeva aus Mazedonien untersucht vergleichbare Fragen zur Sicherheitssektorreform anhand des Fallbeispiels ihres eigenen Landes. Das Polizeisystem habe erste Stufen des Reformprozesses nach dem Friedens-

abkommen von Ohrid durchlaufen. Die Trennung zwischen Militär und ziviler Polizei ist erreicht, auch bei der Überwindung bürokratischer Schranken in der Verwaltung und bei der Festlegung von Zuständigkeiten wurden Fortschritte gemacht. Problematisch sei zum einen die Aufklärung und Sanktionierung von Gesetzesverstößen in den Reihen der Polizei, insbesondere die Aufdeckung von Fällen der Korruption. Hier sei der Gesetzgeber weiterhin gefordert, weil Vertrauen in die Polizei nur auf dem Fundament ihrer Gesetzestreue erwachsen könne. Zum anderen sei die ausgewogene Zusammensetzung der Polizei im multi-ethnischen Mazedonien unverzichtbares Element innenpolitischer Stabilität. Das von Dieter Senghaas entwickelte „zivilsatorische Hexagon“ wird als konzeptionelle Richtschnur für die weitere Reform erachtet. Rajna Badeva unterrichtet heute als Wissenschaftliche Assistentin an der Polizeiakademie Mazedoniens.

Bojana Pajic-Rickerts aus Berlin und serbischer Herkunft analysiert die Auswirkungen des Systemwechsels in Serbien und Montenegro auf die Minderheitenpolitik am Beispiel des Umgangs der Belgrader Regierung mit den in der Vojvodina ansässigen Magyaren. Detailliert werden Fortschritte in der Situation der ungarischen Minderheit dargestellt, zugleich wird aber auch auf Schwachstellen hingewiesen. Insbesondere in der Frage der aktiven Partizipation der Magyaren am politischen Prozess jenseits der Vojvodina sei noch manches aufzuholen. Der Einflusszuwachs habe sich auf die Parteinahme für die Demokratisierungspolitik Djindjics gestützt, seit dessen Ermordung und der Konsolidierung des Nach-Milosevic-Regimes zeige sich jedoch, dass durch mangelnde Regelungen proportionaler Repräsentanz für Interessenvertreter der Magyaren in den Parlamenten Serbiens und Montenegros kein Platz sei. Hier bedürfe es dringend eines rechtlichen Rahmens, um die Rechte der Minderheiten zu zementieren.

Bojana Pajic-Rickerts entwickelt heute ein Dissertationsprojekt in Berlin.

Hans J. Gießmann/Patricia Schneider

The Foreign and Security Policy of Romania in Relation to the North Atlantic Treaty Organization

1. Introduction

The post-Cold War period for NATO was characterized by attempts to define NATO's new role in the international environment and its strategy to address new challenges, after the demise of the Soviet Union, the threat against which it was created. Within this transformation, aimed at fostering "an improved security architecture [...] without recreating dividing lines"¹ in the Euro-Atlantic area, NATO Eastern Enlargement played also first fiddle. Although it has raised controversies between its proponents and sceptics, NATO enlargement is factual and likely to continue as long as NATO's "open door" policy is in place. Romania's foreign and security policy in relation to NATO should be seen through a theoretical prism, precisely because of the need to explain the motives of the joining process, the contribution it can bring to NATO and its expectations from NATO.

The political and academic relevance of the paper comes from the fact that it concentrates on an actual and significant issue – NATO Enlargement seen from the perspective of Romania. The approach connects the factual reality with different theoretical currents, adopts a reciprocal perspective – NATO's contribution to Romania and vice versa –, and thus has double applicability: (1) the investigation course can be applied to other countries with a position similar to Romania; (2) the conclusions bring new insight on NATO as a "new" alliance and on Romania's foreign and security policy.

The present paper aims at explaining the foreign and security policy of Romania in relation to NATO through various theoretical approaches and subsequently to clarify the reasons why Euro-Atlantic integration represents a salient and constant national interest. The theoretical framework of Romania's foreign and security policy in relation to NATO considers the currents of (neo) realism, classic alliance theory, liberalism, transactionalism, two-level game theory and constructivism, as none of these approaches alone can wholly explain the researched problem. The paper uses the con-

1 Study on NATO Enlargement, September, 1995. July 5, 2004, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm>.

cept of “national interest” as illustrated in the works of Martin Wight², and considers Romania an international actor.³

Based on the above-mentioned theoretical background and concepts, the research will be conducted to reveal the reciprocal contributions of NATO and Romania, in the light of the following hypotheses: (1) only a multifaceted theoretical approach can better explain Romania’s foreign and security policy in relation to NATO; (2) Romania’s foreign and security policy for NATO has been a constant for the past decade, confirmed by the gradual increase of its engagement with the Alliance; (3) National interest is the main factor for deciding the level of Romania’s contribution to NATO and its requirements from the Alliance.

Literature on NATO Eastern Enlargement, on its transformation of strategy, role and utility is remarkable in quality and quantity, as numerous ‘pro and contra’ debates have appeared after the end of the Cold War. On the specific case of Romania’s foreign and security policy in relation to NATO, the number of studies has actually been limited, with a focus on how Romania should get into NATO and less on what particular or individual role Romania must assume within NATO or what Romania should ask from the new allies and in what manner.

2. *Theoretical Approach of Romania’s Foreign and Security Policy Toward NATO*

Neorealism and classical alliance theory consider that self-interested actors (states) act in an essentially anarchic environment⁴, derive their interests from an evaluation of their position in the system of states⁵ and highly value their national security and military capabilities and define their interests in terms of survival. Kenneth Waltz shows that organizations expand by

2 Wight, Martin: *International Theory. The Three Traditions*, Leicester University Press: Leicester/London, 1991, p. 111 – “the question of national interests is the modern formulation of that which used to be discussed as the question of natural liberties. These are liberties in the state of nature, or natural rights. Liberties lead to rights, which imply *duties*, which in turn lead to the modern concept of *interest* and the legal concept of sovereignty”.

3 Griffiths, Martin: *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Routledge: London/New York, 1999, p. 145, Chapter on Theory of International Society, pp. 145-175 – “international relations as a social arena whose members – sovereign states – relate to each other not only as competitors for power and wealth, but also as holders of particular rights, entitlements and obligations.”

4 Rosamond, Ben: *Theories of European Integration*, Palgrave: Basingstoke, 2002, p. 131.

5 Ibidem.

including those states that can contribute most to their capabilities.⁶ Alliance membership could help smaller states overcome also non-traditional threats coming from inter-ethnic conflicts, subversion from other states, corruption and improve the ability to pursue reform, not as a result of capabilities, but of the “halo effect” of the alliance.⁷ Regarding national interest from a realist perspective, Martin Wight states that the national interest of a state is to maintain its freedom of action and to decide on its duties in the world, this being a natural right.⁸

According to the neorealist approach, the decision on NATO enlargement should have been based on the capabilities of the expected candidate countries.⁹ In Eastern Europe, Romania is second only to Poland militarily, territorially and demographically, and its geostrategic position offers access to the Western Balkans, the Caucasus and other significant regions – the Middle East and Central Asia. According to Gießmann, there are no military threats to Romania’s security. Still, up to 1997, there were certain risks, which could be avoided through the security guarantees offered by NATO – the danger of interstate conflicts following disputes over state borders or over the appurtenance of certain territories, especially those inhabited by minorities, the danger of remaining in the Russian sphere of influence in Eastern Europe.¹⁰

The political rhetoric in Romania considers NATO useful for providing security warranties; the National Security Strategy of Romania does not mention any risk to Romania’s integrity or sovereignty, but those warranties could help for historically grounded fears to fade away. Regarding NATO (and especially US) interest nowadays of conducting *out of area* missions, neorealism can explain partly the enlargement through the need of NATO for certain *specific* capabilities of the new allies.

Liberalism, interdependence theory and transactionalism represent a complementary approach to neorealism. Liberalism and interdependence theory focus on human security seen in a wider sense, at a social, economic and

6 Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, pp. 88-110, 111.

7 Watts, Larry L., *Romania and NATO*, in Krupnick, Charles (ed.): *Almost NATO: Partners and Players in Central and Eastern European Security*, Lanham/Boulder/New York/Oxford: Rowman&Littlefield Publishers Inc., 2003, pp. 157-159.

8 Wight, Martin, *op. cit.*, pp. 111-112.

9 Kenneth Waltz considered that these capabilities are: size of population and territory, resource endowment, economic capability, military strength, political stability and competence, *op. cit.* p. 131.

10 Gießmann, Hans-Joachim: Rumänien, in: Gießmann, Hans-Joachim (Hrsg.): *Handbuch Sicherheit 1997. Militär und Sicherheit in Mitteleuropa im Spiegel der NATO-Erweiterung. Daten – Fakten – Analysen*. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998, pp. 288-289.

environmental level. Interdependence and cooperation within international organizations is valued in order to cope with threats and challenges against human security; consequently, institutions are a better way to address problems in an increasingly global society. Transactionalism focused on the study of how men might abolish war and advanced the concept of pluralistic security community linked with that of integration. Karl Deutsch based its conceptualization on the distinction between *Gemeinschaft* and *Gesellschaft* made by Ferdinand Tönnies, where the first term implies common sentiments and loyalties, while the second refers to a situation where people are bound together by self-interest, division of labour and contract. Such a security community reflected the compatibility of major values among the units, a capacity for political relevant groups to respond to each other's stimuli without violence and a "mutual predictability of the relevant aspects of one another's political, economic and social behaviour."¹¹

Certainly the focus at the level of NATO regarding Romania was placed more on the aspect of security community and democratic family, in the absence of a classical military threat. In the new context, after 1999 and 2001, these arguments have still been maintained. NATO today, seen as a toolbox or as a community to provide "coalitions of the willing", based on the fact that the units share common values and interests, would correspond more to the transactionalist approach.

The two-level game theory (Robert Putnam) shows that the national governments act at the international level in the direction of satisfying the domestic demands and of eliminating adverse foreign developments. Consequently, the international action pursued by the government is done in order to increase its legitimacy at home. However, the complexity of the game may impose the player to make some rational moves at one level and other moves at the second one; thus, differences in the rhetoric can be spotted, and these will not be tolerated forever.¹² Applied to Romania, the strong popular support for NATO accession acted as a lever on the government. Constantly since 1996, this support recorded over 80-90 per cent approval from the population and thus the governments had to fulfil the accession criteria in order to remain in power.

*Constructivism*¹³ stresses the importance of a European identity for Romania, identity being connected with four basic interests: (1) physical security;

11 Deutsch, Karl W.: *The Analysis of International Relations*, Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ, 1968, p. 195.

12 Putnam, Robert, D.: *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, *International Organization* 42 (3), Summer 1998, pp. 433-434.

13 Wendt, Alexander, *Collective Identity Formation and the International State*, *The American Political Science Review*, vol. 88, No. 2 (June, 1994), defined constructivism

(2) ontological security or predictability in relationship to the world; (3) recognition as an actor by others; (4) development, in the sense of meeting the human aspiration for a better life, for which states are repositories at the collective level.¹⁴ Judging of identities makes the perception of other actors easier and shortens the time for taking foreign policy decisions for identifying interests.¹⁵

The above-mentioned theoretical frameworks show that Romania's relation with NATO can be explained by different arguments. No single theoretical perspective may provide a clear and complete answer matching the complexity of the relationship. Consequently, considering these arguments together in a multifaceted approach, we can explain Romania's foreign and security policy towards NATO.

3. Romania's Foreign and Security Policy Towards NATO-Accession

NATO was perceived as the main viable continental security organization and as a democratic family, which would recognize Romania for sharing the same democratic values. Thus, the formation of the national interest towards NATO experienced varied explanations: the affirmation of a European identity for Romania, which should belong to the Western democratic family; then, the desire to join a security community manifested itself gradually, by promoting reconciliation, cooperation with neighbours, increased interdependence with the West, while keeping Russia at bay; the pressure of the population, which saw NATO as an Alliance of democratic, but also rich states, confined all politicians to this option; finally, it was Romania's desire to pose as a stability and security factor for the region and to be recognized for it. In relation to this national interest, actions have been gradually amplified up to adopting a de facto NATO member policy, without sharing the benefits of being part of the Alliance.

Romania considered NATO-accession as the only option for its foreign and security policy, hoping that the effects of NATO membership would spill over beyond the political and military fields into sectors such as the economy and the society.

as "a structural theory of the international system" having the following principles: "(1) states are the principal units of analysis for international political theory; (2) the key structures in the states system are intersubjective, rather than material; and (3) state identities and interests are in important part constructed by these social structures, rather than given exogenously to the system by human nature or domestic politics.", p. 384.

14 Ibidem.

15 Katzenstein, Peter (ed.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press: New York, 1996.

The main areas where NATO could contribute to the *military* security of Romania are: the reform of the Romanian armed forces, the improvement of the equipment and armaments through modernization and acquisitions from NATO countries, reducing the overall defence costs through common defence planning and the NATO Security Investment Program, enhancing the experience of the armed forces through common missions, operations and exercises. The purpose, set in the Romanian Military Strategy, is to make the Romanian Armed Forces (RAF) more adaptable to the new security threats, more efficient with a credible defensive capacity, while intensifying operations, partnership and gradual integration in European and Euro-Atlantic structures.¹⁶

It can be concluded that Romania can gain from its accession to NATO in the military field. First of all, joining NATO constituted a *strong extrinsic motivational impulse*, which pushed forward the reform and modernization needed in the armed forces, in order to adapt to the new threats, geopolitical evolutions and to deepen the democratization of the RAF. For this purpose, the RAF did their best in international missions and at home, which is why the Madrid denial was particularly disappointing for them. However, reform in itself should continue also as an intrinsic motivational factor.

The most significant advantage at the *political* level is the security guarantee provided by NATO. Romanian foreign policy experts considered that the alliance provides the highest guarantee for the integrity and sovereignty of Romania.¹⁷ From a geopolitical point of view, Romania's position increases its value – its acknowledgement as a stable and secure state in the region would enhance its foreign policy toward other countries and within regional organizations with the aim of promoting stability. Thus, Romania's involvement in the South Eastern European Cooperation Process, Central European Initiative, Stability Pact for South Eastern Europe, and South Eastern Europe Cooperation Initiative could be enhanced by NATO membership. Advantages of joining NATO in the political field would be the security guarantee offered for Romania's integrity and sovereignty, the deepening and consolidation of the democratization process – possibly acting as a certificate for EU membership, and involvement in the decision-making and recognition of its stability and security.

The *economic* difficulties represent the main security problem pointed out by the Romanian Security Strategy. The political elites considered that membership in NATO would favor this sector, through the incoming of

16 Romania's Military Strategy, Ministry of National Defence. July 7, 2004, <http://www.mapn.ro/indexro.php>.

17 Chiriac, Bogdan: În NATO la vreme de război (In NATO in Wartime), in: Adevărul, No. 4274, March 30, 2004. July 12, 2004, <http://www.adevarulonline.ro/index>.

foreign investments. According to Prime Minister Nastase, membership in NATO is important from a “psychological, political and economic” point of view, thus representing an insurance for a long-term investment in Romania. Nastase stated that NATO places democracy and economy at the basis of security and stability, but admitted that businessmen were more interested in the opportunities offered by the EU membership.¹⁸

The desire to join NATO has enhanced the participation of the *civil society* in the security policy debate. A number of NGOs have been active in the security policy field and have had contributions for the reform of the security sector – associations like “George C. Marshall” or “Casa NATO” aim to inform and make aware of what NATO can offer Romania.

NATO – The Mandatory Option? An answer to the question whether NATO was Romania’s mandatory foreign and security policy option is complex in the light of the above-mentioned arguments. It should take into account Romania’s contribution to the Alliance in order to evaluate precisely the costs and benefits of membership. From a security-military point of view, Vankovska deprecated the lack of national debate even though some academics tried to propose active neutrality.¹⁹ Constantin Vlad argues in the same direction and refers not only to Romania, but also to the whole group of former communist countries, which could have followed the example of other European non-aligned countries like Austria, Switzerland, Sweden or Finland.²⁰ From a security-military point of view, Romania could not remain itself neutral while other Central European countries pursued membership. The above arguments discussed advantages and necessities of joining NATO under the reserve, as in other countries wishing Euro-Atlantic integration, that there was almost no differentiation between integration in the EU or in NATO.

After 1998, Romania adopted a *de facto* NATO member policy and it has been committed to it ever since. The foreign and security policy has also been confined to continue in the same line to show consistency and predictability and strengthen the trust in Romania. Any contradictory message

18 Nastase, Adrian: Speech at the conference „Forging New Partnerships in Emerging Europe“, Bucharest, March 11, 2004. July 13, 2004, http://www.guv.ro/presa/afis_doc.php?idpresa=24208&idrubricapresa=2&idrubricaprimm=&idtema=&tip=2&pag=1&dr=

19 Vankovska, Biljana/Wiberg, Haken: *Between Past and Future. Civil-Military Relations in the Post-Communist Balkans*, I.B.Tauris: London/New York, 2003, p. 133.

20 Vlad, Constantin, „Interes național și dileme ale politicii de securitate în Europa centrală și de est după încetarea războiului rece: cazul României” (National Interest and Security Policy Dilemmas in Central and Eastern Europe After the End of the Cold War: the Case of Romania), in: Institutul Român de Studii Internaționale (ed.), *Interesul Național și Politica de Securitate*, Bucharest, 1995, p. 170-172.

would have cast doubts on Romania's international behavior. So, if up to a certain moment, the development of Romania's policy could have opted for either NATO or EU depending on what stringent problems Romania had to solve, because this differentiation had not been made and the decision for joining both organization had been taken (and in the case of NATO enhanced by the de facto member policy), the need for consistency practically constrained Romania to go ahead with the assumed option.

4. NATO Transformation and Eastern Enlargement

If the Prague Summit from 2002 was considered, according to the then Secretary General George Robertson, a "Summit of Enlargement", "a decisive experience for the Alliance", which confirmed a "real transatlantic cooperation [...] and unity"²¹, the Istanbul Summit of 2004 will have to bring forward "a new transatlantic consensus" over the new needs of the Alliance.²² This means that the Alliance has been transforming itself not only through enlargement by including seven new states, but also at conceptual and identity level.

The first enlargement round had more a political and less a military dimension. Without a strategic concept fully adapted to the new realities, NATO members had to decide on taking in those countries, which satisfied to a larger extent the membership criteria. The second enlargement round focused on capabilities and commitments and was led by the US, mainly for its profit at military, political and geostrategic level. A Stratfor analysis from April 2004 expressed this directly: "...the confusion of 1999 is gone; with the 2004 expansion, NATO knows exactly what it is – even if some members are not happy with the outcome. NATO is an instrument for Western (read: US) influence globally. The Alliance has now troops operating in long-term missions in Afghanistan, and soon will have troops in Iraq. Because the United States remains the pre-eminent power in the alliance – and in the world – it is Washington that calls the shots."²³

US Position. 2001 brought a significant change in the US position towards Romania's accession to NATO. Even before September 11, President Bush announced a "robust enlargement from the Baltic to the Black Sea". This

21 Robertson, George: NATO After the Prague Summit, July 13, 2004, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021212a.htm>.

22 De Hop Scheffer, Jaap: Opening Remarks, Istanbul Summit 2004. July 13, 2004, <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040628a.htm>.

23 Stratfor Analysis: NATO Expansion: More Muscle for US to Flex, April 2, 2004. July 13, 2004, www.stratfor.com.

policy change was based on a few American interests: to obtain support for legitimizing its foreign policy, to advance economic interests related to security policy, to ensure security and stability in the region through a member over which it could have more control once it is in the Alliance, to gain a geostrategic position in Eastern Europe.

UK Position. After the Madrid and Washington Summits, UK foreign policy showed more understanding towards Romania and considered that it shared the common values of NATO members, especially in connection with Romania's stance on Kosovo. On the defence economics side, the UK largest defence cooperation program in Europe has been with Romania and closed an important deal in January 2003 by selling Romania two type-22 frigates under a clause to invest the same amount in Romanian defence industry. They will patrol in the Black Sea, thus increasing NATO presence in the area. According to Gießmann, the most important defence facility (Romaero) was sold to the British Britten-Norman in 1998.²⁴

France's Position. After the 1989 revolution, Romania did not gain much support in the West. James Brown notes that "post-communist Romania encountered not just Western indifference but, except in the case of France, open Western hostility."²⁵ Thus it was for France to lead the diplomatic offensive for Bucharest at the 1997 Madrid Summit. Gabanyi explains this by France's urge to extend NATO military structures in Southern Europe and subsequently a "Europeanization" of the primacy of the US in the region. After France's return to NATO military structures, it was no longer so much interested in the accession of South European candidates in general and of Romania in particular. France supported Romania but it considered Romania its best advocate for integration.²⁶

Position of the Federal Republic of Germany. Gabanyi notes that Germany's national security interest and strategic objective was to integrate Poland, the Czech Republic and Hungary in the first round of NATO enlargement.²⁷ With the transformation of NATO toward a security community of shared democratic values, Germany has begun to plead for the inclusion of other candidates that pursued reforms.

24 Gießmann, Hans J./Gustenau Gustav E. (eds.): Security Handbook 2001, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2001, p. 363.

25 Brown, James: Hopes and Shadows: Eastern Europe after Communism, Cornell University Press: Ithaca, New York, 1999, p. 140. Apud Watts, Larry L., op. cit., p. 161.

26 Gabanyi, Anneli Ute, Rumänien vor dem NATO-Beitritt, SWP-Studie, September 2002, Berlin, p. 10.

27 Ibidem.

5. Romania in NATO

The second wave of NATO enlargement was different than the first one as NATO insisted on the “commitments and capabilities” of the future allies, although maintaining the premise of common interests and values and the democratic criteria. The proposed theoretical approach is particularly useful in the analysis for Romania as a full NATO member. Belonging to NATO, being considered a security community with common values and interests, Romania can opt to advance commitments and provide capabilities for the Alliance depending on its national interest, pressures at domestic and international level and the consistency of promoting its European identity. In this perspective, Romania’s role in NATO should be seen under the diplomatic, defence and geopolitical dimensions linked with NATO transformation and under its regional significance in South Eastern Europe – Romania being considered a bridge to the East, to Russia and to the Black Sea region.

Diplomatically, Romania has adopted a *de facto* member policy since 1998, answering, according to Gabanyi, to the request put forward in October 1997 by NATO Secretary General Xavier Solana for the candidate countries to behave in a way as if they have already been invited to join the Alliance.²⁸ It can be assumed that such a policy continued because of the necessity to express predictability, consistency, but also because NATO was interested in the commitments of the future allies. At the political level, the Ministry of Foreign Affairs lists Romania’s priorities in NATO: to maintain and increase NATO relevance, to promote consensus within the Alliance, to contribute conceptually and concretely with ideas and initiatives for the new role set in Prague, to provide expertise in regional problems, to strengthen relations with partners and actively support the candidate countries to join.²⁹ Romania’s interest in supporting the candidates from the Western Balkan in joining NATO and for strengthening NATO’s cooperation with partners reflects its need for stability and security in the region. Included in NATO, these countries would ensure stability in a region that lies in Romania’s proximity.

The reform of the armed forces is in full swing to ensure the respecting of Strategic Concept requirements of interoperability, deployability and mobility, sustainability and logistics, survivability and effective engagement capability, and on command and control and information systems. Gabanyi noted subsequently that, as Romania’s capabilities cannot support numerous

28 Ibidem, p. 18.

29 Ministry of Foreign Affairs: Romania’s Political Role within NATO. July 13, 2004, <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=5007&idlnk=1&cat=3>.

forces, its contribution would be in the specialization, flexibility and mobility of its armed forces. Such special capabilities are offered by units of mountain hunters, combat divers, military police, military intelligence, psychological operations and by the strategic airlift capacity.³⁰

Geopolitically speaking, NATO orients itself toward certain regions: Greater Middle East, Black Sea and Caucasus, Central Asia, Balkans and the Mediterranean. Applying the frame set by Brzezinski,³¹ Romania could turn into a geopolitical pivot for NATO. Taking into consideration the operations in which Romania was involved and the interest manifested by NATO in these regions, it can be affirmed that Romania can provide access to at least four of them. More geopolitical relevance is given by foreign policy initiatives of cooperation with countries within these regions, as mentioned above.

According to Gabanyi, Romania's relation to Russia was mainly influenced by Moscow's attempt to hinder its integration in NATO. Through bilateral negotiations on the treaty between the two countries, Moscow tried to influence NATO enlargement decisions.³² I consider that Moscow's attempt was to maintain Romania in its sphere of influence and to exert control in the Black Sea region, regarded as vital to Russian interests. As a "bridge to a new Russia", Romania could be a step in the NATO process of transformation, which might aim in the future to possibly include the former enemy. According to Gaddis, this should respect a principle of strategy: treating the defeated adversaries magnanimously.³³ It would be in line with NATO attraction power and capacity to project stability.³⁴

In the recent Istanbul Summit, NATO mentioned the "importance of the Black Sea region for Euro-Atlantic security. Littoral countries, Allies and Partners are working together to contribute to further strengthening security and stability in the area. Our Alliance is prepared to explore means to complement these efforts, building upon existing forms of regional cooperation."³⁵ Romania is diplomatically involved in different forms of regional cooperation that might be useful for NATO, one of these being the Black Sea Economic Cooperation. Romania also holds traditional relations with the Caucasus countries, whose geopolitical importance is high as they pro-

30 Gabanyi, Anneli Ute, op. cit., p. 26.

31 Brzezinski, Zbięgniew: *Marea tabla de sah. Suprematia americana si imperativele sale geostrategice*, Univers enciclopedic: Bucuresti, 2000, pp.53-60. A geostrategic pivot offers access to important areas or refuse access to resources for geostrategic players.

32 Gabanyi, Anneli Ute, op. cit., p. 37.

33 Gaddis, John Lewis, op. cit., p. 137.

34 Teller, Adrian: *Forschungskolloquium IFSH*, May 5, 2004.

35 NATO Press release 2004(096), Istanbul Summit Communiqué, June 28, 2004. July 13, 2004, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>, p.8.

vide access to the Caspian oil reserves, making cooperation necessary in the economic sector. NATO's manifest interest comes also from the fact that the region includes countries with frozen conflicts – Moldova, Georgia, Azerbaijan – and that the OSCE proved less effective in solving them.

6. Conclusions

The present paper used a multifaceted theoretical approach in order to analyze the relation of Romania with NATO in the field of its foreign and security policy. This theoretical framework offered the possibility to explain Romania's engagement with NATO, while considering also the transformation of the Alliance in the post Cold War period and its redefinition of strategy. It was inferred that the national interest of Romania, whose realization depends on the pressure from the domestic and international levels, has shaped and will continue to shape Romania's engagement with the Alliance. The use of a multifaceted theoretical approach, consisting of varied theories like realism, classical alliance theory, liberalism, interdependence theory, transactionalism, two-level game theory, and constructivism, came from the need to have a better explanation of Romania's engagement with NATO in the post Cold War period and a better understanding of the arguments put forward by both parties. Realism explains Romania's need for a security guarantee and for being part of an Alliance, where its interests are better protected than in bilateral agreements. In this sense, Romania's arguments for joining were its geopolitical position and military capabilities; although consistent and viable, these arguments came when NATO was more preoccupied of its transformation into an open security community of allies sharing the same values and interests. Thus, arguments from liberalism, interdependence theory and transactionalism were of primary importance for NATO. These were translated in the political criteria for membership and also in requests for the candidate countries to have good relations with neighbours and no territorial disputes with them. Consequently, until obtaining membership, Romania tried to realize its security by itself but also to adapt to NATO requirements, being part of regional initiatives, cooperation processes, the NATO/Partnership for Peace and closing bilateral treaties for friendly relations and cooperation with neighbours, while renouncing any territorial claims. Here, the complex game of domestic and international levels acted as leverage on the political elites in power in Romania, which had to respond to the desire of the population to join NATO and the conditions imposed by NATO. A significant constructivist argument put forward by Romania was its common European identity with NATO mem-

bers and belonging to the Western cultural space from which it has been separated for half a century. Foreign policy actions had to be consistent with this assumed identity. Besides, in line with this argument came also the perception of Russia as a threat. Thus, the theoretical framework can provide ground for interpretation and understanding of the different arguments used by Romania in its relation with NATO or by NATO in its transformation; it can be applied to the study of other countries, with the desire to join the alliance.

Romania's constant engagement with NATO has been proved in the light of the above-mentioned arguments. Although the Romanian political rhetoric has always been pro-NATO, and generally said pro-West, the domestic evolutions were the main factor hampering Romania's early accession. This showed a discrepancy between its behavior at the international level and the domestic democratization process, which lagged behind. The engagement also materialized in an undifferentiated approach to NATO and the EU. Although seen as complementary processes, a better distinction could have helped Romania to better pursue its national interest and security problems, which are to be found in economic difficulties the country faces. But, as the EU conditions seemed harder to meet, NATO was seen both as a first stage and as a certificate for joining the EU. The advantages and necessities for joining NATO have been investigated and evaluated at military, political, economic and civil society levels. In all these sectors, NATO acted as a *strong extrinsic motivational constraint*. From a military point of view, Romania proceeded with the reform of its army, needed for joining. Thus, the restructuring toward making it more efficient, flexible and mobile, while reduced, and the modernization of the equipment to ensure interoperability represented the main aims of armed forces reform. Joint operations alongside NATO forces helped the RAF gain professional on-the-ground experience, although under the risk of having human casualties. Defence planning as a NATO member permitted cost cuts by a third for ensuring security. Romanian defence industry benefits also from foreign investments and of contracts realized together with Western companies, thus providing a technological advance. In the political field, NATO has helped the consolidation of the democratic process through the MAP and offers security guarantees needed by Romania against revisionism or Eastern countries like Russia. NATO strengthens Romania's negotiation position in other international organizations. From an economic point of view, membership in NATO cannot provide much; the main advantage would come from an image boost – Romania could be perceived as a safe and secure country by investors. However, this does not bring automatically the investments needed. As the main security problems in Romania were considered to be of economic

nature, NATO cannot help in this sector. It cannot offer development aid for Romania or other economic incentives. Consequently, joining NATO might not have been Romania's mandatory option, if the Romanian political elite had made a clearer distinction between Western institutions and had better defined the national interest; however, after adopting a de facto NATO member policy, Romania has practically been constrained to pursue the choice made.

With NATO transformation at conceptual and strategic levels, some of its members were more interested in enlargement than others. Thus, the US and the UK were more interested in Romania joining NATO than France or Germany. France has always supported Romania, although with a greater stance in the first round as it pursued also its own interests: Europeanization of the Alliance and strengthening of the southern flank. Germany's interest in NATO enlargement ended with the first round. The interests of the UK and US were economic but also strategic. The economic reasons for proceeding in this manner are the numerous defence contracts made by Romania with companies from the UK and US. The situation might be paradoxical as the US takes more money from Romania than it has invested. The UK's biggest European defence cooperation is with Romania. From the strategic perspective, the US insists on having stability in this part of Europe and within NATO the new members, including Romania, can be better kept under control. Consequently, this boosts the position of the US in Europe, as Romania sees it necessary for the US to be involved in the European security matters. This approach has put Romania at times at loggerheads with the European Union where it wants to integrate and this might require more future distinction in the Romanian foreign and security policy.

Romania can contribute to NATO in the foreign policy, military and geopolitical fields. For NATO transformation, Romania respects the line of the new strategic concept, although this comes from its general support for the Alliance and not particularly from its involvement in the conceptual debate. Thus, "out of area" operations are supported because of Romania's need to respect its commitments to the Alliance. Although a supporter of the transatlantic link, Romania can find itself in the position that its confirmation for the US policy is sometimes in contradiction with the Common Foreign and Security Policy of the European Union or with the positions of EU members like France and Germany, as the recent divide on the Iraq war showed. The tough reactions of particularly France toward the position adopted in this matter show that Romania's position within NATO depends very much on the actual status of the transatlantic link. This explains why Romania pleads for a solid transatlantic link and for consensus within the Alliance.

The same can be said on Romania's position in the region. Its relation to Russia and the Black Sea region is important under the geopolitical aspect. Although it represents a physical bridge to the East, strategically significant for the development of present and future NATO operations, its particular significance should come from the political cooperation with countries in the region. Only in this manner would it show the compatibility with NATO values and interests. Such political cooperation should be extended in the military field by building common military units in the region.

The foreign and security policy of Romania in relation to NATO can serve as experience model to other countries, which would like to consider joining. From this experience, a clear, critical distinction of the national interest should be made, in order to direct the foreign and security actions towards coping with the most stringent problems: in case of Romania, the economic ones. For these, the necessary solution is still to come: integration in the European Union.

7. Index of Sources and Bibliography

- Adevarul, daily newspaper series 2002-2004, www.adevarulonline.ro.
- Barany, Zoltan: NATO Expansion, Round Two: Making Matters Worse, in: *Security Studies* 11 (Spring 2002), No. 3.
- Brzezinski, Zbigniew: Marea tabla de sah. Suprematia americana si imperatiile sale geostrategice, Univers enciclopedic: Bucuresti, 2000.
- Deutsch, Karl W.: The Analysis of International Relations, Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ, 1968.
- Gabanyi, Anneli Ute: Rumänien vor dem NATO-Beitritt, SWP-Studie, September 2002, Berlin.
- Gaddis, Lewis John: History, Grand Strategy and NATO Enlargement, in: *Survival*, vol. 40, No. 1, Spring 1998.
- Gießmann, Hans J./Gustenau Gustav E. (eds.): Security Handbook 2001, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2001.
- Gießmann, Hans-Joachim (Hrsg.): Handbuch Sicherheit 1995. Militär und Sicherheit in Mitteleuropa. Daten – Fakten – Analysen. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995.
- Gießmann, Hans-Joachim (Hrsg.): Handbuch Sicherheit 1997. Militär und Sicherheit in Mitteleuropa im Spiegel der NATO-Erweiterung. Daten – Fakten – Analysen. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998.
- Government of Romania, www.gov.ro.
- Griffiths, Martin: Fifty Key Thinkers in International Relations, Routledge: London/New York, 1999.

- Human Development Report 1994. July 6, 2004, <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>.
- Institutul Român de Studii Internaționale (ed.), *Interesul Național și Politica de Securitate*, Bucharest, 1995.
- Isenberg, Alan L.: Last Chance: A Roadmap for NATO Revitalization, in: *Orbis*, Fall 2002.
- Kaiser, Karl: Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irakkrieg, in: *Internationale Politik*, 5/2003.
- Katzenstein, Peter (ed.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press: New York, 1996.
- Lehmkuhl, Ursula: *Theorien Internationaler Politik: Einführung und Texte*, 2., verb. Aufl., Oldenbourg: München/Wien, 1997.
- Malek, Martin: Sicherheitspolitische Probleme der Ukraine, SWP-Studie, Juli 2002, Berlin.
- Mattox, Gale A./Rachwald, Arthur R.(eds.): *Enlarging NATO: the national debates*, Lynne Rienner Publishers: London, 2001.
- Ministry of Foreign Affairs of Romania, www.mae.ro.
- Ministry of National Defence, www.mapn.ro.
- Nastase, Adrian (ed.): *Romania-NATO 2002*, Monitorul Oficial: Bucharest, 2002.
- North Atlantic Treaty Organisation, www.nato.int.
- Presidency of Romania, www.presidency.ro.
- Putnam, Robert D.: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization* 42 (3), Summer 1998.
- Reiter, Dan: Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy, *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001).
- Renne, Barbara: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Probleme und Perspektiven der EU Eingreiftruppe unter besonderer Berücksichtigung ihres Verhältnisses zur NATO-Response Force, Heft 134, ISFH: Hamburg, January, 2004.
- Rosamond, Ben: *Theories of European Integration*, Palgrave: Basingstoke, 2002.
- Shelley, Mark R.: NATO Enlargement: The Case for Romania, *Central European Issues* 3, No. 1 (1997).
- Strategia de Securitate Națională a României (Romania's National Security Strategy), Office of the President of Romania, Bucharest, 2001.
- Strategia militară a României (Romania's Military Strategy), Ministry of National Defence. July 7, 2004, <http://www.mapn.ro/indexro.php>.
- Stratfor Analysis: NATO Expansion: More Muscle for US to Flex, April 2, 2004. July 13, 2004, www.stratfor.com.

- Study on NATO Enlargement, September, 1995. July 5, 2004, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm>.
- Szayna, Thomas: NATO Enlargement, 2000-2015: Determinants and Implications for Defence Planning and Shaping, RAND Corporation: Santa Monica, California, 2001.
- Teller, Adrian: Forschungskolloquium IFSH, May 5, 2004.
- Vankovska, Biljana/Wiberg, Haken: Between Past and Future. Civil-Military Relations in the Post-Communist Balkans, I.B. Tauris: London/New York, 2003.
- Waltz, Kenneth: Theory of International Politics, Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- Waterman, Harvey/Zagorcheva, Dessie/Reiter, Dan: Correspondence: NATO and Democracy, *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02).
- Watts, Larry L.: Romania and NATO, in Krupnick, Charles (ed.): Almost NATO: Partners and Players in Central and Eastern European Security, Lanham/Boulder/New York/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2003.
- Wendt, Alexander: Collective Identity Formation and the International State, *The American Political Science Review*, vol. 88, No. 2 (June, 1994).
- Wight, Martin: International Theory. The Three Traditions, Leicester University Press: Leicester/London, 1991.
- Ziua, daily newspaper series 2002-2004, www.ziua.ro.

Die Bedeutung der internationalen Organisationen für die bosnische Wirtschaft

1. Einleitung

In den letzten Jahren hat das Engagement der internationalen Gemeinschaft in den Bereichen des Wiederaufbaus und der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgebieten zugenommen. Im Vergleich zu UN-Missionen früherer Generationen, bei denen hauptsächlich Soldaten zur Sicherung von Friedensvereinbarungen eingesetzt wurden, hat sich das Aufgabenspektrum deutlich verschoben. Zur Gewährleistung von Sicherheit werden vermehrt regionale Sicherheitsbündnisse, insbesondere die NATO, eingesetzt, während die UN für den Aufbau von demokratischen Regierungssystemen, der Reform des Sicherheitssektors, des Schulsystems und dem Aufbau der Zivilgesellschaft verantwortlich ist. Gleichzeitig wird von verschiedenen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit der Wiederaufbau der Infrastruktur und der Wirtschaft vorangetrieben.

Einige Nachkriegsgebiete wurden daher von bilateralen und multilateralen Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen¹ geradezu überschwemmt: Nach Osttimor wurden alleine von den Vereinten Nationen ca. 10.000 (vgl. United Nations 2002:online)² und nach Kambodscha ca. 18.000 ausländische Soldaten und Zivilisten (vgl. United Nations o.J.: online) entsandt. Im Kosovo wurden anfänglich 40.000 (vgl. KFOR 2004: online) und in Bosnien-Herzegowina 60.000 Soldaten (vgl. SFOR 2004a: online) stationiert, sowie eine unbekannte Zahl an internationalen Zivilisten eingesetzt. Diese führen der Wirtschaft nicht nur durch konkrete Projekte, sondern durch ihre bloße Anwesenheit Ressourcen zu. Für die lokale Bevölkerung bedeutet das Eintreffen der internationalen Organisationen daher nicht nur direkte Hilfe für das tägliche Überleben und den Schutz der öffentlichen

1 Im Gegensatz zur allgemein üblichen Verwendung des Begriffs „internationale Organisationen“ bezieht er sich in der vorliegenden Untersuchung nicht nur auf internationale Regierungsorganisationen, sondern dient als Oberbegriff für internationale Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen und bilaterale Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen. Eine korrekte Bezeichnung wäre daher „Nicht-lokale Organisationen“, der hier aufgrund der Lesbarkeit jedoch durch „internationale Organisationen“ ersetzt wird.

2 Insoweit Daten, Artikel und Studien im Internet recherchiert wurden, sind die entsprechenden Angaben und Internetadressen zur Kontrolle am 11.07.2004 überprüft worden. Wenn diese keine Seitenzahlen enthalten, wird die Seitenzahl durch eine entsprechende Anmerkung (online) ersetzt.

Sicherheit, sondern auch Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten, die sich jedoch auf den Zeitraum der Intervention beschränken. Wenn diese Einkommensmöglichkeiten über einen längeren Zeitraum und in entsprechendem Volumen vorhanden sind, kann dadurch eine wirtschaftliche Abhängigkeit von der internationalen Intervention entstehen, die sich parallel zu der Abhängigkeit von internationalen Hilfslieferungen, Spenden und Krediten entwickelt und diese verstärkt. Eine solche Abhängigkeit der lokalen Wirtschaft ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn durch die Nachfrage internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter neue Angebote und Märkte entstehen, für die es in der lokalen Bevölkerung kaum eine Nachfrage gibt. Durch den Abzug der Organisationen droht somit ein Zusammenbruch dieser Märkte und die Investitionen in diese Märkte gehen verloren.

Das Engagement internationaler Organisationen in Bosnien-Herzegowina könnte ein Beispiel für eine derartige Entwicklung sein. Das Engagement dauert bereits seit 1995 und war vom finanziellen und personellen Volumen eine der größten Interventionen der 1990er Jahre. Nach Angaben des International Council of Voluntary Agencies (ICVA) waren im Jahr 1998 ca. 185 internationale Nicht-Regierungsorganisationen sowie 18 UN-Agenturen und 18 weitere internationale Regierungsorganisationen in Bosnien-Herzegowina aktiv (vgl. International Crisis Group 1999:5). Die Zahl der internationalen Nicht-Regierungsorganisationen ist bis 2002 auf 84 gesunken (vgl. ICVA 2002:online) und hat sich seitdem vermutlich weiter verringert. Bevor die Effekte der Nachfrage internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter auf die Wirtschaft in Bosnien-Herzegowina anhand empirischer Daten analysiert werden, soll im Folgenden kurz die Situation der Wirtschaft nach dem Krieg und die Wiederaufbaumaßnahmen skizziert werden.

2. Die bosnische Wirtschaft nach dem Krieg und die Wiederaufbaumaßnahmen der internationalen Organisationen

Bereits vor dem Krieg war die wirtschaftliche Situation in Bosnien-Herzegowina problematisch. Bosnien-Herzegowinas Wirtschaft beruhte größtenteils auf der Produktion im Bereich Maschinenbau und der Förderung von Rohstoffen, während fast 85 Prozent der konsumierten Nahrungsmittel importiert werden mussten. Ein Großteil der Produktion und die Versorgung der Bevölkerung war von Lieferungen aus den anderen Republiken Jugoslawiens abhängig. Diese kamen jedoch Anfang der neunziger Jahre aufgrund der zunehmenden Spannungen im Lande immer weiter zum Erliegen (vgl. Calic 1996:64).

Während des Krieges sind große Teile der Bevölkerung aus ihren Häusern und Dörfern vertrieben, viele Häuser und große Teile der Infrastruktur zerstört sowie viele Gebiete im Land vermint worden. Nach Schätzungen des UNHCR sind von den ca. 4,3 Millionen Einwohnern Bosnien-Herzegowinas 1,2 Millionen Menschen ins Ausland geflohen, 1,3 Millionen Menschen haben in anderen Teilen des Landes Zuflucht gesucht und ca. 250.000 Menschen wurden während des Krieges getötet (vgl. UNHCR 1999:3).

Auch die materielle Zerstörung durch den Krieg war enorm. Schätzungen der Weltbank gehen davon aus, dass ca. die Hälfte des Kapitalstocks³ des Landes zerstört wurde, der Schaden wurde 15 bis 20 Milliarden US-Dollar geschätzt. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist von 1.900 US-Dollar vor dem Krieg auf ca. 500 US-Dollar im Jahr 1995 gefallen (vgl. Worldbank 1996:9f) und große Teile der Bevölkerung waren auch 1997 noch von internationalen Lebensmittelhilfen abhängig (vgl. FAO 1997: online). Die offizielle Arbeitslosenrate lag direkt nach dem Krieg zwischen 70 und 80 Prozent (vgl. Sandgren 1999:3).

Im Rahmen des Wiederaufbauprogramms wurden von internationalen Geberorganisationen und zahlreichen Staaten zwischen 1996 bis 2002 5,9 Milliarden US-Dollar an Spenden und Krediten zugesagt, von denen fünf Milliarden ausbezahlt wurden (vgl. UNDP Bosnia and Herzegowina o.J.: 16). Seit 1999 haben die Hilfsleistungen stetig abgenommen und für die kommenden Jahre ist mit weiter sinkender internationaler Hilfe für ganz Bosnien-Herzegowina auf 200 bis 270 Millionen US-Dollar jährlich auszugehen (vgl. UNDP Bosnia and Herzegowina o.J.: 47). Durch die internationale Unterstützung konnten ausgehend von dem niedrigen Anfangsniveau 1995 in den folgenden Jahren hohe Wachstumsraten erreicht werden. Das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes betrug nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds im Jahr 1995 21 Prozent, stieg dann 1996 auf 69 Prozent an und fiel in den folgenden Jahren auf 30 Prozent 1997, zwölf Prozent 1998 und zehn Prozent im Jahr 1999 (vgl. IMF 2000: 7). Seit 2000 ist das Wachstum deutlich gesunken und bewegte sich zwischen 4 und 5,5 Prozent (vgl. IMF 2004: 29). Trotz der hohen Wachstumsraten Ende der 1990er Jahre lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf mit 1.270 US-Dollar im Jahr 2002 weit unter dem Vorkriegsniveau (vgl. Worldbank 2003a: 2).

Insgesamt ist die wirtschaftliche Situation problematisch. Die internationale Hilfe sinkt, die Arbeitslosigkeit ist weiterhin hoch und aufgrund hoher Kon-

3 "Als Kapitalstock wird allgemein das Sachvermögen einer Volkswirtschaft in Form von Maschinen und Gebäuden sowie bestimmten Infrastruktureinrichtungen verstanden." (Deutsche Bundesbank, 1998: 29).

sumimporte und geringer Exporte ist die Handelsbilanz negativ. Zudem sind Korruption und Schattenwirtschaft weit verbreitet.

3. Die Auswirkungen der Nachfrage internationaler Organisationen auf den lokalen Markt

Die Nachfrage internationaler Organisationen setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen: Zum einen fragen die Organisationen selbst Güter und Dienstleistungen sowie Arbeitskräfte nach, zum anderen decken die internationalen Mitarbeiter der Organisationen ihren Bedarf an Lebensmitteln und anderen Gütern zum Teil ebenfalls vor Ort.

3.1 Der Bedarf der internationalen Organisationen

Das Volumen der Nachfrage der Organisationen ist jedoch nur schwer abzuschätzen. Aus Umfragen bei einigen Organisationen ergibt sich für das Jahr 2003 das folgende Bild: Nach Angaben des OHR waren im Jahr 2003 13 Millionen Euro des Jahresbudgets von 18,7 Millionen Euro Personalkosten. Die übrigen Kosten von 5,6 Millionen Euro setzten sich größtenteils aus Mietkosten, Kosten für Kommunikation und Computer, Reisekosten, Beratungskosten sowie Kosten für den Fuhrpark zusammen.⁴ Bei der OSZE waren ebenfalls Kosten für Miete, Reisekosten und Kosten für Telekommunikation nach den Personalkosten die größten Ausgaben.⁵

Auch die Datenlage über die Anzahl lokaler Mitarbeiter bei internationalen Organisationen ist sehr lückenhaft. Nach Schätzungen des ICVA beschäftigen die internationalen Regierungsorganisationen derzeit zwischen 3.000 und 4.000 lokale Mitarbeiter, weitere 300 sollen bei internationalen Nicht-Regierungsorganisationen beschäftigt sein (vgl. Staveland, 2004: online). Wie sich die Beschäftigung lokaler Mitarbeiter in den letzten Jahren entwickelt hat, ist nicht feststellbar. Bei einigen Organisationen wurde die Anzahl lokaler Mitarbeiter stark verringert. Ein Beispiel dafür ist die internationale Polizeimission in Bosnien-Herzegowina: Während bei der UN-Mission, die am 31.12.2002 endete, noch 1.174 lokale Mitarbeiter angestellt waren (vgl. United Nations 2003:online), beschäftigte die nachfolgende Europäischen

4 Angabe der Pressestelle des OHR per E-Mail vom 18.05.2003.

5 Angaben der Pressestelle der OSZE in Bosnien-Herzegowina vom 06.07.2003. Angaben über die Zusammensetzung der Budgets der übrigen Organisationen waren nicht zu erhalten. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass auch bei diesen Organisationen (vielleicht mit Ausnahme der SFOR) die laufenden Sachkosten von diesen drei Posten dominiert werden.

Polizeimission 2003 nur noch 340 lokale Mitarbeiter.⁶ Andere Organisationen, wie das Office of the High Representative (vgl. OHR o.J.: online) und das UNHCR⁷ haben sich bemüht, vermehrt internationales Personal durch lokale Mitarbeiter zu ersetzen. Welche dieser beiden gegensätzlichen Tendenzen in den letzten Jahren jedoch stärker war, lässt sich nicht abschätzen. Zu vermuten ist jedoch, dass vor allem bei der größten internationalen Organisation vor Ort, der SFOR, die Anzahl der Ortskräfte parallel zum Rückgang der Truppen stark abgenommen hat und somit die Beschäftigungsentwicklung für bosnische Mitarbeiter bei internationalen Organisationen insgesamt eher negativ war.

3.2 Der Konsum der internationalen Mitarbeiter

Die Auswirkung der Nachfrage der internationalen Mitarbeiter ist sowohl von ihre Anzahl, als auch von ihrer Struktur abhängig. Im Vergleich zum Durchschnitt der bosnischen Bevölkerung sind Einkommen und damit auch die Konsumausgaben der internationalen Mitarbeiter weitaus höher. Nach Vorgaben der International Civil Service Commission lagen die Löhne für internationale Mitarbeiter bei den UN-Organisationen in Bosnien-Herzegowina im Jahr 2003 zwischen 2.666 und 7.022 US-Dollar monatlich; das entspricht in bosnischer Währung zwischen 4.563 und 12.018 Konvertiblen Mark (vgl. United Nations Office of Human Resources Management 2003c:online).⁸ Es ist nicht anzunehmen, dass die Mitarbeiter von anderen Organisationen ebenfalls Löhne in dieser Höhe erhalten. Gerade bei Nicht-Regierungsorganisationen ist eher von Löhnen im unteren Bereich dieser Bandbreite auszugehen. Trotzdem sind die Unterschiede im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommen in Bosnien-Herzegowina von 480,70 KM im Jahr 2003 (vgl. OHR 2003:15) deutlich. Da sich die durchschnittlichen lokalen Löhne in Bosnien-Herzegowina seit 1995 fast verzehnfacht haben, ist davon auszugehen, dass die Differenzen zwischen den Einkommen internationaler Mitarbeiter und lokaler Bevölkerung in den ersten Jahren der Intervention weitaus höher waren.

6 Information der Pressestelle der Europäischen Polizeimission per E-Mail vom 19.05.2004.

7 Auskunft eines Mitarbeiters der 'Evaluation and Policy Analysis Unit' beim UNHCR in Genf per E-Mail am 02.07.2004.

8 Diese Angaben beziehen sich auf Nettolöhne für Mitarbeiter ohne Kinder und ohne andere von ihnen abhängige Personen. Die Umrechnung in KM beruht auf dem Wechselkurs, der von der International Civil Service Commission für die Berechnung von Ausgaben internationaler Mitarbeiter im Jahr 2003 verwandt wurde (vgl. ICSC 2004:4).

Höhere Einkommen sind in der Regel mit einer anderen Konsumstruktur verbunden, da der Anteil der Ausgaben insbesondere für Lebensmittel sinkt und dafür mehr Geld für so genannte „Luxusgüter“ ausgegeben wird. Einen Anhaltspunkt für die Konsumstruktur internationaler Mitarbeiter bietet die fast jährlich durchgeführte Umfrage der International Civil Service Commission. Darin werden die Lebenshaltungskosten für internationale Mitarbeiter in Sarajewo durch eine Befragung von UN-Mitarbeitern hinsichtlich ihrer Ausgaben in einem bestimmten Monat erhoben, um eventuell auftretende Änderungen des Preisniveaus zu erfassen und die Löhne der Mitarbeiter gegebenenfalls anzupassen (vgl. SFOR 2004a: online). Auch wenn die Stichproben in der Regel sehr klein sind, können sie einen Hinweis auf die Konsumstruktur der internationalen Mitarbeiter liefern. Erkennbar sind hohe Aufwendungen für Miete (in der Regel mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben) sowie für Kommunikation und Transport mit fast 20 Prozent der Gesamtausgaben. Lebensmittel stellen mit mehr als 20 Prozent ebenfalls einen großen Anteil dar, während industriell hergestellte Konsumprodukte wie elektronische Geräte wenig Bedeutung haben. Zu dem Konsum ziviler internationaler Mitarbeiter kommt die Nachfrage der SFOR-Soldaten hinzu. SFOR-Soldaten werden mit Lebensmitteln durch das Militär versorgt und wohnen in Camps, so dass sie keine Wohnungen in Anspruch nehmen. Ihr privater Konsum vor Ort dürfte sich daher auf Ausgaben für Restaurant- und Cafebesuche sowie für Souvenirs und ähnliche Güter beschränken. Im Vergleich zu den internationalen Mitarbeitern wird nach einer Erhebung der Weltbank in durchschnittlichen bosnischen Haushalten mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben für Lebensmittel ausgegeben, während die tatsächlichen Mietzahlungen eher gering sind, da ein Großteil der Bevölkerung über Wohneigentum verfügt (vgl. Worldbank 2003b: 28).

Wie sich die Nachfrage internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter auf die lokale Wirtschaft auswirkt, hängt vor allem von der Quantität dieser Nachfrage ab. Die größte Zahl internationaler Mitarbeiter sind SFOR-Soldaten. Der Einsatz der NATO in Bosnien-Herzegowina begann 1995 mit insgesamt 60.000 Soldaten. Seitdem ist die Zahl beträchtlich gesunken, von 33.000 zwischen 1996 und 1999, über 16.000 im Jahr 2002 (vgl. SFOR 2004a: online) auf gegenwärtig knapp 7.000 Soldaten (vgl. SFOR 2004b: online). Über die konkrete Entwicklung der zahlenmäßigen Präsenz ziviler internationaler Mitarbeiter vor Ort gibt es nur wenige Daten. Nach Schätzungen der International Crisis Group lebten 1999 ca. 15.000 ausländische Zivilisten allein in Sarajewo, die bei internationalen Organisationen, Konsulaten, in im Wiederaufbau tätigen ausländischen Firmen etc. beschäftigt waren (vgl. International Crisis Group 1999: 5). Seitdem hat –

wie bereits dargestellt, die Präsenz internationaler Organisationen und damit auch der internationalen Mitarbeiter stark abgenommen.

3.3 Auswirkungen auf den lokalen Markt

Welche Auswirkungen die Nachfrage internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter auf die lokale Wirtschaft hat, hängt in erster Linie von den Möglichkeiten vor Ort ab, die Produktion bzw. das Angebot auszuweiten. Ist dies nicht möglich, so wird bei einem freien Markt auf die zusätzliche Nachfrage entweder durch zusätzliche Importe oder durch steigende Preise reagiert.

Trotz einer Verbesserung der Effizienz der landwirtschaftlichen Produktion durch internationale Hilfe wird weiterhin ein Großteil der in Bosnien-Herzegowina konsumierten Lebensmittel importiert (vgl. The Economist Intelligence Unit 2004: online). Deshalb ist davon auszugehen, dass die zusätzliche Nachfrage der internationalen Mitarbeiter nach Lebensmitteln hauptsächlich durch Importe befriedigt werden muss. Die lokale Wirtschaft kann dabei jedoch durch eine Zunahme des Handels profitieren. Die relativ geringe Nachfrage der internationalen Mitarbeiter nach anderen Gütern außer Lebensmitteln bedeutet, dass von dieser Nachfrage kaum ein Impuls für die lokale Industrieproduktion ausgehen kann. Auch hier dürfte der Großteil durch Importe abgedeckt werden. Aufgrund eines großen Anteils an illegalem Handel zur Umgehung von Zöllen sind die Daten über Importe und Exporte nur wenig verlässlich. Zwischen 1995 und 1998 sind zumindest die offiziell gemeldeten Importe beständig gestiegen, wobei Konsumgüter den größten Teil der Importe ausmachten (vgl. The Economist Intelligence Unit 2004: online). Die Zahlen des Internationalen Währungsfonds für die folgenden Jahre deuten darauf hin, dass die Importe in den Jahren 1999 und 2000 leicht stagnierten, seit dem jedoch wieder zugenommen haben (vgl. IMF 2003: 25).

Die Wohnkosten für internationale Mitarbeiter weisen auf den ersten Blick auf hohe Mietkosten in Sarajewo hin. Unklar bleibt aufgrund fehlender Daten über den Wohnungsmarkt in Sarajewo jedoch, ob diese Mieten auch für die lokale Bevölkerung gelten. Aufgrund der weitaus geringeren Löhne der lokalen Bevölkerung ist dies jedoch unwahrscheinlich. Nahe liegender ist vielmehr, dass die internationalen Mitarbeiter Wohnungen mit einer insgesamt besseren Ausstattung bevorzugen, die im Durchschnitt teurer sind. Möglicherweise werden aber von internationalen Mitarbeitern insgesamt höhere Mieten verlangt als von der lokalen Bevölkerung, d.h. hier sind getrennte Märkte entstanden. Für die Entwicklung des Wohnungsmarktes insgesamt dürfte die zusätzliche Nachfrage zwar einen kurzfristigen Impuls

gegeben haben. Da das Volumen des Wiederaufbaus zerstörter Häuser sowie die Rückkehr der Flüchtlinge jedoch weitaus größer waren, sind diese Impulse für den Markt sicherlich weitaus bedeutsamer gewesen.

Direkte Wachstumsimpulse für die lokale Wirtschaft kann es jedoch für die Gastronomie, das Hotelwesen, den Einzelhandel sowie in den Bereichen Transport und Kommunikation gegeben haben, da diese Dienstleistungen weitaus stärker von internationalen Organisationen und ihren Mitarbeitern nachgefragt werden, als von der lokalen Bevölkerung. Nach den Daten des IMF für 1995 bis 1998 sind der Bausektor und der Dienstleistungssektor stärker gewachsen als die Bereiche Industrie und Landwirtschaft (vgl. IMF 2000: 188). Dies lässt sich im Bausektor auf die Wiederaufbaumaßnahmen zurückführen. Im Dienstleistungssektor waren hier vermutlich zwei Effekte wirksam: Einerseits hat die Nachfrage internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter hier einen Wachstumsschub ausgelöst, andererseits ist ein Wachstum in diesem Sektor in Transformationsländern häufig anzutreffen, da dieser Sektor in sozialistischen Systemen in der Regel stark unterentwickelt war.

Für die folgenden Jahre sind keine Daten für Bosnien-Herzegowina insgesamt verfügbar. Die Daten für die muslimisch-kroatische Entität „Föderation Bosnien und Herzegowina“ zeigen jedoch nur geringe Veränderungen seit der Verringerung der internationalen Präsenz zwischen 1999 und 2000. Ein Einbruch des Dienstleistungssektors ist nicht zu erkennen, jedoch ist ein geringeres Wachstum zu verzeichnen, was damit zusammenhängen könnte. Betrachtet man die einzelnen Dienstleistungsbereiche, so weist der Handel im Jahr 2000 einen absoluten Rückgang auf, der teilweise auf die Verringerung der internationalen Präsenz zurückzuführen sein könnte. Im Catering-Bereich zeigt sich, dass die zuvor hohen Wachstumsraten in den Jahren 2000 und 2001 zurückgehen, sich jedoch 2002 wieder erholen. Auch der Bereich Transport und Kommunikation weist im Jahr 2000 einen Rückgang in den Wachstumsraten auf, nimmt aber bereits 2001 wieder einen deutlichen Aufschwung (vgl. Federation of Bosnia and Herzegovina – Federal Office of Statistics 2003:96).

Schätzungen des OHR über die Beschäftigungsentwicklung zeigen, dass nach einem Anstieg während der neunziger Jahre zwischen 1999 und 2001 die Anzahl der offiziell Beschäftigten von 657.212 (vgl. OHR 1999: online) auf 622.430 (vgl. OHR 2001: online) gesunken ist. Welcher Teil dieses Beschäftigungsrückgangs jedoch direkt auf eine geringere Beschäftigung lokaler Mitarbeiter bei internationaler Organisationen zurückgeht, ist nicht festzustellen.

Der deutlichste Zusammenhang zwischen der „Nachfrage“ internationaler Mitarbeiter und dem Angebot ist beim Anstieg der Prostitution in Bosnien-Herzegowina zu erkennen. Auch wenn es bereits früher einige Bordelle dort gab, war mit der Ankunft der internationalen Soldaten die Eröffnung von vielen Bordellen, insbesondere in der Nähe von Armeecamps verbunden (vgl. UNICRI/TraCCC 2002:13). Die Schätzungen über die Anzahl von Bars mit Prostitution in Bosnien-Herzegowina variieren beträchtlich, so registrierte die UN im Jahr 2002 ca. 260 Bordelle, während lokale NGOs von bis zu 900 Bordellen ausgehen (vgl. UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR 2002:64). Der Anteil der internationalen „Kunden“ wird von UN-Organisationen für das Jahr 2002 auf ungefähr 30 Prozent geschätzt, die ca. 70 Prozent der Umsätze ausmachen (vgl. UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR 2002:64). Da vor allem die SFOR-Truppen schon bis zum Jahr 2002 erheblich reduziert wurden und seitdem die Anzahl internationaler Mitarbeiter und Soldaten in Bosnien-Herzegowina weiter gesunken ist, liegt die Vermutung nahe, dass der Anteil der internationalen „Kunden“ vor 2002 weitaus höher war und seitdem kontinuierlich abgenommen hat.

Prostitution ist in Bosnien-Herzegowina verboten. Mit der Zunahme der Prostitution ging daher auch ein Anstieg der (organisierten) Kriminalität einher. Auch der Frauenhandel in Bosnien-Herzegowina stieg drastisch an. Nach Schätzungen der International Organization for Migration lebten zwischen 600 und 3.000 „gehandelte“ Frauen in Bosnien-Herzegowina, die größtenteils aus Moldawien, Rumänien und der Ukraine stammen (vgl. IOM 2001:43). Deutlich wird der Zusammenhang zwischen dem Anstieg des Frauenhandels und internationalen Interventionen auf dem Balkan allein dadurch, dass Bosnien-Herzegowina und der Kosovo innerhalb des Balkan die Hauptziele des Frauenhandels sind, während die übrigen Länder eher als Herkunfts- bzw. Transitländer dienen (vgl. IOM 2001:53).

Seit Ende der neunziger Jahre haben die internationalen Organisationen zahlreiche Maßnahmen getroffen, um den Frauenhandel zu unterbinden und geflohenen Frauen Unterstützung zu geben. Zu diesen Maßnahmen gehören unter anderem auch striktere Regelungen für UN-Mitarbeiter, denen es verboten ist, in ihrer Freizeit Bars aufzusuchen, in denen möglicherweise Prostitution stattfindet (vgl. UNICEF/UNOHCHR/OSCE-ODIHR 2002: 70ff). In diesem Bereich sind bei internationalen Interventionen wichtige Reformen notwendig. Es ist nicht nur aus sozialer, sondern auch aus politischer Sicht ineffizient, die Ausweitung der Prostitution und damit auch des Frauenhandels hervorzurufen oder zumindest zu fördern, um sie danach unter großem Aufwand zu bekämpfen.

4. Fazit

Die Auswirkungen der Nachfrage internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter auf die bosnische Wirtschaft sind unterschiedlich. Am deutlichsten haben sicherlich der Immobilienmarkt und der Dienstleistungsmarkt profitiert, während es kaum Impulse für den Industrie- und Landwirtschaftssektor gegeben hat. Das Wirtschaftswachstum ist in den Jahren seit dem Rückgang der internationalen Hilfe und der Abnahme der internationalen Präsenz stark zurückgegangen. Der befürchtete Zusammenbruch ist jedoch bisher glücklicherweise nicht eingetreten.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang eher die Vernachlässigung des Industriesektors durch die internationalen Organisationen und die bosnische Regierung. Die Nachfrage internationaler Organisationen nach Gütern und Dienstleistungen kann insofern dazu beigetragen haben, als dass der durch die internationale Präsenz und das internationale Wiederaufbauprogramm entstandene „Wirtschaftsboom“ von den tatsächlichen Problemen der Wirtschaft abgelenkt und damit einen Aufschub der notwendigen Reformen ermöglicht hat (vgl. Europäisches Parlament 2003:11). Nun stehen weitere Reformen an, die möglicherweise zu einer steigenden Arbeitslosigkeit führen werden, während gleichzeitig die Beschäftigungschancen rund um die internationalen Organisationen weiter sinken werden.

Literaturverzeichnis

- Calic, Marie-Janine*, 1996: Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegovina, Frankfurt am Main: edition suhrkamp (erweiterte Ausgabe).
- Deutsche Bundesbank*, 1998: Monatsbericht November 1998, www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/1998/199811mba_kapstock.pdf, Stand: November 1998, Zugriff am: 11.07.2004.
- Europäisches Parlament*, 2003: Informatorische Aufzeichnung zu der politischen und wirtschaftlichen Lage in Bosnien und Herzegowina und seinen Beziehungen zur Europäischen Union, www.europarl.eu.int/meetdocs/elegations/seed/20030702/501206DE.pdf, Stand: 02.06.2003, Zugriff am: 11.07.2004.
- FAO*, 1997: International aid focus shifts to long-term food security in Bosnia and Herzegovina, www.fao.org/NEWS/1997/970901-e.htm, Stand: 02.09.1997, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- Federation of Bosnia and Herzegovina - Federal Office of Statistics*, 2003: Statistical Yearbook 2003, Sarajevo: Federal Office of Statistics.

- ICSC*, 2004: Cost of Living Report, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Date of Survey: October 2003, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/2003/pp/Bosnia%20and%20Herzegovina-03.pdf>, Stand: 01.03.2004, Zugriff am: 11.07.2004.
- ICVA*, 2002: The ICVA Directory of Humanitarian and Development Agencies in BiH, Edition 2002, www.icva-bh.org/eng/publications.wbsp, Stand: 2002, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- IMF*, 2000: Bosnia and Herzegovina: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report No. 00/77, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2000/cr0077.pdf, Stand: Juni 2000, Zugriff am: 11.07.2004.
- IMF*, 2003: Bosnia and Herzegovina: Second and Third Reviews Under the Stand-By Arrangement-Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Bosnia and Herzegovina, IMF Country Report No. 03/204, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03204.pdf, Stand: Juli 2003, Zugriff am: 11.07.2004.
- IMF*, 2004: Bosnia and Herzegovina: 2004 Article IV Consultation – Staff Report; Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance of a Structural Performance Criterion – Staff Report; Staff Supplement; and Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion, IMF Country Report No. 04/67, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0467.pdf, Stand: März 2004, Zugriff am: 11.07.2004.
- International Crisis Group*, 1999: Why will no one invest in Bosnia and Herzegovina? An Overview of Impediments to Investment and Self Sustaining Economic Growth in the Post Dayton Era, ICG Balkans Report No. 64, www.crisisweb.org/library/documents/report_archive/A400190_21041999.pdf, Stand: 21.04.1999, Zugriff am: 11.07.2004.
- KFOR*, 2004: Chronology of Events, www.nato.int/kfor/kfor/chronology.htm, Stand: 2004, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung). *OHR*, o. J.: OHR General Information, www.ohr.int/ohr-info/gen-info/, Stand: o. J., Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- OHR*, o. J.: OHR General Information, www.ohr.int/ohr-info/gen-info/, Stand: o. J., Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- OHR*, 1999: Economic Reform and Reconstruction in Bosnia and Herzegovina (BiH), Economic Newsletter, Vol. 2, Issue 8, September 1999, www.ohr.int/ohr-dept/econ/newsletter/default.asp?content_id=3465, Stand: 01.09.1999, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).

- OHR*, 2001: Economic Newsletter, Vol. 4, Issue 3, October 2001, www.ohr.int/ohr-dept/econ/newsletter/default.asp?content_id=6414#8, Stand: 22.11.2001, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- OHR*, 2003: Economic Newsletter, Economic Reform and Reconstruction Bosnia and Herzegovina, Vol. 6, Issue 4, September 2003, www.ohr.int/ohr-dept/econ/newsletter/pdf/6.4-econ-eng.pdf, Stand: September 2003, Zugriff am: 11.07.2004.
- Sandgren, Cleas*, 1999: Sweden's Assistance to Bosnia and Herzegovina, A Study of Aid Management and Related Policy Issues, SIDA Evaluations, 1999/24, www.sida.se/Sida/articles/4700-4799/4782/pdf/utv99-24.pdf, Stand: November 1999, Zugriff am: 11.07.2004.
- SFOR*, 2004a: SFOR Restructuring, SFOR Fact Sheet, www.nato.int/sfor/factsheet/restruct/t040121a.htm, Stand: Januar 2004, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- SFOR*, 2004b: SFOR Organisation, www.nato.int/sfor/organisation/sfororg.htm, Stand: 01.06.2004, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- UNDP Bosnia and Herzegovina*, o.J.: International Assistance to BiH, 1996-2002, A tentative analysis of who is doing what, where, www.undp.ba/publications/engleski-konacno.pdf, Stand: o.A., Zugriff am: 11.07.2004.
- UNHCR*, 1999: Extremely Vulnerable Individuals: The Need for Continuing International Support in Light of the Difficulties to Reintegration Upon Return, www.unhcr.ba/publications/evif1.pdf, Stand: November 1999, Zugriff am: 11.07.2004.
- UNICRI/TraCCC*, 2002: Trafficking, Slavery and Peacekeeping; The Need for a Comprehensive Training Program. A Conference Report, Turin, Italy, 9-10. Mai 2002, www.unicri.it/TraCCC%20docs/TIP&PKO_EWG_Report_Final.PDF, Stand: Mai 2002, Zugriff am: 11.07.2004.
- United Nations*, o.J.: Cambodia – UNTAC, Facts and Figures, www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untacfacts.html, Stand: o.J., Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- United Nations*, 2003: Bosnia and Herzegovina – UNMIBH – Facts and Figures, www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/facts.html, Stand: 2003, Zugriff am: 11.07.2004
- United Nations*, 2002: East Timor – UNTAET, Facts and Figures, www.un.org/peace/etimor/UntaetF.htm, Stand: 2002, Zugriff am: 11.07.2004 (ohne Paginierung).
- United Nations Office of Human Resources Management*, 2003: Salary scale for the Professional and higher categories showing annual gross

salaries and net equivalents after application of staff assessment effective 1 January 2003, www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/salaryscale/professional/base0103.xls, Stand: 2003, Zugriff am: 11.07.2004.

Worldbank, 1996: Bosnia and Herzegowina, Toward Economic Recovery, www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/06/01/000009265_39612141803_34/Rendered/PDF/multi0page.pdf, Stand: Juni 1996, Zugriff am: 11.07.2004.

Worldbank, 2003a: Bosnia and Herzegovina Poverty Assessment, Volume I: Main Report, www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/02/000012009_20031202165606/Rendered/PDF/25343.pdf, Stand: 21.11.2003, Zugriff am: 11.07.2004.

Worldbank, 2003b: Bosnia and Herzegovina Poverty Assessment, Volume II: Data on Poverty, www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/02/000012009_20031202165906/Rendered/PDF/Pages0from025343.pdf, Stand: 21.11.2003, Zugriff am: 11.07.2004.

Obstacles to Refugees Return to Croatia'

1. Introduction

In the development of international humanitarian law, significant events took place, emphasizing the importance of refugee problems. The violence and the violations of human rights occurring all over the world have created a situation which demands for immediate implementation of refugee protection. For the past fifty years, states have made significant efforts to create an effective regime of international protection of refugees. The fundamental rights of each refugee and displaced person are regulated by numerous international instruments. "A refugee is a person with well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion."¹ One of their basic rights is the right to freedom of movement and to choose their place of residence. "Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state. Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country."² Further, refugees enjoy the right to repatriation to their home land, if they leave their country of origin. These rights are clearly stated in the Universal Declaration of Human Rights from 1948. In addition to the right to free movement, The Geneva Refugee Convention from 1951 specifically establishes that a refugee has the right to protection against forced return. "No State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion."³ Here I present a detailed analysis of one case of refugee migration which took place in the Balkans, precisely in Croatia. My work will focus on a comprehensive analysis of the main difficulties refugee Serbs from Croatia face in their attempts to return to their homes. In this paper, I will also analyze the inconsistencies within the Croatian legislation, and the violation of domestic regulations in Croatia since the end of the war in 1995 until today. By analyzing Croatian legislation in the period under Tudjman's government until

1 UN, The Geneva Refugee Convention, 1951, Art. 1(a).

2 UN, Universal Declaration on Human Rights, 1948, Art. 13.

3 UN, The Geneva Refugee Convention 1951, Art. 33.

1999, and the years following his presidency, I will examine the two main, yet unresolved problems of refugees: property rights and tenancy rights.

2. *Obstacles in the period under the government of Franjo Tudjman (1995-1999)*

2.1 *Property rights under Croatian Law*

In the first national multi-party elections in Croatia in 1990, the Croatian Democratic Union (HDZ) with its elected leader Franjo Tudjman won and imposed its political view onto the shape of the constitution of the Croatian state, where Serbs were treated as second-class citizens. According to Tudjman, war was inevitable because that was the only way Croatia could obtain independence.⁴ The primary goal of the Croatian government at that time was to decrease the Serb population in Croatia as much as possible. Article 17 of the Universal Declaration of Human Rights⁵ from 1948 states that everyone has the right to own property and that no one can be willfully deprived of that property.

In the first days of 1991, and especially after operations "Flash" and "Storm", the Croatian Serbs left their property located on the territory controlled by the Croatian government. After they had left, the Croatian legislation enacted a number of legal and sub-legal regulations that included discriminatory provisions. These regulations denied Serbs of many constitutional and legal rights. First of all, the Croatian Government issued the Decree of the government of the Republic of Croatia on Temporary Takeover and Administration of Specified Property⁶ adopted on August 31, 1995, and later the Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property dating from September 20, 1995. In accordance with these two documents, the property rights of the refugee and expelled Serb population was put under temporary management of the Croatian Republic. What is more, according to the Law on Temporary Takeover, the Croatian government had the right to use such property as it found adequate. This Law established Housing commissions for temporary takeover and administration which were authorized to allocate property to different categories of

4 Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, *Izbeglice i prognanici iz Hrvatske*, str. 15.

5 *Human Rights in International Law*, collected text-2nd edition, Council of Europe, Strasbourg, November 2000, p. 82.

6 Government of the Republic of Croatia, Decree on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, *Narodne Novine*, No. 63/95, August 31, 1995.

people: war invalids, families of deceased and missing Croatian soldiers, returnees, and “other citizens who perform activities necessary for the security, reconstruction and development of the previously occupied territory.”⁷ One of the normative actions was the enactment of the Law on Areas of Special State Concern from 1996 that specifically dealt with areas controlled by Serb rebellious forces during the war. In those areas, the largest part of the property was in Serb possession. However, the Law on Areas of Special State Concern confirmed the jurisdiction of the Croatian state to allocate abandoned property to refugees and to other specific categories.⁸ However, after many objections and pressure from the international community, the Croatian Parliament put into force the Law Repealing the Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property on July 28, 1998.⁹ Article 2 of this Law states that the Program for Return and Housing Care of Expelled Persons, Refugees and Displaced Persons¹⁰ will be implemented in actions related to the temporary use, administration and supervision of a natural person’s property, previously stated by the Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property. The Programme for Return does not have any regulations that state mandatory application, the possibility of legal remedies, two-tier system of deciding, nor sanctions if its provisions are not implemented. This brings us to the conclusion that the possibility of programme implementation depends only on the author’s good will. It should also be pointed out that the Programme for Return, although it has no procedural sanctions and legal importance, is stated in the system of Croatian law as *lex specialis* in comparison to mandatory provisions that exclusively regulate this area. In regard to provisions relating to procedure for property repossession stated in the Programme for Return, it must be said that this Programme once again included the clause which says that temporary occupants can not be evicted until local housing commissions¹¹ find alternative accommodations for them. This practically suggests that there is no legal mechanism the owner can use to protect his ownership rights, and therefore there is no way of using his property upon return, which is an additional policy in the long line of dis-

7 Ibidem. Art. 5 (1).

8 Law on Areas of Special State Concern, Narodne Novine, No. 44/96, June 5, 1996, Art. 8 (3).

9 Law Repealing the Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, Narodne Novine, No. 101/98, July 28, 1998.

10 Government of the Republic of Croatia, The Program for Return and Housing Care of Expelled Persons, Refugees and Displaced Persons, June 26, 1998, Art. 2.

11 Each housing commission under the Program for Return had five members, two of which represented the predominant minority population of municipality. See: Government of the Republic of Croatia, Program for Return, Art. 14.

criminary practices in the protection of ownership rights of refugee and expelled Serbs.

2.2 Tenancy Rights of Refugees

The legal position of the tenancy right holder of a socially owned apartment in the Republic of Croatia (in the initial period of its independence) was regulated by the Law on Housing Relations from 1985. The Law on Housing Relations was based on the constitutional provision of former Yugoslavia which was copied in the Constitution of the Republic of Croatia. That provision guaranteed to the citizen that the tenancy right he had on socially owned apartment will, under legal conditions, ensure his permanent life in that apartment so that he can satisfy his personal and his family housing needs.

When discussing tenancy rights on the territory of Croatia after 1995, it is necessary to mention that tenancy rights were terminated in two ways:

- a. In areas which were under United Nations administration, the tenancy right was terminated based on provisions from the Law on Lease of Apartments in Liberated Areas (area of Krajina, area of special state concern)
- b. In areas controlled by the Croatian government, a legal practice of termination was applied by submitting suits for termination of refugees' tenancy rights and through large number of court proceedings (areas outside the area of special state concern, i.e. outside Krajina).

As mentioned, in the region of Croatia which was under UN protection (or in areas of special state concern) in the area of Srpska Krajina, a stricter regime of apartment use was imposed with the help of a special law after the military operations "Flash" and "Storm". This law enabled the Republic of Croatia to explicitly, *ex lege*, terminate tenancy rights to all people who possessed tenancy rights earlier, and forced those to leave Croatia who were involved in military activities; in this way, many became refugees and expelled.¹² This law, as said before, was the Law on Lease of Apartments in Liberated Areas¹³ issued on September 20, 1995 and enacted since September 27, 1995. In accordance with the Law on Lease of Apartments (Art. 2,

12 Interview with the Representative of Serbian Democratic Forum, office in Belgrade, April 21, 2004.

13 Law on Lease of Apartments in Liberated Areas, Narodne Novine, No. 73/95, September 27, 1995.

act 1), tenancy rights in these areas were to be terminated if the tenancy right holder left the apartment and did not return within ninety days after the law had come into force. When this Law was announced, military operations were still in progress and it was obvious that Serbs who were expelled from these areas would not be able to return out of fear for their own safety. This means that through the Law on Lease of Apartments in Liberated Areas, tenancy rights were practically taken away from refugees and expellees in the UN administered areas of Croatia.

On the other hand, besides the number of people who lost their tenancy right based on the Law on Lease of Apartments in Liberated Areas, approximately 23,700 tenancy rights of Croatian Serbs were terminated in court proceedings during and after the war in areas outside Krajina.¹⁴ Due to such inappropriate application of the law a large number of Croat Republic citizens lost their tenancy right.

3. Obstacles to refugees' return under new government in period after 1999

3.1 Steps forward in resolving property issue

After Tudjman's death in 1999, the elections in Croatia in January 2000 led to the change in government. Stjepan Mesic was elected president for a 5-year mandate together with his political party, the Croatian People's Party. In contrast to the previous ten-year period, a more favorable political and social climate developed in Croatia which influenced the creation of a more favorable political relationship towards refugee rights and non-governmental organizations involved in the protection of human rights. However, despite high expectations resulting from the political orientation of the new government, in practice there was no clear evidence of radical changes. In the area of refugee and IDP return to Croatia, unfortunately, like in many other areas, the so called "tudjmanism without tudjmanism" was present.¹⁵

Due to the pressure from the International Community, the Croatian government was forced to make several alterations to the Law on Areas of Special State Concern. In this way, the government of Croatia was forced to make a revision of its goals, and decrease the most severe discriminatory provisions. As mentioned earlier, the Law on Areas of Special State Con-

14 Human Rights Watch, *Prekršena obećanja: Prepreke povratku izbeglica u Hrvatsku*, Beograd, 2003, str. 30.

15 *Ibidem*, p. 14.

cern was created by the Croatian Parliament in 1996, while its amendments were declared in meetings on November 7, 1997, July 14, 2000, July 26, 2001, July 24, 2002 and January 28, 2003.¹⁶ Through amendments to the Law on Areas of Special State Concern, we can see in detail to what extent the conditions for the return of refugees were improved after the end of Tudjman's governance. Although the Law on Alterations and Amendments to the Law on Areas of Special State Concern from July 2002 brings some changes in the procedure for relocation (such as the role of State Prosecution to file suits against the temporary occupants, and the Ministry of Public Works, Reconstruction and Construction which is now responsible for finding alternative accommodation instead of housing commissions), the basic procedure is still the same. The amendments to the Law on Areas of Special State Concern, give the right to property owners to sue temporary occupants themselves. But still, there was no great progress in the process of property repossession even after the enactment of the Law on Alteration and Amendments from 2002. Therefore, we can conclude that all mentioned legal changes in the area of property rights were not the result of true political will from the Croatian government. They were more the result of increased pressure from the international community, non-governmental organizations and application of Croatia for membership in the European Union.

3.2 Changes in solving tenancy right issues

After the elections on January 3, 2000, the Croatian Republic took the obligation to enable the return of all refugees and to provide equal positions for all returnees. This obligation includes the right to a home for people who lived with their families in socially-owned apartments as tenancy right holders. In regard to tenancy rights, the government of Croatia said that they had no legal obligations towards previous tenancy right holders because that communistic institution does not exist in Croatia.¹⁷ The Croatian government took only minimal actions, most of them because of the pressure from the international community, but even these measures have still not given

16 Law on Areas of Special State Concern, Narodne Novine, No. 124/97, November 7, 1997, No. 73/00, July 14, 2000, No. 69/01, July 26, 2001, No. 88/02, July 24, 2002, No. 26/03, January 28, 2003.

17 Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Povodom zaključka Vlade Republike Hrvatske o stambenom zbjavanju povratnika u Hrvatsku-bivskih nositelja stanarskog prava, Novi Sad, 2003, (Humanitarian Center for Integration and Tolerance, Regarding the Conclusion of the Croatian Republic Government on Housing Care of Returnees to Croatia-Previous Tenancy Rights Holders, Novi Sad, 2003), (copy text provided to the author by HCIT Novi Sad).

any practical results.¹⁸ The Government tried to resolve this issue through the Conclusion on the Housing Care for Previous Tenancy Right Holders Outside the Areas of Special State Concern from 2003. Nevertheless, neither the Law on Alterations and Amendments nor the Government Conclusion represent a legally acceptable structure.¹⁹ Based on the Government Conclusion on the Housing Care of Returnees, Croatia wanted to solve this issue in a humanitarian way, and not as an existing legal problem. The Conclusion does not guarantee the right of refugees to housing care, but only explains the way the government thought to provide humanitarian help in housing care. This is why there is no provision in the Government Conclusion which states the right to housing care. It only gives the government's point of view on the possible way of providing housing care for returnees. The Government Conclusion is not a binding legal regulation because it only presents the government's position on issues in implementation of policy and tasks of state authorities. We could say that this is more an illusion of a binding act in order to persuade the international community that something was achieved in the housing care of previous tenancy right holders.

4. Conclusion

The consequences of armed battles that took place on Croatian territory from 1991 on are tragic. These consequences have had a very negative influence on the process of stabilization in the Republic of Croatia. Furthermore, they interfere with the return of refugees and expelled persons to their own homes. The tragic events that took place over the course of many years influenced the possibility for the Serb population to be integrated today into Croatian public life and gain a socio-economic position.

It could thus be said that it is not sufficient to just generally guarantee safety in refugees' return. It is more important to show in practice that refugees and IDPs can exercise the right to return to their homes. Still, today there are problems that have not yet been solved, even after ten years of armed conflicts in Croatia, as was explained in my thesis. National legislation and especially administrative-judicial practice in Croatia result in violation of basic human rights and freedoms of refugees. As elaborated, this can be observed through the many obstacles that have arisen especially in resolving

18 Interview with Mr Volarevic, Legal Advisor, Norwegian Refuge Council, Nis, Serbia, 27, April, 2004.

19 Ibidem.

ownership rights of refugees. These discriminatory provisions in Croatian legislation do not offer a permanent solution on the ownership issue of refugees. The freedom to permanently solve refugee problems is recognized and guaranteed in the UN Convention on the Status of Refugees from 1951 and in the Peace Agreement for Former SFRY.²⁰ However, one question is essential – What freedoms do refugees from Croatia have who have lost tenancy rights? They do not have a home to return to, so their right to return is ineffective. Also, what freedoms do returning refugees from Croatia have in houses where temporary occupants refuse to accept alternative accommodation? This shows that Croatia has made changes in legislation in the area of property repossession and tenancy rights only to mislead the international community. Because, the fact is that large numbers of refugees still live in Serbia and Montenegro due to their inability to return to their homes in Croatia.

In order to efficiently protect property rights of refugees and IDPs, it is necessary to return to mechanisms and procedures for property protection stated in the Law on Ownership and Other Real Property Rights from 1996. Because this Law says that the owner can protect his right by filing a suit against a temporary occupant for repossession of his property. The right to sue does not expire if the Law does not specify it.²¹ Despite this provision, the refugees are deliberately misled by the administration so as to protect illegal acts of temporary occupants. This means that the only way refugees and IDPs can protect their ownership right is to file suits for property repossession to local courts according to the location of the property.²² However, refugees should also be allowed to file a suit in accordance with the Law on Ownership and Other Real Property Rights as all other Croatian citizens.

In the area of practical solutions for repossession of tenancy rights, it is necessary to make a difference between tenancy rights that were terminated by court decisions in court proceedings, and tenancy rights that were terminated based on the Law on Lease of Apartments in Liberated Areas from 1996. Previous tenancy right holders who lost their tenancy right by court decisions in court proceedings can protect their right as refugees and expellees only if they start the proceeding through uncommon legal remedy.²³ However, persons who lose their tenancy right by court decisions can repossess that right and return to the status of tenancy right holders if they file

20 Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, *Izbeglice i prognanici iz Hrvatske*, str.6.

21 Law on Ownership and Other Real Property Rights, *Narodne Novine*, No. 91/96, October, 26, 1996.

22 Interview with a Representative of Norwegian Refugee Council, Novi Sad, Serbia, 26, April, 2004.

23 Ibidem.

suits for reopening of legal proceedings. On the other hand, people who lived in areas under UN protection lost their tenancy right based on the Law on Lease of Apartments in Liberated Areas. The only way these persons can repossess their right is if Croatia terminates the legal consequences of that Law. Therefore, the Republic of Croatia should solve the issue of terminated tenancy rights in the three following possible ways: 1) Repossession 2) Allocation of alternative accommodation or an apartment which will replace the former apartment; or 3) Financial compensation to the previous tenancy right holder.²⁴

To conclude, even after ten years, war refugees are still not able to exercise their basic rights and return to their homes in Croatia. The question is whether Croatia will implement and practice some of the solutions listed earlier in the area of property and tenancy rights. Nevertheless, the fact remains that even today refugees and expellees are still suffering the consequences of the illegal acts they experienced after the war in Croatia.

Index of Sources and Bibliography

Council of Europe, Human Rights in International Law, Collected text – second edition, Strasbourg, November 2000.

European Union, The European Union's relations with Croatia, at http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/croatia/index.htm, seeing on 03.06.2004.

Gorkic, Ankica, Tenancy Right as the Ownership Right, Serbian Democratic Forum, Belgrade, 2001.

Human Rights Watch, The Return of Refugees, in Human Rights Watch World Report, 1999.

Human Rights Watch, Prekršena obecanja: Prepreke povratka izbeglica u Hrvatsku, Vol. 15, No. 5 (D), Beograd, 2003 (Human Rights Watch, Broken promises: Impediments to Refugee Return to Croatia, Vol. 15, No. 5 (D), Belgrade, 2003).

Ivanisevic, Bogdan, Legacy of War: Minority Returns in the Balkans, in Human Rights Watch World Report 2004.

Norwegian Refugee Council, Annual Report, Belgrade, June 2002.

Norwegian Refugee Council, Activity Report, Civil Rights Project, Serbia, January, 2000.

²⁴ Interview with Mr. Volarevic, Legal Advisor, Norwegian Refugee Council, Nis, Serbia, April 27, 2004.

Norwegian Refugee Council, Activity Report, Civil Rights Project, January-March 2004.

Norwegian Refugee Council, Internally Displaced People, second edition, London, 2002.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission to Croatia, Status Report no. 13, December 2003.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission to Croatia, Comments on the Amendments to the Law on Areas of Special State Concern (LASSC), Zagreb, Croatia, August 26, 2002.

Skrbic, Miladin, Praktikum za izbeglicke parnice u Republici Hrvatskoj, Beograd, 2001, (Skrbic, Miladin, Practicum for Refugee Proceeding in the Republic of Croatia, Belgrade, 2001).

UN, International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

United Nations Security Council Resolution 743, 1992, at <http://www.nato.int/for/un/u920221a.htm>, seeing on 25.05.2004.

UN, The Geneva Refugee Convention, 1951.

UN, Universal Declaration on Human Rights, 1948.

UNHCR Belgrade, The state of the World's Refugees, Belgrade, 2000.

UNHCR Representation in Serbia and Montenegro, Statistical Summary, Belgrade, February 2004.

U.S. Department of State, Summary of the General Framework Agreement, at <http://www.nato.int/for/gfa/gfa-summ.htm>, seeing on 14.05.2004.

Center for Minorities, Non-violence and Human Rights, Osijek, Croatia, 2001.

Government of the Republic of Croatia, Mandatory Instructions for Acquiring Documents Required for the Individual Return Procedure for Persons who left the Republic of Croatia, Zagreb, April 27, 1998, (copy text provided to the author by UNHCR Belgrade).

Government of the Republic of Croatia, The Conclusion on Housing Care, Narodne Novine, No. 100/03, June 17, 2003.

Government of the Republic of Croatia, The Program for the Return and Accommodation of Displaced Persons, Refugees and Exiled Persons, Zagreb, June 14, 1998, (copy text provided to the author by UNHCR Belgrade).

Hrvatski Pravni Centar, Imovinska prava prognanika i izbeglica u Republici Hrvatskoj, Zagreb, July, 2001, (Croatian Legal Centre, Property rights of refugees and returnees in the Republic of Croatia, Zagreb, July, 2001), (copy text provided to the author by SDF Zagreb).

Law on Alterations and Amendments to the Law on Areas of Special State Concern, Narodne Novine, No. 73/00, July 14, 2000.

Law on Alterations and Amendments to the Law on Areas of Special State Concern, Narodne Novine, No. 26/03, January 28, 2003.

Law on Amendments of the Law on Obligatory Relations, Narodne Novine, No. 112/99, October 29, 1999.

Law on Areas of Special State Concern, Narodne Novine, No. 44/96, June 5, 1996.

Law on Civil Proceeding, Narodne Novine, No. 53/91, October 10, 1991.

Law on Lease of Apartments in Liberated Area, Narodne Novine, No. 73/95, September 27, 1995.

Law on Ownership and Other Real Property Rights, Narodne Novine, No. 91/96, October 26, 1996.

Law on Reconstruction, Narodne Novine, No. 24/96, March 26, 1996.

Law Repealing the Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, Narodne Novine, No. 101/98, July 28, 1998.

Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, Narodne Novine, No. 7/96, January 23, 1996.

Ministry for Public Works, Reconstruction and Construction of Republic of Croatia, Implementation.

Organization for Security and Co-operation in Europe, The OSCE Mission to Croatia, Zagreb, November, 2003, (copy text provided to the author by OSCE Zagreb).

Plan for the Housing of Returnees who do not own an Apartment or a House, but who had lived in Socially-owned Apartments in Areas of RC Outside the Areas of Special State Concern, Zagreb, June 12, 2003, (copy text provided to the author by NRC Sisak, Croatia).

United States Institute of Peace, The Erdut Agreement, Zagreb, November 12, 1995, (copy text provided to the author by NRC Sisak, Croatia).

Documents from Serbia and Montenegro

Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Izbeglice i prognanici iz Hrvatske, Novi Sad, November 2001, (Humanitarian Center for Integration and Tolerance, Refugees and Returnees from Croatia, Novi Sad, November, 2001), (copy text provided to the author by HCIT, Novi Sad).

Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Povodom zaključka Vlade Republike Hrvatske o stambenom zbrinjavanju povratnika u Hrvatsku-bivskih nositelja stanarskog prava, Novi Sad, 2003, (Humanitarian Center for Integration and Tolerance, Regarding the Conclusion of the Croatian Republic Government on Housing Care of Returnees to Croa-

tia-Previous Tenancy Rights Holders, Novi Sad, 2003), (copy text provided to the author by HCIT Novi Sad).

Zakon o dopunama Zakona o stambenim odnosima, "Narodne Novine", br. 22/92, July 6, 1993 (The Law on Amendments to the Law on Housing Relations, "Narodne Novine", No. 22/29, July 6, 1993).

Zakon o najmu stanova, "Narodne Novine", br. 11/96, October 28, 1996 (Law on Lease of Apartments, "Narodne Novine", No. 11/96, October 28, 1996).

Der Schutz der Minderheitenrechte in Montenegro

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage: Problemdiagnose

Der Schutz der Minderheitenrechte stellt eine der umfassendsten und aktuellsten Fragen im heutigen Völkerrecht dar. Die Stabilität und die demokratische Entwicklung hängen in jedem Land vom Grad und von der Qualität der Umsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ab und in diesem Rahmen auch von der Realisierung der ethnischen, nationalen, sprachlichen, und religiösen Minderheitenrechte.

Der rechtliche und politische Charakter des Minderheitenschutzes verleiht dieser Frage noch mehr Gewicht. Sie wird über die rechtlichen Rahmenbedingungen reguliert; die konkrete Implementierung der rechtlichen Prinzipien hängt jedoch auch von politischen Einflussfaktoren ab. Innerstaatliche Mechanismen des Minderheitenschutzes sind mit internen politischen Umständen und Tendenzen verbunden. Oft genug diente Minderheitenpolitik als Mittel zum Zweck im Kampf zwischen den politischen Parteien der Mehrheit, die sich nur im Wahlkampf für ihre Rechte einsetzten.

Der Minderheitenschutz ist von existenzieller Bedeutung im alltäglichen rechtlichen und politischen Leben auf dem Balkan, denn ethnische Vielfalt ist für die Region kennzeichnend. Dies zu berücksichtigen, kann für langfristigen Frieden und Stabilität in der Region und Europa als wichtige Voraussetzung begriffen werden. Die Geschichte des Balkans, insbesondere die Ereignisse der letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts, haben gezeigt, dass hier der Kern aller Konflikte, Kriege und zwischenstaatlichen Probleme eng mit ungenügendem Schutz spezifischer Minderheitenrechte und auf Assimilation zielende Dominanzansprüche der Mehrheit verbunden ist.

Während der blutigen ethnisch-politisch geprägten Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien wurde nur in sehr wenigen Gebieten, darunter in Montenegro das Prinzip multiethnischer Toleranz bewahrt. In diesem Sinne stellt Montenegro einen Sonderfall für den westlichen Balkan dar. Abgesehen von einigen Beispielen von Verstößen gegen Minderheitenrechte und den bis heute andauernden Schwierigkeiten bei der Implementierung von Minderheitenschutzbestimmungen bietet Montenegro durchaus ein Modell für multiethnisches Zusammenleben auf dem Balkan, was auch als

Empfehlung für die zukünftige Integration in die Europäische Union erachtet wird.

1.2 Politische Relevanz der Arbeit

Angesichts der geostrategischen Lage der Region und der Tatsache, dass sie die Verbindung zwischen Ost und West darstellt, ist offensichtlich, warum Stabilität und Sicherheit in diesem Gebiet eine *conditio sine qua non* für die gemeinsame Sicherheit und den Frieden in Europa insgesamt sind. Hierbei ist die Achtung und der Schutz der Minderheitenrechte von besonderer Bedeutung, stehen sie doch in der Region in direktem Bezug zur Entwicklung eines langfristigen Friedens- und Stabilitätskonzepts für ganz Europa. Untersuchungen, die zur Stärkung von legitimen Minderheitenrechten führen, sind insofern von herausragender friedenspolitischer Relevanz. Eine erste Bilanz der Lage in der Region führt zur Hypothese, dass weitere politische Anstrengungen unternommen werden müssen, um vor allem durch eine verbesserte Implementierung den notwendigen Schutz der Minderheiten zu gewährleisten.

1.3 Fragestellung und Ziele der Arbeit

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Aufarbeitung der rechtlichen Lage der Minderheiten in Montenegro, sowohl in Bezug auf die internationalen Minderheitenschutzbestimmungen als auch hinsichtlich der aktuellen politischen und rechtlichen Gegebenheiten im Bereich des Minderheitenschutzes. Mithilfe einer Analyse der Lage der Minderheiten in Montenegro sollen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Wie werden die Minderheitenrechte in Montenegro geschützt?
2. In welchem Maße steht das System des Minderheitenschutzes in Montenegro in Übereinstimmung mit den internationalen Standards?
3. Reichen die Minderheitenschutzbestimmungen montenegrinischer Gesetzgebung über internationale Standards hinaus?
4. Bei welchen Minderheitenrechten gibt es Schwierigkeiten bei der Implementierung?
5. Wie kann die Implementierung der Minderheitenschutzbestimmungen verbessert werden?

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Erkenntnisse darüber zu erlangen, ob und wie das Beispiel Montenegros als Vorbild für Minderheitenschutz und multiethnisches Zusammenleben auf dem Balkan dienen und ob damit ein

Beitrag zur zukünftigen Konfliktprävention geleistet werden kann. Aufgrund der in Montenegro gesammelten Erfahrungen bei der gewaltfreien Konfliktbewältigung zwischen den Bevölkerungsgruppen könnten die hier zur Anwendung gebrachten Instrumente und Herangehensweisen auch für andere Staaten und Regionen auf dem Balkan beispielgebend sein. Wichtigster Maßstab ist das Ziel der vollständigen Integration der Minderheiten in die Gesellschaft unter Bewahrung ihrer Identität und ihrer Loyalität gegenüber dem Staat, dessen Bürger sie sind.

2. Minderheiten als Konfliktpotenzial auf dem Balkan

Das Erbe des ehemaligen Vielvölkerstaates Jugoslawien ist von besonderer Bedeutung für die internationale Politik. Durch die Auflösung des jugoslawischen Staates, die neuen Staatsbildungen sowie durch Vertreibung und Umsiedlung ist insbesondere die Staatenunion Serbien und Montenegro mit neuen Minderheitenproblemen konfrontiert. Ein Drittel der Bevölkerung gehört heute ethnischen Minderheiten an.

Als unumstößliche Tatsache kann angesichts dessen erachtet werden, dass es ohne eine umfassende Gewährleistung der Minderheitenrechte auch keine wirkliche gesellschaftliche Demokratisierung geben kann. Überkommene Spannungen abzubauen und den Status der Minderheiten an internationalen Standards auszurichten und ihre Rechte durch einen effektiven Implementierungsmechanismus durchzusetzen, sind Bedingung, um zerstörtes Vertrauen wieder aufzubauen.¹ Dauerhafte Lösungen der Minderheitenfragen im Kosovo, im Sandschak und in Montenegro bilden die Grundlage für den Frieden und die Sicherheit nicht nur in dieser staatlichen Gemeinschaft, sondern in der ganzen Region.

3. Montenegro als Sonderfall

60 Prozent der Staatsangehörigen Montenegros fühlen sich oder zählen sich nicht als ethnische Montenegriner. Dass der Anteil der Minderheiten an der montenegrinischen Bevölkerung in Wirklichkeit die Bevölkerungsmehrheit stellt, macht das Land in ethnisch-politischer Hinsicht zu einem Sonderfall. Die Besonderheit unterstreicht auch die Bedeutung, die der Minderheitenpolitik gerade in Montenegro aus friedens- und stabilitätspolitischer Hin-

¹ Vgl. Krivokapic B.: Einige Probleme der rechtlichen Gestaltung der Minderheitenlage in SRJ, in: Die Lage der Minderheiten in BRJ, Belgrad, 1996, S 167.

sicht beizumessen ist. Trotzdem ist es Montenegro gelungen, den ethnischen Frieden zu bewahren. Während der Kriege in den Nachbarstaaten unterstützten alle Minderheiten das Projekt der staatlichen Unabhängigkeit Montenegros mit vereinten Kräften, während die Minderheiten in den anderen Staaten sich gegen solche Bestrebungen aussprachen.² Montenegro ist das einzige Land in Ex-Jugoslawien, auf dessen Territorium kein Krieg geführt wurde und kein ernsthafter ethnischer Konflikt entstand.³ Der Regierungsberater für Fragen der Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen bilanzierte: „In Montenegro wurde interethnisches Verständnis, ein befriedigendes Niveau der Toleranz und ein niedriges Niveau der interpersonellen ethnischen Distanz bewahrt.“⁴ Montenegro öffnete sogar während der Kriege die Pforten für Flüchtlinge und Binnenvertriebene aus Kroatien, Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo ungeachtet ihrer jeweiligen Nationalität; diese Flüchtlinge machten seinerzeit 20 Prozent der gesamten Einwohnerschaft Montenegros aus.⁵ Der Verwaltung der Republik Montenegro bereitete ein Rückkehrprogramm für die Binnenvertriebenen in Kooperation mit dem Büro des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen vor. Die Verwaltung erkannte ihnen den Status der Binnenvertriebenen zu und leistete finanzielle Hilfe. Ihre Rückführung wurde inzwischen erfolgreich abgeschlossen.

Alle Minderheiten in Montenegro, vor allem auch die verbreitet als „unruhig“ geltende albanische Bevölkerungsgruppe, wurden in das politische Leben des Staates mit einbezogen. „Die Albaner in Montenegro sind zumindest insofern von besonderem Interesse, als sie, anders als die Albaner im Kosovo, Südserbien und Makedonien, nicht in einer kulturell und sozial von ihren slawischen Nachbarn getrennten Welt leben.“⁶ Ihre erfolgreiche Integration war von besonderer politischer Bedeutung: „Ohne politische Teilhabe kommt es leicht zur Ausgrenzung und Polarisierung, die Minderheit fühlt sich fremd und ausgeschlossen. Gruppenteile, die nicht genügend

2 Vgl. Rastoder S., Montenegro, multiethnischer Staat – Inhalt, Realität, Illusion? In: Almanah, Broschüre für die Erforschung, Präsentation und den Schutz des kulturellen und historischen Erbes der Muslimen-Bosniaken, Podgorica, 2000, S. 16.

3 Vgl. Rastoder S., Montenegro, multiethnischer Staat – Inhalt, Realität, Illusion? S. 18.

4 Obradovic B., Der Ratgeber des Staatspräsidenten für die interethnische Beziehungen, in: Almanah, Broschüre für die Erforschung, Präsentation und den Schutz des kulturellen und historischen Erbes der Muslimen-Bosniaken, Podgorica, Podgorica 2000, S. 85.

5 Vgl. The Report of Institut for Strategic Studies and Prognoses from Podgorica, in cooperation with World Bank experts, Montenegro 2003, S. 128.

6 Seewan G. (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, R. Oldenbourg Verlag, Südosteuropa-Gesellschaft, München 1995, S. 113.

mit dem Ganzen verbunden sind, werden sich leicht den Spielregeln entziehen und zur Obstruktion übergehen.“⁷

4. *Minderheitenpolitik und die Lage der Minderheiten im montenegrinischen Alltag*

Für die politische Stabilität Montenegros in den kritischen Jahre 1997 und 1998 spielte die Minderheitenpolitik in Bezug auf die albanische Bevölkerungsgruppe eine herausragende Rolle. Die Republik Montenegro führte vor dem Hintergrund ihres Gewichts und der gravierenden politischen Veränderungen eine neue Minderheitenpolitik ein, das Parlament verabschiedete ein neues Minderheitengesetz, das anschließend von der Regierung umgesetzt wurde. Die vollständige Durchsetzung dieses Gesetzes sollte zur besseren Vertretung der Minderheiten, vor allem der muslimischen Minderheit in den lokalen Verwaltungsorganen führen. Dadurch sollte die umfassende Integration der Muslime und der anderen nationalen und ethnischen Gruppen unter Bewahrung ihrer spezifischen nationalen und kulturellen Identität in der montenegrinischen Gesellschaft gewährleistet werden. Allerdings bestehen nach wie vor Diskrepanzen zwischen der neuen Gesetzeslage und der politischen Praxis.⁸

5. *Fazit*

Die Analyse der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Minderheitenschutzbestimmungen zeigt, dass in Montenegro insgesamt ein befriedigender rechtlicher Rahmen zum Minderheitenschutz gegeben ist. Die Verfassungsbestimmungen und die Minderheitengesetze in Montenegro stehen in Einklang mit den internationalen Normen, d.h. mit den Empfehlungen der OSZE zum Minderheitenschutz. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Normen der Republik Montenegro entsprechen diesen Minderheitenschutzbestimmungen und gehen in einigen Punkten sogar über sie hinaus. Allerdings bestehen zum einen Diskrepanzen zwischen den Bestimmungen der montenegrinischen Verfassung und den gesetzlichen Regelungen zum Minderheitenschutz, welche die Grundsätze der Verfassung für die Minderheitenpolitik spezifizieren. Zum anderen stimmen auch die Verfassung

7 Blumenwitz D. (Hrsg.), *Volksgruppen und Minderheiten, Politische Vertretung und Kulturautonomie*, Gebr. Mann Verlag, Berlin, 1995, S. 41.

8 Vgl. Vukadinovic S., *Der Teilnehmer der Regierungsarbeitsgruppe für die Ausarbeitung des neuen Gesetzes*, in: Tageszeitung *Vijesti*, 24.02.2004, S. 3.

Montenegros und die Verfassungscharta der Staatenunion Serbien und Montenegro nicht in allen Punkten überein.⁹ Obwohl die Verfassung der Republik Montenegro völkerrechtlich anerkannte Bestimmungen zum Minderheitenschutz enthält, muss – sofern die Verfassungscharta der Union ebenfalls dem Völkerrecht entspricht – eine Verfassungsreform vorgenommen werden, die eine Angleichung der montenegrinischen Verfassung an die Verfassungscharta Serbiens und Montenegros gewährleistet, um so eventuelle Rechtsunsicherheiten in der Implementierung zu vermeiden.¹⁰

Berechenbare Regeln und eine verlässliche Implementierung der bestehenden Rechtsnormen sind von entscheidender Bedeutung für den gesicherten Minderheitenschutz. Des Weiteren sind Diskrepanzen zwischen der geltenden Rechtslage und der praktischen Umsetzung in der Politik zu überwinden. Ein besonderes Problem dabei stellt die noch immer mangelhafte Beteiligung vor allem der muslimischen Minderheit in lokalen Verwaltungsorganen dar. Die Implementierung der Minderheitenrechte sollte meiner Ansicht nach in diesem Bereich des öffentlichen Lebens verbessert werden. Eine der möglichen Lösungen könnte darin bestehen, nach dem Muster und auf der Grundlage der Erfahrungen Sloweniens, so genannte nationale Selbstverwaltungsgemeinschaften zu bilden.¹¹ Im Rahmen dieser Gemeinschaften könnten Fragen, die u.a. den Gebrauch der eigenen Sprache, die Verbesserung der Lehrpläne und die Organisation von Kindergärten und Schulen sowie das Studium in der Minderheitensprache betreffen, besser und praxisnah gelöst werden. Die Bestimmungen des Gesetzes erlauben solches Vorgehen, das einerseits die Integration stärken, andererseits zugleich auf Seiten der Minderheiten vorhandenen Befürchtungen einer Assimilation entgegen wirken.

Prinzipiell gilt, dass für eine erfolgreiche Implementierung von Minderheitenrecht und Minderheitenpolitik die politischen Parteien eine besondere Verantwortung tragen. Sie sind die wichtigsten politischen Akteure der Gesellschaft und insofern Garanten auch für stabile Beziehungen und Verhältnisse zwischen den Bevölkerungsgruppen sowie für Toleranz und Ge-

9 Z.B.: Die Verfassung Montenegros sieht nicht klar genug die kollektiven Minderheitenrechte vor. Andererseits stehen die Verfassungscharta der Staatenunion Serbien und Montenegro und das neue Minderheitengesetz in Montenegro ganz klar auf der Seite des kollektiven Minderheitenrechtsschutzes.

10 Die Verfassung der Republik wurde 1992 verabschiedet. Zur Zeit läuft die Anpassung der montenegrinischen Verfassung an die Verfassungscharta der Staatenunion Serbien und Montenegro.

11 Weitere Informationen dazu, siehe: Rastoder R., Der Schutz der Minderheitenbevölkerungsrechte, die Investition in der Zukunft. In: Almanah, Broschüre für die Erforschung, Präsentation und den Schutz des kulturellen und historischen Erbes der Muslimen-Bosniaken, Edition 13-14, Podgorica 2000, S.105-107.

meinschaftssinn in der multiethnischen Gesellschaft. Von Parteien, die auf dem Boden der Verfassung stehen und handeln, ist zwingend zu erwarten, dass sie sich Erscheinungsformen des Nationalismus im politischen System entschlossen und mit legalen politischen Mitteln widersetzen. In Montenegro ist der Aufbau eines Rechtssystems, unter dem die Lage der Minderheiten nicht von den politischen Interessen einzelner Parteien abhängt, immer noch nicht abgeschlossen. Ob der demokratische Wille zur umfassenden Achtung der Menschenrechte im politischen Alltag der Parteien die Oberhand behält, kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Die Minderheitenpolitik dem politischen Selbstlauf zu überlassen, wäre insofern ein gravierender politischer Fehler mit unabsehbaren Folgen.

Die Minderheitengesetze Montenegros sehen eine „positive Diskriminierung“ bzw. „affirmative action“ vor, und es ist meiner Meinung nach von besonderer Bedeutung, diese Schutzbestimmungen vollständig zu implementieren, um eine wirkliche Integration der Minderheiten in die Gesellschaft zu gewährleisten. „Positive Diskriminierung“ meint nicht nur, eine Bevölkerungsgruppe nicht ob ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu benachteiligen, sondern ihr sogar gewisse „Privilegien“ einzuräumen – zum Beispiel durch überproportionale Interessenvertretung – um ihr eine rechtliche Gleichstellung, eine angemessene Interessenvertretung und die Teilhabe an politischen Entscheidungen einzuräumen. Die Zuerkennung eines solcherart privilegierten Status drückt zugleich den Willen des Gesetzgebers aus, Sorgen der Minderheit vor einer langfristigen Assimilierung zu zerstreuen und Vertrauen zu schaffen.

Angesichts der positiven Erfahrungen aus der Vergangenheit, der neusten Bewertungen und Berichte internationaler Organisationen über die Minderheitenlage¹² und des politischen Willens zum Minderheitenschutz lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass trotz mancher Einschränkungen in Montenegro ein ausreichendes Niveau des Minderheitenschutzes in Recht und Praxis erreicht ist. Verglichen mit anderen Staaten, die aus dem früheren Jugoslawien hervorgegangen sind, kann die Republik Montenegro sogar als ein Vorbild für multiethnisches Zusammenleben dienen. Die Geschichte des ehemaligen Jugoslawien ist ein extremes Beispiel dafür, dass fehlender Minderheitenschutz und mangelhafte Integration ethnische Konflikte auslösen kann. Eine solche Gefahr wurde in Montenegro in der Vergangenheit erfolgreich vermieden und die neue Politik gründet auf dieser Erfahrung. Sie bietet zugleich die Gewähr, dass auch künftig gewaltsam ausgetragene

12 „An dem letzten Treffen in Luzern, wo über die regionale Minderheitenlage berichtet wurde, wurden die Minderheiten- und Menschenrechte in Montenegro generell sehr gut bewertet.“ Janjic D., in: Die Tageszeitung Pobjeda, 12.06.2004, an: www.pobjeda.cg.yu/naslovna.phtml?akcija=vijesti&id=32533.

Konflikte zwischen den ethnischen Gruppen um Vorherrschaft oder Vormundschaft unwahrscheinlich sind.

Quellen und Literaturverzeichnis

- Bagley, Tennent Harrington: General Principles and Problems in the international Protection of Minorities, Imprimeries Polaires, Geneva 1950.
- Birmingham, Katherine: The OSCE and Minority Issues, The Foundation on the Inter-Ethnic Relations, The Hague 1995.
- Blumenwitz, Dieter: Volksgruppen und Minderheiten, Politische Vertretung und Kulturautonomie, Gebr. Mann Verlag, Berlin 1995.
- Brunner, Georg/Günther H. Tontsch: Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Minderheitenschutz im östlichen Europa, Dokumentation und Analyse, Ort 1995.
- Burghental, Thomas: Internationale Menschenrechte, COLPI-Institut für die Verfassungs- und Gesetzgebungspolitik, Belgrader Menschenrechtszentrum, Belgrad 1997.
- Cavoski, Kosta: Die Verfassung als die Gewährleistung der Freiheit, Institut für die Philosophie und für die gesellschaftliche Theorie, Belgrad 1995.
- Das Forum für die Menschenrechte: Der montenegrinisch-serbische Dialog: Staat, Nation, Kultur, Kirche, Podgorica 2001.
- Das Komitee für die Menschenrechte in Serbien: Nationale Minderheiten und Recht, Belgrad 2002.
- Das Komitee für die Menschenrechte in Serbien: Menschenrechte und Verantwortung – Serbien 2003, Belgrad 2004.
- Das Zentrum für die Menschenrechte – Belgrad: Die Menschenrechte in Serbien und Montenegro 2003, Belgrad 2004.
- Denich, Bette: At Round table on Nationalism and Ethnic.
- Devetak S.: Entwicklung des Minderheitenrechtsschutzes mit dem Schwerpunkt an Slowenien, in: Jelic, Ivana: Der gegenwärtige völkerrechtliche Minderheitenschutz mit dem Schwerpunkt auf Südosteuropa, Belgrad November 2003, S. 5.
- Die Stiftung für das humanitäre Recht: Albaner in Serbien: Presevo, Bujanovac, Medvedja.
- Die Stiftung für das humanitäre Recht: Der Bericht über die Menschenrechte in BRJ von 1999, Belgrad 2000.
- Durgut, Jakob: Bukovica 1992-1995. Ethische Säuberung, Verbrechen und Gewalttätigkeiten, Almanah, Podgorica 2003.

- Etinski, Rodoljub: Das öffentliche Völkerrecht, Universität in Novi Sad, Ort 2002.
- Fira, Aleksandar: Die nationalen Minderheiten in den Verfassungen der BRJ, in: Macura, Milos/Stanovic, Vojislav (Hrsg.), Die Lage der Minderheiten in BRJ, Die serbische Akademie der Wissenschaft und der Kunst, Belgrad 1996, S. 119-127.
- Fleiner, Thomas: Menschenrechte und Menschliche Würde, Gutenbergs Galaxie, Belgrad-Valjevo 1996.
- Hasse, Jana/Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.): Menschenrechtsschutz. Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Interventionen (Frieden durch Recht III) (Demokratie, Sicherheit Frieden, Bd. 143), Baden-Baden 2002.
- Institute for Strategic Studies and Prognoses: Household Survey of Roma, Ashkaelia and Egyptians, Refugees and Internally Displaced Persons, Montenegro 2003.
- Janjic, Dusan: Die soziopolitischen Aspekte der Minderheitenpolitik und des Minderheitenschutzes in BRJ, in: Macura, Milos/Stanovic, Vojislav (Hrsg.), Die Lage der Minderheiten in BRJ, Die serbische Akademie der Wissenschaft der Kunst, Belgrad 1996, S. 625-639.
- Koplin, Bernhard: Nationale und ethnische Minderheiten im Verfassungsrecht der osteuropäischen Staaten, Quellen zur Rechtsvergleichung aus dem Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Herwig Roggemann Bd. 41, 1995.
- Krivokapic, Boris: Einige Probleme der rechtlichen Gestaltung der Minderheitenlage in BR Jugoslawien, in: Macura, Milos/Stanovic, Vojislav (Hrsg.), Die Lage der Minderheiten in BRJ, Die serbische Akademie der Wissenschaft und der Kunst, Belgrad 1996, S. 155-171.
- Luchterhandt, Otto: Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehung und die Bürgerrechtsbewegung in Osteuropa, in: Moderne Welt. Jahrbuch für Ost-West-Fragen, 1983.
- Marko Joseph: Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten, Slowenien, Kroatien und Mazedonien sowie die Bundesrepublik Jugoslawien mit Serbien und Montenegro, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Minderheitenschutz im östlichen Europa, Dokumentation und Analyse, 1996.
- Milojevic, Momir: Die internationale Gemeinschaft und rassische Diskriminierung in der Ausbildung, in: Die jugoslawische Völkerrechtsrundschau, Nr. 3, Belgrad 1971.
- Obradovic, Bozidar: Die nationalen Minderheitengemeinschaften – Der integrative Teil des demokratischen Wesens von Montenegro, in: Almanah (Hrsg.), Die Broschüre für die Forschung, Präsentation und der

- Schutz des kulturellen und historischen Erbes der Muslimen-Bosniaken, Podgorica 2000, S. 81-93.
- Office of the High Commissioner on national minorities: Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen, September 1999. http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_de.pdf, Zugriff am 05.06.2004.
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Die Arbeit des Hohen Kommissars in der Praxis, http://www.osce.org/publications/factsheets/hcmm_de.pdf, Zugriff am 05.06.2004.
- Particularism, Tikkun, Vol. 7, Nr. 6, New York November/Dezember 1992.
- Project Unit office of the High Commissioner on national minorities: Die Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten samt Erläuterungen, Oktober 1996.
- Project Unit office of the High Commissioner on national minorities: Die Oslo Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten samt Erläuterungen, Februar 1998.
- Radovic, Zorica: Die Verfassungslage der ethnischen Minderheiten in: Macura, Milos/StanoVIC, Vojislav (Hrsg.): Die Lage der Minderheiten in BRJ, Die serbische Akademie der Wissenschaft und der Kunst, Belgrad 1996, S. 607-617.
- Rastoder, Rifat: Der Schutz der Minderheitenbevölkerungsrechte, die Investition in der Zukunft. In: Almanah (Hrsg.), Die Broschüre für die Forschung und den Schutz des kulturellen und historischen Erbes der Muslimen Bosniaken, Edition 13-14, Podgorica 2000, S. 93-109.
- Rastoder, Serbo: Montenegro, multiethnischer Staat – Inhalt, Realität, Illusion? in: Almanah (Hrsg.), Die Broschüre für die Forschung, Präsentation und der Schutz des kulturellen und historischen Erbes der Muslimen-Bosniaken, Podgorica 2000.
- Riepe, Claudia (Hrsg.), Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE, Hamburg 1997.
- Sakellarion, Jannis/Williams, Gareth: Jugoslawien – eine Krise im Herzen Europas, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 1991.
- Seewan, Gerhard (Hrsg.): Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, R. Oldenbourg Verlag, Südosteuropa-Gesellschaft, München 1995.
- Stojkovic, Momir: Die Einführungsanmerkungen in: Macura, Milos/StanoVIC, Vojislav (Hrsg.): Die Lage der Minderheiten in BRJ. Die serbische Akademie der Wissenschaft und der Kunst, Belgrad 1996, S. 549.
- Tatalovic, Sinisa: Die Minderheitenbevölkerung und Demokratie, Das Zentrum für die Toleranz und Dialog, Podgorica 2000.

Trifunovska, Snezana (Hrsg.): *Minority Rights in Europe – European Minorities and Languages*, The Hague 2002.

Military Reform in Serbia and Montenegro

The main topic of this thesis is military reform in Serbia and Montenegro. My intention is to focus on this particular aspect of security sector reform, which is one of the most important preconditions for the democratic development of any country. To analyze the historic role of the former Yugoslav People's Army in Socialist Federal Republic of Yugoslavia and to compare it with the present role of the army in Serbia and Montenegro will be the aim of the thesis. I also analyze situations where we can truly say that military reform has been successful, and that there were lessons learned not only from other countries, which were in similar position, but also from past events.

When we speak of the Balkan countries, the situation, which also had strong elements of socialist rule, was additionally complicated due to the wars that happened in the last decade. Those countries, apart from Romania, Bulgaria and Albania, were all part of the former Yugoslavia. After the collapse of the old Yugoslav state, instead of going through the post-socialist period – a period of transition – the new Balkan countries were struck by a long period of bloody ethnic conflicts, in which thousands of people were killed and left with nowhere to return, not to mention an economy and infrastructure which were almost completely destroyed. This created a completely different atmosphere from the one that existed in other former socialist countries. Unlike those countries, in the former Yugoslav republics, the consensus on the necessity of changes did not exist. Unlike Poland, Czech Republic or Hungary, they did not share the common belief that reforms were necessary. Consensus meant that there was a strong willingness – from the government and its services (the military being one of them) to farmers in the villages – to work hard in order to reach certain standards and become members of the European Union. It was obvious that without this reform the eventual membership in the EU would be out of the question. The Balkan countries did not even entertain the hope, at that time, that they would be capable of achieving this goal. They were busy fighting for their national identity and for the creation of new national states in the region.¹

1 See: Timotic, Milorad: *Demokratska civilna kontrola vojske – preduslov reforme sektora bezbednosti*, u: Hadzic, Miroslav/Timotic, Milorad/Milosavljevic, Bogoljub: *Smisao reforme sektora bezbednosti*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, April 2004; (Timotic, Milorad: *Democratic Civil Control of the Army – the Precondition of the Security Sector Reform*, in: Hadzic, Miroslav/Timotic, Milorad/Milosavljevic, Bogoljub: *The*

This situation created fertile ground for all kinds of misuses of security sector elements. Having been in the services of the former Yugoslav government, they found themselves without control and in a situation where they were forced to choose their role in the conflict. Some of them managed quite efficiently to get the most out of the war. However, the worst destiny struck the army; it was left to wander in this conflict between the parties that tried to put it under their control, until it literally fell apart. The major part of this army became the new Yugoslav army, known today as the army of Serbia and Montenegro. This army and its reform will be the main subject of this thesis.²

We have seen that security sector reform is a painful step that all countries must take when coming from socialist or authoritarian regimes. However, this is a highly complex task and it consists of many different aspects. Military reform is only one of them.

This paper tries to show what role the army had in Yugoslav society before the war and to compare it to its present role. It also points out the necessary preconditions for military reform in Serbia and Montenegro and presents the actual situation in order to see what has already been done in this field of reforms and what still remains to be done, as well as explain what the main obstacles are in this concrete case.

In the first chapter, the historical role of the Yugoslav People's Army is described. One could easily see that, in this period, the army was one of the most important pillars of socialist society. The saying that: "Every country has its own army, but in Turkey the army has its own country" can be said to be relevant in this case. The army, which was strongly dominated by the Communist Party, represented the country in small ways. It was a totally independent system with its own economy, legal system, educational facilities, health care, etc.

When the country started to fall apart, the army leadership realized that they were going to lose everything they had gained in the past years. They wanted to act and prevent their demise; and they probably could have prevented it, but they did not know how to do it. They took sides in the conflict and turned their weapons against their own citizens who were on the other side. In this way they sealed the destiny of the common state and even sped up its end.³

sense of the Security Sector Reform, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, April 2004); (translated by the author).

2 Chanaa, Jane: Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects, Adelphi Paper 344, IISS/DCAF, London, June 2002, p.1.

3 See: Timotic, Milorad: Demokratska civilna kontrola vojske – preduslov reforme sektora bezbednosti, u: Hadzic, Miroslav/Timotic, Milorad/Milosavljevic, Bogoljub: Smisao re-

The second chapter is about the present legal framework in Serbia and Montenegro within which the necessary reforms should take place. It is obvious that after the democratic changes the situation changed drastically. The new Constitutional Charter is by all means an improvement to the previous Constitution. It finally creates the atmosphere for civil and democratic control of the army. But even this improved Charter is still full of legal holes as a result of the negotiations between the two member states that were, more or less, forced into this union. Although the Charter is the highest legal act in the union, the member states have not yet changed their constitutions and adapted them to this document. This can create many problems because it makes wide interpretations of legal acts possible. In that way, it can easily lead to abuses in practice which are not something new to this country. Especially the role of the Supreme Defense Council has to be revised. The control of the Council must be proscribed – responsibility for its decisions and the responsibility of its members to the parliament must be implemented.

The laws that concern the army and defense are the worst part of the legal framework. They date from the Milosevic period and are more than ten years old. Creating new laws that deal with these matters is the most urgent and necessary task in the “legal” part of reforms. In order to adopt these laws, the governments must pass directives which will regulate matters that were not regulated before or that were regulated but lacking in democratic spirit. This is actually the main problem. It is easier to pass those directives than to create modern and democratic laws which would regulate the system of defense once and for all. Once again the political factor slows down the speed of reform.⁴

The third chapter deals with the present situation. It describes the process of reform that is underway and its main deficiencies. This process started after the change of government in the year 2000. Once again the political factor was crucial. The parties that created a new government had not prepared a program of reforms in the security sector. This was their biggest mistake and it resulted in starting this process late. They could have used the model of other post-socialist countries of course, but only to a certain extent. The army was the main actor in the wars that struck this country. This makes the

forme sektora bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, April 2004; (Timotic, Milorad: Democratic Civil Control of the Army – the Precondition of the Security Sector Reform, in: Hadzic, Miroslav/Timotic, Milorad/Milosavljevic, Bogoljub: The sense of the Security Sector Reform, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, April 2004); (translated by the author).

4 See: Pajic, Zoran: Legal Aspects of Security Sector Reform in the Federal Republic of Yugoslavia, DCAF Working Paper Series No. 18, Geneva, April 2002.

situation in Serbia and Montenegro more complicated than in other countries.

The most important task was the implementation of civil and democratic control of the army. For the first time, the atmosphere for this kind of control of the army exists. Crucial steps were the subordination of the General Staff and Military Intelligence to the Ministry of Defense. It made the chain of command a little bit clearer than it used to be. The Constitutional Charter also brought some improvements.⁵ Still, much is missing. The parliament has the power to control the army, but it still does not go beyond the military budget debate. The charter also prescribes that the minister of defense has to be a civilian. The problem is that this minister is completely surrounded by army officers, it is not enough that only the minister is considered a civilian. With all of its accomplishments, the Ministry of Defense is still a closed and militarized institution.

The uncertain future of the State Union of Serbia and Montenegro poses additional problems for any kind of reform and especially military reform. This is not only the case in Montenegro, which was almost forced to enter the union, but also in Serbia where more and more officials maintain that it would be better if the two countries continue to carve their way toward European integration separately. This actually causes great delays in reforms. All relevant actors are waiting for the referendum to take place in order to see what will happen, claiming that if the union survives they will continue the reforms. At the same time, they toss the guilt for this delay from one side to the other. The consequences are such that no actual progress is being made. The best proof for this is that the government of Serbia and Montenegro expected that the country would be admitted into the Partnership for Peace this summer. Unfortunately, this is not going to happen because the country has not fulfilled all the preconditions required. It is obvious that many unresolved issues remain and that time is running out.

When we come to the role of the political parties, media and civil society we can see that it is limited. Political parties who mention military reform in their programs by formulating general statements communicate that it is not of crucial importance to them. They are more interested in issues that directly influence people's lives and that can be seen in every day life. These issues bring votes and the necessary support from citizens who are mostly concerned with how to survive in this period of transition. The same applies to the media. For these reasons, the military is mentioned very rarely. Against this background, the concept of broadcasting is slowly changing.

5 Edmunds, Timothy: Defense Reform in Croatia and Serbia-Montenegro, The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 360.

The things people want to see are beginning to influence the media space in Serbia and Montenegro. Thus, the military is not a part of this concept. As for the civil sector, things are a little bit different. The influence of NGOs is increasing day by day. The main problem is that there are not enough NGOs that deal with the matters of the security sector. This is still a sensitive topic and people are still reluctant to even test these waters.

At the end of the paper, it is concluded that the biggest “reform-pusher”, at the moment, is the international community. It is obvious that it has a strong interest in reforms taking place in this country as it is almost located in the center of Europe. The international community uses different methods for pushing reforms. They range, for example, from assistance to the conditioning that is followed by the threat of implementing sanctions. It is a very unfortunate situation that the governments of Serbia and Montenegro only act when they are pushed into the corner by the threats of the international community.⁶ The governments risk a lot in fulfilling the demands of the international community. However, these are risks that must be taken. The people of Serbia and Montenegro have chosen these governments not only to make easy decisions, but also to make hard ones when it is in the interest of the country. It is the responsibility of the governments to communicate when a certain issue is of national interest, so that their behavior is not interpreted as treason. Communicating this will initiate a course of reforms from within. Only thereafter will one be able to speak of real changes and stability. The atmosphere created by this kind of communication will change public thinking. People will not want to wait any longer for things to happen or for things to be implemented from the outside. They will realize that it is their task and that they have to work hard toward closer European integration. This will be the crucial moment. When this change happens in the minds of the ordinary people and not only in some lonely visionaries, the bright future of this country will be certain and no force will be strong enough to stop the inevitable. Serbia and Montenegro will be where they belong; they will be members of a united Europe.

6 Edmunds, Timothy: Defense Reform in Croatia and Serbia-Montenegro, The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 360.

Index of Sources and Bibliography

Documents:

- Law on Defense, Official Gazette of Federal Republic of Yugoslavia, No.43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/2002.
- Law on Security Services of the Federal Republic of Yugoslavia, Official Gazette of Federal Republic of Yugoslavia, No.37/2002.
- Law on the Yugoslav Army, Official Gazette of Federal Republic of Yugoslavia, No.43/94, 28/96, 22/99, 44/99, 74/99, 3/2002, 37/2002.
- Plan i program politickog obrazovanja i vaspitanja vojnika/mornara u JNA, SSNO, Beograd, 1988;(The Plan and program of political education and upbringing of soldiers/sailors in Yugoslav People's Army, Federal Ministry for National Defense, Belgrade, 1988.).
- Strategija oruzane borbe, Savezni Sekretarijat za narodnu odbranu, Beograd,1983, str.154. (The Strategy of Armed Combat, Federal Ministry for National Defense, Belgrade, 1983, p.154).
- The Constitutional Charter of State Union Serbia and Montenegro, Official Gazette of Serbia and Montenegro, No.1/2003.
- The Constitution of Republic of Serbia, Official Gazette of the Republic of Serbia, No.1/90.
- The Constitution of Socialist Federal Republic of Yugoslavia, dated February 21, 1974.
- UN Security Council Resolution 757 dated May 30, 1992

Literature:

- Bebler, Anton A.: The Region wide Perspective on Post-Communist Civil-Military Relations, in: Bebler, Anton (Ed.): Civil-Military Relations in Post-Communist States: Central and Eastern Europe in Transition, London, 1997.
- Buturovic, Jovan Lj.: Buduce zakonsko uredjenje statusa Vojske Jugoslavije i odnosa u njoj, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, (Buturovic, Jovan Lj.:Future Legal Regulation of the Yugoslav Army's Status and Relations in it, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Cerovic, Vasilije: Karakter oruzanih snaga SFRJ, u: Vojno Delo, 41/89, str. 400-145; (Cerovic, Vasilije: The Character of the Armed Forces In the SFRJ, in: Vojno Delo, 41/89).

- Chanaa, Jane: Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects, Adelphi Paper 344, IISS/DCAF, London, June 2002.
- Cvetkovska-Vankovska, Biljana: The Military in the Modern Political Systems on the Former Yugoslav Territory, in: *Balkan Forum*, 3/95.
- Danopoulos, Constantine P.(Ed.): *Civil-Military Relations in the Soviet and Yugoslav Successor States*, Boulder, 1996.
- Dimitrijevic, Vojin: Social and Cultural Prerequisites for Promotion and Implementation of the Democratic Control of Armed Forces, DCAF Working Paper Series– No.67, Geneva, August, 2002.
- Dragisic, Zoran: Odbrana i bezbednost nakon 5. oktobra, u: *politicki Magazine Context* www.kontekst.org.yu/institucije/odbrana_i_bezbednost, od 22.06.2004. (Dragisic, Zoran: Defense and Security after the October 5th, in: *political magazine Context*, at: www.kontekst.org.yu/institucije/odbrana_i_bezbednost, from 22.06.2004). Edmunds, Timothy: Defense Reform in Croatia and Serbia-Montenegro, *The International Institute for Strategic Studies*, Adelphi Paper 360.
- Ehrhart, Hans-Georg/Schnabel, Albrecht/Blagescu, Monica: *Towards More Effective Assistance in Security Sector Reform*, Policy Brief, Based on the IFSH/United Nations University Project “The Role of the Military in Post-Conflict Peacemaking”, Hamburg, June 2002.
- Fluri, Phillip H./Johnsson, Anders B./Born, Hans: *Parliamentary Oversight of the Security Sector Principles, mechanisms and practices*, DCAF, Geneva, 2003.
- Glisic, Jasmina: *Obavestenost gradjana o vojsci*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004; (Glisic, Jasmina: *The Awareness of the Citizens about the Army*, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Gow, James: *Legitimacy and Military. The Yugoslav Crisis*, London, 1992.
- Gow, James: *Serbia and the Politics of the Yugoslav Armies*, in: Koonings, Kees/Kruijt, Dirk (Eds.): *Political Armies*, London, 2002.
- Gow, James/Birch, Carole: *Security and Democracy: Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe*, London, 1997.
- Grizold, Anton: *Civil Military Relations in Slovenia*, in: Bebler, Anton (Ed.): *Civil-Military Relations in Post-Communist States: Central and Eastern Europe in Transition*, London, 1997.
- Hadzic, Miroslav (ured.): *Civilna kontrola vojske i policije*, Beograd, 2000; (Hadzic, Miroslav (Ed.): *Civil Control of the Army and the Police*, Belgrade, 2000).
- Hadzic, Miroslav: *Hronican manjak bezbednosti. Slucaj Jugoslavije*, Beograd, 2001; (Hadzic, Miroslav: *Chronic Lack of Security. The Yugoslav Case*, Belgrade, 2001).

- Hadzic, Miroslav: Nepotrebno oklevanje. U ocekivanju ulaska nase zemlje u Partnerstvo za mir, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004; (Hadzic, Miroslav: Unnecessary Hesitation. Expecting of Joining of our Country the Partnership for Peace, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Hadzic, Miroslav: Plutajuca vojska, Beograd, 2002; (Hadzic, Miroslav: Floating Army, Belgrade, 2002).
- Hadzic, Miroslav: Postsocijalisticka transformacija vojske, u: Društvene promene i postsocijalizam, Institut društvenih nauka, Beograd, 1993; (Hadzic, Miroslav: Post-Socialist Transformation of the Army, in: Social Changes and Post-Socialism, Institute of Social Science, Belgrade, 1993).
- Hadzic, Miroslav: Pozicija vojske u Ustavnoj povelji, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, (Hadzic, Miroslav: The Position of the Army in the Constitutional Charter, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Hadzic, Miroslav: Sudbina partijske vojske, Beograd, 2001, (Hadzic, Miroslav: The Fate of the Party's Army, Belgrade, 2001).
- Hadzic, Miroslav/Fluri, Phillip (Ed.): Security Inclusion of the FR Yugoslavia in Euro-Atlantic Community, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2003.
- Hadzic, Miroslav: Zamisao reforme sektora bezbednosti, u: Hadzic Miroslav/Timotic Milorad/Milosavljevic Bogoljub, Smisao reforme sektora bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, April 2004; (Hadzic, Miroslav: The Concept of Security Sector Reform, in: Hadzic Miroslav/Timotic Milorad/Milosavljevic Bogoljub, The Sense of Security Sector Reform, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, April 2004).
- Huntington, P. Samuel: Reforming of Civil-Military relations, Journal of Democracy, Volume 6, Number 4, 1995.
- Ignjatovic, Aleksandar: Military Judicial Organs, in: Yugoslav Survey, 36/95.
- Isakovic, Zlatko: The Defense Strategy of Serbia and Montenegro, in: Review of International Affairs No.1111, The Institute of International Politics and Economics, Belgrade, July-September, 2003.
- Jeftic, Milos: Parlamentarna kontrola vojske, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004; (Jeftic, Milos: Parliamentary Control of the Army, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Joo, Rudolf: The Democratic Control of Armed Forces, EU-ISS Chaillot Paper 23, February 1996, Paris.

- Jovic, Borisav: Poslednji dani SFRJ. Izvodi iz dnevnika, Beograd, 1995; (Jovic, Borisav: The Last Days of the SFRJ. Abstracts from the Diary, Belgrade, 1995).
- Kadijevic, Veljko: Moje vidjenje raspada, Beograd, 1993; (Kadijevic, Veljko: My Vision of the Disintegration, Belgrade, 1993).
- Kipp, Jacob W.: The Yugoslav People's Army: between civil war and disintegration, in: *Military Review*, 71/91.
- Koukourinos, Dimitrios: Constitutional Law and External Limits of the Legal Framing of DCAF: The Case of Croatia and The Federal Republic of Yugoslavia, DCAF Working Paper Series No. 61, Geneva, August 2002.
- Krga, Branko: Reforma vojske Srbije i Crne Gore, Centar za civilno vojne odnose, Beograd, 2004 ; (Krga, Branko: The Military Reform in Serbia and Montenegro, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Kruselj, Zeljko: The Yugoslav People's Army: from liberation to liquidation, in: *East European Reporter*, 5/92.
- Lukic, Prvoslav: Pravne osnove sistema odbrane Savezne Republike Jugoslavije, Beograd, 1994; (Lukic, Prvoslav: Legal basis of the Defense System of Federal Republic of Yugoslavia, Belgrade, 1994).
- Matovic, Rodoljub: Defense System and Army of FR of Yugoslavia, in: *Yugoslav Survey*, 34/93.
- Medija Centar: Mediji o vojsci, na: www.mediacenter.org.yu/code/navigate.asp, 26.06,2004; (Media Center: The Media about the Military, www.mediacenter.org.yu/navigate.asp, 26.06.2004).
- Milenkovic, Dejan: Prigovor savesti kao fundamentalno ljudsko pravo, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004; (Milenkovic, Dejan: The Conscientious Objection as a Fundamental Human Right, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Mitrovic, Ljubisa: Reforma, nauka i razvoj vojske i promene u evropskim socijalistickim zemljama, Institut za Evropske Studije, Beograd, 1994; (Mitrovic, Ljubisa: Reform, Science and Development of the Army and Changes in European Socialist Countries, Institute for European Studies, Belgrade, 1994).
- Obradovic, Vuk: Nacionalizam i oruzane snage, u: *Vojno Delo*, 41/89, str.502-523; (Obradovic, Vuk: Nationalism and Armed Forces, in: *Vojno Delo*, 41/89).
- Pajic, Zoran: Legal Aspects of Security Sector Reform in the Federal Republic of Yugoslavia, DCAF Working Paper Series No.18, Geneva, April 2002.
- Perovic, Latinka :Yugoslavia was defeated from inside, in "Yugoslavia, collapse, war, crimes", edited by Sonja Biserko, Belgrade, 1993.

- Rupel, Dimitrij: *Od vojnog do civilnog društva*, Zagreb, 1990; (Rupel, Dimitrij: *From Military to Civil Society*, Zagreb, 1990).
- Seke, Igor: *Prigovor savesti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004; (Seke, Igor: *The Conscientious Objection in Serbia*, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Simic, Predrag: *Armed Forces in a Democratic Society*, in: *Review of International Affairs* No.1109, The Institute of International Politics and Economics, Belgrade, January-March 2003.
- Stojadinovic, Ljubodrag: *Reforma vojske i ideologija*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004; (Stojadinovic, Ljubodrag: *The Reform of the Army and the Ideology*; Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Strogo poverljivo, dokumentarna serija, TV B92, www.b92.net, 21.06.2004. (Top Secret, Documentary, TV B92, www.b92.net, 21.06.2004).
- Svjedoci raspada, intervju sa Latinkom Perovic, Radio Slobodna Evropa, Prag, 2004.(*The Witnesses of the Disintegration, an interview with Latinka Perovic*, Radio Free Europe, Prague, 2004).
- Tedstrom, John E.: *Establishing a National Security Council: Lessons for the Federal Republic of Yugoslavia*, DCAF Working Paper Series – No.15, Geneva, April, 2002.
- The military balance 1990-1991*, IISS, London, 1990.
- Timotic, Milorad: *Ocekivanja gradjana od reforme vojske*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004;(Timotoc, Milorad: *The Expectations of the Citizens from the Military Reform*, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Timotic, Milorad: *Demokratska civilna kontrola vojske – preduslov reforme sektora bezbednosti*, u: Hadzic Miroslav/Timotic Milorad/Milosavljevic Bogoljub, *Smisao reforme sektora bezbednosti*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, April 2004; (Timotic, Milorad: *Democratic Civil Control of the Army – the Precondition of the Security Sector Reform*, in: Hadzic Miroslav/Timotic Milorad/Milosavljevic Bogoljub, *The sense of the Security Sector Reform*, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, April 2004).
- Van Eekelen, Willem: *The Security Dimensions of European Integration and the Central-East European States*, in: Bebler, Anton (Ed.): *Civil-Military Relations in Post-Communist States: Central and Eastern Europe in Transition*, London, 1997.
- Vankovska, Biljana (ured.): *Zakonski okvir demokratske kontrole oruzanih snaga i sektora bezbednosti: norme i stvarnost*, Centar za civilno-vojne odnose, DCAF, Beograd, 2001; (Vankovska, Biljana (Ed.): *Legal Framework of the Democratic Control of Armed Forces and Security*

- Sector: Norms and Reality, Center for Civil-Military Relations, DCAF, Belgrade, 2001).
- Vasovic, Aleksandar: Vojska pred reformama, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004; (Vasovic, Aleksandar: The Army Facing Changes, Center for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004).
- Vojnopoliticki informator 11/89; (Military-Political Information Gazette, Nr.11/89).
- Watts, Larry L.: Whose Professionalism?: Separating the Institutional Roles of the Military & Police, Conflict, Studies Research Center, Camberley, Surrey, November, 2001.
- Whittlesey, David: The WSP International Experience and Security Sector Reform, DCAF Working Paper Series – No.30, Geneva, July, 2002.
- Winkler, Theodor H.: Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order, DCAF Occasional Paper – No.1, Geneva, October, 2002.

Police Reform in Serbia

1. Introduction

The Serbian police had been one of the most respectable police forces in the region of South East Europe since the Second World War. Unfortunately, since the 1990s it has been developing in circumstances of complete isolation and misuse, as a result of the dictatorship of the Milosevic regime. From open violation of human rights to breaching democracy of its own people, it became an institution that lost the confidence of ordinary people and was unable to tackle security challenges. What should have been a “Community Police Service”, had become a “State Police Force”, dramatically alienating the people and their daily need for security. Regarding security issues, the European Union in its strategic document: “The European Union Security Strategy”, emphasized “*problems of organized crime on the Balkans as the dominant one for the European security.*”¹

In September 2001, the Ministry of Interior together with the Danish Center for Human Rights established an “Advisory Body” whose task was to develop a vision for a strategic police reform process. In the area of international expert participation in developing reform strategy, the dominant place belonged to Richard Monk. (*A Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia* (OSCE Report from October 2001)² and John Slater (*An Assessment of the Human Rights, Ethics and Policing Standards in the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro.* (A Council of Europe Report from September 2001).³

1 A secure Europe in a better World, (European Security Strategy), 2003, http://www.statewatch.org/news/2003/dec/solana_ESSS/20II/20EN.pdf, p. 4.

2 Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia OSCE, Belgrade, October 2001, Police Reform in Serbia, OSCE, Belgrade, June 2002, <http://www.OSCE.org/sim/>, p. 15.

3 The Slater Report-A Council of Europe Report-September 2001, in: Police Reform in Serbia, OSCE, Belgrade, June 2002, p. 19.

2. Reform of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia

2.1 Participants-mandate and strategy

The political willingness of the Serbian Government was a crucial base for initiating and maintaining a reform. At the same time, in March 2001, the OSCE appointed a police consultant in the Federal Republic of Yugoslavia.⁴ The OSCE Law Enforcement Department and the Ministry of interior Police established “*the Police Reform Conference Working Group*”. After a long process of analyzing all fields of police reform, the ministry proposed to the government the document on *the Vision for Reform of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia (Project Proposal Document)*, consisting of 14 project proposals, in March 2003.⁵ Implementing the police reform, however, took a different direction in the following ways:

1. Legislation Reform;
2. Accountability and Internal Control;
3. Police Education and Development;
4. Crime Policing-General and Organized Crime (including forensic) and
5. Uniform Police (including border policing).

3. Legislation Reform

3.1 Current position

The Ministry of Interior Police in Serbia so far has operated with several important laws concerning different issues of police work: *the Police Law* from 1991,⁶ *the Criminal Procedure Law* from 2001,⁷ *the Organized Crime*

4 Police Reform in Serbia, OSCE, Belgrade, June 2002, <http://www.OSCE.org/sim/>, p. 13.

5 Dokument Vizije za reformu MUP-a RS, (Project Proposal Document), MUP Srbije (MIP), Belgrade, March 2003.

6 Zakon o unutrašnjim poslovima, (The Police Law), Sluzbeni glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), no.44/91, 79/91 and 54/96.

7 Zakonik o krivicnom postupku, (The Law on Criminal Procedure), Sluzbeni List SRJ (Official Gazette of the Federative Republic of Yugoslavia) no.70/01, “Kratak prikaz Zakonika o krivicnom postupku” (The short survey on the Law on Criminal Procedure), The Management Center, Belgrade, 2003, http://www.management.org.yu/kratak_prikaz_Zakonika_o_kvivicnom_postupku.php.

Law from 2001,⁸ *Public Order Law* from 1995,⁹ and some others that are related to the police (e.g.: *the Law on Security Information Agency*,¹⁰ *the Law on Ministries*,¹¹ *the Law on Security Services of the Federal Republic Of Yugoslavia, etc.*).¹²

3.2 Critical remarks

It is obvious that the drafting of police legislations has progressed in many spheres. But, immediate action still needs to be taken, particularly in the following areas:

Since the Police Law has not been adopted yet, there is a lot of confusion concerning some laws and their practical implementation by the police, particularly the new regulations of *the Criminal Procedure Law* and the *Law On Organized Crime*. The new Criminal Procedure Law has anticipated a lot of different regulations from previous one. The prosecutor has become a leader of the pre-criminal procedure (replaced the police), but its role is still indifferent, passive and based on police reports and initiative. Also, the executive, judiciary and legislature (their competencies and the roles in procedure) haven't been sufficiently defined, even in the new *Law on Criminal Procedure*.¹³

Finally, a precise interpretation of the articles of the Law is lacking, as well as training for its correct implementation by the police, prosecutor and judge.

The *Organized Crime Law*¹⁴ is very demanding and not appropriate to current needs and situations. It very rarely enables real proceedings on acts of

8 Zakon o organizaciji I nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, (The Law on Organization and Jurisdiction of Government Authorities in Suppression of Organized Crime-Law on Organized Crime), Sluzbeni Glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 42/02.

9 Zakon o Javnom redu I miru, (The Law on Public Order), Sluzbeni glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 48/94.

10 Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, (the Law On Security Information Agency), Sluzbeni glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 42/02.

11 Zakon o Ministarstvima, (the Law on Ministries), Sluzbeni glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 27/02.

12 Zakon o sluzbama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, (the Law On Security Services of the Federal Republic Of Yugoslavia), Sluzbeni list SRJ (Official Gazette of the Federative Republic of Yugoslavia), no. 37/02.

13 It is also a note in the: Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, OSCE, Belgrade, October 2001, p. 91.

14 Zakon o organizaciji I nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, (The Law on Organization and Jurisdiction of Government Authorities in Suppression of Organized Crime-Law on Organized Crime), Sluzbeni Glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), no. 42/02.

organized crime. Any cooperation and coordinating of police actions before a suit is brought forward have been missing (particularly with prosecutors and judges). The competences of the regular prosecutors and courts and the Special Prosecutor Office and Department of the Belgrade District Court for organized crime have been overlapped too often, as well as the competences within the Ministry's Criminal Investigation Department and the Organized Crime Unit. A clear formal division over the competencies over those units is still missing.

There does not yet exist a set of important laws concerning all aspects of trafficking, drugs, money laundering, asset confiscation, the use of surveillance and covert evidence gathering, witness protection, public order and formal relations on co-operation between the Serbian and Montenegrin Ministry of Interior.

Finally, the crucial problem is the reform of the judiciary. The position within the judiciary has been very poor since the middle of the 1990s. Richard Monk explained it in his Report in 2001 in the following way: "The courts have a low conviction rate. Major criminals have access to corruptible lawyers, journalists and forms of court assistance that ensure that cases are not being proceeded with. The system is ripe for manipulation by defense and corrupt courts. The main battle in the Republic of Serbia is to deal with the corruption left behind by Milosevic."¹⁵

4. Accountability and Internal Control

4.1 Current position

Before democratic changes in 2000, the Ministry of Interior of the Republic of Serbia was an alienated force, deeply criminalized, politicized, centralized and with the absence of external democratic control, as well as a lack of efficient internal control. Since the democratic changes in 2000, the situation has slowly changed. The de-politicization has already started (the minister has appointed 443 new leading officers (including the Inspector General (1), the chiefs of a regional units (29), the chiefs of departments (91), police commanders (105), etc).¹⁶ The de-militarizing has started with dismissing PJP forces, not engaging regular police forces in southern Serbia

15 Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, OSCE, Belgrade, October 2001, p. 92.

16 Ibidem, p. 9.

(since January 2002) and creating a police force.¹⁷ The de-centralization has still remained.

4.2 Critical remarks

Except for some new mechanisms of internal control (an Inspector General's Department and its territorial units over the state have been installed) almost all other aspects of international recommendations are at the beginning of being implemented or have not yet been started. The current position and performance of the Inspector General's Department doesn't promise too much. It is still occupied with minor problems.

The de-politicization of the police. This process is in the beginning stages. It is true that a lot of former leaders of the Secretariats (regional units of the Ministry) and others that were actively members of political parties have been replaced through new ones. However, many new members, who were appointed after the democratic changes, had also been members of other political parties.

It is necessary to very cautiously implement de-centralization, regarding some current problems within local communities.

5. Police Education and Development

5.1 Current position

Within the Republic of Serbia, there are three levels of police training: Police Secondary or High School for students 14/15-17/18 years old; Police Higher School or College for students 18-20 or older and Police Academy or University for students 18-22 upward.

5.2 Critical remarks

Despite such circumstances, the educational reform process has not gone very far. The proposal on the establishment of a simple police education institute with the responsibility for the whole system of police education, including the High School, Faculty and Training Center (including a National Crime Faculty¹⁸) is still awaiting government approval.

17 Ibidem, p. 263.

18 Ibidem, p. 37.

6. Crime Policing (General and Organized Crime and Forensic)

6.1 Current position

Financial Crime and Corruption,¹⁹ trafficking, illegal immigration, theft of motor vehicles and drug smuggling have been dominant problems occupying the public over a long period of time. Since the 1990s and up until today the latter has presented a tangible regional threat.²⁰

Organized crime is a fact that was ignored for a long period of time during Milosevic's governing of Serbia. One of the main reasons for this was that Milosevic's camarillas had created organized crime on their own. Just after the new Government came to power it began to openly talk about it. The assassination of the PM Dr. Djindjic has shown how deeply rooted the organized crime is within Serbian society and politics. Currently organized crime activities are linked to murders, kidnappings and blackmails, vehicle theft, drug smuggling and the forms connected with finance, commercial and business areas.²¹ Organized crime in Serbia is still the principal threat to political stability, particularly after the Djindjic's assassination,²² and indirectly presents a threat to regional security.

Finally, the fight against the organized crime in Serbia can be said to have actually started on March 12 when the PM Dr. Zoran Djindjic was assassinated. The police action was called "*The Saber*"²³ and was launched on the same day when the assassination occurred.

19 Aleksandar Fatic: Uloga reforme lokalnih vlasti, sa posebnim osvrtom na reformu policije, (The role of reform of local authorities with accent on the police reform), 2000, <http://www.management.org.yu/koruplatf.php>.

20 Izvestaj o radu MUP u 2003 godini, (The Report on the Work of the Ministry of Internal Affairs of Republic of Serbia in Year 2003), MUP Srbije (MIP) 2004, <http://www.mupsr.gov.yu/>, p. 74-80; Country Reports on Human Rights Practices in the Federative Republic of Yugoslavia-2002, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour, March 2003, <http://www.freese Serbia.net/Documents/Serbia2003.html>, p. 23.

21 Police Reform in Serbia, OSCE, Belgrade, June, 2002, <http://www.OSCE.org/sim/>, p.29; Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, OSCE, Belgrade, October 2001, p. 71; Izvestaj o radu MUP u 2003 godini, (The Report on the Work of the Ministry of Internal Affairs of Republic of Serbia in Year 2003), MUP Srbije (MIP) 2004, <http://www.mupsr.gov.yu/>, p. 9.

22 Milos Vasic: Sablja svilu ne sece, (Vreme 688-Politika), June 24, 2004, <http://www.vreme.com/cms/view.php,I d-371324>.

23 Philip Schwarm: The heart of darkness, (Corruption and organized crime), 2003, <http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2003/30725-dose-01-04.htm>; Izvestaj o radu MUP u 2003 godini, (The Report on the Work of the Ministry of Internal Affairs of Republic of Serbia in Year 2003), MUP Srbije (MIP) 2004, <http://www.mupsr.gov.yu/>, p. 9.

6.2 Critical remarks

Regarding the fight against crime in Serbia, many unsolved matters still remain which interfere with the reduction of crime. The beginning results achieved during the campaign “*The Saber*” show this. Some crucial concerns regarding organized crime are:

1. It is more than obvious that organized crime in Serbia still presents the biggest threat to its own and regional stability. Notwithstanding, a minimum of political consensus on organized crime is still lacking. One of the first steps should be to conduct a final political consensus among the major democratic political parties on the police campaign “*The Saber*”. The finalizing of the judging process to Djindjic’s perpetrators and assistances will be crucial to recover who was behind the evil and who politically supported the killing.
2. The necessity of changing some of the articles of *the Organized Crime Law*, particularly those concerned with definitions, as well as the necessity of a substantial judiciary reform.²⁴
3. It is unacceptable to wait for such a long period of time before adopting the National Strategy on the fight against organized crime.
4. The police action against organized crime should be undertaken systematically, be overall well prepared and highly confidential, and with full co-operation and co-ordination of all relevant judiciary institutions in the society (prosecutor, court, intelligence, etc).
5. Finally, it is necessary to review all the cases of organized crime that occurred in Milosevic’s period. Because of impending threats some or the majority of cases have never been pursued. The principle reason for this lies in the paralysis of the judiciary during Milosevic’s era.²⁵ Also, it is necessary to emphasize the role of the Criminal Investigation Department within the Ministry and the general task of the Ministry to prevent and deal with crime, different to the current position that the military role of a uniform police has been emphasizing on since the 1990s. Finally, the judiciary reform presents a crucial pre-condition for any police reform and its success (more explained above).

24 Slobodan Soskic: Zbirka apsurdna in: Do sudije devet meseci, (The list of absurdities), Danas, June 3, 2003, <http://www.danas.co.yu/20030603/hronika3.htm>.

25 Philip Schwarm: The heart of darkness, (Corruption and organized crime), 2003, <http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2003/30725-dose-01-04.htm>.

7. Uniform Police

7.1 Current position

Since the 1990s, the Uniform Police Sector was misused by Milosevic's camarillas more than any other part of police. That was a military service oriented against its own people and ethnic groups and served politicians who belonged to the Milosevic environment.

This leads to: the loss of confidence of ordinary people in uniformed police, and particularly those of other ethnicities because of humiliation (the majority of them were Kosovo Albanians),²⁶ the separation of police from the local communities that they served, the excessive use of powers during the control of political protest against Milosevic,²⁷ the enormous increase in corruption (particularly within the traffic police and connected with the practice of "on-the-spot-fines" for a lot of offences)²⁸ and reducing the capabilities for dealing with the problems of traffic, society's needs (particularly in multi-ethnic), public order and other (a lack of modern equipment, training, space conditions and others). A lack of and outdated equipment was a dominant characteristic of the police.

7.2 Reform Directions

The Ministry of Interior is taking overall measures directed at increasing public order and safety by enhancing the quality and effectiveness of uniform police. It is comprised of the following three groups of reform: normative measures, the creation of multi-ethnic police forces, the development of a community policing project, and the Border Policing Project, as well as the introduction of a series of trainings and seminars for uniformed police and internal measures of the ministry directed at enabling the police to more successfully deal with its problems.

26 The intensification of armed conflict in: Kosovo, as seen, as told, OSCE, Pressor Moutier, Warsaw, 1999, p. 21-160.

27 Marijana Trivunovic: Police Reform in Serbia in: Marina Caparini and Otwin Marenin (Eds), Transforming Police in Central and Eastern Europe-Process and Progress, Geneva Centre for the democratic control of armed forces (DCAF)-Lit Verlag, Münster, 2004.

28 Dokument Vizije za reformu MUP-a RS, (Project Proposal Document), MUP Srbije (MIP), Belgrade, March 2003, p. 152.

7.3 Critical remarks

Notwithstanding that the ministry has implemented overall the most comprehensive reform measures within the uniform police, there still remains a lot to be done.

A systematic lustration (cleaning or settling) within the ministry has presented the most important unsolved reform task for all the leadership of the ministry since October 2000 (democratic changes in the state).

The uniform police, and particularly the traffic police present the part of the ministry most affected with corruption. One main cause lies in the opportunity of traffic police officers to collect fines 'on-the-spot'. The perception of the public towards corruption in Serbia has shown that citizens believe that 67 per cent of police officers are corrupt and assess corruption within the police with a mark of 6,66 (the second place, after customers).²⁹ Before taking such a radical but necessary step, it is also necessary to establish a comprehensive strategy for dealing with corruption problems within the ministry and particularly within the uniform police, as well as a research project on the extension and the public perception of corruption within the traffic police. Concerning the problem of a judiciary corruption, Aleksandar Fatic suggests dismissing all of the judges and establishing a Temporary Tribunal for Urgent Cases.³⁰ This also seems necessary for some parts of the police:

- a. The Traffic Police Directorate needs a complete lustration or political cleansing of former officials, because the highest extent of corruption exists there. The possibility of "*on-the-spot-fines*" has to be immediately rejected and abrogated. In addition, the means of electronically registering traffic violations (excessive speed, parking, passing of moving automobile and others) and traffic accidents should be implemented immediately;
- b. A significant number of police officers that served in Kosovo should be reviewed, because some of them have taken part in committing crime acts (robbery, stealing, bribe, misuse of their official position for taking money from the citizens and others);

29 Balkanska narukvica-Rasirenost korupcije medju javnim sluzbenicima, (The Balkans bracelet-the widespread of corruption among public officers), Vreme (588), <http://www.vreme.588.com>.

30 Aleksandar Fatic: Uloga reforme lokalnih vlasti, sa posebnim osvrtom na reformu policije, (The role of reform of local authorities with accent on the police reform), 2000, <http://www.management.org.yu/koruplatf.php>, p. 4.

- c. The position of almost all the leading officers that served during the Milosevic period should be reviewed, particularly for the possibility of misuse of power;
 - d. Some parts of the Crime Investigation Department, particularly the Sub-Department of Economic Crime, should also be reviewed.
 - e. Regarding some special units (see below), dealing with individual cases will be “a piecemeal process”.³¹
- 1 The transformation of the Unit for Special Operation, whose commanders and members were engaged in Djindjic’s assassination, has not been finished yet. Also, it is necessary to re-structure all special units within the police with a single aim and divided competencies.³²
 - 2 Finally, a crucial current problem of the Ministry of Interior is the insufficient engagement of current capabilities.

8. Conclusion

Momentarily, there are many positive developments in the process of police reform in Serbia: the implementation of the fight against organized crime (formal and practice), the Multi-Ethnic Project and the Community Policing Project have been started; de-militarization is almost finished (it is expected that only the ranks will be abrogated); the number of female police officers has rapidly increased and is still on the rise; numerous trainings and courses (aimed to train and specialize officers about specific knowledge) have been organized; the public information approach has been improved and adapted to the citizens’ needs; the police is better equipped than before with a tendency toward further improvement.

Unfortunately, there are still many worries that label the current situation: The legislation process is in its very beginning; almost nothing important has been achieved (the *Police Law* has not been adopted yet, the *Organized Crime Law* is full of shortages, the *Criminal Procedure Law* has been continuously changing without success); the systems of internal and external control of police (as it is anticipated in the *Draft Police Law*) do not exist

31 Marijana Trivunovic: Police Reform in Serbia in: Marina Caparini and Otwin Marenin (Eds.), *Transforming Police in Central and Eastern Europe-Process and Progress*, Geneva Centre for the democratic control of armed forces (DCAF)-Lit Verlag, Münster, 2004.

32 Dokument Vizije za reformu MUP-a RS, (Project Proposal Document), MUP Srbije (MIP), Belgrade, March, 2003, p. 251-308.

yet, and those which have already been adopted do not function yet (see above the General Inspector Department); the fight against corruption and other kinds of criminality within the ministry has not been initiated (except for partial cases that are not sufficient; see above about the wide spread of corruption among public officers); politicization is still very present; de-centralization has been planned but has not yet been realized; police education and development and police performance are almost the same as it was before and finally, organized crime groups have consolidated themselves by adapting to the new circumstances and by renewing their positions; they have taken control over the drug market, conduct blackmail and are involved in other criminal activities.³³

Also, there are some additional gaps that should be bridged: the Reform and its benefits, how long it will be going on, obstacles to reaching the final aim and other details should be publicly and transparently explained to the police and to the people; the reform should have the following priorities: decriminalization (with focus on corruption and crime acts committed by police officers through a comprehensive, transparent and serious campaign); organized crime and forensics; de-politicizing; de-militarizing; the Uniform Police Reform and de-centralization. The ministry must respect priorities and show citizens its own honest commitment to the reform. It would then be easier for people to accept their role and obligations in the reform. Finally, police reform has to be implemented faster and more on an overall level than is now the case.

Serbia and the people of Serbia desperately need reform of its security sector. In particular, the police could lead the country to the level of having the full capability to deal with all the security issues and especially organized and general crime. Also, although all politicians proclaim that they are dedicated to the fight against organized crime, in reality, the situation does not reflect their verbal intentions. Unfortunately, their current position depends on their relation to the organized crime group which has been charged for Djindjic's assassination and on the democratic changes that occurred in October 2000. For some, it was "the dead of Serbia", for others, it was "the liberation of Serbia" (quotations). Police reform is deeply connected with such relations. The only possible compensation for such a dilemma is a political consensus of all the relevant democratic political actors in the state and their clear expression of commitment toward reform to the people and to the international community. It seems that the people in

33 Mafija u Srbiji ne miruje, (Mafia in Serbia is activated again), Blic, June 27, 2004, <http://www.blic.co>.

Serbia should, once again, remind their politicians about the right way to further reform the whole system, particularly the police.

Index of Sources and Bibliography

Documents:

- Chairman's Conclusions State Secretary Kim Traavik, Stability Pact for South East Europe, November 2001.
- Country Reports on Human Rights Practices in the Federative Republic of Yugoslavia-2002, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour, March 2003.
- Dokument Vizije za reformu MUP-a RS, (Project Proposal Document), The Ministry of Internal Affairs, March 2003.
- Human Rights Report on April to Jun 2003, (International Society for Individual Liberty (ISIL) 2003).
- Informacija o reformi MUP-a sa predlogom zakljucaka" (Information About Reform of the Ministry of Internal Affairs with Proposed Conclusions), The Ministry of Internal Affairs, March 2002.
- Izvestaj o radu MUP u 2003 godini, (The Report on the Work of the Ministry of Internal Affairs of Republic of Serbia in Year 2003).
- Joint Report on Police Accountability in Serbia, OSCE and Council of Europe, 2002.
- Police Reform in Serbia, OSCE, June 2002.
- Policing for a multi-ethnic society: in Rotterdam Charter, (Rotterdam Anti Discrimination Council, Rotterdam, June 1996).
- Rotterdam Charter, (Rotterdam Anti Discrimination Council, Rotterdam, June 1996).
- Sarajevo Declaration, Sarajevo, Stability Pact for South East Europe, October 2003.
- Southern Serbia's Fragile Peace, International Crisis Group, Europe Report No.152, 2003.
- The intensification of armed conflict in: Kosovo, as seen, as told, OSCE, Pessor Moutier, 1999.
- The Police in Transition project, International Helsinki federation for Human Rights: Hungarian Helsinki Committee, 1999.
- Uputstvo o policijskoj etici I nacinu obavljanja poslova policije(Instructions on Police Ethics and Methods for Police Work), MUP, 01 no. 2537/2003, March 15, 2003.

Zakon o unutrašnjim poslovima (The Police Law), Sluzbeni glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), No.44/91, 79/91 and 54/96.

Zakonik o krivicnom postupku (The Law on Criminal Procedure), Sluzbeni List SRJ (Official Gazette of the Federative Republic of Yugoslavia) No. 70/01.

Zakon o izmenama I dopunama ZKP (The Law About Changes and Additional Articles of The Law on Criminal Procedure), Sluzbeni list SRJ (Official Gazette of the Federative Republic of Yugoslavia), No. 68/02.

Zakon o Izmenama I dopunama ZKP (The Law About Changes and Additional Articles of The Law on Criminal Procedure), Sluzbeni glasnik Republike Srbije, (Official Gazette of the Republic of Serbia), No. 58/04.

Zakon o organizaciji I nadležnosti drzavnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (The Law on Organization and Jurisdiction of Government Authorities in Suppression of Organized Crime-Law on Organized Crime), Sluzbeni Glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), No. 42/02.

Zakon o Javnom redu I miru (The Law on Public Order), Sluzbeni glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), No. 48/94.

Zakon o suzbijanju nereda na javnim skupovima (The Law on Controlling Disorder on Public Rallies), Sluzbeni Glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), No. 67/03.

Zakon o izmenama I dopunama ZKP (The Law About Changes and Additional Articles of The Law on Criminal Procedure), Sluzbeni list SRJ (Official Gazette of the Federative Republic of Yugoslavia), No. /03.

Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji (the Law On Security Information Agency), Sluzbeni glasnik Republike Srbije (Official Gazette of the Republic of Serbia), No. 42/02.

Die Polizeireform in Mazedonien als Teil der Sicherheitssektorreform

1.1 Ausgangslage, Fragestellung und Ziele der Arbeit

Die Reform des Sicherheitssektors ist im Rahmen des Transformationsprozesses post-sozialistischer Staaten wichtige Aufgabe zur (Re-)Legitimierung des innerstaatlichen Gewaltmonopols. Ohne Legitimität des Gewaltmonopols ist eine Stabilisierung der Gesellschaft und des Staates nicht möglich. Dies gilt insbesondere natürlich für Länder wie Mazedonien, deren Bevölkerung durch eine multiethnische Zusammensetzung geprägt ist. Die Zustimmung aller Bevölkerungsteile zum Rechtsstaat ist an die Zustimmung zur Form und Implementierung des innerstaatlichen Gewaltmonopols gebunden. Theoretischer Ausgangspunkt meiner Überlegungen zur Fallanalyse der Sicherheitssektorreform in Mazedonien ist das von Dieter Senghaas entwickelte *zivilisatorische Hexagon*.¹ Prinzipiell sind Transformations- und Demokratisierungstheorien auch für Erklärungsansätze zur (Re-)Konstruktion des staatlichen Gewaltmonopols in einem Land wie Mazedonien, das fundamentale gesellschaftspolitische Umwälzungen durchlebt, von hohem Wert. Legitimität von Machtausübung kann nicht verordnet werden, sie bedarf der Akzeptanz jener, auf die sie sich bezieht. Die Einhegung und Zivilisierung der Machtausübung sind dabei wichtige zu berücksichtigende Aspekte. Insofern scheint der von Senghaas hergestellte Verknüpfungsansatz des zivilisatorischen Hexagons als geeignete Matrix um die Ziele und Richtungen der Politik zur Reform des Sicherheitssektors herauszuarbeiten und erste Ergebnisse zu bewerten.

Seine impliziten Elemente: Rechtsstaatlichkeit, Gewaltmonopol, Interdependenz und Affektkontrolle sowie demokratische Interaktion und Akzeptanz bilden das Koordinatensystem für die vorgelegte Untersuchung. Schlüsselfrage der Polizeireform als Teil der Sicherheitssektorreform ist die strikte rechtsstaatliche Verankerung der Polizei, ihre Anerkennung in der Bevölkerung als „Bürgerpolizei“, die ihre Aufgabe nicht wie einst in der rigorosen Exekution der Staatsmacht erfüllt, sondern ihren Auftrag als einen Beitrag zur friedlichen Konfliktlösung innerhalb rechtsstaatlicher Grenzen begreift. Die Besonderheit der multiethnischen Struktur der Gesellschaft Mazedoniens erübrigt dabei in diesem Zusammenhang jeglichen Zweifel an

1 Senghaas, Dieter, Frieden – ein mehrfaches Komplexprogramm, in: ders. (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt/M. 2000.

der Notwendigkeit einer möglichst repräsentativen Zusammensetzung der nationalen Polizei.

Um die Dimension der Transformationsleistung erfassen zu können, sind die Ausgangsbedingungen in Rechnung zu stellen. Hierzu zählen die gesellschaftspolitische Entwicklung in der Vergangenheit, aber auch die beispiellosen Umstände der Entstehung des Staates im unmittelbaren Gefolge des gewaltsamen Zerfalls des früheren jugoslawischen Bundesstaates. Hinzu kommen jene Konflikte innerhalb und außerhalb des Landes, die sich in der Zeit seit der Staatsgründung herausgebildet und die maßgeblich die Transformation in Mazedonien mit beeinflusst haben. Die Analyse stützt sich insofern auf Erkenntnisse zur politischen Lage der Republik vor den Gewaltausbrüchen im Jahre 2001 und bezieht die Rolle des Engagements internationaler Akteure im Verlauf des Geschehens ein.

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Entwicklungen werden die konzeptionellen Prioritäten der Sicherheitssektorreform – insbesondere jene, die sich auf die Polizeireform in Mazedonien beziehen – untersucht und die Probleme behandelt, die sich wegen der akuten Konfliktsituation für deren Umsetzung ergaben. Besonderes Augenmerk ist dabei der Interaktion zwischen nationalen und internationalen Akteuren gewidmet. Die Ergebnisse der Arbeit, die hier natürlich nur zusammenfassend dargestellt werden können, beruhen auf empirischen Befunden, hauptsächlich auf durchgeführten Umfragen und Interviews sowie auf einer umfangreichen Textanalyse. Ziel der Arbeit ist die umfassende Untersuchung der Herausforderungen zur Polizeireform in Mazedonien unter Beachtung der Ausgangslage, der politisch formulierten Prioritäten, der manifesten Ergebnisse und der Rolle der internationalen und nationalen Akteure, im letzteren Falle vor allem des Innenministeriums der Republik. Aus der Untersuchung wurden Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen erarbeitet, die sich auf den Fortgang der Reform, auf Optionen ihrer Umsetzung sowie auf ihre Akzeptanz in der Bevölkerung beziehen. Trotz der zweifellos bestehenden besonderen Lage Mazedoniens, lassen sich einige der Erkenntnisse im Kontext des theoretischen Bezuges auf das zivilisatorische Hexagon gewiss auch auf andere Fälle anwenden. So ist die geeignete Schrittfolge zu einer stetigen und nachhaltigen Reform des Sicherheitssektors eine Frage, die sich für alle post-sozialistischen Gesellschaften unvermeidlich stellt.

1.2 Vorgehen bei der Untersuchung

Zunächst wird der Konflikt in Mazedonien im Jahr 2001 dargestellt. In diesem Kapitel werden wichtige Fakten und die gegenwärtige politische Situation Mazedoniens, der Hintergrund des Konflikts von 2001, seine Auslö-

ser, die Rolle des Parlaments, der Regierung, der Polizei und des Militärs während des Konflikts erläutert. Darüber hinaus wird auch die Rolle der internationalen Akteure hinsichtlich der Regelung des Konflikts untersucht. Im folgenden Kapitel wird auf die Ziele und die Prioritäten der Reform des Polizeisystems eingegangen. Wichtige Punkte hierbei sind die Dezentralisierung der Organisation sowie die Notwendigkeit einer professionellen und transparenten Polizeiarbeit, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sowie eines effizienteren Justizsystems und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption. Weiterhin spielen die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung ethischer Grundwerte eine Rolle. Sie werden vor dem Hintergrund des Neuaufbaus der unterschiedlichen Struktureinheiten und Kompetenzbereiche der Polizei untersucht: Grenzpolizei, bürgernahe Polizei („Community Policing“), die Errichtung von Ausbildungs- und Schulungsstätten für Polizeibeamte, multiethnische Formationen, die Auswahl neuer Kadetten u.a.m.

Mit Blick auf die verschiedenen Reformaspekte und Reformschritte werden spezifische Probleme der Polizeireform identifiziert und behandelt. Dabei war die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft, die von Anfang an mit dem mazedonischen Innenministerium zusammenarbeitete, stets mit in Rechnung zu stellen.

Das Fazit der Arbeit führt die Befunde mit der Ausgangshypothese zusammen, die darin bestand, dass durch gezielt abgestimmte Maßnahmen nationaler und internationaler Akteure – z.B. bei der Dezentralisierung, bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, der Errichtung einer rechtsstaatlich verfassten, effektiven Justiz sowie beim Aufbau einer in sich schlüssigen Polizeiorganisation – die Probleme überwunden werden und die Polizeireform zum Erfolg geführt werden kann.

2. Polizeireform in Mazedonien

2.1 Ziele und Prioritäten der Polizeireform

Polizeireform ist naturgemäß eine politische Aufgabe, die sich starker Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit sicher sein kann. Eine ordnungshütende Polizei ist Teil des Alltags eines jeden Bürgers. Ihre Verfassung und ihr Wirken ist für alle Bürger von Interesse. Dies gilt ohne jede Einschränkung, insbesondere im Kontext der Transformation von Machtverhältnissen wie sie auch für Mazedonien in den vergangenen Jahren auf der Tagesordnung standen. Die Polizeireform ist vom allgemeinen gesellschaftspolitischen Wandel, der Demokratisierung des Landes, nicht zu separieren: Sie

ist vielmehr unverzichtbarer Teil dieses Prozesses und zum Teil auch Instrument, um auf die Demokratisierung förderlich einzuwirken.²

Es liegt insofern in der Natur der Sache, dass der Aufgabe der Reform und der Organisation der Polizei in den Abkommen zum Zusammenwirken der nationalen und internationalen Akteure des Jahres 2001 (Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens vom April 2001 und Rahmenvertrag vom 13. August 2001) wichtige Priorität für das Ziel beigemessen wurde, die offen ausgebrochene Sicherheitskrise der Republik Mazedonien zu überwinden.

Die Reformen des Polizeiapparats sind umfangreich und kompliziert. Es geht je nicht nur darum, Professionalität auf neuer gesetzlicher Grundlage zu erreichen, sondern eine moderne Polizeiorganisation aufzubauen, die mit der demokratischen Gesellschaft im Einklang steht, die dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet handelt und dem Schutz und der Achtung der fundamentalen Menschenrechte und Freiheiten höchstes Augenmerk beimisst. Dabei ist selbstverständlich auch die klare Zuweisung (aber auch Beschränkung!) von speziellen Kompetenzen und Aufgaben unabdingbar.³

Die Polizeireform begann im Jahr 2002; ihre Umsetzung steckt in einigen Bereichen noch in den Anfängen, vieles ist noch zu tun. Die strategischen Ziele sind klar: die Entstehung einer effizienten, sinnvollen und langfristig stabilen Führungsstruktur innerhalb der Polizei, die in der Lage ist, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, Verbrechen zu verhindern und ihre Dienste den Bürgern zur Verfügung zu stellen; außerdem soll sich die mazedonische Polizei zu einem aktiven Partner der regionalen und internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Kriminalität entwickeln. Dezentralisierung, Einführung örtlicher Polizeiverwaltungen, professionelle und transparente Polizeiarbeit, der Kampf gegen das organisierte Verbrechen, eine funktionierende Grenzpolizei, Stärkung der Kraft des Gesetzes und Achtung der Menschenrechte, Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur ethnisch ausgewogenen Auswahl der Polizeibeamten, ein neues Ausbildungsmodell im Sicherheitsbereich, Änderungen in der Gesetzgebung zum Zweck, eine verantwortliche Justiz aufzubauen – dies sind die Hauptanliegen der Polizeireform in der Republik Mazedonien.⁴ Für alle Aufgaben gilt es, die multiethnischen Bedingungen der Republik zu beachten. Jeder unbedachte und vorschnelle Schritt könnte neuerlichen nationalis-

2 Vgl. Trpe Stojanovski, "Reformite na policijata vo Makedonija"- Pretpostavka za poefikasna policija, Skopje, „Polizeireform in der Republik Mazedonien“, Voraussetzungen für erfolgreiche Polizeiarbeit“ Dezember, 2003, unveröffentlichtes Manuskript, S. 1.

3 Vgl. Ziele der Reform: Informationsbulletin, Police Reform, Macedonia 2004.

4 Vgl. Police Reform Strategy, CD, 2004, Ministry of Interior, Republic of Macedonia, & Interview mit Prof. Dr. T Stojanovskim MoI, Mai 2004. [http://www.moi.gov.mk/ ShowAnnouncements.aspx?ItemID=335&mid=456&tabid=133&parent=73&tabindex=3](http://www.moi.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=335&mid=456&tabid=133&parent=73&tabindex=3).

tischen Vorurteilen den Weg ebnen und damit eine Katastrophe für die Gemeinschaft heraufbeschwören.⁵

2.2 Dezentralisierung

Für ein Land dessen vormalige Polizeigewalt durch hierarchische Machtausübung geprägt war, stellt die Dezentralisierung der Polizeiarbeit die schwierigste Herausforderung dar. Die Umsetzung dieser Aufgabe impliziert den Transfer von Zuständigkeit und Kompetenz. Sie erfordert Vertrauen und die unbedingte Einhaltung der Rechtsnormen auf allen Handlungsebenen. Es geht also um mehr als nur die Neuorganisation. Für jede Gliederung, ja für jeden Polizisten, ist eine entsprechende Ausbildung und Persönlichkeitsqualifikation sicherzustellen. Dies kann nicht über Nacht erreicht werden. Probleme wie das Fehlen geschulten Personals und von Einrichtungen zur kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung, das Nichtvorhandensein ausreichender Ausstattung und Ausrüstung sowie der Mangel an Handlungsanweisungen auf allen Ebenen, müssen gelöst werden.

Dabei geht es nicht allein um die Formulierung von Gesetzen und Richtlinien, sondern vor allem um deren Implementierung, die ab 2005 beginnen sollte. Dabei stellt der unvermeidliche Stellenabbau im Zuge der Strukturveränderungen eine besondere Herausforderung dar, die – sofern nicht zufriedenstellend bewerkstelligt – zu neuen Erschütterungen in der Gesellschaft führen kann.

2.3 Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und ein effizienteres Justizsystem

Eine Polizeireform kann ohne begleitende politische und rechtliche Maßnahmen nicht gelingen. Justiz und Strafrecht müssen gleichermaßen funktionieren, um Erfolg zu gewährleisten. Nach der Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens ist nun die Justiz- und Innenpolitik ein besonders sensibler reformbedürftiger Bereich. Die Säulen der Reform sind die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit im gesamten Land und eine höhere Wertschätzung der Menschenrechte. In einigen Bereichen kommt es dabei zu widersprüchlichen Entwicklungen. So gibt es beispielsweise Berufsanfänger bei der Polizei, die noch vor kurzem unmittelbar in den Konflikt involviert waren. Ihr Amtsverständnis ist durch ihre persönliche Erfahrung beeinflusst. Sie haben zudem oft nur eine wenige Monate dauernde Ausbildung hinter sich, die aber für ein tiefer gehendes Verständnis der Aufgaben der Polizei und insbesondere für ein angemessenes Eintreten für

5 Nach Aussage von Prof. Dr. T. Stojanovski, Innenministerium, Interview, Mai 2004.

die Menschen- und Minderheitenrechte kaum ausreicht. Für Mazedonien ist klar: Die strikte Einhaltung rechtsstaatlicher Kriterien ist keine Angelegenheit der Wahl. Sie ist Voraussetzung für das Gelingen der Demokratisierung und damit auch für die Chancen des Landes, in absehbarer Zeit den Schritt zur Integration in die europäischen Strukturen vollziehen zu können. Letzteres stellt einen zusätzlichen politischen Anreiz dar, in den Anstrengungen im Rahmen der Polizeireform nicht nachzulassen.

2.4 Aufbau der multiethnischen Polizei im Republik Mazedonien

Mit dem Ziel, die Entwicklung des Polizeisystems mit international akzeptierten professionellen Standards in Einklang zu bringen, spricht sich der Ohrid-Rahmenvertrag von 2001 für ein Polizeisystem aus, das die ethnische Vielfalt der mazedonischen Bevölkerung widerspiegelt und dessen Organisation das Vertrauen aller Bürger, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, genießt.

Auf der Grundlage europäischer Standards und nationaler Besonderheiten, der laufenden Verhandlungen über die Aufnahme Mazedoniens in die EU und der Sicherheitslage im Land und in der Region, sind sich mazedonische und europäische Experten darin einig, dass die Republik Mazedonien *die Formel 1:300* anwenden sollte: Auf 300 Bürger käme ein Polizeibeamter. Gegenwärtig beträgt das Verhältnis noch 1:237.⁶

Einer der wichtigsten Aspekte in Bezug auf die Reform der mazedonischen Polizei war die Forderung, die ungenügende Repräsentation von Minderheiten in der Polizei zu verbessern. 1998 waren nur drei Prozent der mazedonischen Polizei ethnische Albaner, 0,3 Prozent Türken, 2,1 Prozent Serben, und 0,5 Prozent Roma.⁷ Am stärksten unterrepräsentiert waren ethnische Albaner, die ca. 25 Prozent der Bevölkerung Mazedoniens stellen. Die Repräsentationslücke betrug demnach über 20 Prozent. Dies war nur einer der Gründe, weswegen vor allem ethnische Albaner in Mazedonien die Polizei als parteiisch und politisch beeinflusst empfanden.⁸

Die OSZE leistete bereits wesentliche Hilfe bei der Ausbildung von 1.000 neuen Rekruten der nationalen Polizei. Bis Ende des Jahres 2004 sollte

7 Ebenda.

8 Introducing Multi-Ethnic Policing, Internal and External Acceptance of Minority Cadets in the Macedonian Police, OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje & Quelle MoI, 2002.

9 Eine Umfrage der OSZE, „Needs Assessment regarding Community Policing“ von 2002 zeigt, dass 63 Prozent der befragten ethnischen Albaner der Meinung sind, die Polizei behandle ethnische Gruppen unterschiedlich. Diese Meinung teilen hingegen nur 35 Prozent der ethnischen Mazedonier. Nur 27 Prozent der Albaner zeigen sich mit der Arbeit der Polizei zufrieden.

erreicht werden, dass die Polizei die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung angemessen widerspiegelt.

3. Fazit

Das Fazit fällt nur vorläufig aus, da sich die Reform noch auf dem Weg befindet. Erste Schlussfolgerungen sind dennoch möglich. Die konzeptionellen Ansätze der Reform entsprechen weitgehend den Kriterien des Zivilisierungsfriedens, wie sie von Dieter Senghaas in seinem *zivilisatorischen Hexagon* vorgegeben wurden.⁹

Die Bildung einer multiethnischen Koalitionsregierung ist ein positives Zeichen dafür, dass inzwischen der politische Wille zur Zusammenarbeit und zu Kompromissen vorhanden ist.¹⁰ Die allgemeine Richtschnur der Reform kann sich auf einen breiten politischen Konsens stützen. Gleichwohl sind noch viele Schwierigkeiten zu überwinden, Detailprobleme zu lösen, die Reformen zu implementieren, bevor in der Bevölkerung die positiven Auswirkungen der Reformen im Polizeidienst zu spüren sind und bevor eine definitive Bewertung des Reformfortschritts erfolgen kann.

Die Dezentralisierung, die im Ohrider Rahmenabkommen Priorität hat, kann zur Stärkung der Demokratie im ganzen Land beitragen und die öffentlichen Dienstleistungen (Polizei) den Bürgern näher bringen.¹¹ Die Reformen in der Republik Mazedonien zielen auf eine Polizei im Dienst des rechtsbewussten Staatsbürgers und im Sinne einer zivilen, demokratischen Kontrolle der Staatsmacht. Dies entspricht der von Senghaas benannten Aufgabe zur *Kontrolle des Gewaltmonopols und der Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit, d.h. dem Schutz der Grundfreiheiten und der Achtung der Menschenrechte*.

Notwendig ist eine klarere Abgrenzung zwischen Polizei und Armee. Funktionale Abgrenzung schließt eine stärkere Koordinierung aller Ressorts im Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität ein. Ebenso von Bedeutung ist die Fortsetzung der Anstrengungen zur Schaffung einer wirklich repräsentativen ethnischen Zusammensetzung auf allen Ebenen der Polizei. Der Überschreitung von Kompetenzen oder der Übervorteilung von Angehörigen bestimmter ethnischer Gruppen ist kompromisslos und mit aller juristischen Konsequenz zu begegnen. Auch diese Reformforderung

11 Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden als Zivilisierungsprojekt; in: Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1995, S. 196- 209.

12 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep2/com03_342_de.pdf.

steht mit dem Hexagon-Befund von Senghaas in Übereinstimmung: die Notwendigkeit der *Institutionalisierung rechtsstaatlicher Prinzipien*, die *Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz*, die *Unabhängigkeit der Richter*.

Konsequenz ist gefordert in der konzeptionellen Ausgestaltung und in der alltäglichen Umsetzung der Reformen. Gängiges Handeln in Kampagnen steht der Erwartung eines wachsenden Vertrauens der Bürger in ihre Polizei entgegen. Die Polizei zu „zivilisieren“ ist ebenso wichtig, wie ihre zentrale Stellung im Ordnungssystem unanfechtbar zu machen. Hierzu ist es notwendig, das noch immer vorhandene Problem eines breiten illegalen privaten Waffenbesitzes zu lösen. Solange das Problem nicht beseitigt ist, besteht die Gefahr der Eskalation von Streitigkeiten hin zum Waffeneinsatz. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass dies vor allem bei Streitfällen zwischen Angehörigen unterschiedlicher Ethnien ein hohes Risiko darstellt. Insofern steht auch die Auflösung paramilitärischer Verbände.¹² auf der Tagesordnung. Allerdings: Die Aussichten auf erfolgreiche Entwaffnung der Bürger und zugleich die Erhöhung der Legitimität der Polizei durch ausgewogene Vertretung der Ethnien bilden einen gemeinsamen Kontext. Noch ist Misstrauen zwischen den ethnischen Gemeinschaften spürbar, insbesondere in den latenten Krisenregionen.¹³ Es zu überwinden, muss für den Fortgang der Reformen richtungsweisend sein.

Senghaas nennt dies die *Entprivatisierung von Gewalt*, die so genannte „*Entwaffnung der Bürger*“, also die *Schaffung eines legitimen Gewaltmonopols*.

Für alle künftigen Aufgaben gilt als wichtige Erfahrung aus der Überwindung der Krise von 2001: Die internationale Gemeinschaft ist und bleibt für die Sicherheitssektorreform in der Republik Mazedonien wichtige Partnerin. Doch das Herangehen der internationalen Gemeinschaft birgt auch Risiken, z.B. durch die Forcierung von Lösungen, die nicht auf die Bedürfnisse des Landes anwendbar sind bzw. die von der Kultur und der Tradition der Bevölkerung abweichen und insofern auf Unverständnis oder sogar Ablehnung stoßen. Besonders bedenklich werden in Mazedonien Versuche, bestimmte Maßnahmen rezeptartig aufzuzwingen, ohne die Chancen flexiblerer Handhabung auszuloten. Dies gilt auch für den Bereich der Polizeireform, die mit Fug und Recht als sensibelster Teil des Ohrid-Abkommens bezeichnet werden kann. Das Abkommen trug zwar zur Überbrückung und Minderung der interethnischen Spannungen in Mazedonien bei, es hat sie aber nicht aufzuheben vermocht.

12 Thorsten Stodiek, unveröffentlichtes Arbeitspapier, S. 10, Hamburg 2002.

13 Ebenda.

Mazedonien muss letzten Endes selbst den bestgeeigneten *modus vivendi* für das Miteinander seiner Bürger und Angehörigen unterschiedlicher ethnischer Gruppen finden. Senghaas bezeichnet dies in seinem Hexagon als Affektkontrolle, durch die größere Toleranz und Kompromissfähigkeit in differenzierten Gesellschaften erreicht werden muss.

Mazedonien verfügt über eine Gesellschaft mit vielen Hoffnungen und Chancen, das europäische Stigma des „ewigen Balkans“ abzustreifen. Das politisch geteilte Ziel der Integration in die übergreifenden Strukturen der Europäischen Union und in die Wertegemeinschaft der NATO eignet sich zur Mobilisierung der Bürger und ihrer Kompromissbereitschaft im Umgang miteinander. Wie im zivilisatorischen Hexagon von Dieter Senghaas vorgezeichnet, steht auch die Reform des Sicherheitssektors in Mazedonien in symbiotischer Wechselbeziehung zivilisierender Elemente. Diese Elemente können im politischen Prozess nicht getrennt voneinander betrachtet werden, sondern müssen in ihrer Wechselwirkung und in ihrem Zusammenhang begriffen werden.¹⁴ Der Weg der Implementierung der Reform ist noch lang, der gewählte umfassende konzeptionelle Ansatz jedoch ein erfolgverheißender Anfang.

Verzeichnis der Interviewpartner

Stojanovski, Trpe, Prof. Dr., Mai 2004, Innenministerium, Skopje
Kalajdziev, Gordan, Dr., Mai 2004, Helsinki Committee for Human Rights, Skopje

Quellen und Literaturverzeichnis:

Ackermann, Alice “Auf des Messers Schneide – Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit“, OSZE Jahresbuch, 2001.
Balkans Report N°133, 14 August 2002. Macedonia’s Public Secret: How Corruption Drags The Country Down.
Berghof Handbook for Conflict Transformation, Conflict Transformation through State Reform, Security Sector Reform, <http://www.berghof-handbook.net/baechler/index.htm?s5.htm~bottomFrame>, Zugriff am 03.06.2004.

14 Senghaas, Zivilisatorisches Hexagon.

- Caparani, Marina, DCAF, Project (Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces), Police Reform: issues and experiences, Zürich 2002.
- Chanaa, Jane, Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects, Adelphi Paper 344, IISS/DCAF, London, June 2002.
- Dylan, Hendrickson, A Review of the Security Sector Reform. London: The Conflict, Security and Development Group funded by DfID, Centre for Defence Studies at King's College London, September 1999.
- Europäische Kommission Report, www.europa.eu.int/com/index_en.htm, Zugriff am 25.06.2004.
- Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF) Security Sector Reform WG PFP-Consortium, Rome 7-8 April 2002, http://www.dcaf.ch/pfpc-ssrwg/Meetings/roma/After_Action_Report.pdf, Zugriff am 25.05.2004.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Abteilung 42, Staat und Demokratie, Förderung von Good Governance, „Demokratie, Zivilgesellschaft, Öffentliche Verwaltung“ www.gtz.de/top-themen/download/leistungsangebot-gtz-good-governance.pdf.
- Government's Priority in 2004: Ohrid Peace Accord', Daily Media Review, 2004.
- Matthies, Volker, „Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung, Friedensregelung, Kriegsfolgenbewältigung und Friedenskonsolidierung“ Hamburg 1994.
- Najcevska, Mirjana and Violeta Petroska-Beska, States Institute of Peace, The Balkans, Promoting Peace, building consensus, and developing greater understanding, 2004, <http://www.usip.org/balkans/research/macedonia.html#pubs>, Zugriff am 20.05.2004.
- Police Reform Strategy, CD-ROM, Ministry of Interior, Republic of Macedonia, 2004.
- Profesional and transparent police, “Policing in the multiethnic community”, Manual, Skopje 2003, <http://www.osce.org/skopje/rlu/>, Zugriff am 15.05.2004.
- Report, EUMM European Union Monitoring Mission http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/fin/actions/eumm03.htm, Zugriff am 08.06.2004.
- Report, SAP (Stabilization and Assotialization Pact) Quelle: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/eu_aussenbez/balkan_html, Zugriff am 24.06.2004.

- Saferworld and Bonn International Center for Conversion, Macedonia: Guns, policing and ethnic division, Anna Matveeva, with Duncan Hindscock, Wolf-Christian Paes and Hans Risser, October 2003.
- Senghaas, Dieter (Hrsg.): „Frieden als Zivilisierungsprojekt“; in: Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1995.
- Senghaas, Dieter „Frieden – ein mehrfaches Komplexprogramm“, in :ders. (Hrsg), Frieden machen, Frankfurt/M, 2000.
- Siljanovska- Davkova, Gordana „Makedonskata Tranzicija vo defekt“,2001, Section- Framework.
- Stodieck, Thorsten unveröffentlichtes Arbeitspapier, Hamburg, 2002.
- Stojanovski, Trpe, Kalajdziev, Gordan “Police Profile”, Republic of Macedonia, Unveröffentlichter Text, unveröffentlichtes Skriptum, Skopje 2003.
- Stojanovski, Trpe PhD. “Reformite na policijata vo Makedonija” – Petpostavka za poefikasna policija, Skopje, „Police reform in Republik Mazedonien“, Dezember, 2003, unveröffentlichtes Papier.
- Trenevska, Renata, LL.M, Faculty of Law (Un) Even Partners-Political Conditionality in relations with the Balkan Countries, Consociate-consocial democracy?, Skopje 2001.
- Taseva, Slagjana, Vorsitzende des Antikorruptionsausschusses, www.vest.com.mk, Zugriff am 07.06.2004.
- Vankovska, Biljana, Prof., Verteidigungsinstitut Skopje, Interview, Tageszeitung „Vest“ Nr. 962, 20.09.2003.

Der Einfluss des Systemwechsels in Serbien auf die Minderheitenpolitik des Landes am Beispiel der politischen Partizipation der ungarischen Minderheit (Magyaren) in der Vojvodina

1. Einleitung

Eine ethnisch gemischte Bevölkerung stellt nicht die Ausnahme, sondern die Regel in der Staatenwelt dar. Da die meisten staatlichen Grenzen nicht mit den ethnischen übereinstimmen, liegt hier ein Potenzial für sozio-kulturelle, ökonomische und andere Konflikte. Der Zusammenbruch der bipolaren Welt hat dieses Potenzial noch verstärkt, da damit nicht nur neue Staaten und Nationen entstanden sind, sondern auch das Phänomen des „ethnic revival“¹ auftauchte; eine „Büchse der Pandora“ für Konflikte war geöffnet. Die Transitionsphase von post-kommunistischen und ethnisch heterogenen Ländern der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) warf Fragen und Zweifel auf und führte zu Krisen. Sie zwang zu einer Auseinandersetzung mit der Beziehung zwischen Ethnizität und Demokratie. Die daraus entstehenden Probleme wurden noch durch die parallele Einführung von westlichen (liberal-demokratischen) Werten verschärft. Deswegen kann die Situation in der Bundesrepublik Jugoslawien und später in Serbien und Montenegro als Beispiel für eine Darstellung der Komplexität der sozialen Prozesse dienen, die sich in den letzten fünfzehn Jahren vollzogen haben. Eine Grundbedingung für eine erfolgreiche Transformation zu einer konsolidierten Demokratie ist die Einlösung der Interessen von nationalen Minderheiten im Sinne der universellen Forderung nach Demokratie und Menschenrechten. Da die Möglichkeit der politischen Organisation von Minderheiten vor allem in Krisenzeiten zu Konflikten führen kann, aber durch keine internationalen Standards geregelt ist, sollte diesem Aspekt bei der qualitativen Bewertung der Rechtslage von Minderheiten besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Das Beispiel der ungarischen Minderheit in der Autonomen Provinz Vojvodina² zeigt die Widersprüche und Dilemmata von Minderheitenfragen in

-
- 1 In seiner Untersuchung der sozialen und kulturellen Wurzeln der Wiedergeburt der Ethnizität im 20. Jahrhundert kritisiert Anthony D. Smith den liberalistischen Umgang mit der Ethnizität, der das Phänomen eines völkischen Nationalismus hervorbrachte. Vgl. Smith, A.D., 1981: *Ethnic Revival*, Cambridge-New York.
 - 2 Im folgenden Text wird nur noch die Kurzform Vojvodina benutzt.

Serbien zu Zeiten des Milosevic-Regimes und danach. Die Ungarn/Magyaren³, die größte nichtserbische ethnische Gruppe in der Vojvodina, haben innerhalb Serbiens durch ihre politischen Parteien und zahlreichen Verbände von allen Minderheiten den größten Einfluss auf das politische Leben des Landes. Sie waren mitverantwortlich für die Einführung des Mehrparteiensystems und die Einbindung von Minderheiten in die die Allgemeinheit betreffenden politischen Fragen. Die Untersuchung der Entwicklung und Dynamik politischer Organisationen der ungarischen Minderheit kann nicht nur Aufschlüsse über die Situation von den mehr als zwanzig anderen Minderheiten in einer der heterogensten Region Europas geben, sondern stellt zugleich auch eine beispielhafte Analyse von anderen postkommunistischen und ethnisch heterogenen Ländern dar.

Erst die Einführung des Mehrparteiensystems Anfang der 1990er Jahre und die damit einhergehende Gründung neuer politischer Gruppierungen und Parteien unterschiedlichster Ausrichtung ermöglichte es diesen Minderheiten, ihren Einfluss, der durch die Integrationspolitik der Kommunistischen Partei Jugoslawiens (*Komunisticka Partija Jugoslavije, KPJ*) auf kulturelle Felder begrenzt war, auf politische Interessenssphären auszudehnen. Stark nationalistische Bestrebungen von Mehrheits- und Minderheitsparteien, die noch während des Kommunismus unterdrückt wurden, erfuhren nun allerdings eine Wiedergeburt. Die ethnischen Konflikte, die daraufhin das ehemalige Jugoslawien heimsuchten, wirkten sich nicht nur allgemein auf die Menschenrechtslage in der Region aus, sondern auch speziell auf die Lage der Minderheiten. Das Beharren ihrer politischen Organisationen auf Identitätsbewahrung und ihre Opposition zum Krieg führten zu einem erhöhten politischen und nationalistischen Druck von Seiten der regierenden politischen Eliten. Obgleich Milosevics Regime darauf bedacht war, einige Repräsentanten von Minderheiten in die politische Arbeit einzubinden,⁴ um den Anschein von Offenheit zu erwecken, versagte es Minderheiten *in realiter* die Rechte auf proportionale politische Teilhabe. Für sie galten die gleichen Bedingungen der politischen Organisation wie für die Mehrheit, so dass keine Maßnahmen im Sinne einer positiven Diskriminierung eingeführt wurden. Es ist zu vermuten, dass ihre anderen kollektiven Rechte,⁵ die legal durch den Verfassungsrahmen Serbiens von 1990 und den

3 Diese Arbeit verwendet Ungarn als Synonym für die ungarische Minderheit. Der Begriff der Magyaren ermöglicht hingegen die Unterscheidung der ungarischen Minderheiten von den Ungarn mit Wohnsitz in Ungarn.

4 So gab es z.B. in den 1990er Jahren die kleine ungarische Partei „Ungarn für die serbische Patria“ von Josip Molnar, die das serbische Regime stützte, sich aber nicht lange im politischen Leben Serbiens halten konnte.

5 Z.B. das Recht auf den freien Gebrauch der Muttersprache; auf Unterricht in der Muttersprache, auf den amtlichen Gebrauch von Sprache und Schrift und auf die Äußerung der

der Bundesrepublik Jugoslawiens (BRJ) von 1992 garantiert waren, nicht immer geschützt wurden. Diese Hypothese wird in der vorliegenden Arbeit überprüft.

Dies soll auf einer normativen, politischen und subjektiven Ebene geschehen. Auf der normativen Ebene werden die Veränderungen des rechtlichen Rahmens anhand von qualitativen Veränderungen von Verfassungen, Gesetzen und Bestimmungen der Vojvodina, Serbiens und der BRJ und deren Implementierung bewertet. Als Maßstäbe sollen die europäischen Standards für Minderheitenrechte dienen. Konkret sollen die Aktivitäten der drei größten ungarischen Minderheitenparteien in der Vojvodina, nämlich der Demokratischen Gemeinschaft der Vojvodina Magyaren (*Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége/VMDK*), dem Bund der Vojvodina Magyaren (*Vajdasági Magyar Szövetség/VMSZ*) und der Demokratischen Partei der Vojvodina Magyaren (*Vajdasági Magyar Demokrata Párt, VMDP*) in der Vojvodina, in Serbien und in der BRJ untersucht werden. Danach wird die Studie sich mit der Wahrnehmung der ungarischen Minderheit befassen. Dabei wird bei allen drei Dimensionen der Zeitabschnitt nach dem Verlust der Autonomie der Vojvodina (im Jahr 1989) bis zum Sturz Milosevics (im Jahr 2000) mit dem Zeitabschnitt nach der Machtübernahme durch die neue Regierung und dem Wandel der Minderheitenrechte von 2000 bis 2004 miteinander verglichen.

2. Begriffsbestimmungen

2.1 Minderheit

Die Definition von Minderheiten ist in der internationalen Politik höchst umstritten; und auch in der wissenschaftlichen Fachliteratur gibt es keinen allgemein akzeptierten Begriff. Bis heute gibt es zudem keinen international bindenden rechtlichen Akt, der eine universelle Definition von nationalen Minderheiten liefert. Das einzige internationale Instrument, das – allerdings ohne bindende Kraft – eine Definition enthält, ist die Empfehlung des Europarates 1201 *On an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights* aus dem Jahr 1993. In der Sektion I werden nationale Minderheiten wie folgt definiert: „For the purposes of this Convention, the expression „national minority“ refers to a group of persons in a state who:

nationalen Zugehörigkeit.

- a) reside on the territory of that state and are citizens thereof;
- b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that state;
- c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics;
- d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state;
- e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language.”⁶

Ergänzt wird sie um die Definition von Will Kymlicka⁷ und Roger Brubaker.⁸ Kymlickas Definition zeichnet sich durch eine ontologische Orientierung und die Unterscheidung zwischen „*substate nations*“ und „*indigenous peoples*“ aus. Brubakers Minderheitenbegriff ist dagegen eher deskriptiv und konzentriert sich auf die empirischen Merkmale von Minderheiten. Durch diese begriffliche Ergänzung werden Minderheiten nicht durch ihre Staatsangehörigkeit von der Mehrheit unterschieden, sondern durch ihre politischen und ethno-kulturellen Merkmale, wie Sprache, Kultur, nationale und ethnische Zugehörigkeit, Glaubensbekenntnis oder Abstammung. Die Minderheiten müssen dabei nicht zwangsläufig ein so genanntes Mutter- oder Herkunftsland haben. Ihre ethno-kulturelle Identität begründet den Anspruch auf Anerkennung eigener kollektiver, politischer und kultureller Rechte.

2.2 Demokratie und Nation

Der in dieser Arbeit verwendete Demokratiebegriff basiert auf der Definition von Juan J. Linz und Alfred Stepan und erweitert sie. Die beiden Autoren verstehen die (konsolidierte) Demokratie als ein Zusammenspiel von Verhalten, innerer Einstellung und verfassungsmäßigen Grundsätzen. Obwohl das hier zu untersuchende Land die Bedingungen für eine konsolidierte Demokratie nicht erfüllt, ist dennoch diese Begriffsbestimmung als normativer Ausgangspunkt notwendig.

Die konsolidierte Demokratie ist ein Konstrukt von fünf Bereichen: Zivilgesellschaft, politische Gesellschaft, Rechtsordnung, Staatsapparat und wirt-

6 Volltext auf der Webseite: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/EREC1201.HTM>.

7 Kymlicka, Will in: Opalski (Hrsg.), M. 2001, ebenda. S. 23.

8 Brubaker, Roger, 1996: *Nationalism Reframed, Nationhood and national question in the New Europe*, Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, S. 60.

schaftliche Gesellschaft.⁹ Es handelt sich hier um ein interaktives und interdependentes System, in dem noch nicht von Demokratisierung die Rede sein kann, wenn es zu Veränderungen innerhalb eines Bereichs, beispielsweise im Staatsapparat, kommt.

Die Definition von Linz und Stepan greift mithin im Fall der Länder Ex-Jugoslawiens aufgrund ihrer multiethnischen Strukturen und eines übersteigerten Nationalismus zu kurz. So würde beispielsweise das liberaldemokratische Gleichheitsprinzip, das auf dem Grundsatz der Unantastbarkeit des Individuums beruht, in den komplexen ethnischen Gebilden der postkommunistischen Länder die Herrschaft der Mehrheit bedeuten. Dabei ist wichtig hervorzuheben, dass die Begriffe Nation und Nationalstaat eine andere Bedeutung im Westen als in Osteuropa haben. In Osteuropa ist Nation identisch mit der ethnischen Nation, so dass auch mehrere Nationen in einem Staat leben können.

Wenn zu dieser noch eine Unterscheidung des Konzeptes von Volk als *ethnos* und *demos* herangezogen¹⁰ und (worin Bruno Schoch die Gründe für den modernen Nationalismus sieht) in Zusammenhang mit Demokratie (hier als Herrschaft des Volkes verstanden) gebracht wird, könnte man sagen, dass die Volkssouveränität in einem Staat, dessen Nationsbegriff ein ethnischer ist, die Minderheiten in der Tat von der Herrschaft ausgeschlossen werden.

Auf Grund der ethnischen Definition von Nation in Osteuropa besteht heute noch – wie in der Periode vor 1990 – die Gefahr, das liberalistische Gleichheitsprinzip in altbekannter Form als Hegemonie der (serbischen) Mehrheit, durchgesetzt vom Staatsapparat ohne hinreichende Berücksichtigung der Minderheiten, zu interpretieren.

Im Gegensatz zu den klassischen liberalen Demokratietheorien von John Stuart Mill, Alvin Rabushka, Kenneth A. Shepsle¹¹ werde ich die Position der „liberal pluralists“¹² vertreten, die plurikulturelle und nicht multi-

9 Mehr in Linz, J. Juan und Stepan, A. 1996., ebenda.

10 „Seit der bürgerlichen Revolution ist der Begriff des Volkes doppelt konnotiert: als Souverän ist es die einzige Quelle aller politischen Legitimität – *demos*, nach seiner Herkunft und in Unterscheidung von anderen ist es Zugehörigkeit – *ethnos*.“ Schoch Bruno, Nationalismus – Überlegung zur widersprüchlichen Erfolgsgeschichte einer Idee, in: Siegelberg/Schlichte, (Hrsg.) 2000: Strukturwandel internationaler Beziehungen, Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 175.

11 Über die drei Antworten, die liberale Demokratietheorien auf die Frage von Frieden und Demokratie in pluralistischen Gesellschaften haben, siehe Lijphart, Arend, 1996: Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems, in Kymlicka, W. 1996, ebenda.

12 Mit den Vertretern: Charles Taylor, Will Kymlicka, Michael Walzer, Arend Lijphart, usw.

kulturelle¹³ Gesellschaften voraussetzen. Diese geht nämlich davon aus, dass Demokratie in heterogenen Gesellschaften möglich ist, wenn sie sich auf bestimmte Prinzipien des Zusammenlebens und der ethno-kulturellen Gerechtigkeit einigen.¹⁴

Weiterhin ist zu bedenken, dass nur durch eine Demokratisierung, die Individual- und Gruppenrechte beinhaltet, Bürger Vertrauen in das System entwickeln können.

3. Plurikulturelle Autonome Provinz Vojvodina

Die Vojvodina, die nördlichste Region Serbiens, ist mit mehr als zehn Minderheiten und ethnischen Gruppen eine der heterogensten Regionen Europas. In ihrer Geschichte wurden wegen dieser heterogenen Struktur unterschiedliche ethnische Integrationsmodelle umgesetzt, und politische Veränderungen ließen sich deutlich an der Politik gegenüber den Minderheiten ablesen.

3.1 Demographischer Überblick

Die ethnische, konfessionelle und sprachliche Heterogenität des Territoriums der Vojvodina ist historisch das Produkt konstanter demographischer Bewegungen und jeweiliger politischer Konstellationen, der sie auch ihren speziellen autonomen Status verdankt. Sie hatte immer ein sehr hohes Niveau an Selbstorganisation und eine autonome Tradition. Allein in diesem

13 Siehe in Pfaff-Czarnecka, Joanna, (http://www.uni-bielefeld.de/soz/iw/pdf/pfaff_demo.pdf, Zugriff am 10.04.2004.). Bei Demokratisierung und Nationbuilding in „geteilten Gesellschaften“ sollte eher das Adjektiv „plurikulturell“ statt „multikulturell“ benutzt werden. Plurikulturell wird hier als Begriff verstanden, der sich auf die allgemeine Wahrnehmung kulturell-religiöser Vielfalt bezieht. Multikulturell zielt hingegen auf Repräsentationen und Institutionen, die die kollektive Gruppenidentität und ethnische Grenzen betonen.

14 Dazu kann das Konzept der consociational democracy (Proporzdemokratie) von Arend Lijphart herangezogen werden, in dem er als Lösung für die plural societies eine Form der Machtverteilungsdemokratie entwickelt. Dabei lässt dieses Konzept Platz für eine Gruppenselbstwahrnehmung und stellt durch eine Gegenüberstellung der Prinzipien von „self-determination“ und „pre-determination“ eine Form von ethno-kultureller Gerechtigkeit vor. Mehr dazu in: Lijphart, Arend: „Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems“, in Kymlicka 1996 oder detaillierter in Lijphart, Arend, 1984: *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Westford: Murray Printing Company.

Jahrhundert hat die Region zwei sozial-ökonomische Systeme erlebt und gehörte zu drei unterschiedlichen Staaten.¹⁵

Die Serben sind heute die dominante ethnische Gruppe. Ihr Anteil ist seit der Volkszählung 1991 von 56,8 auf 65,5 Prozent im Jahr 2002 gestiegen. Mittlerweile leben nur noch 14,28 Prozent Ungarn; 2,78 Prozent Kroaten; 2,79 Prozent Slowaken; 1,5 Prozent Rumänen; 0,77 Prozent Ruthenen, 1,43 Prozent Sinti und Roma, 0,23 Prozent Ukrainer, 0,16 Prozent Deutsche, 0,08 Prozent Tschechen, 0,08 Prozent Bulgaren, 0,20 Prozent Muslime und 0,08 Prozent Albaner¹⁶ in der Vojvodina.

3.2 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Verfassung von 1974 gab der Vojvodina fast den gleichen Status innerhalb Jugoslawiens wie den sechs übrigen Republiken und sicherte ihr eine autonome Legislative und Exekutive zu: Es gab allerdings keine institutionelle Lösung, die den Minderheiten ihre politischen Rechte zusicherte. Es galt der Gedanke, dass jeder Bürger durch die Politik der Kommunistischen Partei Jugoslawiens in die Staatspolitik integriert wurde. Dies ging theoretisch einher mit einem sehr hohen Niveau an kollektiven Rechten, die der Praxis allerdings häufig nicht umgesetzt wurden.¹⁷

Nach der so genannten antibürokratischen Revolution 1988 wurde die Verfassung von 1974 aufgehoben und die Vojvodina und das Kosovo verloren ihren autonomen Status.

Heute ist der Status der Vojvodina durch die Verfassung Serbiens (*Ustav Republike Srbije*, 1990),¹⁸ durch das Statut der Autonomen Provinz Vojvodina (*Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine*, 1991)¹⁹ und durch ein Gesetz, das die Kompetenzen der Vojvodina (*Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine/ Omnibus zakon, 2002*)²⁰ bestimmt, geregelt. Die Organe der Republiken (Parlament, Exekutiverat, rechtliche Organe) sind geblieben.²¹ Die Regierung der Vojvodina wurde hauptsächlich auf Fragen der Kultur, Ausbildung, Verwendung von Sprachen (der Mehrheit

15 Mehr über die Geschichte der Vojvodina in Krkljus, Ljubomirka, 1995; „Istorija politickih i pravnih institucija Vojvodine“, MP Stylos, Novi Sad.

16 Die Informationen sind aus den *working papers* des Sekretariats für Verwaltung und nationale Minderheiten in Novi Sad übernommen.

17 Vgl. Report des Helsinki-Komitees für Menschenrechte: Manjine u Srbiji, 2000: Helsinki odbor za ljudska prava u Srbiji; Beograd, Zagorac.

18 Vgl. Art. 108-112., Amtsblatt Republik Serbien, 1/90.

19 Das Amtsblatt der Autonomen Provinz Vojvodina, 17/91 oder unter <http://www.vojvodina.com/prilozi/omnibus.html>, Zugriff am 10.05.2004.

20 Siehe Amtsblatt Republik Serbien, 6/02.

21 Z.B. in Art. 112, Amtsblatt Republik Serbien, 1/90.

und Minderheiten) und ähnliches beschränkt. Die Vojvodina bekam zudem eine Ombudsperson, die sich um den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte kümmern sollte.²² Der alte Autonomiestatus blieb der Provinz bisher allerdings auch weiterhin verwehrt. Serbien übernimmt außerdem eine paternalistische Rolle und hat das Recht, direkt in die Entscheidungen der Provinzen einzugreifen bzw. diese an deren Stelle selbst zu treffen.

3.3 Nationale Parteien in der Vojvodina

Die demographischen Veränderungen haben dazu beigetragen, dass die nationalistische Serbische Radikale Partei (*Srpska radikalna stranka*, SRS/Vojislav Seselj) und die Sozialistische Partei Serbiens (*Socijalistička partija Srbije* oder SPS/Slobodan Milosevic) trotz einer traditionell sehr heterogenen Bevölkerung immer mehr Zulauf bekommen haben.²³ Dieser Trend überdauerte sogar den Sturz Milosevics. Heute sind in der Vojvodina Parteien mit nationalistischen Programmen wie die Serbische Erneuerungsbewegung (*Srpski pokret obnove*, SPO/Vuk Draskovic) und die Demokratische Partei Serbiens (*Demokratska stranka Srbije*, DSS/Vojislav Kostunica) stark.

Neben den nationalen Parteien der Mehrheit sind auch nationale Parteien der Minderheiten entstanden. Die Ungarn haben als die größte Minderheit sechs politische Parteien gegründet, von denen allerdings nur drei über Einfluss verfügen. Neben den Ungarn haben die Kroaten zwei Parteien und die Rumänen die Allianz der Rumänen in der Vojvodina (*Alijansa vojvodjanskih Rumuna*, AVR/Jon Sfera) gegründet. Diese sind allerdings sehr klein und im Vergleich zu den ungarischen Parteien besitzen sie keinen größeren Einfluss auf das politische Leben Serbiens.

Generell haben die Minderheiten auf dem Territorium der Vojvodina das Problem, dass sie sehr unterschiedlich verteilt sind, was die soziale Organisation der Minderheiten erschwert.²⁴ Es lassen sich deswegen unterschiedliche Niveaus bei der Einschulung, dem sozialen Engagement und der Partizipation an der staatlichen Politik ausmachen. Die städtische Bevölkerung

22 Mehr über die Ombudsperson im zweiten Teil dieser Arbeit, Minderheitenpolitik in Serbien und Montenegro.

23 So war die Partei bei den Bürgerratswahlen von 1996 mit 54,34 Prozent am stärksten. Vgl. Samardzic, Miroslav: *Tranzicija i manjine u Vojvodini* in Hrsg. Samardzic, Miroslav, 2002: *Zastita nacionalnih manjina*, Beograd: Centar za antiratnu akciju, S. 124, der die Wahlergebnisse dieser beiden Parteien in den 1990er Jahren miteinander vergleicht.

24 So haben sich z.B. die Ruthenen und Rumänen, die mehr in Dörfern leben, auf die Landwirtschaft konzentriert, während Minderheiten (wie z.B. die Kroaten und Ungarn), die vermehrt in Städten leben, mehr in staatlichen Firmen und „intellektuellen“ Berufen beschäftigt sind.

ist im Vergleich zu den anderen Minderheiten²⁵ sehr gut politisch organisiert und hat eine besser organisierte Elite, die sich stärker für ihre Minderheit einsetzen kann.

4. Minderheitenpolitik in Serbien und der BRJ

In einem Staat, in dem ein Drittel der Bevölkerung nicht der Mehrheitsnation angehört, ist es wichtig, eine umfangreiche Differenzierung des *governing* mit einem konstitutiv eingebundenen Rechtsschutz zu gewährleisten, der den Minderheiten nicht nur die Integration, sondern auch gleichzeitig ein Modell zur Identitätsbewahrung anbieten kann. Dabei müssen die Minderheiten die Möglichkeit bekommen, sich als Entscheidungsträger der eigenen kulturellen und politischen Interessen gleichzeitig als Bestandteil des Staates fühlen zu können. Alpár Losonczi formuliert treffend, dass wenn der Preis der Gleichheit ein Verlust der Identität sei, dann sei der Anspruch auf *ethnic-diversity* nur eine Anomalie.²⁶

Als wichtigste Vorbedingung und als Indikator eines umfassenden Demokratisierungsprozesses zählt hierbei die Rechtslage eines Landes.

In den 1990er Jahren war der rechtliche Rahmen Serbiens und der BRJ sehr stark vom Nationalismus und den Kriegen in der Region beeinflusst, und die rechtlichen Ebenen harmonisierten nicht miteinander, so dass es keine institutionelle Lösung für die Minderheiteninteressen gab. Auch die staatlich garantierten Rechte boten keine Mechanismen für den Minderheitenschutz.

In der Folge des Regimewechsels im Jahr 2000 und der Strategie einer Annäherung an die EU sind in Serbien und Montenegro neue staatliche Institutionen und ein umfassendes Gesetz zum Schutz der Minderheitenrechte zur Identitätsbewahrung entstanden. Auch die europäischen Rechte zum Minderheitenschutz wurden implementiert. Beiden Perioden gemeinsam bleibt allerdings, dass die *de jure* garantierten Rechte hauptsächlich dem Schutz von kulturellen Aspekten und der Identitätsbewahrung dienen. Das Recht auf proportionale Teilhabe an den administrativen Organen und auf politische (Selbst)Organisierung hingegen wurde gesetzlich nicht garantiert. So sind z.B. fast alle Positionen der Ankläger und Richter auf der Provinzebene noch mit Personen besetzt, die zu den alten Regimeparteien und der Mehrheit gehören und keine bilinguale Ausbildung haben. Auch wenn mit dem neuen Gesetz über den Schutz von Rechten und Pflichten der nationalen Minderheiten aus dem Jahr 2000 die neue, potenziell bedeutsame

25 Wie z.B. die Roma oder Ruthenen.

26 Vgl. Alpár Losonczi, in *Informator*, No. 49/50, November/Dezember 2003, S. 9.

Institution der Nationalräte entstanden ist, die als kulturelle Selbstverwaltung der Minderheiten verstanden werden kann, müssen sich die Minderheiten wie seit Anfang der 1990er Jahre politisch unter den gleichen Bedingungen wie die Mehrheit organisieren. Darüber hinaus mangelt es bis heute an institutionellen Kapazitäten, um die ethnische Heterogenität der Region vollständig zuzulassen. Es bleibt allerdings die Frage, inwiefern sich diese neue Rechtslage auf die Praxis der politischen Parteien und die politische Partizipation der Minderheiten in Zukunft auswirkt.

5. Die politischen Parteien der Ungarn im Wandel

Die Entwicklung der drei größten Parteien der ungarischen Minderheit weist von Anfang der 1990er Jahre bis heute auf ähnliche Probleme hinsichtlich der Definition und Artikulation von Interessen hin, die stark mit dem Demokratisierungsprozess im Land verknüpft waren. Seit ihrer Gründung haben sich die Demokratische Gemeinschaft der Vojvodina Magyaren (VMDK), der Bund der Vojvodina Magyaren (VMSZ) und die Demokratische Partei der Vojvodina Magyaren (VMDP) neben dem Demokratischen Bund der Kroaten in der Vojvodina (DSHV/Petar Kuntic) als regionale Minderheitenparteien²⁷ intensiv politisch an den Regierungen in der BRJ, Serbien und der Vojvodina beteiligt. Andererseits lassen sich von 1990 bis heute auch deutliche Unterschiede feststellen, da sich die Veränderung der politischen Situation auch gesetzlich und institutionell niederschlug. Alle drei Parteien der Ungarn setzten als Priorität die Verfolgung nationaler Ziele und können insgesamt als konservativ bezeichnet werden. Bis heute haben sie jedoch nie eine Koalition mit gemeinsam definierten Zielen für das ungarische Volk in der Vojvodina aufgebaut oder gemeinsam an Wahlen teilgenommen. Da es zudem grundsätzlich an Kooperation mit dem damaligen Regime mangelte, haben die ungarischen Parteien der Vojvodina erst nach dem Sturz des Milosevic-Regimes die Möglichkeit bekommen, die Minderheitenpolitik stärker mitzubestimmen.

27 Obwohl es neben den genannten weitere Minderheitenparteien gibt, verfügen diese über vergleichsweise wenig Einfluss auf die Politik in der Vojvodina und in Serbien und sind nicht auf allen Ebenen vertreten, wie z.B. das Kroatische Völkerbündnis, die Parteienallianz der Vojvodina Rumänen, die Christlich-demokratische Bewegung der Vojvodina Magyaren, die Christlich-demokratische Union und die Bürgerbewegung der Vojvodina Magyaren.

6. Wahrnehmung der Parteien

Die politischen Veränderungen werden einerseits von allen Repräsentanten der Parteien grundsätzlich positiv bewertet. Andererseits sind aber alle Parteien der Meinung, dass die Frage der Minderheiten in Serbien noch nicht hinreichend gelöst ist. Die Beurteilung der Fortschritte bei den Rechten auf Identitätswahrung spiegelt die starke Spaltung zwischen den Parteien über die Lösung der nationalen Frage genauso wider wie bei der Perzeption des neuen rechtlichen Rahmens und der neuen Institutionen, die nach dem Regimewechsel entstanden sind. Der größte Optimismus herrscht bei der Partei, die sich direkt an der Regierung beteiligt hat. Ihre Kritik des neuen rechtlichen Rahmens stimmt allerdings auch mit Berichten von NGOs überein, so dass die Kritik eines Mangels an Schutzmechanismen auch von den Betroffenen bestätigt wird. Obwohl bei der Bewertung der staatlichen Regelung zur politischen Partizipation alle Parteien einig sind, dass sie noch immer keine gleichberechtigte Position im politischen System eingenommen haben und die ethnische Heterogenität des Landes noch nicht widerspiegelt wird, war die ungarische Minderheit recht gut in der neuen Regierung vertreten. Dies lässt deutlich die Lücke zwischen der Wahrnehmung der eigenen Position und der politischen Praxis erkennen.

7. Zusammenfassung

Durch die Untersuchung der normativen, politischen und subjektiven Dimension wurde überprüft, dass es zum einen trotz eines Regime- und Systemwechsels, der rechtliche und institutionelle Veränderungen mit sich brachte, zu keiner qualitativen Verbesserung der Stellung der Minderheiten in Serbien gekommen ist, dass zum zweiten die politische Partizipation der ungarischen Minderheit *de facto* durch den Einfluss der alten Wertraster nur marginal war, und dass drittens die kollektiven Rechte, die legal durch den Verfassungsrahmen Serbiens von 1990 und den der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) von 1992 garantiert waren, nicht immer geschützt wurden. Diese drei Thesen ließen sich im Rahmen der Arbeit nur bedingt aufrechterhalten.

Zusammenfassend lässt sich anhand der Analyse der rechtlichen Veränderungen nach dem Sturz des Milosevic-Regimes feststellen, dass in Serbien die Vorbedingungen für den Demokratisierungsprozess gegeben sind. Trotz der Tatsache, dass den Minderheiten mehr Priorität als zu Zeiten des Milosevic-Regimes eingeräumt wird und dass ihre Position mit der Einführung

internationaler Standards verbessert wurde, ist es zu keiner vollständigen Regelung der Frage ihrer politischen Partizipation gekommen. Da die bisherige Beteiligung der ungarischen Parteien durch die Regierungsbeteiligung und die Identifizierung mit den Ideen der von Djindjic geleiteten demokratischen Bewegung erreicht wurde und nicht durch Regelungen auf proportionale Teilhabe unterstützt wurde, stellt sich die Frage nach den weiteren Regelungsmöglichkeiten ihrer politischen Machtteilhabe und Durchsetzung eigener Interessen, die von der politischen Positionierung und dem Willen der Mehrheit abhängig ist. Da zusätzlich die Politikebene noch immer stark von nationalen Vorzeichen geprägt ist, zeigen sich die Defizite im Sinne der zwischenethnischen Toleranz und der grundsätzlichen Anerkennung des Unterschieds. Dieses wurde bei den letzten Wahlen noch mehr durch die Tatsache bekräftigt, dass heute Minderheiten innerhalb des neuen Regimes, das stark von nationalistisch geprägten Parteien geleitet wurde, kein Platz in den Parlamenten Serbiens und Montenegros bekommen haben. Der Mangel an Möglichkeiten, eigene Interessen durchzusetzen, spiegelt sich direkt auf zivilgesellschaftlicher Ebene wider und verursacht weitere Schwierigkeiten im alltäglichen Zusammenleben, das mit starken Vorurteilen und demografischen Veränderungen vorbelastet ist. Deswegen ist die Gründung einer Plattform notwendig, um einen neuen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der den Minderheiten neben der proportionalen Teilhabe eine konstitutive Rolle geben könnte, um eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen der Mehrheit und den Minderheiten auf der Politikebene zu gewährleisten.

Darüber hinaus ergibt sich die Notwendigkeit, die Diskrepanzen zwischen den Transformationsprozessen, die von außen gefordert werden, und den Strukturen, die durch gewachsene Wertraster eines Landes, das mindestens zehn Jahre lang von einer undemokratischen Regierung geführt wurde, *in realiter* geprägt werden, weiterhin auf politischer und rechtlicher Ebene zu untersuchen.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Monographien

Bárdi, Nándor, 2004: Tény és való. A budapesti kormányzatok magyarságpolitikája és a határon túli magyarok kapcsolattörténete. Problémakatalógus. (Fact and Reality. The policy of Budapest Governments Concerning Kin-Hungarians and the History of Relationship between Hungarians beyond the Borders) Bratislava: Kalligramm.

- Barry, Brian*, 2000: *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity Press/Harvard University Press.
- Basic, Goran* (Hrsg.), 2003: *Democracy and multiculturalism in South East Europe*, Beograd: Centar za istrazivanje etniciteta.
- Basic, Goran* (Hrsg.), 2002: *Demokratija i nacionalne manjine*, Beograd/Nis: Centar za istrazivanje etniciteta/Punta.
- Brubaker, Roger*, 1994: *Staats-Bürger, Frankreich und Deutschland im historischen Vergleich*, Hamburg: Junius Verlag GmbH.
- Brubaker, Roger*, 1996: *Nationalism Reframed, Nationhood and national question in the New Europe*, Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Bugajski, Janusz*, 1994: *Ethnic politics in Eastern Europe, A Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties*, New York: The Centre for Strategic and International Studies.
- Dahl, A. Robert*, 1998: *On Democracy*, New Haven: Yale University Press
- Dimitrijevic, Vojin* (Hrsg.), 1999: *Human Rights in Yugoslavia 1998*, Belgrade: The Belgrade Centre for Human Rights.
- Dimitrijevic, Vojin* (Hrsg.), 2004: *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003. Pravo, praksa I pravna svest u Srbiji I Crnoj Gori I medjunarodni standardi ljudskih prava*, Beograd: Dosije.
- Djilas, Aleksa*, 1993: *Razgovori za Jugoslaviju*, Novi Sad: Prometej.
- Elwert, Georg*, 1997: *Boundaries, Cohesion and Switching. On We-Groups in Ethnic National and Religious Forms*, in: Hans-Rudolf Wicker (Ed.), *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*. Oxford/New York: Berg.
- Flajner, Tomas, Samardzic Slobodan*. (Hrsg) 1995: *Federalizam i problem manjina u viseetnickim zajednicama, Uperedna analiza Svajcarske i Jugoslavije*, Beograd: Institut za evropske studije.
- Golubovic, Zagorka*, 1988: *Kriza identiteta savremenog jugoslovenskog drustva*, Belgrade: Filip Visnjic.
- Goati Vladimir* (Hrsg.), 1998: *Elections to the Federal and Republican Parliaments of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), 1990-1996, Analyses, Documents and Data*, Berlin: Rainer Bohn Verlag.
- Huntington, Samuel*, 1996: *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*, New York: Simon and Schuster.
- Ilic, Vladimir; Cvejic, Slobodan*, 1997: *Nacionalizam u Vojvodini, Zranjanin: Ekspres/Narodna biblioteka „Zarko Zrenjanin“*.
- Karatnycky, Adrian, Motyl; Alewande, Schnetzer, Amanda* (Hrsg.), 2003: *Nations in Transit 2003, Democratisation in East Central Europe and Eurasia*, New York, Washington, D.C.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- Komsic, Jovan*, 1997: Sanse interkulturalizma i iskusenja etnodemokratije, Subotica: Otvoreni univerzitet.
- Krkljus, Ljubomirka*, 1995: Istorija politickih i pravnih institucija Vojvodine, MP Stylos, Novi Sad.
- Kymlicka, Will; Opalski, Magda* (Hrsg.), 2001: Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe, Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will*, 1995: The Rights of Minority Cultures, Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will*, 1999: Multikulturalismus und Demokratie, Über Minderheiten in Staaten und Nationen, Hamburg: Rotbusch Verlag.
- Kymlicka, Will*, 2002: Multikulturalno gradjanstvo, Liberalna teorija manjinskih prava, Novi Sad: Centar za multikulturalnost.
- Diamond, Larry; Plattner Marc F.* (Hrsg.), 1994: Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend*, 1984: Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, Westford: Murray Printing Company.
- Linz, J. Juan und Stepan, Alfred*, 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Meier, Viktor*, 1999: Wie Jugoslawien verspielt wurde“, C.H. Beck'sche Reihe, München.
- Milosevic, Milan*, 2000: Die Parteienlandschaft Serbiens, Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz GmbH.
- Musgrave, Thomas D.*, 1997: Self-determination and National Minorities, Oxford: Oxford University Press.
- Niewerth, Johannes*, 1996: Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht, Berlin: Duncker & Humboldt.
- Pentassuglia, Gaetano*, 2002: Minorities in international law, Strasbourg: Council of Europe.
- Petrovic, Ruza*, 1989: Etnicki procesi u Vojvodini danas, Beograd: Savremenost.
- Pfaff, William*, 1993: The Wrath of Nations, Civilisation and the Furies of Nationalism, New York, London: Simon & Schuster.
- Poulton, Hugh*, 2002: Balkan: Manjine i drzave u sukobu, Subotica: Cikos Stampa.
- Samardzic, Miroslav* (Hrsg.), 2002: Zastita nacionalnih manjina, Beograd: Centar za antiratnu akciju.

- Samardzic, Miroslav*, 1998: Polozaj manina u Vojvodini, Beograd: Centar za antiratnu akciju.
- Seewann, Gerhard* (Hrsg.), 1992: Minderheiten in Südosteuropa, Beiträge der Internationalen Konferenz: The Minority Question in Historical Perspective 1900-1990, Inter University Center, Dubrovnik, 8.-14. April 1991, München: R. Oldenbourg Verlag.
- Siegelberg, Jens, Schlichte, Klaus* (Hrsg.), 2000: Strukturwandel internationaler Beziehungen, Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Simhandl, Katrin*, 2002: Die Theorien des Nationalen und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Smith, Anthony D.* 1981: The Ethnic Revival, New York: Cambridge University Press.
- Spencer, Metta* (Hrsg.), 1998: Separatism, Democracy and Disintegration, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Taylor, Charles*, 2003: Multikulturalizam, 2003: Ispitivanje politike priznanja; Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2003.
- Vasovic, Mirjana*; (Hrsg) 1998: Fragmenti politicke kulture, Beograd: Institut drustvenih nauka.
- Zellner, Wolfgang, Dunay Pal*, 1998: Ungarns Außenpolitik 1990-1997, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Zeitschriften

- Bieber, Florian*, 2003: Minderheitenschutz in Serbien nach Milosevics Sturz, in: Südost-Europa Zeitschrift für Gegenwartforschung, Hrsg. Südost-Institut München, München: Oldenbourg Verlag, 52. Jahrgang/Heft 1-3, 2003.
- Brunner, Georg*, 2002: EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte. Eine Replik zu Sabine Riedel in: Osteuropa Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 52. Jahrgang/Heft 2/Februar 2002.
- Heintze, Hans-Joachim*, 2002: EU-Minderheitenpolitik und kollektive Minderheitenrechte, in: Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 52. Jahrgang/Heft 5/Mai 2002.
- Alpár Losoncz*, 2003: Ustavni polozaj manjina in: Informator, Br. 49/50, Novembar/Decembar 2003.
- Mesman, Tibor*, 2000: Deset godina vojvodjansko-madjarskih interesnih grupa, politickih partija, in: Informator, Nr. 10/11, März/April 2000.

Reports & Working papers

- EUI working papers, 1994, Dimitrijevic, Vojin: The 1974 constitution as a factor in the collapse of Yugoslavia or as a sign of decaying totalitarianism, European University Institute/Robert Schuman Centre No. 94/9.
- Council of Europe, 2000: Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities, Strasbourg: Council of Europe.
- Helsinki odbor za ljudska prava u Srbiji, 1998: Izvestaj o ljudskim pravima u Srbiji za godinu 1997, Beograd: Zagorac.
- Helsinki odbor za ljudska prava u Srbiji, Manjine u Srbiji, 2000: Beograd: Zagorac.
- Helsinki odbor za ljudska prava, 2000: Manjine u Srbiji: Beograd: Zagorac
- Helsinki odbor za ljudska prava, 2001: Individualna i kolektivna ljudska prava manjina, Beograd: Zagorac.
- Helsinki odbor za ljudska prava, 2002: Nacionalne manjine i pravo, Beograd: Zagorac.
- Krivokapic, Boris* (Hrsg.), 2002: Act on the Protection of National Minorities, Expert Discussion on Preliminary Draft of the Act on the Protection of national Minorities, Held in Belgrade, on September 20th, 2001, Beograd: Dosije.
- Konacni rezultati popisa 2002., Saopstenje, broj 295, god. LII, Republika Srbija, Republicki Zavod za Statistiku, Belgrade 24.12.2002.
- MRG Report, 1999: Minority Rights in Yugoslavia, London: MRG.
- Savezno ministarstvo nacionalnih i etnickih zajednica, 2001: Nacionalne manjine u SR Jugoslaviji, Novi Pazar: Jedinstvo.
- Working papers, Pokrajinski sekretarijat za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, upravu i propise, 2001: Nacionalne zajednice i etnicke grupe u Vojvodini, Veternik: Ldij.

Parteidokumente

- Memorandum on the Self-Government of Hungarians in the Republic of Serbia, 1992, Budapest: Foundation for Southland Hungarians.
- VMDP und VMDK, Memorandum o položaju Madjara u Vojvodini 2004.godine.

Verzeichnis der Interviewpartner

- Ágoston, András*: Präsident der Demokratischen Partei der Vojvodina Magyaren (*Vajdasági Magyar Demokrata Párt/VMDP*).
- Boskan, Vesna*: Referentin für Öffentlichkeitsbeziehungen in der Kanzlei der Provinz-Ombudsperson im Exekutivrat der Autonomen Provinz Vojvodina (*Pokrajinski ombudsman, Izvršno veće Autonomne Pokrajine Vojvodine*).
- Domonji, Pavel*: Koordinator des Helsinki Komitees für Menschenrechte, Kanzlei in Novi Sad.
- Kasza, Jozsef*: Präsident des Bund der Vojvodina Magyaren (*Vajdasági Magyar Szövetség/VMSZ*).
- László, Józsa*: Präsident des ungarischen Nationalrates.
- Losoncz, Alpár*: Direktor des Zentrums für Multikulturalität (*Centar za multikulturalnost*) und Professor an der Universität Novi Sad.
- Pál, Sándor*: Präsident der Demokratischen Gemeinschaft der Vojvodina Magyaren (*Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége/VMDK*).
- Vujic, Aleksandra*: Leiterin des Vojvodina-Zentrums für Menschenrechte Vojvodjanski centar za ljudska prava).

Internetquellen

- <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/EREC1201.HTM>;
Zugriff am 11.04.2004.
- <http://www.ccmr-bg.org/zakoni/zakoni.htm>, Gesetze in Serbien und Montenegro, Zugriff am 15.05.2004.
- <http://www.cesid.org/zakoni/scg/ustav.shtml>, Cesid, Verfassungscharta SM, Zugriff am 20.05.2004.
- <http://www.cesid.org/zakoni/sr/usta.shtml>, Cesid, Verfassung Serbiens, Zugriff am 20.05.2004.
- http://www.greekhelsinki.gr/bhr/english/articles/fcnm_fry_alt_rep_2003.html, Schattenbericht von FCNM, Zugriff am 15.05.2004.
- <http://www.humanrights.gov.yu>, der Ministerium für Menschen- und Minderheitenrechte der Regierung Serbiens und Montenegros, Zugriff am 1.04.2004.
- <http://www.info.gov.yu/>, Regierung Serbien und Montenegro, Zugriff am 7.05.2004.
- <http://www.sluzbenilist.co.yu>, Amtsblatt Serbien und Montenegro, Zugriff am 1.07.2004.

<http://www.srbija.sr.gov.yu/>, die Webseite von Regierung Serbiens, Zugriff am 1.07.2004.

http://www.uni-bielefeld.de/soz/iw/pdf/pfaff_demo.pdf, Text von Pfaff-Czarnecka, Joanna, Zugriff am 10.04.2004.

<http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/>, Zugriff am 13.07.2004.

http://www.univie.ac.at/spacesofidentity/_Vol_3_3/_HTML/Petsinis.html#fnB7, Petsinis, Vassilis, Vojvodina`s National Minorities: Current Realities and Future, Zugriff am 10.04.2004.

<http://www.vmsz.org.yu/sh/dokumenti/statut02.htm>, VMSZ, Zugriff 9.07.2004.

<http://www.vojvodina.com/prilozi/omnibus.html>, Omnibus Gesetz, Zugriff am 10.05.2004.

http://www.vojvodina.sr.gov.yu/Srpski/linkovi/Uprava_propisi/PSZPUNM.htm, Sekretarijat za propise norme i nacionalne manjine, Zugriff am 1.05.2004.