ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Maršić, Tomislav

**Research Report**

# Kroatien nach den Attentaten: Chancen für eine neue Reformdynamik

SWP-Aktuell, No. 79/2008

**Provided in Cooperation with:**
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Maršić, Tomislav (2008) : Kroatien nach den Attentaten: Chancen für eine neue Reformdynamik, SWP-Aktuell, No. 79/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254797

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

# Kroatien nach den Attentaten: Chancen für eine neue Reformdynamik

*Tomislav Maršić*

**Nach zwei aufeinanderfolgenden Auftragsmorden auf offener Straße mit offensichtlich politisch-mafiösem Hintergrund steht Kroatien unter Schock. Acht Jahre nach Beginn der »zweiten Transformation«, in deren Verlauf sich das Land von einem semi-autokratischen Präsidialsystem zu einer parlamentarischen Demokratie wandelte, und kurz vor dem Abschluss der Verhandlungen über den Beitritt zur EU hatte niemand mehr mit solchen Abrechnungen nach Mafia-Manier gerechnet. Die Welle der Empörung zwingt die kroatische Regierung nach Jahren der Passivität nun in die Offensive und zur Verabschiedung substantieller Reformen. Diese Aufgabe umfasst nicht weniger als die politische Neutralisierung einflussreicher Personen, die in den Kriegsjahren ausgezeichnete Kontakte in die Politik knüpften und heute vielfach an den »Schaltstellen der Macht« sitzen. Ein Teil des Reformdrucks kommt dabei auch von außen: Wenige Tage vor der Veröffentlichung des Fortschrittsberichts der EU-Kommission musste die Regierung mit der Auswechslung des Innen- und des Justizministers Entschlossenheit demonstrieren, um die Vorbehalte Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande gegenüber dem EU-Beitritt Kroatiens nicht noch zu vergrößern.**

Wie erwartet hatte der Fortschrittsbericht einen überwiegend positiven Tenor. Er attestierte Kroatien gute Fortschritte in allen Bereichen. Beanstandet wurden indes die anhaltende Politisierung und der Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen insbesondere im Gerichtswesen, aber auch der geringe Reformehrgeiz im Allgemeinen. Dies hat sich nun mit einer Fülle von Personalrochaden und Reforminitiativen grundlegend geändert. Wohl nicht zuletzt auch deshalb setzte sich Erweiterungskommissar Olli Rehn in der Kommission mit seinem Zeitplan durch, der vorbehaltlich der Erfüllung aller Bedingungen einen abgestuften Abschluss der Beitrittsverhandlungen bis Ende 2009 vorsieht.

Diese positive Dynamik wird von zwei gegenläufigen Entwicklungen konterkariert: Zum einen beharrt insbesondere die deutsche Regierung nach wie vor darauf, dass Abschlüsse der laufenden Erweiterungsrunde an eine erfolgreiche Vertragsreform gekoppelt werden. Auch wenn dieser Vorbehalt nicht vor dem Beginn der Ratifikation eines Beitrittsvertrags – mit dem zurzeit frühestens im Frühjahr 2010 zu rechnen ist – virulent werden dürfte, ist die Ver-

*Tomislav Maršić ist Stipendiat in der Forschungsgruppe EU-Integration*

tiefungskrise ernst und eine Lösung nicht in Sicht. Zum andern nutzte die scheidende slowenische Regierung zuletzt erneut das Mittel der Blockade von Verhandlungskapiteln, um in ihrer bilateralen Auseinandersetzung mit Kroatien einen Zugang zu internationalen Gewässern durchzusetzen.

In dieser Situation waren die Morde in Zagrebs Stadtzentrum für die kroatische Regierung so etwas wie ein GAU, da sie dem Bild Kroatiens als problemlosem und leicht zu absorbierendem Kandidaten tiefe Kratzer zufügten. Dabei gemahnen die Attentate an jene Fehler, die im Zusammenhang mit der verfrühten Aufnahme Bulgariens und Rumäniens gemacht worden sind. Wie konnte es nach den Jahren der Ruhe überhaupt zu diesen Gewalttaten kommen?

## Der bisherige Umgang mit der organisierten Kriminalität

Die Wurzeln der kroatischen organisierten Kriminalität, wie sie sich heute darstellt, liegen in den neunziger Jahren. Damals begünstigten sowohl äußere Umstände wie der Krieg und das internationale Waffenembargo als auch innere Faktoren wie der Systemwechsel und eine schwache Opposition den Aufstieg von Subjekten mit fragwürdigem Hintergrund in formalstaatliche Strukturen. In erster Linie handelte es sich um Personen, die in der Lage waren, schnell dringend benötigtes Kriegsgerät zu beschaffen. Nachdem Österreich nun kürzlich mit dem ehemaligen Rüstungsbeauftragten und General Vladimir Zagorec eine Schlüsselfigur aus diesem Milieu nach Kroatien ausgeliefert hat, ist Bewegung in die Unterwelt Zagrebs gekommen. Obwohl die Attentäter mittlerweile identifiziert und auch mehrere ihrer Logistiker bereits gefasst sind, ist nach wie vor offen, wer die Auftraggeber hinter den Morden waren und ob es einen Zusammenhang zwischen den Taten gibt.

Die jüngsten Geschehnisse sind der vorläufige traurige Höhepunkt einer Serie gewaltsamer Übergriffe gegen investigative Journalisten und Wirtschaftsmanager, die an der Aufdeckung von Korruptionsfällen arbeiteten. Im Verdacht, in solche Korruptionsfälle verwickelt zu sein, stehen unter anderem Regierungsmitglieder und Repräsentanten der Stadtverwaltung von Zagreb. Auf die Unangreifbarkeit einflussreicher Figuren in Wirtschaft und Politik, deren Vergehen oftmals offene Geheimnisse sind, reagieren weite Teile der Bevölkerung mit Politikverdrossenheit und Resignation. Denn bisher verliefen die Ermittlungen gegen die mutmaßlichen Verantwortlichen solcher Übergriffe meist im Sande. Ende der neunziger Jahre begann ein spektakulärer Prozess gegen mehrere verdächtige Drahtzieher, der wenige Jahre später fulminant scheiterte. Auch die von 2000 an amtierende Koalitionsregierung unter sozialdemokratischer Führung unterließ es, gegen die Exponenten mafiöser Strukturen vorzugehen.

Der derzeitige Premierminister Ivo Sanader verfolgte gegenüber der EU bisher eine Politik des Appeasement, die auf dem schnellstmöglichen Weg zum Beitritt führen sollte, einem grundlegenden Reformprozess jedoch wenig Priorität beimaß. Sanaders Einfluss war in der Vergangenheit zwar mehrfach spürbar, wenn Gerichte oder auch das Parlament bestimmte Entscheidungen zurücknahmen, die Kroatiens EU-Ambitionen zu gefährden drohten. Doch die Entwürfe für die jetzt in Angriff genommenen institutionellen Reformen lagen bereits seit zwei Jahren in den Schubladen des Innenministeriums. Das auf Drängen der EU gegründete Dezernat für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität bestand fast zwölf Monate lang nur auf dem Papier.

Sowohl der neue Innenminister Tomislav Karamarko als auch sein Polizeichef äußerten öffentlich, dass die Polizei in Kroatien seit dem Krieg Anfang der neunziger Jahre politisch kontrolliert war. Sanader selbst hielt bis zuletzt an Karamarkos heftig kritisiertem Vorgänger fest, selbst als dieser auf öffentlichen Druck hin einen politisch motivierten Wechsel an der Spitze der Polizei rückgängig machen musste. Nach dem ersten Mord gab der Regierungschef schließlich der öffentlichen Empörung nach, die im weiteren Verlauf auch leicht

ihn selbst hätte treffen können, und entließ die bedingungslos loyalen Innen- und Justizminister – eine panikartige Entscheidung, die letztlich aber sehr effektiv war. Denn bei den beiden neuen Kabinettsmitgliedern Tomislav Karamarko und Ivan Šimonović handelt es sich zum einen um einen Vertrauten des Präsidenten Mesić und zum andern um einen Kandidaten der oppositionellen Sozialdemokraten, was dem Premier die Unterstützung beider Seiten sichert. Karamarko, der bei der Suche nach dem flüchtigen General Ante Gotovina und dessen Hauptfinanzier eine wichtige Rolle spielte, kann bereits auf das Verdienst verweisen, den Geheimdienst erfolgreich reformiert zu haben, der Juraprofessor Šimonović war früher Vertreter Kroatiens bei den VN.

## Reichweite der Reformen

Die beiden neuen Minister stehen nun vor der enormen Herausforderung, in dem bisher halbherzig geführten Kampf gegen die organisierte Kriminalität und die Korruption Ergebnisse liefern zu müssen. Diese Aufgabe beinhaltet vor allem zweierlei: zum einen die Entfernung korrupter Funktionäre aus politischen Ämtern und zum andern eine Professionalisierung der Administration, die von politischen Seilschaften und klientelistischer Patronage befreit werden muss. Die jüngst beschlossenen Maßnahmen zeigen dabei, dass diesem Reformbedarf im institutionellen, im personellen und im inhaltlichen Bereich nun zunehmend Rechnung getragen wird:

Mit dem Anti-Mafia Paket sollen die bereits laufenden Reformen im Justizsektor unterstützt werden. So ist zum Beispiel, wie seit langem gefordert, die Verbesserung des Zeugenschutzes beschlossen worden. Große Fortschritte sind zudem im exekutiven Bereich bei der Effektivierung und Professionalisierung der Polizeiarbeit zu verzeichnen. Mit der institutionellen Neuordnung des Dezernats für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität, das nun direkt dem neuen Polizeichef unterstellt ist, dürfte es in Zukunft weniger Informationslecks geben. Zugleich wird die regionale und internationale Polizeikooperation ausgebaut. Erste Erfolge dieser Maßnahmen ließen sich bereits bei den nun laufenden Ermittlungen beobachten.

Im institutionellen Bereich ist der für die Entpolitisierung notwendige politische Wille somit für den Augenblick vorhanden. Ein solcher Systemwechsel erfordert jedoch langfristiges Engagement. Insbesondere bei politisch sensiblen Gerichtsverfahren hat es in der Vergangenheit vielfach Unregelmäßigkeiten gegeben, so jüngst erneut mit dem Abbruch des Verfahrens gegen den mutmaßlichen kroatischen Kriegsverbrecher Branimir Glavaš. Diese Fälle haben gezeigt, dass der lange Arm der Politik weit in die Sphäre der Rechtsprechung hineinreicht. Die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen verabschiedete Justizreform beinhaltet zwar schon Maßnahmen, die die Ernennung von Richtern einem transparenten Verfahren unterwerfen soll. Bisher – und dies ist auch eine Kernkritik der EU – sind diese Reformen jedoch nicht mit dem gebotenen Nachdruck umgesetzt worden.

Eine Welle der Erneuerung hat insbesondere den Polizeiapparat erfasst. Dort ist ein Personalwechsel auf allen Ebenen in Gang gekommen. Die strategische Position des Polizeichefs übernahm Vladimir Faber, der sich in Osijek bei den brisanten Ermittlungen gegen Branimir Glavaš einen guten Ruf erworben hatte. Die neue Spitze im Innenministerium tauschte eine Vielzahl mittlerer und höherer Polizeikader aus, die zum Teil nach dem Antritt der HDZ-geführten Regierung im Jahr 2003 nach politischen Kriterien eingestellt worden waren.

Mit dem Anti-Mafia-Gesetzespaket, das laut Sanader auch finanziellen »Rückhalt im Haushalt« hat, werden schließlich auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität gestärkt. Das Paket erleichtert es den Behörden unter anderem, das Vermögen von Verdächtigen zu beschlagnahmen und die Kommunikation von inhaftierten Personen aus dem Milieu zu kontrollieren. Auch die

polizeilichen Vollmachten und Zugriffsrechte auf Daten anderer Behörden werden durch das neue Recht entscheidend erweitert. Begleitend dazu hat die Regierung einen Fonds eingerichtet, mit dessen Hilfe der Aufbau eines professionellen Informantennetzes finanziert werden soll.

## Fazit

Sollten diese Maßnahmen des Anti-Mafia-Pakets wie angekündigt in die Tat umgesetzt werden, würden sie nach einer langen Phase der Passivität einen Neuanfang im Kampf gegen die organisierte Kriminalität markieren. Ivo Sanader hat unabhängige und integre Experten in die Regierung geholt, die im Gegensatz zu ihren Amtsvorgängern ein hohes Maß an Eigeninitiative und Unabhängigkeit vom Premierminister gezeigt haben. Auch die neuerdings engagierten Ermittlungen und das Wiederaufrollen ungelöster Auftragsmorde der letzten Jahre sind ein Beleg dafür, dass die Polizei die Bekämpfung der organisierten Kriminalität jetzt ernst nimmt.

Bei dem Maßnahmenpaket handelt es sich, wie erwähnt, zu weiten Teilen um Gesetze, deren Verabschiedung und Inkraftsetzung als Teil von EU-relevanten Justizreformen seit Monaten auf die lange Bank geschoben worden war. Dass dies nun erst nach starken innenpolitischen Verwerfungen mit dem nötigen Nachdruck erfolgte, zeigt, dass die Konditionalitätspolitik der EU in den Beitrittsverhandlungen mit Kroatien nur die Rolle eines Katalysators spielt. Daraus folgt zum einen, dass die Reform des Polizei- und Justizwesens für die neuen Minister eine weitaus größere Herausforderung darstellt als die bloße Erfüllung der im Fortschrittsbericht verbrieften Beitrittserfordernisse. Zum andern wird deutlich, dass die Entfernung krimineller und korrupter Politiker aus Spitzenpositionen eine Herkulesaufgabe ist, deren letztendlicher Erfolg vom politischen Willen abhängt.

Mit den Reformen im Justiz und Grundrechtekapitel hat die Regierung nun große Fortschritte in einem von zwei verhandlungsrelevanten Problembereichen gemacht. Auch bei der Wettbewerbspolitik wird es bald solche Fortschritte geben müssen: Das schleppende Tempo, mit dem sich der Staat aus dem Schiffsbau zurückzieht, ist in erster Linie dem Kalkül der Regierung in Zagreb geschuldet, von der EU-Kommission noch beschäftigungspolitische Sonderregelungen konzediert zu bekommen. Derzeit zögert die Regierung noch mit dem Verteilen bitterer Pillen, nachdem sie ihre Beschäftigungsversprechen für Werftarbeiter, wie zu erwarten war, nicht wird halten können. Ebenso wie bei dem Vorhaben, die Zahl der Gerichte zu reduzieren, das mit den anstehenden Kommunalwahlen im Frühling nächsten Jahres gefährdet sein könnte, liegt der Schlüssel zur Lösung dieser Probleme somit in der Innenpolitik.

Zugleich hat die Kommission erstmals ein Datum für den möglichen Abschluss der Verhandlungen genannt und ist damit in offene Konfrontation zu wichtigen Ländern im EU-Ministerrat getreten. Die treibenden Kräfte hinter diesem Vorstoß waren vor allem Erweiterungskommissar Olli Rehn, der sich in erster Linie wegen der regionalpolitischen Signalwirkung einen Erfolg der Erweiterungspolitik wünscht, aber auch Kommissionspräsident Barroso selbst. Es ist fraglich, ob das forsche Vorgehen der Kommission letztendlich produktiv war, zumal sich nun Widerstand im Rat formiert. In Anbetracht dessen, dass mit der Blockadehaltung Sloweniens und dem ausgesetzten Ratifikationsprozess des Lissabonner Vertrags noch zwei exogene Hindernisse vor einem Beitritt überwunden werden müssen, hat die kroatische Regierung jedoch ohnehin keine andere Möglichkeit, als ihrem beschädigten Ansehen mit einer Modernisierung des Innen- und Justizsektors entgegenzuwirken. Damit hat sie nun begonnen. Ob jedoch von einer Wende im Kampf gegen die Verflechtung von Kriminalität und Politik gesprochen werden kann, wird sich erst erweisen, wenn auch einflussreiche Personen nicht nur angeklagt, sondern auch verurteilt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364