

Douglas Davidson

Rückblick auf zehn Jahre OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina und Gedanken über die Zukunft¹

Einführung

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina wurde am 8. Dezember 1995 eingerichtet und feiert in diesem Jahr ihr zehnjähriges Bestehen. Anfangs nur ein kleines Büro in Sarajewo, wuchs und entwickelte sie sich mit den Aufgaben, die ihr das Allgemeine Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina, besser bekannt als Dayton-Abkommen, übertrug. Danach sollte die OSZE die regionale Stabilisierung unterstützen (Anhang 1-B, Artikel II, IV und V), die Durchführung von Wahlen (Anhang 3) beaufsichtigen und die Einhaltung der Menschenrechte (Anhang 6, Artikel XIII) fördern. Diese Aufgaben waren ein wichtiger Teil der übergeordneten Ziele des Abkommens: Stabilisierung, Demokratisierung und Friedensaufbau.

Die Art und Weise, wie die Mission ihr Mandat zu erfüllen versucht, hat sich im Laufe der Zeit verändert und spiegelt so in vieler Hinsicht auch eine Weiterentwicklung in den Bemühungen um Friedensaufbau, Stabilisierung und Demokratisierung im Allgemeinen wider. Zunächst standen Wahlen im Mittelpunkt der Missionsarbeit, so wie sie auch im Katalog der Demokratisierungsstrategien an erster Stelle standen. Die ersten Nachkriegswahlen in Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1996 und 1997 zeigten jedoch, dass Wahlen zwar vielleicht notwendig, für sich allein genommen aber noch keine hinreichende Demokratisierungsstrategie waren. Weitere Maßnahmen, wie etwa die Förderung der Zivilgesellschaft, Institutionenaufbau und die Reform der lokalen Selbstverwaltung waren, wie schnell deutlich wurde, ebenso wichtig. Dieser breitere Ansatz spiegelt nicht nur eine realistischere Herangehensweise an Staatsaufbau, Stärkung des Staates und Demokratisierung nach Konflikten wider, sondern auch das OSZE-eigene Konzept umfassender Sicherheit.

Im Rahmen dieses Konzepts, das auf die „dreidimensionale“ Struktur der OSZE zurückgeht, die gleichermaßen politisch-militärische, ökonomisch-ökologische sowie humanitäre und menschliche Aspekte von Sicherheit umfasst, entwickelte sich die Mission weiter. Von der bloßen Durchführung von Wahlen weitete sie ihre Tätigkeit auf politische Maßnahmen und Maßnahmen zur weiteren Demokratisierung aus, darunter die Entwicklung politischer Parteien und der Zivilgesellschaft, Medienbeobachtung, Wähleraufklärung, Unterstützung für Frauen in der Politik und verantwortungsbewusste Regierungsführung. Im Bereich Menschenrechte traten mit der Zeit zu der allge-

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

meinen Überwachung der Menschenrechte auch die Unterstützung für Menschenrechtsinstitutionen hinzu, so auch für die drei Ombudspersonen, Programme für Roma und andere nationale Minderheiten sowie Hilfe bei der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit, wozu auch die Beobachtung von Gerichtsverfahren gehörte. Seit 2002 hat die Mission darüber hinaus eine führende Rolle bei der Reform des Bildungswesens übernommen. Im Rahmen der regionalen Stabilisierung wurde schließlich eine Reihe von Aufgaben im Zusammenhang mit vertrauensbildenden Maßnahmen, Rüstungskontrolle und seit kurzem (als umfassendstes Projekt) auch mit der Verteidigungsreform in Angriff genommen.

Die menschliche Dimension

Die Arbeit der Mission in der menschlichen Dimension kann grob in zwei Gebiete unterteilt werden: Demokratisierung und Menschenrechte. Die Rolle, die sie ursprünglich bei Wahlen gespielt hat und die anfangs eine wesentliche Komponente der Demokratisierung war, ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Sie bestand zu Beginn in der Organisation, Durchführung, Überwachung und Finanzierung von sechs Wahlen in den Jahren 1996 bis 2000. Im Jahr 2002 organisierten jedoch bereits lokale Behörden die Wahlen und im Herbst 2004 wurden sie auch von den zuständigen staatlichen Stellen bezahlt. Ende Juni 2005 zogen sich die OSZE und das Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative, OHR*) aus der Wahlkommission zurück, die sich nun ausschließlich aus einheimischen Mitgliedern zusammensetzt. Die Mission und das OHR werden bis zu den für Oktober 2006 geplanten Wahlen nur noch eine Beraterfunktion wahrnehmen. Viele Bürger Bosniens und Herzegowinas erkennen zwar die OSZE als diejenige Organisation an, die in der Vergangenheit für Wahlen zuständig war, die Durchführung zukünftiger Wahlen liegt nun jedoch ausschließlich in den Händen einheimischer Experten und Behörden. Die Verantwortung für diesen zentralen demokratischen Prozess ist nun Teil des sozialen und politischen Lebens in Bosnien und Herzegowina.

In den verwandten Bereichen Demokratisierung und Regierungsführung hat sich der Ansatz der Mission ebenso weiterentwickelt wie im Bereich Wahlen. Ungeachtet organisatorischer Veränderungen und unterschiedlicher Herangehensweisen im Laufe der Jahre blieben die Förderung guter Regierungsführung und die Entwicklung der Zivilgesellschaft immer im Mittelpunkt der Arbeit der Abteilung Demokratisierung. Sie hat sich stets darum bemüht, den Staat und seine Instrumente und Strukturen ebenso zu stärken wie die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, Einfluss auf die formalen Machtorgane zu nehmen. Das Parlamentsunterstützungsprogramm der Mission bemüht sich auf Landesebene darum, Transparenz, Verantwortungsbereitschaft und Professionalität der Parlamentarischen Versammlung Bosniens und Herzegowinas

durch die Verabschiedung einer Geschäftsordnung, die Schaffung eines wissenschaftlichen Dienstes beim Parlament und die Einrichtung einer Pressetribüne zu fördern. Auf Gemeinde- und Kantonsebene versucht die Mission, die professionelle und transparente Verwaltung öffentlicher Gelder durch verbesserte Haushalts- und Buchführungsmethoden, faire Beschaffungsverfahren und strategische Planung zu fördern. Gleichzeitig sollte das Personalmanagement durch geeignete Stellenbesetzung, gerechte und leistungsbezogene Auswahlverfahren bei der Einstellung und allgemeingültige Standards und Qualifikationen bei der Personalauswahl verbessert werden. Im Jahr 2005 wurde ein umfassendes Programm gestartet, das lokale Beteiligung an der Gemeindereform unterstützen soll. Unter dem Namen „Ugovor“ („Vertrag“) bindet es die Kommunalbeamten Bosniens und Herzegowinas in eine mehrjährige Reforminitiative ein, deren Resultat, wenn sie funktioniert, die Umsetzung des Gesetzes über die Informationsfreiheit, die Einrichtung von lokalen Entwicklungsplanungsausschüssen, die Verabschiedung von ethischen Verhaltensregeln auf Gemeindeebene, die Implementierung von Gesetzen entsprechend der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Entwicklung einer Reihe von Partnerschaftsinitiativen zwischen Bürgern und Gemeinden sein wird.

Wenn bestimmte Aufgaben abgeschlossen sind, versucht die Mission nicht sie künstlich zu verlängern. 2003 und 2004 wurden elf politische Servicezentren, die jahrelang politische Parteien und Politiker unterstützt hatten, geschlossen, worin sich auch das Ende der politischen „Soforthilfe“ in den ersten Nachkriegsjahren widerspiegelte; gleichzeitig war es ein Zeichen für die Reife der Politik Bosniens und Herzegowinas. Auch die Tätigkeit der Mission im Medienbereich wurde im Jahr 2001 weitgehend abgeschlossen. Sie war ursprünglich mit der Durchführung freier und fairer Wahlen verbunden, war aber auch für die Entwicklung eines verantwortungsbewussten und ehrlichen öffentlichen Dialogs über Fragen von gesamtstaatlicher und lokaler Bedeutung wichtig. Grundlegende Elemente dieser Arbeit umfassten die Unterstützung für Gesetze gegen Verleumdung, multiethnische Sendungen und eine Notrufstelle für Journalisten, die bedroht oder eingeschüchtert wurden. Aber auch nach dem Ende des offiziellen Medienprogramms befasst sich die Mission weiter mit dem Thema, so unterstützt sie z.B. den Erlass von Gesetzen über den freien Zugang zu Informationen. Die Hilfestellung der Mission bei der Entwicklung einer freien Presse hat eine ausgewogenere Medienlandschaft sichergestellt als sie ohne ein solches Programm in der Nachkriegszeit möglich gewesen wäre.

Das Zivilgesellschaftsprogramm der Mission wird ebenfalls stufenweise auf lokale Organisationen übertragen; die Mission hat im Vergleich zu der aktiveren Herangehensweise der vergangenen Jahre nur noch beratende und unterstützende Funktion. Über 100 Bürgerinitiativen, denen die Mission mit Rat und Tat zur Seite stand, organisierten 2004 im Vorfeld der Wahlen Diskussionsveranstaltungen über die Rechenschaftspflicht der Regierung und riefen

Kampagnen zur Verbesserung der Lebensqualität in den Gemeinden wie z.B. für sauberere Straßen und mehr Sicherheit ins Leben. Darüber hinaus haben über 400 Partnerschaftsinitiativen zwischen Bürgern und Kommunalbehörden Möglichkeiten geschaffen, Themen wie z.B. die Beteiligung junger Menschen am öffentlichen Leben, Gleichstellung der Geschlechter, Umwelt, Beschäftigung und Bildung zu diskutieren. Im Rahmen einer von der Mission ins Leben gerufenen Initiative zur Einbeziehung und Beteiligung der Bürger (*Citizen Outreach and Participation Initiative*, COPI) wurden Lehrgänge über Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene für Bürger und Beamte aus bislang über 30 Gemeinden angeboten, in denen ihnen Instrumente zur Bürgerbeteiligung vorgestellt wurden. In einigen Gemeinden hat dies bereits zu einer neuen Kommunalpolitik geführt.

Die Demokratisierungsmaßnahmen der Mission zielen u.a. darauf ab, die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an der Politik zu erhöhen und sie zusammen mit anderen unterrepräsentierten Gruppen in den breiteren politischen Dialog einzubinden. Besondere Aufmerksamkeit widmet die Mission mit der „Initiative für die junge Generation“ („*Successor Generation Initiative*“, SGO) den Jugendlichen in Bosnien und Herzegowina, um einen *Brain-drain* zu verhindern und junge Menschen zu motivieren, damit sie erkennen, dass sie in ihren Gemeinden, der Wirtschaft und im öffentlichen Leben etwas verändern können. Insgesamt versucht der umfassende Demokratisierungsansatz der Mission die Gegebenheiten demokratischer Transformation ebenso abzubilden wie die Komplexität der verschiedenen Elemente, derer eine wirklich tragfähige demokratische Gesellschaft bedarf.

Im Bereich der Menschenrechte leistete die Mission einen der wichtigsten Beiträge zur Normalisierung der Nachkriegssituation als Gründungsmitglied der internationalen Arbeitsgruppe im Rahmen des „Plans zur Umsetzung des Eigentumsgesetzes“ (*Property Law Implementation Plan*, PLIP). Diese war 1999 eingerichtet worden, um der internationalen Gemeinschaft eine wirksame Aufsicht über das Verwaltungsverfahren zur Rückgabe von Wohneigentum an die Vorkriegseigentümer oder -inhaber zu ermöglichen. Gemeinsam mit dem OHR und dem UNHCR unterstützte die Mission die Erfüllung dieses Grundrechts auf Eigentum unmittelbar, indem sie sich um Einzelfälle kümmerte und mit den örtlichen Behörden, die für die Rückgabe von Eigentum zuständig waren, Kontakt aufnahm, um so zu gewährleisten, dass die Rechte aller Staatsbürger ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit in gleicher Weise und in Einklang mit dem Gesetz respektiert würden. Seit Kriegsende wurden 211.933 Anträge auf Rückgabe von Wohneigentum gestellt; bis Januar 2005 war in 92,95 Prozent der Fälle die Rückgabe erfolgt. Darüber hinaus beobachtet die Mission weiterhin die Situation derjenigen, die eine vorübergehende Unterbringung benötigen, um sicherzustellen, dass deren Wohnbedarf effektiv und gerecht geregelt wird. Sie verfolgt und kommentiert auch die Gesetzgebung zum Wohnrecht sowie zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten im Allgemeinen.

Die Rückgabe von Eigentum ist nicht immer gleichbedeutend mit der Rückkehr in das eigene Haus, das man vor dem Krieg bewohnt hat. Während manche unbedingt in ihre früheren Häuser zurückkehren wollten, haben sich andere dafür entschieden, die Rückgabe zwar zu beantragen, ihr Eigentum dann aber zu verkaufen. Dennoch ist der PLIP-Prozess von großer Bedeutung, da das Recht auf Eigentum nie zuvor in Nachkriegsregionen anerkannt worden ist. Bosnien und Herzegowina ist damit zu einem Modellfall in diesem Bereich des Menschenrechtsschutzes geworden. Der Prozess ist darüber hinaus ein wesentlicher Teil einer größeren Regionalinitiative, der „3x3-Initiative“, in der sich die Mission gemeinsam mit dem UNHCR und der Europäischen Kommission in Kroatien, Serbien und Montenegro sowie in Bosnien und Herzegowina darum bemüht, Anhang VII des Dayton-Abkommens, das „Abkommen über Flüchtlinge und Binnenvertriebene“, so schnell wie möglich zum Abschluss zu bringen.

Eine weitere Priorität der OSZE in Bosnien und Herzegowina ist die Einrichtung von Institutionen und Mechanismen, mit denen der Menschenrechtsschutz im Land dauerhaft sichergestellt werden kann. Mit Anhang VI der Friedensvereinbarungen von Dayton, dem „Abkommen über Menschenrechte“, wurde eine Menschenrechtskommission geschaffen, die sich aus zwei Elementen zusammensetzt: dem Ombudsmann und der Menschenrechtskammer. Die Vereinbarungen übertragen der OSZE in Bezug auf beide Institutionen bestimmte Aufgaben, zu denen u.a. die Ernennung des ersten Ombudsmanns durch den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE gehörte. Die Mission ist darüber hinaus der Hauptförderer der Ombudspersonen in den Entitäten.² In letzter Zeit hat sich jedoch der Schwerpunkt der Mission dahingehend verschoben, dass sie sich nun darum bemüht, die drei Ombudsmann-einrichtungen des Landes zu einer einzigen Institution zu vereinen, womit Bosnien und Herzegowina eine seiner Verpflichtungen gegenüber dem Europarat erfüllt hätte – ein schwieriger und manchmal hochgradig politisierter Prozess. In ähnlicher Weise beobachtete und unterstützte die Mission im Jahr 2004 in enger Zusammenarbeit mit dem OHR die Übertragung der Kompetenzen der Menschenrechtskammer auf den Menschenrechtsausschuss des Verfassungsgerichts.

Die Arbeit der Mission im Bereich der Menschenrechte geht jedoch weit über die Rückgabe von Eigentum und den Institutionenaufbau hinaus. Zur Unterstützung des Kampfes gegen die weltweite Geißel des Menschenhandels – eine Priorität der OSZE und all ihrer Teilnehmerstaaten – hat die Mission einen ihrer Mitarbeiter als Experten in das Büro des bosnisch-herzegowinischen staatlichen Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels abgeordnet, den nationalen Zuweisungsmechanismus, d.h. den nationalen Opferschutz- und Kooperationsmechanismus, überarbeitet und Aufklärungskampagnen durchgeführt, um potenziellen Opfern das Problem des Men-

2 Der Ombudsmann der Föderation geht eigentlich auf das Washingtoner Abkommen aus dem Jahr 1994 zurück.

schenhandels bewusst zu machen und Polizeibeamte darin zu schulen, Opfer von Menschenhandel zu erkennen.

Um die lokalen Behörden dabei zu unterstützen, schrittweise allen Bürgern wirtschaftliche und soziale Rechte zu garantieren, hat die Mission untersucht, auf welche Hindernisse die Bürger Bosniens und Herzegowinas stoßen, wenn sie Leistungen wie Gesundheitsfürsorge, Sozialhilfe und Wohnraum in Anspruch nehmen wollen. Vor kurzem hat die Mission eine Diskussion darüber in Gang gebracht, wie die Wahrnehmung dieser Rechte verbessert werden kann. Um die Rechte der Roma zu fördern, leistete die Mission in Zusammenarbeit mit Romagemeinden und Kommunalbehörden Hilfestellung bei der standesamtlichen Eintragung der Geburten von Romakindern – eine notwendige Maßnahme, um den diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsfürsorge, Bildung und Wohnraum zu gewährleisten. Die Mission ist inzwischen von der Behandlung von Einzelfällen abgerückt und zu einer systematischeren Herangehensweise übergegangen, mit der sichergestellt werden soll, dass örtliche Mechanismen und Rechtsmittel wichtige Elemente der Normalisierung der Menschenrechtsstrukturen in Bosnien und Herzegowina sind.

Eine weitere besonders wichtige Komponente der Menschenrechtsarbeit der Mission ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit. Die Mission hat diese von ihrer übrigen Menschenrechtsarbeit getrennt, um ihre Funktion als Fürsprecher der Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina klar von derjenigen als unparteiischer Beobachter von Gesetzgebung und Rechtsprechung abzugrenzen. Um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und das Justizwesen effizienter, offener und gerechter zu gestalten, hat Bosnien und Herzegowina in der ersten Jahreshälfte 2003 neue Strafprozessordnungen auf Staats- und Entitätsebene eingeführt, was fundamentale Veränderungen in den kriminalpolizeilichen Ermittlungen und in der Rechtsprechung in den Gerichten zur Folge hatte. Die Mission führte ein Projekt zur Bewertung der Implementierung der neuen Strafprozessordnungen durch und beobachtete mehr als 1.000 Strafverfahren in ganz Bosnien und Herzegowina. Ihre Ergebnisse und Empfehlungen ließ sie anschließend den örtlichen strafrechtlichen Einrichtungen zukommen und veröffentlichte Ende 2004 einen offiziellen Prozessbeobachtungsbericht.

Die Mission hat sich auch mit Kriegsverbrechen befasst. Sie beobachtet seit langem Kriegsverbrecherprozesse, die vor einheimischen Gerichten verhandelt werden, und hat 2005 einen umfassenden Bericht vorgelegt, in dem die Hindernisse aufgezeigt werden, die einer gerechten und wirksamen Verfolgung dieser Fälle im Wege stehen. Menschenrechtsexperten der OSZE haben lokale Behörden und das OHR bei der Einrichtung einer Kammer für Kriegsverbrechen am Staatsgerichtshof unterstützt und beteiligen sich aktiv an Initiativen zur Verbesserung der regionalen Kooperation bei der Untersuchung und Verfolgung von Kriegsverbrechen. Gerade dies wird wahrscheinlich durch die Überstellung einer größeren Zahl von Fällen von Kriegsverbrechen

vom Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag an die Gerichte Bosnien und Herzegowinas wachsende Bedeutung erlangen.

Die Beteiligung der Mission an der Reform des Bildungswesens – fast einmalig unter den Feldmissionen – ist ein weiteres viel beachtetes Element ihrer Menschenrechtsaktivitäten. In den Jahren unmittelbar nach dem Krieg hielt die internationale Gemeinschaft die Reform des Bildungswesen zunächst nicht für vorrangig. Im Laufe der Zeit wurde jedoch zunehmend deutlich, dass Bildung von nationalistischen Akteuren politisch instrumentalisiert wurde, die eher Interesse an Segregation und Spaltung hatten als an der Entwicklung eines Bildungssystems nach europäischen Maßstäben, was Zugangsmöglichkeiten und Gleichheit anbelangt. 2002 übertrug der Friedensimplementierungsrat der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina die Aufgabe, die Arbeit der internationalen Gemeinschaft im Bildungsbereich zu koordinieren, um so der Reform des Bildungswesens größere Bedeutung zu verleihen und die zahlreichen Reformmaßnahmen zu bündeln.

Die Mission konzentrierte sich in erster Linie auf die Entpolitisierung des Bildungswesens. Zunächst unterstützte sie die Einrichtung des Koordinierungsausschusses für das vorläufige Abkommen über die Befriedigung der besonderen Bedürfnisse und Rechte von Rückkehrerkindern, mit dem sie später eng zusammenarbeitete. Im Rahmen dieser Initiative sollten Rückkehrerkinde, die lokalen Minderheiten angehören, dazu ermutigt werden, Schulen in ihren Gemeinden zu besuchen statt Schulen in anderen Gebieten, in denen ihre Volksgruppe die Mehrheit bildet. Die Mission hat darüber hinaus die Bemühungen des Koordinierungsausschusses unterstützt, Richtlinien für die Auswahl geeigneter unpolitischer und keine Zwietracht säender Schulnamen und -symbole zu entwickeln. In Zusammenarbeit mit dem Europarat setzte sich die Mission außerdem für die Einrichtung einer unabhängigen Schulbuchkommission ein. Diese soll Richtlinien für Autoren von Geschichts- und Geographiebüchern entwickeln, damit die Bücher den Schülern grundlegende Kenntnisse der Geschichte und Geographie aller Völker Bosnien und Herzegowinas vermitteln. Angesichts der verschiedenen Bevölkerungsgruppen Bosnien und Herzegowinas übernahm die Mission auch den Ko-Vorsitz einer Arbeitsgruppe, die einen nationalen Aktionsplan für die Bildungsbedürfnisse der Roma und anderer nationaler Minderheiten entworfen hat, der im Februar 2004 von allen Erziehungsministern sowohl auf Entitäts- als auch auf Kantonebene angenommen wurde.

Die Verabschiedung von Gesetzen nach europäischen Standards ist ein wichtiges Ziel. Es ist jedoch nicht leicht zu erreichen, da für die erfolgreiche Inkraftsetzung von Gesetzen im Bildungsbereich oftmals hohe politische Hürden zu überwinden sind. Nach der Verabschiedung des Rahmengesetzes für den Primar- und Sekundarschulbereich im Juni 2003, das den gleichberechtigten Zugang zu Bildung vorschreibt, den Schulen mehr Autonomie zubilligt und die verstärkte Einbindung von Lehrern und Eltern fördert, drängte die

Mission die Republika Srpska, die Kantone der Föderation und den Bezirk Brčko, die für die Harmonisierung mit den gesamtstaatlichen Regelungen notwendigen Gesetze zu verabschieden, und half bei der Erarbeitung der entsprechenden lokalen Verordnungen. Trotz mehrfacher Intervention des OHR ist dies in einigen Teilen des Landes noch nicht abgeschlossen. Ein gesamtstaatliches Hochschulgesetz ist derzeit blockiert, obwohl es für die Erfüllung der Verpflichtungen, die die Regierung Bosnien und Herzegowinas mit der Ratifizierung der Lissabonner Konvention über die gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen 1997 und der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung 1999 eingegangen ist, dringend erforderlich ist. Das liegt jedoch eher daran, dass bestimmte Politiker nach wie vor besonderen Wert z.B. auf die Finanzierungskontrolle legen, als an Widerständen gegen die Einrichtung qualitativ hochwertiger Hochschulen. Darüber hinaus gibt es noch zahlreiche weitere Herausforderungen im Bildungsbereich: die Beendigung der Praxis, Schüler nach ethnischer Zugehörigkeit in so genannten „zwei Schulen unter einem Dach“ zu trennen, eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Schulen sowie die Verbesserung der Berufsausbildung und der Erwachsenenbildung. Diese Herausforderungen müssen gemeistert werden, denn für ein Land oder eine Region kann es keine umfassende Sicherheit geben, wenn das Schulsystem den Kindern keine ausreichende Bildung zuteil werden lässt.

Die politisch-militärische Dimension

In der politisch-militärischen Dimension unterstützt die Mission zum einen die Reform der nationalen Militär- und Sicherheitsstrukturen, zum anderen hilft sie Bosnien und Herzegowina bei der Erfüllung seiner OSZE-Verpflichtungen. Über mehrere Jahre hinweg unterstützte die Mission Bosnien und Herzegowina dabei, die Rüstungsausgaben zu senken und militärisches Personal zu reduzieren; sie hat auch ein Auge auf die sich daraus ergebende Demobilisierung. Der Erfolg dieses Abbaus führte dazu, dass die Bestände überschüssiger Waffen und Munition in einem Land (und in einer ganzen Region), das von Waffen geradezu überschwemmt ist, ebenfalls reduziert werden müssen. Die Mission beteiligte sich daher an einem Pilotprojekt des UNDP, in dessen Verlauf 20.000 überzählige Kleinwaffen und leichte Waffen eingeschmolzen wurden. Diese Initiative gilt als Vorbild für die künftige Zerstörung von Waffen in ganz Südosteuropa.

Als im Laufe der Zeit deutlich wurde, dass Bosnien und Herzegowina trotz der Erfolge seiner Stabilisierungs- und Rüstungskontrollbemühungen gemäß dem Dayton-Abkommen ohne eine grundlegende Umstrukturierung und Reform im Verteidigungsbereich kein wirklich stabiler und tragfähiger Staat werden konnte, übernahm die Mission eine führende Rolle bei der umfassen-

deren Reform des Verteidigungssektors, mit der 2003 begonnen wurde.³ Wichtige Entwicklungen auf diesem Gebiet waren die Schaffung eines gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums im März 2004 und die Ernennung des ersten Verteidigungsministers, Nikola Radovanović. Noch wenige Jahre zuvor wäre das undenkbar gewesen. Auch wenn inzwischen die NATO die Verantwortung für den Fortgang der Verteidigungsreform übernommen hat, unterstützt die Mission die Bemühungen weiterhin. Sie beteiligt sich z.B. an der Auswahl des Personals und an der Organisation des gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums und hat darüber hinaus ein neues Kommando- und Kontrollkonzept für die Streitkräfte des Landes eingeführt und Ausbildungsprogramme entwickelt, die die Streitkräfte auf die künftige Teilnahme an friedenserhaltenden Einsätzen vorbereiten sollen. Nach der Einrichtung des Gemeinsamen Ausschusses für Verteidigungs- und sicherheitspolitische Fragen im Dezember 2003 arbeitete die Mission mit beiden Kammern der Parlamentarischen Versammlung Bosnien und Herzegowinas zusammen, um die demokratische Kontrolle der Streitkräfte zu verbessern.

Auch die Arbeit, die vor allem dazu gedacht ist, Bosnien und Herzegowina bei der Erfüllung seiner OSZE-Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich zu unterstützen, hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre weiterentwickelt. Die Mission hat lange Zeit den Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Artikel II und IV des Anhangs 1-B des Friedensübereinkommens von Dayton unterstützt, um Maßnahmen der subregionalen Rüstungskontrolle in Kroatien, Bosnien und Herzegowina und in der Bundesrepublik Jugoslawien (heute Serbien und Montenegro) voranzutreiben. Das Ergebnis dieser gemeinsamen Anstrengungen war der Abschluss des Abkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (Artikel-II-Abkommen) im gegenseitigen Einvernehmen am 28. September 2004 – ein weiteres Zeichen für die Normalisierung nach dem Krieg. Ohne die beiden anderen Helsinki-„Körbe“ kann die politisch-militärische Dimension letztendlich keine umfassende Sicherheit gewährleisten, genauso wenig wäre jedoch weder die Schaffung von Stabilität in Bosnien und Herzegowina noch in der Gesamtregion ohne diese wichtige Komponente umfassender Sicherheit möglich.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension

Die Hauptsorge der Bürger in Bosnien und Herzegowina gilt der wirtschaftlichen Lage. Wie in jedem anderen Land auch wollen die Menschen Arbeit, Chancen und eine bessere Zukunft für ihre Familien. Auch wenn die Tätig-

3 Vgl. den Bericht Verteidigungsreformkommission, *The Path to Partnership for Peace*, September 2003, unter: www.ohr.int. Siehe auch Heinz Vetschera, *Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, S. 409-442.

keit der OSZE im Wirtschafts- und Umweltbereich häufig im Schatten der Arbeit großer Institutionen wie Weltbank und Europäische Kommission in Bosnien und Herzegowina steht oder sogar von ihr bestimmt wird, kann die OSZE auf ihre Art zum Aufbau einer stabilen Wirtschaft als Grundlage einer stabilen Gesellschaft beitragen. Aus diesem Grund hat die Mission in Bosnien und Herzegowina versucht, die Entwicklung eines Umfelds, das dem Wirtschaftswachstum förderlich ist, durch eine Vielzahl von Maßnahmen zu unterstützen, mit denen sie mit anderen internationalen Finanzinstitutionen oder Entwicklungshilfeorganisationen nicht in Konkurrenz treten, sondern ihren politischen Charakter und ihre hauptsächlich auf die 22 Feldbüros der Organisation zurückzuführende Fähigkeit zur vielfältigen Zusammenarbeit und Kommunikation mit der Bevölkerung nutzen will.

Im Mittelpunkt ihrer Arbeit im ökonomischen Bereich steht so beispielsweise das Konzept der *Corporate Governance*, mit dem die Prinzipien Gerechtigkeit, Offenheit, Rechenschaftspflicht und Mitbestimmung sowie die Einhaltung der entsprechenden Gesetze am Arbeitsplatz gefördert werden sollen. Mit diesem Ziel hat die Mission die neun größten Arbeitgeber im Land ermutigt, faire Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen einzuführen und entsprechende Prinzipien zu beschließen und in ihre Satzungen und internen Dokumente aufzunehmen. Die Missionsmitarbeiter haben landesweit runde Tische und Radiosendungen über den Schutz von Arbeitnehmern vor Diskriminierung veranstaltet und umfassende Informationsbroschüren erarbeitet, die die Bürger über ihre Grundrechte am Arbeitsplatz aufklären. In der Erkenntnis, dass eine solide, transparente und professionelle öffentliche Verwaltung unabdingbar ist, um sowohl ausländische als auch einheimische Investitionen anzuziehen, haben die Verwaltungsexperten der Mission dazu beigetragen, die Gemeinden mit Buchhaltungsstandards und offenen und partizipatorischen Haushaltsverfahren vertraut zu machen. Ausbildungsmaßnahmen im unternehmerischen Bereich und Bewusstseinsbildung, die sich speziell an junge Menschen richten, sollen neue unternehmerische Entwicklungen und ein neues Denken in der Marktwirtschaft fördern – Fähigkeiten, die nicht nur in Bosnien und Herzegowina, sondern in ganz Europa eingesetzt werden können.

Der Schutz der Umwelt hatte in den ersten Nachkriegsjahren nicht gerade Priorität. Die Menschen, die Wohnraum, Nahrung, Arbeit und die wichtigsten Sozialleistungen brauchten, hielten Umweltschutz seinerzeit verständlicherweise für Luxus. Seit einigen Jahren beginnt jedoch das Interesse an Umweltfragen zu wachsen. Die Umwelt wird als eigenständige Ressource und als potenzieller Magnet für den Aufbau einer Tourismusindustrie wahrgenommen. Die Unterstützung der Mission für Umweltprojekte konzentriert sich darauf, Bürgerinitiativen zu stärken und Verbindungen zwischen diesen und den zuständigen Regierungsstellen herzustellen. Die Mission hat Initiativen von Gemeinden zur Verbesserung der Wasserqualität, zur Müllbeseitigung und zum Erhalt natürlicher Landschaften unterstützt. Die Mission er-

mutigt darüber hinaus die Gründung weiterer Umweltschutzinitiativen und versucht Kinder und junge Menschen in die Bewahrung der Natur Bosniens und Herzegowinas einzubinden, um so sicherzustellen, dass die beachtlichen Naturschätze des Landes geschützt und erhalten werden.

Lessons Learned

In den vergangenen zehn Jahren hat sich nicht nur Bosnien und Herzegowina verändert und weiterentwickelt, sondern auch die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina. Aus diesem Prozess haben wir viel gelernt – von der Notwendigkeit, strategische Ziele auf der Ebene des Hauptquartiers festzulegen, bis hin zu der Art, wie Projekte in kleinen Dörfern von Missionsmitarbeitern durchgeführt werden können. Viele dieser Lehren und aus ihnen hervorgehenden Empfehlungen – z.B. in Bezug auf Rekrutierung und andere Personalangelegenheiten oder den richtigen Zeitpunkt für Nachkriegswahlen – wurden bereits umfassend untersucht, u.a. auch in früheren Ausgaben dieses Jahrbuchs. Im Folgenden werden daher fünf ausgewählte Lektionen über die Ziele und die bevorzugten Methoden der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation beleuchtet.

Feldpräsenz

Die Präsenz der Mission vor Ort war schon immer ihre größte Stärke. Mehr denn je hat sie damit heute etwas zu bieten, was andere im Land tätige internationale Organisationen nicht haben. Als diese nämlich in den vergangenen Jahren damit begannen, ihre Präsenz in Bosnien und Herzegowina immer schneller zu reduzieren, konzentrierten sie gleichzeitig ihr verbleibendes Personal in Sarajewo oder anderen größeren Städten. Keine andere Organisation außer der OSZE ist daher heute noch in der Lage, in und mit den Gemeinden im ganzen Land eng zusammenzuarbeiten.

Die Präsenz vor Ort ist wichtig in einem Umfeld, in dem umfangreiche Strukturreformen ein langfristiges Engagement erforderlich machen. Internationale wie nationale Missionsmitarbeiter haben im Laufe der Zeit enge Kontakte zu örtlichen Behördenvertretern, zivilgesellschaftlichen Führungspersönlichkeiten und zur Bevölkerung hergestellt, die in Bereichen wie Verwaltungsreform, kommunale Entwicklung und Entpolitisierung von Schulen bereits Erfolge gezeitigt haben. Von diesem engen Expertennetz hat auch die internationale Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina insgesamt profitiert: Es hat sich herumgesprochen, dass die OSZE „Augen und Ohren vor Ort hat“ und so die beste Quelle für Informationen über lokale Zusammenhänge und Hintergründe ist. Während viele Organisationen nur sporadisch vor Ort auftauchen und den Gemeinden nur dann einen Besuch abstatten, wenn sie dort Workshops oder Treffen veranstalten, hat die Mission

erkannt, dass der *Prozess* das Entscheidende ist und dass kontinuierliche Beziehungen und Aktivitäten vor und nach einer Veranstaltung die eigentlichen Voraussetzungen für einen nachhaltigen Wandel sind. Auch wenn Personal Kürzungen in der Mission und den Feldpräsenzen in den kommenden Jahren unvermeidbar sein werden, bleibt es für den Erfolg der OSZE-Agenda wichtig, diese Verbindungen zu den Menschen in jedem Winkel dieses vielschichtigen Landes aufrechtzuerhalten. Eine Lehre, die andere Organisationen, die in anderen Teilen der Welt arbeiten, aus dieser Erfahrung ziehen könnten, ist, dass es besser ist, wenn irgend möglich, ihre Anwesenheit nicht auf Hauptstädte und größere städtische Zentren zu beschränken.

Mandat

Missionen arbeiten besser, wenn alle ihre Angehörigen wissen, warum sie dort sind und was sie dort tun sollen. Die Mandate der OSZE-Feldmissionen sind wichtige Instrumente zur Klärung dieser Fragen. Sie tragen dazu bei, die strategischen Ziele einer Mission zu definieren. Zugleich müssen sie jedoch so flexibel sein, dass sich eine Mission auch im Rahmen ihres Mandats weiterentwickeln kann, so wie die Mission in Bosnien und Herzegowina es getan hat. In einem komplexen Nachkriegsumfeld wie in Bosnien und Herzegowina sorgen Mandate, die die Prioritäten und Ziele klar definieren und die führenden und beteiligten Institutionen benennen, zusätzlich für Klarheit innerhalb der internationalen Gemeinschaft und fördern deren Engagement und den Zusammenhalt. Solche Definitionen in ein Friedensabkommen oder ein *Memorandum of Understanding* mit Regierungen und Unterstützerorganisationen aufzunehmen, kann hilfreich sein. In den kommunistischen Staaten erklärten die Leute den scheinbaren Widerspruch zwischen schäbigen Gebäudefassaden und abfallübersäten Innenhöfe einerseits und makellos sauberen Wohnungen andererseits gewöhnlich so: „Was meins ist, gehört mir, was deins ist, gehört dir, und was allen gehört, gehört niemandem“ – was nichts anderes heißt, als dass eine klare Definition der Rollen und Aufgaben Verantwortlichkeit mit sich bringen, viel unnötige Doppelarbeit vermeiden und verhindern kann, dass man sich um wichtige Dinge nicht kümmert.

Kapazitäten im Land

Man hört häufig die Kritik, internationale Organisationen würden in den Ländern, in denen sie arbeiten, einen *Braindrain* fördern, indem sie die begabtesten und motiviertesten Leute aus einheimischen Unternehmen und Institutionen durch bessere Bezahlung und größere Aufstiegschancen abzögen.⁴ Tatsächlich füllen internationale Organisationen in Nachkriegs- und Transiti-

4 Vgl. z.B. Susan Woodward, *Economic Priorities for Successful Peace Implementation*, in: Stephen John Stedman/Donald Rothchild/Elizabeth M. Cousens (Hrsg.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder 2002, S. 183-214.

ongesellschaften oftmals eine Lücke auf deren typischerweise schwachen Arbeitsmärkten – mit beabsichtigten und unbeabsichtigten Konsequenzen. Die Organisationen können diese Gelegenheit jedoch auch zum Aufbau lokaler Kapazitäten und zur Unterstützung noch junger Institutionen nutzen. Die Mission in Bosnien und Herzegowina verlässt sich seit langem auf ihre einheimischen Mitarbeiter, auf ihre Fähigkeiten, ihre Fachkompetenz und ihre Ortskenntnis. Sie weiß seit Jahren, dass sich nationale und internationale Missionsmitglieder optimal ergänzen und ist stolz auf ihr gesamtes engagiertes und kompetentes Personal. Manches ist jedoch auch noch verbesserungsfähig, und es sollte sichergestellt werden, dass diese Fähigkeiten zum richtigen Zeitpunkt auf einheimische Institutionen übergehen.

Die Mission hat eine wichtige Lehre aus ihrer Arbeit mit der Wahlkommission Bosnien und Herzegowinas und nachgeordneten Wahlgremien, wie z.B. Wahlausschüssen in den einzelnen Wahllokalen, gezogen: Die hohe Fluktuation in den Ausschüssen hat im Laufe der Jahre zu einem entsprechend großen Verlust an institutionellen Kenntnissen und Know-how geführt. Es hat sich gezeigt, dass zusätzlich zur Unterstützung neu hinzugekommener Experten in diesen Einrichtungen auch die Zusammenarbeit mit den langjährigen (und häufig älteren) Mitarbeitern notwendig war, da bei Letzteren die Wahrscheinlichkeit am größten war, dass sie dort blieben. Der Drang, den „Nachwuchs“, die Jugend und politisch neutrale Bürger zu unterstützen, sollte infolge der Tatsache, dass diejenigen, die schon lange Zeit bestimmte Positionen innehaben, diese häufig auch in der Transitionsphase behalten, gezügelt werden. Sicherzustellen, dass Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung jeden erfassen und unterstützen, kann dazu beitragen, die Vorteile des Kapazitätsaufbaus weiter zu verbreiten.

Die direkte Abordnung einheimischer Experten im Team der Mission an lokale Institutionen bietet weitere Möglichkeiten. So entsandte die Mission beispielsweise einen Experten für die Bekämpfung des Menschenhandels in das Büro des staatlichen Koordinators zur Bekämpfung des Menschenhandels Bosnien und Herzegowinas. Die direkte Entsendung qualifizierter Mitarbeiter kann viele Vorteile haben, z.B. die, dass der Verwaltungsdienst für junge Menschen attraktiv wird, die Vetternwirtschaft in der öffentlichen Verwaltung beendet oder zumindest verringert wird und dass Fachkompetenz dort verbleibt, wo sie am dringendsten benötigt wird. Dieser Ansatz könnte möglicherweise dadurch noch ausgeweitet werden, dass eine größere Zahl einheimischer Fachleute von der OSZE-Mission an lokale Stellen abgeordnet werden, wo sie die Durchführung von Reformprogrammen als Insider fortsetzen können. Eine angemessene Bezahlung könnte dadurch sichergestellt werden, dass die Lokalbehörde, wenn sie sich etabliert hat und finanziell abgesichert ist, schrittweise einen größeren Anteil der Bezahlung übernimmt und der Anteil der Mission langfristig sinkt. Solche Übereinkünfte könnten durch *Memoranda of Understanding* formalisiert werden und sicherstellen, dass die abgeordneten Mitarbeiter so lange Zeit auf ihren Posten bleiben, wie

nötig ist, damit der Verlust von Erfahrung und Sachkenntnis ausgeschlossen werden kann. Ein solches Vorgehen müsste natürlich im Ständigen Rat der OSZE sorgfältig ausgelotet und diskutiert werden, da nicht unter allen Teilnehmerstaaten Einigkeit darüber herrscht, in welchem Maße dieser lokale Kapazitätsaufbau den allgemeinen Zielen der OSZE dient.

Nachhaltigkeit

In engem Zusammenhang mit der Frage lokaler Kapazitäten steht der umfassendere Bedarf an nachhaltig tragfähigen Institutionen. Wie der Rückblick auf ihre Tätigkeit gezeigt hat, hat die Mission gezielt damit begonnen, Kompetenzen auf die zuständigen lokalen Stellen und Institutionen zu übertragen. Im Großen und Ganzen sind sich die Führer Bosniens und Herzegowinas in einigen übergeordneten Zielen einig, z.B. über die Mitgliedschaft in der Partnerschaft für den Frieden und den letztendlichen Beitritt zur Europäischen Union. Das reicht aber natürlich nicht aus. Es muss noch eine Vielzahl oftmals schwieriger Aufgaben bewältigt werden, um das Land diesen Zielen näher zu bringen. Mit der Übergabe von Kompetenzen in einheimische Hände verändert sich auch die Rolle der Mission und der gesamten internationalen Gemeinschaft. Sie wird damit in einem Prozess vom Motor zum Partner. Wenn die Mission ihre Ziele und Pläne für das Jahr 2006 und darüber hinaus festlegt, ist es wichtig, dass sie ihre Partner in Bosnien und Herzegowina einlädt und ermutigt, ja sogar dazu ermahnt, zu diesen Vorstellungen beizutragen und sich bereit zu erklären, gemeinsam für diese Ziele zu arbeiten.

Evaluierung

In jeder Organisation kann es leicht dazu kommen, dass mit dem Löschen eines Feuers so viel Zeit verbracht wird, dass kaum Zeit bleibt, darüber nachzudenken, warum es überhaupt ausgebrochen ist. In Bosnien und Herzegowina sind die Missionsmitarbeiter häufig so sehr damit beschäftigt, Projekte zu planen, sich mit Bürgermeistern zu treffen und Ereignisse zu beobachten, dass es schwierig ist, einmal in Ruhe die langfristigen Auswirkungen dieser Aktivitäten zu evaluieren. Evaluierung ist zwar Teil eines jeden idealen Projektmanagements und für jeden Wissenschaftler unverzichtbar, wird hier aber häufig als nicht zu leistender Luxus betrachtet.

Das ist bedauerlich, da vor Ort eine Fülle von Erfahrungen gesammelt werden konnte, die für zukünftige Projekte und Missionen genutzt werden könnten. Bessere Kenntnis über die tatsächlichen und belegbaren Auswirkungen von Informationskampagnen für die Bürger, über die Verhaltensweisen von Bürgern, die an Workshops der Mission teilgenommen oder nicht teilgenommen haben, und über die Reformwilligkeit der Bevölkerung in Gebieten mit bzw. ohne Feldbüros der Mission kann dazu beitragen, die Planung auf

taktischer, operativer und strategischer Ebene zu verbessern. Seit 2004 bemüht die Mission sich verstärkt darum, anhand von Meinungsumfragen und mit Hilfe von Fokusgruppen die öffentliche Meinung zu bestimmten Themen, die für sie von Interesse sind, zu erheben. Diese Erhebungen verrieteten vieles über Bedürfnisse und Wahrnehmungen in Bosnien und Herzegowina. Derartige Wirkungsanalysen werden die Pläne oder Herangehensweisen der Organisation nicht über Nacht verändern. Sie können jedoch dazu beitragen sicherzustellen, dass Planungsentscheidungen auf der Grundlage gesicherter Informationen getroffen werden und Feldoperationen kein Selbstzweck sind, sondern ein produktives Element einer umfassenderen Strategie.

Schlussfolgerungen – wie geht es weiter?

Im kommenden Jahr werden Veränderungen, die das OHR betreffen, unweigerlich die Form, die Zusammensetzung und die Rolle der internationalen Präsenz in Bosnien und Herzegowina beeinflussen, schon allein deshalb, weil diese Institution zunehmend zu der eines „EU-Sonderbeauftragten“ wird und die zwar häufig umstrittenen, aber oftmals notwendigen *Bonn Powers* möglicherweise im Abfalleimer der Nach-Dayton-Geschichte landen werden. In einer zukünftigen Ära „nach dem OHR“ wird sich die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina vermutlich stärker zurückhalten und als Berater und Mahner auftreten, statt Druck auszuüben und zu drängen – eine wichtige Kursänderung, nun da örtliche Verwaltungsorgane und nichtstaatliche Organisationen immer mehr Verantwortung für ihr eigenes Schicksal übernehmen. Unterstützung für die notwendige Justizreform wird ein weiteres Kernelement der Tätigkeit der Mission bei der graduellen Transition sein, da die langfristige Tragfähigkeit der Institutionen des Landes von der Einbettung in entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen abhängt. Der Einfluss der OSZE als politische Organisation wird bei der Lobbyarbeit für derartige notwendige Veränderungen von Bedeutung sein. Die Prozessbeobachtung der Mission könnte zum Vorbild für künftige Beobachtungstätigkeiten werden. Sie zeigt gleichzeitig, wie die Mission die Arbeit der nationalen Institutionen sinnvoll ergänzen kann, wenn sie als objektiver Beobachter dazu beiträgt, die Einhaltung höchster Rechtsstandards zu gewährleisten. Die Mission ist in der glücklichen Lage, ihre Arbeit und ihre Erfolge auf partnerschaftliche Beziehungen mit Bürgern und Amtsträgern aufgebaut zu haben, die vom Ende der *Bonn Powers* nicht berührt werden.

Was immer die Zukunft für Bosnien und Herzegowina und die OSZE-Mission bringen mag, es lässt sich nicht leugnen, dass sich in den vergangenen zehn Jahren viel geändert hat. Wer das Land 1996 oder 1997 verlassen hat und erst 2005 wieder zurückgekehrt ist, ist erstaunt über das enorme Ausmaß der Veränderungen. Vor zehn Jahren wären Gespräche über ein einziges gesamtstaatliches Verteidigungsministerium oder die Notwendigkeit einer

neuen Verfassung undenkbar gewesen. Auch heute mögen solche Fragen nicht von einem Tag auf den anderen gelöst werden, sie werden jedoch zumindest offen diskutiert. Wenn die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina nun auf ihr zehnjähriges Bestehen zurückschaut, stellt sich unvermeidlich die Frage, wie weit diese Fortschritte ohne die anhaltende Präsenz der Feldmission möglich gewesen wären.

Wiederaufbau und Normalisierung nach einem Konflikt dürfen nicht fragmentarisch in Angriff genommen werden; sie müssen vielmehr im Rahmen einer Gesamtstrategie erfolgen. Die drei Dimensionen der OSZE können den notwendigen Rahmen für Reformen abgeben. Die Umsetzung umfassender Sicherheit in die Praxis erfordert jedoch häufig, auch wenn sie in offiziellen Dokumenten und Erklärungen verankert ist, das Engagement vor Ort. In der Tat hat sich die Mission auf das große Experiment eingelassen, den in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 enthaltenen umfassenden Sicherheitsansatz in einer Nachkriegsgesellschaft in die Praxis umzusetzen. Zumindest in Bosnien und Herzegowina, und vielleicht auch anderswo, hat sich eine OSZE-Feldmission als eines der besten Mittel dafür erwiesen, ein Land dabei zu unterstützen, die Verpflichtungen zu erfüllen, die es in jedem einzelnen der drei vor drei Jahrzehnten geschaffenen Körbe der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eingegangen ist.