

Solveig Richter

Wie effektiv fördert die OSZE Demokratie? Ein analytischer Streifzug zur Wirkung der Langzeitmissionen in Südosteuropa¹

Einführung: Die unterschätzte Demokratisierungsleistung der OSZE

Als sich 1990 alle Länder Europas zur Charta von Paris bekannten, läutete dies eine neue Ära der Demokratisierung in Europa ein: „Wir verpflichten uns, die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken.“² Die in Kopenhagen festgeschriebenen Demokratie- und Menschenrechtsnormen sowie das in Moskau fixierte Einmischungsrecht ermächtigten die OSZE, alle Staaten auf ihrem Weg zur Demokratie zu unterstützen. Zu den Unterzeichnerstaaten gehörte auch das ehemalige Jugoslawien, dessen Verpflichtungen später von seinen Nachfolgestaaten übernommen wurden. Jugoslawien nahm Anfang der 90er Jahre erste demokratische Reformen in Angriff, die jedoch zum Zerfall des Gesamtstaates führten und jäh durch den Bürgerkrieg gestoppt wurden. Heute wird in Politik und Wissenschaft der Großteil der positiven Entwicklungen in der Region zumeist der normativen Kraft der EU dank ihrer Beitrittsperspektive zugeschrieben. Ohne Zweifel bietet die Aussicht, zu einer Gemeinschaft wirtschaftlich prosperierender und demokratischer Staaten zu gehören, für die Länder Südosteuropas den entscheidenden Reformanreiz. Doch wird dabei die Wirkung der OSZE unterschätzt. Sie war zum einen bereits in den ersten Atemzügen des jungen Friedensprozesses mit ihren Langzeitmissionen vor Ort präsent und legte vielerorts den Grundstein für Entwicklungen, auf denen die EU in den 2000er Jahren aufbauen konnte. Zum anderen war es die OSZE, die vielfach durch Beratung, Expertisen und intensives *Monitoring* die von der EU motivierten Reformen substanziell und entscheidend prägte. Doch verlief auch dieses Engagement nicht ohne Probleme und die positiven Effekte waren häufig von kontraproduktiven Nebenwirkungen begleitet. Dies zeigt jedoch einmal mehr, wie wenig wir eigentlich über die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge und die Demokratisierungsleistung einzelner Organisationen wissen.

-
- 1 Der Artikel ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Dissertation der Autorin, für die die wöchentlichen Berichte der OSZE zwischen 1995 und 2005 analysiert sowie über 100 anonyme Experteninterviews in den OSZE-Missionen durchgeführt wurden. Die jeweiligen Primärquellen werden daher in diesem Beitrag nicht einzeln aufgeführt; vgl. dazu jedoch ausführlich Solveig Richter, *Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?*, Baden-Baden 2009.
 - 2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Loseb.-Ausg., Köln 2008, Kap. A.2, S. 2.

Vergleichende Wirkungsanalysen sind trotz einer relativ guten Datenlage zur OSZE rar. Der folgende Beitrag setzt sich daher zum Ziel, in einem kurzen Streifzug den längerfristigen Beitrag der OSZE zu den Demokratisierungsprozessen in Südosteuropa seit 1995 zu analysieren und sowohl die positiven als auch die negativen Leistungen kritisch unter die Lupe zu nehmen. Die OSZE intervenierte dabei mit ganz unterschiedlichen Strategien. Ausgangspunkt der folgenden Analyse ist, dass eine bestimmte Interventionsstrategie in unterschiedlichen Transformationskontexten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Was zu einem Zeitpunkt hochgradig effektiv ist, kann in einem anderen Kontext zu kontraproduktiven Nebenwirkungen und Gegenreaktionen führen. Südosteuropa ist ein ausgezeichnetes Laboratorium zur Untersuchung der Wirkung unterschiedlicher Strategien der OSZE. Mit Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien stehen drei Länder im Mittelpunkt der Analyse, in denen die OSZE nahezu die ganze Palette möglicher Strategien von höchst kooperativ bis stark intervenierend, von beratend bis kontrollierend, angewandt hat.³ Mit welcher Strategie förderte somit die OSZE in welchem Kontext wie effektiv Demokratie? Welche kontraproduktiven Nebenwirkungen gingen möglicherweise mit ihrem Engagement einher? Zeigen sich dabei typische Wirkungsmuster?

Demokratisierungsstrategien der OSZE: zwischen Intervention und Kooperation

Die Langzeitmissionen in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien wurden 1995 bzw. 1996 vor dem Hintergrund eines überwundenen Bürgerkrieges mit dem Ziel der Friedenskonsolidierung durch Demokratisierung eingerichtet. Die Situation in Bosnien und Herzegowina, die die völlige Neugestaltung eines Staates erforderte, dessen Regierung nicht in vollem Umfang souverän war, verlangte nach anderen Antworten als die Lage in Kroatien, wo es immerhin eine funktionstüchtige, wenn auch keine demokratische Regierung gab.

Der Friedensvertrag von Dayton⁴ mandatierte eine ganze Armada von internationalen Akteuren und installierte in Bosnien und Herzegowina die bis dahin einzigartige Konstruktion einer internationalen Übergangsverwaltung. Die OSZE war mit ihrer am 29. Dezember 1995 eröffneten Langzeitmission Bestandteil der Übergangsverwaltung und explizit mit verschiedenen Aufgaben zur Demokratisierung des Landes (reibungsloser Ablauf der ersten Wah-

3 Ausführliche Darstellungen zu den Langzeitmissionen finden sich in regelmäßigen Abständen in den Bänden des OSZE-Jahrbuchs. Der folgende Beitrag nimmt diese Ausführungen zum Ausgangspunkt und geht nicht noch einmal detailliert auf die spezifischen Aufgaben und Mandate der Missionen ein.

4 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. Initialled in Dayton on 21 November 1996 and signed in Paris on 14 December 1995, unter: <http://www.oscebih.org/overview/gfap/eng>.

len und Überwachung der Menschenrechte) sowie vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen im Verteidigungssektor betraut. Als Mitverwalter des Quasi-Protektorats der internationalen Gemeinschaft intervenierte die OSZE umfassend in den politischen Prozess des Landes. Sie konnte dabei – anders als in Kroatien und Serbien – auf ein recht ansehnliches Repertoire an „machtvollen“ Instrumenten zurückgreifen. Das Mandat der Mission erfuhr zahlreiche Revisionen durch den Ständigen Rat, neue Themenschwerpunkte und Kompetenzen kamen dank flexibler Auslegung des Daytoner Abkommens hinzu. In der ersten Phase, von 1995 bis 1997, hatte die OSZE lediglich für den Wahlsektor Regulierungs- und Implementierungsautorität und versuchte vermittelnd, beobachtend und mit vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen für den Schutz der Menschenrechte und für Presse- und Meinungsfreiheit zu sorgen. Mit den Bonner Vollmachten des Büros des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*, OHR), auf die die OSZE zurückgreifen konnte, und dem Fokus auf der Rückgabe besetzten Eigentums sowie auch weiterhin mit der Organisation von Wahlen dominierten zwischen 1997 und 2002/2003 dann jedoch operative Maßnahmen mit Implementierungscharakter. In den folgenden Jahren überlappten sich unterschiedliche Strategien und die OSZE versuchte, einen Mix aus Vermittlung, Projektarbeit, Kapazitätsaufbau und Dialog zu praktizieren. Im Rahmen dessen wurden die Zusammenarbeit mit kommunalen Exekutiv- und Legislativorganen sowie die Bildungsreform – Themen, mit denen die Mission sich 2001/2002 zu befassen begann – zu neuen Tätigkeitsschwerpunkten. Zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit war die Mission ursprünglich in die Neuernennung sämtlicher Richter und Staatsanwälte eingebunden. Die Umsetzung der Strafrechtsreform sowie die Beobachtung von Kriegsverbrecherprozessen in Bosnien und Herzegowina nahmen seit 2003 erheblichen Raum ein. Der fortgesetzte Rückgriff auf die Bonner Vollmachten des OHR gab der Demokratisierungsstrategie der Mission weiterhin einen stark intervenierenden Charakter; sie beruhte somit auf einer Kombination aus Instrumenten der Implementierung, anreizbasierten Mitteln und Beobachtung. Das Engagement der OSZE entwickelte sich zu einer Gratwanderung zwischen machtvoller Intervention und kooperativer Unterstützung.⁵

Das Abkommen von Dayton löste auch in Kroatien ein verstärktes Engagement internationaler Akteure aus. Als inklusive, auf dem Konsensprinzip beruhende und nicht mit einem Mandat des VN-Sicherheitsrats ausgestattete Organisation war die OSZE zur Entsendung einer Langzeitmission hier jedoch auf die Zustimmung des Gastgeberlandes angewiesen. Diese Konstellation prägte die Demokratisierungsstrategie der Mission von Beginn an.

5 Vgl. hierzu ausführlicher David Chandler, *Bosnia. Faking Democracy after Dayton*, London 1999; Martina Huber, *The Effectiveness of OSCE Missions: Synthesis Report*, in: Martina Huber/David Lewis/Randolf Oberschmidt/Yannick du Pont (Hrsg.), *The Effectiveness of OSCE Missions: The Cases of Uzbekistan, Ukraine and Bosnia and Herzegovina*, Den Haag 2002, S. 13-38.

Erstens erfolgte die Einladung der Mission durch die kroatische Regierung nur sehr widerwillig und auf internationalen Druck, die Zustimmung zu ihrer Tätigkeit war daher lediglich formaler Natur. Das erste Mandat vom 18. April 1996⁶ war weder inhaltlich noch in puncto personeller Ausstattung an die Aufgaben einer umfassenden Friedenskonsolidierung angepasst. Erst die Erweiterung des Mandats durch den Ständigen Rat der OSZE am 26. Juni 1997⁷ angesichts offener Defizite führte zu einer besseren Ausstattung mit Ressourcen und damit zu einer umfassenden Feldpräsenz sowie einer klareren Aufgabensetzung, was das Profil der Mission insgesamt verbesserte. Das im zweiten Mandat explizit erwähnte Thema Flüchtlingsrückkehr und insbesondere die damit verbundenen Eigentumsfragen bildeten zwischen 1996 und 2005 einen Kernbereich der Missionstätigkeit. Daneben legte die Mission ihren Schwerpunkt in den ersten Jahren vor allem auf die Bereiche Medienreform, Wahlen, Polizei und Rechtsstaatlichkeit. Mit dem Machtwechsel im Jahr 2000 gewannen Projekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft, des Verfassungsgerichts und des Ombudsmanns sowie zur Justizreform und zum Minderheitenschutz zusätzlich an Bedeutung. Ergänzt wurde dieses Kernmandat durch zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Polizei (Einsatz der Polizeiüberwachungsgruppe in der Donauregion von 1998 bis 2000 als vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme) und Justiz (Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse seit 2002). Die Tätigkeiten der Mission im Polizeibereich wurden jedoch durch die Beendigung des Mandats der Polizeiüberwachungsgruppe quantitativ verringert und qualitativ verändert.

Zweitens fußte die Demokratisierungsstrategie der OSZE im Großen und Ganzen auf den kooperativen Instrumenten des Dialogs, der Beobachtung und der Vermittlung, die objektiv kaum die Souveränitätsrechte Kroatiens verletzen. Der Schwerpunkt der Arbeit lag vor allem auf der kroatischen Rechtssetzung und Rechtspraxis. Das nach eigener Interpretation dezidierte *Rule-of-law*-Mandat der Mission zielte auf eine nachhaltige strukturelle Änderung des normativen Rahmens ab. Die „Informationshoheit“, die die Mission dank ihrer umfassenden Feldpräsenz aufbauen konnte, verlieh ihrer Kritik und ihren Vorschlägen dabei eine hohe moralische Legitimität. Die Mission stand jedoch dem mangelnden Kooperations- oder Reformwillen der nationalen Akteure relativ machtlos gegenüber, wenn ihre Instrumente der Überzeugung und das „bessere Argument“ nicht griffen. Auf Anreize konnte sie eigentlich nur über die „Anleihe“ des politischen Gewichts anderer Organisationen zurückgreifen. Zum wichtigsten Faustpfand in der Hand der Mission wurde dank enger Kooperation mit der Delegation der Europäischen Kommission der Wunsch Kroatiens nach Integration in die EU. Mit diesem „EU-Anreiz“ hatte die Mission bereits seit 2000 geschickt ihre eigenen kon-

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 112, PC.DEC/112, 18. April 1996.

7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 176, PC.DEC/176, 26. Juni 1997.

ditionellen Elemente, die primär aus sozialer Missbilligung, Anprangern und öffentlichem Druck durch das für den OSZE-Raum einzigartige Berichtssystem bestanden, um die Aussicht auf eine hohe Belohnung ergänzt. Alles in allem hatte die Mission in Kroatien dennoch von Beginn an mit einem Paradoxon zu kämpfen: Sie wurde zur Überwachung – und somit zwangsläufig auch zur Kritik an – der Regierung etabliert, war aber nur mit schwachen Instrumenten ausgestattet.

Die Mission wurde Ende 2007 offiziell geschlossen; unter einem neuen Mandat wurde ein Büro in Zagreb etabliert, das sich primär auf die Beobachtung einheimischer Kriegsverbrecherprozesse und die Umsetzung der Wohnraumbeschaffungsprogramme konzentriert.⁸

Die OSZE-Mission in Serbien⁹ wurde 2001 aus einer völlig anderen Konstellation als in Kroatien und Bosnien und Herzegowina heraus eingerichtet.¹⁰ Sie entstand erstens nicht vor dem Hintergrund eines kürzlich beendeten blutigen Konflikts, sondern im Zuge eines Machtwechsels und eines gerade einsetzenden Demokratisierungsprozesses. Zweitens lud die Regierung die OSZE auch tatsächlich ein, nicht nur formell und widerwillig auf politischen Druck. Und drittens wurde die Mission einer demokratisch gewählten Regierung als Stütze im Transformationsprozess an die Seite gestellt und nicht als Korrektiv zur Überwachung der Einhaltung internationaler Verpflichtungen. Die Präsenz in Serbien gilt aus diesen Gründen als eine Mission der „zweiten Generation“. Dies spiegelte sich auf institutioneller Ebene im Aufbau einer relativ kleinen und kompakten Mission wider, die nur mit mageren personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wurde.¹¹ Sie arbeitete sehr stark projektorientiert auf Akteurs- und Prozessebene in den Bereichen Medien-, Justiz-, Gefängnis- und Polizeireform sowie Schutz der Menschenrechte und der nationalen Minderheiten. Die Mission organisierte eine Fülle von Seminaren, Studienreisen, Trainings und Weiterbildungsveranstaltungen zur Weitergabe „bewährter Praktiken“. Sie arbeitete hierbei weniger mit hochrangigen Entscheidungsträgern, sondern vor allem mit Beamten und Mitarbeitern auf mittlerer und niedriger Hierarchieebene zusammen. Daneben nahmen sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen und Mediation einen sehr ho-

8 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 836, Einrichtung eines OSZE-Büros in Zagreb, PC.DEC/836, 21. Dezember 2007.

9 Die Bezeichnung der ursprünglichen „OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien“ musste in der Folgezeit den politischen Realitäten Tribut zollen und mehrmals geändert werden – im Februar 2003 in „OSZE-Mission in Serbien und Montenegro“ und im Juni 2006 in „OSZE-Mission in Serbien“. Der Einfachheit halber wird im Folgenden für die gesamte Periode der kurze und aktuelle Name verwendet.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 401, Einrichtung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/401, 11. Januar 2001.

11 Die Mission beschäftigte jedoch im Vergleich zu anderen Missionen eine außergewöhnlich hohe Zahl von einheimischen Mitarbeitern und stellte für die Durchführung verschiedener Projekte zusätzliches internationales Personal ein (z.B. Polizeiausbilder). Zudem lebte die Missionsarbeit von außerbudgetären Zuwendungen externer Geldgeber für konkrete Projekte, die nahezu 50 Prozent des Gesamtbudgets der Mission abdeckten.

hen Stellenwert ein. Ihr Engagement in Südserbien etwa war geprägt von dem Bestreben, zwischen den ethnischen Gruppen als „ehrlicher Makler“ aktiv zu vermitteln und gemeinsam mit allen Parteien nach Lösungen zu suchen. Bei all dem war das übergeordnete Ziel die Aufrechterhaltung kooperativer Beziehungen zur Regierung. Zu konfrontativen Politikansätzen hatte die mit einem nur schwachen Mandat und nur geringen Sanktionsmöglichkeiten ausgestattete Mission weder Veranlassung noch Voraussetzung. Und obgleich dezidiert damit beauftragt, die demokratischen Institutionen, Prozesse und Mechanismen zu überwachen, waren *Watchdog*-Aktivitäten kein Schlüsselement der Demokratisierungsstrategie der Mission,¹² wie das Zitat eines Missionsmitarbeiters veranschaulicht: „Man muss mit der Überwachung aufhören; sie führt nur zu Kritik.“ Größeres Gewicht erhielten politischer Druck und die Beratung bei der Gesetzgebung erst 2003, als Defizite im Demokratisierungsprozess und die Unzulänglichkeit der Reaktionen der Mission darauf offensichtlich wurden. Insgesamt glich die Mission in Serbien jedoch eher einem Projektmanager als einem Demokratieförderer.

Die Effektivität der OSZE-Langzeitmissionen: ein thematischer Vergleich

Der folgende Abschnitt widmet sich den Wirkungen der OSZE-Langzeitmissionen und deren Beitrag zum Reformprozess auf mesopolitischer Ebene. Dies wird exemplarisch in einigen zentralen Themenfeldern aufgezeigt, bevor im Anschluss daran der gesamtpolitische Beitrag der OSZE zum Demokratisierungsprozess und die Wirksamkeit einzelner Interventionsstrategien resümiert werden.

Flüchtlingsrückkehr

Eine vergleichende Betrachtung der Wirkung der OSZE in der Frage der Flüchtlingsrückkehr ist angesichts einer nahezu identischen Problematik, aber völlig unterschiedlicher Strategien der OSZE sehr aufschlussreich. Während ihre Versuche, die kroatische Regierung von einer nichtdiskriminierenden Politik zu überzeugen, erfolglos blieben, konnte sie in Bosnien und Herzegowina im Falle mangelnder Kooperation gemeinsam mit internationalen Partnern eine mächtige Drohkulisse aufbauen, deren härteste Maßnahme seit 1997 die Absetzung obstruierender Politiker durch den Hohen Repräsentanten war. Im Fokus stand dabei weniger die rein physische Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen, als vielmehr die Schaffung von Voraussetzungen für deren freie Entscheidung für oder gegen eine Rückkehr, für die insbesondere die Rückgabe von Wohneigentum ausschlaggebend war.

12 Eine flächendeckende Beobachtung, wie es aus den Missionen in Kroatien und Bosnien und Herzegowina bekannt ist, war ohne Feldbüros rein strukturell auch nicht möglich.

Die primär vermittelnden und kooperativen Bemühungen der OSZE zwischen 1995 und 1998 fruchteten in beiden Ländern nicht. Ethnische Minderheiten flohen weiterhin aus ihren Heimatorten in Ostslawonien (Kroatien) sowie aus Teilen Bosnien und Herzegowinas. Während der Hohe Repräsentant nach Vorgaben der OSZE in Bosnien und Herzegowina ab 1998/1999 jedoch dank seiner Bonner Vollmachten einheitliche, fortschrittliche Gesetze erlassen und die taktischen Spielchen der Behörden (z.B. administrative Verzögerungen) beenden konnte, kämpfte die OSZE in Kroatien gegen Windmühlen und erreichte in einem zähen Verhandlungsprozess lediglich schrittweise Änderungen. Rechtliche Grundlagen und administrative Prozeduren unterschieden sich somit in beiden Ländern beträchtlich: „Zwischen Kroatien und Bosnien und Herzegowina gibt es mit Blick auf die allgemeine Lage in den beiden Ländern sehr deutliche Unterschiede. Das ist darauf zurückzuführen, dass die internationale Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina Lösungen oktroyieren kann, während wir in Kroatien den Weg durch das politische System nehmen müssen, d.h. wir empfehlen Lösungen, die dann jedoch von den einheimischen politischen Institutionen verabschiedet werden müssen.“¹³ Erst als die EU mit einer Beitrittsperspektive Kroatien einen Anreiz für eine nichtdiskriminierende Rückkehrpolitik bieten konnte, setzten auch dort allmählich Fortschritte ein. In der Ära von Ivica Račan (2000-2003) erreichte die OSZE-Mission gemeinsam mit den anderen internationalen Akteuren die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen und Programmen, die jedoch noch immer nicht alle Gesetzeslücken schlossen.

Auch der Vergleich der eigentlichen Rückgabepaxis zeigt eine Kluft. In Bosnien und Herzegowina gab es seit 1999 den sogenannten PLIP-Prozess (*Property Law Implementation Plan/Plan zur Umsetzung des Eigentumsgesetzes*),¹⁴ in Kroatien dagegen nichts dergleichen. Dabei war die Rolle der OSZE in beiden Ländern an sich sehr ähnlich und bestand in der kontinuierlichen Überwachung kommunaler Behörden und der Identifizierung von Regelungs- und Implementierungsdefiziten. In Bosnien und Herzegowina konnte die OSZE jedoch bei unkooperativem Verhalten politischen Druck auf die Wohnungskommissionen aufbauen. Deren Neubesetzung durch den Hohen Repräsentanten erwies sich oft als entscheidend für Fortschritte. In Kroatien erfolgte die Umsetzung der ohnehin lückenhaften Programme und Gesetze aufgrund zahlreicher administrativer Hindernisse nur mangelhaft oder zögerlich, da der OSZE nicht mehr blieb als ständige Ermahnungen auszusprechen. Erst Ministerpräsident Ivo Sanader kündigte 2003 – auch infolge einheimischen Drucks durch die Abgeordneten der Selbständigen Demokratischen Serbischen Partei (SDSS) – an, sich redlich um eine endgültige Lösung des Problems bemühen zu wollen. In der Praxis unternahm die neue Regie-

13 Interview mit Peter Semneby, dem damaligen Leiter der OSZE-Mission in Kroatien, in: *Glas*, 2. August 2002, S. 5-7 (eigene Übersetzung).

14 Die Umsetzung der Eigentumsgesetze in Bosnien und Herzegowina war eines der seltenen Beispiele gelungener Kooperation zwischen den internationalen Organisationen vor Ort. Die OSZE war dabei mit ihrer Feldpräsenz einer der wichtigsten Akteure.

rung jedoch keine signifikanten Schritte zur Erleichterung der Rückkehr der serbischen Flüchtlinge, so dass gesamtregional gesehen eine ungerechte Situation entstand. So hatten etwa kroatische Serben, die als Flüchtlinge in Bosnien und Herzegowina kein Recht auf temporäre Unterkunft hatten, auch keine Chance, in ihre eigenen Häuser in Kroatien zurückzukehren. Hingegen okkupierten geflüchtete bosnische Kroaten dank Rückübertragung in Bosnien und Herzegowina und geschütztem Besetzungsrecht in Kroatien oftmals gleich zwei Wohneinheiten.

Die Effekte des Rückgabeprozesses auf den Rückkehrerstrom waren gemessen an den Erwartungen jedoch in beiden Ländern gleichermaßen ernüchternd. Insgesamt kehrte in Bosnien und Herzegowina nur etwa die Hälfte der Flüchtlinge in Regionen zurück, in denen sie in der Minderheit waren. In Kroatien sah die Quote noch düsterer aus: Nach Schätzungen kam nur etwa ein Drittel der Serben in mehrheitlich kroatisch bewohnte Gebiete heim. Obgleich es kein objektiviertes Maß für den Erfolg von Maßnahmen zur Rückkehr gibt, da traumatisierte Menschen sich nach einem Bürgerkrieg oft bewusst für einen anderen Lebensort entscheiden, bietet der Vergleich zwischen beiden Ländern doch einen Anhaltspunkt für die Effektivität unterschiedlicher Demokratisierungsstrategien. Während es der OSZE in Bosnien und Herzegowina gelang, bis Ende 2003 nahezu 93 Prozent des besetzten Wohneigentums an die rechtmäßigen Besitzer zurückzugeben, standen dem in Kroatien nur etwa 75 Prozent (Juli 2003) gegenüber. Erst Ende 2006 fand hier der Rückgabeprozess seinen Abschluss. Die operative Implementierung in Bosnien und Herzegowina erwies sich daher als wesentlich wirksamer als die überzeugungsbasierte Strategie der OSZE in Kroatien.

Wahlen

Die Abhaltung regelmäßiger Wahlen in Bosnien und Herzegowina, die zunehmend auch frei und fair abliefen, ist direkt auf das Engagement der OSZE zurückzuführen. Mit ihrer Regulierungsautorität organisierte sie zwischen 1996 und 2000 eine Welle von Wahlen in Kommunen, Kantonen, Entitäten und auf staatlicher Ebene und erzielte damit eine nachhaltige Wirkung. Vor allem mit dem Kapazitätsaufbau in einheimischen Institutionen, etwa mit der Etablierung einer permanenten Wahlkommission und der problemlosen Übergabe des gesamten administrativen Apparats an einheimische Akteure im Jahr 2001, leistete die OSZE einen positiven Beitrag zum Demokratisierungsprozess. Zumindest aus rein prozeduraler Sicht gestalteten sich somit spätestens seit etwa 2000 die Wahlen in Bosnien und Herzegowina weitaus fortschrittlicher als in Kroatien und Serbien. Doch es war nicht alles Gold, was glänzte. Mit diesen Erfolgen ging eine Fülle nichtintendierter, z.T. nur indirekter, kontraproduktiver Nebenwirkungen einher, die den positiven Beitrag der OSZE zum Demokratisierungsprozess schmälerten (siehe unten). Am gravierendsten war dabei, dass die Wahlen zwar neue Institutionen be-

gründeten und deren Vertreter legitimierten, die ihre Machtfülle dann jedoch gegen diese Institutionen wendeten. Die OSZE schuf damit eine Demokratie, die es Nationalisten erst ermöglichte, dieser zu schaden.

Medien

Die Reform des Mediensektors und der Schutz der Presse- und Meinungsfreiheit gehörten in allen drei Ländern zu den Prioritäten der OSZE (in Bosnien und Herzegowina nur bis 2001). Die OSZE konnte schrittweise Verbesserungen erreichen und positive Impulse setzen. Der Grad der Presse- und Meinungsfreiheit wäre ohne sie wahrscheinlich weitaus niedriger gewesen. Während die OSZE mit einer kooperativen Dialogstrategie in Kroatien und Serbien jedoch nur halbherzige Änderungen erreichen konnte, die immer wieder Raum für politische Manipulation ließen, konnte sie in Bosnien und Herzegowina mit stark intervenierenden Maßnahmen dank der Bonner Vollmachten des OHR die Grundlage für nachhaltige Fortschritte legen, obgleich die journalistische Arbeit in der Republika Srpska derzeit wieder Restriktionsversuchen seitens der Regierung ausgesetzt ist.¹⁵

Unter dem Tuđman-Regime hatte die auf Expertisen und Anprangern basierende Arbeit der OSZE-Mission in Kroatien zunächst keinen Erfolg. Die positiven Auswirkungen kleiner Reformen wurden meist durch negative Folgen anderer Maßnahmen egalisiert. Die Medien, insbesondere der staatliche Rundfunk HRT, waren ein Machtinstrument Tuđmans, das dieser unter keinen Umständen aus der Hand geben wollte. Die gebündelte Kritik von außen (Missbilligung seitens der OSZE, politischer Druck etwa durch die USA) provozierte immerhin rhetorische Bekenntnisse des Machthabers und – für spätere Reformen noch wesentlich wichtiger – der damaligen demokratischen Opposition. Die sich an den Machtwechsel anschließenden großen Reformprojekte (HRT- und Telekommunikationsgesetz) brachten jedoch trotz der gemeinsamen Beratung von OSZE und Europarat noch nicht den entscheidenden Durchbruch. Erst der zunehmende Druck der EU zur Erfüllung der politischen Beitrittskriterien führte 2003 zu einer Welle neuer, verbesserter Mediengesetze, deren Substanz allerdings wesentlich auf die Konsultationen mit der OSZE zurückging. Kontinuierlich und kritisch hatte die OSZE die Regierung an ihre eigenen rhetorischen Verpflichtungen erinnert und ein Bündnis mit den einheimischen Verbänden und NGOs geschmiedet. So gelang es ihr, sowohl *bottom up* als auch *top down* die Regierung zu Änderungen zu drängen. Dem Erfolg steht auf der anderen Seite jedoch insofern ein Minus gegenüber, als die OSZE nicht verhindern konnte, dass die Regierung

15 Die Statistik liefert hierfür deutliche Belege: Bosnien und Herzegowina befand sich auf der Rangliste der Pressefreiheit der Organisation Reporter ohne Grenzen 2005 im vorderen Feld der 167 untersuchten Staaten (Platz 21) und zog 2006 sogar an Deutschland vorbei. Kroatien (Platz 54) und Serbien und Montenegro (Platz 77) belegten dagegen nur Ränge im vorderen Mittelfeld. Quelle: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste-2005/rangliste-2005.html>.

(bewusst oder aus mangelnder Kompetenz) gesetzliche Schlupflöcher ließ und in einigen Bereichen sogar stärkere Restriktionen einführte. Genau diese Gesetzeslücken ermöglichten es ab 2004 der Regierung Sanader, wieder mehr Einfluss auf den Rundfunkrat zu nehmen, und trugen zu einem deutlichen Anstieg der Klagen gegen Journalisten bei. Der rechtliche Rahmen erwies sich somit in Kroatien trotz umfangreicher Verbesserungen als lückenhaft.

Ein Mischung aus konsensbasierter Überzeugungspolitik und lokal begrenzten Projekten brachte in Bosnien und Herzegowina bis 1997 zunächst keine wirklichen Veränderungen. Ein Lichtblick war lediglich Radio FERN (*Free Elections Radio Network*), mit dem die OSZE in den ersten Jahren die einzige landesweit sendende Hörfunkstation im Land unterhielt. Erst seit 1997, als die OSZE wesentlich rigider im Mediensektor durchzugreifen begann, konnte sie Hetzreden zunehmend unterbinden, zu einer ausgewogeneren Medienberichterstattung beitragen und somit auch eine wesentlich günstigere Grundlage für freie und faire Wahlen im Land schaffen. Der Ansatz der OSZE, Gesetze zum Schutz von Journalisten und zur Informationsfreiheit *de facto* selbst auszuarbeiten und sie dann durch den Hohen Repräsentanten verabschieden zu lassen, führte zu einem fortschrittlichen rechtlichen Rahmen (z.B. Abschaffung von Haftstrafen für Verleumdung 1999). Hingegen brachte eine strukturelle Förderung von Kleinstprojekten auf Graswurzelebene kaum positive Effekte, sondern trug im Gegenteil nur zur Zerfaserung der Medienlandschaft bei. Die OSZE-Mission beendete schließlich 2001 ihr Engagement im Medienbereich; bis dahin hatte sie alles in allem eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt, die den Grad der Pressfreiheit im Land deutlich erhöhten – ein Zustand, von dem Kroatien und Serbien zu jener Zeit noch weit entfernt waren.

Die OSZE-Mission in Serbien ging andere Wege. Oberflächlich betrachtet zeigten sich die gleichen Muster wie in Kroatien: In Konsultationen mit der OSZE und dem Europarat entstanden Gesetzentwürfe, die jedoch im Parlament auf Ablehnung stießen, was die Regierung zu Kompromissen zwang (oder ihr ein Alibi verschaffte). Statt wie in Kroatien Kritik zu üben, legte die Mission in Serbien jedoch Wert auf Kooperation; statt ein schlagkräftiges Bündnis mit einheimischen Interessenvertretern zu schmieden und öffentlich die Regierung anzuprangern, setzte sie sich in vertraulichen Gesprächen mit Regierungsoffiziellen für gefährdete Journalisten ein – ein Ansatz, der zumindest zur Förderung der Presse- und Meinungsfreiheit im Land wenig beitrug. Die Mission konnte oder wollte bei einer Schlüsselfrage – der Besetzung des Rundfunkrates – nicht eingreifen. Dies bremste jedoch insgesamt die Reformen im Mediensektor auf Jahre hinaus aus. Damit liefen auch die strukturellen Maßnahmen der Mission zum Kapazitätsaufbau beim staatlichen Rundfunk RTS ins Leere, die erst 2005, als es endlich zur Besetzung des Rundfunkrates kam, eine positive Wirkung entfalten konnten. Die Strate-

gie der Mission, der – zumindest im Medienbereich zweifelhaften – Partnerschaft mit der Regierung alles unterzuordnen, stieß deutlich an ihre Grenzen.

Menschen- und Minderheitenrechte

Der Beitrag der OSZE zum Schutz der Menschenrechte und der nationalen Minderheiten ist durchwachsen. Die kontinuierliche Überwachung der Menschenrechte durch die OSZE-Missionen trug sicherlich zu einer steten Verbesserung bei, zeitigte allerdings nur begrenzt greifbare Resultate. Das Engagement der OSZE zum Aufbau der Institution des Ombudsmanns bietet hingegen interessante Einblicke. In allen drei Ländern entwickelten sich die Ombudsmänner zwar zu einer wichtigen Stütze, nicht aber zum Eckpfeiler des Menschenrechtsschutzsystems wie etwa die Verfassungsgerichte. Ihr Leistungsvermögen und ihr Wirkungsbereich blieben zumeist beschränkt, da staatliche Organe zu wenig kooperierten und die Regierungen die Institution mit nur mageren Ressourcen ausstatteten. Feine, aber aufschlussreiche Unterschiede finden sich dennoch. In Bosnien und Herzegowina setzte die OSZE 1995 selbst die Amtsträger ein und garantierte bis 2003 deren Funktionstüchtigkeit. Sie übergab schließlich eine vollständig funktionierende Institution zum Schutz der Bürger- und Menschenrechte in nationale Verantwortung. Die OSZE-Mission in Kroatien konnte dagegen seit 1997 zwar ein adäquates Amtsverständnis des Amtsinhabers fördern und seine Responsivität gegenüber den Bürgern steigern. Gegen kontinuierliche staatliche Restriktionen bei den Finanzen und beim Personal halfen jedoch weder die Ermahnungen der OSZE und die Kritik der EU noch die Empfehlungen eines parlamentarischen Ausschusses und somit eines innerstaatlichen Akteurs. In Serbien haderte die OSZE mit der Regierung schon im Stadium der Entstehung eines entsprechenden Gesetzes zur Etablierung eines Ombudsmanns, das trotz jahrelanger Lobbyarbeit der Mission erst 2005 verabschiedet werden konnte.

Auch im Minderheitenschutz konnte die OSZE Reformen zwar nicht wesentlich beschleunigen, aber inhaltlich entscheidend prägen. So war z.B. der Erlass eines Verfassungsgesetzes zum Schutz nationaler Minderheiten eine der Bedingungen für den Beitritt Kroatiens zum Europarat im Jahr 1996, doch es dauerte noch bis Ende 2002, ehe das Parlament endlich seiner Verantwortung nachkam. Im Vorfeld der Verabschiedung hatte die OSZE gemeinsam mit dem Europarat eine wichtige beratende und vermittelnde Rolle gespielt. Auch in Serbien brachten die Expertisen der OSZE 2002/2003 zwei fortschrittliche Rechtsakte zum Minderheitenschutz auf den Weg. Doch haperte es hier wie auch in Kroatien an der Umsetzung. Beide Missionen konnten zudem zwar starke Impulse zum Aufbau der politischen Vertretungsorgane der Minderheiten geben, jedoch nicht die Hürden bei der staatlichen Beschäftigungspolitik in Administration und Justiz überwinden.

Die Reform des Bildungswesens in Bosnien und Herzegowina, Teil der Arbeit der Mission im Menschenrechtsbereich, offenbarte weniger die Stärken

als vor allem die Schwächen der OSZE. Operative Maßnahmen, die Ende der 90er Jahre als pragmatische Lösungen für Rückkehrerkinder geplant waren, verfestigten sich und wurden zum Einfallstor nationalistischer Politik („zwei Schulen unter einem Dach“, siehe unten). Eine kooperative, vermittelnde Strategie des Dialogs förderte seit etwa 2002 einen Meinungsbildungsprozess und gab dem Thema öffentliches Profil. Die sich daraus ergebende Debatte nutzten die Nationalisten jedoch geschickt für eine Polarisierung und Politisierung des Themas. Die in Reaktion darauf konfrontativere Politik der internationalen Gemeinschaft führte zwar zu einigen Gesetzesänderungen, aber auch zu Solidarisierungseffekten auf gesellschaftlicher Ebene, da viele Bürger ihre eigene kulturelle Identität von außen attackiert sahen. Immerhin darf aber nicht übersehen werden, dass es in einem Großteil der Gemeinden zu Verbesserungen und stärkerer Integration der Minderheiten kam. In den sensiblen Regionen führten die Maßnahmen allerdings eher zu einer Verhärtung der Positionen. Der Zustand des Bildungssystems in Bosnien und Herzegowina blieb somit prekär, die Schulen ein Instrument zur Nahrung von Stereotypen und Vorurteilen.

Rechtsstaatlichkeit

Die OSZE-Missionen konnten in jeweils kleinen Nischen Impulse geben und positive Veränderungen zur Justizreform anstoßen, jedoch am Gesamtzustand der Staatsgewalt verhältnismäßig wenig ändern. Alle drei Missionen verband mit der Beobachtung einheimischer Kriegsverbrecherprozesse das gemeinsame Bemühen um die Entpolitisierung der Gerichte bei der Vergangenheitsbewältigung. Allen voran die Mission in Kroatien erreichte mit den von ihr verfassten Gutachten in den Jahren 2004 und 2005 beachtliche Erfolge. So führte das Justizministerium, dessen Ziel es war, seine Reife zur Übernahme von Verfahren vom Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag bescheinigt zu bekommen, auf Empfehlung der Mission einige Änderungen ein. Die OSZE trug zudem zu einem verbesserten Informationsaustausch zwischen den drei Ländern bei, der abseits der schlagzeilenträchtigen Prozesse zur Durchführung kleinerer, meist lokaler Verfahren notwendig war.

In ihrem Bemühen um die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit und den notwendigen radikalen Umbau der Justizsysteme stieß die OSZE jedoch deutlich an Grenzen. Den größten Einfluss hatte dabei die Mission in Bosnien und Herzegowina, die 2001 mittels Regulierungsautorität und mit aktivem Eingreifen vor Ort einen wichtigen Beitrag zur Neubesetzung sämtlicher Richter- und Staatsanwaltsposten sowie seit 2003 zur Umsetzung der neuen Strafprozessordnung leistete. Die kapazitätsbildenden und institutionellen Maßnahmen in Serbien (z.B. die Gefängnisreform und die Ausbildung von Juristen) trugen hingegen wenig Früchte, da ihnen der makropolitische rechtliche Rückhalt fehlte, den der Hohe Repräsentant mit seiner Verfügungsmacht in Bosnien und Herzegowina geschaffen hatte. Die Mission in Kroatien konnte

alles in allem der Willkür Tudmans und der Unterminierung rechtsstaatlicher Prinzipien bis 2000 nichts entgegensetzen. Ihr Einfluss nahm nach dem Machtwechsel 2000 zu, blieb jedoch für die Initiierung umfassender Reformen weiterhin unzureichend.

Polizeireform

Die Aktivitäten der OSZE zur Reform der Exekutivorgane, insbesondere der Polizei, besaßen in Kroatien und Serbien große Ähnlichkeit. Ein Standbein bildeten regional begrenzte operative Maßnahmen (Polizeiüberwachungsgruppe in Ostslawonien und Aufbau eines multiethnischen Polizeielements in Südserbien), die in der Tat relativ schnell die Sicherheitslage stabilisierten und zu einem professionelleren Verhalten der Polizisten beitrugen. Dieses Instrument stieß jedoch in beiden Ländern bei der Lösung struktureller Probleme an seine Grenzen. Hass zwischen den ethnischen Gruppen und Eigentumsstreitigkeiten in Ostslawonien konnten von der dortigen Polizei aufgrund begrenzter Zuständigkeiten nicht beendet werden, führten aber bei der serbischen Minderheit zu Furcht und Angst, die das fragile Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Polizei beschädigten. In Südserbien hatte die Mission kaum Einfluss auf die Praxis der Rekrutierung des Personals der multiethnischen Polizeieinheiten und konnte die Regierung nicht davon abhalten, weiterhin parallel die zentralen, bei der albanischen Minderheit jedoch gefürchteten Sicherheitskräfte der Gendarmerie mit wichtigen Aufgaben zu betrauen. Auf zentraler Ebene in Belgrad bemühte sich die OSZE-Mission in Serbien redlich um eine weitreichende Reform des Personalwesens, insbesondere im Ausbildungsbereich. Sie konnte wichtige Akzente setzen (z.B. die Einführung eines Generalinspektors) und sowohl Lehrpläne als auch Ausbildungslehrgänge verbessern. Doch positive Veränderungen im Verhalten einiger Polizisten rüttelten kaum an den institutionellen Defiziten wie Politisierung und Zentralisierung der Polizei. In Kroatien hingegen fügten sich die kapazitätsbildenden Maßnahmen der OSZE nach dem Machtwechsel 2000 besser in das mit dem Innenminister vereinbarte Gesamtreformpaket ein und unterfügten so gezielter den großen Reformprozess. Interessanterweise erwiesen sich gerade Projekte und Trainings auf mesopolitischer Ebene in der kritischen Phase des Regierungswechsels im Jahr 2003 als wichtiger Bestandteil eines *Lock-in*-Effekts, da sie – erst einmal von oben angestoßen – ohne Unterbrechung weiterliefen. Um sie zu stoppen, hätte es einer bewussten Entscheidung des Innenministers bedurft, die dieser aber angesichts der außenpolitischen Ausrichtung auf den EU-Beitritt nicht fällen konnte oder wollte. Die Reformrichtung war somit festgezurr.

Südserbien

In Südserbien spielte die OSZE zwischen 2001 und 2003 eine durchweg positive Rolle; sie war mit der richtigen Strategie zur richtigen Zeit am richtigen Ort. Primär vermittelnd und vertrauensbildend tätig, hatte sie in dem Mikrokosmos die Lage Schritt für Schritt verbessern können, solange sie einerseits nicht an der Machtbasis Belgrads rüttelte (also z.B. nicht den Abzug der Armee und der Gendarmerie forderte) und andererseits noch die Unterstützung der obersten Stellen in der Hauptstadt hatte, die ihr sicher war, solange in der Region eine latente Instabilität herrschte: Durch die zügige Aufstellung multiethnischer Polizeipatrouillen gelang es ihr, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung deutlich zu erhöhen. Erste institutionelle Veränderungen im Mediensektor, z.B. die Ausstrahlung albanischsprachiger Sendungen, signalisierten echte Reformbereitschaft offizieller Stellen. Die Vermittlungsarbeit zwischen beiden ethnischen Gemeinschaften trug in Form einer Einigung auf Wahlregeln und somit eines integrativ wirkenden kommunalen Wahlprozesses Früchte. Diesen ersten schnellen Erfolgen schlossen sich jedoch mittelfristig nur sehr zögerliche strukturelle Reformen an. Der Mission gelang es immer weniger, mit ihren vertrauensbildenden Maßnahmen und Trainings den Demokratisierungsprozess voranzutreiben. Vor allem jedoch vermochte sie es nicht, ihren Ansatz stärker strukturell bzw. institutionell auszurichten. Die nach 2003 einsetzende Stagnation lag daher weniger in möglichen kontraproduktiven Nebenwirkungen der Maßnahmen der ersten Jahre begründet, als vielmehr in der mangelnden Anpassung des Instrumentariums der OSZE.

Unintendierte Nebenwirkungen: kontraproduktiv und dysfunktional?

Der thematische Vergleich des Wirkungsspektrums der OSZE-Missionen offenbart ein Paradoxon: Obwohl die OSZE in vielen Reformsektoren in Bosnien und Herzegowina eine weitaus bessere Bilanz vorweisen kann als in den Nachbarstaaten Kroatien und Serbien, gelten Letztere heute als demokratischer oder zumindest stabiler. Der Schlüssel zur Erklärung dieser Diskrepanz liegt in den kontraproduktiven Nebenwirkungen und Gegenreaktionen, die das Engagement der OSZE-Mission und anderer externer Akteure in Bosnien und Herzegowina auslöste: „95 Prozent des Engagements der internationalen Gemeinschaft waren gut“, so ein OSZE-Mitarbeiter, „die restlichen fünf Prozent haben jedoch für echte Probleme im Land gesorgt“. Diese kontraproduktiven Effekte würden einen eigenen Beitrag füllen und sollen daher an dieser Stelle nur angeschnitten werden.

Geradezu exemplarisch war in Bosnien und Herzegowina zu beobachten, wie gleich zu Beginn mangelnde Fortschritte beim Schutz grundlegender Menschenrechte und bei der Garantie freier und ausgewogener Medienberichterstattung die ursprünglich intendierte positive Dynamik der ersten freien Wah-

len nach dem Krieg ausbreiteten. Der ernüchternde Wahlsieg der Nationalisten behinderte anschließend wiederum Reformen in nahezu allen anderen Bereichen. Die aufgeheizte Wahlkampfatmosphäre anlässlich jeder neuen Wahlrunde führte zum Anstieg von Menschenrechtsverletzungen und zu Attacken auf Journalisten. Es entstand ein Teufelskreis, dessen langfristige negative Folgen den Demokratisierungsprozess bis heute gravierend behindern. Weitere ernsthafte Probleme entstanden vor allem dort, wo die internationale Gemeinschaft, darunter die OSZE, ihr „politisches Projekt“ realisieren wollte, indem sie zur Stärkung multiethnischer Parteien und Gruppen bewusst auf den politischen Prozess und dessen Inhalte Einfluss nahm. Dies zeigte sich sehr deutlich im Mediensektor, wo schnell Vorwürfe der Bevormundung und Zensur laut wurden und die hehren Motive externer Akteure – teils zu Recht – angezweifelt wurden. Misstrauen und Kritik begleiteten die internationale Gemeinschaft und ihre eigentlich positiven Programme seitdem dauerhaft.

Das OHR entwickelte sich zu einer fest etablierten extrakonstitutionellen Institution, was eine Reihe negativer Auswirkungen nach sich zog. Obgleich die OSZE keinerlei Einfluss auf die Genese dieser Institution hatte, nutzte sie doch das Instrumentarium des OHR oft und trug daher eine gewisse Mitverantwortung für diese Entwicklung. Das OHR verletzte demokratische Grundprinzipien, insbesondere die Prinzipien der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Verantwortlichkeit, und stellte daher *per se* ein Hindernis für einen veritablen Demokratisierungsprozess im Land dar. Der Mangel an lokaler Verantwortung für die vom OHR erlassenen Gesetze, d.h. die fehlende Identifizierung einheimischer Multiplikatoren mit dem Reformpaket, mündete in mangelnder Umsetzung, was ein erneutes Eingreifen der internationalen Gemeinschaft erforderlich machte. Restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Parteien oder Politiker führten zu Solidarisierungseffekten und einer gesteigerten Aggressivität der Betroffenen. Die internationale Gemeinschaft konnte zwangsläufig nur an offiziellen Stellen ansetzen, so dass undemokratische Praktiken und informelle Prozesse in die gesellschaftliche Sphäre verlagert wurden. Die Folge davon war ein echtes Demokratie- und Legitimationsdefizit.

Doch auch die Missionen in Kroatien und Serbien agierten nicht frei von Fehlern. Dadurch kristallisieren sich erste Muster kausaler Zusammenhänge zwischen bestimmten Demokratisierungsstrategien der drei Missionen und unintendierten Effekten heraus.

Erstens führten operative Demokratisierungsstrategien zwar kurzfristig zu pragmatischen Lösungen; diese verfestigten sich jedoch mittel- und langfristig und blockierten so weitere Reformen. Ein Beispiel dafür ist die gemeinsame Unterbringung von Schulkindern verschiedener ethnischer Herkunft „unter einem Dach“, wenn auch in getrennten Gruppen, in Bosnien und Herzegowina, die zunächst den Rückkehrerkindern eine Schulbildung vor Ort sichern sollte, später allerdings als Mittel zur ethnischen Spaltung und Verbreitung von Stereotypen diente, was im alten jugoslawischen Schulsystem

durch gemeinsame Schulklassen mehr oder weniger verhindert worden war. Ebenso erwies sich die Rekrutierung schlecht ausgebildeter albanischer Polizisten für die Schaffung multiethnischer Polizeieinheiten in Südserbien zunächst als unerlässlich. Deren Leistungsvermögen entsprach allerdings letztendlich nicht den geforderten Ansprüchen und führte mittelfristig, als der Weiterbildungsprozess ins Stocken geriet, zu einem rapiden Vertrauensverlust.

Zweitens hatten kooperative Demokratisierungsstrategien, die auf einen gut gemeinten Dialog und die Überzeugungskraft der Argumente setzten und zumeist als Allheilmittel gelten, ebenfalls nichtintendierte negative Effekte: Die OSZE signalisierte mit ihrem Engagement eine Garantie für die Einhaltung von Recht und Gesetz, konnte dies aber nicht erreichen. Die willkürliche Anwendung eigentlich positiver Gesetze durch Regierungsstellen führte im Endeffekt jedoch zumindest zeitweilig zu einer Situation, die insgesamt schlechter war, als sie ohne das entsprechende Gesetz gewesen wäre. So wurden einige kroatische Serben, die mit der Aussicht auf Amnestie nach Kroatien zurückgekehrt waren, dort sogleich festgenommen, weil die Regierung sich nicht an die rechtliche Regelung gebunden fühlte. Die mangelnde Durchsetzung von Maßnahmen, an denen die OSZE beteiligt war, verringerte auch die Glaubwürdigkeit nachfolgender Schritte und rief Misstrauen gegenüber der internationalen Gemeinschaft hervor. Interessant ist auch ein Befund aus Bosnien und Herzegowina: Dort trugen der öffentliche Diskurs und der Versuch, einen argumentativen Austausch zu initiieren, überhaupt erst zur Politisierung des Themas Bildung bei. Nationalistische Propaganda erhielt entsprechenden Entfaltungsraum und führte zur Polarisierung der Positionen sowie zu einer Emotionalisierung der Debatte, was wiederum sachliche Lösungen verhinderte. Dysfunktional agierte zeitweise auch die Mission in Serbien mit ihrer Politik, kooperativen und engen Beziehungen zur Regierung Priorität einzuräumen: Auf offene Regulierungsdefizite und die Verletzung zentraler Normen reagierte die Mission mit Beschwichtigungen, um nicht mit Kritik in Belgrad anzuecken. Ganz abgesehen von den ausbleibenden positiven Wirkungen diskreditierte eine solche Beschwichtigungsstrategie gerade die einheimischen zivilgesellschaftlichen Akteure, die einen externen Rückhalt benötigt hätten, verringerte die moralische Autorität der OSZE und signalisierte die Verhandelbarkeit internationaler Normen.

Doch waren drittens auch politischer Druck und eine Politik der Konditionalität den Zielen der OSZE nicht immer nur zuträglich. Je stärker die internationale Gemeinschaft, darunter auch die OSZE, auf eine Rückkehr der Flüchtlinge nach Kroatien und Bosnien und Herzegowina drängte, desto stärker polarisierte sich die Gesellschaft in den Kommunen, in denen die Rückkehrer auf integrationsfördernde Bedingungen treffen sollten. Die Spannungen entluden sich dann gerade an jenen, denen das Drängen der externen Akteure auf Flüchtlingsrückkehr eigentlich zugute kommen sollte. In Kroatien wurde das Engagement der OSZE als einseitige Unterstützung nur einer ethnischen

Gruppe wahrgenommen und verhinderte zudem eine solide Basis für die Kooperation mit staatlichen Stellen. Auch auf zentraler Ebene erwiesen sich druckvoll von außen angestoßene Reformen als Pyrrhussieg, wenn die Regierung zwar formelle Änderungen durchführte, dank einiger Schlupflöcher ihre bisherige Praxis jedoch in informellen Verfahren beibehielt. Alles in allem zeitigte der externe Reformdruck in Bereichen, die gesellschaftlich umstritten waren, also ambivalente Ergebnisse.

Fazit: keine perfekte Demokratisierungsstrategie, aber viele Etappenerfolge

Welche Demokratisierungsstrategien brachten der OSZE nun Erfolge, auf die sie zukünftig aufbauen könnte? Von welchen Maßnahmen sollte sie vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen in Zukunft Abstand nehmen? Am Anfang steht zunächst eine ernüchternde Bilanz: Keine der von der OSZE genutzten Demokratisierungsstrategien erwies sich über den gesamten Zeitraum ihres Engagements hinweg als effektiv. Doch das ist kein Grund, zu verzagen; schließlich erreichte die OSZE auch viele Etappenerfolge.

Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen erwiesen sich in räumlich begrenzten, regionalen Kontexten (Südserbien, Ostslawonien) als eine effektive Interventionsstrategie, mit der zügige Änderungen erzielt, Kommunikationswege geschaffen und Abkommen zwischen unterschiedlichen Parteien ermöglicht werden konnten, die die Grundlage für eine weitere Demokratisierung legten. Im Gegensatz dazu standen jedoch die Jahre 1996-1997 in Bosnien und Herzegowina, in denen die OSZE auf nahezu ganzer Linie versagte. Erst ein Strategiewechsel, der mit der Einführung von Instrumenten zur direkten Implementierung durch die Bonner Vollmachten des OHR einherging, brachte Verbesserungen, so dass sich in der Folge die Effektivität in solch wichtigen Reformsektoren wie Presse- und Meinungsfreiheit und Flüchtlingsrückkehr stetig erhöhte. Einzig mit Hilfe dieser Regulierungsautorität konnte die OSZE in Bosnien und Herzegowina auf makropolitischen Ebene nachhaltige Veränderungen herbeiführen. Es waren aber auch gerade jene Maßnahmen, die zu gravierenden kontraproduktiven Nebenwirkungen führten. Sie waren somit Fluch und Segen zugleich. Die Wirkung der OSZE kann also offensichtlich mit einem guten Rotwein verglichen werden: Ein Genuss in Maßen entfaltet belebende Wirkung, ein Missbrauch führt hingegen zu verheerenden Schäden.

Kapazitätsbildende Maßnahmen und Projekte waren einer der Eckpfeiler der Demokratisierungsstrategie in Serbien, mit dem die OSZE jedoch nur suboptimale Resultate erzielte, da es ihr nicht gelang, ihre Reformintentionen auf makropolitischen Ebene durchzusetzen und nachhaltige Veränderungen herbeizuführen. Die Strategie der OSZE, auf der Akteurs- und Verhaltensebene anzusetzen, konnte somit meist lediglich positive Akzente setzen, an den

grundlegenden Problemen des rechtlichen Rahmens konnten diese eher kurz- bis mittelfristigen Verbesserungen jedoch zumeist nichts ändern.

Ein genau entgegengesetztes Bild ergab sich in Kroatien, wo die Mission mit ihrem *Rule-of-law*-Ansatz wesentlich stärker auf die rechtliche Absicherung demokratischer Werte und Standards pochte und von Trainings, die auf reine Verhaltensänderungen abzielten, Abstand nahm. Doch auch damit konnte die OSZE den Reformprozess nur ausgestalten, niemals jedoch initiieren oder wesentlich beschleunigen. Ihre Wirksamkeit war in entscheidendem Maße abhängig von der Motivation der nationalen Akteure, die etwa in Kroatien erst nach 2000 gezielt durch Anreize – wie z.B. die Beitrittsperspektive der EU – gesteigert werden konnte. Dies hatte auch positive Seiten; so konnte die OSZE den Demokratisierungsprozess immerhin gelegentlich „anschubsen“ ohne Gefahr zu laufen, ihn durch die Provokation von Gegenreaktionen zu bremsen. Erst zu einem sehr fortgeschrittenen Zeitpunkt der Transformation, in den Jahren 2004-2005, entfaltete ihre Tätigkeit genuine Eigeneffekte und sie konnte die Demokratie im Land wirksam fördern. Dies wirft natürlich die Frage auf, ob kooperative Demokratisierungsstrategien erst dann wirklich funktionieren, wenn sie eigentlich nicht (mehr) notwendig sind, jedoch wirkungslos bleiben, wenn eine externe Forcierung des Reformprozesses gerade dringend angebracht wäre.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die Crux bei der Wahl angemessener Demokratisierungsstrategien in allen drei Ländern die Balance zwischen Kooperation und Kritik war und sich Fehleinschätzungen sehr schnell negativ auswirken konnten. Während alles in allem aber kontraproduktive Nebenwirkungen in Serbien und Kroatien eher vernachlässigt werden können, hatten sie in Bosnien und Herzegowina einen gewichtigen Anteil an den Fehlentwicklungen im Land und erklären die Diskrepanz zwischen den fast durchweg positiven Ergebnissen auf thematischer, mesopolitischer Ebene und den gravierenden Defiziten auf makropolitischen Ebene.