

Robert H. Frowick

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina

Noch vor Beginn der Verhandlungen in Dayton im Oktober/November 1995, die zum Abschluß eines Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien-Herzegowina führten, wurde auf Initiative des ungarischen Außenministers Kovács in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE eine OSZE-Task Force eingerichtet. Sie sollte mit den Vorbereitungen für die sich bereits abzeichnenden Verpflichtungen der OSZE bei der Friedenskonsolidierung beginnen. Die Task Force setzte sich aus einem repräsentativen Querschnitt aus ständigen Mitarbeitern der OSZE sowie Vertretern der OSZE-Troika und der Kontaktgruppenstaaten zusammen. Ich vertrat die Vereinigten Staaten.

Die Task Force

Unter Leitung des damaligen OSZE-Generalsekretärs Höynck hielt die Task Force intensive Beratungen ab, um sich auf die der OSZE übertragenen Aufgaben im Nachkriegs-Bosnien-Herzegowina vorzubereiten. Sie entwickelte ein Konzept für die künftige Mission, entwarf einen vorläufigen Haushalt und bereitete sich auf die Beratungen mit den Führern der Konfliktparteien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien, unmittelbar nach Abschluß der Dayton-Verhandlungen vor. Tatsächlich war die Task Force schon am 21. November, dem Tag der Paraphierung des Abkommens, zu Gesprächen in Sarajewo bereit. Sie kam jedoch der bosnischen Bitte nach, die Gespräche um 48 Stunden zu verschieben, um Präsident Izetbegovic, Premierminister Silajdzic und Außenminister Sacirbey sowie den anderen Beteiligten Gelegenheit zu geben, nach den anstrengenden Verhandlungen in Dayton erst einmal nach Hause zurückzukehren. Erste nützliche Gespräche mit der bosnischen Führung fanden dann am 24. November statt. Task Force Mitglieder fanden sich auch zu Beratungen in Zagreb und Belgrad ein, wo erste Kontakte zur Republika Srpska (Serbische Republik) hergestellt wurden. Die OSZE-Büros zur Unterstützung der Ombudsleute, damals unter Leitung des amtierenden Direktors Roderick Bell, leisteten der Mission wirklich hervorragende Starthilfe.

Die Aufgaben der OSZE

Das Allgemeine Rahmenabkommen für den Frieden, am 14. Dezember in Paris unterzeichnet und in Kraft getreten, übertrug der OSZE die Verantwortung für drei Schlüsselbereiche: die Überwachung der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen innerhalb von sechs bis neun Monaten nach Unterzeichnung des Abkommens; Initiativen zur Demokratisierung sowie Überwachung und Berichterstattung über die Lage der Menschenrechte; in Erweiterung der Zuständigkeiten der OSZE Verhandlungen über und Umsetzung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrolle. Von diesen Aufgaben sollten die für den ganzen Friedensprozeß als Kernstück - sozusagen als Dreh- und Angelpunkt - angesehenen Wahlen in der nächsten Zeit die höchste Priorität genießen. Das Friedensabkommen sieht Wahlen zu folgenden Körperschaften vor: zur Präsidentschaft für ganz Bosnien und Herzegowina, zum Repräsentantenhaus für Bosnien und Herzegowina, zum Repräsentantenhaus der Föderation Bosnien und Herzegowina, zur Präsidentschaft der Republika Srpska, zur Nationalversammlung der Republika Srpska und, "wenn durchführbar", auch Wahlen zu den kantonalen Legislativen und kommunalen Regierungsbehörden im gesamten Land.¹ Diese sieben Wahlen gleichzeitig zu organisieren, direkt nach dem schrecklichen Krieg, der das Land zwischen 1992 und 1995 verwüstet hatte, stellt die größte Herausforderung für die OSZE seit den Ereignissen, die dem Pariser Gipfeltreffen von 1990 vorausgingen, dar.

Die Wahlbewertungsgruppe

Anfang Dezember entschloß sich die Task Force, eine Wahlbewertungsgruppe (Electoral Assessment Team) einzurichten - ein Team von Experten aus den OSZE-Teilnehmerstaaten, die über umfassende Erfahrungen bei der internationalen Wahlbeobachtung verfügen. Die Gruppe sollte die Region bereisen, sich mit deren bisherigen Wahlprozeduren vertraut machen und Empfehlungen aussprechen, wie die Mission die Wahlen am besten vorbereiten könne.

Ende Januar hatte die Gruppe unter Leitung des Kanadiers Ron Gould nach zwei Besuchen in Bosnien und Herzegowina ihre Arbeit abgeschlossen. Sie legte einen umfassenden "Abschlußbericht" mit mehreren einschneidenden Empfehlungen vor. Beispielsweise empfahl sie die Einrichtung eines

¹ Vgl. Allgemeines Rahmenabkommen für den Frieden in Bosnien-Herzegowina (Auszüge), Anhang 3, Art. II, 2, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1996, S.376-384, hier S. 384.

Wahlberufungsgerichts (Election Appeals Tribunal), um die Einhaltung der von der Provisorischen Wahlkommission - gemäß dem Friedensabkommen - zu beschließenden Bestimmungen und Vorschriften zu gewährleisten. Sie schlug darüber hinaus die Einrichtung einer Wahlberatungsgruppe, einer Wahlabteilung der Mission mit Unterabteilungen für Wählerregistrierung, politische Parteien und Wahlunterstützung vor. Diejenigen unter uns, die mit der Überwachung der Wahl befaßt sind, haben sich eng an die Ratschläge der Gruppe gehalten.

Die Einrichtung der Mission

Inzwischen waren einige von uns am 29. Dezember in Sarajewo eingetroffen, um die schwierige Arbeit, eine Mission einzurichten, die ihren gewaltigen Aufgaben gerecht werden kann, in Angriff zu nehmen. Bei unserer Ankunft hielten wir eine gutbesuchte Pressekonferenz ab, die von der Leiterin der Öffentlichkeitsarbeit, Elizabeth Pryor, organisiert worden war. Bei dieser Gelegenheit betonten wir, daß die OSZE alles tun würde, der ihr übertragenen Verantwortung in einer Weise nachzukommen, welche die Hoffnung der Menschen auf einen dauerhaften Frieden in Gerechtigkeit stärkt.

Wir nahmen unsere Arbeit im kleinen Büro des Ombudsmanns mit einem intensiven Arbeitsprogramm bei einer Sieben-Tage-Woche auf. Infolge der Beschädigungen der Infrastruktur während des Krieges kam es in der Stadt zu häufigen Stromausfällen, die den Einsatz eines kleinen Generators erforderlich machten. Wir litten unter der schwankenden Wasserversorgung und der nur minimal funktionierenden Zentralheizung. In unseren Büros gab es aber auch Holzöfen. Die Unterbringung erwies sich im allgemeinen als besser, als wir erwartet hatten; Versorgungsschwierigkeiten bescherten uns jedoch einen langen und kalten Winter. Besonders problematisch war das Fehlen von fließendem Wasser.

Unser Verwaltungsoffizier, Oberst Britsch aus Frankreich, kam mit den ersten guten Nachrichten, als er ein hervorragend geeignetes, zentral gelegenes Gebäude ausfindig gemacht hatte, das uns als Hauptquartier dienen konnte. Ich fand es faszinierend, daß unsere Mission, die dem Bosnien-Herzegowina des späten 20. Jahrhunderts Frieden bringen sollte, ausgerechnet am Ufer der Miljacka untergebracht werden sollte, unweit der Stelle, an der die Ermordung Erzherzog Franz Ferdinands Anfang des Jahrhunderts den Ausbruch des Ersten Weltkrieges heraufbeschworen hatte.

Das Gebäude war nur geringfügig durch Bomben beschädigt und in der Hand bosnischer Armeeangehöriger, als wir es fanden. In relativ kurzer Zeit

schaffte es ein Team von hart arbeitenden einheimischen Bauarbeitern, Reparaturen auszuführen, neue Fenster einzusetzen, die Räumlichkeiten zu streichen und insgesamt so weit herzurichten, daß sie unseren Bedürfnissen genügten. Am 15. Januar erhielten wir Zugang zu dem Gebäude, schon am 21. waren die ersten sieben Büros bezugsfertig, und bereits am 30. Januar fand im renovierten Konferenzraum eine Sitzung der OSZE-Troika-Minister statt.

Die Organisationsstrukturen

Ich beschloß, vier Stellvertretende Missionsleiter zu ernennen - für Wahlen, Menschenrechte, Regionale Stabilisierung und operative Maßnahmen. Die ersten drei sollten die Tätigkeiten der Mission zur Erfüllung der Aufgaben leiten, die der OSZE im Rahmen des Friedensabkommens übertragen worden waren. Der Stellvertretende Missionsleiter für operative Maßnahmen war für den Informationsfluß von und zu den Mitarbeitern vor Ort und allgemeine Managementaufgaben zuständig. Sowohl bei der Auswahl der Personen für diese wichtigen Posten als auch bei der Stellenbesetzung insgesamt wollten wir die Vielfalt der (seinerzeit) 54 OSZE-Staaten ausgewogen repräsentiert sehen. Wir hatten das Glück, Sir Kenneth Scott aus Großbritannien als Stellvertretenden Missionsleiter für Wahlen, William Stuebner aus den USA für Menschenrechte, General Per Skov-Christiansen aus Dänemark für Regionale Stabilisierung und Wladimir Iwanow aus der Russischen Föderation für operative Maßnahmen gewinnen zu können.

Sowie der Mission die entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stand, bauten wir unsere organisatorischen Möglichkeiten weiter aus. Wir beschlossen, sechs regionale Zentren und 25 Außenstellen einzurichten, so daß wir im ganzen Land gut verteilt präsent waren. Die Zentren sollten in Sarajewo-Gorazde, Tuzla, Mostar, Bihac, Banja Luka und Sokolac entstehen. Diese Büros sollten die Arbeit der Außenstellen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich koordinieren.

Der Mission wurde eine Gesamtbelegschaft von 233 internationalen Stabs-offiziere bewilligt. Zeitweilig erhielten wir zusätzliche Unterstützung durch 75 Offiziere einer Versorgungseinheit der Schweizer Armee, 40 Angehörige der EU-Überwachungsmission und mehr als 50 IFOR-Verbindungsoffiziere, um unsere Kapazitäten für die Wahlüberwachung zu verstärken. Ein umfangreicher, ständiger Ausbau unserer Kommunikations-, Transport- und anderer logistischer Einrichtungen war erforderlich, um eine erfolgreiche Arbeit unseres großen internationalen Stabes si-

cherzustellen. Dabei wurden wir zusätzlich von rund 250 vor Ort angeworbenen Mitarbeitern unterstützt, die überall im Lande verteilt waren.

Die Zusammenarbeit mit der ECMM

Beim ersten Aufenthalt der Task Force in Zagreb war ein konstruktiver Dialog mit dem Leiter der Beobachtungsmission der Europäischen Gemeinschaft (European Community Monitor Mission/ECMM), Botschafter Franchetto-Pardi, in Gang gekommen. Kurze Zeit später wurde ein Memorandum of Understanding zwischen der OSZE und der ECMM abgeschlossen, das Grundlage der Unterstützung der OSZE-Mission durch die ECMM ist. Bereits am 15. Januar war die Mission dadurch imstande, mit der Entsendung von ECCM-Teams zur Eröffnung der ersten zehn Außenstellen zu beginnen. In Sarajewo selbst gingen daraus in der Folge enge Arbeitsbeziehungen hervor.

Überlegungen zum Budget

Ein Ende 1995 bewilligtes vorläufiges Budget in Höhe von 25 Millionen US-Dollar ermöglichte der Mission die Aufnahme ihrer Arbeit. Die Wahlbewertungsgruppe wies jedoch bereits früh darauf hin, daß sich die Ausgaben der OSZE allein für die Durchführung der Wahlen wahrscheinlich auf rund 50 Millionen Dollar belaufen würden. Nach einer sorgfältigen Bedarfsanalyse, insbesondere von OSZE-Generalsekretär Höynck in Wien und unserem Direktor für Strategische Planung, Pat Ewashko, in Sarajewo, wurde der Beschluß gefaßt, einen Freiwilligen Fonds in Höhe von 47 Millionen Dollar, hauptsächlich zur Deckung der Kosten für die Wahlen, einzurichten. Die Einzahlungen in diesen Fonds erfolgten zunächst zögerlich. Als 12,5 Millionen Dollar zusammengekommen waren, wurde der frühere dänische Außenminister Uffe Elleman-Jensen gebeten, die noch fehlenden Mittel einzuwerben. Erstaunlicherweise gelang ihm dies in nur drei Wochen. Zusätzlich zu diesen OSZE-eigenen Bemühungen um die Beschaffung von Mitteln mußte natürlich eine Reihe von Staaten, die mit den Wahlen unmittelbar zu tun hatte, erhebliche Summen dafür aufbringen. In Bosnien und Herzegowina mußten u.a. das Personal für 140 lokale Wahlkommissionen, die Einrichtung von 4.400 Wahllokalen und der Einsatz von ca. 40.000 Mitarbeitern am Wahltag selbst finanziert werden.

Darüber hinaus kommen auf diejenigen Länder, die die ungefähr 1,4 Millionen bosnischen Flüchtlinge, von denen mehr als 800.000 wahlberechtigt

sind, aufgenommen haben, Kosten für deren Registrierung und Stimmabgabe zu.

Weitere Kosten im Zusammenhang mit den Wahlen entstanden durch die Einrichtung zweier großer Medienprojekte, die darauf abzielten, im Wahlkampf für alle Beteiligten gleiche Bedingungen zu schaffen. Zum einen wurde ein Rundfunk- und Fernsehnetz (Open Broadcast Network Television System), das allen unabhängigen Sendern in Bosnien und Herzegowina offenstand, zum anderen ein Radionetz (Free Elections Network Radio) geschaffen. Für das erstere gelang es dem Hohen Vertreter, Carl Bildt, Mittel in Höhe von 17 Millionen Dollar zu beschaffen. Das Radionetz wurde von der Schweizer Regierung konzipiert, finanziert und eingerichtet.

Demokratisierung und Menschenrechte

Es war von Anfang an klar, daß die Bemühungen der Mission, die Achtung und Einhaltung der Menschenrechte sowie die Demokratisierung zu fördern, in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Verantwortung für die Überwachung der Wahlen stünden. Wir sahen in den Wahlen des Jahres 1996 den ersten bedeutenden Schritt hin zum Aufbau demokratischer Institutionen, wobei wir unsere Bemühungen um Demokratisierung und Menschenrechte als Mittel zu diesem Zweck ansahen.

In diesem Zusammenhang entschied ich im Februar, daß die Mission eine Demokratisierungsstrategie benötigte, um dazu beizutragen, im Inneren Bedingungen zu schaffen, unter denen demokratische Wahlen vernünftig stattfinden konnten. Das Friedensabkommen verlangt "freie, gleichberechtigte und demokratische Wahlen". Angesichts der tiefverwurzelten interethnischen Probleme in dem Land kam ich schon früh zu dem Schluß, daß freie und gleichberechtigte Wahlen, so wie sie in demokratischen Gesellschaften verstanden werden, realistischere nicht zu erwarten waren. Doch erschien es möglich, zumindest einen annehmbaren demokratischen Verlauf der Wahlen zu gewährleisten, und dieses Ziel setzte sich die Mission. Wir mußten einfach den Regeln der Vernunft folgen.

Bei der Ausarbeitung einer Demokratisierungsstrategie hielt ich mich sowohl an die materiellen als auch an die administrativen Kriterien, die in Anhang 3 des Abkommens zur Durchführung von Wahlen aufgestellt wurden. Aus den 14 entsprechenden Punkten kristallisierte ich zwölf spezifische Ziele heraus und umriß Strategien zur Koordination der OSZE mit dem Hohen Vertreter, der IFOR, der International Police Task Force (IPTF), dem UNHCR und anderen relevanten Stellen, um jedes einzelne dieser Ziele zu erreichen.

Ich erwähne meine eigenen Bemühungen in dieser Hinsicht, da es sich als schwierig erwies, einige der Menschenrechtsbeauftragten der Mission von meinem Demokratisierungskonzept zu überzeugen. Sie waren stark fixiert auf die Verpflichtungen, wie sie in Anhang 6 des Friedensabkommens aufgeführt sind, in dem die OSZE, verschiedene VN-Stellen, internationale Organisationen, nichtstaatliche Organisationen und andere Stellen zur Beobachtung und Berichterstattung über die Lage der Menschenrechte aufgerufen sind. Unser Menschenrechtskader zeichnete sich dadurch aus, daß er die aktivste und am meisten geschätzte Überwachungs- und Berichterstattungstätigkeit in Bosnien und Herzegowina entwickelte. Einige schienen unserer Demokratisierungsstrategie zu mißtrauen, und zwar aus dem Grund, daß eine Beteiligung an ihr als direkter Beitrag zur Vorbereitung der Wahlen angesehen werden könnte, die sie wegen der beobachteten Menschenrechtsverletzungen für nicht gerechtfertigt hielten.

Nach und nach nahm die Demokratisierungsdimension der Mission jedoch Gestalt an, und nun haben wir einen Stellvertretenden Missionsleiter, der für Demokratisierung und Menschenrechte und nicht mehr nur allein für Menschenrechte zuständig ist. Der Amtsinhaber ist der kanadische Jurist Craig Jenness. Nachdem William Stuebner im Mai sein Amt niedergelegt hatte, wurden seine beiden Aufgabengebiete als Stellvertretender Missionschef und als Stabschef aufgeteilt. Tim Stanning aus Großbritannien ist seither Stabschef. Das jeweilige Personal für Demokratisierungsmaßnahmen einerseits und für Menschenrechte andererseits untersteht zwei verschiedenen Generaldirektoren unter der Gesamtleitung von Herrn Jenness.

Regionale Stabilisierung

Ein bedeutender Aspekt der Mission, dem jedoch zu wenig öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird, ist die weitreichende Arbeit in den Bereichen Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und Rüstungskontrolle. Auf lange Sicht werden sich die OSZE-Initiativen auf diesem Gebiet der regionalen Stabilisierung als außerordentlich wichtig erweisen.

Die deutsche Regierung gab diesem Teil der OSZE-Arbeit einen spontanen Impuls, indem sie nur wenige Tage nach der feierlichen Unterzeichnung des Abkommens in Paris zu einem Expertentreffen in Bonn einlud. Ende Januar ebnete Botschafter Gyarmati den Weg zum Abschluß eines herausragenden VSBM-Abkommens, wie es im Friedensabkommen vorgesehen war. Im Frühjahr war die Mission dann mit der Umsetzung der VSBM beschäftigt: Sie brachte durch militärische Verbindungsmissionen Offiziere der bosnischen

und bosnisch-kroatischen Streitkräfte der Föderation mit Offizieren der Republika Srpska zusammen. Die Mission unterstützte auch eine Reihe intensiver Vor-Ort-Inspektionen, die zwar nur sporadisch stattfanden, im allgemeinen aber den Implementierungsprozeß recht gut voranbrachten.

Im Juni führten die Verhandlungen nach Artikel IV des Anhangs 1-B über subregionale Rüstungskontrollmaßnahmen zwischen Bosnien und Herzegowina, der Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatien unter der Leitung von General Eide zum Abschluß eines Abkommens. Seither bemüht sich General Eide um ein umfassendes Rüstungskontrollregime für die gesamte Region Südosteuropa.

Nach den Wahlen werden die beiden Pfeiler der Tätigkeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina aus nachhaltiger Demokratisierung und Menschenrechtsarbeit einerseits und der Überwachung militärischer Stabilisierungsmaßnahmen andererseits bestehen.

Der Wahlprozeß

In der Anfangszeit der Mission verlangten die gewaltigen Anforderungen der Überwachung der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen jedoch uneingeschränkte und beschleunigte Anstrengungen. Ich habe häufig gesagt, daß es sich hierbei um die komplexesten Wahlen der Geschichte handelt. Warum ist das so?

Hier nur einige der Gründe: Allein auf der höchsten Ebene koordinieren wir Wahlen zu gleich fünf Regierungsinstitutionen: zur Präsidentschaft Bosnien und Herzegowinas und zur nationalen Präsidentschaft der Republika Srpska als Exekutive sowie zum Repräsentantenhaus von Bosnien und Herzegowina, zum Repräsentantenhaus der Föderation Bosnien und Herzegowina und zur Nationalversammlung der Republika Srpska als Legislative. Dabei werden gleichzeitig sowohl Regierungsorgane für eine lose Zentralregierung für die gesamte Republik als auch neue derartige Organe für die beiden Teilrepubliken, die Föderation und die Republika Srpska, die zusammen die Republik bilden, ins Leben gerufen. Die OSZE hat beschlossen, auch alle kantonalen Wahlen in der Föderation (in der Republika Srpska gibt es keine Kantone) und - wo immer möglich - Kommunalwahlen im ganzen Land in Angriff zu nehmen. Die Kommunalwahlen sind jedoch außerordentlich problematisch, da die aus dem Krieg resultierende Grenze zwischen den beiden Teilrepubliken 49 der 109 Vorkriegsgemeinden teilt.

Die Situation wird durch die Tatsache, daß die "ethnischen Säuberungen" während des Konflikts zur Flucht von über 1,3 Millionen Menschen geführt

haben, von denen 800.000 wahlberechtigt sind, noch komplizierter. Sie sind über viele Staaten verstreut, von denen jeder seine eigenen Gesetze und Verordnungen auf diese Flüchtlinge anwendet. In Deutschland z.B., wo sich mit 320.000 die größte Zahl von Flüchtlingen außerhalb des ehemaligen Jugoslawien aufhält, kommen sowohl Bundesrecht als auch die Gesetze untergeordneter Einheiten zur Anwendung. Darüber hinaus gibt es noch hunderttausende von Vertriebenen im Land selbst.

Der unmittelbare Hintergrund für die Organisation der Wahlen ist der frühe Zeitraum direkt nach dem mit aller Macht geführten Krieg, der das Land zwischen April 1992 und September 1995 zerrissen hat. Die heftigen Gefühle, die in diesem historischen Kampf zwischen den Völkern zum Ausbruch gekommen sind, werden Jahre brauchen, um abzuklingen. Die OSZE jedoch ist aufgefordert, die führende Rolle beim Zustandekommen effektiver Wahlen innerhalb nur weniger Monate zu übernehmen.

Ein besonders erschwerender Umstand ist die Tatsache, daß die Führer aus Kriegszeiten, die wegen Kriegsverbrechen vor dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien angeklagt sind, sich den Aufforderungen, vor dem Gerichtshof in Den Haag zu erscheinen, widersetzen und sich nach wie vor im Land aufhalten. Diese Individuen verkörpern den extremen Nationalismus, der zum Krieg geführt hat und der den Bemühungen, die Eintracht zwischen den Völkern in Bosnien und Herzegowina durch die Umsetzung des Dayton-Abkommens wiederherzustellen, im Wege steht.

Der breitere historische Kontext für die Wahlen muß den nationalen, kulturellen und religiösen Unterschieden der bosnischen Muslime, der römisch-katholischen Kroaten und der orthodoxen Serben, die nun aufgerufen sind, gemeinsam an demokratischen Wahlen teilzunehmen, Rechnung tragen. In Sarajewo treffen die Traditionen Westeuropas, Osteuropas und der Levante schon seit über 500 Jahren aufeinander und vermischen sich.

Aus diesen und vielen anderen inhaltlichen und administrativen Gründen sind die diesjährigen Wahlen in Bosnien und Herzegowina meiner Meinung nach die kompliziertesten, die je stattgefunden haben.

Die Provisorische Wahlkommission

Im Friedensabkommen wird die OSZE-Mission dazu aufgefordert, eine Provisorische Wahlkommission einzusetzen, die Vorschriften und Bestimmungen für den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlen annehmen soll. Auf dem exzellent organisierten informellen Treffen von Wahlexperten in Stockholm Mitte Januar kündigte ich an, daß die Mission versuchen würde,

diese Kommission bis Ende des Monats zu bilden und erste Bestimmungen bis Mitte Februar anzunehmen. Die Kommission nahm tatsächlich schon am 30. Januar ihre Arbeit auf, und die ersten Regelungen und Bestimmungen wurden am 22. Februar verabschiedet.

Der Kommission gehören als Vertreter der Vertragsparteien Dr. Begic, ein Bosnier, Dr. Boskovic, ein Kroat, und Dr. Kovac, ein Serbe, sowie der Beauftragte des Hohen Vertreters, der Ire Eugene Hutchinson, der Stellvertretende OSZE-Missionsleiter Sir Kenneth Scott, der frühere kanadische Minister Hon. John Reid sowie ich selbst als Vorsitzender kraft meines Amtes an. Die Mitglieder der Kommission sind damit betraut, in gemeinsamer Arbeit eine große Zahl von Bestimmungen und Vorschriften zu erarbeiten, die praktisch das Wahlgesetz für die schwierigen und besonderen Wahlen des Jahres 1996 sind.

Am 22. April billigte die Kommission die entscheidenden Texte zur Wählerregistrierung, welche die Rechte der Wähler gewährleisten sollen, die im Friedensabkommen festgelegt sind. Die Texte geben wörtlich die Formulierungen des Abkommens wieder, nach denen "im allgemeinen" von den Flüchtlingen und Vertriebenen erwartet wird, daß sie entweder persönlich oder per Briefwahl in den Gemeinden wählen, in denen sie 1991 vor Kriegsausbruch ihren Wohnsitz hatten. Sie wiederholen das im Abkommen vereinbarte Recht, daß diese Bürger aber auch bei der Kommission beantragen können, anderswo zu wählen. Diese Formulierung rief verbreitet Kritik bei den Muslimen hervor, da sie ihrer Meinung nach die "ethnischen Säuberungen legalisieren" würde. Ich für meinen Teil halte mich angesichts der tatsächlichen Gegebenheiten im Lande streng an die vorgegebene Linie, daß der einzelne Bürger das Recht haben muß, selbst zu entscheiden, wo er wohnen und wählen möchte.

Der Konsultativrat für die politischen Parteien

Oppositionsparteien äußerten Bedenken gegen die Beteiligung von Vertretern ausschließlich der Regierungsparteien an der Provisorischen Wahlkommission. Viele internationale Besucher unterstützen diese Einwände, obwohl sie darüber informiert wurden, daß die OSZE im ständigen Dialog mit den Führungen aller Parteien steht. Letztlich wurde beschlossen, einen Konsultativrat für die politischen Parteien (Political Parties Consultative Council) ins Leben zu rufen, der die Mitglieder der Kommission mit Vertretern der Oppositionsparteien zu Gesprächen über praktisch alle Aspekte des Wahlprozesses zusammenbringen soll. Diese gemeinsame Initiative über ethnische Grenzen hinweg, die regelmäßige Treffen sowohl in Sarajewo als auch in Banja Luka einschließt, ist ein beachtlicher Erfolg und

ein bemerkenswerter Beitrag zum Demokratisierungsprogramm der Mission.

Die Expertenkommission für Medien

Um eine einigermaßen objektive Medienberichterstattung während des Wahlkampfs zu gewährleisten, hat die Provisorische Wahlkommission eine Expertenkommission für Medien gebildet. Diese Gruppe wird vom Chefberater für Medienentwicklung der Mission, Herrn Dimitrov aus Bulgarien, geleitet. Ihr gehören OSZE-Menschenrechtsbeauftragte, Journalisten sowie Abgeordnete Regierungsvertreter an. Sie hat die landesweite systematische Beobachtung der Medienberichterstattung organisiert und Verfahren zur Durchsetzung der Einhaltung ihrer Beschlüsse eingeführt. In den regionalen Zentren der Mission wurden unter der Leitung von OSZE-Menschenrechtsbeauftragten darüber hinaus entsprechende Expertenkommissionen auf lokaler Ebene eingerichtet.

Die Berufungs-Unterkommission für Wahlen

Den Empfehlungen der Wahlbewertungsgruppe entsprechend hat die Mission eine Berufungs-Unterkommission für Wahlen (Elections Appeals Sub-Commission) eingerichtet, um die Einhaltung der von der Provisorischen Wahlkommission angenommenen Bestimmungen und Vorschriften durchzusetzen. Die Unterkommission steht unter der Leitung des norwegischen Richters Lyngheim, außerdem gehören ihr angesehene Juristen sowohl der drei Vertagsparteien als auch der internationalen Gemeinschaft an. Sie hat eine Reihe von Beschlüssen über Beschwerden, die ihr zur Kenntnis gebracht wurden, gefaßt und in einigen Fällen die Amtsenthebung derjenigen erzwungen, die sich der Nicht-Einhaltung schuldig gemacht hatten. Der vielleicht bekannteste Fall war die Bestrafung einiger Lokalpolitiker in Cazin bei Bihac wegen des brutalen Anschlags auf den früheren Ministerpräsidenten Silajdzic bei einer Parteiversammlung.

Die Wahlüberwacher

Damit die OSZE am Wahltag alles fest im Griff hat und um eine strenge Aufsicht zu gewährleisten, wird die Mission 1.200 Wahlüberwacher (Elections Supervisors) einsetzen. Sie werden 600 mobile Teams bilden, die jeweils aus zwei Überwachern, einem Dolmetscher und einem Fahrer bestehen.

Wo immer möglich, wird der Dolmetscher gleichzeitig als Fahrer fungieren. Jedes Team ist für rund sieben der 4.400 Wahllokale verantwortlich. Die Überwacher werden drei Wochen vor der Wahl ins Land einreisen, sie werden dann an einer mehrtägigen Einweisung teilnehmen und in den beiden letzten Wochen vor der Wahl sowie am eigentlichen Wahltag die Wahllokale genau überprüfen. Die Wahlüberwacher werden der Provisorischen Wahlkommission unterstellt, und ihr Einsatz wird von Freiwilligen der Vereinten Nationen, entsprechend einer Vereinbarung mit der OSZE vertraglich, organisiert.

Die Internationalen Wahlbeobachter

Davon gesondert wird ein OSZE-Koordinator für Wahlbeobachtung, der frühere niederländische Innenminister und Bürgermeister Amsterdams, Edward van Thijn, den Einsatz von zusätzlich etwa 1.200 bis 2.000 Wahlbeobachtern der internationalen Gemeinschaft organisieren. Die Organisationen, die diese Beobachter entsenden, werden auch für deren logistische Unterstützung sorgen. Jedoch wird Koordinator von Thijn sie einweisen, sie akkreditieren, damit sie Wahllokale aufsuchen können, und sie allgemein bei ihren Aufgaben unterstützen.

Auf dem Weg zu den Wahlen

Das Friedensabkommen fordert von der OSZE "eine Beurteilung, ob Wahlen unter den derzeitigen sozialen Bedingungen in beiden Teilrepubliken durchgeführt werden können". Der OSZE-Ministerrat beschloß auf seinem Treffen in Budapest am 7. und 8. Dezember 1995, daß der Leiter der Mission Empfehlungen aussprechen sollte, ob die Wahlen stattfinden können oder nicht. Der Amtierende Vorsitzende, Bundesrat Flavio Cotti aus der Schweiz, sollte daraufhin über deren Durchführung entscheiden.

Es war völlig unmöglich, die Wahlen in der Sechs-Monats-Frist, die im Friedensabkommen vorgesehen ist, vorzubereiten. Im Juni erhöhte sich jedoch der Druck, zu entscheiden, ob die Wahlen noch innerhalb des in Dayton vereinbarten Zeitrahmens stattfinden könnten, nämlich spätestens am 14. September, also neun Monate nach der Unterzeichnung in Paris.

Auf der Halbzeit-Überprüfungskonferenz des Friedens-Implementierungsrates (Peace Implementation Council) am 14. Juni in Florenz gab ich aufgrund dreier Überlegungen eine positive Empfehlung ab: Der Anfang in bezug auf die wesentlichen Vorgaben in Anhang 3 war gemacht, und alle administrativen Kriterien waren erfüllt; es war unabdingbar, die begrenzte

Zeit zu nutzen, in der sowohl IFOR als auch OSZE noch in voller Stärke in Bosnien und Herzegowina präsent sind; darüber hinaus war klar, daß praktisch alle politischen Parteien die Wahlen durchführen und am Aufbau der politischen Institutionen teilhaben wollten.

Am 25. Juni gab Bundesrat Cotti seine Zustimmung im Rahmen einer bedachten Stellungnahme, in der er seiner Besorgnis über die Wahlbedingungen Ausdruck gab; er verglich sie mit einem Glas, das sowohl halb voll als auch halb leer sei. Minister Cotti und ich waren uns zu diesem Zeitpunkt darin einig, daß es verstärkter Bemühungen bedurfte, Dr. Karadzic, der wegen Kriegsverbrechen vor dem Haager Kriegsverbrechertribunal angeklagt ist, aus seinem Amt als Vorsitzender der regierenden Partei der bosnischen Serben, der Serbisch-Demokratischen Union (SDS), zu entfernen. Tatsächlich erhob sich Ende Juni ein wahres Crescendo internationaler Appelle in diesem Sinne.

Die SDS hatte dem zum Trotz am 29. Juni Karadzic erneut als Parteivorsitzenden bestätigt. Am folgenden Tag erfuhren wir, daß es dem Hohen Vertreter gelungen war, Karadzic dazu zu bewegen, auf seine Amtsvollmachten als Präsident der Republika Srpska zu verzichten. Pale bestand jedoch darauf, daß er das Präsidentenamt immer noch innehätte. Daraufhin beschloß ich, mein Vorrecht als Vorsitzender der Provisorischen Wahlkommission geltend zu machen: Ich war entschlossen, auf seinen Rücktritt als Vorsitzender der SDS zu dringen, anderenfalls würde die Kommission die SDS vom Wahlkampf ausschließen. Im Verlauf der nächsten vierzehn Tage beriet ich mich mit allen Beteiligten aus der Kontaktgruppe, mit dem Hohen Vertreter, mit dem Kommandeur der IFOR, Admiral Smith, mit Präsident Milosevic und mit der Führung in Pale, um Karadzic vor Beginn des Wahlkampfes zur Aufgabe zu bewegen. Ich beschloß, den Beginn des Wahlkampfes vom 14. auf den 19. Juli zu verschieben, um so der SDS Zeit und Gelegenheit zu geben, die Situation zu bereinigen. In Gesprächen mit der amtierenden Präsidentin Plavsic, Parlamentspräsident Krajisnik, Herrn Buha und anderen in Pale griff ich den Vorschlag eines anonymen russischen Diplomaten auf, der schon durch die Presse gegangen war, Karadzic solle von sich aus zum Wohle seines Volkes verzichten. Meiner Meinung nach war es so am klügsten. Ich warnte die SDS, daß sie anderenfalls nicht zu den Wahlen zugelassen würde und die Republika Srpska damit nicht in der Lage sei, die Legitimität zu erlangen, die ihr nur durch OSZE-überwachte Wahlen verliehen werden könnte.

In letzter Minute besuchte der wichtigste Architekt des Dayton-Abkommens, der ehemalige US-Staatssekretär Holbrooke, die Region. Mit derselben intensiven Diplomatie, die schon im Vorfeld von Dayton von Erfolg gekrönt war, erreichte er tatsächlich am Abend des 18. Juli ein Abkommen, das

Karadzic von jeder weiteren Teilhabe am politischen Leben der Republika Srpska ausschloß. Angesichts des erfolgreichen Ausgangs dieser dramatische Entwicklung konnte der Wahlkampf doch noch fristgerecht am 19. Juli beginnen. Darüber hinaus haben die Wahlen deutlich an Integrität gewonnen.

Die Koordination mit der IFOR

Seit Beginn des Jahres 1996 hat die Mission enge Arbeitsbeziehungen zur IFOR entwickelt. Ende des Winters kamen die IFOR-Kommandeure darin überein, mit der Reduzierung ihrer Truppen statt im Juni erst nach den Wahlen im September zu beginnen. Von Anfang an waren der OSZE-Mission Verbindungsoffiziere zugeteilt worden. Einige von ihnen trugen wesentlich zur Arbeit der Strategischen Planungseinheit der Mission bei. Andere waren der Wahlabteilung sowohl in Sarajewo als auch vor Ort zugeordnet. Im Vorfeld der Wahlen am 14. September wird die intensive Koordination in einem gemeinsamen operativen Wahlzentrum konzentriert, dem auch Mitarbeiter der ECMM, der IPTF, des UNHCR und anderer Stellen angehören werden. Die Unterstützung der OSZE-Mission von seiten der IFOR ist wirklich hervorragend.

Alles in allem hat die OSZE-Mission in den ersten Monaten des Jahres 1996 sehr schnell Gestalt angenommen und konnte sich so den außergewöhnlichen Herausforderungen, mit denen das Dayton-Abkommen sie konfrontiert, stellen. In enger Zusammenarbeit mit anderen Stellen, sowohl in militärischen als auch in zivilen Fragen des Friedensprozesses, hat die Mission die Überwachung des Wahlprozesses umsichtig vorbereitet. Beispielloos komplexe faktische wie administrative Probleme stehen der Mission während des Wahlkampfes und nach den Wahlen bevor. Die OSZE gibt jedoch bei der Konsolidierung von Frieden und Demokratie in Bosnien und Herzegowina ihr Bestes.