

Marie-Janine Calic

Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas

Im zweiten Nachkriegsjahr ist der Aufbau-Elan der internationalen Akteure in Bosnien-Herzegowina weitgehend verfliegen. Das anspruchsvolle Programm, welches das am 21. November 1995 in Dayton paraphierte "Rahmenabkommen für den Frieden" gestellt hatte, ist nur in Ansätzen verwirklicht worden.¹ Institutionenbildung, Wiederaufbau, Flüchtlingsrückführung und Verbesserung der Menschenrechtssituation kommen nur schleppend voran.² Auch die OSZE muß sich zunehmend kritische Fragen nach den Erfolgsaussichten ihrer Bosnien-Mission gefallen lassen.

Das Mandat der OSZE in Bosnien-Herzegowina

Mit dem Pariser Friedensvertrag vom 14. Dezember 1995 wurde der 1991/92 begonnene jugoslawische Nachfolgekrieg formal beendet und Bosnien-Herzegowina als unabhängiger und souveräner Staat in seinen Vorkriegsgrenzen bestätigt. Das kleine Land wurde in zwei "Entitäten", die von Kroaten und Bosniaken regierte Föderation Bosnien-Herzegowina sowie die Serbische Republik (Republika Srpska) unterteilt. Während sich die Föderation in zehn Kantone mit bestimmten Selbstverwaltungsrechten untergliedert, ist die Serbische Republik zentral aufgebaut.

Als gesamtstaatliche Institutionen figurieren das Zweikammer-Parlament, das dreiköpfige Präsidium mit der Zentralregierung, der Verfassungsgerichtshof und die Zentralbank. Die Föderalstaaten erhielten weitreichende Kompetenzen und dürfen eigene Staatsangehörigkeiten ausgeben, Verträge mit Staaten und internationalen Organisationen schließen und "parallele Sonderbeziehungen" (special parallel relationships) zu ihren Nachbarn, Serbien und Kroatien, aufnehmen. Alle Zuständigkeiten, die nicht ausdrücklich den Bundesgewalten zugewiesen sind (also Außenpolitik, Außenhandel,

¹ The Dayton Peace Accords - General Framework Agreement on Peace in Bosnia and Herzegovina, 21 November 1995.

² Zum Stand der Implementierung vgl. Marie-Janine Calic (Hrsg.), Friedenskonsolidierung im ehemaligen Jugoslawien: Sicherheitspolitische und zivile Aufgaben, unveröff. Manuskript, Ebenhausen 1996. Joachim Eicher, Die Zukunftsperspektiven Bosnien-Herzegowinas, in: Südosteuropa 1-2/1997, S. 1-17. Pedro Roseta, The Peace Process in the Balkans. Report Submitted on behalf of the Political Committee, Paris 1996 (WEU). Peter Schlotter, Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen - Eine Bilanz der zivilen Implementierung, HSFK-Report 1/1997, Frankfurt/M. 1997.

Zollpolitik, Einwanderung und Staatsbürgerfragen, Transportwesen und Geldpolitik), werden von den Entitäten wahrgenommen, Verteidigungspolitik eingeschlossen.

Verschiedene internationale Organisationen sollen dabei helfen, dieses komplexe, mit ethnischem Proporz und Rotationen durchwirkte Staatsgebilde funktionsfähig zu machen. Von den vielfältigen Aktivitäten zur Konsolidierung des Friedens hat die OSZE den vielleicht anspruchsvollsten und schwierigsten Teil, nämlich Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Demokratisierung, übernommen.³ Die Organisation soll dafür sorgen, daß die im Pariser Friedensvertrag festgelegten Bestimmungen über Wahlen, Menschenrechte und regionale Stabilisierung voll implementiert werden. Dementsprechend sollten zum einen demokratische Institutionen, zum anderen eine aktive, pluralistische Zivilgesellschaft gefördert und konsolidiert werden. So sollte ein Klima geschaffen werden, in dem die fundamentalen Menschenrechte respektiert werden und in dem Flüchtlinge und Vertriebene in ihre Heimatsorte zurückkehren können. Botschafter Robert H. Frowick, der Leiter der im Dezember 1995 nach Bosnien entsandten OSZE-Mission, hat den Auftrag zur Demokratisierung des kriegszerstörten Balkanlandes als die "größte Herausforderung für die OSZE seit den Ereignissen, die dem Pariser Gipfeltreffen von 1990 vorausgingen", bezeichnet.⁴

Während die OSZE im September 1996 vertragsgemäß Wahlen zu den Bundes- und Entitätsorganen vorbereitete und überwachte, mußte sie die Kommunalwahlen aufgrund technischer Schwierigkeiten mehrmals verschieben. Sie sollen nun im September 1997 stattfinden. Der Ständige Rat der OSZE in Wien hat das Mandat der Bosnien-Mission deshalb am 21. November 1996 bis zum Jahresende 1997 verlängert und den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit stärker in Richtung auf die Demokratisierungshilfe verschoben. Neben ihrer Hauptaufgabe, der Organisation der Lokalwahlen, soll die OSZE 1997 vor allem rechtsstaatliche Strukturen aufbauen, unabhängige und pluralistische Medien fördern, die demokratische und zivilgesellschaftliche Orientierung der politischen Parteien unterstützen und den Versöhnungsprozeß zwischen den Völkern über die Grenzen der Entitäten hinweg fördern. Gleichzeitig soll die Menschenrechtssituation besser überwacht und das System der Ombudspersonen ausgebaut werden.

Das Mandat der OSZE in Bosnien-Herzegowina baut auf den seit 1989 gefällten Beschlüssen der Organisation auf. Die Vorbereitung und Beobachtung von Wahlen sowie die Überwachung menschenrechtlicher Normen

³ Zu VSBM und Rüstungskontrolle vgl. den Beitrag von Rüdiger Hartmann in diesem Band.

⁴ Robert H. Frowick, Die OSZE -Mission in Bosnien und Herzegowina, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 163-176, hier S. 164.

in Europa sind unter anderem durch das Kopenhagener Dokument und das Zusatzdokument der Charta von Paris gedeckt.⁵ Im Budapester Dokument bekräftigten die Teilnehmerstaaten 1994 noch einmal, daß "Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen (...) die Grundlagen für Frieden und Sicherheit" seien und "einen entscheidenden Beitrag zur Konfliktverhütung im Rahmen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs" darstellten.⁶ Neu erscheint lediglich, daß die OSZE im Geflecht "ineinandergreifender Institutionen" ihre Aufgaben arbeitsteilig wahrnehmen und auf die Zusammenarbeit mit der Stabilisierungstruppe IFOR/SFOR, dem für Wiederaufbau zuständigen Büro des Hohen Repräsentanten OHR, der europäischen Monitormission ECMM, dem mit der Flüchtlingsrückführung beauftragten UNHCR und der internationalen Polizei IPTF stützen soll.

Weniger das in Dayton ausgehandelte Mandat als die personellen und finanziellen Dimensionen, mit denen es zu erfüllen ist, erscheinen also spektakulär. Im Verlauf des Jahres 1996 eröffnete die OSZE neben dem Hauptquartier in Sarajewo weitere sechs Regionalzentren (Mostar, Tuzla, Sarajewo, Banja Luka, Sokolac und Bihac) mit jeweils sechs lokalen Büros und mehr als 400 nationalen und internationalen Mitarbeitern. In Bosnien-Herzegowina unterhält die Organisation ihre bislang größte und teuerste Mission.

Die September-Wahlen 1996

Die Durchführung der September-Wahlen, die den Weg zum Aufbau neuer staatlicher Institutionen ebnen sollten, rechnet sich die OSZE als ihren bislang größten Erfolg an. Nach Annex 3 des Friedensabkommens von Dayton sollte die OSZE bis spätestens 14. September 1996 freie und faire Wahlen in Bosnien-Herzegowina organisieren und überwachen. Bestimmt werden sollten Präsidium und Parlament Bosnien-Herzegowinas, die Parlamente und Kommunalversammlungen der beiden Entitäten, das Präsidium der Serbischen Republik sowie die Kantonsversammlungen der Föderation. Insgesamt sollte auf sieben Ebenen gewählt werden. Im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes war die OSZE beauftragt, dabei zu helfen, ein "politisch neutrales Klima" herzustellen, Meinungs-, Vereinigungs- und Medienfreiheit zu gewährleisten, Bewegungsfreiheit zu ermöglichen, den Austausch politischer Meinungen zu fördern, freie und faire Wahlen durch-

⁵ Vgl. Bernard von Plate, Friedenssicherung in Bosnien. Bewährungsprobe für die OSZE, in: Information für die Truppe 4/1996, S. 40-48.

⁶ Budapester Dokument 1994, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 468.

zuföhren und den ungehinderten Amtsantritt der Wahlsieger zu garantieren. Gegen den Wahltermin, der nicht später als neun Monate nach Inkrafttreten des Friedensabkommens liegen sollte, wurden zahlreiche Einwände geltend gemacht. Die schärfste Kritik entzündete sich zum einen am Verhalten der politischen Eliten, zum anderen an den gravierenden Verletzungen von Menschenrechten und demokratischen Grundfreiheiten in beiden Entitäten. Schon wenige Monate nach Inkrafttreten des Friedensabkommens erschien evident, daß die politischen Führungen der Serben, herzegowinischen Kroaten und Bosniaken weniger an einer funktionierenden Zentralgewalt als an der Stabilisierung ihrer regionalen Machtpositionen interessiert waren. De facto zerfiel Bosnien nicht in zwei, sondern in drei ethnisch definierte und homogenisierte Territorien. Experten wiesen darauf hin, daß es in der Regel zwei bis drei Jahre dauert, ehe Wahlen nach Abschluß eines ethnopolitischen Krieges sinnvoll sind.⁷ Denn ist das staatliche Projekt zum Zeitpunkt der Wahlen zwischen den Eliten noch umstritten, riskiert man, die vom Nationalismus gezogenen Gräben weiter zu vertiefen und - so wie in Angola - den Staatszerfall sogar noch zu beschleunigen.⁸

Ein zweiter Einwand lautete, daß in den jugoslawischen Nachfolgestaaten die parlamentarischen Traditionen und zivilgesellschaftlichen Strukturen schwach seien und daß man den demokratischen Kräften mehr Zeit geben müsse, sich zu entwickeln.⁹ Die bosnische Opposition protestierte, daß die OSZE ausschließlich Vertreter der regierenden nationalistischen Parteien, der bosniakischen SDA, der kroatischen HDZ und der serbischen SDS, in die Provisorische Wahlkommission aufnahm, die am 22. April 1996 eine Wahlordnung präsentierte. Sie sah darin eine Bevorzugung der herrschenden und für den Krieg verantwortlichen Machteliten. Insgesamt ließ die Wahlkommission 48 Parteien und 33 unabhängige Kandidaten zur Registrierung zu.¹⁰

Große Bedenken wurden auch an der technischen Durchführbarkeit der Wahlen geäußert. Die Erstellung der auf der Basis der Volkszählung von 1991 basierenden Wählerlisten bereitete ernsthafte Probleme. Rund die

⁷ Vgl. Marina Ottaway, Democratization in Collapsed States, in: I. William Zartman (Hrsg.), Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority, London 1995, S. 235-249.

⁸ Vgl. Winrich Kühne, Winning the Peace. Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding. International Workshop, Berlin, 4 - 6 July, 1996.

⁹ Vgl. Unfinished Peace. Report of the International Commission on the Balkans, Washington, D.C. 1996, S. 148f.

¹⁰ Zu einzelnen Parteien vgl. Andreas Heilborn, Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina. Entwicklungen - Analysen - Perspektiven, in: Südosteuropa Mitteilungen 4/1996, S. 300-318.

Hälfte der 2,8 Millionen Wahlberechtigten hielt sich nicht mehr an ihrem Wohnort von 1991 auf, mehrere Hunderttausend lebten im Ausland. Auch Flüchtlinge und Vertriebene sollten jedoch, um die Rückführung zu erleichtern, ihre Stimme grundsätzlich in ihrer Heimatgemeinde abgeben, persönlich oder per Briefwahl. Das UNHCR war ursprünglich davon ausgegangen, im Laufe des Jahres 1996 bis zu 870.000 Flüchtlinge und Vertriebene repatriieren zu können. Aber in vielen Regionen wurden die Menschen (zum Teil gewaltsam) an ihrer Rückkehr gehindert, so daß die Bewegungsfreiheit bis zum Wahltag eingeschränkt blieb. Daß die Migranten bei der Provisorischen Wahlkommission beantragen durften, ihr Wahlrecht "anderswo", also an ihren neuen Aufenthaltsorten, auszuüben, hat den Vorwurf genährt, daß die OSZE indirekt die Politik der "ethnischen Säuberungen" sanktioniere.

Schließlich traten während der Wahlkampfphase die demokratischen Defizite deutlich zutage: Beobachter bemängelten die Einschränkung von Meinungs-, Medien-, Bewegungs- und Versammlungsfreiheit, Repressionen und Einschüchterungskampagnen gegen politische Gegner und Störungen beim Aufbau unabhängiger Wahlkommissionen. In eklatanter Weise wurde den Oppositionsparteien der Zugang zu den staatlich kontrollierten Medien versagt. Dies wirkte sich besonders auf dem Lande aus, das fast nur über das Fernsehen erreichbar ist. Vor allem kleinere Parteien konnten sich also nicht angemessen darstellen. Als besonders empörend empfanden viele, daß selbst Personen, die vom UNO-Tribunal in Den Haag angeklagt wurden, ungehindert in der Öffentlichkeit auftreten konnten, wenngleich sie nicht als Kandidaten auf den Wahllisten erscheinen durften. Zahlreiche Beobachter und Menschenrechtsorganisationen forderten deshalb, den Urnengang zu verschieben.¹¹

Wegen all dieser Schwierigkeiten hatte die OSZE vor Bestätigung des Wahltermins eine sehr schwierige Entscheidung zu treffen. Einerseits sollte der in Dayton fixierte Zeitplan mit Blick auf den amerikanischen Wahlkampf um jeden Preis aufrechterhalten bleiben. Missionsleiter Frowick, unterstützt von amerikanischen und europäischen Politikern, insistierte, daß nur ein frühzeitiger Urnengang demokratisch legitimierte Institutionen schaffen und den drohenden Staatszerfall Bosniens aufhalten könne.¹² Kritiker hielten entgegen, daß die maßgeblichen Parteien nicht an gesamtbosnischen Institutionen interessiert seien, daß die Wahlen die nationalistischen Machthaber in ihren Ämtern bestätigen und dadurch die ethnische Teilung zementieren würden. Eine nicht freie und nicht faire

¹¹ Vgl. International Crisis Group, Elections in Bosnia and Herzegovina, 13 August 1996.

¹² Vgl. Carl Bildt, The Bosnian Elections Must Proceed as Planned, in: IHT vom 13. Juni 1996, S. 8. Warren Christopher, Without Elections, There Will Be No Unified Bosnian State, in: ebenda vom 15. Juni 1996, S. 6.

Wahl würde darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der OSZE schwer beeinträchtigen.¹³ Der Amtierende Vorsitzende des Hohen Rates der OSZE im Jahre 1996, Flavio Cotti, entschied schließlich am 25. Juni, daß die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen zwar nicht erfüllt seien, daß jedoch die Mehrheit der Parteien in Bosnien-Herzegowina und auch die OSZE am ursprünglichen Terminplan festhalten wollten. Eine Alternative zum Wahlgang gebe es nicht.

Der von rund 2.000 Beobachtern begleitete Wahltag verlief ruhig, förderte aber organisatorische Unzulänglichkeiten zutage. Statt mehrerer Hunderttausend überschritten lediglich rund 14.000 Flüchtlinge die Entitätsgrenze, um an ihren früheren Wohnorten zu wählen. Um gewaltsame Auseinandersetzungen zu vermeiden, hatte die OSZE den Reiseverkehr beschränkt und die Flüchtlinge zu den an den Gemeindegrenzen gelegenen Wahllokalen dirigiert. Besuche in den früheren Wohnorten wurden dadurch weitgehend unterbunden.¹⁴ Fast 30.000 Vertriebene, die in der Republika Srpska wählen wollten, wurden aufgrund fehlender Transportmöglichkeiten, ungünstiger Standorte der Wahllokale und technischer Probleme in den Wahllokalen an der Stimmabgabe gehindert.¹⁵ Bis zu 20 Prozent der Wahlberechtigten waren gar nicht erst in die Wählerverzeichnisse aufgenommen worden. Eine nicht überprüfbare Zahl von "toten Seelen", Namen von Vermißten und Verstorbenen, waren nicht rechtzeitig aus den Registern getilgt worden, so daß manche mehrfach abstimmten.¹⁶ Und bei der Auszählung ergab sich eine Wahlbeteiligung von über 100 Prozent.

Die drei Nationalparteien versuchten ferner, die Ausnahmeregelung bei der Wählerregistrierung, nach der Flüchtlinge an einem anderen als ihrem Herkunftsort wählen durften, für Manipulationen zu nutzen. So hatten Funktionäre der HDZ Kroaten aufgefordert, sich in mittelbosnischen Ortschaften registrieren zu lassen, um den kroatischen Herrschaftsbereich von der Herzegowina nach Norden auszudehnen. Die SDS wiederum ließ serbische Flüchtlinge im nördlichen Posavinakorridor, die SDA Bosniaken aus Ostbosnien in Sarajewo registrieren.¹⁷

Erwartungsgemäß sind durch die September-Wahlen die herrschenden nationalistischen Parteien in ihrer dominierenden Position bestätigt worden. Bei den Wahlen zur Präsidentschaft erhielten Alija Izetbegovic (SDA) 80

¹³ Vgl. International Crisis Group, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁴ Vgl. Peter Hazdra, Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 6/1996, S. 695-699.

¹⁵ Vgl. UNHCR, General Repatriation Information Report, November/December 1996, S. 6.

¹⁶ Vgl. Hazdra, a.a.O. (Anm. 14).

¹⁷ Vgl. Matthias Rüb, Manipulationen bei der Wählerregistrierung in Bosnien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. August 1996, S. 2.

Prozent, Kresimir Zubak (HDZ) 89 Prozent und Momcilo Krajisnik (SDS) 67 Prozent. Der prominente Gegenkandidat der Bosniaken, Ex-Premierminister Haris Silajdzic, erreichte 13 Prozent, der Kandidat der Kroaten, Ivo Komsic, rund zehn Prozent. Der serbische Kandidat des Oppositionsbündnisses, Mladen Ivanic, erhielt fast 30 Prozent, was nicht daran lag, daß die Opposition der Serben gegen die SDS besonders stark gewesen wäre, sondern daß die rückkehrwilligen Muslime, die für die Präsidentschaft in der Serbischen Republik keinen eigenen Kandidaten aufgestellt hatten, von ihren Parteien aufgefordert worden waren, für den Oppositionskandidaten der Serben zu stimmen. Auch bei den Wahlen für das Bundesparlament und die Organe der Entitäten konnten sich die alten Parteien behaupten.¹⁸

Trotz schwerer Vorwürfe, die verschiedene Menschenrechtsorganisationen erhoben, erklärte Botschafter Frowick die Wahlen noch im September für gültig.¹⁹ Die Wahlanfechtungskommission hatte zuvor die Meinung vertreten, daß die Unregelmäßigkeiten den Ausgang der Wahlen im Ergebnis nicht beeinflußt hätten. Für die anstehenden Kommunalwahlen hat sich die OSZE jedoch eine gründliche Überarbeitung der Wählerverzeichnisse vorgenommen und versprochen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Bürgern die persönliche Stimmabgabe in ihren Herkunftsgemeinden zu ermöglichen. Wer als Flüchtling oder Vertriebener an seinem neuen Aufenthaltsort wohnen bleiben oder sich in einer anderen Region niederlassen will, darf dort nur wählen, sofern sich enge Verbindungen (z.B. Haus- und Grundbesitz) nachweisen lassen. So sollen Manipulationen bei der Wählerregistrierung vermieden werden. Und in jedem der 2.300 Wahllokale soll ein von der OSZE bestimmter Supervisor an den zwei Wahltagen den Urnengang kontrollieren. Aber obwohl die Organisation bei den Lokalwahlen frühere Fehler vermeiden will, ist nicht zu erkennen, wie sie die Kernprobleme, die Einschüchterung von Oppositionsparteien, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit und die Ansiedlung von Wählern unter wahltaktischen Gesichtspunkten, effektiv verhindern will.

Auf dem Weg zu den Kommunalwahlen: neue Aufgaben - alte Probleme

Die für September 1997 angesetzten Lokalwahlen gelten als wichtigster, aber auch konfliktreichster Teil des demokratischen Legitimierungspro-

¹⁸ Zur Analyse der Wahlergebnisse vgl. Heilborn, a.a.O. (Anm. 10), S. 308ff., sowie Joachim Eicher, Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina und ihre Durchführung, in: Südosteuropa 3-4/1997, S. 146-157.

¹⁹ Vgl. International Crisis Group, a.a.O. (Anm. 11).

zesses. Viele Menschen nehmen die Lokalwahlen viel wichtiger als die für sie bürgerferne Entitäts- oder Republiksebene. Jugoslawien besaß eine starke Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, an der die Bürger und gesellschaftliche Interessengruppen partizipierten. Die Jugoslawen waren also daran gewöhnt, bestimmte politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und militärische Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen.

Den meisten Flüchtlingen ist klar, daß in erster Linie die lokalen Autoritäten über ihre Rückkehrmöglichkeiten entscheiden werden. Wesentlich mehr der 800.000 wahlberechtigten Flüchtlinge und Vertriebenen als 1996 werden also wahrscheinlich versuchen, persönlich oder per Post an ihren Herkunftsorten zu wählen. Besondere Konflikte werden in Brcko, Mostar, den ehemaligen ostbosnischen Enklaven und anderen "hot spots" erwartet.

Die beschränkte Mobilität bleibt weiterhin das Kernproblem im Vorfeld der Lokalwahlen. Denn die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen ist auch im Sommer 1997 aus politischen Gründen nur in die Regionen möglich, in denen ihre betreffende Volksgruppe die Mehrheit hat.²⁰ Alle drei ethnischen Parteien wissen die Heimkehr der Vertriebenen in den von ihnen kontrollierten Gemeinden durch Gewaltandrohung und die Ansiedlung eigener Volkszugehöriger zu verhindern. Selbst "Schnupperbesuche", bei denen sich Migranten über die Situation in ihren Heimatorten informieren wollten, wurden von den örtlichen Behörden oder aufgebrauchten Anwohnern gestört.

Als praktisches Problem kommt hinzu, daß viele Flüchtlinge durch die während und nach Ende des Krieges erlassenen Gesetze über aufgegebenen Wohnraum in der Föderation und in der Republika Srpska praktisch enteignet wurden. Da die Behörden die Häuser unterdessen anderen Menschen zugewiesen haben, finden Heimkehrer in der Regel neue rechtmäßige Bewohner in ihren vormaligen Wohnungen und Häusern vor. Nicht nur wer als Bosniake aus Brcko oder als Serbe aus Drvar vertrieben wurde, sondern die überwiegende Mehrheit der Migranten hat wenig Aussichten, in absehbarer Zeit wieder zu Hause leben zu können.

Würden aber die Kommunalwahlen, vorausgesetzt die Migranten würden tatsächlich mehrheitlich in ihren Ursprungsorten wählen, überhaupt die herrschenden Machtverhältnisse ändern können? Wie sollte ein Wahlergebnis implementiert werden, das nicht die gegenwärtige, sondern die frühere ethnische Zusammensetzung einer Gemeinde reflektiert und somit den realen Machtverhältnissen widerspricht? Würden die lokalen Autoritäten in Gegenden, die gewaltsam ethnisch homogenisiert wurden, zum Beispiel in Brcko, Mostar oder den ostbosnischen Enklaven, ihre Ämter abgeben?

²⁰ Vgl. UNHCR, General Repatriation Information Report, November/December 1996, sowie die neueren Regional-Berichte des UNHCR.

Oder würden gewählte Gemeinderäte künftig im Exil leben müssen? Ohnehin müssen noch komplizierte "technische Fragen", wie die Festlegung der Gemeindegrenzen, gelöst werden. Die in Dayton fixierte Grenze zwischen den beiden Entitäten (Inter Entity Boundary Line) durchschneidet 49 von 109 bosnischen Gemeinden, was die Wählerregistrierung erschwerte. Und in verschiedenen Regionen innerhalb der Föderation konnten sich Kroaten und Bosniaken, die ethnische Trennung, nicht Kohabitation anstreben, nicht auf neue Gemeindegrenzen einigen. So werden nicht überall Kommunalwahlen stattfinden, wie in jenem Teil der Gemeinde Brcko, der zur Föderation gehört.²¹

Anstrengungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage

Das Rahmenabkommen für den Frieden und die Verfassung Bosnien-Herzegowinas weisen der Verwirklichung und Einhaltung höchster menschenrechtlicher Standards oberste Priorität zu. Dabei soll auch und vor allem die OSZE assistieren. Auf Basis von Anhang 6 des Friedensabkommens haben die Parteien eine Menschenrechtskommission, bestehend aus der Menschenrechtskammer und dem Amt der Ombudsperson, eine Art Schiedsstelle gebildet, an die sich die Bürger Bosniens wenden können. Die Kommission besteht aus 14 Mitgliedern, von denen acht vom Europarat, vier von der Föderation und weitere zwei von der Republika Srpska bestimmt werden. Sie soll bei "behaupteten oder offensichtlichen Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten" sowie bei Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Volkszugehörigkeit, Herkunft, Religion, Überzeugungen oder einem anderen Status tätig werden. Als Ombudsperson hat die OSZE die schweizerische Gesandte beim Europarat, Gret Haller, für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Darüber hinaus hat die OSZE in der Föderation drei bosnische Ombudsleute bestimmt. Die Institution der Ombudsleute geht auf das Washingtoner Abkommen vom 13. März 1994 zur Gründung der Föderation zurück, mit der der muslimisch-kroatische Krieg beendet wurde. Auch auf dem Gebiet der Serbischen Republik gibt es mittlerweile Ombudsleute.

Die OSZE-Ombudsleute und die UNO-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte im ehemaligen Jugoslawien, Elisabeth Rehn, berichten allerdings, daß auch Mitte 1997 die Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina in gravierender Weise weiter verletzt werden. Einige Beobachter sprechen sogar von einer Verschlechterung der Lage seit der zweiten Hälfte des

²¹ Vgl. NATO/SFOR, LANDCENT Transcript of Press Briefing, 8. Mai 1997.

Jahres 1996.²² Gewalt- und Willkürakte, Vertreibungen, Niederbrennen oder Verminen von Häusern schüren Angst und ermöglichen "ethnische Säuberungen". Deshalb werden auch die Instrumente der OSZE nur unzureichend genutzt. Viele Menschen fürchten sich vor Repressionen, wenn sie sich an die Menschenrechtskommission oder die Ombudsleute wenden.

Die Polizei ist in beiden Entitäten nicht nur unfähig, diese Gewalttaten zu verhindern, sondern erscheint sogar als diejenige Institution, die selbst am stärksten in kriminelle und menschenrechtswidrige Aktivitäten verwickelt ist. Die Sicherheitskräfte werden generell als verlängerter Arm der nationalistischen Parteien und lokalen Autoritäten gesehen. In vielen Gegenden ist die Polizei in den vergangenen Monaten ethnisch homogenisiert worden, Angehörige von Minderheiten wurden entlassen.

Die Arbeit der Ombudsleute ist auch deshalb schwierig, weil selbst ein Jahr nach den Wahlen viele staatliche Institutionen in Bosnien und innerhalb der Föderation noch nicht funktionieren. Zwar sind mittlerweile die Kantonsparlamente und die beiden Häuser des Parlaments der Föderation konstituiert und eine neue Föderationsregierung im Amt bestätigt worden. Aber noch sind diese Institutionen nicht voll arbeitsfähig. Nebenstaatliche Strukturen, die die eigentliche Macht ausüben, wie die "Kroatische Gemeinschaft Herzeg Bosna", bestehen fort. Die Zusammenarbeit mit den Behörden der Republika Srpska und der Föderation, die auf Anfragen noch nicht einmal reagieren, entwickelt sich extrem unbefriedigend.

Die größten Lücken und Mißbrauchsmöglichkeiten bietet das Rechtssystem, das ähnlichen "Säuberungen" ausgesetzt ist wie die Polizei. Anfang 1997 bestanden de facto immer noch drei separate Rechtssysteme, ein bosniakisches, ein kroatisches und ein serbisches. Die in den Entitäten und Kantonen produzierten Gesetzestexte sind oft nicht kompatibel oder mißachten die bosnische Verfassung. Teilweise sind noch Vorkriegsgesetze in Gebrauch, in anderen Bereichen fehlen juristische Normen völlig. Denn aufgrund der komplizierten Verfassungsstruktur handhaben die beiden Entitäten den Aufbau des Rechtswesens unterschiedlich: Während in der Republika Srpska Gesetze und Verordnungen zentral durch das Justizministerium produziert werden, verteilt sich die Zuständigkeit in der Föderation auf die zehn Kantone. In beiden Teilstaaten ist das Justizwesen starken politischen Zwängen ausgesetzt, was sich insbesondere bei der Ernennung von Richtern und Staatsanwälten äußert. Gewaltenteilung besteht praktisch nicht.

²² Vgl. Institution of the Ombudsmen of the Federation of Bosnia and Herzegovina, Annual Report on the Situation of Human Rights for 1996, Sarajevo, March 1997.

Der Aufbau der Civil Society

Neben staatlichen demokratischen Institutionen bildet eine aktive und pluralistische Zivilgesellschaft die zweite Säule der Demokratie. Politische Parteien, Menschenrechts- und andere Interessengruppen sowie die demokratische Öffentlichkeit genießen deshalb besondere Unterstützung und Förderung durch die OSZE.

Der Aufbau einer freien, pluralistischen Medienlandschaft wird als eine der vordringlichsten Aufgaben betrachtet, da im jugoslawischen Nachfolgekrieg die modernen Massenkommunikationsmittel für Propagandazwecke mißbraucht wurden.²³ Nach dem Friedensschluß hat die überwiegende Mehrheit ihre Rolle als Sprachrohr der nationalistischen Parteien, Regierungen bzw. lokalen Machthaber beibehalten.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Medienarbeit, der sich neben der OSZE auch zahlreiche nichtstaatliche Organisationen angenommen haben, gehört es zum einen, eine pluralistische Medienlandschaft zu fördern, in der alternative Printmedien und Rundfunksender bestehen können und in der politische Parteien und gesellschaftliche Interessengruppen angemessen repräsentiert sind. Zum zweiten soll die Berichterstattung in der Wahlkampfphase beobachtet werden. Eine Kommission aus Medienexperten soll sicherstellen, daß "die demokratische Natur der Wahlen nicht kompromittiert" wird. Zum dritten geht es darum, eine neue professionelle Journalistengeneration auszubilden, die mit den Standards der westlich-demokratischen Berichterstattung vertraut ist. Denn viele Journalisten haben während des Krieges das Land verlassen oder nutzen aus wirtschaftlichen Erwägungen ihre Sprachkenntnisse dazu, statt für die Medien für eine der zahlreichen internationalen Organisationen oder NGOs zu arbeiten. Viertens soll die Kommunikation zwischen Journalisten aus den beiden Entitäten gefördert werden, sowohl durch persönliche Kontakte als auch durch den Austausch der jeweiligen Medienprodukte.²⁴ Die Medienarbeit will sich die OSZE 1997 mehr als 1,6 Millionen DM kosten lassen.

Mitarbeiter der OSZE sind stolz darauf, daß sich die Vielfalt der bosnischen Medien im vergangenen Jahr erhöht hat und daß insbesondere die Zahl der staatsunabhängigen Rundfunksender weiter wächst. Tatsächlich gibt es in vielen Gemeinden technisch gut ausgestattete lokale Radio- und Fernsehstationen. Menschenrechtsbeobachter und Ombudsleute berichten allerdings, daß viele dieser kleinen Sender im Dienst der Lokalpolitiker stehen und Programme und Talkshows ausstrahlen, in denen Intoleranz und

²³ Vgl. United Nations/Commission on Human Rights, Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia. Special Report on the Media, 13 December 1994 (E/CN.4/1995/54).

²⁴ Vgl. OSCE, Media Development. Strategies and Activities for 1997, Sarajevo 1997.

Rassenhaß gepredigt werden. Auch Aufrufe zu Gewalttaten werden gelegentlich über diese Sender verbreitet.²⁵ Mit Projekten wie dem Free Election Radio Network (FERN) und dem von Journalisten aus beiden Entitäten gemeinsam produzierten Magazin Ogleđalo (Spiegel) hat die OSZE bislang nur schmale Schneisen in die von den Staatsparteien dominierte Medienlandschaft schlagen können.²⁶

Das Medien-Programm ist in eine breiter angelegte Demokratisierungsstrategie eingebettet, durch die die Beziehungen zwischen den Entitäten verbessert, die demokratischen Institutionen gestärkt sowie Pluralismus und Multi-Ethnizität im politischen und gesellschaftlichen Leben verankert werden sollen. Unter anderem sollen der Dialog zwischen Intellektuellen, Künstlern, Frauen, Führern der Religionsgemeinschaften, Journalisten und Jugendlichen angestoßen, der Aufbau von NGOs unterstützt sowie Funktionsträgern rechtsstaatliche Prinzipien und demokratische Werte vermittelt werden.

Die vertrauensbildenden Maßnahmen, die immer mehr Personenkreise über die ethnischen und administrativen Grenzen hinweg zusammenführen und ins Gespräch bringen sollen, zeigen gemischte Bilanzen. Fehlende Kommunikations- und Verkehrsmittel erschweren gelegentlich die Zusammenkünfte. Aber nicht alle Hindernisse sind technischer Natur. Je weiter ein Personenkreis von der Macht entfernt ist, desto eher können seine Angehörigen, etwa Frauen oder Künstler, ungestört über die Entitätsgrenze hinweg in Kontakt treten. Je näher sich die Zielgruppe jedoch an den Schaltstellen der Macht befindet, desto schwieriger ist der Zugriff. Kroatischen und serbischen Richtern wurde beispielsweise im Dezember 1996 von ihren Ministern untersagt, an einer von OSZE und Europarat einberufenen landesweiten Richterkonferenz teilzunehmen.

Die Ansatzmöglichkeiten, die sich bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft bieten, sind auch regional extrem unterschiedlich. Menschenrechtsgruppen und Bürgerinitiativen waren fast ausschließlich auf Föderationsgebiet und hier schwerpunktmäßig in Sarajewo und Tuzla aktiv. Bedeutendere Organisationen sind der Serbische Bürgerrat, das Helsinki-Komitee für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina in Sarajewo sowie das Menschenrechtsbüro und das Bürgerforum in Tuzla. In anderen Regionen, insbesondere in Ostbosnien (Republika Srpska) und in der unter Kontrolle des kroatischen Militärs stehenden Herzegowina (Föderation) sind NGOs und alternative Medien massiven Behinderungen und Einschüchterungen von seiten der örtlichen Autoritäten ausgesetzt. Hier beschränken sich die

²⁵ Vgl. Institution of the Ombudsmen of the Federation of Bosnia and Herzegovina, a.a.O. (Anm. 22), S. 22.

²⁶ Vgl. Elena Drozdik, Medien auf dem Weg in die Demokratie, in: Calic (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 106-111.

Aktivitäten von Initiativen und Gruppen fast ausschließlich auf humanitäre Projekte.²⁷

Dennoch hat die OSZE erfolgreich damit begonnen, ein Netzwerk zwischen diesen NGOs zu knüpfen. Anfang 1997 stand sie mit mehr als fünfzig lokalen Gruppen und Organisationen in Kontakt, darunter Bürgerinitiativen, Gewerkschaften und Frauengruppen in Sarajewo, Tuzla, Banja Luka, Bijeljina, Bihac, Livno, Gornji Vakuf, Travnik, Mostar und Zenica. Bei vielen Menschenrechtsgruppen fehlt es aber immer noch an ausreichender Kenntnis der Rechtslage und am Überblick über Finanzierungsmöglichkeiten für ihre Projekte. "(...) Nicht selten scheitern avisierte Projekte am Unvermögen, einen Projektantrag bei entsprechenden Institutionen und Organisationen zu stellen. Fortbildungsseminare im Ausland können wegen erschwelter Einreise- und Visabestimmungen oder wie im Fall der Vertreter aus der Serbischen Entität aufgrund des Fehlens von erforderlichen Reisedokumenten nicht wahrgenommen werden."²⁸

Obwohl die Zivilgesellschaft also hie und da Wurzeln schlägt, bleibt das politische Klima insgesamt demokratiefeindlich. Hochrangige Funktionsträger, Vertreter politischer Parteien, Armee- und Polizeikräfte zeigen nur ausnahmsweise Bereitschaft, sich den demokratischen Spielregeln zu unterwerfen. Fast überall ist Parteimitgliedschaft immer noch nicht nur der beste Schutz gegen Einschüchterung und Diskriminierung, sondern gleichzeitig auch der einzige Aufstiegs- und soziale Sicherungskanal.

Im zweiten Jahr ihrer Bosnien-Mission scheinen die Herausforderungen für die OSZE also weiter zu wachsen. Fortschritte bei der Wahrung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit sind dringend erforderlich, damit der Dayton-Prozeß nicht vollkommen zusammenbricht. Dabei müßten vor allem die Parteien vor Ort mehr mithelfen. Ohne die Kooperation von Eliten und Bürgern läßt sich der brüchige Friede in Bosnien-Herzegowina nicht konsolidieren.

Bosnien - eine wichtige Bewährungsprobe für die OSZE

Die OSZE, deren Renommee durch das erfolglose Krisen- und Konfliktmanagement während des Krieges stark gelitten hatte, knüpfte an ihre Bosnien-Mission weitreichende Hoffnungen, aber auch Zweifel.²⁹ Besitzt

²⁷ Vgl. Jasna Malkoc, Der Aufbau der Civil Society in Bosnien-Herzegowina, in: ebenda, S. 97-105.

²⁸ Ebenda, S. 102.

²⁹ Zur Rolle der KSZE/OSZE im Jugoslawien-Konflikt vgl. u.a. Konrad Klingenburg, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 6), S. 147-158. Marcus Wenig, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE - dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996.

die Organisation die Kapazität und die Kompetenz, Aufgaben wahrzunehmen, die früher den Vereinten Nationen zufielen? Kann sich die von Boutros-Ghali in seiner "Agenda für den Frieden" geforderte Arbeitsteilung zwischen der UNO und den Regionalorganisationen mit Hilfe der OSZE in Europa bewähren? Wird die in Dayton vereinbarte Aufgabenteilung zwischen den internationalen Organisationen vielleicht sogar zum Modell einer künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur werden, die auf den Pfeilern NATO und OSZE ruht?

Mittlerweile sind die Annahmen bescheidener geworden. Die Begeisterung für das Aufbauwerk in Bosnien ist abgeflaut, das Interesse und die Investitionen der internationalen Akteure sinken. Aber auch die Kritik wächst. Wurden die Probleme vor Ort richtig eingeschätzt? War der Zeitplan realistisch, die Instrumente angemessen? Wie stark haben Machtinteressen einzelner Staaten die Konzeption des Dayton-Modells und die Rollenverteilung im "Geflecht ineinandergreifender Institutionen" beeinflusst? Warum gelingt es nicht, die unzähligen Programme und Initiativen von Regierungs- und nichtstaatlichen Organisationen sinnvoll aufeinander abzustimmen?

Je länger der politische Prozeß in Bosnien stagniert, desto mehr Zweifel erheben sich am Sinn und Zweck der internationalen Kraftanstrengungen. Und längst erscheint klar, daß der bosnische Fall zu spezifisch ist, als daß sich daraus weitreichende Schlüsse über die zukünftige Rolle der OSZE und anderer internationaler Organisationen ableiten ließen. In welcher europäischen Krisenregion würden so weitreichende Eingriffe in die Souveränität eines Staates erlaubt werden wie in Bosnien? Wo hätten die USA ein so herausragendes Interesse am Gelingen der Intervention, daß sie noch einmal die Führungsrolle im militärischen (IFOR/SFOR) wie in einem der zentralen zivilen Bereiche (OSZE) übernehmen würden? Wo anders in Europa würde Rußland, das in das bosnische Aufbauwerk fest, aber in nachgeordneter Stellung eingebunden ist, dies zulassen?³⁰

Ein Scheitern des Dayton-Prozesses würde keine der internationalen Organisationen unbeschadet überstehen. Auch die OSZE würde einen schweren Glaubwürdigkeitsverlust erleiden. Zum fortgesetzten Engagement in Bosnien-Herzegowina gibt es deshalb derzeit keine Alternative.

³⁰ Vgl. dazu v.a. die Beiträge von Karl-Peter Stratmann und Bernard von Plate in: Dayton: Perspektiven europäischer Sicherheit, Ebenhausen, unveröffentl. Manuskript 1996.