

Zeitschrift für Parlamentsfragen

Jahrgang 30 (1999)

Heft 4

Dezember 1999

EDITORIAL	817
-----------------	-----

DOKUMENTATION UND KURZANALYSEN

Lokalismus und Lewinsky-Gate: Analyse der US-amerikanischen Kongreßwahlen 1998 (<i>Peter Filzmaier/Fritz Plasser</i>)	819
Präsident und Kongreß in der legislativen Arena. Wandlungstendenzen amerikanischer Gewaltenteilung am Ende des 20. Jahrhunderts (<i>Ludger Helms</i>)	841
Die Transformation des politischen Systems der V. Französischen Republik nach den Parlamentswahlen von 1997 (<i>Roland Höhne</i>)	864
Kanadische Royal Commissions: Ein Vorbild für den Abbau von Reformstaus? (<i>Rainer-Olaf Schultze und Tanja Zinterer</i>)	881
Die Supervision der Wahlen in Bosnien-Herzegowina durch die OSZE. Ein Erfahrungsbericht (<i>Silvano Möckli</i>)	904
Demokratische Transformation im Baltikum (<i>Axel Reetz</i>)	924
Deutscher Bundestag 1980 bis 1998: Parlaments- und Wahlstatistik (<i>Peter Schindler</i>)	956
Funktionen und Politikverständnis der weiblichen Abgeordneten in den Ausschüssen des 13. und 14. Deutschen Bundestages (<i>Sabine Lemke-Müller</i>)	968

AUFSÄTZE

<i>Winfried Steffani</i> Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie.	980
<i>Stefan Schieren</i> Der Human Rights Act 1998 und seine Bedeutung für Großbritanniens Verfassung	999

WIEDER GELESEN	1014
----------------------	------

LITERATUR

Rezensionen

Becker, B.: Mitgliederbeteiligung und innerparteiliche Demokratie in britischen Parteien - Modelle für die deutschen Parteien?; Helms, L. (Hrsg.): Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich (<i>Jürgen Dittberner</i>)	1015
Schunck, P.: Charles de Gaulle. Ein Leben für Frankreichs Größe (<i>Udo Kempf</i>) .	1018
Huber, John D.: Rationalizing Parliament - Legislative Institutions and Party Politics in France (1996) (<i>Udo Kempf</i>)	1019
Heydemann, G./Jesse, E. (Hrsg.): Diktaturvergleich als Herausforderung (<i>Martin Jander</i>)	1021

Backes, U./Jesse, E. (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie (<i>Wolfgang Rudzio</i>)	1023
Dreier, H. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (Art. 20-82) (<i>Erich Röper</i>)	1025
Marschall, S.: Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten (<i>Frank Brettschneider</i>).....	1026
Boyken, F.: Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle (<i>Birgit Oldopp</i>).....	1028

Bibliographische Informationen

Sommer, G./Westphalen, R. Graf von (Hrsg.): Staatsbürgerlexikon für Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union (<i>E. R.</i>)	1029
Bauer, A./Jestaedt, M.: Das Grundgesetz im Wortlaut - Änderungsgesetze, Synopsis, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz (1997) (<i>E. R.</i>)	1030

ABSTRACTS 1031

AUTOREN DIESES HEFTES (ohne Redaktionsmitglieder)

Dr. Frank Brettschneider, Universität Stuttgart, Institut für Politikwissenschaft, Keplerstr. 17, 70174 Stuttgart

Prof. Dr. Jürgen Dittberger, Universität Potsdam, Postfach 90 03 27, 14439 Potsdam

Peter Filzmaier, Wissenschaftlicher Koordinator des Universitätslehrgangs Politische Bildung und Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an den Universitäten Innsbruck und Wien, Universitätsstr. 15, A-6020 Innsbruck

Dr. Ludger Helms, Humboldt-Universität zu Berlin, Philosophische Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften, Politikwissenschaft, Unter den Linden 6, 10099 Berlin

Prof. Dr. Roland Höhne, Universität Kassel, Fachbereich 08, Georg-Forster-Str. 3, 34109 Kassel

Prof. Dr. Udo Kempf, Pädagogische Hochschule Freiburg, Institut für Sozialwissenschaft, Kunzenweg 21, 79117 Freiburg

Dr. Martin Jander, Freie Universität Berlin, Forschungsverbund SED-Staat, Ihnestr. 53, 14195 Berlin

Dr. Sabine Lemke-Müller, Habilitandin an der Philipps-Universität Marburg, An Tiebes Eiche 29, 53229 Bonn

Prof. Dr. Silvano Möckli, Weiherstr. 17, CH-9400 Rorschach

Birgit Oldopp, M.A., Universität der Bundeswehr Hamburg, W 8, 22039 Hamburg

Prof. Dr. Fritz Plasser, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck und Leiter des Zentrums für Angewandte Politikforschung in Wien, Reisnerstr. 40, A-1030 Wien

Axel Reetz, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, a/k 75, LV-1050 Riga

Prof. Dr. Erich Röper, Hagenauer Str. 24, 28211 Bremen

Prof. Dr. Wolfgang Rudzio, Universität Oldenburg, Institut für Politikwissenschaft I, Postfach 2503, 26111 Oldenburg

Dr. Stefan Schieren, wiss. Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg, Virchowstr. 24, 39104 Magdeburg

Peter Schindler, MinRat., Flurgasse 70, 53639 Königswinter

Prof. Dr. Rainer-Olaf Schultze, Universität Augsburg, Politikwissenschaft, Universitätsstr. 6, 86159 Augsburg

Tanja Zinterer, M.A., Universität Augsburg, Politikwissenschaft, Universitätsstr. 6, 86159 Augsburg

Die Supervision der Wahlen in Bosnien-Herzegowina durch die OSZE. Ein Erfahrungsbericht

Freitag, der 13. September 1996, Doboj, Republika Srpska. Ein Tag vor den ersten freien Wahlen in Bosnien-Herzegowina. Kein Unglücks-, aber ein hektischer Arbeitstag für mich als OSZE-Election Officer und Leiter des OSZE-Field Office Doboj. Die Anspannung der lokalen Hauptakteure ist augenfällig. Viele von ihnen im „Hot Spot“ Doboj möchten noch letzte Details mit dem Election Officer besprechen. Eine stressträchtige Situation. Die IFOR-Wache vor unserem OSZE-Büro verfügt über eine Liste jener Personen, die vorgelassen werden können. Internationale Medienvertreter zählen nicht dazu. Sie dürfen gemäß einer internen OSZE-Weisung nicht empfangen werden.

In Doboj fließen die Usora und die Spreca in die Bosna, womit angedeutet ist, daß dieser Ort ein strategisch wichtiger Verkehrsknotenpunkt ist beziehungsweise war. Vor dem Krieg war die relative Mehrheit der Stadtbewohner muslimisch. Heute leben fast ausschließlich Serben in der Gemeinde, darunter 26.000 Flüchtlinge. Seit 1992 herrscht im Rathaus von Doboj die SDS (Srpska Demokratska Stranka: Serbische Demokratische Partei). Noch wenige Wochen vor den Wahlen war dies in der Stadt auf Schritt und Tritt ersichtlich, denn die Fassaden der meisten öffentlichen Gebäude und Läden waren übersät mit *Karadzic*-Postern. Im Westen wie im Osten ist die Stadt Doboj vom Gebiet der Föderation umgeben, die IEBL¹ ist auf beiden Seiten nur wenige Kilometer entfernt. Am südlichen Checkpoint Usora-Brücke ist es seit Jahresbeginn schon zu mehreren Zwischenfällen gekommen.

Am Morgen dieses 13. Septembers verhandle ich letztmals mit der lokalen Wahlkommission Doboj. Der Präsident der Kommission, *Vlado Blagojevic*, ist nicht bereit, dem Wunsch von IFOR und der OSZE zu entsprechen und zwei zusätzliche Wahllokale nahe der IEBL zu platzieren. Da die OSZE nicht genügend Ausrüstungsmaterial zur Verfügung stellen kann, müßte man dafür zwei Wahllokale in der Stadt aufheben, was nach *Blagojevic* die Einwohner Dobojs benachteiligen würde. Außerdem sieht er ein gewisses Gefahrenpotential für die serbischen Wahlbeamten. Um 11 Uhr fahre ich gemeinsam mit *Vlado Blagojevic* zu Radio Doboj. In einer Live-Sendung erläutern wir nochmals das Prozedere der Stimmabgabe, rufen zu besonnenem Verhalten auf und beantworten Hörerfragen. Zurück im Büro werde ich konfrontiert mit mehreren Begehren um ein Gespräch. Ich kann, unter Zeitdruck, nur einem einzigen nachkommen. Um 16 Uhr ist die letzte interne Sitzung mit dem lokalen und internationalen Personal. Nochmals wird im Detail durchgegangen, wie der morgige Tag abläuft, und wer welche Aufgabe übernimmt. Letzte Instruktionen erfolgen an die 45 internationalen Supervisors, die sich auf unserem Gebiet im Feld befinden.

Bevor ich einschlafe, kreisen nochmals die Gedanken, die mich seit drei Monaten beschäftigen: Wird der morgige Wahltag friedlich verlaufen? Wie viele ehemalige Bewohner

1 IEBL: Inter-Entity Boudary Line. Gemäß Dayton-Abkommen die innere Grenze zwischen der Republika Srpska und der muslimisch-kroatischen Föderation. Ein Streifen von je 2 Kilometern auf beiden Seiten bildet die „Zone of Separation“, welche von der IFOR (heute: SFOR) überwacht wird.

der Stadt werden die IEBL passieren? Wird es bei der Usora-Brücke zu Ausschreitungen kommen? Werden Polizei und IFOR der Situation gewachsen sein? Ist die Zahl der Wahllokale ausreichend? Haben wir genügend Wahlzettel, falls es zu einem Ansturm aus der Föderation kommt? Schaffen wir es, die Stimmabgabe in einem Tag durchzuziehen? Welches persönliche Risiko besteht für die internationalen Repräsentanten? Werden unsere Evakuierungspläne im Notfall funktionieren? Werden unsere Partner der lokalen Wahlkommissionen ihre Aufgabe erfüllen, so wie sie uns das zugesagt haben? Oder wird es zu massivem Wahlbetrug kommen?

Als ich am Morgen kurz vor sechs ins Büro strebe, zeigt sich erstmals seit langem wieder die Sonne. Ein gutes Zeichen, sage ich mir. Der Wahltag verläuft dann überraschend ruhig, ohne Zwischenfälle in unserem Gebiet; in jeder Beziehung viel besser, als selbst ich als Optimist es erwartet hatte. Statt der prognostizierten 10.000 Personen überschreiten nur gerade 800 die IEBL bei Doboj. Schon am frühen Nachmittag wissen wir: Die Wahlen werden organisatorisch korrekt durchgeführt.

1. Methode und Fragestellung

Im folgenden möchte ich einen Einblick vermitteln in die Supervisionsmission der OSZE in Bosnien-Herzegowina. Ich skizziere zunächst die äußerst komplexe Ausgangslage und umreiße dann das Mandat der OSZE in Bosnien-Herzegowina gemäß dem Dayton-Abkommen. Nach einer kurzen Beschreibung und Wertung der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen vom 14. September 1996 wird im dritten Teil eine Beurteilung der Leistungen vorgenommen, welche die OSZE im Rahmen ihres Mandats erbracht hat, und aufgezeigt, welche Lehren aus den Wahlen von 1996 für die Durchführung der Lokalwahlen von 1997 gezogen worden sind. Das Schlußkapitel ist der Entwicklung Bosnien-Herzegowinas seit 1997 gewidmet.

Als Materialien dienten mir einerseits öffentlich zugängliche Dokumente der OSZE wie Wahlhandbücher² und Wahlregeln³, anderseits interne Berichte der OSZE Mission in Bosnien-Herzegowina. Zitiert werden indessen nur die ersten, weil die internen Berichte nicht zur Publikation bestimmt waren. Ergänzend ziehe ich Sekundärliteratur sowie Artikel in der internationalen Presse hinzu.

Wie der Vorspann deutlich gemacht hat, ist die eigene Erfahrung vor Ort eine wichtige primäre Informationsquelle. Ich war von Mai bis November 1996 OSZE-Election Officer und Head of Field Office in Doboj, Republika Srpska. Im September 1997 wirkte ich als Supervisor der OSZE in Doboj East (Föderation). Bei den allgemeinen Wahlen im September 1998 war ich nicht vor Ort.

2 Zum Beispiel: OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Mission Members' Manual, February 1996; OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Manual for Core Trainers, May 1996; OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Polling Station Committee Member's Manual, August 14, 1996; OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Polling and Counting Manual, August 1997.

3 OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Provisional Election Commission, Rules and Regulations (adopted as of 27 May 1997).

Es wäre wünschenswert, nicht nur die Umstände und Ereignisse zu beschreiben, sondern auch zu erklären, was die Supervision der Wahlen bewirkt hat, und wieso die Wahlen technisch korrekt durchgeführt wurden. Dies ist freilich nicht ganz einfach. Denn um beispielsweise die Funktionen der internationalen Unterstützung bei Wahlen herauszuarbeiten, müßte man über eine Theorie der Supervision von Wahlen verfügen. Eine solche ist nicht vorhanden und auch nicht in Sicht. Die Transitionsforschung allgemein ist ein schwieriges Gebiet und steckt noch in den Anfängen⁴; das gleiche gilt erst recht für die Erforschung der Wirkung der Supervision bei Wahlen. Ein deduktives Vorgehen – das Prüfen von theoretisch fundierten Hypothesen – kommt als Ansatz hier nicht in Frage. Mehr als eine Ad-hoc-Theorie – bei der die Aussagen beschränkt sind auf bestimmte Räume und Zeiten – wird man für den Bereich der internationalen Unterstützung bei Wahlen kaum je formulieren können. Die Situation in Bosnien war komplex und einzigartig, und entsprechend waren die Wahlen und deren Überwachung⁵. Es ist daher notwendig, einen pragmatischen, explorativen Ansatz zu wählen. Ein hypothesenprüfendes Verfahren wäre hier nicht angemessen⁶.

Ausgegangen wird nicht von Hypothesen, sondern von Forschungsfragen und Problemstellungen. Die praktischen Fragen lauten, wie die internationale Unterstützung bei den Wahlen in Bosnien-Herzegowina funktioniert hat, und, allgemeiner, wie internationale Unterstützung bei Wahlen beschaffen sein muß, damit ein politisches System auf den Weg der Demokratie gebracht beziehungsweise auf ihm gehalten werden kann. Eine interessante Frage im Zusammenhang mit der Situation in Bosnien-Herzegowina ist auch, wieso die Wahlen – entgegen vielen Befürchtungen – technisch korrekt und gewaltfrei abliefen.

Ein Fazit ist damit vorweggenommen: Die Mission der OSZE in Bosnien-Herzegowina war bislang übers Ganze gesehen ein Erfolg. Sie hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Wahlen von 1996, 1997 und 1998 technisch korrekt durchgeführt wurden und die Stimmabgabe und -auszählung ohne Manipulation vor sich ging. Die Beurteilung der Wahlen selbst muß natürlich anhand einer dimensionalten Skala erfolgen: Inwieweit waren die Wahlen frei und fair? Die Voraussetzungen für die ersten freien und fairen Wahlen waren, wie selbst der OSZE-Vorsitzende *Cotti* im Juli 1996 festgestellt hat, nicht in allen Belangen gegeben. Bei der Wählerregistrierung kam es zu Manipulationen. Die Bewegungsfreiheit war nicht gewährleistet. Die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen liefen dann aber technisch korrekt und ohne nennenswerte Zwischenfälle ab. Dies war nicht allein, aber auch ein Verdienst der OSZE.

Wahlen in Krisengebieten sind, wie gesagt, komplexe soziale Prozesse. Es wirken zahlreiche Faktoren ineinander, und der Prozeßverlauf ist nur schwer steuerbar. Wichtigste Variable für den ruhigen Verlauf war im Fall Bosnien-Herzegowinas das Interesse der maßgebenden

4 Vgl. *Eberhard Sandschneider*, Demokratieförderung von außen, in: Internationale Politik, 1977, 5, S. 11.

5 In der Resolution 1031 vom 15. Dezember 1995 anerkannte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen „the unique, extraordinary and complex character of the present situation in Bosnia and Herzegovina, requiring an exceptional response“.

6 Ich halte es bei diesem schwierigen Gegenstand mit *Golo Mann*: „Wie alles war, wirkte, zusammenwirkte, findet man in den Quellen; man kann es vorher gar nicht wissen.“ *Golo Mann*, Wissen und Trauer. Historische Portraits und Skizzen, Leipzig 1995, S. 234.

politischen Kräfte an diesen Wahlen. Sowohl die regierenden Parteien in den beiden Entitäten wie auch die Oppositionsparteien wollten diese Wahlen. Die politischen Kräfteverhältnisse standen auf der Ebene der Entitäten nicht in Frage, weil sie durch das Dayton-Abkommen fixiert worden waren. Die dominierenden Parteien hatten ein starkes Interesse daran, ihrer politischen Macht das Gütesiegel der internationalen Legitimation aufzudrücken. Zudem war ihnen klar, dass die Wahlen für die internationale Gemeinschaft eine Bedingung für wirtschaftliche Hilfe beim Wiederaufbau des Landes waren.

2. Der Kontext

2.1. Die komplexe Ausgangslage

Jede internationale Unterstützungsmission in einem Krisengebiet sieht sich mit einer ganz speziellen Ausgangslage konfrontiert, der bei der Konzeption und Durchführung der Mission Rechnung getragen werden muß. Die OSZE stieß in Bosnien-Herzegowina, wie erwähnt, auf eine äußerst komplexe politische Situation, deren wesentliche Faktoren hier stichwortartig aufgelistet seien:

- In der bosnischen Gesellschaft, die jahrhundertlang eine Schnittstelle zwischen westlicher und östlicher Kultur war, lebten Angehörige verschiedener ethnischer Gruppen über Jahrzehnte friedlich zusammen. Die ethnische Zugehörigkeit wurde durch den Krieg zur Hauptkonfliktlinie emporstilisiert. Der Krieg separierte die vorher durchmischten lebenden ethnischen Gruppen und preßte sie in neue Territorien. Schätzungsweise zwei Millionen Menschen verloren ihre angestammte Heimat und ihr Hab und Gut. Zahlreiche ehemalige Bauern leben nun als Flüchtlinge in Städten, und in den Städten wurden die Führungspositionen neu besetzt. Die vormalig multiethnische Gesellschaft mußte sich völlig neu organisieren und die ursprünglich problemlose Zusammenarbeit zwischen den ethnischen Gruppen von Grund auf neu aufbauen, belastet mit schweren Hypotheken aus der Zeit eines grausamen Bürgerkrieges.
- Die ethnischen Gruppen innerhalb Bosnien-Herzegowinas lehnen sich an Staaten an, die nicht oder nur teilweise demokratisch sind. Dies stellt das Haupthindernis für die Demokratisierung dar. Die Entscheidungszentren für die Entfaltung des Konfliktes waren Zagreb und Belgrad, und hier liegen auch die Schlüssel für dessen nachhaltige Lösung.
- Die Ungewißheit, ob die Flüchtlinge jemals wieder in ihr angestammtes Gebiet zurückkehren können, ist die Hauptursache für die ökonomische Lethargie. Im Gegensatz dazu konnten 1999 im Kosovo die meisten Flüchtlinge an ihre ursprünglichen Wohnorte zurückkehren, wo sie sofort mit dem Wiederaufbau begannen.
- Die Auslösung der Transition von autoritären Regimen zur Demokratie geschah nicht durch politischen Willen von innen, sondern durch Druck von außen.
- Es gibt keine nationalen Führer, die über die ethnischen Gruppen hinaus integrierend wirken könnten.
- Die Wahlen fanden in einer zwar nicht ökonomisch, aber bildungsmäßig hochentwickelten Gesellschaft statt. Rein technisch hätte man in Bosnien-Herzegowina der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zur Durchführung der Wahlen nicht bedurft.

Es handelte sich aber um eine Gesellschaft, welche zwar mit demokratischen Techniken vertraut war, aber nie zuvor eine demokratische Kultur gekannt hatte.

- Obwohl nicht sämtliche Voraussetzungen für faire und freie Wahlen gegeben waren, kann man mit einem Seitenblick auf die nördlichen Nachbarn festhalten, daß das Dayton-Abkommen und die starke Präsenz der internationalen Gemeinschaft Freiräume für Individuen und soziale Gruppen geschaffen haben, die nicht einmal in Serbien und Kroatien vorhanden sind.

2.2. Die politische Ordnung gemäß dem Abkommen von Dayton

Im Dayton-Friedensabkommen vom Dezember 1995 wurden – nicht als Ergebnis, sondern als Voraussetzung von Wahlen – das Territorium von Bosnien-Herzegowina aufgeteilt und die politischen Kräfteverhältnisse im Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina festgelegt. Das Abkommen schuf zwei Entitäten – die zwar keine souveränen Teilstaaten, aber doch mehr als Gliedstaaten sind – und teilte der Republika Srpska 49 Prozent und der Föderation 51 Prozent des Staatsgebietes von Bosnien-Herzegowina zu. Die innere Grenzlinie (IEBL) verläuft in 46 von 109 Fällen quer durch eine vor dem Krieg bestehende Gemeinde. Ein Streifen von je etwa zwei Kilometern beidseitig der IEBL bildet die bereits erwähnte Zone of Separation.

In Annex 4 des Dayton-Abkommens wurden die Grundzüge der politischen Ordnung von Bosnien-Herzegowina festgelegt. Danach wird ein politisches System geschaffen, das auf Konsens beruht – ein majoritäres politisches System wäre in dieser Situation tiefgreifender Spaltung undenkbar gewesen. Die wichtigsten Institutionen des neuen Staatswesens sind:

Auf der Ebene von Bosnien-Herzegowina:

- Ein dreiköpfiges Staatspräsidium
- Ein Parlament mit zwei Kammern, bestehend aus
 - einem Abgeordnetenhaus mit 42 Mitgliedern
 - einem Haus der Völker mit 15 Mitgliedern
- Ein Verfassungsgericht
- Eine Zentralbank

Auf der Ebene der Entitäten:

- Ein Parlament (in der Föderation mit zwei Kammern)
- Ein Präsidium (direkt gewählt in der Republika Srpska)
- 10 Kantone mit Kantonsparlamenten in der Föderation
- Gemeinden mit Gemeinderäten

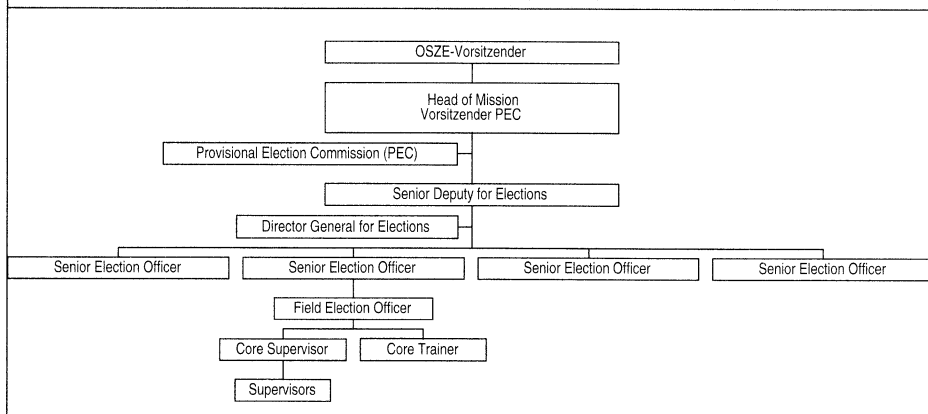
Zur Armee schweigt das Abkommen, was bedeutet, daß jede Entität weiterhin ihre eigene haben wird. Zudem kann jede Entität spezielle Beziehungen zu den Nachbarländern eingehen.

3. Das Mandat der OSZE

Das Mandat der OSZE in Bosnien-Herzegowina wurde in Annex 3 des Friedensabkommens von Dayton festgelegt. Es umfaßte weit mehr als passives Beobachten der Wahlen. Die OSZE war vielmehr selbst eine starke Akteurin bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen, dem Schutz der Menschenrechte und dem Vorantreiben der Demokratisierung. Es empfiehlt sich, zwischen Aufgaben im direkten Zusammenhang mit den Wahlen und jener der generellen Unterstützung zum Aufbau einer zivilen Gesellschaft mit dem Ziel der nachhaltigen Demokratisierung zu unterscheiden. Im engeren Zusammenhang mit den Wahlen waren der OSZE gemäß Dayton folgende Aufgaben übertragen: Die Beurteilung, ob die sozialen Bedingungen für Wahlen gegeben sind; die Unterstützung bei der Schaffung der entsprechenden Bedingungen; die Genehmigung und Inkraftsetzung eines Programms für die Wahlen; die Supervision der Vorbereitung und der Durchführung der Wahlen⁷; die Einsetzung einer Provisional Election Commission (PEC), welche die Wahlregeln erläßt und in Streitfällen entscheidet.

Der organisatorische Aufbau der Wahlsektion der OSZE Mission 1996 in Bosnien-Herzegowina ist in Abbildung 1 festgehalten.

Schaubild 1: Der organisatorische Aufbau der OSZE Mission in Bosnien Herzegowina (Wahlsektion) 1996



1996 war der schweizerische Außenminister, *Flavio Cotti*, OSZE-Vorsitzender, 1997 der dänische Außenminister, *Niels Helveg Petersen*. Das Amt des Head of Mission (HOM) bekleidete zu Beginn der Mission der US-Diplomat *Robert Frowick*. 1999 ist es *Robert Barry*. In jedem der sechs Regional Centers gab es einen Senior Election Officer, der wiederum Vorgesetzter der Field Election Officers in den 25 Field Offices war. Dem Field Election Officer untergeordnet waren der Core Supervisor und der Core Trainer. Ende August 1996 kamen etwa 2000 OSZE-Supervisors ins Land, welche die Stimmabgabe

⁷ Erstmals wurde das Kopenhagener Dokument über freie Wahlen in einen Vertragstext integriert: „The Parties shall comply fully with paragraphs 7 and 8 of the OSCE Copenhagen Document, which are attached to this Agreement.“

und -auszählung in den Wahllokalen und Auszählungszentren überwachten. Sie wurden ergänzt durch etwa 800 internationale Observers, welche nur wenige Tage im Einsatz waren und im Unterschied zu den Supervisors bei Verstößen gegen die Regeln nicht einschreiten konnten.

Die eigentliche Organisation der Registrierung, der Stimmabgabe und der Stimmauszählung vor Ort oblag den Local Election Commissions (LECs) in den Gemeinden, die nach Art. 20 der Rules and Regulations aus amtierenden oder ehemaligen Richtern oder Anwälten zusammengesetzt sein sollen. Artikel 18 besagt: „They shall be responsible for the conduct of the elections under the supervision of the OSCE and the Provisional Election Commission and execute other actions as instructed by the Provisional Election Commission.“ Dies war nun eine recht eigenartige Konstruktion: eine Kommission, die von lokalen Behörden gewählt und finanziert wurde, die Aufträge aber von der PEC erhielt und von der PEC auch abgesetzt werden konnte⁸.

Die Provisional Election Commission (PEC) war gemäß Dayton-Abkommen oberste Wahlbehörde und hatte auch die Aufgabe, sämtliche Wahlregeln zu erlassen. Ihr gehörten 1996 neben drei internationalen Mitgliedern je ein Bosniake, ein Serbe und ein Kroat an. Bei Meinungsunterschieden kam dem Head of Mission der letzte Entscheid zu, was praktisch bedeutete, daß er in letzter Instanz die Regeln erließ (für deren Durchsetzung er ebenfalls zuständig war).

Die PEC setzte am 2. Juli 1996 eine Subkommission ein: die Election Appeals Sub-Commission (EASC; vgl. Art. 137 – 144 der Rules and Regulations). Sie entschied über Wahlbeschwerden und konnte auch Strafen aussprechen. Neben internationalen Juristen gehörten ihr auch je ein Jurist von Bosnien-Herzegowina, der Republika Srpska und der Föderation an (Art. 137).

Ein weiteres wichtiges Gremium war die Media Experts Commission (vgl. Art 145 – 150 der Rules and Regulations) mit Subkommissionen, die auf der Stufe der Regional Centers angesiedelt waren. Sie überwachten die Einhaltung der Verhaltensregeln für die Medien, insbesondere den freien Zugang. Auch in diesen Kommissionen waren die jeweiligen Entitäten vertreten.

Die Aufgabe der OSZE ging also weit über die reine Beobachtung der Wahlen hinaus. Man kann sagen, daß die OSZE die Wahlen geplant, organisiert und kontrolliert hat – mit Unterstützung der lokalen Wahlkommissionen. Sehr wichtig war, daß die OSZE Verstöße gegen die Regeln mit Sanktionen ahnden konnte. Vor allem die Sanktionsdrohung, Kandidaten von Parteilisten zu streichen⁹ oder gar politische Parteien von den Wahlen auszuschließen, erwies sich als sehr wirksam.

8 Was dazu führte, daß jene, welche die Regeln festlegten, nicht die Verantwortung für deren praktische Umsetzung und die finanziellen Konsequenzen zu tragen hatten. Erst Ende Juli wurde eine bescheidene internationale finanzielle Unterstützung für LECs beschlossen. Das Geld, je 750.000 Deutsche Mark pro Entität, floß nicht direkt den LECs zu, sondern wurde den Regierungen überwiesen. Etliche LECs beklagten sich, nie etwas von diesem Geld gesehen zu haben. – Im Zug der Überprüfung der Regeln für die Lokalwahlen von 1997 wurden die LECs dann stärker einbezogen.

9 Ein Beispiel aus dem Vorfeld der verschobenen Lokalwahlen: In Brcko wurden am 22. Juli 1997 drei Kandidaten der SDS von der Wahlliste gestrichen, weil die Partei für die Herstellung falscher Ausweispapiere verantwortlich gemacht wurde.

4. Die Vorwahlphase und die Wahlkampagne

4.1. Die Registrierung der Wählerschaft

Die erste große Aufgabe der OSZE und der lokalen Wahlkommissionen war die Registrierung der Wählerschaft. Die Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas betrug 1991 4,2 Millionen. Beinahe zwei Drittel davon wohnten 1996 nicht mehr am gleichen Ort: Etwa 1,2 Millionen waren im eigenen Land vertrieben worden (sog. Displaced Persons, DPs), rund eine Million flüchtete ins Ausland (sog. Refugees), etwa 250.000 Menschen sind im Krieg ums Leben gekommen. Ein heikles Problem, welches im Dayton-Abkommen gelöst werden mußte, war die Frage wer wo wahlberechtigt sein sollte.

Folgende Lösung wurde in Dayton getroffen:

- Wer auf dem Zensus von 1991 figuriert, ist wahlberechtigt¹⁰. Hinzu kommen diejenigen, die seither das Wahlrechtsalter von 18 Jahren erreicht haben.
- Jedermann wählt in der Regel dort, wo er vor 1992 gewohnt hat¹¹.
- Auf Antrag kann dort gewählt werden, wo man heute wohnt¹², oder wo man zu wohnen beabsichtigt.
- Wer vertrieben wurde und in der Herkunftsgemeinde wählen möchte, braucht sich am Wahltag nicht persönlich dorthin zu begeben. Er/sie kann einen Antrag auf ein „absentee ballot“ stellen und dann in seiner jetzigen Wohngemeinde die Stimme abgeben¹³.

Für eine Neuregistrierung der gesamten Wählerschaft reichte die Zeit nicht aus¹⁴. Man entschied sich für das System der „selektiven Registrierung“. Grundlage für die Registrierung der Wählerschaft war die sogenannte Provisional Voters' List (PVL), die auf dem Zensus von 1991 basierte, ergänzt mit neueren Daten. Wer sicher war, auf der Liste zu figurieren und dort wählen wollte, wo er vor 1992 gewohnt hatte, mußte nichts unternehmen. Eine Registrierung war erforderlich: bei Namensänderungen (Formular I), um in die Wählerliste aufgenommen zu werden (beispielsweise wenn man 1991 das 18. Altersjahr noch nicht erreicht hatte), bei Antrag auf ein „absentee ballot“ (Formular I), für Displaced Persons, die am Ort wählen wollten, wo sie jetzt wohnen (Formular II), für Displaced Persons und Refugees, die an einem Ort wählen wollten, wo sie zu leben beabsichtigten (Formular II).

Die Registrierung im Inland begann am 3. Juni und endete nach zweimaliger Fristverlängerung am 31. Juli 1996. Gestaltung, Druck und Verteilung der Registrierungsformulare

10 Artikel 5 der Rules and Regulations: „Any citizen of Bosnia and Herzegovina aged 18 or older whose name appears on the 1991 census for Bosnia and Herzegovina shall be eligible, in accordance with the electoral rules and regulations, to vote.“

11 Article 7: „A citizen who no longer lives in the municipality in which he or she resided in 1991 shall, as a general rule, be expected to vote, in person or by absentee ballot, in that municipality, provided that the person is determined to have been registered in that municipality as confirmed by the Local Election Commission and the Provisional Election Commission.“

12 Article 9: „Such a citizen may, however, apply to the Provisional Election Commission to cast his or her ballot elsewhere.“

13 Wer dort wählen möchte, wo er zu wohnen beabsichtigt, muß hingegen seine Stimme persönlich abgeben.

14 Eine komplette Neuregistrierung erfolgte indessen für die Lokalwahlen vom September 1997.

wurden von der OSZE besorgt. Die ausgefüllten Formulare mußten der OSZE eingereicht werden, welche sie prüfte und in Sarajevo zentral erfaßte. Unsachgemäß ausgefüllte Formulare wurden an die LECs zurückgegeben.

Insgesamt wurden 260.000 Formulare I und 301.000 Formulare II (vor allem in der Republika Srpska) ausgefüllt¹⁵. 641.000 Personen ließen sich im Ausland registrieren¹⁶.

4.2. Die Wahlkampagne

Für die Wahlkampagne, die am 19. Juli 1996 startete, erließ die PEC detaillierte Regeln, und sie verfügte auch über die Kompetenz, das Nichtbeachten dieser Regeln zu sanktionieren. Darüber hinaus mußte jede Partei bei der Registrierung den „Code of Conduct“ unterzeichnen, an den sich auch die Kandidaten und Aktivisten zu halten hatten. Artikel 123 der Rules and Regulations statuierte das Recht zur Einreichung von Beschwerden bei Verletzung des Codes. In Artikel 12 verpflichteten sich die Parteien zur Akzeptanz des Wahlergebnisses. Die internationale Gemeinschaft stellte den registrierten Parteien insgesamt 7,5 Millionen Dollar für die Wahlkampagne zur Verfügung.

Der Zugang zu den staatsnahen elektronischen Medien war während der Kampagne für alle Parteien gewährleistet. Jede Partei hatte Anspruch auf ein kostenloses Zeitkontingent. Darüber hinausgehende Werbung war kostenpflichtig.

Innerhalb der Entitäten konnte man zwar nicht von einem „demokratischen Klima“ sprechen; dank der Regeln für die Kampagne und dem garantierten Medienzugang waren die Bedingungen für die Kampagne aber wohl auch für Oppositionsparteien einigermaßen akzeptabel. Anders sah es für Parteien der jeweils „anderen Seite“ aus, die in beiden Entitäten registriert waren. Da keine Bewegungsfreiheit über die IEBL hinaus existierte – ein Auftritt eines muslimischen Kandidaten in Doboj oder eines serbischen in Tuzla zum Beispiel wäre ein persönliches Risiko gewesen –, gab es praktisch keine Möglichkeit, auf der jeweils „anderen Seite“ eine Kampagne zu führen. Auch gab es zwischen den Entitäten keine Kommunikations- und keine öffentlichen Transportmittel. Eine Kampagne auf der jeweils anderen Seite war aber auch gar nicht erforderlich, weil sich die Zielgruppen ja in der eigenen Entität befanden.

4.3. Waren die Bedingungen für freie und faire Wahlen erfüllt?

Das Dayton-Abkommen formulierte Anforderungen, die erfüllt werden müssen, damit freie und faire Wahlen stattfinden können. In Artikel I des Annexes 3 hieß es: „The Parties shall ensure that conditions exist for the organization of free and fair elections, in particular a politically neutral environment; shall protect and enforce the right to vote in secret without fear or intimidation; shall ensure freedom of expression and of the press; shall allow and encourage freedom of association (including of political parties); and shall ensure freedom of movement.“

¹⁵ Wochenreport der Mission vom 12.8.96

¹⁶ Wochenreport der Mission vom 19.8.96

Die OSZE hatte festzustellen, ob die Bedingungen erfüllt waren. Der OSZE-Vorsitzende von 1996, der schweizerische Außenminister *Flavio Cotti*, hatte den letzten Entscheid zu treffen¹⁷. In einer bemerkenswerten Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien stellte er am 25. Juni 1996 fest, daß zwar nicht alle Bedingungen für freie und faire Wahlen erfüllt seien. Doch zur Durchführung der Wahlen gebe es keine überzeugende Alternative. Sie sei die beste der schlechten Möglichkeiten. Die Mehrheit der betroffenen Akteure wünschte die Wahlen. Der Entscheid *Cottis* sowie dessen Begründung wurde sowohl in Bosnien wie von der internationalen Gemeinschaft akzeptiert.

5. Stimmabgabe und Auszählung

5.1. Der überraschend ruhige Verlauf

Wie bereits eingangs erwähnt, verlief die Stimmabgabe sehr viel ruhiger als zunächst angenommen. Die größte Sorge galt dem sogenannten IEBL-Crossing, dem Überqueren der „inneren Grenze“ von der Föderation in die Republika Srpska (eine Bewegung in entgegengesetzter Richtung fand kaum statt). Noch zwei Tage vor der Wahl erhielt ich eine Meldung des Regional Centers, wonach im Raum Doboj 10.000 Menschen die IEBL passieren würden.¹⁸ Es mußte davon ausgegangen werden, daß diese Menschen ehemalige Bewohner dieser Region und deshalb den seßhaften Serben wohlbekannt waren. Welche Dynamik würde sich entwickeln, wenn Serben und Moslems vor dem gleichen Wahllokal Schlange stehen? Auch wurde die These vertreten, daß viele ehemalige Bewohner die Gunst der Stunde nutzen wollten, um ihre Häuser wiederzusehen¹⁹.

Natürlich wurden umfangreiche Sicherheitsvorkehrungen getroffen. IFOR markierte Präsenz mit schweren Waffen an der IEBL und an Verkehrsknotenpunkten. Vor jedem Wahllokal stand ein Polizist. Wenige Tage vor dem Urnengang hatten sich die Innenminister der beiden Entitäten auf ein Verfahren beim IEBL-Crossing verständigt. Demnach war das Überqueren der Grenzen nur zu Fuß oder im Bus erlaubt, nicht aber im Privatauto. Die Insassen der Busse wurden an der Grenze nach Waffen durchsucht, und anschließend wurde der Bus von einer Polizeieskorte zu einem Wahllokal geleitet, das zur entsprechenden Zeit über genügend Kapazität verfügte. Die Wählerinnen und Wähler konnten aussteigen, ihre Stimme abgeben, den Bus wieder besteigen und dann in die Föderation zurückfahren. Schließlich überschritten bei Doboj nur 800 Personen die Grenze, in Brcko waren es einige wenige, und in ganz Bosnien-Herzegowina 20.000²⁰. Die zahlreichen Medienver-

17 Es war bekannt, daß insbesondere die US-Regierung wegen der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen anfangs November stark an der Abhaltung der Wahlen in Bosnien interessiert war.

18 Wer ein „absentee ballot“ beantragt hatte, konnte sich trotzdem dafür entscheiden, die Stimme persönlich in der früheren Wohngemeinde abzugeben, weil der Name dort auf der Wahlliste figurierte.

19 Ein Flüchtling in Modrica erklärte mir gegenüber, er wolle nicht in ein Haus ziehen, das früher einem Moslem gehörte, denn diese würden am Wahltag mitsamt den Möbeln anrücken.

20 Wochenreport der Mission vom 18.9.96

treter und Kamerateams, die sich am frühen Morgen in den Wahllokalen nahe der Usora-Brücke eingefunden hatten, zogen gegen Mittag ab.

5.2. Mängel

Als einen der größten organisatorischen Mängel am Wahltag stellten sich die „endgültigen“ Wählerlisten (Final voters' list, FVL) heraus. Schon im Verlauf der Vorbereitung war die Frage an uns herangetragen worden, was geschehe, falls ein Wähler zwar auf der PVL (Provisional voters' list) aufgeführt sei, aber nicht in der FVL. Genau dieser Fall traf ein, und zwar nicht nur dutzendfach, sondern insbesondere in der Region Banja Luka gleich hundertfach. In aller Eile wurde ein Formular entworfen, anhand dessen die LEC einem Wähler, der auf der PVL aufgeführt war, ein Zertifikat, das zum Wählen berechtigte, ausstellen konnte. Zum Glück hatte ich eine frühere Weisung, die PVLs seien zu vernichten, nicht befolgt... Wähler, die nicht mehr auf der FVL erschienen, hatten sich ins Rathaus zu begeben, um dieses Zertifikat zu erlangen. Kein Problem für die Einwohner der Stadt, wohl aber für jene, die auf dem Land wohnten. Wegen der Lücken in den Wählerlisten konnte angeordnet werden, daß in jeder Gemeinde ein Wahllokal über 19 Uhr hinaus offengehalten wurde.

Ein weiterer organisatorischer Mangel wurde gleich nach Öffnung der Wahllokale um sieben Uhr morgens offenkundig: Die Reihenfolge der Kandidaten auf der Wahlliste für die Präsidentschaft von Bosnien-Herzegowina stimmte nicht mit der Reihenfolge auf dem Plakat, das vor jedem Wahllokal ausgehängt wurde, überein. Um 8.30 Uhr protestierte SDS Doboj und tat die Absicht kund, die Wahlen in Doboj zu stoppen. Das Argument: Man hätte die Anhängerschaft angewiesen, für eine bestimmte Nummer auf der Liste zu stimmen. Die unterschiedliche Nummerierung koste die SDS Stimmen. Ich ließ unverzüglich die Plakate vor den Wahllokalen entfernen und konnte die SDS soweit beruhigen, daß die Wahlen ohne Unterbrechung fortgesetzt werden konnten und die Partei später auch auf eine Beschwerde verzichtete. Mein Argument, die Wähler würden bestimmt auch die Namen lesen, wurde später aufgrund der Wahlergebnisse bestätigt.

5.3. Die separate Organisation der Wahlen im Ausland

Die Registrierung und die Stimmabgabe im Ausland lagen im Zuständigkeitsbereich des OSZE Hauptquartiers in Wien. Im Ausland war Briefwahl möglich²¹. Dies bedeutete, daß nicht wie bei der persönlichen Stimmabgabe ein Markieren der Finger mit unsichtbarer Tinte erfolgte. Theoretisch war es nicht ausgeschlossen, im Ausland brieflich und zusätzlich im Inland persönlich zu stimmen²². So gesehen war die Stimmabgabe im Ausland eine beträchtliche Fehler- und Manipulationsquelle²³.

21 Im Inland war ein „absentee ballot“ zwar auch möglich, doch mußten die Stimmzettel in einer speziellen „absentee polling station“ in der Wohngemeinde abgegeben werden.

22 Die Wahlen im Ausland fanden vom 28. August bis zum 3. September statt.

23 Vgl. den Bericht von *Noel Malcolm* an den Europarat: *Observations on the Bosnian Elections* (14. September 1996) and on the Post-Electoral Situation. Er weist unter anderem auf

Eine genaue Kontrolle über die Säcke mit Stimmzetteln (absentee ballots), die aus dem Ausland in den betreffenden Gemeinden eintrafen und dort ausgezählt werden mußten, gab es kaum. Zum Teil fehlten die entsprechenden Begleitpapiere, und die Siegel waren oft lose. Natürlich gab es auch zahlreiche fehlgeleitete Säcke. Weil aber die lokalen Wahlen nicht stattfanden, spielte es für das Endergebnis eine untergeordnete Rolle, in welcher Gemeinde die Stimmzettel ausgezählt wurden, sofern dies in derselben Entität geschah²⁴.

5.4. Die Auszählung der Stimmen

Gemäß den Regeln war ursprünglich vorgesehen, mit der Auszählung der Stimmen erst drei Tage nach der Wahl zu beginnen und die Resultate am 19. September zu verkünden²⁵. Kurz vor dem 14. September wurde aber diese Frist verkürzt, und am 15. September beschloß die PEC – wohl auf Druck der zahlreichen Medienvertreter, die sofort Ergebnisse wollten – die Regeln zu ändern: Mit der Auszählung sei unverzüglich zu beginnen. Kein leichtes Unterfangen! Offenbar kannte man in Sarajevo die Verhältnisse vor Ort nicht so genau. Viele Mitglieder des Auszählungszentrums waren nämlich vorher als Mitglieder der Wahllokalteams tätig gewesen. Und diese Arbeit dauerte am Samstag bis spät in die Nacht, für manche gar bis in den Sonntagmorgen. Und nun sollten sie gleich mit dem Auszählen beginnen! Kam hinzu, daß gemäß den Regeln das Auszählen rund um die Uhr mit drei Teams ununterbrochen durchgezogen werden mußte. In Doboj wurden die Mitglieder des Auszählungszentrums per Radio quasi aus den Betten geholt²⁶. Die Stimmung war nicht die beste, als die Auszählung in Doboj schließlich um 19 Uhr anließ. Noch einige Details vom Prozeß des Auszählens: Rund zehn Prozent der Wahlzettel mußten für ungültig erklärt werden, weil sie (meist beleidigende) Bemerkungen enthielten. Die Regel, daß vor dem Auszählen die absentee ballots mit den ordentlichen Stimmzetteln gemischt werden müssen, war zwar von der Absicht her gut (keine Identifizierung des Stimmverhaltens der Wählerschaft im Ausland), aber schlecht in der operativen Umsetzung. Die Stimmzettel aus dem Ausland waren nämlich doppelt gefalzt in ein Kuvert gelegt worden. Die Stimmzettel im Inland wurden hingegen nur einmal gefalzt in die Urne geworfen. Also waren die inländischen und ausländischen Wähler am Falz leicht zu unterscheiden.

Eine Erläuterung schließlich zu der um die Welt gegangenen Meldung, die Wahlbeteiligung habe mehr als 100 Prozent betragen. Um möglichst rasch in Besitz der Ergebnisse zu gelangen, wurde jedes Supervisor-Team mit einem Faxgerät ausgestattet. Damit sollten die Gemeinderesultate sofort nach Bekanntwerden dem Regional Center durchgefakt werden. Von dort gelangten die Daten nach Sarajevo. Offenbar gab es Übermittlungsprobleme, und die Ergebnisse verschiedener Gemeinden sind mehrfach gezählt worden.

Ungereimtheiten zwischen der Zahl der registrierten Wähler und der Zahl der abgegebenen Stimmen hin.

24 Sehr wohl konnten dadurch aber die Daten über Parteistärken in den Gemeinden verfälscht werden.

25 Vgl. Polling Station Committee Member's Manual (1996, S. 4).

26 Eine für mich äußerst unangenehme Konfliktsituation. Ich sah, daß die Entscheidung der PEC unsinnig war, mußte sie aber gleichwohl loyal umsetzen, um den Respekt in diese Institution und in die Befolgung der Regeln nicht aufs Spiel zu setzen.

5.5. Die Akzeptanz des Ergebnisses

Trotz Bedenken hinsichtlich des Kontextes der Wahl und trotz der erwähnten organisatorischen Mängel wurde das Wahlergebnis im In- und Ausland gut akzeptiert. Wer gewinnt, fragt gewöhnlich nicht danach, wie das Ergebnis zustande gekommen ist. Sehr wohl aber stellen die Verlierer diese Frage, und die Versuchung ist groß, das Ergebnis wegen unfairer Spielregeln oder unfairen Spielverlaufs anzuzweifeln²⁷. Oppositionsparteien sind deshalb eher geneigt, Wahlbetrug geltend zu machen. Doch selbst die Opposition akzeptierte das Ergebnis im wesentlichen. Die Strategie der regierenden Parteien in beiden Entitäten hat sich als richtig erwiesen. Ihre Position wurde bestätigt und mit internationaler Legitimation versehen.

Damit ist die Kernhypothese zur Erklärung des gewaltfreien und korrekten Verlaufs der Stimmabgabe bei den Wahlen vom 14. September 1996 nochmals genannt: Die Durchführung der Wahlen lag im Interesse der in den Entitäten herrschenden Parteien. Innerhalb Bosnien-Herzegowinas konnten sie nicht viel gewinnen oder verlieren, denn die Machtverhältnisse waren im Dayton-Abkommen festgelegt worden. SDA (Demokratische Aktionspartei) auf der bosniakischen, HDZ (Kroatische Demokratische Gemeinschaft) auf der kroatischen und SDS (Serbische Demokratische Partei) auf der serbischen Seite wußten, daß die ethnischen Gruppen entlang dieser Konfliktlinie wählen würden. Ein Wahlsieg unter internationaler Supervision würde innen- wie außenpolitisch die Legitimation dieser Parteien in den von ihnen dominierten Gebieten stärken. Dieses Kalkül ging auf, wie die Wahlergebnisse zeigen:

<i>Tabelle 1: Die Anzahl Sitze der dominierenden Parteien bei den Wahlen vom 14. September 1996 in Bosnien-Herzegowina</i>			
Partei	Abgeordnetenhaus Bosnien-Herzegowina (42 Sitze)	Abgeordnetenhaus der Föderation (140 Sitze)	Nationalversammlung der Republika Srpska (83 Sitze)
SDA	19	78	14
SDS	9	–	45
HDZ	8	36	–

Es wäre aber falsch, aus diesem Zusammenhang zu schließen, der Aktivitäten der OSZE hätte es nicht bedurft. Die Präsenz der OSZE war unabdingbar. Einmal brauchten auch die dominierenden Parteien die internationale Gemeinschaft, um sicherzustellen, daß die politischen Hauptgegner von Manipulationen im großen Stil abgeschreckt würden. Zum andern hätten die Oppositionsparteien in den beiden Entitäten kaum Zugang zu den Medien gehabt und das Wahlergebnis niemals akzeptiert, wenn die Wahlen von den Regierungen der Entitäten durchgeführt worden wären. Die Regierenden in den Entitäten waren durch „Dayton“ und die Präsenz der internationalen Gemeinschaft gezwungen, das politische System nach außen und innen zu öffnen und den Weg der Demokratisierung

²⁷ Die OSZE war vorgewarnt durch die Ereignisse in Mostar nach den Wahlen vom 30. Juni 1996. Die kroatische HDZ war – weil das Ergebnis nicht ihren Erwartungen entsprach – vorerst nicht bereit, die Wahlresultate zu respektieren.

einzuschlagen. Das ganze Land schließlich brauchte die internationale Gemeinschaft für die Legitimation der Wahlen, welche eine unabdingbare Voraussetzung für internationale wirtschaftliche Unterstützung war. Die Präsenz der internationalen Gemeinschaft führte auch zu einem veränderten Verhalten der politischen Akteure.

Eine alternative These lautet, daß nur das militärische Drohpotential der NATO die Akteure zum Einhalten der Spielregeln bewogen habe. Ich halte diese These für richtig in bezug auf die Einhaltung des Dayton-Abkommens ganz allgemein, nicht aber in bezug auf die Durchführung der Wahlen im engeren Sinn.

Eine weitere These besagt, daß die Wahlen vom Ergebnis her ein Mißerfolg gewesen seien, weil sie die ethnische Teilung zementiert hätten. Damit sei ein Ziel des Dayton-Abkommens nicht erreicht worden, nämlich die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre angestammte Heimat und die Aufhebung der ethnischen Trennlinien. Zu dieser These ist zu kommentieren, daß die Zementierung der ethnischen Separierung keine Folge der Wahlen war, sondern daß ein Zielkonflikt zwischen Friedensschaffung und Aufhebung der ethnischer Trennung bereits im Dayton-Abkommen selbst angelegt war. Man hätte die ethnische Teilung abschwächen können durch ein anderes politisches System – beispielsweise mit einem zweigliedrigen Föderalismus –, doch dem hätten die Serben niemals zugestimmt.

6. Fazit und Lehren aus der OSZE-Mission

Mit Bedacht habe ich in einigen Passagen auch Pannen, Mängel und Fehlentscheide bei der Planung und Durchführung der Wahlen angeführt. Diese kritischen Bemerkungen schmälern die Leistungen der OSZE in keiner Weise, und ich wiederhole hier mein Gesamturteil, daß die Mission übers Ganze gesehen erfolgreich war. Der OSZE war es gelungen, innerhalb kurzer Zeit das Vertrauen und den Respekt aller beteiligten Parteien zu gewinnen und unter schwierigen Umständen eine Wahl zumindest technisch korrekt durchzuführen.

Noch nie zuvor hatte die OSZE eine Operation einer solchen Größenordnung zu bewältigen. Es versteht sich beinahe von selbst, daß der Mangel an Erfahrung und Know-how, die bunt zusammengewürfelten Teams und die sehr komplexe Situation auch zu Fehlleistungen führen mußten. Gleichwohl hat die OSZE in kritischen Phasen Flexibilität gegenüber neuen Situationen, aber Standfestigkeit in den Prinzipien bewiesen. Sie war gewillt, den gewonnenen Erfahrungsschatz für die Durchführung weiterer Missionen zu nutzen, vorab für die Lokalwahlen vom September 1997.

Zunächst zu dem, was sich bei der Struktur und Aufgabenerfüllung der OSZE bewährt hat:

- Die organisatorische Struktur in der Fläche. Es war richtig, ein relativ dichtes Netz von 25 Field Offices im ganzen Land zu haben. Dies ermöglichte den Aufbau von Beziehungen auch auf lokaler Ebene sowie ein realitätsnahes Beobachten der Menschenrechtssituation.
- Das Timing der Mission und des Ressourceneinsatzes. Kurz nach Abschluß des Dayton-Abkommens begann die OSZE mit der Vorbereitung der Wahlen. Stufenweise wurden die personellen Ressourcen verstärkt, bis sie Ende August 1996 mit der Ankunft der Supervisors den Kulminationspunkt erreichten. Logistisch wirksam unterstützt wurde

die OSZE durch 60 Schweizer „Gelbmützen“, der Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU), welche in Sarajevo und in den Regional Centers Stützpunkte hatten.

- Die Kompetenzen. Das Dayton-Abkommen ließ der OSZE einen großen Handlungsspielraum, was die Konkretisierung der Tätigkeiten anging. Und vor allem beschränkte es die OSZE nicht auf reines Beobachten und Berichten, sondern stattete sie mit Sanktionsmöglichkeiten gegen der Regelverletzung aus. Dies erwies sich als sehr wirkungsvoll.
- Der militärische Flankenschutz durch die IFOR (später: SFOR). Dies war zwar kein Verdienst der OSZE. Die militärische Macht im Hintergrund hat aber gewiß die Fügsamkeit der Akteure verbessert und gab auch den OSZE Mission Members ein Gefühl der Sicherheit.
- Das Einbinden aller ethnischen Gruppen in die Institutionen. Dies traf sowohl für die PEC, die Media Commissions, die Election Appeals Sub-Commission und die Joint Civilian Commission zu. Ferner bestand ein Konsultativ-Ausschuß der politischen Parteien.
- Das Fixieren des Wahltages im Abkommen von Dayton. Die Zeit zur Organisation der Wahlen war knapp, aber ohne die Befristung der zur Verfügung stehenden Zeit im Abkommen von Dayton wäre man möglicherweise vor der Herkulesaufgabe zurückgekehrt. Die dreimalige Verschiebung der Lokalwahlen ist ein Hinweis darauf.
- Die Lernfähigkeit. Die OSZE hat Lehrgeld bezahlen müssen; Pannen, Unzulänglichkeiten und Fehlentscheide blieben nicht aus. Die OSZE hat sich jedoch als flexibel erwiesen und rasch gelernt. Perfekte Wahlen und/oder eine perfekte Mission erwartete von Beginn an wohl niemand.

Trotz der insgesamt erfolgreichen Mission gibt es auch einige Verbesserungsmöglichkeiten bei künftigen Missionen:

- Die Wahlregeln sollten frühzeitig festgelegt und nicht mehr geändert werden. Als Beispiel wurde erwähnt, daß die PEC im letzten Moment die Regeln bezüglich des Beginns der Auszählung geändert hatte. Dies war nur ein Fall einer Änderung beziehungsweise der Schaffung einer Regel im letzten Moment.²⁸
- Wenn die Regeln nicht frühzeitig bekannt sind – und auch unverändert bestehen bleiben – ist eine operative Planung schwierig. Der sofortige Beginn der Auszählung wäre an sich kein Problem gewesen, wenn man sich frühzeitig darauf hätte einstellen können. Nicht nur bei den Wahlregeln, sondern bei der Planung überhaupt sollten die Ziele und Mittel des Handelns eindeutig bestimmt sein, bevor man operativ tätig wird. Obwohl Flexibilität angezeigt war, wurde doch viel zu viel unter dem Druck des Tagesgeschäfts entschieden. Fehlende und undurchdachte Konzepte rächten sich früher oder später, indem für die notwendig gewordenen Korrekturmaßnahmen viele Ressourcen gebunden wurden. Weil es an durchdachten Konzepten mangelte, kam es, je näher der Wahltermin rückte, immer öfter vor, daß das Headquarters (HQ) innerhalb kürzester Zeit von den LECs über die Field Offices bestimmte Daten anforderte. Suchte man beim HQ um Informationen nach, verstrich bis zur Lieferung lange Zeit.
- Es fehlten klare Stellenbeschreibungen. Organigramme auf Stufe der Regional Centers und Field Offices gab es nicht. Natürlich war es unmöglich, in der kurzen Zeit, in der

²⁸ Das Ändern der Regeln im letzten Moment hatte auch zur Folge, daß die von der OSZE ausgebildeten LECs, Wahlbeamten und Supervisors ständig neu instruiert werden mußten.

die Mission aufgebaut werden mußte, alles durchzuorganisieren²⁹. Eine zu starke Arbeitsteilung wäre nicht ratsam gewesen, weil es relativ wenige rein repetitive Arbeiten gab. In Rechnung gestellt sei, daß Personen aus 50 verschiedenen Nationen kooperieren mußten, dies im Bewußtsein, daß es eine Kooperation auf Zeit war. Die Fluktuationsrate beim internationalen Personal war hoch. Eine zu straffe Organisation wäre der Aufgabe, die viel Flexibilität forderte, nicht gerecht geworden. Die lockere Organisationsform hatte zumindest den Vorteil, daß die Regional Centers und Field Offices recht autonom waren. Dadurch ergaben sich allerdings auch unterschiedliche Ansätze in der Erfüllung der Arbeit. Jeder tat das, was er für richtig befand. So dauerte es bis August, bis die Aufforderung kam, die wöchentlichen Berichte doch bitte nach einem vorgegebenen Raster zu verfassen, damit die Daten auch sinnvoll zusammengefügt und -gefaßt werden konnten.

- Die Gebiete der Verantwortlichkeiten der Regional Centers und Field Offices sollten IEBL-querend sein. Nur so ist es möglich, daß die Field Offices ihrer Aufgabe, verbindend zu wirken, auch gerecht werden können. Es böte sich die Chance, die Zone of Separation zu einer Zone of Integration zu machen. Nur internationale Organisationen sind in der Lage, die Menschen beider Seiten zusammenzuführen, weil sie ohne persönliche Gefahr die IEBL überqueren und Menschen beider Seiten eskortieren können. Außerdem stellte sich das IEBL-Crossing am Wahltag als eines der drängendsten Probleme heraus. Es erscheint leichter, an Informationen von beiden Seiten heranzukommen, wenn man sowohl in der Republika Srpska wie in der Föderation arbeitet.³⁰
- Gerade im hektischen Geschäft der Mission in Bosnien-Herzegowina wäre es wichtig, im HQ einen Stab zu haben, der unbelastet von Tagesaktivitäten Pläne und Konzeptionen entwirft. Das Postulat der verstärkten Kooperation gilt zudem auch OSZE-intern: Obwohl die Mission keine dauerhafte Einrichtung ist, sollten doch die Anforderungen und Aufgaben von Stellen schriftlich festgehalten werden. Dies wiederum kann nur im Rahmen einer Gesamtkonzeption erfolgen.
- Die Kommunikation zwischen HQ, Regional Centers und Field Offices erfolgte meist über Fax oder Telefon, wobei für eine Verbindung zwischen den Entitäten ein Satellitentelefon in Anspruch genommen werden mußte. Mit der Weiterleitung von Informationen gab es teilweise große Probleme. Das lokale Personal konnte nicht stets wissen, wer für welche Nachricht zuständig war, oder internationales Personal behielt Informationen zurück. Diese Probleme könnte man relativ leicht durch die Vernetzung der Computer lösen³¹. Durch die Einrichtung eines E-mail-Systems wäre die Kommunikation schneller und das Problem der Speicherung der Informationen gelöst³². Mittels der Erstellung einer zentralen Datenbank mit Zugriffsmöglichkeit durch alle Field Offices (Intranet) wären die Informationen leichter zugänglich und für alle stets auf dem neuesten

29 Die OSZE ist im Vergleich zur UN eine kleine Organisation. Das HQ in Wien verfügt nur gerade über etwa 130 Mitarbeiter.

30 Zu meiner Genugtuung teilte mir eine ehemalige einheimische Mitarbeiterin des Field Office Doboj 1999 mit, daß der Verantwortungsbereich der Field Offices und Regional Centers nunmehr über die IEBL hinausreiche.

31 Bosnien-Herzegowina ist kein Drittweltland. Die Telekommunikationssysteme funktionieren innerhalb der Entitäten gut.

32 Ein E-Mail-System wurde mittlerweile eingeführt. Schon 1997 wurden mir verschiedene Visitenkarten von OSZE-Mitarbeitern überreicht, auf denen eine E-Mail-Adresse stand.

Stand. Schon 1996 verfügte die Mission in Bosnien-Herzegowina über eine Website auf Internet, auf die aber gerade die Field Offices keinen Zugriff hatten.

7. Verbesserungen bei den Lokalwahlen vom September 1997

Am 15. September 1997, einen Tag nach den Lokalwahlen in Bosnien-Herzegowina, stellte der spezielle Vertreter des OSZE-Vorsitzenden, *Javier Ruperez*, fest, „the election represent a significant improvement over last year's elections“. Dies war in der Tat der Fall, wie ich selbst als Supervisor vor Ort feststellen konnte. Allerdings durfte man auch erwarten, daß zumindest die organisatorische Leistung besser sein würde als 1996, denn immerhin war die Mission jetzt ein Jahr länger im Land, kannte die lokalen Verhältnisse und die wichtigsten Akteure und konnte auf die Erfahrungen der vorausgegangenen Wahl zurückgreifen. Eine solch komfortable Ausgangslage zur Vorbereitung einer Wahl dürfte bei internationalen Wahlhelfemissionen eher die Ausnahme sein. Insofern war die Durchführung dieser Aufgabe nicht „the real world“.

Auffällig war, daß sowohl die internationalen Organisationen wie auch die lokalen politischen Akteure diese Wahlen wesentlich gelassener angingen als jene von 1996. Nicht unbedingt die politische Atmosphäre auf der Makroebene, wohl aber die persönliche Atmosphäre auf der Mikroebene im Vorfeld der Wahlen und an den beiden Wahltagen war entspannt³³. Auch der von den bosnischen Serben angedrohte und der wenige Tage vor den Wahlen von der dominierenden kroatischen Partei ausgerufene Wahlboykott³⁴ änderten daran nichts. Das allgemeine Gefühl war, daß kein Weg an diesen Lokalwahlen vorbeiführe. Die OSZE Regional Centers und Field Offices hatten nunmehr schon mehr als 18 Monate mit den lokalen Wahlkommissionen und den politischen Parteien zusammengearbeitet. Man kannte einander und hatte viele partnerschaftliche Beziehungen aufgebaut. Die Anfang September eintreffenden Supervisors wurden ohne Probleme in das Beziehungsgeflecht integriert.

Für die Registrierung der Wählerschaft stand mehr Zeit als im Vorjahr zur Verfügung. Mußten sich 1996 nur jene Wählerinnen und Wähler registrieren lassen, die nicht mehr in der gleichen Lebenssituation waren wie 1991, so entschloß man sich nun, die gesamte Wählerschaft neu zu registrieren. In den Registrierungsbüros war permanent auch ein Beobachter der OSZE anwesend. Jedem Wahlberechtigten wurde ein bestimmtes Stimmlokal zugewiesen³⁵, womit ein drängendes Problem gelöst wurde: Man konnte den „Wäh-

33 Zwei Ereignisse in meinem Umfeld mögen dies illustrieren: Der Präsident der Local Election Commission Doboj East besuchte am zweiten Wahltag in seinem eigenen Wagen seinen Amtskollegen im Rathaus von Doboj (Republika Srpska), der ihm aus der Zeit vor dem Krieg gut bekannt war. Zwei Mitglieder des Polling station committees Doboj East hatten unabsichtlich etwas unsichtbare Tinte an den Fingern abbekommen. Diese waren Displaced Persons von Doboj, die in Doboj persönlich wählen wollten. Ich stellte ein Schreiben aus, das die Umstände der Markierung der Finger erklärte – und diese zwei Personen konnten ohne Schwierigkeiten ihre Stimme abgeben, obwohl die Regeln besagten, daß Wähler mit markierten Fingern zurückgewiesen werden müssen.

34 Dieser Boykott wurde nach hektischen Verhandlungen wieder rückgängig gemacht.

35 1996 war dieses Verfahren nicht möglich, weil zum Zeitpunkt der Registrierung die Identifikation der Wahllokale noch nicht abgeschlossen war.

lerfluß“ über die IEBL in Richtung und Stärke genau vorausberechnen. Ferner konnte damit die Zahl der bereitzuhaltenden Reserve-Wahlzettel beträchtlich reduziert und damit eine Manipulationsquelle eliminiert werden.

Die Field Offices der OSZE wurden personell verstärkt. Jedes Office verfügte nun über einen eigenen internationalen Trainer sowie über mehrere Assistant Core Supervisors, welche die Ankunft der Supervisors vorbereiteten. Ferner stellten alle lokalen Wahlkommissionen einen eigenen Trainer zur Ausbildung des Personals der Wahllokale an. Die Mitglieder der Wahlkommissionen und der Wahllokalkommissionen wurden direkt durch die OSZE entschädigt³⁶. In organisatorischer Hinsicht wurden innerhalb der OSZE die „Chain of Command“ genauer festgelegt und Stellenbeschreibungen erstellt.

Die Zahl der Wahllokale wurde reduziert, dafür die Dauer der Wahl auf zwei Tage verlängert³⁷. Die Ausbildung des beteiligten Personals und der Wahlgang selbst wurden natürlich auch dadurch vereinfacht, daß es diesmal nur um eine einzige und nicht um vier verschiedene Wahlentscheidungen ging.

Neu war auch die Einführung eines „tendered ballots“: Wer genügende Identifikationspapiere und einen Registrierungsschein vorwies, aber nicht auf der Wahlliste war, konnte zwar ebenfalls wählen, mußte aber den Wahlzettel samt Schein in ein spezielles Kuvert legen. In Sarajevo wurde dann bei der Auszählung die Identifikation nochmals geprüft und die Stimme für gültig oder ungültig erklärt. Wer sich zweimal registriert hatte und somit auf der Wahlliste als „Duplikat“ auftauchte, durfte nicht wählen³⁸.

Die Auszählung der Stimmen erfolgte diesmal nicht zentral pro Gemeinde, sondern dezentral gleich in den Wahllokalen. Dadurch konnten zahlreiche Mängel, Fehler- und Manipulationsquellen, die sich durch Transporte von Wahlzetteln und eine sich über mehrere Tage hinziehende zentralisierte Auszählung ergeben, eliminiert werden.

Schließlich wurde das Konzept des Einsatzes der Supervisors geändert. Es war nicht mehr ein Team von Supervisors für mehrere Wahllokale in einer Gemeinde zuständig, sondern ein einziger Supervisor war permanent in jedem der 2229 Wahllokale präsent. Dadurch war eine umfassende Kontrolle und Beratung gewährleistet.

Mit der Feststellung des Endresultats der Wahl ließ man sich mehr Zeit als im Vorjahr. Die Ergebnisse der einzelnen Gemeinden wurden über mehrere Wochen sukzessive publiziert. Akzeptanzprobleme gab es zunächst keine. Die Frage war jedoch wiederum, ob sich die Ergebnisse umsetzen lassen. Die OSZE hatte sich vorgenommen, nicht nach dem Prinzip „free, fair and farewell“ zu handeln, das heißt, man wollte nicht den freien und fairen Verlauf der Wahl bestätigen und sich dann verabschieden. Das Ergebnis wurde vielmehr erst dann endgültig verifiziert, als feststand, daß es auch umgesetzt wurde. Insbesondere mußte geprüft werden, ob die gewählten Gemeinderäte auch tatsächlich in ihr Amt eingesetzt wurden und sie es ausüben konnten. Diese Aufgabe übernahmen nationale und regionale „Election Results Implementing Committees“.

36 1996 wurde das Geld zur weiteren Verteilung den Regierungen der Entitäten überwiesen (vgl. Fn 8).

37 Dadurch stand man vor dem Problem, wo die Wahlurne über Nacht gelagert werden konnte. Die pragmatische Lösung: Neben dem Bett des Supervisors!

38 Am zweiten Wahltag wurde für diesen Fall dann die Abgabe eines „tendered ballots“ erlaubt. In Doboj East wurden jene Betroffenen, die am ersten Wahltag zurückgewiesen worden waren, per Radio über diese „Neuinterpretation“ informiert.

Wenngleich die Lokalwahlen reibungsloser abliefen als die allgemeinen Wahlen im Vorjahr: Unzulänglichkeiten und Mängel gab es natürlich auch diesmal. So wurden beispielsweise die „Absentee Polling Stations“ – spezielle Wahllokale, in denen man die Stimme für andere Gemeinden abgab – nicht mit „tendered ballots“ ausgerüstet. Wiederum wurden während der Wahltag die Wahlregeln geändert beziehungsweise neu interpretiert. Die Informationen darüber wurden aber offensichtlich nur an jene lokalen Wahlkommissionen und Supervisors weitergegeben, die sich selbst danach erkundigten.

Als Fazit kann man festhalten, daß die meisten der von mir erwähnten Verbesserungsmöglichkeiten für die Vorbereitung und Durchführung der Lokalwahlen umgesetzt wurden. Was erst später geändert wurde, ist die Einteilung der Gebiete der Verantwortlichkeit für Regional Centers und Field Offices.

8. Die Entwicklung seit 1997

Am 12./13. September 1998 fanden in Bosnien-Herzegowina erneut allgemeine Wahlen statt. Wer gedacht hatte, die OSZE verfüge mittlerweile über einen eingespielten Apparat und bewährte Verfahren, und die Durchführung von Wahlen sei nunmehr fast eine Routineangelegenheit, sah sich getäuscht. Wenn man einem Bericht der Neuen Zürcher Zeitung³⁹ glauben darf, gab es 1998 mehr Fehlleistungen als 1996. Am ersten Wahltag standen Hunderte von Personen vor Dutzenden von Wahllokalen stundenlang im Regen Schlange, weil die Wählerverzeichnisse nicht eingetroffen waren. Befremden habe darüber geherrscht, daß die Wahlzettel im Hinblick auf die maschinelle Verarbeitung mit Bleistift hätten ausgefüllt werden müssen. Nach dem Wahltag funktionierten dann die Computer nicht. Die Bekanntgabe der Resultate verzögerte sich mehrfach. Es entstand der Verdacht, daß der Westen die Wahlresultate seinen Zielsetzungen anpassen wollte. Solche Vorkommnisse wie auch die spätere Absetzung des gewählten Präsidenten der Republika Srpska, *Nikola Poplasen*, trugen nicht zur Stärkung des Vertrauens in das Funktionieren der Demokratie bei⁴⁰.

Auch Ende 1999 ist noch nicht absehbar, wann die OSZE und andere internationale Organisationen Bosnien-Herzegowina werden verlassen können. Auf den 8. April 2000 sind bereits wieder Lokalwahlen unter der Supervision der OSZE angesagt⁴¹. Fünf Jahre nach dem Abkommen von Dayton gibt es noch immer eine „provisorische“ Wahlkommission, und auch die Wahlregeln sind noch nicht in ein Wahlgesetz gegossen worden. Immerhin gibt es jetzt Bestrebungen zur Schaffung einer „Permanent Election Commission“ und eines „Permanent Election Law“. Am 16. Dezember 1998 hat der „Peace Implementation Council“ in Madrid die OSZE aufgefordert, die Schaffung eines permanenten Wahlgesetzes durch das Parlament von Bosnien-Herzegowina zu unterstützen. In einer Deklaration stellt er fest, daß die politische Struktur des Landes instabil bleibe. „Without

39 Die Zeitung titelte am 25. September 1998: „Wahlfiasko des Westens in Bosnien“.

40 Der Schlußsatz des Berichts der NZZ lautet: „Die undurchsichtigen Vorgänge rund um diese Wahl geben jedenfalls zur Befürchtung Anlaß, daß nicht Bosnien demokratisiert wird, sondern die internationale Verwaltung in Sarajewo sich balkanisiert hat.“

41 Neu soll es über die Parteilisten hinaus auch offene Listen geben, auf denen Kandidaten verschiedener Parteien aufgeführt werden können.

the scaffolding of international support, it would collapse.“ Es sei unabdingbar, die internationale Unterstützung in naher Zukunft schrittweise zu reduzieren. An der Herbsttagung der Verteidigungsminister der NATO am 21. September 1999 in Toronto herrschte weitgehende Einigkeit darüber, die Truppen in Bosnien-Herzegowina von derzeit 30.000 auf 20.000 Mann zu verringern. In bezug auf die Organisation von Wahlen wäre es meiner Meinung nach sinnvoll, die Vorbereitung und Durchführung den Behörden des Landes zu übertragen und die Rolle der OSZE auf eine Beobachtung beziehungsweise Verifikation des Ergebnisses zu beschränken.

Auch ökonomisch ist Bosnien-Herzegowina völlig von internationaler Unterstützung abhängig. Von 1996 bis 1999 betrug der ausländische Zufluß mehr als 5 Milliarden Dollar.⁴² Dank ausländischer Hilfe in Milliardenhöhe ist es zwar gelungen, die Infrastruktur wieder aufzubauen. Von einer selbsttragenden Volkswirtschaft kann aber keine Rede sein. Das Bruttoinlandsprodukt liegt mit 6 Milliarden Dollar noch immer um 2 Milliarden unter dem Stand von 1991. Der Netto-Monatslohn betrug 1997 in der Republika Srpska im Durchschnitt 90 Deutsche Mark, während er sich in der Föderation auf 266 Mark belief. Wegen gewaltiger Importüberschüsse schreibt die Leistungsbilanz von Bosnien-Herzegowina Jahr für Jahr Defizite von 30 Prozent des Inlandsprodukts. Ursache für die ökonomische Lethargie ist nicht zuletzt die politische Unsicherheit auf der Mikro- und der Makroebene. Die mehr als 1,5 Millionen vertriebenen Menschen im Land haben keine Zukunftsperspektive. Sie wissen nicht, ob sie je in ihre Heimatgemeinde zurückkehren können oder ob sie auch von ihrem jetzigen Aufenthaltsort weggewiesen werden. Investitionen erscheinen deshalb nicht als lohnend. Die politischen Führer in den Entitäten können nicht auf Integration und Demokratisierung setzen, solange sie von autoritären und nationalistischen Führern außerhalb des Landes abhängig sind.

Um den Frieden zu konsolidieren, muß Bosnien-Herzegowina in Europa integriert werden. So rasch als möglich ist ein demokratisiertes Bosnien-Herzegowina in den Europarat aufzunehmen, wo der Staat heute schon Beobachterstatus hat. Dies könnte eine Vorstufe sein für die spätere Aufnahme in die EU, welche die ethnischen Konfliktlinien innerhalb des Landes abschwächen könnte.

Am wichtigsten für die Zukunft von Bosnien-Herzegowina ist indessen die politische Entwicklung in der Nachbarschaft. Es dürfte schwierig sein, eine demokratische Ordnung zu stabilisieren, wenn die wichtigsten Partner der Serben und Kroaten – Restjugoslawien und Kroatien – Regime mit autoritären Zügen bleiben. Gerade wegen der Konflikte zwischen diesen autoritären Regimen ist Bosnien-Herzegowina in den Strudel des Zerfalls von Jugoslawien hineingezogen worden. Die Abhängigkeit der Republika Srpska vom autoritären Regime Restjugoslawiens hemmt jede demokratische Entwicklung. Nach dem Kosovo-Krieg ist *Milosevic* zwar geschwächt, aber noch keineswegs bezwungen. Erst wenn Kroatien und Restjugoslawien Demokratien nach westeuropäischen Standards sind, ist eine nachhaltige demokratische Entwicklung in Bosnien-Herzegowina möglich.

Silvano Möckli

42 Siehe Neue Zürcher Zeitung vom 29. Dezember 1998, S. 23.