

Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen: eine Bilanz der zivilen Implementierung

Schlotter, Peter; Haller, Peter; Weinert, Martin O.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schlotter, P., Haller, P., & Weinert, M. O. (1997). *Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen: eine Bilanz der zivilen Implementierung*. (HSFK-Report, 1/1997). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79538-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

7526.805

HSFK-Report 1/1997



BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Peter Schlotter
unter Mitarbeit von Ludger Haller und Martin O. Weinert

**Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen –
Eine Bilanz der zivilen Implementierung**

HSFK-Report 1/1997

Frankfurt am Main

HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Peter Schlotter
unter Mitarbeit von Ludger Haller und Martin O. Weinert

**Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen –
Eine Bilanz der zivilen Implementierung**

HSFK-Report 1/1997
Januar 1997

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (069) 959104-0

Telefax (069) 558481

e-mail: hsfk@em.uni-frankfurt.de

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-85-9

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezielsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

1. Der Friedensvertrag für Bosnien-Herzegowina ist ein in der jüngsten Geschichte einmaliges Dokument. Die internationale Staatengemeinschaft oktroyierte den Kriegsparteien ein Abkommen mit detaillierten Ausführungsbestimmungen bis hin zu einer Verfassung für das umkämpfte Land. Sie übertrug der NATO, der Europäischen Union und der OSZE weitreichende Befugnisse für die Durchsetzung. Mit dem Abkommen von Dayton installierte die Staatengemeinschaft eine internationale Treuhänderschaft für Bosnien-Herzegowina.
2. Es gab keine bedingungslose Kapitulation der Kriegsparteien. Der Frieden mußte also auch mit denen gestiftet werden, die die politische Verantwortung für den Krieg, für viele Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen tragen. Zu der Entscheidung, mit den herrschenden politischen Führungen zu einer Übereinkunft zu kommen, gab es keine Alternative. Die Staatengemeinschaft war nicht bereit, die menschlichen und materiellen Kosten zu tragen, um über ein Besatzungsregime im Rahmen eines UN-Protectorates den bosnischen Staat neu aufzubauen. Damit stellt sich die Aufgabe, den Vertrag, der mehr oder weniger widerwillig unterschrieben wurde, oft gegen die Obstruktionsversuche der früheren Kriegstreiber durchzusetzen. Daher dürfen die Erwartungen an eine schnelle Umsetzung des Friedensabkommens nicht zu hoch angesetzt werden.
3. Angesichts der erdrückenden Übermacht der von den USA geführten Implementation Forces (IFOR) erwies sich die Realisierung der militärischen Teile des Dayton-Abkommens als wenig problematisch. Doch damit wurden erst die notwendigen Voraussetzungen für einen Frieden geschaffen; die hinreichenden Bedingungen für dessen Konsolidierung fehlen noch. Die zivilen Bestimmungen des Vertrages von Dayton sind ungleich mühsamer umzusetzen und erfordern von den Beteiligten eine Bereitschaft zur Kooperation, die nicht militärisch erzwungen werden kann.
4. Ein Grundproblem des Friedensabkommens von Dayton ist seine Janusköpfigkeit. Einerseits akzeptiert es die vom Krieg geschaffenen Realitäten, nämlich eine Aufteilung Bosnien-Herzegowinas nach ethnischen Kriterien, andererseits hält es programmatisch an der Unteilbarkeit des Staates und der völligen Freizügigkeit seiner Bewohner fest. Daraus ergibt sich ein verschachtelter Staatsaufbau: Machtteilung und Proporz auf ethnischer Grundlage sind die tragenden Elemente der Verfassung Bosnien-Herzegowinas. Die ethnische *checks and balances*-Konstruktion kann selbst bei bestem Willen zur Zusammenarbeit nur schwer funktionieren und bietet bei weniger gutem Willen jederzeit Anlaß zu endlosen Auseinandersetzungen. Sie wird nur mit Leben erfüllt werden, wenn kompromißbereite Führungen die Politik in den einzelnen Entitäten bestimmen. Dies ist gegenwärtig nur sehr eingeschränkt der Fall.
5. Der Aufbau der politischen Strukturen begann nach den Wahlen im September 1996. Deren Vorbereitung und Durchführung wiesen gravierende Defizite auf, sie haben auch - wie befürchtet - die bisher herrschenden Parteien mit demokratischem Öl gesalbt. Dennoch kann das Er-

gebnis als den Willen der Bevölkerung widerspiegelnd akzeptiert werden. Angesichts der dominierenden Stellung der etablierten nationalistischen Parteien und eines Wahlsystems, das eine Abstimmung nach ethnischen Trennlinien begünstigt, war kein grundlegend anderer Ausgang zu erwarten. Erst nach massivem Druck durch die Staatengemeinschaft gelang es, die wichtigsten Verfassungsorgane einzurichten und die Führungspositionen zu besetzen. Der Beweis der Funktionsfähigkeit der Verfassung steht noch aus. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß die Wahlen ein erster Schritt zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft sind, indem die gewählten Volksvertreter in zivile Formen des Konfliktaustrags einsozialisiert werden. Inwieweit sich das politische System im Verlauf der parlamentarischen und exekutiven Arbeit weiter pluralisiert, kann noch nicht sicher prognostiziert werden. Der Vergleich mit anderen postsozialistischen Staaten zeigt, daß nach dem Ablauf einer gewissen Übergangszeit festgefügte Wählerpräferenzen in Bewegung geraten.

6. Die weitgehende ethnische Vereinheitlichung ist die schreckliche Realität nach dem Krieg. Es gibt keine Möglichkeit, die Vorkriegsverhältnisse wiederherzustellen. Der Krieg hat zu individuellen und kollektiven Verletzungen geführt, die bis auf weiteres in vielen Bereichen und Gegenden Multiethnizität und -kulturalität nur in Ausnahmefällen möglich machen. Der Preis des Friedens wird die - weitgehende - Hinnahme der Vertreibungen sein. Viele Flüchtlinge werden nicht in ihre alte Heimat zurückkehren können. Zwar sollte die Staatengemeinschaft weiter auf dem prinzipiellen Recht auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit bestehen, jedoch seine Durchsetzung nicht forcieren. Es geht darum, die Flüchtlinge neu anzusiedeln und ihnen eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Perspektive zu geben. Wenn kein Weg an einer Neuansiedlung eines Großteils der Flüchtlinge vorbeiführt, muß die Frage der Entschädigung und eines Lastenausgleichs geklärt werden. Dies ist eine der Aufgaben, die sich für die nächste Zukunft stellt.

7. Der Umgang mit mutmaßlichen Kriegsverbrechern war bisher ein Kompromiß zwischen der universalistischen Programmatik, Kriegsverbrechen prinzipiell ahnden zu wollen, und der realpolitischen Notwendigkeit, mit denjenigen, die politisch für den Krieg Mitverantwortung tragen, einen Frieden abzuschließen. Folglich bleiben diejenigen unbehelligt, die sich rechtzeitig von der Kriegs- auf die Friedenspolitik umgestellt haben und nur diejenigen - wie Karadzic oder Mladic -, die weiter auf Krieg setzten, als Waffenstillstand angesagt war, wurden angeklagt. Allerdings ist ein bisher wenig beachteter Aspekt der Anklagen vor dem Internationalen Gerichtshof seine Wirkung auf die politische Entmachtung von Karadzic und Mladic. Gegenwärtig stellt sich ganz konkret das Problem von deren Verhaftung. Von vielen Seiten ist gefordert worden, sie durch IFOR/SFOR vorzunehmen. Daß beide sich immer noch frei bewegen, ist ohne Zweifel eine gravierende Beschädigung der Glaubwürdigkeit der internationalen Staatengemeinschaft. Andererseits ist es von großer Bedeutung für den Selbstreflexions- und Demokratisierungsprozeß von Gesellschaften, daß mutmaßliche Kriegsverbrecher von den eigenen Behörden festgenommen werden. Hierdurch kann eine Dynamik in Gang gesetzt werden, die den Demokratisierungsprozeß vorantreibt und deren Effekte höher einzuschätzen sind, als der kurzfristige Gewinn einer Verhaftung durch "ausländische Truppen". Allerdings sollten die Erwartungen an die "Aufarbeitung der Vergangenheit" nicht zu hoch angesetzt werden. Moralischer Rigorismus ist hier fehl am Platze.

8. Wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen von der Einhaltung des Dayton-Abkommens abhängig zu machen, ist der im Prinzip richtige Weg, den die Staatengemeinschaft gewählt hat. Allerdings ist die sog. Konditionierung janusköpfig. Die Zurückhaltung finanzieller Unterstützung trifft alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen, sie teilt damit viele Dilemmata, die auch der Verhängung von Wirtschaftsembargos zu eigen sind. Es käme also zukünftig darauf an, die Strategie der Konditionierung zu einem selektiven Konzept weiterzuentwickeln, nach dem diejenigen belohnt werden, die sich um die Umsetzung des Friedensabkommens bemühen, und diejenigen sanktioniert, die sie hintertreiben.

9. Für die Evaluierung des ersten Jahres nach dem Abschluß des Friedens von Dayton gilt als Maßstab, inwieweit ein *Prozeß der friedlichen Koexistenz* in Gang gesetzt wurde, der als zentralen Aspekt die Segmentierung und Autonomie bisher verfeindeter Gruppen beinhaltet. Die verwendete Begrifflichkeit verweist auf die Analogie zum Entspannungsprozeß während des Ost-West-Konflikts, der auf *Abgrenzung und Annäherung* beruhte. Bei dieser Meßlatte kommt es darauf an zu untersuchen, inwieweit es gelungen ist, mit dem ethnischen Konflikt in der Form eines Modus vivendi so umzugehen, daß der Einsatz von Gewalt zunehmend weniger wahrscheinlich wird. Dazu kann auch eine Separierung der bisher verfeindeten Bevölkerungen gehören. Da im Falle innerstaatlicher Anarchie bei gleichzeitigen ethnischen Konflikten ein individuelles und kollektives Sicherheitsdilemma entsteht, ermöglicht eine Abgrenzung der einzelnen Volksgruppen voneinander eine Milderung dieses Problems. Solange nach militärischen Auseinandersetzungen staatliche Strukturen noch nicht so funktionieren, daß sie ein Leben der einzelnen Völker in sicheren Grenzen ermöglichen, ist eine internationale militärische und zivile Präsenz notwendig. Sie ist der Garant von Kooperation, aber auch von Abgrenzung.

10. Die Bilanz nach einem Jahr Dayton ist nicht so negativ, wie dies in vielen Kommentaren geschrieben wurde. Sie gibt allerdings nur zu sehr verhaltenem Optimismus Anlaß. Das Konzept, Frieden auch durch Abgrenzung der Völker Bosnien-Herzegowinas voneinander zu schaffen und dann - darauf aufbauend - Kooperation zu ermöglichen, ist noch nicht aufgegangen. Zwar ist die Dissoziation abgeschlossen - und das ist der Erfolg -, doch die Assoziation läßt weitgehend auf sich warten. Damit auch hier der - nur in Ansätzen zu beobachtende - Weg zur Kooperation weiterbeschritten wird, muß die internationale Staatengemeinschaft über die Konditionierung der Hilfe den politischen Kräften und der Bevölkerung vor Ort Anreize bieten, auf Gewalt als Mittel der Politik zu verzichten. Den mühsam in Gang gekommenen Friedensprozeß abzusichern und in eine Eigendynamik zu überführen, wird eine zentrale Aufgabe der europäischen Politik bleiben.

INHALT

1. EINLEITUNG	1
2. GRUNDPROBLEME DES DAYTON-ABKOMMENS	3
3. AUFBAU DER POLITISCHEN STRUKTUREN	7
3.1 Die Verfassung	7
3.1.1 Staatsaufbau	7
3.1.2 Menschenrechte und Grundfreiheiten	8
3.1.3 Parlamentarische Versammlung	9
3.1.4 Präsidentschaft	9
3.1.5 Zentralbank	10
3.2 Die Wahlen	10
3.2.1 Das Wahlrecht	11
3.2.2 Manipulationen	11
3.2.3 Die Diskussion um die Verschiebung der Wahlen	12
3.2.4 Der Ausgang der Wahlen	13
3.3 Die Konstituierung der Institutionen	15
4. FESTLEGUNG DER GRENZEN ZWISCHEN DER FÖDERATION BOSNIEN-HERZEGOWINA UND DER SERBISCHEN REPUBLIK	18
4.1 Die Übergabe der serbischen Stadtteile Sarajevos	18
4.2 Das Schiedsverfahren über Brcko und den Posavina-Korridor	19
5. INNERE SICHERHEIT UND RECHTSSTAATLICHKEIT	21
5.1 Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen	21
5.2 Die internationale Polizeitruppe	23
5.3 Die mangelnde Rechtssicherheit	24

6. STRAFRECHTLICHE VERFOLGUNG VON KRIEGSVERBRECHERN	26
6.1 Die Bestimmungen von Dayton und der Gerichtshof in Den Haag	26
6.2 Der internationale Haftbefehl und die politische Demontage Karadzics	27
7. DER WIRTSCHAFTLICHE WIEDERAUFBAU	31
7.1 Die einzelnen Geberkonferenzen	31
7.2 Die Konditionierung der Wirtschaftshilfe	33
8. SCHLUBFOLGERUNGEN	36
8.1 Friedliche Koexistenz als Evaluierungsmaßstab	36
8.2 Hauptaufgaben für die folgenden Jahre	39
8.2.1 Förderung der politischen Pluralisierung	39
8.2.2 Ansiedlung der Flüchtlinge und Lastenausgleich	40
8.2.3 Strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechern	42
8.3 Konsequenzen für die Politik der Konditionierung	43

1. Einleitung

Nach über vier Jahren Krieg unterzeichneten am 14. Dezember 1995 in Paris die Präsidenten Bosnien-Herzegowinas, Serbiens und Kroatiens ein Friedensabkommen. Damit beendeten sie die militärischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien.¹ Doch ein Waffenstillstand ist noch kein Frieden. Der Vertrag - ein Erfolg vor allem der Vereinigten Staaten, die mit massivem Druck und wirtschaftlichen Anreizen in einem dreiwöchigen Konferenzmarathon auf der Luftwaffenbasis in Dayton/Ohio die drei Kriegsparteien zum Kompromiß zwangen - soll die Grundlage für den Frieden sein.²

Der Dayton-Vertrag ist ein in der jüngeren Geschichte sicher einmaliges Dokument.³ Die USA mit Unterstützung der Kontaktgruppe und der Europäischen Union oktroyierten den Kriegsparteien, die zwar erschöpft waren, sich aber nicht besiegt fühlten, eine Verfassung für das umkämpfte Land und detaillierte Ausführungsbestimmungen für die Umsetzung des Vertrages. Sie übertrugen der internationalen Staatengemeinschaft, namentlich der NATO, der Europäischen Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), weitreichende Befugnisse für die Durchsetzung.⁴ Mit dem Abkommen von Dayton installierten sie letztlich eine Art *internationaler Treuhänderschaft* für Bosnien-Herzegowina.

¹ Vgl. zur Geschichte des Krieges in Bosnien-Herzegowina als beste Einführung Marie-Janine Calic, *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina*, erweiterte Neuauflage, Frankfurt 1996, und zur Vorgeschichte des Dayton-Abkommens Paolo Raffone, *Der Weg nach Dayton. Diplomatische Stationen eines Friedensprozesses*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 41, H. 2, 1996, S. 231-240; Roland Schönfeld, *Auf dem Wege nach Dayton*, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 36. Jg., H. 2, 1996, S. 95-118; Lenhard J. Cohen, *Bosnia and Herzegovina: Fragile Peace in a Segmented State*, in: *Current History*, Vol. 95, No. 599, March 1996, S. 103-112.

² Das Abkommen ist vollständig abgedruckt in: *International Peacekeeping* (Dordrecht), Vol. 2, No. 6, October-November 1995, S. 140-167. Es ist auch über das Internet zu beschaffen: <http://www.state.gov/www/current/bosnia/bosagree.html>.

³ "The Peace Agreement for Bosnia is without doubt the most ambitious of its kind in modern history. It includes far-reaching provisions of a nature never implemented before as part of a peace agreement. It sets out an agenda which would take years to carry through even under the very best of circumstances" (Der Hohe Repräsentant Carl Bildt auf der "Peace Implementation Conference" in London am 4. Dezember 1996).

⁴ Erste Darstellungen und Einschätzungen des Dayton-Abkommens sind u.a. Arthur Heinrich, *Danke, Amerika! Dayton und die Deutschen*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 41. Jg., Heft 1/1996, S. 35-44; Heinrich Schneider, *Frieden für Bosnien-Herzegowina? Das Vertragswerk von Dayton als Herausforderung für Europa*, in: *Integration*, 19. Jg., H. 1/1996, S. 1-13; Marie-Janine Calic, *Das Abkommen von Dayton. Chancen und Risiken des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 2948, Ebenhausen März 1996; dies., *Nach Dayton: Wege zur Stabilisierung des Friedens*, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 36. Jg., H. 2/1996, S. 119-128.

Der Vertrag von Dayton enthält ein umfangreiches Regelwerk für die militärische Entflechtung, Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle sowie für die Befugnisse der Implementation-Force (IFOR). Angesichts der Kriegsmüdigkeit aller Parteien und der erdrückenden Übermacht von IFOR (mit der Kampfkraft der NATO-Luftwaffe im Hintergrund) erwies sich die Realisierung der militärischen Teile des Dayton-Abkommens als wenig problematisch.⁵ Es ist *die* Leistung der Vereinigten Staaten, dem Morden ein Ende gesetzt zu haben.⁶ Doch damit sind erst die notwendigen Voraussetzungen für einen Frieden geschaffen worden, die hinreichenden Bedingungen für dessen Konsolidierung hingegen fehlen noch.

Die zivilen Bestimmungen des Vertrages von Dayton sind ungleich mühsamer umzusetzen, erfordern von den Beteiligten die Bereitschaft zur Kooperation, die nicht militärisch erzwungen werden kann. Nach dem Waffenstillstand den Frieden aufzubauen, braucht einen langen Atem - von den Menschen in Bosnien-Herzegowina wie auch von der internationalen Staatengemeinschaft.

Die vorliegende Untersuchung behandelt in einem empirisch-darstellenden Teil die Umsetzung der zivilen Teile des Dayton-Abkommens und geht zum Schluß der Frage nach, welche Schlußfolgerungen sich daraus für die künftige Politik der internationalen Staatengemeinschaft ziehen lassen.

⁵ Dies ist hier nicht Gegenstand der Untersuchung, weil der Stand der Implementierung bereits ausführlich in einem kürzlich erschienenen HSFK-Report dokumentiert ist. Siehe Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Rüstungskontrolle - Instrument zur Stabilisierung des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien?, HSFK-Report Nr. 10/1996 vom Oktober 1996.

⁶ Auf die - oft von linkem oder rechtem Anti-Amerikanismus gespeiste - Kritik an den Mängeln des Daytoner Abkommens, die den nicht hoch genug einzuschätzenden Erfolg, daß es keine Massaker mehr gibt, ignoriert, verweist Heinrich, Danke, Amerika! (Anm. 4).

2. Grundprobleme des Dayton-Abkommens

Das Friedensabkommen von Dayton ist das Ergebnis einer Politik, die von der Grundlage der durch den Krieg geschaffenen Realitäten, nämlich einer Aufteilung Bosnien-Herzegowinas nach ethnischen Kriterien,⁷ ausging und versuchte, eine Friedensregelung herbeizuführen, bei der programmatisch an der Unteilbarkeit des Staates und völligen Freizügigkeit seiner Bewohner festgehalten wird.

Die Vereinigten Staaten als Hauptakteur wollten eine vollständige Auflösung des Landes vermeiden.⁸ Zum einen ging es für sie darum, am Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen eines völkerrechtlich anerkannten Staates und UN-Mitgliedes prinzipiell festzuhalten. Zum anderen spielten aber auch politische Opportunitätsgesichtspunkte eine Rolle: Der "muslimische" Reststaat wäre im Falle einer Aufteilung Bosniens als "Gaza-Streifen" zwischen "Groß-Kroatien" und "Groß-Serbien" kaum lebensfähig und anfällig für islamisch-fundamentalistischen Extremismus.⁹ Auch hätte die Umsetzung der Teilung weitere - von der Staatengemeinschaft zu organisierende - Umsiedlungen erfordert.¹⁰ Dies wäre nur gegen den massiven Widerstand der bosnischen Führung durchzusetzen gewesen, als deren Verbündete sich die USA ansehen. Niemand in der Staatenwelt war bereit, die Kosten für die Umsetzung des Auflösungskonzeptes zu tragen, möglicherweise Grenzen neu zu ziehen und dafür die politische Verantwortung zu tragen.¹¹

⁷ Daß dies kein objektives Kriterium ist, wie Nationalisten aller Couleur immer wieder behaupten, braucht hier nicht weiter ausgeführt werden. Vgl. hierzu Karl W. Deutsch, *Nationenbildung - Nationalstaat - Integration*, Düsseldorf 1972, und ders., *Tides Among Nations*, New York 1979, sowie Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt 1988, Ernest Gellner, *Nationalismus und Moderne*, Berlin 1991, und Eric J. Hobsbawm, *Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1870*, 2. Aufl. Frankfurt 1992. Für die Gegenwart plädieren Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson, *Making Peace Settlements Work*, in: *Foreign Policy*, No. 104, Fall 1996, S. 54-71, für "demystifying ethnic conflict" (S. 57ff).

⁸ Zu den einzelnen Wendungen der Politik der Vereinigten Staaten vgl. Thomas Paulsen, *Die Jugoslawienpolitik der USA 1989 - 1994*, Baden-Baden 1995; Reinhard C. Meier-Walser/Marius Schneider, *Die Bosnien-Politik der USA*, in: *Politische Studien*, 46. Jg., Sonderheft 3/95, Dezember 1995, S. 33-44, sowie Georg Schild, *Die USA und der Bürgerkrieg in Bosnien*, in: *Außenpolitik*, 47. Jg., H. 1/1996, S. 22-32.

⁹ Vgl. u.a. Janusz Bugajski, *Bosnia - After the Troops Leave*, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 19, No. 3, 1996, S. 61-65, und *Unfinished Peace. Report of the International Commission on the Balkans*, Aspen Institute Berlin und Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1996, S. 84ff.

¹⁰ Vgl. zur Problematik und der geringen "Lösungseffizienz" international organisierter Bevölkerungsverchiebungen Hans Lemberg, "Ethnische Säuberung": Ein Mittel zur Lösung von Nationalitätenproblemen?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46 vom 6.12.1992, S. 27-38; Andrew Bell-Fialkoff, *A Brief History of Ethnic Cleansing*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993, S. 110-121.

¹¹ Für eine Teilung plädieren John Mearsheimer/Stephen Van Evera, *Partition Is the Inevitable Solution for Bosnia*, in: *International Herald Tribune* vom 25.9.1996.

Die grundsätzlich andere Alternative wäre die Wiederherstellung Bosniens als multiethnischer Staat, das es als Teilrepublik Jugoslawiens bis 1991 war - nur jetzt ohne diesen Rahmen.¹² Der Ost-West-Konflikt, dessen Balance das blockfreie Jugoslawien von außen stabilisiert, und die Herrschaft der kommunistischen Partei, die das Land von innen zusammengehalten hatte, waren zu Ende gegangen. Kein Staat war bereit, die militärischen, politischen und wirtschaftlichen Kosten dafür zu tragen, auf der Grundlage der veränderten Gegebenheiten Bosnien-Herzegowina neu als einheitlichen Staat zu konstituieren.

Der Vertrag von Dayton ist daher eine notwendigerweise widersprüchliche Konstruktion. Mehr als sonst in der Politik üblich, werden realpolitische Erfordernisse mit der Aufrechterhaltung von Prinzipien verknüpft. In ihn sind folglich grundlegende Dilemmata eingebaut, die es auch schwierig machen, eine eindeutige Bilanz des ersten Jahres nach Dayton zu ziehen.

Ein grundlegendes Problem besteht darin, daß die Republik Bosnien und Herzegowina zwar als einheitlicher Staat der drei staatstragenden Völker (Bosniaken, Serben und Kroaten) in seinen jetzigen Grenzen erhalten und von der internationalen Gemeinschaft und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens völkerrechtlich anerkannt wird, sich aber - trotz dreier Völker - nur aus zwei "Entitäten" zusammensetzt: der Föderation Bosnien und Herzegowina, bestehend aus bosniakischen und kroatischen Gebieten, und der Republika Srpska.¹³

Die Föderation kam nur auf massiven Druck der USA - u.a. um ein militärisches Gegengewicht gegen die bosnischen Serben zu schaffen - zustande und funktioniert bisher noch nicht. Sie ist mehr ein Produkt militärisch-politischen Gleichgewichtsdenkens als bosniakischer und vor allem kroatischer Einsicht. Mit der Stabilität dieser einen Säule des Gesamtstaats Bosnien-Herzegowina steht und fällt aber das ganze Vertragswerk von Dayton.¹⁴

Dayton ist Ausdruck der Tatsache, daß es keine "bedingungslose Kapitulation" der Kriegsparteien gab. Niemand verließ als Sieger das Schlachtfeld, und die USA und die NATO haben zwar die bosnisch-serbische Seite eingedämmt, aber nicht besiegt - oder nicht besiegen wollen. Folglich gab es keinen unmittelbaren Austausch der Herrschaftseliten oder wenigstens der politischen Führungsfiguren, wodurch ein neuer Anfang hätte versucht werden können. Der Frieden muß also auch mit denen gestiftet werden, die den Krieg angefangen haben und die die

¹² Dies schlägt Johann Georg Reißmüller vor; siehe "Verkehrter Weg in Bosnien", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 20.11.1996.

¹³ Entsprechend dem üblichen Sprachgebrauch wird für die Zeit des Krieges von "Muslimen" gesprochen, wenn von den Teilen der Bevölkerung die Rede ist, die für Präsident Izetbegovic und ein nicht-kroatisches oder nicht-serbisches Bosnien Partei ergriffen. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß diese Zuordnung durch eine Religionszugehörigkeit an der Realität vorbeiging. Für die Zeit ab dem Abkommen von Dayton wird die Selbstbezeichnung "Bosniaken" verwendet, die auch in der Verfassung steht. Damit drückt sich die Zielvorstellung aus, den beiden anderen konstitutiven Völkern Bosniens, den Serben und Kroaten, ein eigenes bosniakisches Volk gleichberechtigt gegenüberzustellen.

¹⁴ Vgl. hierzu ausführlich Calic, Krieg und Frieden (Anm. 1), S. 263ff.

politische Verantwortung für viele Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen tragen.¹⁵ Dies erschwert die Umsetzung des Abkommens gravierend, gerade in den Teilen, die eher an völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Prinzipien orientiert sind.

Ein weiteres Grundproblem besteht darin, daß der Frieden nicht nur mit den innerbosnischen Kriegsparteien, sondern auch mit den dahinterstehenden "Drahtziehern" in Serbien und Kroatien abgeschlossen werden mußte. Die Ziele der Regierungen im "Mutterland" und der politischen Führungen vor Ort in Bosnien waren aber nicht immer kongruent, mitunter gegenläufig.

Keine der fünf Parteien, deren Interessen für einen Frieden in Bosnien-Herzegowina konzentriert werden müssen, hat völlig auf ihre ursprünglichen, im Krieg verfolgten Maximalziele verzichtet.¹⁶ Offiziell berufen sich alle auf den Friedensvertrag von Dayton, jede Seite versucht aber, ihn im Sinne eigener langfristiger Ziele umzudeuten und zu instrumentalisieren.

Die bosniakische Seite versucht, so viel wie möglich an Zentralstaatlichkeit für Bosnien-Herzegowina zu erhalten, ein Ziel, für das sie auch während des Krieges eintrat. Faktisch geht ihr Einfluß aber kaum über die Grenzen der Föderation hinaus, und selbst hier ist noch unklar, inwieweit die - inzwischen offiziell aufgelöste - Republik Herceg-Bosna nicht doch als halboffizielle Struktur weiterbesteht. Sie ist möglicherweise die schwächste Partei, weil sie sich auf keine Titularnation außerhalb der Grenzen verlassen kann und auf die Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft angewiesen ist.

Der bosnisch-serbischen Seite wurde mit dem Dayton-Friedensabkommen weit entgegengekommen. Ihr Staat wurde als "Serbische Republik" zwar nicht völkerrechtlich, aber als Teil Bosnien-Herzegowinas offiziell anerkannt. Allerdings konnten die territorialen Ziele nicht voll verwirklicht werden. Den bosnischen Serben wurden zwei relativ kompakte Territorien zugesprochen, die durch den schmalen Posavina-Korridor miteinander verbunden sind. Sie erhielten jedoch weder einen Teil Sarajevos noch einen Zugang zum Meer. Allerdings werden von serbischer Seite die "parallelen Sonderbeziehungen" als Möglichkeit zu einer verstärkten Annäherung an Serbien bis hin zum Anschluß an das "Mutterland" interpretiert.¹⁷

Milosevic war bis jetzt eine der Schlüsselfiguren in der Auseinandersetzung in und über Bosnien. Er hat sich als äußerst wendig erwiesen, möglicherweise ging es ihm in erster Linie um

¹⁵ Die Rolle der Eliten bei der Vorbereitung des Krieges betont besonders V.P. Gagnon, Jr., *Ethnic Nationalism and International Conflict. The Case of Serbia*, in: *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/95, S. 130-166.

¹⁶ Vgl. zum folgenden Jens Reuter, *Interessenlage und Kriegsziele der Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien. Gibt es Ansatzpunkte für einen Kompromiß?*, in: *Südosteuropa*, 45. Jg., H. 1/1996, S. 1-10.

¹⁷ Dies ist weiterhin das Ziel der durch die Wahlen mehrheitlich bestätigten Serbischen Demokratischen Partei (SDS) und wird vom Repräsentanten der bosnischen Serben im Präsidium Bosnien-Herzegowinas Krajisnik - mehr oder weniger offen - vertreten (FR vom 19.9.1996).

die Machterhaltung, weniger um großserbische Ziele.¹⁸ Dennoch spielten er und die Stützen seines Regimes ungehemmt auf der nationalistischen Klaviatur, bis die internationale Isolierung und die mögliche militärische Niederlage ihn zum Rückzug veranlaßten. Es ist aber nicht auszuschließen, daß Milosevic oder eine ihn ablösende Regierung - wenn die Gelegenheit günstig erscheint - wieder die großserbische Karte ausspielen.

Die Republik Kroatien ist vielleicht derjenige Staat, der am ehesten saturiert ist. Ihr Einfluß in Bosnien-Herzegowina ist weiterhin sehr groß, auch wenn zu den Kroaten in der Herzegowina seit längerem ein Spannungsverhältnis besteht, das Tudjman-Regime aber wiederum von ihnen abhängt.¹⁹ Die internationale Anerkennung von Herceg-Bosna als eigener Staat (als Vorstufe zum Anschluß an Kroatien) oder wenigstens als einer Entität zu bekommen, gelang jedoch nicht. In der Föderation gibt es aber weiterhin starke Kräfte, die die Selbständigkeit oder die Vereinigung mit Kroatien anstreben.²⁰

Alle Seiten versuchen folglich bei der Implementierung, das Friedensabkommen zugunsten ihrer ursprünglichen Positionen "nachzubessern" - oder sich zumindest die Option dazu offenzulassen. Dies führt - über die üblichen Interpretationsdifferenzen bei Verträgen und Vereinbarungen hinaus - dazu, daß fast jeder Dissens zu Grundsatzfragen hochstilisiert wird und sich die Parteien oft nur dann einigen, wenn die Staatengemeinschaft in Form der USA, der IFOR, der Europäischen Union oder auch der OSZE massiv Druck ausübt. Die empirische Betrachtung der Entwicklung seit dem Dayton-Abkommen zeigt daher auch ein Bild mühsamer kleiner Schritte beim Aufbau einer Friedensstruktur, die immer wieder durch Rückschläge und Blockaden unterbrochen werden.²¹

¹⁸ Vgl. die verschiedenen Versuche, die psychische Struktur Milosevics zu erfassen, in: Aleksa Djilas, A Profile of Slobodan Milosevic, in: Foreign Affairs, Vol. 72, No. 3, Summer 1993, S. 81-96, und Warren Zimmermann, The Last Ambassador. A Memoir of the Collapse of Yugoslavia, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No. 2, March/April 1995, S. 2-20.

¹⁹ Da die Kroaten in Bosnien völkerrechtswidrig bei den Wahlen in Kroatien abstimmen durften, bekam die regierende Kroatische Demokratische Union (HDZ) einen Teil ihrer Unterstützung von dort. Auch vertreten Teile der HDZ immer noch das Ziel, die Herzegowina mit Kroatien zu vereinigen.

²⁰ Vgl. Calic, Das Abkommen von Dayton (Anm. 4), S. 21f.

²¹ Vgl. hierzu OHR Bulletin, <http://www.ohr.int/bulletins>, das seit 8.5.1996 erscheint. Das wöchentliche Informationsblatt des Büros des Hohen Beauftragten in Bosnien-Herzegowina enthält detaillierte Berichte über die Schwierigkeiten der Umsetzung des Friedensabkommens. Ausgewertet wurde bis Nr. 30 vom 20.12.1996.

3. Aufbau der politischen Strukturen

Im Annex 4 des Dayton-Vertrages wird die zukünftige Verfassung des Staates festgelegt, die durch die Unterzeichnung durch die Vertreter von Bosnien und Herzegowina,²² der Föderation von Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska am 14.12.1995 in Kraft trat.

3.1 Die Verfassung

3.1.1 Staatsaufbau

In der Formulierung der Präambel zeigt sich bereits die grundsätzliche Problematik der Definition des verfassungsgebenden Souveräns: "Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows: [...]". Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß sich nicht alle Bewohner Bosnien-Herzegowinas einem der drei Völker zuordnen wollen.

Die Föderation erhält 51 Prozent des Staatsgebietes, die serbische Republik 49 Prozent, inklusive der Städte Pale und der bisher bosnischen Enklaven Zepa und Srebrenica. Die Einheiten dürfen Verträge mit Staaten und internationalen Organisationen schließen und "parallele Sonderbeziehungen" zu ihren Nachbarn, Serbien und Kroatien, aufnehmen. Alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich den Bundesgewalten zugewiesen sind, werden von den jeweiligen Einheiten wahrgenommen. Dazu gehört auch die Verteidigungspolitik. Es gibt also in einem Staat zwei Armeen.

Sarajevo ist die ungeteilte Hauptstadt Bosnien-Herzegowinas. Es werden eine Zentralregierung, ein gesamtstaatliches Parlament, bestehend aus zwei Kammern, und ein dreiköpfiges Präsidium geschaffen. Weitere zentrale Institutionen sind ein Verfassungsgericht und eine Zentralbank.

Art. 3, Abs. 1, legt fest, daß Bosnien-Herzegowina unter anderem für die Außenpolitik, die Außenwirtschaftspolitik, die Geldpolitik, für Immigration, Flüchtlinge, Asylpolitik, für den innerstaatlichen Verkehr und die Luftfahrtüberwachung verantwortlich ist. Auf dem gesamten Gebiet Bosnien-Herzegowinas soll Bewegungsfreiheit herrschen, die Einheiten sollen den Personen- und Güterverkehr nicht beschränken und keine Kontrollen an der innerstaatlichen Grenze durchführen (Artikel 1, Abs. 4).

²² Im Vertrag von Dayton und in der Verfassung wird stets von der Republik Bosnien und Herzegowina gesprochen. Damit wird der konföderative Charakter des Staates stärker herausgestellt als dies in der im Deutschen üblichen Form Bosnien-Herzegowina geschieht.

Wichtige Bereiche fallen unter die jeweils alleinige Zuständigkeit der beiden Entitäten. So haben sie das Recht, spezielle Beziehungen zu Nachbarstaaten aufzunehmen, solange die Souveränität und territoriale Integrität Bosnien-Herzegowinas dadurch nicht gefährdet wird.²³ Abs. 2d ermöglicht es den Entitäten, Vereinbarungen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen zu treffen, sofern das Parlament von Bosnien-Herzegowina diesen zustimmt. Dazu können auch Vereinbarungen zur Wirtschafts- und Militärhilfe gehören.

Alle Bürger/innen der Republik Bosnien und Herzegowina haben zwei Staatsangehörigkeiten. Im Normalfall sollen die Regierungen der Entitäten Personalpapiere ausstellen, aus denen sowohl die Staatsbürgerschaft Bosnien-Herzegowinas als auch die der jeweiligen Entität hervorgeht. Nur in Ausnahmefällen - wenn Personen keine Personalpapiere von einer der beiden Einheiten ausgehändigt bekommen - sollen Pässe von der Zentralregierung ausgegeben werden.

Art. 3, Abs. 3a, regelt abschließend, daß alle Verwaltungsfunktionen und -zuständigkeiten, die in der Verfassung nicht ausdrücklich der Zentralregierung zugeschrieben werden, von den Entitäten wahrgenommen werden sollen. Dazu gehört auch die Verteidigungspolitik. Auf dem Gebiet des Gesamtstaates existieren also zwei Armeen, von denen nur die eine - über die Verbindung zwischen der Föderation und der Zentralregierung - stärker der Kontrolle der Präsidentschaft Bosnien-Herzegowinas unterliegt.

3.1.2 Menschenrechte und Grundfreiheiten

Art. 2 der Verfassung behandelt die Achtung der Menschenrechte und Persönlichen Freiheiten. Abs. 1 legt die Bildung einer Menschenrechtskommission nach Annex 6 des Dayton-Vertrages fest und Abs. 2 besagt, daß die Festlegung der Freiheiten und Rechte durch die "European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms" und die entsprechenden Protokolle direkte Gültigkeit in Bosnien-Herzegowina haben und über jeder anderen Gesetzgebung stehen sollen.

Die neue Verfassung soll die Achtung der Menschenrechte vollständig garantieren. Zur Verfolgung von Verstößen wird eine Menschenrechtskommission eingerichtet, bestehend aus einem/r Ombudsmann/-frau und einer Menschenrechtskammer. Der/die Ombudsmann/-frau wird von der OSZE bestimmt und darf kein/e Bürger/in Bosnien-Herzegowinas sein. Die Menschenrechtskammer besteht aus 15 Mitgliedern, davon werden neun vom Ministerrat des Europarats ernannt, auch sie dürfen keine Bürger/innen Bosnien-Herzegowinas oder benachbarter Länder sein. Beide Institutionen können auf dem Territorium beider politischer Entitäten tätig werden.

²³ Art. 4, Abs. 2a: "The Entities shall have the right to establish special parallel relationships with neighboring states consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina."

3.1.3 Parlamentarische Versammlung

Art. 4 der Verfassung bestimmt, daß die Parlamentarische Versammlung aus zwei Kammern bestehen soll, dem "House of Peoples" mit 15 Mitgliedern und dem "House of Representati-ves" mit 42 Mitgliedern.

Jedes Gesetz bedarf der Zustimmung beider Kammern. Jede Entscheidung - in beiden Kammern - muß von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen unterstützt werden. Um eine massive Majorisierung einer Entität durch die andere zu verhindern, sollen in dieser Mehrheit mindestens je ein Drittel der Stimmen beider Entitäten enthalten sein. Ist dies nicht der Fall, muß das Präsidium der Kammer - bestehend aus dem Vorsitzenden und zwei Stellvertretern, deren Sitze ebenfalls paritätisch unter den drei Volksgruppen verteilt sein müssen - zusammentreten und versuchen, eine Zustimmung zu erreichen. Sollte dies nicht gelingen, wird erneut abgestimmt, wobei die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zählt. Der Beschluß ist jedoch nur dann gültig, wenn in der ablehnenden Minderheit nicht mehr als zwei Drittel der Stimmen einer Entität enthalten sind.

Im "House of Peoples" kann eine Mehrheit der jeweiligen bosniakischen, serbischen oder kroatischen Delegierten eine Angelegenheit als schädlich (destructive) für die vitalen Interessen ihres Volkes erklären. Wenn eine Mehrheit der Delegierten der jeweils anderen Völker dem widerspricht, wird eine Gemeinsame Kommission, bestehend aus einem Serben, einem Kroaten und einem Bosniaken gebildet. Einigt sie sich nicht, kommt die Sache vor das Verfassungsgericht.

3.1.4 Präsidentschaft

Sie besteht aus drei Mitgliedern, wobei ein Bosniake und ein Kroatete direkt von der Bevölkerung der Föderation und ein Serbe von der der Republika Srpska gewählt wird. Die Amtszeit in der ersten Wahlperiode dauert zwei Jahre, die der folgenden vier. Alle Entscheidungen sollen im Konsens getroffen werden, bei Dissens greift ein kompliziertes Verfahren, bei dem die Entscheidung dem Parlament der jeweils betroffenen Entität vorgelegt wird. Widerspricht diese dem mit Mehrheit in der Präsidentschaft gefällten Beschluß mit zwei Dritteln der Stimmen, tritt er nicht in Kraft.

Hauptaufgaben der Präsidentschaft sind die Vertretung Bosnien-Herzegowinas nach außen und die Ernennung eines Ministerpräsidenten. Das Kabinett, dessen Minister sich zu zwei Dritteln aus der Föderation und zu einem Drittel aus der Serbischen Republik zusammensetzen, bedarf ebenfalls der Bestätigung durch das Repräsentantenhaus. Die Stellvertretenden Minister dürfen nicht der gleichen Volksgruppe wie ihre Minister angehören.

3.1.5 Zentralbank

Der Dayton-Vertrag legt fest, daß durch die Einrichtung einer gesamtbosnischen Zentralbank auch eine gemeinsame Währungs- und Finanzpolitik (Art. VII und VIII der Verfassung) geschaffen werden soll. Daraus erhofften sich die Konstrukteure von Dayton eine wirtschaftliche Integration des Staates.

Durch die Übernahme des Vorsitzes der Zentralbank durch einen Vertreter der Weltbank für die nächsten sechs Jahre kann diese eine weitgehende Kontrolle über die Kreditvergabe ausüben. Denn die von der internationalen Staatengemeinschaft vergebenen Finanzhilfen sollen zwar nach einem festgelegten Schlüssel von 7:3 zwischen der Föderation und der Serbischen Republik aufgeteilt werden, doch die eigentliche Abwicklung der Kredite läuft über die Zentralregierung.²⁴

3.2 Die Wahlen

Annex 3, Art. 2, Abs. 4, des Dayton-Abkommens besagt, daß in der Republik Bosnien und Herzegowina innerhalb von neun Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages freie und demokratische Wahlen zum dreiköpfigen Präsidium der Republik, zum Repräsentantenhaus der Republik, zum Repräsentantenhaus der Föderation, zur Nationalversammlung der Republik Srpska und - wenn möglich - auch für kantonale Legislativen und kommunale Regierungsbehörden durchzuführen sind.

Die Wahlen zu sämtlichen Organen oberhalb der kommunalen Ebenen fanden am 14. September 1996 statt. Gewählt wurde in einem Wahlgang mit vier verschiedenen Stimmzetteln für die einzelnen Gremien.²⁵

Die umfassende Verantwortung zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen wurde der OSZE übertragen, die zu diesem Zweck eine provisorische Wahlkommission bildete.²⁶

²⁴ Gusav E. Gustenau, Zur Neuordnung des südslawischen Raumes, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), Heft 2/1996, S. 209. Die ÖMZ enthält in jeder Ausgabe unter diesem Titel eine ausführliche Darstellung der Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien. Verweise darauf werden im folgenden als "ÖMZ Heft/Jahrgang, Seite" zitiert.

²⁵ Einen ausführlichen Bericht über die Wahlvorbereitung und die Wahlen selbst enthält ICG Bosnia Project, Elections in Bosnia and Herzegovina, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh16rep1.htm>; [bh16rep2.htm](http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh16rep2.htm); [bh16rep3.htm](http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh16rep3.htm) vom 22.9.1996, sowie [bh16add.htm](http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh16add.htm) vom 30.10.1996.

²⁶ Vgl. zur Rolle der OSZE bei den Wahlen Mario Sica, The Role of the OSCE in the Former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement, in: Helsinki Monitor, Vol. 7, No. 2, 1996, S. 5-12, und Peter Hazdra, Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: ÖMZ 6/1996, S. 695-699.

3.2.1 Das Wahlrecht

Wahlberechtigt ist nach Art. 4 jeder Staatsbürger Bosnien-Herzegowinas im Alter von mindestens 18 Jahren, dessen Name bei dem Zensus von 1991 erfaßt worden war. Insgesamt rechnete die OSZE mit etwa drei Millionen Wahlberechtigten, von denen jedoch rund die Hälfte in Folge des Krieges, der ethnischen Vertreibungen und der Fluchtbewegungen nicht mehr an dem Ort, an dem sie 1991 registriert worden war, lebte.²⁷ Rund 900.000 Wahlberechtigte waren als Flüchtlinge in rund 35 Länder verstreut, etwa 850.000 hielten sich als Vertriebene innerhalb Bosnien-Herzegowinas auf.

Im Prinzip war vorgesehen, daß jeder in der Gemeinde zu wählen hatte, in der er 1991 erfaßt worden war. Wer am Wahltag nicht in seinen Heimatort reisen konnte oder wollte, hatte die Möglichkeit der Briefwahl oder konnte sich - in Ausnahmefällen - an dem Ort in die Wählerlisten eintragen lassen, an dem er Zuflucht gefunden hatte oder an dem er sich in Zukunft niederlassen wollte.²⁸

3.2.2 Manipulationen

Alle führenden politischen Kräfte der drei Volksgruppen, vor allem die Serbische Demokratische Partei (SDS), die Kroatische Demokratische Union (HDZ) und die bosniakische Partei der Demokratischen Aktion (SDA), versuchten, mit Hilfe der Wählerregistrierung das Wahlergebnis zu ihren Gunsten zu manipulieren.

Beispielsweise sollen Mitglieder der HDZ versucht haben, ihre Landsleute zu bewegen, sich gezielt in ehemals überwiegend muslimischen Städten Nord-Bosniens registrieren zu lassen, um das kroatisch beherrschte Gebiet in der Herzegowina zu vergrößern.²⁹ Entsprechend verfahren serbische Politiker bei der Eintragung und Ansiedlung von Flüchtlingen aus Sarajevo im Raum der - besonders umstrittenen - Stadt Brcko.³⁰ Als bekannt wurde, daß Funktionäre der SDS massiven Druck auf serbische Flüchtlinge ausgeübt hatten, um diese zu einer Registrierung innerhalb der Republika Srpska zu bewegen, verhängte die OSZE gegen die Partei eine Geldstrafe von 25.000 Dollar - dies entsprach einem Viertel der der Partei zustehenden Wahlkampfkostenerstattung.³¹

²⁷ FAZ vom 14.8.1996.

²⁸ Nach Angaben der OSZE entschieden sich rund 300.000 Wähler, in ihrem neuen Wohnort zu wählen, davon jedoch nur etwa 50-60.000 auf dem Gebiet der kroatisch-bosniakischen Föderation (FAZ vom 17.8.1996 und vom 17.9.1996).

²⁹ FAZ vom 17.8.1996.

³⁰ FAZ vom 14.8.1996 und vom 27.8.1996.

³¹ FAZ vom 17.8.1996.

Auch war der verfassungsrechtlich vorgeschriebene gleichberechtigte Zugang aller Parteien zu den Medien nicht gegeben, da Rundfunk und Fernsehen unter der Kontrolle der jeweiligen Machthaber der beiden konstitutiven Einheiten Bosnien-Herzegowinas standen.³² Außerdem wurden auf allen Seiten massive Einschüchterungsversuche der herrschenden Parteien gegenüber Oppositionskandidaten beobachtet.³³

Es ist davon auszugehen, daß noch andere Manipulationsstrategien angewendet wurden. Nach Schätzungen sind rund 250.000 Menschen durch direkte Kriegseinwirkungen zu Tode gekommen, weitere 100.000 starben seit der letzten Volkszählung. Die OSZE war jedoch, mangels detaillierter Informationen, nur in der Lage, ca. 85.000 Personen von den Wählerlisten von 1991 zu streichen.³⁴ Vor der Wahl war befürchtet worden, daß Nicht-Wahlberechtigte (z.B. serbische Flüchtlinge aus der kroatischen Krajina, die bei den Wahlen nicht stimmberechtigt waren, weil sie 1990 in Kroatien gelebt hatten) mit gefälschten Personalpapieren die Stimmen "toter Seelen" abgeben könnten.³⁵ Wie weit dies geschehen ist, läßt sich jedoch nicht ermitteln. Die Presse und internationale Wahlbeobachter sprachen von fünf Prozent mehr abgegebenen Stimmen, als Wähler registriert worden waren.³⁶

3.2.3 Die Diskussion um die Verschiebung der Wahlen

Stimmen in der Öffentlichkeit der westlichen Länder und die meisten Nicht-Regierungsorganisationen vor Ort hatten seit Sommer 1996 gefordert, die angesetzten Wahlen wegen mangelnder Bewegungs-, Meinungs-, Pressefreiheit und tätlichen Übergriffen zu verschieben; ein fairer und demokratischer Wahlablauf könne nicht sichergestellt werden.³⁷ Auch der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der Außenminister der Schweiz Cotti, vertrat diese Position.³⁸

Die OSZE als die für die Wahlen verantwortliche internationale Institution entschied sich schließlich - vor allem auf Druck der US-Regierung, die u.a. für den Präsidentschaftwahlkampf eine Erfolgsmeldung zu benötigen glaubte - die Wahlen trotz schwerer Bedenken abzu-

³² FAZ vom 14.8.1996.

³³ FAZ vom 5.6.1996 und vom 14.8.1996.

³⁴ FAZ vom 14.8.1996.

³⁵ FAZ vom 14.8.1996.

³⁶ International Crisis Group, ICG Bosnia Project Elections in Bosnia and Herzegovina, <http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh16add.htm> vom 30.10.1996.

³⁷ Vgl. z.B. Human Rights Watch/Helsinki, Bosnia-Herzegovina. A Failure in the Making. Human Rights and the Dayton Agreement, in: Human Rights Watch/Helsinki, Vol. 8, No. 8 (D), June 1996, S. 26-28; International Crisis Group, Electioneering in Republika Srpska, ICG Bosnia Project, August 1996, erhältlich unter <http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh13rep.htm>.

³⁸ Dabei muß offen bleiben, ob er sie aus Überzeugung oder aus taktischen Gründen, um Druck auf die Parteien auszuüben, vertrat.

halten.³⁹ Eine weitere Verschiebung des Wahltermins wäre ein Verstoß gegen den Vertrag von Dayton gewesen, der klare zeitliche Begrenzungen vorsah. Der Wahltag am 14. September 1996 lag gerade noch innerhalb des darin festgelegten Zeitrahmens. Außerdem hätte man sich auf einen neuen Termin einigen müssen. Zu warten, bis die Situation vor Ort freie und demokratische Wahlen zuließe, hätte bedeutet, die Wahlen erst dann abzuhalten, wenn sich die Situation entsprechend verändert hätte. Wann dies der Fall sein würde, war jedoch nicht abzusehen.

Nur bei den Kommunalwahlen ließ der Dayton-Vertrag eine Verschiebung zu, der Termin wurde schließlich auch auf den November 1996, später auf den Sommer 1997 verlegt.⁴⁰ Bei diesen Wahlen geht es ganz besonders um die Verankerung der Herrschaft der einzelnen Bevölkerungsgruppen in den jeweiligen Entitäten. Manipulationen bei der Eintragung ins Wählerverzeichnis, die sich bei den Wahlen zu den höheren Instanzen weniger auswirken konnten, können hier besonders gravierend durchschlagen. Alle Parteien beschuldigten sich daher wechselseitig der Manipulation und drohten, die Wahlen zu boykottieren und mit der OSZE nicht mehr zusammenarbeiten zu wollen.⁴¹ Daraufhin entschloß sich der Wahlausschuß zur Verschiebung.

3.2.4 Der Ausgang der Wahlen

Im Vorfeld der Wahlen zu Präsidentschaft und Parlament Bosnien-Herzegowinas wurde vermutet, daß die nationalistisch ausgerichteten großen Parteien, ähnlich wie bei den Wahlen 1990, dominieren würden.⁴² Diese Annahme wurde im Prinzip bestätigt, allerdings erzielten die Oppositionsparteien - die keineswegs alle demokratische und zivilgesellschaftliche Ziele vertreten - mehr als nur einen Achtungserfolg.⁴³

Von den 42 Sitzen des *"House of Representatives"* der Republik Bosnien und Herzegowina stehen 28 den Kandidaten aus der Föderation zu, 14 Sitze sind für Kandidaten aus der Serbischen Republik vorgesehen. Sie werden jeweils direkt gewählt.

Nach Angaben der OSZE entfielen in der Föderation Bosnien-Herzegowina rund 55 Prozent der Stimmen auf die SDA des Präsidenten Izetbegovic und gut 23 Prozent auf die kroatische

³⁹ Certification of the Elections in Bosnia-Herzegovina. Declaration of the Chairman-in-Office, Federal Councillor Flavio Cotti, at the Permanent Council of the OSCE, am 25. Juni 1996, OSZE-Dokument REF.CIO/35/96 vom 25.6.1996.

⁴⁰ OSCE Chairman-in-Office Issues Statement on the Postponement of Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina, OSZE-Pressemitteilung No. 69/1996 vom 22.10.1996.

⁴¹ FAZ vom 27.8.1996; FAZ vom 14.9.1996; FR vom 24.09.1996; taz vom 24.10.1996.

⁴² FAZ vom 14.9.1996.

⁴³ FAZ vom 21.9.1996.

HDZ.⁴⁴ Die oppositionelle Vereinigte Liste (ZL) erreichte knapp 9,5 Prozent, während die Partei des ehemaligen bosnischen Ministerpräsidenten Harijs Silajdzic (SBiH) bei 7,2 Prozent lag.

Auf dem Gebiet der Republika Srpska entfielen auf die SDS 54,5 Prozent der Stimmen. Die SDA Izetbegovics, die anders als die serbische SDS und kroatische HDZ in beiden Entitäten zur Wahl angetreten war, erhielt hier erstaunliche 17,8 Prozent der Stimmen. Das serbische linke Oppositionsbündnis, die Liga für Frieden und Fortschritt (SMP), gewann immerhin 13 Prozent der abgegebenen Stimmen.

Somit erhält die SDA insgesamt 18, die SDS neun und die HDZ acht Sitze. Die ZL (gemeinsame Liste kroatischer Oppositionsparteien) bekommt zwei, die SBiH von Harijs Silajdzic und die SMP (serbisches linkes Oppositionsbündnis) kommen ebenfalls auf jeweils zwei Sitze.

Die Abgeordneten der zweiten Kammer des Parlaments des Gesamtstaats (*Kammer der Völker*) werden nicht direkt, sondern von den Abgeordneten der Kammer der Völker der Föderation bzw. der Nationalversammlung der Serbischen Republik gewählt. Diese zweite Kammer ist paritätisch mit je fünf Bosniaken und Kroaten aus der Föderation und fünf Serben aus der Serbischen Republik zu besetzen. Die Kammer hat sich noch nicht konstituiert.

Bei der Wahl zum *Abgeordnetenhaus der Föderation*, das 140 Sitze hat, erreichte die SDA mit 55,5 Prozent die absolute Mehrheit. Die HDZ erzielte 23,3 Prozent, auf jeweils etwa sieben Prozent kamen die ZL und die SBiH.

Bei den Wahlen zur *Nationalversammlung der Republika Srpska* lag die SDS mit knapp 59 Prozent deutlich in Führung, gefolgt von der SMP mit 13,2 Prozent. Die extrem nationalistische Serbische Radikale Partei erreichte 7,6 Prozent und die SDA beachtliche 6,4 Prozent.

Das dreiköpfige *Staatspräsidium* der Republik Bosnien und Herzegowina, dem nach der Verfassung jeweils ein Vertreter der Muslime, der bosnischen Kroaten und der bosnischen Serben angehören muß, wird für eine Amtsperiode von zunächst zwei Jahren von Alija Izetbegovic (SDA) - der die meisten Stimmen (730.592) auf sich vereinigen konnte und somit als Staatsoberhaupt den Vorsitz des Präsidiums übernehmen wird -, Momcilo Krajisnik (SDS) mit 690.646 und Kresimir Zubak (HDZ) mit 330.477 Stimmen gebildet.

Die *Präsidentschaft in der Republika Srpska* wird durch Direktwahl in den jeweiligen Entitäten bestimmt. Mit deutlichen 65 Prozent der Stimmen gewann die SDS-Kandidatin und Hardlinerin Biljana Plavsic, die auch schon vor den Wahlen - nach dem Rücktritt des als Kriegsverbrecher angeklagten Karadzic von allen Parteiämtern - als Interims-Präsidentin fungiert hatte.

Anders als in der Serbischen Republik wird der *Präsident der Föderation* nicht direkt gewählt, sondern gemeinsam von den beiden Kammern des Parlaments durch einen komplizierten Modus bestimmt. Hier wurde Kresimir Zubak von der kroatischen HDZ Präsident.

⁴⁴ Wahlergebnisse, abgedruckt in: OSCE Newsletter, Vol. 3, No. 9, September 1996, S. 2.

3.3 Die Konstituierung der Institutionen

Insgesamt wurde die Wahlbeteiligung als niedrig eingestuft und von der OSZE in allen Teilen Bosnien-Herzegowinas auf 60-70 Prozent geschätzt. Gründe hierfür können zum einen die unvollständige Registrierung von Wahlberechtigten und zum anderen das überaus komplizierte Wahlsystem sein.⁴⁵

Der Wahltag verlief - entgegen vielerlei Befürchtungen - reibungslos, was u.a. auf die massive Präsenz der Ifor-Truppen, umfangreiche Sicherheitskontrollen und die Anwesenheit von knapp 1.300 OSZE-Wahlbeobachtern zurückzuführen war.⁴⁶

Sowohl die teilnehmenden Parteien wie auch internationale Wahlbeobachter kritisierten den geringen rechtsstaatlichen und demokratischen Charakter der Wahlen.⁴⁷ Auch von den Verantwortlichen der OSZE wurden Unregelmäßigkeiten bei der Stimmenausszählung konstatiert.⁴⁸ Dennoch hielt die OSZE gegenüber der - vor allem von NGOs geäußerten - massiven Kritik daran fest, daß das Ergebnis den Willen der Bevölkerung widerspiegele und daher - auch unter den gegebenen widrigen Umständen - als demokratische Legitimation der gewählten Mandatsträger gelten könne.⁴⁹

Angesichts der beherrschenden Stellung der etablierten nationalistischen Parteien war kein grundlegend anderes Wahlergebnis zu erwarten. Es war aber auch die Folge der im Daytoner Vertrag festgelegten Staatsgliederung nach ethnischen Kriterien und der daraus resultierenden Verfassungs- und Wahlordnung. So konnten sich beispielsweise die Bosniaken sicher sein, daß

⁴⁵ Dieses kam zudem den serbischen Kandidaten zugute, weil viele muslimische Wahlberechtigte von ihrem ursprünglichen Vorhaben - in ihrer ehemaligen Heimatgemeinde auf dem Gebiet der Serbischen Republik zu wählen - Abstand genommen hatten, da die Kommunalwahlen verschoben worden waren und eine Reise in das von Serben kontrollierte Gebiet zu gefährlich war. Eine Motivation, in den alten Heimatgemeinden zu wählen, wäre nur dann gegeben gewesen, wenn - im Rahmen der Kommunalwahl - die Möglichkeit vorhanden gewesen wäre, über einen neuen Bürgermeister mitzuentcheiden. Ohne die Kommunalwahlen gab es keinen hinreichenden Grund mehr, dorthin zu reisen, da die Muslime auf dem Gebiet der Republika Srpska noch nicht einmal die muslimischen Kandidaten für das bosnisch-herzegowinische Staatspräsidium, die nur auf dem Gebiet ihrer Entität antreten durften, wählen konnten (FAZ vom 16.9.1996; FR vom 17.9.1996; FAZ vom 19.9.1996).

⁴⁶ FR vom 16.9.1996; FAZ vom 17.9.1996.

⁴⁷ FAZ vom 13.9.1996; 14.9.1996; 16.9.1996; 25.9.1996.

⁴⁸ FR vom 22.9.1996; FAZ vom 23.9.1996.

⁴⁹ Der amtierende OSZE-Vorsitzende Flavio Cotti am 29. September 1996, in: OSCE-Newsletter, Vol. 3, No. 9, September 1996, S. 1/2; FAZ vom 18.9.1996; FR vom 30.9.1996. Mit dieser Entscheidung, die vor allem auf Druck der Vereinigten Staaten gefällt wurde, wurde wieder neu die Fragwürdigkeit der internationalen Wahlbeobachtung offenkundig. Der Befund, ob eine Wahl noch als demokratisch zu qualifizieren ist, unterliegt einem Ermessensspielraum, der zunehmend zum Spielball innerer und äußerer Interessen wird. Vgl. hierzu Stefan Mair, Internationale Präsenz und nationale Souveränität. Wahlbeobachtung: ein expandierendes Betätigungsfeld der Staatengemeinschaft, in: Vereinte Nationen, 42. Jg., H. 4/1994, S. 133-140.

einer ihrer Kandidaten im Staatspräsidium vertreten sein würde, doch für die Wahl, wer der erste Präsident sein sollte, war die Stimmenzahl entscheidend. Jede Zersplitterung des muslimischen Stimmenanteils war daher schädlich; dies erklärt u.a. die vielen Stimmen für Izetbegovic. Auch bei den anderen Volksgruppen hatte das Wahlrecht eine Konzentration auf den wahrscheinlichsten Wahlsieger - und dies waren die Vertreter der nationalistischen Parteien - zur Folge.

Eine endgültige Bewertung der politischen Konsequenzen des Wahlausganges ist derzeit noch nicht möglich. Einerseits hat der Wahlkampf die ethnische Teilung noch verfestigt, indem alle Seiten über die ethnische Veränderung der Wahlpopulation die von der Verfassung vorgegebene Proporzverteilung nach Entitäten mit Personen ihrer Volksgruppe auffüllen wollten. Bei den Kommunalwahlen wird dies eine noch stärkere Rolle spielen. Im Endergebnis werden die Serbische Republik nur serbische Politiker/innen vertreten, und in der Föderation wird die Ethnisierung der Politik ebenfalls fortschreiten. Auch ist kein Wechsel der Eliten erfolgt.

Andererseits kann der formal immerhin halbwegs demokratische Ablauf der Wahlen ein erster Schritt zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft sein, die so tief gespalten ist und deren Kriegswunden noch lange nicht vernarbt sind. Die nunmehr gewählten Volksvertreter müssen sich in den Institutionen *verhalten*, es ist nicht auszuschließen, daß sie damit in demokratische Formen des Konfliktaustrags einsozialisiert werden. Inwieweit sich im Verlauf der parlamentarischen und exekutiven Arbeit das politische System weiter ausdifferenziert, kann allerdings nicht als sicher prognostiziert werden. Immerhin zeigen die Wahlsiege oppositioneller, z.T. sogar demokratischer Kandidaten in den großen Städten bei den Kommunalwahlen in Serbien, daß nach Ablauf einer gewissen Übergangszeit festgefügte Wählerpräferenzen in Bewegung geraten können.

Die Umsetzung der Wahlergebnisse in die Konstituierung der von der Verfassung vorgesehenen Organe und die Besetzung der einzelnen Posten erfolgte in einem mühsamen "Stop-and-Go-Prozeß". Daß die nunmehr durch Wahlen legitimierten Volksvertreter nur schwer zur Kooperation zu bewegen waren, zeigte sich schon vor dem ersten Zusammentreten des neugewählten Staatspräsidiums. Mehrere Wochen verzögerte sich die Vereidigung des bosnisch-serbischen Präsidiumsmitglieds, weil keine Einigung über den Ort der Zeremonie erzielt werden konnte.⁵⁰ Erst nach massivem Druck durch die EU und ihren Vertreter Carl Bildt und der NATO bzw. der USA⁵¹ legte auch Krajisnik den Amtseid ab.⁵²

Die Bildung der Regierung für Bosnien-Herzegowina verlief äußerst schleppend.⁵³ Das Staatspräsidium konnte sich erst nach langen Auseinandersetzungen auf einen Ministerpräsidenten

⁵⁰ FR vom 14.10.1996.

⁵¹ Presseerklärung der Kontaktgruppe über ihr Treffen am 10. Oktober 1996 in London, in: Internationale Politik, H. 11/1996, S. 115/116.

⁵² FR vom 23.10.1996.

⁵³ Vgl. die Berichte im OHR Bulletin, No. 22 vom 24.10.1996 bis No. 29. vom 17.12.1996.

und den Umfang des Kabinetts einigen. Izetbegovic und Zubak forderten fünf Minister, Krajsnik nur drei. Damit sollte nach dem Willen der serbischen Seite die Position des Regierungschefs möglichst stark sein. Schließlich einigte man sich - wieder auf starken internationalen Druck - auf einen sechsköpfigen Ministerrat, in dem sich im Amt des Ministerpräsidenten je ein Bosniake und ein Serbe wöchentlich abwechseln.⁵⁴ Stellvertretender Ministerpräsident und Außenminister soll ein Kroat sein. Jeder Minister hat zudem je zwei Vertreter der jeweils anderen Bevölkerungsgruppe.⁵⁵

Die Bildung der Regierung der Föderation kam auch nur nach langen Mühen zustande. Die Demokratische Aktion (SDA) von Präsident Izetbegovic forderte den Posten des Präsidenten und des Ministerpräsidenten für die Bosniaken. Der amtierende Föderationspräsident Zubak und die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) beanspruchten jedoch das Amt des Regierungschefs der Föderation für einen Angehörigen der kroatischen Volksgruppe. Auch hier wurde eine komplizierte ethnische Proporzregelung eingeführt.

Nach einem Jahr sind die politischen Führungspositionen in den zentralen Institutionen des Gesamtstaates wie in den beiden Entitäten besetzt. Ob die Gremien arbeitsfähig sind, läßt sich noch nicht absehen. Dem Erfordernis, daß keines der konstitutiven Völker bei lebenswichtigen Interessen überstimmt werden darf, wurde mehr als Genüge getan. Der Staatsaufbau und die verfassungsrechtliche Konstruktion des politischen Systems sind derart mit "checks and balances" nach ethnischen Kriterien überladen, daß sie selbst beim besten Willen zur Zusammenarbeit nur schwer funktionieren können und bei weniger gutem Willen jederzeit Anlaß zu endlosen Auseinandersetzungen bieten. Eine effiziente Arbeit läßt sich nur schwer vorstellen. Unklar ist darüber hinaus, ob wenigstens den Entitäten genug Entscheidungs- und Handlungsspielraum bleibt, daß sie in der Lage sind, den wirtschaftlichen und politischen Aufbau zu organisieren.

⁵⁴ Die Präsidentschaft schlug Haris Silajdzic, im Krieg bosnischer Außenminister und Ministerpräsident, und Boro Bosic, einen bisher wenig aufgefallenen Politiker aus der Republika Srpska, dem Parlament zur Bestätigung vor.

⁵⁵ taz vom 2.12.1996.

4. Festlegung der Grenzen zwischen der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Serbischen Republik

Im Annex 2 des Vertrages von Dayton wird der Grenzverlauf zwischen der Föderation und der Republika Srpska verbindlich geregelt. Bei den Verhandlungen waren der Status von Sarajevo, der Zugang nach Gorazde und der Posavina-Korridor besonders heftig umstritten. An diesen Streitpunkten drohten die Verhandlungen in Dayton mehrmals zu scheitern, und erst durch massiven Druck der USA und die Verlagerung des Posavina-Problems auf eine Schiedskommission konnte in den Territorialfragen eine Lösung erzielt werden.

Insgesamt sah der Vertrag den Transfer von insgesamt rund 5.000 km² vor.⁵⁶ Bei den Gebieten handelt es sich im wesentlichen um fünf Stadtteile in Sarajevo und einen fünf bis 30 km breiten und 80 km langen Korridor nach Gorazde, die von den Serben an die Muslime übergeben werden müssen. Außerdem mußten einige Gebiete südlich von Banja Luka von der Föderation an die Serbische Republik abgetreten werden.

Für eine Übergangszeit von 45 Tagen wurden die zu übergebenden Gebiete von der IFOR verwaltet. Zweck der Übergangsregelung war es, eine friedliche Überstellung der Transfergebiete an die neuen Machthaber zu sichern und eine Flucht der ansässigen Bevölkerung zu verhindern. Der Transfer wurde termingerecht 90 Tage nach Inkrafttreten des Daytoner Vertrages abgeschlossen.

4.1 Die Übergabe der serbischen Stadtteile Sarajevos

Vor allem in Sarajevo verlief die Übergabe nicht reibungslos. Der Überstellung der fünf Stadtteile Vogosca, Ilijas, Hadzici, Ilidza und Grabaciva ging heftiger Widerstand der bosnischen Serben voraus. In einer Abstimmung im serbischen Teil der Stadt am 15.12.1995 votierten rund 99 Prozent der 80.000 Wahlberechtigten gegen die Sarajevo betreffenden Bestimmungen des Vertrages von Dayton. Sich auf dieses Ergebnis stützend, forderten Armeekommandant Ratko Mladic und der Vizepräsident der Republika Srpska, Nikola Koljevic, Neuverhandlungen der Sarajevo-Bestimmungen. Sie konnten sich jedoch mit ihrer Forderung nicht gegen den internationalen Druck durchsetzen. Schließlich mußten sie die Überstellung der fünf serbisch bewohnten Stadtteile unter die Kontrolle der Föderation hinnehmen.

Erst nach der Flucht der dort wohnenden Serben wurden diese Teile Sarajevos an die Föderation übergeben. Der von Pale angeordnete und gesteuerte Massenexodus von 135.000 Menschen wurde begleitet von einer massiven Einschüchterungspropaganda in den Medien, Brandschatzungen und Plünderungen.⁵⁷ Mit dieser Taktik der "verbrannten Erde" gelang es der Führung in Pale, 98,5 Prozent der in diesen Stadtteilen wohnenden Serben zur Flucht zu bewegen.

⁵⁶ ÖMZ 3/1996, S. 328.

⁵⁷ FAZ vom 19.3.1996.

Die meisten von ihnen wurde in Ostbosnien angesiedelt.⁵⁸ Stadtverwaltung und Regierung in Sarajevo unternahmen nichts, um dem serbischen Bevölkerungsteil seine Sicherheit zu garantieren und ihn zum Bleiben zu bewegen.

4.2 Das Schiedsverfahren über Brcko und den Posavina-Korridor

Im Daytoner Vertrag wurden der Status der Stadt Brcko und die Kontrolle des Umlandes, insbesondere des Posavina-Korridors, ausgeklammert. Bis spätestens zum 14. Dezember 1996 sollte eine Entscheidung durch einen bindenden Schiedsspruch gefällt werden.⁵⁹ Hierzu wurde termingerecht eine Schiedskommission eingerichtet, die sich aus je einem Vertreter der Serbischen Republik, der Föderation und einem Vertreter des internationalen Gerichtshofes in Den Haag zusammensetzt. Diese Schlichtungskommission ist beauftragt, eine Lösung zu erarbeiten. Falls sie sich nicht einigen kann, soll die Stimme des internationalen Vertreters den Ausschlag geben.

Für beide Seiten besitzt die Kontrolle der Stadt Brcko und des Posavina-Korridors große strategische Bedeutung.⁶⁰ Für die Serbische Republik ist er die einzige Verbindung zwischen ihrer Nordwest- und Südosthälfte. Außerdem verbindet er die Region Banja Luka mit Serbien. Aber auch für die Föderation ist Brcko ein lebenswichtiger Verkehrsknotenpunkt. Die Stadt besitzt nicht nur den größten Binnenhafen Bosniens, sondern verbindet außerdem die Industrieregion Tuzla mit der Nachbarrepublik Kroatien.

Auch aus der aktuellen bzw. ehemaligen Bevölkerungszusammensetzung leiten beide Seiten einen Anspruch auf die Region ab. Die Föderation begründet ihn mit der Tatsache, daß Brcko und die Region vor dem Krieg mehrheitlich von muslimischen Bosniaken besiedelt war.⁶¹ Nicht zuletzt geht es ihr darum, die Rückkehr der vielen muslimischen Flüchtlinge in ihre alten Wohnungen zu ermöglichen. Die serbische Seite gründet ihren Anspruch auf die für sie vitale militärische und wirtschaftliche Bedeutung und die Realität der neuen Bevölkerungszusammensetzung.⁶² Um eine erneute Umsiedlung der dort niedergelassenen Flüchtlinge zu vermei-

⁵⁸ ÖMZ 3/1996, S. 328.

⁵⁹ FAZ vom 1.8.1996.

⁶⁰ Vgl. zum folgenden ausführlich International Crisis Group, Bosnia Project, Stellungnahme vom 30. August 1996, erhältlich unter <http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh05add.htm>, und "Brcko erneut Zankapfel", in: Europäische Sicherheit, Heft 9/1996, S. 10; ÖMZ 4/1996, S. 446; FAZ vom 1.8.1996; ÖMZ 6/1996, S. 690.

⁶¹ Vor dem Krieg waren die Einwohner Brckos zu 55 Prozent Muslime, zu sieben Prozent Kroaten und nur zu 19 Prozent Serben. Für die 87.332 Menschen, die im Umland lebten, galt eine ähnliche Verteilung.

⁶² Gegenwärtig befinden sich die Stadt, der Korridor und ein Drittel des Umlandes in serbischer Hand. Brcko ist derzeit überwiegend von serbischen Flüchtlingen bewohnt. Nur 7.000 von derzeit rund 37.000 dort lebenden Personen gehören zu der ursprünglich ansässigen Bevölkerung.

den und die Bevölkerungszusammensetzung weiter zu ihren Gunsten zu stabilisieren, möchte die Republika Srpska die Kontrolle über die Stadt behalten. Ihre Behörden versuchen, durch eine aktive Siedlungspolitik vollendete Tatsachen zu schaffen. Seit Mitte Juni begrenzt deshalb IFOR den Zuzug auf 20 Familien pro Woche.

Die Entscheidung der Schiedskommission über Brcko und den Posavina-Korridor ist weiterhin offen. Beide Seiten beharren auf ihren Grundsatzpositionen, im Verlauf der Verhandlungen haben zudem die bosnischen Serben ihren Vertreter aus der Kommission zurückgezogen.⁶³ Angesichts dieser verfahrenen Lage wurde der Schiedsspruch auf den 15. Februar 1997 verschoben.⁶⁴

Die Grenzziehungen des Daytoner Vertrages haben - mit den genannten Ausnahmen - die Frontlinien am Ende des Krieges kodifiziert. Das sattsam bekannte Muster, daß ein Rückzug aus einem einmal militärisch besetzten Gebiet nur schwer durchzusetzen ist, wurde bestätigt.⁶⁵ Die Fluchtbewegungen aus den Übergabebereichen zeigen auch, daß neue Grenzziehungen faktisch neue Vertreibungen bedeuten. Die Bestimmungen über den Grenzverlauf wurden zwar eingehalten, ihre Umsetzung aber bestätigte die separierenden Teile des Daytoner Friedens, die eine weitere Vertiefung der Aufspaltung Bosnien-Herzegowinas nach ethnischen Kriterien begünstigen.

⁶³ OHR Bulletin No. 27 vom 2.12.1996.

⁶⁴ OHR Bulletin No. 29 vom 17.12.1996.

⁶⁵ Zu den generellen Schwierigkeiten, Grenzverschiebungen friedlich zu regeln und ohne Gewalt umzusetzen, vgl. Arie M. Kacowics, *The Problem of Peaceful Territorial Change*, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 38, 1994, S. 219-154.

5. Innere Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit

5.1 Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen

Anhang 7 des Vertrages von Dayton (*Agreement on Refugees and Displaced Persons*) enthält ein verbrieftes Rückkehrrecht für alle Flüchtlinge und Vertriebenen. Es wird ergänzt durch umfangreiche Bestimmungen, u.a. über einen Anspruch auf die Rückgabe von Eigentum bzw. auf die Kompensationen für verlorenes Eigentum. Außerdem ist das Rückkehrrecht in der Verfassung von Bosnien-Herzegowina in Art. II, Abs. 5, ausdrücklich festgeschrieben worden.

Beide Parteien verpflichten sich dazu, alle Gesetze und Bestimmungen zurückzunehmen, die Personen der anderen Volksgruppe diskriminieren, keine Propaganda gegen die andere Volksgruppe mehr zu verbreiten und keine Vergeltung an Rückkehrern durch bewaffnete Organe oder Behörden zu üben. Sie stimmen auch darin überein, allen Rückkehrern volle Bewegungsfreiheit zu gewähren.

Laut Vertrag wollen sie internationalen Menschenrechtsorganisationen ständig Einblick in die aktuelle Lage der Situation von Rückkehrern gestatten. Schließlich haben sich sowohl die Serbische Republik als auch die Föderation dazu verpflichtet, alle Personen, die sich in den vergangenen Jahren der Verletzung grundlegender Rechte von ethnischen Gruppen und Minderheiten schuldig gemacht haben, zu verfolgen, sie aus öffentlichen Ämtern zu entlassen oder sie dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag zu überstellen.

Schon bald zeigte sich, daß keine der Parteien bereit war, eine vollständige Rückkehr von Flüchtlingen in ihre angestammten Gebiete zuzulassen. Zwar hat die bosnische Regierung an die im Ausland lebenden Flüchtlinge appelliert, in ihre Heimat zurückzukehren und beim Wiederaufbau mitzuhelfen,⁶⁶ doch die Bedingungen für eine Rückkehr sind - sowohl aus humanitärer als auch aus politischer Perspektive betrachtet - denkbar schlecht.

Auch die Stimmung in der Bevölkerung spricht kaum für eine Rückkehr der Flüchtlinge, zumindest nicht in Gebiete, die von einer anderen Volksgruppe als der eigenen verwaltet werden. Tätliche Übergriffe gegen Menschen aus der jeweils anderen Volksgruppe werden aus allen Teilen des Landes immer wieder gemeldet. Anfang Mai 1996 kam es von serbischer Seite zu gewaltsamen Übergriffen auf 300 Bosniaken, die die versprochene Bewegungsfreiheit dazu nutzen wollten, ihre ehemaligen Wohngebiete in der Nähe von Doboju zu erkunden.⁶⁷ In einem anderen Fall wurden in dem Ort Dugi, 80 km von Tuzla entfernt, Rückkehrer sogar mit Handgranaten attackiert. Anfang November wollten etwa 600 bosniakische Flüchtlinge in die Re-

⁶⁶ FR vom 20.09.1996.

⁶⁷ FR vom 2.5.1996.

publika Srpska zurückkehren, in einen Ort, der in der "Zone of Separation" liegt.⁶⁸ Bei den Auseinandersetzungen zwischen ihnen und der bosnisch-serbischen Polizei wurden Mörser, Granatwerfer und Handgranaten eingesetzt.⁶⁹ Eine französische Patrouille stellte Anfang Dezember zwanzig Bosniaken, die Serben gehörende Häuser plünderten.⁷⁰

Es blieb aber nicht nur bei Übergriffen gegen Rückkehrwillige, sondern es wurde die Strategie der ethnischen Vertreibung weitergeführt. Im März 1996 wurden Muslime und Kroaten im Raum Banja Luka dazu gezwungen, ihre Häuser zu verlassen.⁷¹ Meldungen über weitere Vertreibungen rissen auch danach das ganze Jahr über nicht ab. Seit September 1996 wurden fast 100 Häuser zerstört, meist in Gebieten, in die bosniakische Flüchtlinge zurückkehren wollten.⁷² Angesichts der zahlreichen Übergriffe auf Rückkehrer, der eingeschränkten Bewegungsfreiheit, der großflächigen Zerstörung von Wohnungen und Häusern und der wirtschaftlichen Misere ist es nicht verwunderlich, daß seit Jahresbeginn 1996 von den 2,5 Millionen Flüchtlingen erst 150.000 - das entspricht einem Anteil von sechs Prozent - an ihren alten Wohnort zurückgekehrt sind, und zwar mit ganz geringen Ausnahmen nur in Gebiete ihrer Volksgruppe.⁷³

Es mangelt aber auch am politischen Willen, eine Rückkehr der Flüchtlinge vorzubereiten. Die Nachfolgerin des von Radovan Karadzic im Mai abgesetzten Ministerpräsidenten Rajko Kasagic, Biljana Plavsic, sprach muslimischen und kroatischen Flüchtlingen das Recht ab, zu ihrem alten Wohnort in der Serbischen Republik zurückzukehren.⁷⁴ Um ihre Serbische Republik mit den Insignien der Eigenstaatlichkeit auszustatten, haben die bosnischen Serben eine Art Visumpflicht für alle Personen eingeführt, die aus der Föderation einreisen wollen - ein klarer

⁶⁸ OHR Bulletin No. 25 vom 15.11.1996 und IFOR Transcript of Press Briefing held on 13 and 14 November 1996 (gopher://marvin.nc3a.nato.int:70/00/yugo/iftr1311.96 und 1411.96).

⁶⁹ FR vom 13.11.1996. Beide Seiten beschuldigten sich, den Angriff begonnen zu haben. "Nach dem ersten Angriff der Moslems mit Gewehren aus 'befestigten' Stellen auf Polizisten der Serbenrepublik seien Mörser, Granatwerfer und Handgranaten eingesetzt worden, sagte der Vizeinnenminister der bosnischen Serben [...] der Belgrader Nachrichtenagentur Beta. [...] Augenzeugen sagten dagegen, bis zu 300 Serben in Polizei- und Armeuniform hätten den Angriff mit Granaten und Gewehrfeuer begonnen. [...] Die NATO beschuldigte die bosnische Regierung, Gewalt zu schüren, indem sie Flüchtlinge ohne Absprache zurückschicke." Am folgenden Tag verstärkte die IFOR ihre Präsenz vor Ort. "Ein IFOR-Sprecher bestätigte inzwischen, daß die zurückkehrenden Moslems das Feuer eröffnet hätten" (FR vom 14.11.1996).

⁷⁰ Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 7./8.12.1996.

⁷¹ Nach Angaben der International Police Task Force, lt. FAZ vom 5.3.1996.

⁷² FR vom 31.10.1996.

⁷³ Nach Angaben des UNHCR in Sarajevo, lt. FAZ vom 19.9.1996. Die Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen spricht von ungefähr 230.000 Rückkehrern, siehe Sadako Ogata, Das UNHCR in Bosnien: Auch elf Monate nach dem Abkommen von Dayton noch vor schwierigen Aufgaben, in: NATO Brief, 44. Jg., H. 6/1996, S. 17-19.

⁷⁴ FAZ vom 20.5.1996. Dies wurde von Biljana Plavsic am 19. September 1996 mit dem Hinweis auf fehlenden Wohnraum nochmals bestätigt.

Verstoß gegen Art. 1, Abs. 4, der Verfassung.⁷⁵ Damit ist die Demarkationslinie zwischen den beiden Entitäten zum unüberwindbaren Hindernis für viele Rückkehrer geworden.

Selbst wenn der politische Wille vorhanden wäre, die Rückkehr zu ermöglichen, würde dies die neuerliche Umsiedlung von Flüchtlingen bedeuten, die jetzt in den Wohnungen der früheren Besitzer wohnen. So warnte der Bürgermeister von Tuzla, Selim Beslagic, vor einer "humanitären Katastrophe", wenn Flüchtlinge vor dem Winter zurückkehren würden, da weder Arbeit noch Wohnungen angeboten werden könnten.⁷⁶

5.2 Die internationale Polizeitruppe

Die Hauptgefahr für den Aufbau einer zivilen Gesellschaft und die Einleitung eines wirtschaftlichen Aufschwungs liegt nicht in der Wiederaufnahme regulärer militärischer Auseinandersetzungen, sondern in der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf lokaler Ebene.⁷⁷

Zur Implementierung der nichtmilitärischen Bestimmungen sieht deshalb der Vertrag in Anhang 11 von Dayton (*agreement on international police task force IPTF*) eine international zusammengesetzte Polizeitruppe vor. Sie besteht aus unbewaffneten Polizeibeamten, die dem Hohen Kommissar für Wiederaufbau Carl Bildt unterstellt sind.⁷⁸ Ihre Aufgabe liegt in der Überwachung und Inspektion der exekutiven Organe der Serbischen Republik und der Föderation. Gleichzeitig ist sie beauftragt, die exekutiven Organe auszubilden, zu beraten und ihnen während ihres Einsatzes zur Seite zu stehen.

Der Internationalen Polizei fällt an sich eine Schlüsselaufgabe bei der langfristigen Konsolidierung des Friedens in Bosnien zu. Im Vergleich zu den 60.000 gut ausgerüsteten IFOR-Soldaten ist die Polizeitruppe mit etwas über 1.700 Beamten personell und materiell nur sehr unzureichend ausgestattet. So gestaltet sich der IPTF-Einsatz wesentlich schwieriger als der von IFOR. Dies zeigte sich schon bei der Aufstellung der Polizeitruppe. Drei Monate nach der Vertragsunterzeichnung waren von den geplanten 1.721 Polizeibeamten erst 215 eingetroffen. Die Rekrutierung stellte sich als überaus langwierig und zäh heraus. Lediglich Länder wie Pakistan oder Nepal waren bereit, unverzüglich Polizisten zur Verfügung zu stellen.⁷⁹

⁷⁵ FAZ vom 26.6.1996. Vgl. auch die regelmäßigen Berichte über "Zölle" und "Visagebühren" an den Grenzen zwischen den Entitäten im OHR Bulletin.

⁷⁶ FR vom 10.10.1996.

⁷⁷ Vgl. hierzu Human Rights Watch/Helsinki, Bosnia-Hercegovina. Human Rights in Bosnia and Hercegovina Post Dayton: Challenges for the Field, in: Human Rights Watch/Helsinki Report, Vol. 8, No. 2 (D), March 1996.

⁷⁸ FAZ vom 7.2.1996; siehe auch Carl Bildt, Die Durchführung der zivilen Aufgaben des bosnischen Friedensabkommens, in: NATO Brief, 44. Jg., H. 5/1996, S. 3-6.

⁷⁹ FAZ vom 20.1.1996 und FAZ vom 7.2.1996.

5.3 Die mangelnde Rechtssicherheit

Die Internationale Polizeitruppe ist nicht in der Lage, auf Gewalt und Einschüchterung unterhalb der militärischen Ebene adäquat zu reagieren. Neben den Sprach- und Organisationschwierigkeiten der aus 28 verschiedenen Nationen rekrutierten Polizeitruppe kristallisierten sich sehr bald als Hauptprobleme die fehlenden exekutiven Befugnisse heraus. Da die IPTF-Beamten auf die Rolle von Beratern und Beobachtern reduziert waren, blieben sie vom guten Willen und der Kooperationsbereitschaft der örtlichen Polizeidienststellen abhängig. In einer feindlichen Umgebung, in der Haß und Mißtrauen gegenüber der anderen Volksgruppe dominieren, war es für sie unmöglich, eine rechtsstaatliche Behandlung von zurückkehrenden Flüchtlingen zu garantieren oder die Behörden zur Zusammenarbeit mit der IPTF zu bewegen. Die Polizisten können sogar nur mit Mühe ihre eigene Bewegungsfreiheit durchsetzen. Ähnlich wie im Falle der unzureichend bewaffneten UNPROFOR droht die IPTF immer wieder zum Spielball von Extremisten zu werden, die Polizeibeamte festsetzen oder als Geiseln nehmen, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen.⁸⁰

Auch die Möglichkeit des Hohen Repräsentanten, Verstöße zu melden, die dann von der IFOR mit geeigneten Schritten beantwortet werden können, war kein ausreichender Ersatz für das fehlende Sanktionspotential. In der Praxis ist dieses Meldeverfahren viel zu langwierig und kompliziert.⁸¹ Die Polizei ist mit der Durchsetzung der Rechte von zurückkehrenden Flüchtlingen oder der Umsetzung der zivilen Bestimmungen von Dayton überfordert. Die Abtrennung exekutiver Macht und deren Übertragung auf die IFOR hat die IPTF entscheidend geschwächt und damit ihren Auftrag von vornherein gefährdet.

Der bei lokalen Konflikten derzeit mögliche Rückgriff auf die IFOR ist auch unter einem weiteren Gesichtspunkt eine suboptimale Lösung. Gerade hier kann nämlich eine schwer bewaffnete Truppe eher zur Spannungsverschärfung als zur Deeskalation beitragen, während demgegenüber eine gut ausgebildete und ausgerüstete Polizei den Anforderungen besser gerecht wird.

Angesichts der geringen Rechtssicherheit ist es nicht überraschend, daß die Bestimmungen des Daytoner Vertrages zur Rückkehr der Flüchtlinge, die ja ein Prinzip aufrechterhalten sollten, zum größten Teil unerfüllt blieben. Zum einen hat dies mit den materiellen Schäden und der unzureichenden Infrastruktur zu tun, die einer Rückkehr von ca. 2,5 Millionen Flüchtlingen noch auf lange Zeit im Wege stehen. Zum anderen würde eine Rückkehr aller geflüchteten Bosniaken, Kroaten und Serben - das sind 60 Prozent der bosnischen Vorkriegsbevölkerung - an ihren ursprünglichen Wohnort die ethnische Vereinheitlichung, zu der der Krieg geführt hat, weitgehend annullieren. Es gäbe eine riesige Rückwanderungsbewegung, die wiederum die jetzt in den Wohnungen der Vertriebenen lebenden Flüchtlinge vertreiben würde.

Die IFOR bzw. SFOR-Truppen bemühen sich, die Sicherheit der Bewohner Bosnien-Herzegowinas zu schützen, sie sind aber nicht in der Lage, die Rückkehr von Flüchtlingen zu erzwin-

⁸⁰ FAZ vom 31.8.1996.

⁸¹ FAZ vom 20.1.1996.

gen, gerade auch angesichts der Probleme einer Neuvertreibung von Menschen.⁸² Auch können sie kaum die offene Alltagsgewalt oder die subtile, oft bürokratische Diskriminierung der jeweiligen Minderheitenbevölkerung verhindern. Auch sind die Versuche des UNHCR, "Einschätzungsbesuche" von Flüchtlingen und Vertriebenen zu organisieren, durchweg gescheitert.⁸³

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit sind daher die vielleicht schwierigsten und weiterhin am wenigsten gelösten Probleme der Umsetzung des Dayton-Vertrages.

⁸² Der Leiter des Regionalbüros der OSZE in Mostar, General a.D. Odendahl, meint dazu: "Es ist noch nie jemand für diese Vertreibungen geschnappt oder vor den Kadi gebracht worden. [...] Man sagt immer, Ihr sitzt hier nur herum und tut nichts. Ich kann diesen Vorwurf nicht entkräften. Man kann aber nur soviel tun, wie man Befugnisse hat. Soll ich die Wohnungen etwa im Häuserkampf zurückerobern?" (FR vom 31.12.1996).

⁸³ Allgemeiner Repatriierungsbericht der Hohen Kommissarin für Flüchtlinge der Vereinten Nationen zu Bosnien-Herzegowina vom August 1996, in: Internationale Politik, H. 11/1996, S. 103-109. Die regelmäßigen Berichte sind unter <http://www.unhcr.ch/refworld/country/sofy/general/geneng.htm> erhältlich.

6. Strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechern

Der Sicherheitsrat hat im Februar 1993 einstimmig beschlossen, ein internationales Gericht in Den Haag zu schaffen, das Kriegsverbrechen und massive Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien ahnden solle. Schon früher gab es Versuche, Kriegsverbrechen zu bestrafen, so im Versailler Vertrag von 1919, der Deutschland verpflichtete, Kriegsverbrechen zu verfolgen, und mit den Nürnberger Prozessen.⁸⁴ Neu ist aber die Einrichtung eines Gerichtshofs der Vereinten Nationen, der nicht Konsequenz eines Friedensschlusses zwischen Siegern und Besiegten oder einer bedingungslosen Kapitulation ist, sondern Ausdruck des Willens der internationalen Staatengemeinschaft, Menschenrechtsverletzungen auch gerichtlich verfolgen zu lassen und nicht allein den souveränen Staaten zu überlassen.⁸⁵

6.1 Die Bestimmungen von Dayton und der Gerichtshof in Den Haag

Insgesamt führt der Vertrag von Dayton an vier Stellen die Verpflichtung auf, gegen Personen, die wegen Kriegsverbrechen angeklagt sind, vorzugehen. In Art. 2, Abs. 8, der Verfassung der Republik von Bosnien und Herzegowina ist die Verpflichtung verankert, mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag zusammenzuarbeiten und entsprechenden Auslieferungsanträgen stattzugeben.⁸⁶ Im Zusammenhang mit der Rückkehr von Flüchtlingen sollen Personen, denen Kriegsverbrechen vorgeworfen werden, aus öffentlichen Ämtern entlassen, verfolgt und dem internationalen Gericht in Den Haag ausgeliefert werden. Außerdem sind solche Personen von der Besetzung der Gemeinsamen Militärkommission (*Joint Military Commission*), in der Probleme beim IFOR-Einsatz mit Vertretern beider Parteien geregelt

⁸⁴ Vg. hierzu M. Cherif Bassiouni, *Former Yugoslavia. Investigating Violations of International Humanitarian Law and Establishing an International Criminal Tribunal*, in: *Security Dialogue*, Vol. 25, H. 4/1994, S. 409-423; Philippe Moreau Defarges, *Vers une justice pénale internationale*, in: *Défense nationale*, 52^e année, November 1996, S. 35-42.

⁸⁵ Zur Entstehung des Haager Kriegsverbrechertribunals vgl. James C. O'Brien, *The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia*, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 87, 1993, S. 639-659; Theodor Meron, *War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law*, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 88, 1994, S. 78-87; Karl Josef Partsch, *Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer. Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien*, in: *Vereinte Nationen*, 42. Jg., H. 1/1994, S. 11-17; Christopher Greenwood, *The International Tribunal for Former Yugoslavia*, in: *International Affairs (London)*, Vol. 69, No. 4, October 1993, S. 641-655; Christian Tomuschat, *Ein Internationaler Strafgerichtshof als Element der Weltfriedensordnung*, in: *Europa-Archiv*, Folge 3/1994, S. 61-70.

⁸⁶ Das Statut des Internationalen Gerichts zur Verfolgung der Verantwortlichen für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht ist abgedruckt in: *Europa-Archiv*, Folge 3/1994, S. D 89-98; vgl. auch Karin Oellers-Frahm, *Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*, 54. Jg., H. 2/1994, S. 416-445.

werden sollen, ausgeschlossen (Anhang 1A, Art. VIII, Abs. 4). Auch dürfen sie nicht für öffentliche Ämter kandidieren oder sie innehaben (Anhang 3, Art. IX, Abs. 1).

Bisher sind in Den Haag 74 Personen angeklagt, aber nur sieben kann der Prozeß gemacht werden, da hierzu die Anwesenheit des Angeklagten notwendig ist.⁸⁷

Bezüglich der beiden Hauptbeschuldigten, Radovan Karadzic und General Ratko Mladic, weigerten sich sowohl die Behörden der Republika Srpska als auch die der Bundesrepublik Jugoslawien der Kooperationspflicht mit dem Kriegsverbrechertribunal nachzukommen.⁸⁸ Karadzic und Mladic konnten die Grenze zur Bundesrepublik Jugoslawien bislang mehrmals passieren, ohne verhaftet zu werden. Führende Politiker der serbischen Republik sprachen sich mit dem Argument, das Gericht sei parteilich, gegen eine Verhaftung Karadzics aus und drohten mit Geiselnahmen an den unbewaffneten internationalen Polizeibeamten.⁸⁹

6.2 Der internationale Haftbefehl und die politische Demontage Karadzics

Statt also Karadzic und Mladic festzusetzen und nach Den Haag zu überstellen, verlegte sich die Kontaktgruppe auf die politische Demontage der beiden.

Bis zum 30. Juni 1996 schien Karadzic noch die uneingeschränkte Unterstützung seiner Anhänger zu genießen. Auf dem Parteitag der Serbischen Demokratischen Partei (SDS) wurde er mit 353 von 354 Stimmen als Vorsitzender bestätigt.⁹⁰ Kurz nachdem Karadzic seine scheinbar unangefochtene Machtstellung demonstriert hatte, leitete der Gerichtshof in Den Haag eine Wende ein, indem er am 11. Juli 1996 einen internationalen Haftbefehl gegen ihn und Mladic erließ.⁹¹

Zwar hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen der IFOR am 16.12.1995 das Mandat erteilt, die Bestimmungen des Vertrages von Dayton umzusetzen und dafür alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Anwendung von Gewalt, doch wurde der konkrete Umgang mit Kriegsverbrechern im Mandat offengelassen.

⁸⁷ FAZ vom 23.10.1996. Über den Stand der Verfahren in Den Haag informiert laufend <http://www.igc.apc.org/tribunal>.

⁸⁸ Aus diesem Grund forderte das Internationale Gericht den Hohen Repräsentanten für Wiederaufbau Carl Bildt dazu auf, Sanktionen gegen die Republika Srpska zu verhängen, da sie mit ihrer mangelnden Zusammenarbeit gegen das DaytonAbkommen verstoße (FAZ vom 8.6.1996). Es ist ohne Zweifel ein ungewöhnliches Verfahren, daß Richter zu politischen Aktionen gegen Staaten auffordern; vgl. hierzu kritisch Cedric Thornberry, *Saving the War Crimes Tribunal*, in: *Foreign Policy*, No. 104, Fall 1996, S. 72-85, hier S. 84.

⁸⁹ FAZ vom 16.7.1996.

⁹⁰ FAZ vom 1.7.1996.

⁹¹ FAZ vom 12.7.1996.

Bisher war die Argumentationslinie der NATO/IFOR, für die Festsetzung der Kriegsverbrecher nicht zuständig zu sein, da sie keine Polizeiaufgaben zu erfüllen habe. Auch ihre spätere Ankündigung, Kriegsverbrecher festzunehmen, falls es zu einer zufälligen Begegnung mit IFOR-Truppen komme, hat sie bisher nicht wahrgemacht. Ein Zusammentreffen mit Karadzic und Mladic wurde bewußt vermieden. Am 27. Februar wurde Karadzic insgesamt viermal von IFOR-Soldaten gesichtet.⁹² Vor einer gewaltsamen Verhaftung schreckte die IFOR bislang zurück, da es bereits mehrmals zu kritischen Situationen gekommen war, als sich IFOR-Truppen und die Leibwachen der gesuchten Kriegsverbrecher gegenüberstanden. Die internationale Polizeitruppe verfügt über keinerlei Bewaffnung, um Karadzic oder Mladic gegen ihren Willen zu verhaften. So wurde Karadzic noch Anfang Dezember 1996 von UN-Polizisten gesehen, wie er in einer schwer bewaffneten Eskorte in Pale herumfuhr.⁹³ Der Hohe Beauftragte für den zivilen Wiederaufbau forderte nach diesem Vorfall zum wiederholten Male, internationale Spezialeinheiten für die Festnahme von Angeklagten aufzustellen.

Trotz dieser scheinbaren Machtlosigkeit der Staatengemeinschaft ist es dennoch gelungen, Karadzic allmählich aus dem politischen Leben herauszudrängen, eine Entwicklung, die sich in mehreren Phasen über den gesamten Zeitraum seit der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens vollzog.

Der Erfolg dieser Strategie der allmählichen politischen Demontage wird erst sichtbar, vergleicht man Karadzics gegenwärtige Situation mit den Einflußmöglichkeiten noch vor einem Jahr. So konnte er im Dezember 1995 mit einem "neuen Beirut in Europa" drohen, falls die Bestimmungen über Sarajevo umgesetzt würden. Wie bereits ausgeführt, gelang es ihm, seiner Forderung nach Neuverhandlungen der Bestimmungen über Sarajevo mit Massendemonstrationen Nachdruck zu verleihen, wenn auch ohne Erfolg. Ein knappes Jahr später, nach dem Verlust aller öffentlichen Ämter, bar jeglicher demokratischer Legitimation und als international gesuchter Kriegsverbrecher kann von einer solchen Machtstellung keine Rede mehr sein.

Zum einen war dies Folge des internationalen Drucks. So weigerten sich der Hohe Repräsentant für den Wiederaufbau Carl Bildt sowie die OSZE, vertreten durch den Außenminister der Schweiz Flavio Cotti, strikt, mit einem Kandidaten Karadzic Wahlen abzuhalten, und die USA drohten Belgrad mit der Wiederaufnahme der Wirtschaftssanktionen, falls Milosevic nicht für die Kaltstellung Karadzics und Mladics Sorge.

Zum anderen spielten Machtverschiebungen innerhalb der Serbischen Republik, die u.a. auch mit dem Verhältnis der Gruppe um Karadzic zur Regierung in Serbien zusammenhingen, eine Rolle. Während die gemäßigttere "Banja Luka-Fraktion" um Ministerpräsident Rajko Kasagic zur Erfüllung des Daytoner Friedensabkommens bereit war, versuchte die radikale "Pale-Fraktion" um Karadzic und Parlamentspräsident Krajisnik, es zu torpedieren.⁹⁴

⁹² FAZ vom 8.6.1996 und vom 27.6.1996.

⁹³ OHR Bulletin No. 29 vom 27.12.1996.

⁹⁴ Die Banja Luka-Fraktion ist insbesondere deshalb an der Einhaltung des Dayton-Abkommens interessiert, weil der Gebietsaustausch die Demarkationslinie in der Nähe der Stadt weiter nach hinten rücken

Um Kasagics Rolle als Verhandlungspartner aufzuwerten und Karadzic ins politische Abseits zu drängen, hat die internationale Staatengemeinschaft alle Kontaktbüros nach Banja Luka verlegt.

Zum offenen Machtkampf kam es, als Kasagic öffentlich verlauten ließ, es sei eine große Schande für jedes Volk, in seinen Reihen Kriegsverbrecher zu verstecken, und es sei an der Zeit, kompromißbereite Politiker zum Zuge kommen zu lassen.⁹⁵ Zwar wurde Kasagic von Karadzic daraufhin abgesetzt und durch den Hardliner Gojko Klickovic ersetzt, doch war er danach nicht mehr der unumstrittene Führer wie noch während des Krieges.

Ab Mai 1996 betrieb dann Bildt ernsthaft die politische Entmachtung Karadzics.⁹⁶ Es gelang ihm schließlich, Karadzic dazu zu bewegen, seine Amtsvollmachten auf seine Stellvertreterin Biljana Plavsic zu übertragen. Damit wollte er sich eine Hintertür offen halten, um als nomineller Präsident weiterhin die Fäden ziehen und bei den kommenden Wahlen kandidieren zu können.

Nun setzte die OSZE Karadzic unter Druck, indem sie forderte, er müsse alle Ämter niederlegen, einschließlich das des Parteivorsitzenden der SDS; andernfalls würden die Wahlen, die für den 14. September 1996 vorgesehen waren, verschoben werden. Der amtierende Vorsitzende der OSZE setzte mit dieser Drohung auch den Vereinigten Staaten, Frankreich und Großbritannien sowie dem Hohen Repräsentanten Carl Bildt zu, die mit dem Teilrückzug Karadzics zufrieden zu sein schienen. Die USA sahen sich gezwungen, auf einer vollständigen Entmachtung Karadzics zu bestehen, da ihnen unter allen Umständen an einer termingerechten Durchführung der Wahlen gelegen war.⁹⁷

Um dies zu erreichen, entsandten sie ihren Sonderbotschafter Richard Holbrooke nach Belgrad. Er drohte mit Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und erreichte damit, daß Milosevic eine vollständige Verzichtserklärung Karadzics auf alle öffentlichen Ämter durchsetzte.⁹⁸ Am 18.7.1996 legte dieser auch seinen Parteivorsitz nieder, verzichtete bei den Wahlen auf eine Kandidatur und auf Auftritte im Fernsehen.⁹⁹

Zwar behauptete der neue Vorsitzende der SDS Buha nach Karadzics vollständiger Absetzung, niemand könne dessen Autorität untergraben, aber dennoch hat Karadzic seine politische Bedeutung eingebüßt, auch wenn nicht auszuschließen ist, daß er aus dem Hintergrund weiter seine Fäden spinnt.

läßt. Außerdem ist Pale durch den Verlust der serbischen Stadtteile von Sarajevo weiter geschwächt worden (FAZ vom 5.2.1996).

⁹⁵ ÖMZ 4/1996, S.447.

⁹⁶ FAZ vom 19.5.1996.

⁹⁷ FAZ vom 9.7.1996.

⁹⁸ FAZ vom 20.7.1996.

⁹⁹ Erklärung von Radovan Karadzic zu seinem Rückzug aus der Politik, veröffentlicht am 18. Juli 1996 in Belgrad, in: Internationale Politik, H. 11/1996, S. 100.

Schon zwei Tage nach dem vollständigen Rücktritt Karadzics kündigten Außenminister Kinkel und der Nato-Generalsekretär an, nachdem der ehemalige Serbenführer nun politisch weitgehend entmachtet sei, werde man ihn "früher oder später" verhaften und dem Tribunal übergeben.¹⁰⁰

Auch für den bosnisch-serbischen Armeechef Ratko Mladic scheint knapp ein Jahr nach Dayton die Karriere beendet. Er wurde im Oktober 1996 von der Präsidentin der Republika Srpska, Biljana Plavsic, zusammen mit einigen seiner Stellvertreter seines Postens enthoben.¹⁰¹ Gegen die Entscheidung lehnten sich Mladic und Teile der bisherigen Armeeführung auf.¹⁰² Es scheint so, als ob der Machtkampf zugunsten der politischen Führung entschieden wurde.¹⁰³ Es ist jetzt - lt. dem Dayton-Vertrag - Sache der bosnischen Serben, ihn dem Haager Gerichtshof zu überstellen.

¹⁰⁰ FAZ vom 22.7.1996.

¹⁰¹ FR vom 24.10.1996.

¹⁰² FR vom 12.11.1996; FAZ vom 20.11.1996.

¹⁰³ taz vom 30.11./1.12.1996.

7. Der wirtschaftliche Wiederaufbau

Zum Rahmen des Dayton-Abkommens, ohne Teil davon zu sein, gehört die Zusage der internationalen Staatengemeinschaft, den Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina durch eine wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe zu stabilisieren.

Die finanzielle Unterstützung beim Wiederaufbau des Landes war und ist eines der wesentlichsten Druckmittel der internationalen Gemeinschaft zur Durchsetzung der Vereinbarungen von Dayton. Nach dem Willen der Geberländer sollte die Verteilung und Freigabe der Gelder vom kooperativen Verhalten der ehemaligen Kriegsparteien abhängig gemacht werden ("Konditionierung"). So beschloß die Bosnien-Kontaktgruppe in Moskau im März 1996, nur diejenigen Kriegsparteien zu der im folgenden Monat abgehaltenen Geberkonferenz in Brüssel zuzulassen, die die Vereinbarungen von Dayton erfüllt hätten.¹⁰⁴

7.1 Die einzelnen Geberkonferenzen

Schon vor der Unterzeichnung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina trafen sich die Vertreter von 43 Staaten am 8./9.12.1995 zur Londoner Aufbaukonferenz, deren Ziel es war, den Friedensvertrag "ins Praktische zu übersetzen".¹⁰⁵

Auf dieser Sitzung wurden von der Weltbank die Kosten für den Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas auf ca. 5,1 Mrd. US-Dollar veranschlagt.¹⁰⁶ Als dringlichste Aufgaben für die nächsten Tage und Wochen beschloß man in London zwanzig Nothilfeprogramme, darunter die Wiederherstellung der Stromversorgung der Krankenhäuser in Tuzla, die Wiedereröffnung von Zugverbindungen und die Arbeiten an der Kanalisation von Gorazde.

Zum Auftakt der internationalen Geberkonferenz in Brüssel am 20./21.12.1995 wurde Bosnien-Herzegowina offiziell als 181. Mitgliedstaat in den Internationalen Währungsfond (IWF) aufgenommen.¹⁰⁷ Ziel der Konferenz war es, die dringendsten Sofortmaßnahmen zu finanzie-

¹⁰⁴ ÖMZ 4/1996, S. 444.

¹⁰⁵ Vgl. zum folgenden FAZ vom 9.12.1995.

¹⁰⁶ Die Regierung Bosnien-Herzegowinas bezifferte den Finanzbedarf für den Wiederaufbau in den nächsten fünf Jahren sogar mit 15 Mrd. Dollar. Begründet wurde dies mit den enorm hohen Kriegsschäden von geschätzten 80 Mrd. Dollar, der katastrophalen Lage der Industrie, deren Produktion auf fünf Prozent der Vorkriegszeit gefallen sei, und einer Arbeitslosigkeit von ca. 75 Prozent gegenüber 1990. Außerdem seien rund 80 Prozent der Bevölkerung von unmittelbarer Nahrungsmittelhilfe abhängig (ÖMZ 3/1996, S. 331; FAZ vom 15.4.1996).

¹⁰⁷ Vgl. zum folgenden FAZ 20.12.1995; FAZ vom 22.12.1995; FAZ vom 25.1.1996.

ren.¹⁰⁸ Zu diesem Zweck zeigte sich die internationale Gemeinschaft bereit, im ersten Quartal des Jahres 1996 zusammen 500 Mio. US-Dollar zur Verfügung zu stellen. Von dieser Summe übernahmen die Europäische Union und die EU-Mitgliedsländer etwa die Hälfte.

Anfang März verabschiedete die Weltbank das erste Hilfspaket für Bosnien-Herzegowina in Höhe von rund 46 Mio. Dollar, davon überwiegend zinsgünstige Weltbankkredite mit einer Laufzeit von 40 Jahren. Auch hier wurde ein Großteil der Gelder von der EU finanziert.¹⁰⁹

Zur Geberkonferenz in Brüssel am 13./14.4.1996 verweigerten die Vertreter der bosnischen Serben die Anreise, da ihre Forderungen nach der Zulassung einer eigenen Delegation abgelehnt worden waren und sie somit nur die Möglichkeit gehabt hätten, im Rahmen einer gesamtbosnischen Gruppe von Delegierten - wie dies im übrigen bei früheren Treffen vereinbart worden war - auf der Konferenz präsent zu sein.¹¹⁰

Uneinigkeit bestand bei den Vertretern der internationalen Staatengemeinschaft über die Konsequenzen, die aus dem Fernbleiben der Serben gezogen werden sollten. Während ein Sprecher der EU-Kommission betonte, daß die Nicht-Teilnahme der bosnisch-serbischen Delegation keine Auswirkungen auf die Planungen der Projekte auf dem Gebiet der Republika Srpska haben sollte, drohte Carl Bildt damit, daß die bosnisch-serbische Seite nun weniger Hilfe als geplant erhalten würde.

Die Konferenz erreichte die Sicherstellung der Finanzierung der noch für 1996 geplanten 1,2 Mrd. Dollar der Gesamtsumme von 5,1 Mrd.¹¹¹ Nach offiziellen Angaben wurde etwa die Hälfte der Gelder von der Weltbank (310 Mio. Dollar) und der EU (219 Mio. Dollar, wovon Deutschland 30 Prozent, also 70 Mio., zu tragen hat) zugesagt. Finanzkräftige Unterstützung kam weiterhin von den USA mit 219 Mio., Japan mit 133 Mio., der Türkei mit 80 Mio. und von Saudi-Arabien mit 50 Mio. US-Dollar. Zusätzlich versprach die Organisation islamischer Staaten (OIC) die Bereitstellung von 100 Mio. Dollar. Die Finanzierung des Restes aus der für die nächsten 3-5 Jahre veranschlagten Gesamtsumme von 5,1 Mrd. Dollar blieb noch offen.¹¹² Die Weltbank legte Planungen vor, nach denen - entsprechend dem Grad der Zerstörung und der Bevölkerungsstärke - die Finanzhilfen nach einem Schlüssel von 7:3 zwischen der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Serbischen Republik aufgeteilt werden sollten. Dem-

¹⁰⁸ Die bosnisch-herzegowinische Seite legte dafür mehr als 700 Projekte vor - konzentriert auf den Wiederaufbau der Infrastruktur, der Landwirtschaft sowie des Erziehungs-, Verwaltungs- und Gesundheitswesens -, mit denen im ersten Quartal 1996 begonnen werden sollte.

¹⁰⁹ ÖMZ 3/1996, S. 331.

¹¹⁰ FAZ vom 13.4.1996; ÖMZ 4/1996, S. 444; FR vom 13.4.1996.

¹¹¹ FAZ vom 13.04.1996; FAZ vom 15.04.1996; taz vom 15.04.1996; ÖMZ 4/1996, S. 444.

¹¹² Mit den Geldern sollen vordringlich Projekte unterstützt werden, die zu einer Konsolidierung des Friedens beitragen könnten. Neben Infrastrukturprojekten soll die Schaffung von Arbeitsplätzen für die 300.000 Angehörigen der Streitkräfte, die in naher Zukunft entlassen werden, die Stärkung der zivilen Verwaltung, die Räumung von Landminen und die Bereitstellung von Wohnraum Vorrang haben (FAZ vom 15.4.1996).

nach stünden von den bis Ende 1999 veranschlagten 5,1 Mrd. Dollar 3,7 Mrd. der Föderation und 1,4 Mrd. der serbischen Teilrepublik zu.¹¹³

7.2 Die Konditionierung der Wirtschaftshilfe

Als Reaktion auf den schleppenden Fortgang der Implementierung versuchten die internationalen Geldgeber zunehmend, die Zusagen für Wirtschaftshilfe und die Anweisung der Finanzmittel an die Einhaltung der Dayton-Vereinbarungen zu knüpfen. Auf dem Treffen der Kontaktgruppe am 13. November in Paris mit den drei neugewählten Mitgliedern des Staatspräsidiums Bosnien-Herzegowinas machten die Außenminister klar, daß ohne die aktive Einhaltung des Friedensvertrages keine Fortsetzung der wirtschaftlichen und zivilen Hilfe erwartet werden könne. Dazu gehöre, daß die Zusage weiterer Hilfen u.a. von der Bildung einer bosnischen Regierung abhängen. Auch solle die bosnische Führung endlich eine "sichere Umgebung" garantieren, die den Flüchtlingen die Rückkehr in ihre Heimat ermögliche. Weitere deutlich sichtbare Schritte müßten die Demokratisierung des öffentlichen Lebens, Pressefreiheit, die Abhaltung der verschobenen Kommunalwahlen und eine aktivere Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal sein. Erst dann werde die Internationale Gemeinschaft die von der Weltbank avisierten insgesamt 5,1 Milliarden Dollar an Aufbauhilfe auch in vollem Umfange zur Verfügung stellen.

Auf dem darauf folgenden Treffen des Lenkungsausschusses des "Peace Implementation Council", dem 43 Staaten und 13 Internationale Organisationen angehören und das die Umsetzung des Friedensabkommens überprüft, wurden 13 Punkte für einen zweijährigen Rahmenplan zur Durchsetzung der zivilen Ziele des Abkommens von Dayton verabschiedet:¹¹⁴

- Weitere Begrenzung der Bewaffnung;
- Herstellung der öffentlichen Ordnung mit einer unabhängigen Justiz und demokratischen Polizeikräften;
- Beachtung der Menschenrechte;
- Presse- und Meinungsfreiheit;
- Abhaltung von Gemeindewahlen 1997 und allgemeinen Wahlen 1998;
- Schaffung der Bewegungsfreiheit im gesamten Staatsgebiet;

¹¹³ taz vom 15.4.1996; ÖMZ 4/1996, S. 444; FAZ vom 15.4.1996.

¹¹⁴ Conclusions of the Ministerial Steering Board and of the Presidency of Bosnia-Herzegovina, Paris, 14. November 1996.

- Erleichterung der Rückkehr und Wiederansiedlung der Flüchtlinge und Vertriebenen mit Hilfe von Programmen, die auch den "örtlichen Sicherheitsbedürfnissen" Rechnung tragen;
- volle Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof bei der Strafverfolgung von Kriegsverbrechern ("Die Angeklagten müssen unverzüglich dem Gerichtshof ausgeliefert werden");
- Schaffung wirtschaftlicher Verbindungen zwischen den einzelnen Teilen Bosnien-Herzegowinas und Anreize für diejenigen Gebietskörperschaften, die die Vereinbarungen von Dayton einhalten;
- Einführung der Marktwirtschaft;
- Bemühungen um eine langfristige Versöhnung in der Bevölkerung;
- Wiederherstellung des Schul- und Hochschulsystems;
- Beseitigung der Minen.

Die Konferenz des Peace Implementation Council in London am 4./5. Dezember 1996 bestätigte diesen Aufgabenkatalog und koppelte noch einmal deutlich die materielle Unterstützung Bosnien-Herzegowinas an die strikte Einhaltung des Dayton-Abkommens durch den Gesamtstaat, die Entitäten und die Gebietskörperschaften.¹¹⁵

Das politische, militärische und finanzielle Engagement der Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina kann sich durchaus sehen lassen. Die Konditionierung der Aufbauhilfe, mit der an die Nutzenkalkulationen der Empfänger appelliert wird, hat sich auch schon als erfolgreich erwiesen. Bisher gelang es damit in einem mühsamen Prozeß, die Parteien zu ersten Schritten in der Einhaltung des Abkommens von Dayton zu bewegen. Die Konditionierung ist - angesichts der bereits angesprochenen Strategie aller führenden politischen Kräfte, den Vertrag in der Implementierung im Sinne der eigenen Interessen nachzubessern bzw. die Umsetzung zu blockieren - mehr als notwendig.

Die Glaubwürdigkeit dieser Politik ist allerdings eingeschränkt, weil eine termingerechte Dosierung der Zahlungen - je nach Stand der Implementierung des Vertrages von Dayton - offensichtlich schwer zu bewerkstelligen ist. So standen z. B. zum Zeitpunkt der 2. Geberkonferenz (13./14.4.1996) in Brüssel gerade einmal zwei Drittel der auf der 1. Geberkonferenz (20./21.12.1995) für das erste Quartal 1996 zugesagten 500 Mio. Dollar zur Verfügung. Von den 1,8 Mrd. US-Dollar Wiederaufbauhilfe, die die EU, die Vereinigten Staaten, Japan und einige islamische Staaten für das Jahr 1996 zugesagt hatten, waren bis Ende 1996 rund eine

¹¹⁵ London Peace Implementation Conference 1996, Bosnia and Herzegovina 1997: Making Peace Work, Summary of Conclusions and Conclusions, 5. Dezember 1996.

Milliarde zur Verfügung gestellt worden.¹¹⁶ Der oft langwierige Prozeß der Entscheidungsfindung bei den Geberländern oder bei der Weltbank bzw. dem Internationalen Währungsfonds (IWF) darüber, ob die Auflagen nun erfüllt wurden oder nicht, kommt der Bereitschaft vieler Staaten entgegen, finanzielle Zusagen zu machen, bei der Bereitstellung der Mittel aber zurückhaltend zu sein.

¹¹⁶ Presseinformation der Weltbank vom 23.12.1996.

8. Schlußfolgerungen

8.1 Friedliche Koexistenz als Evaluierungsmaßstab

Der Vertrag von Dayton ist - wie oben ausgeführt - ein Kompromiß zwischen der Anerkennung der Realität der ethnischen Aufteilung Bosniens und der Aufrechterhaltung völker- und menschenrechtlicher Prinzipien. Damit wurden in der Verfassung Bosnien-Herzegowinas zwei Elemente verknüpft, die konzeptionell widersprüchlich sind - und allenfalls in der Praxis unter bestimmten Bedingungen nebeneinander existieren können.

Die folgende abschließende Bewertung des ersten Jahres der Implementierung des Dayton-Vertrages geht davon aus, daß es zu diesem Kompromiß keine praktische Alternative gibt. Sie orientiert sich außerdem an der Feststellung, daß Staaten mit Minderheitenproblemen und Vielvölkerstaaten schwer regierbar und eher labile Gebilde sind; an die Effizienz von Regierung und Verwaltung sollte nicht der Maßstab zentralstaatlicher Steuerungsfähigkeit angelegt werden.¹¹⁷ Diese Beobachtung einer generellen Labilität multiethnischer Staaten gilt um so mehr nach einem "ethnischen Krieg", der die gesamte Bevölkerung miteinbezieht und besonders durch Flucht und Vertreibungen gekennzeichnet ist.¹¹⁸

Dennoch gibt es verschiedene Möglichkeiten, multiethnische Staaten zu organisieren. Hierfür lassen sich vier grundlegende Modelle ausmachen, die sich in der Praxis oft überschneiden.¹¹⁹

- Unterdrückung und Repression der schwächeren durch die stärkere Seite,
- Aufbau über-ethnischer Identitäten, meist durch eine religiöse oder staatliche Integrationsideologie,

¹¹⁷ Vgl. hierzu den Überblick über die Situation in westlichen Demokratien, die an sich gute Voraussetzungen für die Regelung solcher Probleme aufweisen und sie dennoch selten dauerhaft lösen können, bei Hiltrud Naßmacher, Minderheiten und Regierbarkeit. Erfahrungen aus westlichen Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift, 33. Jg., H. 4/1992, S. 643-660. Zur generellen Problematik des friedlichen Zusammenlebens in multiethnischen Staaten siehe die Fallstudien in Joseph V. Montville (ed.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Lexington 1991.

¹¹⁸ Der Begriff "ethnischer Krieg" bedeutet nicht, daß Ethnizität eine objektive Realität und der Krieg in Bosnien-Herzegowina allein mit ethnischen Auseinandersetzungen zu erklären ist. Vgl. zu einer allgemeinen Erklärung solcher Kriege, die eine Analyse ethnischer Ideologien, des Verhaltens von Herrschaftseliten und "ethnischen Unternehmern" sowie subjektiver und objektiver inter-ethnischer Sicherheitsdilemmata umfaßt, Stuart J. Kaufman, An "International" Theory of Inter-Ethnic War, in: Review of International Studies, Vol. 22, 1996, S. 149-171, und ders., Spiraling to Ethnic War. Elites, Masses and Moscow in Moldova's Civil War, in: International Security, Vol. 21, No. 2, Fall 1996, S. 108-138.

¹¹⁹ Vgl. hierzu und zum folgenden Chaim Kaufmann, Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars, in: International Security, Vol. 20, No. 4, Spring 1996, S. 136-175, insbes. S. 151-161.

- Machtteilung und Proporz zwischen den einzelnen Ethnien,
- Teilung des umstrittenen Gebiets.

Die Staatskonstruktion Jugoslawiens bestand aus einer Kombination der drei ersten Konzepte, wobei das vierte Modell als - wenn auch sehr vage - Austrittsoption in der Verfassung verankert war. Doch dies funktionierte nur unter bestimmten äußeren und inneren Bedingungen. Als Jugoslawien sich auflöste, wurde das ethnische Teilungskonzept militärisch ausgekämpft.

Für das übriggebliebene "Jugoslawien im Kleinen" Bosnien-Herzegowina oktroyierte die Staatengemeinschaft das dritte Modell auf der Grundlage einer weitgehenden Teilung des umstrittenen Gebiets. Machtteilung und Proporz auf ethnischer Grundlage nach dem Muster einer "consociational democracy" oder "Konkordanzdemokratie"¹²⁰ sind die tragenden Elemente der Verfassungskonstruktion sowohl für die Föderation Bosnien-Herzegowina als auch für die Republik Bosnien-Herzegowina. Es ist teilweise eine Übernahme formaler Machtteilungskonzepte aus der jugoslawischen Zeit, die diesmal allerdings auf der Grundlage einer demokratischen Gesellschaft (als Zielvorstellung) beruhen und in einer anderen weltpolitischen Konstellation zum Tragen kommen.

Konkordanzsysteme, die das Zusammenleben verschiedener Ethnien regeln sollen, funktionieren allerdings nur dann, wenn keine Gruppe eine Politik betreibt, die die Werte und Interessen anderer Gruppen fundamental in Frage stellt. Da dies in Bosnien-Herzegowina bisher nicht der Fall ist, muß die internationale Staatengemeinschaft den Prozeß des Wiederaufbaus staatlicher Strukturen (in einer Kombination des dritten Modells mit dem vierten) unterstützen.¹²¹ Die Interventionstruppe der NATO garantiert den Waffenstillstand und übt - teilweise - die Funktion des innerstaatlichen Gewaltmonopols aus; der Hohe Repräsentant und internationale Organisationen (wie die OSZE oder das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge) stellen eine Art zi-

¹²⁰ "Consociational democracies" oder "Konkordanzsysteme" weisen vier Merkmale auf: Regierung durch eine große Koalition, bei der alle Gruppen an der Machtausübung proportional beteiligt sind und keine in eine hoffnungslose Opposition verwiesen ist; das gegenseitige Veto, das Minoritäten Schutz gewährleistet; das Proporzprinzip, das nicht nur für die Legislative und Exekutive, sondern auch für den Zugang zu öffentlichen Ämtern und für die Verteilung von Staatsgeldern gilt; die Autonomie der Segmente, durch die jeder Gruppe alles, was nicht zentral geregelt werden muß, zur Selbstverwaltung überlassen bleibt. Vgl. hierzu Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven/London 1977, S. 25-52; Gerhard Lehbruch, *Konkordanzdemokratie*, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Die westlichen Länder (Lexikon der Politik, Bd. 3)*, München 1992, S. 206-211; für multiethnische Gesellschaften Arend Lijphart, *The Power-Sharing Approach*, in: Montville, *Conflict and Peacemaking* (Anm. 117), S. 491-509.

¹²¹ Vgl. zu den Möglichkeiten, zusammengebrochene Staaten wieder mit internationaler Treuhänderschaft aufzubauen Gerald B. Helman/Steven R. R. Ratner, *Saving Failed States*, in: *Foreign Policy*, Vol. 89, Winter 1992/93, S. 3-20.

vile Nebenregierung dar.¹²² Bosnien-Herzegowina ist kein Staat, der über die Souveränität nach innen und außen verfügt.

Angesichts der immensen Schwierigkeiten, einen zerfallenen Staat nach einem verheerenden Krieg unter internationaler Treuhänderschaft wiederaufzubauen, ergibt sich als Schlußfolgerung, die Meßlatte für die Evaluierung des ersten Jahres nach Dayton nicht zu hoch anzulegen. Es geht nicht allein darum, den Stand der Implementierung daran zu orientieren, inwieweit es gelungen ist, die eher auf Multiethnizität und Multikulturalität zielenden Elemente des Friedensvertrages umzusetzen. Vielmehr ist auch ein Maßstab, inwieweit ein *Prozeß der friedlichen Koexistenz*¹²³ in Gang gesetzt wurde, der als zentralen Aspekt die Segmentierung und Autonomie bisher verfeindeter Gruppen (als Voraussetzung für Konkordanzsysteme) beinhaltet.

Die verwendete Begrifflichkeit verweist darauf, daß es - in Analogie zum Entspannungsprozeß während des Ost-West-Konflikts, der auf *Abgrenzung und Annäherung* beruhte¹²⁴ - bei dieser Meßlatte darauf ankommt zu untersuchen, inwieweit es gelungen ist, mit einem ethnischen Konflikt in der Form eines Modus vivendi so umzugehen, daß der Einsatz von Gewalt zunehmend weniger wahrscheinlich wird. Dazu kann auch eine Separierung der bisher verfeindeten Bevölkerungen gehören - wo dies gewünscht wird. Da im Falle innerstaatlicher Anarchie bei gleichzeitigen ethnischen Konflikten ein individuelles und kollektives Sicherheitsdilemma entsteht, kann eine Abgrenzung der einzelnen Volksgruppen voneinander dieses Problem verringern.¹²⁵ Solange nach militärischen Auseinandersetzungen staatliche Strukturen noch nicht so funktionieren, daß sie ein Leben der einzelnen Völker in sicheren Grenzen ermöglichen, ist in einem solchen Fall eine internationale militärische und zivile Präsenz notwendig. Sie ist der Garant von Kooperation, aber auch von Abgrenzung.

Es läßt sich als ein allgemeines Fazit konstatieren, daß die abgrenzenden Elemente des Dayton-Vertrages am besten implementiert wurden. Dies ist das Ergebnis der militärischen Präsenz der USA/NATO, die ein Wiederaufflammen militärischer Auseinandersetzungen verhindern kann-

¹²² Viele Sitzungen staatlicher und halbstaatlicher Gremien finden unter dem Vorsitz eines Vertreters des OHR, der OSZE oder anderer internationaler Organisationen statt; vgl. die Berichte im OHR-Bulletin, passim.

¹²³ Vgl. zu der Begrifflichkeit bezogen auf Bosnien-Herzegowina Schneider, Frieden (Anm. 4), S. 3; Mojmir Krizan, Zerschlagene Hoffnungen. Das Abkommen von Dayton/Paris und die Zukunft des Balkans, in: Osteuropa, 46. Jg., H. 4/1996, S. 314-330; und vor allem Unfinished Peace (Anm. 8), S. 85.

¹²⁴ Vgl. hierzu als Versuch, die damalige Ost-West-Entspannungspolitik als dialektischen Prozeß zu begreifen, Gerda Zellentin (Hrsg.), Annäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 2), Boppard 1976.

¹²⁵ Vgl. hierzu Barry R. Posen, The Security Dilemma and Ethnic Conflict, in: Survival, Vol. 35, No. 1, Spring 1993, S. 27-47; Kaufmann, Possible Solutions (Anm. 119); Kaufman, "International" Theory (Anm. 118); David A. Lake/Donald Rothchild, Containing Fear. The Origins and Management of Ethnic Conflict, in: International Security, Vol. 21, No. 2, Fall 1996, S. 41-75. Alle Autoren versuchen, mit der - aus der Analyse der internationalen Beziehungen entnommenen - Kategorie des "Sicherheitsdilemmas" eine entscheidende Ursache für ethnische Kriege zu benennen.

te. IFOR erstickte mögliche großangelegte Gewalthandlungen im Keim. Die IFOR/SFOR-Truppen sichern die Grenzen und Pufferzonen; bis auf Brcko und den Posavina-Korridor sind die Grenzfragen geregelt, wenn auch - wie im Falle Sarajevos - um den Preis weiterer Fluchtbewegungen.¹²⁶

Weniger erfolgreich - und das ist eigentlich auch nicht verwunderlich - war die Umsetzung der kooperativen Elemente. Drei Themenbereiche sind hier besonders relevant: der Aufbau einer tragfähigen politischen Struktur als Voraussetzung für ein funktionierendes Konkordanzsystem, die Frage der Rückkehr der Flüchtlinge und die "Aufarbeitung der Vergangenheit" als eine wichtige Bedingung für eine künftige friedliche Koexistenz der drei Völker Bosnien-Herzegowinas.

8.2 Hauptaufgaben für die folgenden Jahre

8.2.1 Förderung der politischen Pluralisierung

Zwar konnte der Frieden mit denjenigen abgeschlossen werden, die - zumindest zum Teil - für den Krieg verantwortlich waren, aber dies war nur auf Grund des überlegenen Machteinsatzes der USA möglich. Wenn das Dayton-Abkommen als ein Konzept von ethnischer Machtteilung und Proporz auch ohne internationale Treuhänderschaft lebensfähig sein soll, bedarf es der Transformation der alten Eliten, deren für Konkordanzsysteme notwendige Kompromißfähigkeit auf die Dauer nicht ausreichend sein dürfte.

Ein erster Schritt zur Institutionenbildung und zur Ausbildung einer differenzierteren politischen Struktur waren die Wahlen. Ihre demokratische Reputation ist sicherlich - wie ausgeführt - gering. Sie haben auch - wie befürchtet - die bisher herrschenden Parteien mit demokratischem Öl gesalbt. Aber es gibt jetzt Opposition in einem institutionellen Rahmen.

Ohne Zweifel ist die überaus komplizierte Konstruktion Bosnien-Herzegowinas mit ihren *checks and balances* und ihrem Proporzsystem auf ethnischer Grundlage auch bei gutem Willen schwer handhabbar. Für eine - vermutlich längere - Übergangszeit werden diese Institutionen nur in dem Maße funktionieren, wie vom Hohen Repräsentanten, dem SFOR-Kommandeur und von der Staatengemeinschaft Druck ausgeübt wird. Es können dadurch Lernprozesse bei den jetzt Gewählten in Gang gesetzt werden, die dazu führen, daß die Verfassungsorgane - wenn auch mit Knirschen - mit ihrer Arbeit beginnen. Letztlich werden sie aber nur funktionieren, wenn demokratische Verhältnisse herrschen, die eher moderate politische Positionen fördern.

¹²⁶ Angesichts der verfahrenen Lage in Brcko ist eine internationale Verwaltung des gesamten Korridors für die nächsten Jahre voraussichtlich unvermeidlich.

Der Waffenstillstand und der durch den Vertrag von Dayton eingeleitete Prozeß der Institutionenbildung haben zu einer Differenzierung innerhalb des politischen Systems in den beiden Einheiten und bei den jeweiligen Volksgruppen geführt. Erste Anzeichen einer sich pluralisierenden Gesellschaft mit Meinungs- und Interessenvielfalt sind zu beobachten.

Dies hat damit zu tun, daß mit der Beendigung des Krieges der Vereinheitlichungsdruck auf die jeweiligen Gesellschaften nachgelassen hat und mit einer beginnenden Normalisierung der Lebensverhältnisse materielle Interessen wieder stärker zum Tragen kommen. Die Verringerung des Sicherheitsdilemmas (durch die Teilung und deren internationale militärische Sicherung) bietet Anreize für die kompromißbereiteren Teile in den politischen Führungen, durch Wohlverhalten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft wirtschaftliche Hilfe zu erhalten und sich damit einen innenpolitischen Machtgewinn zu erkaufen. Radikale Gruppierungen werden dadurch eher isoliert. Die politische Kaltstellung Karadzics und Mladics ist hierfür ein erstes Zeichen.

Entscheidende Faktoren für die Umsetzung des Daytoner Abkommens sind die politischen Entwicklungen in den Entitäten. In der Serbischen Republik läßt sich auf Grund einer unterschiedlichen wirtschaftlichen und "geopolitischen" Lage der beiden politischen Zentren Banja Luka und Pale bereits ein Differenzierungsprozeß beobachten, der noch nicht abgeschlossen ist und in der regierenden SDS möglicherweise zur Ablösung der radikalen Pale-Fraktion führen könnte.¹²⁷

Gänzlich unklar ist die Lage in der formell aufgelösten Republik Herceg-Bosna. Hier ist die Opposition schwach, politische Differenzierungsprozesse sind schwer festzustellen.

Der weitere Fortgang der Bildung funktionierender Institutionen in beiden Entitäten wird in besonderem Maße von den äußeren Rahmenbedingungen abhängen. Je mehr sich Kroatien und Serbien pluralisieren und demokratisieren sollten - eine Entwicklung, die noch nicht ausgemacht ist -, desto eher ist wahrscheinlich, daß moderate Parteien und Persönlichkeiten an die Macht kommen. Es wird daher auch Aufgabe der Staatengemeinschaft sein, auf die Änderung der Rahmenbedingungen für den bosnischen Friedensprozeß Einfluß zu nehmen.

8.2.2 Ansiedlung der Flüchtlinge und Lastenausgleich

Es gibt keine Möglichkeit, die Vorkriegsverhältnisse wiederherzustellen. Die weitgehende ethnische Vereinheitlichung ist die schreckliche Realität. Der Krieg hat zu individuellen und kol-

¹²⁷ Banja Luka ist die einzige Großstadt in der Serbischen Republik, verfügt über eine Universität und ist wirtschaftlich bisher nach Kroatien hin orientiert. Auf Grund seiner Lage wäre es bei einem Wiederaufblühen der Kämpfe wahrscheinlich schnell vom ostbosnischen Teil der Republik abgeschnitten und militärisch kaum zu halten. Bereits im September 1995 stand die Stadt kurz vor der Eroberung durch kroatische und muslimische Truppen. Der Teil mit dem politischen Zentrum Pale dagegen ist landwirtschaftlich geprägt, grenzt unmittelbar an Serbien an und könnte sich leichter dem Mutterland anschließen. Er ist für sein Überleben weniger auf einen Frieden mit Bosniaken und Kroaten angewiesen.

lektiven Verletzungen geführt, die bis auf weiteres in vielen Bereichen und Gegenden Multiethnizität und -kulturalität nur in Ausnahmefällen möglich machen. Der Preis des Friedens wird die - weitgehende - Hinnahme der Vertreibungen sein.¹²⁸ Viele Flüchtlinge werden nicht in ihre alte Heimat zurückkehren können. Es ist richtig, daß die Staatengemeinschaft zwar auf dem *prinzipiellen* Recht auf Freizügigkeit und auf Niederlassungsfreiheit besteht, jedoch seine Durchsetzung nicht forciert. Als Strategie, die Flüchtlingsproblematik zu mildern, bietet sich folglich eine zeitlich abgestufte Herangehensweise an.

Zunächst geht es darum, den Außendruck auf eine Rückkehr zu vermindern, indem die "Rückführung" der Flüchtlinge aus den europäischen Aufnahmeländern noch weiter zeitlich gestreckt wird und eine Rückkehr nur in sichere Gebiete verlangt werden darf, wie es das UN-Flüchtlingskommissariat schon seit langem fordert.¹²⁹ Sodann sollte eine Absenkung des Binnen-drucks durch die Förderung von Wohnraum und Arbeitsmöglichkeiten für Flüchtlinge in neuen Siedlungsräumen erfolgen.

Beide Empfehlungen sind nicht frei von gravierenden Problemen. Sie sind ein pragmatisches Sich-Abfinden mit der ethnischen Neuverteilung der Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas durch den Krieg. Die Rückkehr kann nicht allzu lange gestreckt werden; in absehbarer Zeit müssen die Flüchtlinge in die Region des ehemaligen Jugoslawien zurückkehren. Wenn ihnen großzügig und mit internationaler Unterstützung Wohnungen und möglicherweise Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, führt dies zu einer Privilegierung der neu Angesiedelten gegenüber der eingesessenen Bevölkerung. Das weckt Neidgefühle, fördert die Angst vor einer "Überfremdung" - gerade in bisher abgelegenen ländlichen Gebieten - und verschlimmert die lokale Arbeitsmarktsituation. Die bisher - vor allem von gesellschaftlichen Initiativen z.B. aus Deutschland - eingeleiteten Pilotprogramme für Vertriebene sind eher ein Mißerfolg, weil sie auf massiven Widerstand der örtlichen Bevölkerung stießen. Dennoch führt kein Weg an einer Neuansiedlung eines Großteils der Flüchtlinge vorbei.

Sich als Grundlage für eine neue Koexistenz mit einem großen Teil der Vertreibungen abzufinden, schließt die Regelung der Frage der Entschädigung ein. Langfristig werden die Nachfolgestaaten Jugoslawiens auch dieses Problem angehen müssen, ebenso wie die beiden Entitäten in Bosnien-Herzegowina. Ein erster Schritt hierzu könnte ein jeweils innerstaatlicher Lastenausgleich sein, bevor an zwischenstaatliche Verhandlungen gedacht werden kann.

Damit sind verschiedene, schwer lösbare Probleme verbunden. U. a. muß die Frage der Entschädigung geklärt werden. Eine Schwierigkeit besteht darin, den Grad der Schädigung zu messen. Einigkeit müßte darüber erzielt werden, ob z.B. Flüchtlinge, die im Ausland in der Regel zumindest in der materiellen Versorgung besser gestellt waren, mit denjenigen, die in ande-

¹²⁸ Vgl. zum Vorschlag, in der Flüchtlingsfrage die Wahrheit zu sagen, Paolo Raffone, *The Refugees in the Former Yugoslavia Have Got Maybe-Rights But Not Deeds*, in: *Südosteuropa*, 45. Jg., H. 4-5/1996, S. 373-397.

¹²⁹ Vgl. den *General Repatriation Information Report* des UNHCR in Bosnien-Herzegowina vom September/Oktober 1996 (<http://www.unhcr.ch/refworld/country/sofy/general/geneng.htm>).

ren Nachfolgestaaten Zuflucht gefunden hatten, oder mit den Daheimgebliebenen gleichgestellt werden sollen.

Die genannten Probleme lassen sich nicht lösen, allenfalls mildern, so daß die Beteiligten damit leben können. Eine notwendige Voraussetzung dafür ist Wirtschaftswachstum in der Region, um den Menschen eine Lebensperspektive zu geben und um die dafür notwendigen Aufwendungen auch finanzieren zu können.

8.2.3 Strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechern

Mit dem internationalen Strafgerichtshof in Den Haag besteht nunmehr eine Institution, die es der serbischen, kroatischen und bosniakischen Bevölkerung ermöglicht, die schwierige Gratwanderung zwischen politischer Rücksichtnahme auf den Friedensprozeß und der Aufarbeitung der Vergangenheit zu versuchen.

Gesellschaften sind oft gar nicht - oder erst zu einem späten Zeitpunkt - in der Lage, sich mit den in ihr begangenen Verbrechen auseinanderzusetzen. Da mit dem Friedensschluß kein Austausch der politischen und militärischen Eliten verbunden war, sind dadurch die Rahmenbedingungen für die strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechern gesetzt - zumindest in kurzfristiger Perspektive. Diejenigen, die politische Verantwortung für den Krieg und letztlich damit auch für die Menschenrechtsverletzungen, Massaker und Vertreibungen tragen, bleiben unbehelligt, sofern sie sich rechtzeitig von der Kriegs- auf die Friedenspolitik umstellen. Nur diejenigen - wie Karadzic oder Mladic -, die den Zug verpaßten und weiter auf Sieg setzten, wo ein Waffenstillstand angesagt war, wurden angeklagt. Ansonsten stehen eher untergeordnete Chargen vor Gericht.

Dem Strafgerichtshof in Den Haag haftet daher eine prinzipielle Problematik an. Anklagen können sich auch gegen die politisch Verantwortlichen richten, mit denen gerade unter allgemeinem Händeschütteln Friede geschlossen wurde. Solange sie noch an der Macht sind, kann dies deren Bereitschaft, sich auf friedliche Koexistenz einzulassen, empfindlich beeinträchtigen. Es bedarf also eines verantwortungsethischen Fingerspitzengeföhls, Anklagen möglichst erst dann zu erheben, wenn solche Personen politisch entmachtet sind - oder auf dem absteigenden Ast sitzen. Im Falle Karadzics hat der Haftbefehl aus Den Haag dazu beigetragen, seine politische Kaltstellung zu befördern.

Doch auch damit läßt sich die prinzipielle Problematik einer gerichtlichen Aufarbeitung der Vergangenheit nicht auflösen, die darin besteht, politische Entscheidungen strafrechtlich zu behandeln.¹³⁰ Dies ist dann besonders schwierig, wenn sich zwar eine politische Verantwortung, aber keine Straftat nachweisen läßt.

¹³⁰ Diese Problematik wird von Timothy D. Mak, *The Case against an International War Crimes Tribunal for the Former Yugoslavia*, in: *International Peacekeeping* (London), Vol. 2, No. 4, Winter 1995, S. 536-563, besonders betont.

Weiterhin ist zu fragen, ob die Aburteilung von Kriegsverbrechern Aufgabe eines internationalen Gerichtshofs sein sollte. Nur wenn der Friedensschluß mit einem raschen Wechsel zu einer bisher oppositionellen Gegenelite verbunden gewesen wäre, hätte die Möglichkeit bestanden, Kriegsverbrecher durch eigene Gerichte abzuurteilen. Da dies nicht der Fall war, wurde das Problem auf ein internationales Gericht verlagert. Es kann so für die Gesellschaften entlastend wirken und den noch lebenden Opfern zumindest eine moralische Wiedergutmachung zukommen lassen.

Dieser Entlastungseffekt ist jedoch ambivalent. Internationale Gerichte können gerade einer "Aufarbeitung der Vergangenheit" im Wege stehen, weil Verfahren vor ihnen von der Mehrheit in der Gesellschaft als Schauprozesse oder "Siegerjustiz" verstanden werden. Um dies zu verhindern, sollte in Den Haag unter allen Umständen der Eindruck vermieden werden, daß vorwiegend serbische Straftäter verfolgt werden.¹³¹

Andererseits sollte der Entlastungseffekt auch nicht zu weit gehen. Gegenwärtig stellt sich ganz konkret das Problem der Verhaftung von Karadzic und Mladic. Von vielen Seiten ist gefordert worden, sie durch IFOR/SFOR vorzunehmen. Daß beide sich immer noch frei bewegen, ist ohne Zweifel eine gravierende Beschädigung der Glaubwürdigkeit der internationalen Staatengemeinschaft. Andererseits ist es von großer Bedeutung für den Selbstreflexions- und Demokratisierungsprozeß vor allem in den serbischen und kroatischen Gesellschaften, daß mutmaßliche Kriegsverbrecher von den eigenen Behörden festgenommen und ausgeliefert werden. Hierdurch kann eine Dynamik in Gang gesetzt werden, die den Demokratisierungsprozeß vorantreibt und deren Effekte höher einzuschätzen sind, als der kurzfristige Gewinn einer Verhaftung durch "ausländische Truppen".

Hier wird daher für eine eingeschränkte Rolle des internationalen Gerichtshofs in Den Haag plädiert. Die Prozesse vor dem Kriegsverbrechertribunal sollten nur der Anstoß von außen dafür sein, nach einer Pluralisierung und Demokratisierung der Gesellschaft Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor eigenen Gerichten abzuurteilen, um damit gesellschaftliche Reflexions- und Lernprozesse im ehemaligen Jugoslawien anzuregen. Die Erwartungen daran sollten allerdings nicht zu hoch angesetzt werden. Moralischer Rigorismus ist fehl am Platze, Aufarbeitungsprozesse brauchen sehr viel Zeit - und sie gelingen nie vollständig.

8.3 Konsequenzen für die Politik der Konditionierung

Die Evaluierung des ersten Jahres nach dem Dayton-Abkommen hat gezeigt, daß von einem selbsttragenden Friedensprozeß noch keine Rede sein kann, im Gegenteil. Ohne den permanenten Druck der USA, der NATO und der EU waren die Beteiligten unfähig, ihn überhaupt in Gang zu bringen, geschweige denn fortzuführen.

¹³¹ Dies ist ein Punkt, den Thornberry, *Saving the War Crimes Tribunal* (Anm. 88), hervorhebt und den er im Falle des Gerichtshofs in Den Haag nicht immer gegeben sieht.

Als Konsequenz ergibt sich daraus, daß für die nächsten Jahre die massive militärische und zivile Präsenz der Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina unumgänglich ist. Dies ist nicht nur eine Frage des Geldes, sondern auch - und ganz entscheidend - des politischen Engagements.

Neben der Stationierung von Soldaten und der wirtschaftlichen Hilfe bedeutet dies eine noch stärkere Unterstützung im zivilgesellschaftlichen Bereich, vor allem von nicht-nationalistischen politischen Gruppierungen vor Ort, beim Aufbau unabhängiger Medien und im Bildungswesen. Dabei kommt es darauf an, den Hohen Repräsentanten stärker mit der Koordinierung der schon jetzt vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Initiativen zu betrauen.¹³²

Bei dem Engagement der Staatengemeinschaft stellt sich das Problem der richtigen Dosierung von Drohungen und Anreizen. Wie oben ausgeführt, verbindet diese die Hilfe zunehmend mit der Einhaltung des Dayton-Abkommens ("Konditionierung").

Dies ist im Prinzip der richtige Weg. Konditionierung ist jedoch janusköpfig. Die Zurückhaltung finanzieller Unterstützung trifft alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen, auch diejenigen, die an der Umsetzung des Daytoner Abkommens interessiert sind. Sie kann zudem propagandistisch dazu verwendet werden, die Schuld an der ausbleibenden wirtschaftlichen Konsolidierung der internationalen Staatengemeinschaft zuzuschieben, was u.U. extremistische Gruppierungen stärken könnte. Die Politik der Konditionierung teilt somit viele Dilemmata, die auch der Verhängung von Wirtschaftsembargos zu eigen sind.

Die Strategie der Konditionierung müßte daher zu einem selektiven Konzept weiterentwickelt werden. Dies ist ein schwieriges Unterfangen und bedarf genauer Kenntnis lokaler Gegebenheiten. Je länger der Hohe Repräsentant im Amt ist und je genauer die ihm zugeordneten Stäbe sich Kenntnis über die Situation in den einzelnen Regionen verschaffen können, desto eher dürfte es möglich sein, ein differenzierteres Konditionierungskonzept zu entwerfen, das diejenigen belohnt, die sich um die Umsetzung des Friedensabkommens bemühen, und diejenigen sanktioniert, die sie hintertreiben.

Die Bilanz nach einem Jahr Dayton ist also nicht so negativ, wie dies in vielen Kommentaren geschrieben wurde. Sie gibt allerdings nur zu sehr verhaltenem Optimismus Anlaß. Das Konzept von Dayton, Frieden auch durch Abgrenzung der Völker Bosnien-Herzegowinas voneinander zu schaffen und dann - darauf aufbauend - Kooperation zu ermöglichen, ist noch nicht aufgegangen. Zwar ist die Dissoziation abgeschlossen - und das ist der Erfolg -, doch die Assoziation läßt noch weitgehend auf sich warten. Damit auch hier der schon beobachtbare Weg zur Kooperation weitergegangen wird, muß die internationale Staatengemeinschaft den politischen Kräften und der Bevölkerung vor Ort Anreize bieten, auf Gewalt als Mittel der Politik zu verzichten.

¹³² James A. Schear, Bosnia's Post-Dayton Traumas, in: Foreign Policy, No. 104, Fall 1996, S. 87-101, insbes. S. 93.