



HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

**Bosnien und Herzegowina – ein unvollendbarer Staat?  
Das Dilemma des externen *Nation Building***

**Dokumentation einer Fachtagung der Heinrich-Böll-Stiftung  
am 9./10. Februar 2004 in Berlin**

**Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung**

## INHALT

Vorwort S. 3

Zusammenfassung S. 4

Externes *Nation Building* – Annäherungen an einen strittigen Begriff S. 6

Der Fall Bosnien und Herzegowina S. 9

Fazit: *Lessons Learned? Why not Learned?* S. 20

Anhang

Verzeichnis der verwendeten Literatur und Quellen S. 29

Glossar S. 30

Liste der Personen mit Wortbeiträgen in der Dokumentation S. 31

Karte der Region S. 32

Dokumentationen der Heinrich-Böll-Stiftung, Nr. 27:  
Bosnien und Herzegowina – ein unvollendbarer Staat? Das Dilemma des externen *Nation Building*  
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

1. Auflage, November 2004

© bei der Heinrich-Böll-Stiftung

Alle Rechte vorbehalten

Druck: agit-druck, Berlin

Texte: Thomas Handrich

Die vorliegenden Texte müssen nicht die Meinung der Herausgeberin wiedergeben.

Die Schreibweise entspricht den Regeln der neuen Rechtschreibung gemäß den Empfehlungen der Deutschen Akademie für Sprache und Dichtung.

Bestelladresse:

Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin,

Tel. 030-285340, Fax: 030/28534109, E-Mail: [info@boell.de](mailto:info@boell.de), Internet: [www.boell.de](http://www.boell.de)

# VORWORT

Ziel der hier dokumentierten Veranstaltung war es, die gewachsene Bedeutung des *Nation Building* für die internationale Politik nach 1989 sowie die damit verbundenen Probleme und Dilemmata zu thematisieren. Internationale Fachleute sowie Politikerinnen und Politiker waren zu diesem Erfahrungs- und Gedankenaustausch eingeladen. Ausgehend von den widersprüchlichen Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina zeigten die Beiträge, wie sich die internationale Politik durch die Herausforderungen des externen *Nation Building* in den zurückliegenden eineinhalb Jahrzehnten verändert hat und vor welchen Anforderungen die internationale Gemeinschaft stand und heute noch steht.

Der Bosnienkrieg von 1992 bis 1995 und das Daytoner Friedensabkommen 1995 liegen nicht nur zeitlich zwischen dem Ende der Nachkriegsordnung und dem 11. September 2001 – in der Bosnienkrise scheinen sich darüber hinaus alle zentralen Probleme zu bündeln, die mit der Frage eines *Nation Building*, das nicht in imperialen Kategorien gedacht ist, weit über Südosteuropa hinaus verbunden sind: die Krise der UN und ihr Scheitern als weltweiter Peacekeeper, die veränderte Rolle von Armee und Polizei beim *Nation Building*, die sich wandelnde Bedeutung der Nato, das transatlantische Verhältnis, das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die Einbindung Russlands und Chinas in eine neue Weltordnung, die Rolle des Völkerrechts unter veränderten globalen Bedingungen. Diese Aspekte wurden in bezug auf das grundlegende Dilemma des externen *Nation Building* diskutiert und bewertet.

In allen Fällen, in denen nach 1989 versucht worden ist, *Nation Building* von außen zu betreiben und ein demokratisch verfasstes Gemeinwesen zu etablieren, stand die Frage von Parlamentarismus und Parteienpluralismus im Mittelpunkt politischer Anstrengungen. Zentrales Instrument war und ist dabei die Organisation von Mehrparteienwahlen. Dass diese unter gegebenen Konstitutionsbedingungen von Staat und Gesellschaft höchst fragwürdige Ergebnisse hervorbringen können, ließ sich anhand der Entwicklung in Bosnien und Herzegowina aufzeigen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer analysierten, wie unter den Bedingungen ethnisch verfasster staatlicher Institutionen und beschränkter Souveränität, in der die politische Macht und Verantwortung innergesellschaftlicher Kräfte mit dem Ziel begrenzt wird, deren Stärkung und Selbständigkeit mittelfristig zu erreichen, demokratische Verhältnisse lediglich simuliert werden und damit die Etablierung einer demokratischen politischen Kultur dauerhaft erschwert wird. Dabei ergab sich schließlich die Frage, ob Bosnien-Herzegowina nicht nur ein unvollendeter, sondern womöglich auch ein unvollendbarer Staat sei.

Schließlich wurde über den Fall Bosnien hinaus diskutiert, was *Nation Building* im 21. Jahrhundert bedeuten könnte. Wie lassen sich unter den Bedingungen des Bedeutungszuwachses kollektiver Subjektivitätskategorien – ethnischer wie religiöser – Staat und Gesellschaft im modernen Sinne überhaupt konstituieren? Wie lauten die Herausforderungen einer Politik des *Nation Building* an die internationale Gemeinschaft, die weder vom Imperialismus wie im 19. Jahrhundert bestimmt wird noch von der ideologischen Blockkonfrontation der Welt wie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts?

Die vorliegende Dokumentation soll einen Einblick in diese vielfältige Diskussion ermöglichen.

*Dr. Azra Dzajic, Heinrich-Böll-Stiftung, Leiterin des Regionalbüros für Südosteuropa in Sarajewo*  
*Thomas Handrich, Heinrich-Böll-Stiftung, Referent für Südost- und Osteuropa und Kaukasus*

## ZUSAMMENFASSUNG

Im Mittelpunkt der Fachtagung<sup>1</sup>, die am 9./10. Februar 2004 in Berlin stattfand, wurde unter besonderer Berücksichtigung von Bosnien und Herzegowina das Dilemma des externen *Nation Building* diskutiert.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer<sup>2</sup> kamen aus Bosnien und Herzegowina, aus Kroatien, Deutschland, England und den USA und sind an Universitäten tätig oder arbeiten als Journalisten, in Menschenrechtsorganisationen, als Vertreter von Stiftungen oder unmittelbar in politischen Entscheidungsorganen wie den nationalen Parlamenten, dem Außenministerium oder der EU-Kommission.<sup>3</sup>

Drei Fragekomplexe standen im Mittelpunkt der Diskussion:

- Wie definiert man externes *Nation Building*?
- Was macht Bosnien und Herzegowina zu einem „unvollendbaren“ Staat?
- Welche Schlussfolgerungen für eine erfolgreichere Interventionspolitik - nicht nur auf dem Balkan – lassen sich ziehen? Welche Mechanismen verhindern ein Lernen aus Erfahrungen?

Die Auffassungen, was unter externem *Nation Building* zu verstehen ist, waren kontrovers. Während der eingeladene Experte aus den USA, James Dobbins, externes *Nation Building* als Versuch definierte, in der Nachkriegsphase eines Konfliktes mittels eines militärischen Einsatzes im Land den Übergang zur Demokratie zu unterstützen, betonten andere Redner, vorwiegend aus Deutschland und England, die Unmöglichkeit und Sinnlosigkeit, *Nation Building* von außen zu befördern. Sie plädierten für unterstützende Maßnahmen beim *State-* oder *Society Building*, alles andere würde die internationale Staatenwelt überfordern. Andere Teilnehmer wiederum stellten das eingeschränkte Engagement der internationalen Akteure bezüglich einer unterstützenden Rolle zur Herausbildung eines funktionierenden Staates in Frage. Diese Experten argumentierten, dass in Protektoraten wie in Bosnien und Herzegowina die internationalen Akteure bis in konstitutionelle Ebenen hinein Verantwortung übernommen hätten. Durch ihre Weichenstellung von oben betrieben sie de facto *Nation Building*. Ob die internationalen Akteure dabei von einem ethnischen Ordnungs- und Nationenkonzept ausgehen oder ein politisches Verständnis einer Staatsbürgernation vertreten, spielt genau wie der verbreitete Ethnonationalismus politischer Eliten in der Region eine entscheidende Rolle.

In der Verfassung Bosnien und Herzegowinas, die Bestandteil des Dayton-Abkommens aus dem Jahre 1995 ist, haben ethnische Rechte Vorrang vor individuellen Rechten. Alle Experten waren sich einig, dass diese Verfassung keine Grundlage für einen modernen Staat biete und den ethnischen Proporz und die Selbstblockade zentralstaatlicher Macht pflege. Die von den USA angeordnete Durchführung von Wahlen im Jahre 1996 führte zur Festigung der Macht der nationalistischen Parteien und zur Erstarrung gesellschaftlicher Dynamik. Die Notwendigkeit einer Veränderung der konstitutionellen Rahmenbedingungen wurde auch auf dieser Tagung betont. Zugleich waren alle Redner skeptisch, ob sich die internationalen Akteure, allen voran die USA,

1 Die Dokumentation umfasst neben der Fachtagung auch die öffentliche Podiumsdiskussion am Vorabend zum selben Thema.

2 Im folgenden Text wird nur die männliche Form verwendet, um den Text übersichtlicher zu gestalten.

3 Siehe im Anhang „Liste der Personen mit Wortbeiträgen in der Dokumentation“.

aufgrund des internationalen Bedeutungsverlustes der Region und seit der Prioritätensetzung "Kampf gegen den Terrorismus" zu einer Weiterentwicklung des Dayton-Abkommens bereit finden würden, um Bosnien und Herzegowina den Weg zu einem „vollendbaren“ Staat zu ebnen. Im Rückblick auf die letzten zehn Jahre wurden im Laufe der Tagung zahlreiche Steuerungsfehler der internationalen Akteure analysiert: Es fehlte eine schlüssige Konzeption, die Wahlen wurden zu früh abgehalten, problematische Partner wurden ausgewählt und durch die Parallelstruktur zwischen Protektorat und gewähltem Parlament die Entwicklung einer demokratischen Kultur im Land behindert und Demokratie simuliert. Welches Gewicht die internationalen Arrangements bei der Festigung des Ethnonationalismus in Bosnien und Herzegowina hatten und wie groß der Spielraum für eine allmähliche Normalisierung ohne ethnischen Proporz gewesen wäre, stellt die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen internationaler Politik. Diese Frage wurde uneinheitlich beantwortet. Experten aus der Region betonten die Mitverantwortung der externen Akteure und verpasste Chancen in allen Phasen der Konflikteskalation, andere Teilnehmer folgerten, dass im Vergleich zu anderen Missionen und zur Ausgangssituation doch einiges erreicht werden konnte.

Im letzten Teil der Dokumentation sind Gedankenskizzen der Experten festgehalten, die sich aus dem unmittelbaren Kontext Bosnien und Herzegowinas lösen und in vierzehn Lektionen für zivile und militärische Interventionen Anforderungen an internationale Akteure formulieren.

Von den Tagungsteilnehmern sprach sich niemand gegen internationales Eingreifen von außen in einen eskalierenden Konflikt aus. Die Forderung nach einem planvollen und konsequenten Engagement wurde angesichts zahlreicher, sich wiederholender Probleme bei aktuellen Interventionen ausdrücklich erhoben. In der Politik zerbricht der Anspruch, eine konsistente und konsequente Interventionspolitik durchzusetzen, an zahlreichen Hindernissen. Genannt seien die mangelhafte Vorbereitung von Missionen, Selbstüberschätzung, gravierende Fehleinschätzungen, der Drang zum bloßen „Designing“ von Einsätzen, die erhebliche Bedeutung von innenpolitischen Erwägungen bei den internationalen Akteuren und unterschiedliche Zielsetzungen. Und *last but not least*: die Kurzatmigkeit politischer Missionen, die so nur unzureichend auf die großen Konflikte positiv einwirken können, spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle.

## **EXTERNEN *NATION BUILDING* – ANNÄHERUNGEN AN EINEN STRITTIGEN BEGRIFF**

Während *Nation Building* idealtypisch über einen längeren historischen Zeitraum die Entwicklung von zunächst locker verbundenen Gemeinschaften hin zu einer gemeinsamen Gesellschaft mit einem ihr entsprechenden Staat beschreibt<sup>4</sup>, suggeriert externes *Nation Building*, dass dieser Prozess von außen gefördert werden kann. Während der Tagung wurde der Begriff kontrovers diskutiert und von einigen Experten durch *State Building* oder *Society Building* ersetzt. Drei Begriffsinterpretationen lassen sich unterscheiden:

Die Definition von James Dobbins, RAND Corporation, Direktor des International Security and Defense Policy Center in Washington, D.C., beschreibt konkrete Politikziele einer Intervention von außen:

„Wir definieren *Nation Building* als den Nutzen von militärischen Einsätzen in der Nachkriegsphase eines Konfliktes mit dem Ziel, einen Übergang zur Demokratie zu unterstützen. *Nation Building* ist nicht *Democracy Building*, dies ist zu tun in einer sicheren Situation, *Nation Building* ist zu tun in einer unsicheren Situation, in der zunächst Sicherheit hergestellt werden muss.“<sup>5</sup>

Drei Faktoren für *Nation Building* müssen nach Dobbins erfüllt sein, damit es erfolgreich verlaufen kann:

1. Je stärker die militärischen Interventionskräfte sind, desto geringer wird der lokale Widerstand sein, desto rascher lässt sich Sicherheit herstellen und können Opfer auf beiden Seiten vermieden werden.
2. Je mehr ökonomische Unterstützung gewährt wird, desto größer wird das Wirtschaftswachstum ausfallen.
3. *Nation Building* braucht Zeit zur Entwicklung.

Weitere wichtige Faktoren sind für Dobbins die Einbindung der Nachbarstaaten in eine konstruktive Rolle sowie gemeinsame Ziele, was er als *union of purpose* bezeichnet. Diese Faktoren waren in Bosnien, so Dobbins, nicht gegeben. Auffallend ist, dass Dobbins ausschließlich von *Nation Building* spricht und nicht explizit zwischen *Nation Building* und externem *Nation Building* unterscheidet.<sup>6</sup>

Eine zweite Definition zielt auf die gesamte (Re-)Konstruktion von Gesellschaften in einer Nachkriegssituation. So formuliert Azra Dzajic:

„*Nation Building* scheint internationales Engagement zu bezeichnen, dessen Umfang über das hinausgeht, was bislang mit Begriffen wie Demokratisierung, Konfliktlösung, konstruktive Konfliktbearbeitung etc. bezeichnet wurde. [ . ] Externes *Nation Building* ist ein massives Engagement internationaler Politik zur Schaffung funktionierender Gemeinwesen in

4 Vgl. Hippler, Jochen: *Nation Building – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Bonn 2004, S 18.

5 Dieses Zitat und weitere stammen, wenn nicht anders erwähnt, aus dem Mitschnitt der Veranstaltung.

6 In einem von James Dobbins mit herausgegebenen Buch wird von Amerikas Rolle in bezug auf *Nation Building* gesprochen (*America's Role in Nation Building: From Germany to Iraq*, paperback, 2003).

Gesellschaften, die Opfer staatlichen Zerfalls geworden sind oder von einem solchen bedroht werden.“

Gemäß dieser Definition praktizierten die internationalen Akteure spätestens ab dem Dayton-Abkommen im Jahre 1995 bis heute in Bosnien externes *Nation Building*. Den beiden Sichtweisen liegen zwei unterschiedliche Referenzrahmen zugrunde:

Auf der einen Seite wird das Einwirken von außen zur Unterstützung umfassender gesellschaftspolitischer Änderungen mit dem Ziel der Sicherheit, Demokratisierung und Etablierung eines gemeinsamen staatsbürgerlichen Selbstverständnisses in entwicklungspolitischer Perspektive gesehen. Auf der anderen Seite ist externes *Nation Building* Ausdruck einer Politik zur Herstellung von Sicherheit und der Schaffung von Voraussetzungen für eine später zu erfolgende Demokratisierung und wirtschaftliche Erholung. Je nach den politischen Umständen und beteiligten Akteuren können bei beiden Modellen imperiale Interessen Richtschnur des Handelns sein.

Suggestiert die eine Definition die Möglichkeit eines Gesamtentwurfes zur Schaffung von Stabilität und einer sich von innen heraus tragenden Friedensordnung, konzentriert sich die andere Definition auf die Herstellung von Sicherheit und die Vermeidung von Opfern unter den Interventionskräften.

Für einige Experten wie Marcus Cox oder Annika Weidemann taugt der Begriff externes *Nation Building* nicht für die Analyse und Zielbeschreibung internationaler Interventionen. *Nation Building* wird als langfristiger, innergesellschaftlicher Prozess einer Nationenbildung interpretiert. Auf diesen Prozess könnten internationale Akteure nur sehr begrenzt Einfluss nehmen. So sagt Cox, Senior Editor European Stability Initiative, London:

„Die Dimensionen von *Nation Building* sind zu komplex und historisch zu lang, als dass dieser Begriff zur Beschreibung der internationalen Kurzzeitmissionen sinnvoll angewendet werden kann.“

Er plädiert dafür, wie viele der anwesenden Experten aus Europa, von *State Building* durch die internationale Gemeinschaft zu sprechen:

„Seit dem Jahre 1989 gibt es in der westlichen Staatenwelt den Willen, von außen die Schaffung eines funktionierenden Staatswesens zu befördern. [ ..] Es gibt den Glauben, dass ein Erfahrungstransfer bei *Institution Building* möglich ist, es gibt den Glauben an die internationale Technokratie. [ ..] Wir denken auch nicht, dass *State Building* allein den Nachkriegsgesellschaften überlassen werden sollte. Aber wir denken, dass *State Building* durch die internationale Gemeinschaft eine ungeheuer schwere Aufgabe ist. Interventionen setzen einen ungemein dynamischen Komplex von Beziehungen zwischen den internationalen Akteuren und den politischen Kräften im Land in Bewegung. Dieser ist schwer vorherzusagen und schwer zu kontrollieren. Es bedarf viel Fingerspitzengefühl und Aufmerksamkeit beim Erkennen, wo sich die Grenzen der internationalen Einflussnahme befinden.“

Für Joscha Schmierer vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes ist nicht die Durchsetzung eines der Modelle entscheidend, sondern inwiefern die internationale Staatenwelt beim Aufbau von Individualrechten, bei der Sicherung von Freizügigkeit in Richtung Europa und USA, in bezug auf die Bildung und die Lösung von Sicherheitsproblemen unterstützend wirken kann. Entscheidend sei das *Society Building* und hierfür müsse ein eigener Zugang entwickelt werden. Seiner Meinung

nach drückt sich in der Unterscheidung zwischen *State Building* und *Nation Building* mehr als ein semantisches Problem aus:

„Es ist kein Zufall, dass die USA von *Nation Building* und die Europäer von *State Building* sprechen. Dahinter verbergen sich zwei verschiedene idealtypische Entwicklungen. In den USA hat, aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte, *Nation Building* Vorrang vor *State Building*, das heißt, die gesellschaftliche Entwicklung hat Vorrang vor dem Staat, wobei beide Prozesse Hand in Hand gehen. In Frankreich ging die Staatsbildung der Nationenbildung voraus, hier eignet sich die Nation in der Revolution den Staat an. Beide Entwicklungsmodelle treffen auf dem Balkan nicht zu. In den postimperialen Räumen stehen Staatsbildung und Nationsbildung im Spannungsverhältnis zueinander und werden als Spannung empfunden. Das ist die Ursache der politischen Auseinandersetzung.“

Inwieweit die internationalen Akteure durch ihre Politik zur Ethnisierung der Nationen und Staaten des Balkans beigetragen haben und - zumindest hinsichtlich des Balkans - sich damit abgefunden haben, den Begriff Nation ethnisch zu fassen, war immer wieder Thema vor allem der Redner, die zumindest zeitweilig in der Region leben.

Srdjan Dvornik (Heinrich-Böll-Stiftung, Zagreb, Leiter des Landesbüros Kroatien):

„*Nation* kann ethnisch und staatsbürgerlich verstanden werden. Aber jeder, der mit dem Balkan etwas zu tun hat, muss akzeptieren, dass hier ein ethnisches Verständnis von Nation bestimmend ist, das heißt, ein emotionalisiertes Verhältnis zur Gemeinschaft. Warum wird nicht verstanden, dass es auch andere gemeinsinnstiftende Grundlagen in Nachkriegsgesellschaften geben kann. Zum Beispiel die Herstellung eines Konsens zwischen den Bürgern, dass sie in einer Einheit leben wollen, in der es keine gewalttätigen Konflikte gibt. Warum ist dies nicht möglich. Ich kann es mir nicht erklären.“

Die Festschreibung des Ethnischen als Konstitutionsmerkmal einer Gesellschaft ist nicht nur ein Phänomen auf dem Balkan. In diesem Zusammenhang kritisierten Tagungsteilnehmer die zentraleuropäische Interpretation von Nation und verwiesen auf die reiche multikulturelle Tradition in Bosnien. Zarko Puhovski, Professor für Politische Philosophie an der Universität Zagreb, äußert sich wie folgt:

„Wir brauchen kein *Nation Building* im ethnischen Sinne auf dem Balkan, sondern im angloamerikanischen Sinne, wie zum Beispiel das Verständnis von Nationalität, wie es sich in der UNO ausdrückt. Die erste bosnische Staatsgründung bedeutete die Zerstörung einer multikulturellen Gesellschaft, die 500 Jahre relativ gut funktionierte. Dies verstehen die reisenden Experten von außen nicht.“

Ein Beispiel für nationalistisches Denken bei den internationalen Repräsentanten vor Ort sieht Bodo Weber von der Universität Hannover in einer Äußerung von Paddy Ashdown, gegenwärtiger Hoher Repräsentant der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina.

Ashdown hatte beschrieben, dass externes *Nation Building* nicht machbar sei, da *Nation Building* etwas emotional geborenes und sich natürlich entwickelndes sei und nicht von außen geschaffen werden könne. Weber kommentiert folgendermaßen:

„In Bosnien und Herzegowina kam die Ethnifizierung nicht mittels natürlicher Entwicklung von Emotionen, sondern in Kombination eines Artilleriefeuers und paramilitärischer Kräfte. Das ist nicht emotional sondern materiell. Wenn Ashdown ein naturalistisches Verständnis von ethnischer Nation einnimmt, das von nationalistischen Ideologien kommt, macht er das,

was er nicht will, und zwar *Nation Building*, so wie es die internationale Gemeinschaft seit 15 Jahren in der Region macht.“

# DER FALL BOSNIEN UND HERZEGOWINA

## Die Vorgeschichte

Keine Krisenregion der Welt hat in den letzten zehn Jahren ein solches internationales Engagement hervorgerufen wie die Region des Balkans. Zunächst standen in den Jahren 1990 bis 1992 – weitgehend gescheiterte – politisch-diplomatische Bemühungen der Europäischen Union zum Erhalt des Bundesstaates Jugoslawiens im Mittelpunkt des Krisenmanagements. Das kurze serbisch-slowenische Scharmützel um die Unabhängigkeit Sloweniens im Sommer 1991 und der kroatisch-serbische Krieg im selben Jahr brachten die internationale Anerkennung zunächst Sloweniens, dann Kroatiens und – mit verheerenden Folgen – Bosnien und Herzegowinas.

Über drei Jahre tobte zwischen Frühling 1992 und Herbst 1995 der zunächst von den Serben angeführte Krieg um Bosnien und Herzegowina. Die internationale Staatenwelt entschloss sich erst im Sommer 1995 unter der Federführung der USA zu konsequentem, auch militärischem Handeln. Vorher blieb alle Verhandlungsdiplomatie weitgehend erfolglos. Im Krieg stand die humanitäre Hilfe zur Versorgung der Kriegsoffer in von der Außenwelt abgeschlossenen Dörfern und Städten sowie Missionen von UN-Blauhelmsoldaten mit ungenügenden Mandaten im Mittelpunkt. Die hilflose Politik gipfelte in der Ausweisung von Schutzzonen, ohne wirklichen Schutz für die dorthin fliehenden Menschen vor Massakern wie in Srebrenica bieten zu können.

Angesichts dieses nahezu umfassenden Instrumentariums diplomatischer, humanitärer, militärischer und politischer Maßnahmen im Rahmen eines Halbprotektorates nach dem Dayton-Friedensabkommen im Herbst 1995 wird der Balkan und insbesondere Bosnien und Herzegowina als Laboratorium der zivilen wie militärischen Konfliktbearbeitung bezeichnet.

Das sich steigernde Engagement der internationalen Staatenwelt in der Balkanregion entwickelte sich nicht entlang strategischer Planungen auf der Grundlage eines Balkan-Friedenskonzeptes. Die *union of purpose* gab es innerhalb der Europäischen Union und zwischen der Europäischen Union und den USA nicht. Unterschiedliche Sichtweisen auf den Konflikt und Interessen, die z.T. nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Region standen und eher innenpolitischem oder machtpolitischem Kalkül entsprachen, bestimmten die Handlungen der internationalen Akteure. Die Bemühungen zur Deeskalation der Konflikte scheiterten zunächst. Folglich stand das Dayton-Friedensabkommen vom November 1995 am Ende eines über drei Jahre andauernden Krieges, wie auch 1999 erst nach einem weiteren Krieg um das Kosovo der Balkan-Stabilitätspakt als erster, die Gesamtregion umfassender, friedenspolitischer Ansatz aus der Taufe gehoben wurde. Historisch betrachtet glitten die internationalen Akteure in Bosnien und Herzegowina allmählich in eine verantwortliche Position hinein, in der – laut Azra Dzajic –

„externes *Nation Building* zwar nicht das primäre Ziel, aber unumgängliches Folgeprodukt der Intervention wurde. Entsprechend hinkt die Debatte über Grundlagen und internationale Voraussetzungen von externem *Nation Building* in den USA und Europa der realen Entwicklung hinterher.“

Für das Verständnis der Umsetzung internationaler Politik ist das historische Gedächtnis über die Genese des Engagements von richtungsweisender Bedeutung. Eine Politik ohne konzeptionelle Grundlage für die Zukunft des Landes, in welchem interveniert wird, mündet zwangsläufig in eine Politik des *trial and error*, Fehlschläge inbegriffen.

## Das Daytoner Vertragswerk

Im Dayton-Abkommen wurde 1995 in Dayton, Ohio, die Nachkriegsordnung vertraglich geregelt. Die Experten der Fachtagung waren sich einig, dass der militärische Teil des Abkommens gelungen sei. Ebenso einhellig wurde der Teil des Vertrages kritisiert, der sich auf den Staatsaufbau und die im Annex 4 festgehaltene Verfassung von Bosnien und Herzegowina bezieht. Diese Verfassung biete keine Grundlage für einen normalen Staat, sondern schreibe durch ethnischen Proporz die Ethnisierung und damit die Spaltung der Gesellschaft und des Staates fest. Da die Entscheidungsmacht in der bosnisch-kroatischen Föderation bei den Kantonen liegt, sei innerhalb der Föderation die Zentralgewalt zu schwach. Srdjan Dizdarevic, Präsident des Helsinki-Komitees für Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo, kommentiert die Situation folgendermaßen:

„Die Ethnizität ist nicht nur tief verwurzelt im politischen Alltag, sondern auch in der Konstitution. Diese handelt ausschließlich in den Kategorien des ethnischen Denkens. Der Citoyen und das gesellschaftliche Individuum bleiben darin unberücksichtigt. So können die drei Mitglieder im Staatspräsidium nur jeweils von ihrer Volksgruppe gewählt werden und darüber hinaus kann das serbische Mitglied nur von den in der Republika Srpska, nicht aber in der Föderation wohnenden Serben gewählt werden<sup>7</sup>. Dies ist eine Frankenstein-Lösung!“<sup>8</sup>

In vielerlei Hinsicht war das Abkommen von Dayton in sich widersprüchlich, entsprach es doch einem Kompromiss mit den drei am Konflikt beteiligten politischen Führern Tudjman, Izetbegovic und Milosevic, ohne „die Frage nach Kriegsursachen und Verantwortlichkeiten“ zu berücksichtigen. Azra Dzajic führt weiter aus:

„Ziel der internationalen Gemeinschaft war einerseits die Verhinderung gewaltsamer Grenzveränderungen, andererseits die Befriedung des Konfliktes und daraus folgend irgendeine, nicht näher spezifizierte Form der Stabilisierung. Diese undefinierte Situation bestimmte den widersprüchlichen Text des Daytoner Friedensabkommens. [ .] Die internationale Gemeinschaft empfand sich als Garanten für den Erhalt des bosnischen Staates, eines Staates, in dem die internationale Gemeinschaft einerseits die Wiederherstellung der multiethnischen Vorkriegsgesellschaft garantieren sollte, indem sie jedem Flüchtling und Vertriebenen seine Rückkehr in seinen Heimatort sichert und andererseits fast gänzlich mit einem Staat zu tun hatte, der seiner staatlichen Attribute beraubt war, da Dayton zugleich eine ethnische Dreiteilung weitgehend institutionalisiert hatte.“

Wie schwer die Schatten der Vergangenheit auf der politischen Gegenwart lasten, verdeutlichte Christian Schwarz-Schilling, der zur Zeit im Auftrag des Peace Implementation Council in Bosnien auf lokaler Ebene vermittelt:

„Was mache ich in einer Stadt, ich der ich ein Agreement machen will und der Polizeipräsident noch derjenige ist, der die Familien in die KZ's nebenan gebracht hat. Stellen Sie sich die Situation übertragen auf Deutschland im Jahre 1945 vor: In Frankfurt herrschte noch jemand, der war nahe bei der SS, in einer anderen Stadt herrschte jemand vom Widerstand, das Ganze als Flickenteppich über das ganze Land, und oben drüber herrschten die Okkupationsmächte. Wir Deutsche können dankbar sein, dass die Alliierten damals die Herrschaft übernommen und jeden erst einmal lizenziert haben. [ .] Dieser ganze Prozess fand in Bosnien und Herzegowina nicht statt, weil die Kriegsverbrecher in Dayton mit am Tisch

7 Das gleiche ethnische und territoriale Prinzip gilt für Bosniaken und Kroaten.

8 An das Bild von Frankenstein knüpft Zarko Puhovski an und führt es gedanklich weiter aus, siehe S. 27.

saßen, das ist ein totaler Unterschied, und wir auch noch den Kotau vor den Verbrechern gemacht haben. Deshalb haben wir eine Republika Srpska, weil man meinte, Milosevic dankbar zu sein für seine Unterschrift. Wie ungeheuer schwierig ist es, so etwas gut zu Ende zu führen.“

### **Steuerungsfehler der internationalen Akteure**

Ein Kardinalfehler war die zu frühe Durchführung von Wahlen bereits im Jahre 1996. Darüber waren sich alle Experten einig, die sich zu diesem Thema äußerten. Wenige Monate nach dem Waffenstillstand gab es im Land keine freien Medien, keine Bewegungsfreiheit, keine neue Polizei und keine Chancengleichheit zwischen nationalistischen Parteien, die schon in den Kriegsjahren existierten, und neuen Parteien. Trotzdem wurden die Wahlen durchgeführt. So kommentiert Srdjan Dizdarevic:

„Es war klar, dass sich in dieser Situation die nationalistischen Parteien behaupten würden. Die Entscheidung für die Abhaltung von Wahlen zu diesem Zeitpunkt hat die politische und gesellschaftliche Situation für ein Jahrzehnt eingefroren, die drei nationalistischen Parteien haben die Chance erhalten, ihre Arbeit zu Ende zu bringen und ihre Ziele zu vervollständigen.“

Die Teilnehmer machten mehrere Gründe aus, die zur Entscheidung zur Durchführung der Wahlen beigetragen hatten. Christian Schwarz-Schilling nannte als einen Grund die US-Innenpolitik. Die Clinton Administration hätte im US-Wahljahr 1996 die Wahlen in Bosnien und Herzegowina innenpolitisch als Erfolg und als Zeichen für ein gelungenes außenpolitisches Engagement verkaufen wollen. Ein weiterer Grund sei gewesen, dass die internationalen Entscheidungsträger zum damaligen Zeitpunkt die Bedeutung von Wahlen für die Demokratisierung des Landes überschätzten. Zu einer wirklichen Demokratie gehören weitere Elemente, wie eine entwickelte Zivilgesellschaft, unabhängige und freie Medien sowie lokale Selbstverwaltung.

Ein weiteres gewichtiges Argument war laut Srdjan Dizdarevic die Annahme internationaler Entscheidungsträger, dass die großen nationalistischen Parteien gewillt wären, den Vertrag von Dayton umzusetzen, der auch die Rückkehrmöglichkeit von Kriegs-Flüchtlingen in ihre Heimatgebiete vorsah, was sich leider nicht bewahrheiten sollte. Tatsächlich behindern bis heute vor allem die politischen Vertreter der Republika Srpska die Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimatorte.

Die politischen Vertreter der drei Volksgruppen interpretierten den Wahlsieg ihrer Partei als Mandat, in der Legislaturperiode all das zu tun, was sie selbst für richtig hielten ohne Rücksichtnahme auf die Interessen von gesellschaftlichen, politischen, religiösen oder sexuellen Minderheiten.

Nicholas Whyte<sup>9</sup> definiert drei Hauptprobleme der bosnischen Parteien:

„Die Parteien haben nicht die Vorstellungskraft zur Entwicklung von politischen Konzepten, durch die sie sich voneinander unterscheiden. Sie haben nicht die Macht, Politikkonzepte zu entwickeln, die sich von der Agenda der internationalen Gemeinschaft absetzen. Die Parteiliten haben überhaupt kein Interesse an der Entwicklung einer besseren Kommunikation mit ihren Mitgliedern, Unterstützern oder Wählern.“

9 Nicholas Whyte, International Crisis Group, eingeladener Referent, konnte nicht an der Tagung teilnehmen, schickte den Veranstaltern jedoch ein Exzerpt, aus dem das Zitat stammt.

Diese Analyse verweist auf die – in der westlichen Staatenwelt – weitgehend unterschätzten Folgen der ungleichzeitigen Entwicklung der Balkanregion. Moderne Staaten mit entsprechendem institutionellen Aufbau, Rechtsstaatlichkeit, politischem Pluralismus gibt es weder formal noch ist bürgerschaftliches Denken und Handeln im gesellschaftspolitischen Alltag verwurzelt. Diese vorgefundene Situation wurde nicht im notwendigen Maße in den internationalen Entscheidungsgremien reflektiert und somit nicht bei strategischen Überlegungen berücksichtigt.

### **Verpasste Alternativen**

Die durch die Wahlen gestärkten nationalistischen Parteien stellten die Vertreter der internationalen Staatenwelt, insbesondere den Hohen Repräsentanten, vor ein Dilemma:

Ein Eingreifen von oben würde die demokratische Legitimation der gewählten Volksvertreter untergraben, Passivität wiederum die Ziele der internationalen Akteure ad absurdum führen.

Die einzig gangbare Alternative, so die teilnehmenden Experten aus der Region, wäre ein sofortiges Protektorat für Bosnien und Herzegowina gewesen. Im Rahmen des Protektorates hätten von Anfang an die Weichen für eine Nachkriegsgesellschaft gestellt werden können, in der Kriegsverbrecher bestraft und das öffentliche Leben unter internationaler Kontrolle mit neuen, nichtnationalistischen Führungskräften hätte restrukturiert werden können. Srdjan Dizdarevic meint:

„Anstelle der Unterstützung demokratisch orientierter Kräfte, die europäisch dachten, die Wahrung der Menschenrechte als hohen Wert schätzen, wurden diejenigen zum Partner gemacht, die keineswegs die besten Partner waren, um das Land zu normalisieren und die europäische Integration voranzubringen.“

Dieses Protektorat hätte dann aber, nach einigen Jahren, mit den ersten freien Wahlen sein Ende gefunden und damit wäre – laut Zarko Puhovski – die gefährliche Parallelität zwischen Protektorat und gewählten Parlamenten nicht entstanden. Die speziell für Bosnien und Herzegowina geschaffene Konstruktion eines mit aller politischen Macht gegenüber den politischen Vertretern des Landes ausgestatteten Hohen Repräsentanten wäre nicht notwendig gewesen.

### **Demokratisierung von außen und oben?**

Die parallele Struktur von Protektorat und gewähltem Parlament war eine Konstruktion, die den Demokratisierungsprozess im Land immer wieder behindern musste. Grundsätzlich schadet es einer demokratischen Entwicklung, wenn über die gewählten Vertreter des Landes internationale Autoritäten gestellt werden.

Marcus Cox (Senior Editor European Stability Initiative, London):

„Jedes Mal, wenn internationale Macht dafür genutzt wird, in Landesinstitutionen hineinzudiktieren, entfernen wir uns einen Schritt von unserem Ziel, autonom funktionierende Institutionen im Land zu fördern. Wir senden dabei auch die Botschaft, dass wir selbst unsere eigenen Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie über Bord werfen. Wir senden auch die Botschaft an die Gesellschaft als Ganzes, dass die wirkliche Macht bei der internationalen Gemeinschaft liegt und nicht bei gewählten Institutionen des Landes. Das setzt zum Beispiel bei zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Dynamik in Gang, dass sie die meiste Zeit damit verbringen, bei der internationalen Gemeinschaft Lobbying zu betreiben,

während sie einheimische Politiker geringschätzend behandeln. Die gewählten Landesvertreter wiederum schieben die politische Verantwortung auf die internationale Gemeinschaft ab.“

Im Mittelpunkt steht bis heute die Frage, wie es zu einem selbsttragenden Demokratisierungsprozess im Land kommen kann. Voraussetzung ist die Entstehung eines Meinungsbildungsprozesses bei den Bürgern über die Zukunft der Gesellschaft als Vorstufe für gesellschaftspolitisches Engagement.

Da es, wie mehrere Redner betonten, in Bosnien kaum Traditionen demokratischer Selbstorganisation gibt, und die dominierenden politischen Parteien leider wenig Interesse an einer aktiven Bürgerschaft zeigen, ist die Förderung von *bottom up*-Meinungsbildungsprozessen umso wichtiger. Die bisherige Arbeit der internationalen Akteure, so Christian Schwarz-Schilling, berücksichtige die Notwendigkeit, Verständigungsprozesse von unten her aufzubauen, nicht ausreichend.

Christian Schwarz-Schilling (Peace Implementation Council):

„Jede der agierenden Institutionen, ob der OHR, die OSZE, der UNHCR, hat eine absolut vertikale Aufoktroyierungsstruktur, dabei agieren die Leute vor Ort zumeist viel besser, als das, was dann von oben, konkret in Sarajewo, beschlossen wird. Der horizontale Kontakt zwischen den Organisationen ist zufällig. Es gibt Regionen und Städte, wo lokale Mitarbeiter der OSZE, des OHR, des UNHCR und der SFOR vor Ort – manchmal gegen Weisungen von oben – fabelhaft zusammengearbeitet haben. Aber die Suche nach gemeinsamen Lösungen internationaler Organisationen vor Ort ist ein Zufallsprodukt, nicht der Normalfall.“

Die Aktionen der internationalen Akteure zeichneten sich häufig durch ihre Unkoordiniertheit und unterschiedliche Interessen aus. Auch von Korruptionsskandalen blieben sie nicht verschont. All diese Defizite sowie der Widerspruch zwischen Protektorat und gewählten Repräsentanten des Landes erhöhte im Laufe der Jahre die Skepsis bei vielen Bürgern gegenüber der Politik und zunehmend auch gegenüber der Präsenz der internationalen Akteure.

### **Die Politik des Obersten Hohen Repräsentanten**

Die Teilnehmer der Tagung machten deutlich, dass die Vereinten Nationen vor Ort, vertreten durch den Hohen Repräsentanten (OHR), mit diversen Fragen konfrontiert waren:

Soll der Repräsentant nur vermitteln ohne Entscheidungen zu treffen, damit er die demokratische Legitimität und Verantwortung lokaler Volksvertreter nicht untergräbt?

Wie soll sich der OHR verhalten, wenn das Handeln der Volksvertreter gegen die Ziele von Dayton verstößt?

Kann er überhaupt die Demokratie fördern, wenn er selbst keiner demokratischen Kontrolle obliegt?

Diese Fragestellungen bestimmten die Politik der verschiedenen Hohen Repräsentanten in den letzten acht Jahren, wobei sie – von der bloßen Vermittlung bis hin zum dirigistischen Eingreifen – ihre Aufgaben sehr unterschiedlich wahrnahmen.

Azra Dzajic (Heinrich-Böll-Stiftung, Sarajewo):

„Die Entwicklung lässt sich grob in vier Phasen einteilen: Zunächst, in der unmittelbaren Nachkriegssituation, verstand sich der Hohe Repräsentant Carl Bildt lediglich als Vermittler zwischen den ehemaligen Kriegsparteien. [ ... ] Auf die Wahlen im September 1996, die die

nationalistische Dominanz und ethnische Dreiteilung des Staates festigten, kam es zu Anpassungsreaktionen, die über die Festlegungen von Dayton hinausgingen. So wurde etwa die Rückkehr von Bosniaken und Kroaten in die Orte der Republika Srpska, aus denen sie vordem ethnisch gesäubert wurden, als Minderheitenrückkehr umdefiniert. Die Stimmabgabe von Vertriebenen im ehemaligen Wohnort wurde, obwohl in Dayton als Normalfall bestimmt, zur Ausnahmeregelung erklärt. [ .] Als Reaktion auf die anhaltende Blockadepolitik der herrschenden politischen Kräfte in Bosnien stattete die internationale Gemeinschaft den Hohen Repräsentanten mit legislativer und exekutiver Macht aus. Unter Carlos Westendorp und vor allem unter Wolfgang Petritsch entwickelte sich in den Jahren 1997 bis 2000 ein Halbprotektorat, in dem Gesetze auf staatlicher Ebene fast ausschließlich vom OHR initiiert, entworfen und meist auch in Kraft gesetzt wurden. [ .] In zunehmender Zahl wurden in dieser Zeit staatliche Funktionäre abgesetzt, Kandidaten und einzelne Parteien vor Wahlen ausgeschlossen, Medienberichterstattung kontrolliert, auf Regierungsbildungen entscheidend Einfluss genommen etc. Der Beginn einer ernsthafteren internationalen Politik des *State Building* fiel zusammen mit dem erstmaligen Sieg einer nichtnationalistischen Koalition der Allianz für den Wandel bei den Wahlen Ende 2000. In Zusammenarbeit mit den nun erstmals kooperativen Kräften wurde nach dem sogenannten Partnership-Modell die Stärkung zentralstaatlicher Institutionen unterstützt mit dem Ziel einer Kompetenzverschiebung in Richtung bosnischer Regierung. Nach zwei Jahren wurde die Allianz für den Wandel abgewählt, das Konzept war gescheitert. [ .] Die Ursachen liegen in der Komplexität und in widersprüchlichen Strukturen des Staatsaufbaus, in der fragilen Struktur der Koalition, den nationalistischen Regimewechseln in den Nachbarländern Kroatien und Serbien sowie im radikalen Bedeutungsverlust von Bosnien und Herzegowina auf internationaler Ebene nach dem 11.9.2001. [ ..] Unter dem letzten Hohen Repräsentanten Paddy Ashdown wird nun das *State Building* durch die beschleunigte Stärkung zentralstaatlicher Ebenen vorangetrieben. [ ...] Zugleich wurden Maßnahmen zur Übergabe staatlicher Kompetenzen aus der Kontrolle des OHR an bosnische Institutionen getroffen. [ .] Insgesamt sind die Ergebnisse der Politik des OHR und der internationalen Gemeinschaft ebenso widersprüchlich wie ergebnisoffen. Zunehmend wirft sich die Frage auf, ob der Daytoner Verfassungsrahmen ausreichend ist für weitreichende Reformen oder ob diese nicht eine Verfassungsänderung zwingend notwendig machen bzw. wie eine Verfassungsreform unter den von Dayton auferlegten sehr hohen Hürden, z.B. der Zustimmung von zwei Dritteln der politischen Repräsentanten aller drei ethnischen Gruppen, zu realisieren wäre.“

Bewusstes *State Building* unternahm die internationale Staatenwelt also erst ab dem Jahre 2000, fünf Jahre nach Beginn der Übernahme von zentralen Verantwortungsbereichen in Bosnien und Herzegowina.

Politische Richtungswechsel waren ausschließlich Reaktionen auf Veränderungen im politischen Machtgefüge Bosniens. Eine tagespolitisch anwendbare Strategie des OHR war nicht zu erkennen.

Srdjan Dizdarevic erwähnt als ein Beispiel für die Politik ohne Vision und Strategie die Entwicklung der Stadt Mostar. Hier wurde, in Anpassung an die Separierungspolitik der kroatischen und bosniakischen politischen Vertreter, die Revitalisierung einer multiethnischen Gesellschaft missverstanden als parallele Unterstützung beider ethnischer Gruppen. So wurden mit internationalen Geldmitteln für die jeweiligen Volksgruppen getrennte Universitäten, Radiosender, Schulen und Unternehmen unterstützt. Dies zementierte die Teilung der Stadt und förderte eben nicht deren allmähliches Zusammenwachsen.

Sehr schwierig gestaltete sich auch die Umsetzung des Zieles, das Land in demokratische Verhältnisse zu führen.

Für Marcus Cox hat sich der OHR zu sehr in politische Detailfragen eingemischt und dabei Entscheidungen der gewählten Regierung konterkariert. Dies setzte eine negative Dynamik in

Gang. Bei Interventionen von außen darf, damit der Demokratisierungsprozess von innen nicht verhindert wird, eine bestimmte Linie nicht überschritten werden.

Annika Weidemann vom EU-Ratssekretariat in Brüssel fügte hinzu, es sei auch nicht zu rechtfertigen, wenn ein gewählter Minister per Dekret vom OHR abgesetzt werde, ohne dass er die Möglichkeit hat, eine höhere Instanz anzurufen. Es gibt keine Kontrollorgane für die internationalen Akteure während ihrer Missionen. In diesem Zusammenhang wirft Christian Schwarz-Schilling dem aktuellen Repräsentanten des OHR, Paddy Ashdown, bisweilen Kolonialherrenstil vor:

„wenn er ohne rechtsstaatliche Kontrolle alle drei Gewalten – Legislative, Exekutive und Judikative – höchstpersönlich ausübt. Diese Machtausübung dürfte nur in klar definierten Ausnahmefällen angewendet werden, nämlich wenn trotz mehrerer Versuche die lokale Politik versagt und unüberwindliche Steine bei der Umsetzung des Friedensvertrages von Dayton und bei der Weiterführung der Straße nach Europa offensichtlich nur vom OHR weggeräumt werden können. Dieses müsste allerdings in geduldiger Weise und in einem für alle einsehbaren Raum geschehen, so dass solche Maßnahmen nicht als Willkür und Einzelaktionen erscheinen. Wenn bei dieser Machtausübung von oben nicht gleichzeitig mit gleichem Elan und gleicher Kraft der zivile und demokratische Aufbau von unten – *bottom up* – vorangetrieben wird, gerät der Staat aus der Balance. Die protektoratsähnliche Machtstruktur von oben muss schrittweise und so rasch wie möglich beseitigt werden, damit das Werk des Aufbaus eines in konstitutiven Institutionen verankerten Staates und einer demokratisch legitimierten Zivilisation – beginnend auf der lokal-kommunalen Ebene – wirklich gelingen kann.“

### **Bewertung der Politik der internationalen Staatenwelt**

Die Ergebnisse der Bosnien-Intervention seit dem Dayton–Abkommen wurden während der Fachtagung unterschiedlich bewertet. Es war die Tendenz zu erkennen, dass die aus der Region stammenden Experten in ihren Analysen die Fehler und verpassten Chancen der internationalen Akteure betonten, während deutsche, britische und US-amerikanische Experten verstärkt auf die Schwierigkeiten externer Interventionen und den begrenzten Einfluss hinwiesen. Entsprechend uneinheitlich wurden die Möglichkeiten und Grenzen für die Wiederherstellung eines multinationalen Staates eingeschätzt.

Angetreten, die multikulturellen Gesellschaften nicht nur in Bosnien zu erhalten, sind die USA und die Europäische Union mit einer Situation konfrontiert, in der fast alle Staaten in der Region ethnisch ausgerichtet und mittlerweile auch zum Teil ethnisch homogenisiert sind. Es wurde also das Gegenteil von dem geschaffen, was man zu erreichen suchte. Bodo Weber zufolge beruht diese ernüchternde Bilanz nicht nur auf der Stärke nationalistischer Kräfte in der Region, sondern auch auf der fehlgeschlagenen Politik der internationalen Akteure:

„Zehn Jahre hat die internationale Gemeinschaft versucht, in Bosnien und Herzegowina Einfluss auf Parteien, Regierungskoalitionsbildungen und auf Wählerentscheidungen zu nehmen. [...] Der politische Pluralismus begann in Bosnien im Jahre 1990, wurde dann im Krieg zerstört, nur die nationalistischen Parteien waren dann Partner der internationalen Gemeinschaft, außerhalb der ethnischen Parteien gab es keine Dynamik. Dann die frühen Wahlen, ein Geschenk für die großen nationalistischen Parteien.“

Zu einem anderen Urteil kommt James Dobbins, der im Vergleich zur Intervention im Irak folgendes Resumé zieht:

„*Nation Building* ist hart, aber wir haben etwas erreicht. Es gibt Frieden ohne Stabilität, aber das ist besser als der Bürgerkrieg und Genozid, den wir vor einigen Jahren hatten.“

Mehrfach merkten Tagungsteilnehmer an, dass die einheimischen politischen Kräfte in der Regel nicht als Partner auf gleicher Augenhöhe wahrgenommen worden seien. Vor allem von Vertretern aus der Region kam der Vorwurf, dass die internationalen Akteure von oben herab mit den lokalen Akteuren kommunizieren würden. Dies zeige sich unter anderem darin, dass die Einbeziehung von Experten aus der Region in Beratungs- und Entscheidungsrunden der so genannten internationalen Technokratie die Ausnahme und nicht die Regel sei. Möglicherweise haben demokratische und institutionelle Defizite vor allem hinsichtlich des Selbstverständnisses der Parteien und des rudimentären Zustandes von Staatlichkeit in Bosnien zu einem – drastisch formuliert – Überheblichkeitsdenken der internationalen Technokratie beigetragen.

Die meisten Redner sehen in dem Vertrags-Konstrukt von Dayton ein unüberwindbares Hindernis für Demokratisierung und Multi-Ethnizität und damit im Vertrag selbst die Wurzel des Problems. Sie betonen die verpassten Handlungsoptionen für Schritte zur Revitalisierung eines multiethnischen Bosniens.

James Dobbins sieht das Hauptproblem von *Nation Building* in Bosnien und Herzegowina darin, dass annähernd vierzig Prozent der Bevölkerung des Landes nicht in Bosnien sondern in Kroatien und Serbien leben wollen. Dieser erhebliche Bevölkerungsanteil werde sich auch in näherer Zukunft nicht dem Staat Bosnien und Herzegowina zugehörig fühlen.

Srdjan Dizdarevic widersprach dieser Auffassung. Er sieht die sich weitgehend ethnisch definierende Gesellschaft lediglich als Folge des Krieges mit über 250.000 Opfern und einem bis heute von den nationalistischen Parteien geschürten Klima der Angst. Die Idee der Teilung sei kein genuin bosnisches Produkt, sondern wurde aus Belgrad und Zagreb durch die Ideen eines Großserbiens und Großkroatiens nach Bosnien hineingetragen. Die nationalistischen Parteien würden heute verhindern, dass man in Bosnien wieder über Multi-Ethnizität spricht.

Während einige Experten den Schlüssel für eine durchgreifende Reform in einer Veränderung der Konstitution sehen – Annex 4 des Dayton-Abkommens –, argumentierte Marcus Cox, dass radikale Forderungen nach Abschaffung der Verfassung in der jetzigen Situation den begonnenen Normalisierungsprozess behindern würden. Leider konnte während der Tagung dieser Punkt nicht weiter diskutiert werden. Nicht näher diskutiert wurde die Frage, ob demokratische Reformen mit den gegenwärtigen lokalen politischen Partnern grundsätzlich möglich seien.

Einig war man sich darüber, dass durch den internationalen Bedeutungsverlust der Region seit dem 11.9.01 und durch unterschiedliche politische Vorstellungen in den USA und in der EU eine Initiative der internationalen Akteure eher nicht zu erwarten sei. Eine Veränderung der Konstitution ist – laut Srdjan Dizdarevic – gegenwärtig nur in Folge einer innergesellschaftlichen Mobilisierung denkbar.

Als Argumente für eine mögliche Normalisierung im Rahmen von Dayton führte Marcus Cox an, dass die internationale Staatenwelt, im Vergleich zu anderen Friedensmissionen, in Bosnien auch zahlreiche Erfolge vorweisen könne: Es gebe, beschleunigt durch die neuen Autokennzeichen, Bewegungsfreiheit im Land. Sicherheit für die Bürger sei, im Vergleich zur äußerst schwierigen Ausgangssituation im Jahre 1995, hergestellt, die Eigentumsrechte weitgehend geklärt, die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen größtenteils möglich. Auch im *Institution Building* sei man durch die Einrichtung der Zentralbank und eines zentralen Telekommunikationsnetzes weiter gekommen, auch wenn es noch Ministerien gebe, die dem ethnischen Proporz entsprechen und keine wirkliche Dienstleistungsfunktion übernehmen.

Positive Auswirkungen der Verfolgung von Kriegsverbrechern durch das Internationale Kriegsverbrechertribunal in Den Haag sieht Marcus Cox vor allem auf der lokalen Ebene. Dort sei es durch die Aufdeckung von Kriegsverbrechen zu zahlreichen Rücktritten aus verantwortlichen Positionen gekommen. Eine Normalisierung der Situation vollziehe sich auch bei den Entscheidungsträgern auf kommunaler Ebene. Hier wachse die Einsicht, dass ohne Öffnung nach außen, ohne Einbeziehung der früheren feindlichen Entität, der wirtschaftliche Aufschwung nicht erreicht werden könne. Marcus Cox erkennt hier einen Rationalismus und Pragmatismus lokaler Entscheidungsträger, der die ideologische Ausrichtung verändern würde.

Christian Schwarz-Schilling hingegen betonte die Schwierigkeiten, zu einer Normalisierung zu gelangen, da der Dayton-Kompromiss mit den Kriegsverbrechern die Zusammenarbeit auch auf lokaler Ebene ungemein erschweren würde.

Auch für Winfried Nachtwei ist ein dysfunktionales Grundmuster kennzeichnend für die politische Konstellation in Bosnien. Als Indiz hierfür wertet er das große Interesse der SFOR an Projekten der zivil-militärischen Zusammenarbeit, den CIMIC-Projekten. In diesen Projekten seien die Soldaten regelrecht aufgegangen, offensichtlich hätte man im Bau von Schulen und Kindergärten den einzigen Fortschritt überhaupt gesehen.

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt Srdjan Dvornik. Unter den gegebenen Konstituierungsbedingungen hätten die Vorstellungen von parlamentarischer Demokratie höchst fragwürdige Ergebnisse hervorgebracht. Mit den schnellen Wahlen wurden die ethnischen Kräfte gestärkt, deren legislative Macht dann durch die internationale Staatenwelt begrenzt wurde. Es sei folglich zu einer Simulation von Demokratie und nicht zur Etablierung einer demokratischen politischen Kultur gekommen.

### **Zukunftschancen für Bosnien und Herzegowina**

Bosnien und Herzegowina wird in den nächsten Jahren voraussichtlich mit folgenden, gleichzeitig stattfindenden Entwicklungen konfrontiert:

- Das internationale Protektorat wird sukzessive beendet werden.
- Die Gestaltung des EU-Integrationsprozesses – bei positiv verlaufender Entwicklung – wird eine immer wichtigere Rolle einnehmen.
- Die bosnische Gesellschaft steht vor einem mehrfachen, langfristigen Transitionsprozess, der sowohl die ökonomische und die sicherheitspolitische Ebene wie auch den Aufbau demokratischer Strukturen umfasst.

Die allmähliche Beendigung des Protektorates zeichnet sich bereits ab. Azra Dzajic bezeichnete den Versuch, zentralstaatliche Institutionen zu stärken und *State Building* zu betreiben, bereits als Exitstrategie. Srdjan Dizdarevic empfahl, dass sich die internationale Staatenwelt mehr den lokalen Partnern öffnen und dabei von einer befehlsgebenden Haltung zu einer Partnerschaft übergehen sollte und für alle transparent die Verantwortung an die lokalen Verantwortlichen abgeben sollte. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass sich die politischen Kräfte Bosnien und Herzegowinas gegen die Präsenz der internationalen Akteure zusammenfinden. Die internationale Staatenwelt solle zudem darauf achten, fügte Christian Schwarz-Schilling hinzu, dass noch während der Zeit des Protektorates der demokratische Impetus des *bottom up* in Gang gesetzt werde.

Bosnien, wie die gesamte Balkanregion, verbindet mit dem EU-Integrationsprozess wichtige Potentiale in bezug auf Sicherheit, Demokratie und wirtschaftliches Wachstum.

David Tirr benennt einige zentrale Voraussetzungen der EU: Die Region müsse sich weiter stabilisieren, stabile Regierungen müssten entstehen und die Staaten müssten miteinander nachbarschaftliche Beziehungen aufbauen. Sicherheitspolitisch bleibe Bosnien eines der vier Schlüsselländer der EU-Strategie. Im an die EU übergebenen Mandat über die SFOR-Streitkräfte sehen viele den ersten wichtigen Test des EU-Krisenmanagements. Auch Srdjan Dizdarevic sieht ein Interesse der EU zur Krisenlösung. Er weist auch darauf hin, dass die Europäische Union und andere internationale Akteure vom Beginn der Krise an durch ihre Empfehlungen und Anweisungen mitverantwortlich für die Dauer und den Verlauf des Krieges gewesen seien.

Srdjan Dizdarevic (Präsident des Helsinki-Komitees für Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo):

„Flüchtlingsbewegungen, Kriminalität, Bedrohung durch Terrorismus, Frauen- und Drogenhandel, all diese Probleme wurzeln in der Balkanregion und sollten im Interesse der EU gelöst werden, bevor sie an die Tür der EU-Staaten klopfen. Zudem gibt es von Anbeginn der krisenhaften Zuspitzung der Situation im damaligen Jugoslawien eine unmittelbare Verantwortung der Schlüsselländer der internationalen Gemeinschaft: Wer hatte empfohlen, ein Referendum über die Selbstbestimmung von Bosnien und Herzegowina durchzuführen? Es war ein Vorschlag der EU. Wir folgten einer zivilisierten Familie von Ländern, um eine Lösung zu finden. Wer entschied das UNPROFOR-Mandat für Bosnien, in welchem die Sicherheitszonen keine Sicherheit boten, in welcher Srebrenica geschehen konnte? Ich denke es gibt eine moralische Komponente und eine direkte Verantwortung.“

Marcus Cox sieht ebenfalls die Notwendigkeit eines aktiven EU-Engagements, allerdings könne *State Building* nicht von außen erzwungen werden. Die EU habe die Aufgabe, praktische Hilfe für Institutionen zur Lösung schwieriger Probleme zu leisten.

Langfristig gefährde eine Politik der Abschottung gegenüber dem Balkan die Europäische Union selbst, wie Christoph Schwarz-Schilling ausführt:

„Ein Integrationsprozess muss auch mit der Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten für bosnische Bürger in der Europäischen Union verbunden sein, die Begrenzung von Arbeitsmöglichkeiten in der EU auf Bürger der Union ist im Grunde eine Abschreibung des Balkans. Es sollte nicht vergessen werden, dass Hunderttausende von Jugoslawen in den früheren Jahrzehnten bei uns gearbeitet haben und dabei ihr eigenes Land stabilisiert haben, die jetzige Entwicklung ist absolut kontraproduktiv und destabilisierend, diese Wirkung scheinen wir überhaupt nicht zu bemerken. Noch schlimmer ist die fast totale Ausgrenzung der jungen Generation der jugoslawischen Nachfolgestaaten beim Schüler- und Studentenaustausch, bei Studienprogrammen, der Berufsbildung und Universitäten, bei wissenschaftlicher Forschung und Akademien sowohl mit unserem Land als auch mit den übrigen Ländern der Europäischen Union. Wir hatten neben den Gastarbeitern Hunderttausende von Flüchtlingsfamilien seit dem Krieg Anfang der neunziger Jahre in unserem Land, die dabei waren, sich mit riesigen Schritten bei uns zu integrieren und die langfristig eine ideale Brücke zum zivilen Aufbau ihrer Heimatländer geworden wären – mit großen Möglichkeiten auch für unser Land und die EU. Diese geschichtliche Chance haben wir geradezu sträflich verstreichen lassen – bar jeder konstruktiven Phantasie – und haben stattdessen ohne Sinn und Verstand fast unterschiedslos alle Familien mit der Maschinerie eines total überholten Ausländerrechtes nach dem Willen unserer innenpolitischen Experten wieder zurück in ihr geistig und physisch zerstörtes Land befördert. Teilweise wenigstens noch mit einem kleinen Taschengeld in der Hand, lässt man sie nun in einer Region dahinvegetieren, die eine Arbeitslosigkeit von über 50 Prozent, teilweise bis zu 80 Prozent aufweist und welche der Jugend keine Perspektiven bietet, daher wollen in Bosnien und Herzegowina über 70 Prozent der jungen Menschen emigrieren. Glauben wir im Ernst, dass

eine solche Politik gegenüber den Nachfolgestaaten Jugoslawiens dem langfristigen Interesse unseres eigenen Kontinentes entspricht?“

Auf der Tagung blieb die Frage offen, ob die im letzten Jahrzehnt auch durch die internationale Staatenwelt gestärkten nationalistischen, ethnisch formierten Parteien in absehbarer Zukunft die bestimmenden Kräfte im Land sein werden. Vieles hängt davon ab, ob der Zerfallsprozess des ehemaligen Jugoslawien weiter voranschreitet oder durch eine verstärkte regionale Kooperation aufgefangen werden kann.

Eine ökonomische Erholung und damit einhergehend die soziale Kohäsion wären das beste Mittel gegen die Ausbreitung nationalistischer Ideologien. Allerdings sind die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Erholung in Bosnien kaum gegeben. Die alte Industrie – arbeitsteilig war innerhalb Jugoslawiens Bosnien ein Zweig der Schwerindustrie zugeteilt worden - ist zusammengebrochen, im Dienstleistungssektor gab es durch die aufgeblähten Verwaltungsapparate, u.a. in den 14 Kantonen der Föderation, eine Kostenexplosion. Für eine Senkung der extrem hohen Arbeitslosigkeit durch vermehrte Arbeitsplätze im Land gibt es kaum Perspektiven. Es ist gegenwärtig kein Ende der ökonomischen Misere abzusehen, so die Meinung der Experten, die sich zu diesem Thema äußerten.

Eine weitere, den Staat Bosnien und Herzegowina möglicherweise bedrohende Perspektive, ist das Erstarken des Nationalismus in Serbien und im Kosovo. Es sei durchaus realistisch, dass bei Verhandlungen um eine Unabhängigkeit Kosovos von Serbien die serbische Seite die Zukunft der Republika Srpska mitverhandelt sehen möchte.

Angesichts der gewaltigen Probleme, mit denen Bosnien und Herzegowina im Zusammenhang mit den Kriegslasten, dem Zerfall einer Gesellschaft und nun mehreren gesellschaftspolitischen Transformationen konfrontiert ist, plädierten viele Redner für eine möglichst langfristige internationale Unterstützung. Stellvertretend drei Zitate:

„Schnelle Erfolge, auf die wir warten, sind in solchen Prozessen eben nicht zu erwarten. [ ...] Wie bescheiden sah es in Deutschland, bei erheblich besseren Bedingungen für den Wiederaufbau, aus?“ (Winfried Nachtwei)

„Noch zwei Bitten: Erstens brauchen wir, wie bereits festgestellt, klare konzeptionelle Zielsetzungen für die Hilfen beim Aufbau der Zivilgesellschaft und der demokratischen Strukturen und zwar von oben nach unten und von unten nach oben (*bottom up*). Und zweitens brauchen wir etwas mehr Ausdauer und Geduld, einen längeren Atem. Wir haben in unserer Geschichte doch auch mehrere Jahrhunderte gebraucht, um eine demokratische Zivilisation aufzubauen, und da darf man für die Südosteuropäer wenigstens eine Generation ansetzen. Wir meinen, dass die alles auf einmal machen könnten, von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, vom Religionskrieg zum westfälischen Frieden am besten innerhalb von zwei, drei Jahren, vom diktatorischen Regime zum Rechtsstaat und zur Gewaltenteilung; haben wir das jemals in Europa in wenigen Jahren fertiggebracht? Von den Rückfällen in die Barbarei im 20. Jahrhundert ganz zu schweigen. Wir sollten begreifen, dass diese Völker nicht alles auf einmal machen können und wenigstens zwanzig bis dreißig Jahre Zeit brauchen, um eine Jahrhunderte lange Entwicklung Europas nachzuvollziehen.“ (Christian Schwarz-Schilling)

Einen größeren historischen Bogen zum Erkennen der gegenwärtigen Situation und ihrer Konfliktpotentiale zieht Dan Diner:

„Es ist der Kontext des alten Osmanischen Reiches mit all seinen damit verbundenen Problemen einer blockierten Moderne über das 19. und das 20. Jahrhundert hinweg. [ ...] Es

die Horizontalisierung durch das Gleichheitsprinzip führt zum Vergleich, und der Vergleich stärkt die Differenz und damit auch die nationalen Konflikte. [ .] Die Konflikte dauern weit über die Lebenserwartung des Jüngsten hier im Saal Sitzenden an.“

## **FAZIT: *LESSONS LEARNED? WHY NOT LEARNED?***

Seit dem Ende des kalten Krieges haben, zumeist unter Federführung der einzig verbliebenen Supermacht USA, mit - aber auch ohne - Zustimmung der Vereinten Nationen, zahlreiche Interventionen mit unterschiedlichen Ergebnissen in Krisenregionen stattgefunden. Wie die gegenwärtigen Einsätze im Irak, aber auch in Afghanistan zeigen, scheinen sich die Probleme allerorten zu wiederholen. Dazu Ralf Fücks:

„Auffällig ist, wie wenig Erfahrungslernen international erfolgt ist aus den mehr oder weniger gelungenen oder ganz gescheiterten Kriseninterventionen der letzten Jahre. Man hat fast den Eindruck, dass das Rad der Geschichte immer wieder neu erfunden werden muss, obwohl doch längst klar ist, dass es sich um eine der zentralen Aufgaben der internationalen Politik handelt.“

Die Experten diskutierten während der Tagung nicht nur über die *Lessons learned*, sondern auch über *Lessons not learned* und entwickelten vierzehn Leitlinien für das Engagement in Krisengebieten.

### **Vierzehn Lektionen für zivile wie militärische Interventionen – nicht nur für die Balkanregion**

#### 1.

Je später das Eingreifen in einen eskalierenden Konflikt beginnt, desto intensiver, umfassender und länger wird die Intervention dauern. Ein gut entwickeltes Frühwarnsystem und der Wille der internationalen Staatenwelt zu raschem Handeln könnten den Ausbruch von Gewalt verhindern. Vorbildliches Beispiel für eine präventive Intervention ist die UNPREDEP-Mission in Mazedonien, die in den Jahren 1992 bis 1999 zum Erhalt des Friedens in Mazedonien maßgeblich beigetragen hat.<sup>10</sup>

#### 2.

Der Intervention muss ein klares Ziel, mit entsprechendem Regelwerk, transparenten Entscheidungsmechanismen und einer realistischen zeitlichen Begrenzung des Engagements zugrunde liegen.

Erfreuliches Beispiel ist das Ostslawonienmandat der UN, das in der vorgesehenen Zeit seinen Abschluss fand. Negatives Beispiel ist der Einsatz in Bosnien und Herzegowina, wo die internationale Staatenwelt zunächst ihr Mandat auf ein Jahr begrenzte und seitdem immer wieder verlängert hat.

<sup>10</sup> Das weltweit erste präventive Blauhelm-Kontingent UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force) war an der serbisch-mazedonischen Grenze stationiert. Diese Mission wurde Anfang 1999 aufgrund vermeidbarer diplomatischer Fehlleistungen beendet. Ob die Blauhelme – wenn sie denn weiterhin präsent geblieben wären – ein Aufflammen der Kämpfe im Jahre 2001 verhindert hätten, ist eine berechnete, wenn auch spekulative Frage (vgl. Zumach, in: Mazedonien zwischen staatlicher Souveränität und ethnischer Selbstbestimmung, Dokumentation einer Fachtagung der Heinrich-Böll-Stiftung, November 2001).

### 3.

Entschließen sich die internationalen Akteure – wie in Bosnien, im Irak, im Kosovo, in Afghanistan – zu einem massiven Engagement, das sowohl in die militärische als auch die zivile Sphäre des jeweiligen Landes eingreift, sind die gemeinsame Zielbestimmung – *union of purpose* – zwischen den intervenierenden Staaten, ein tragfähiges Gesamtkonzept und die Kohärenz zwischen militärischem und zivilen Kommando Voraussetzungen für ein erfolgreiches Mandat. Des Weiteren muss akzeptiert werden, dass möglichen Erfolgen durch internationales *State Building* durch die innergesellschaftliche Dynamik Grenzen gesetzt sind.

Die Unzulänglichkeiten der bislang vom US-Verteidigungsministerium koordinierten Intervention im Irak offenbaren sich gegenwärtig. In Afghanistan kommt es beim *State Building*, das die Stärkung der Zentralregierung bewirken soll, zu einem Konflikt mit den USA, die ihre gesamte Politik von den militärischen Erfordernissen des Antiterror-Kriegs abhängig machen und in diesem Zusammenhang nicht davor zurückschrecken, Warlords zu unterstützen.<sup>11</sup> Als positives Beispiel könnte das UNTAET-Mandat genannt werden.<sup>12</sup>

### 4.

Mit einem ethnischen Ordnungsprinzip durch Ausbalancieren des ethnischen Prozesses zwischen den einzelnen Nationen oder Entitäten lässt sich nationalistisches Gedankengut nicht dauerhaft schwächen. Ein nach ethnischen Prinzipien aufgebautes Fundament staatlicher und internationaler Ordnung wird instabil bleiben und ethnische Konflikte zur Folge haben.

Beispiel hierfür ist das Scheitern Tito-Jugoslawiens und der nach ethnischen Ordnungsprinzip verlaufende, von der EU unterstützte, Zerfallsprozess Jugoslawiens in weitgehend ethnisch verfasste Nachfolgerepubliken. Ethnisch separierte Parallelstrukturen fördern keine gesamtgesellschaftliche Integration, wie das bosnische Modell belegt.

Positives Beispiel ist ein politisches Nationenkonzept, welches alle Bürger vor dem Gesetz gleich stellt und dabei die verschiedenen ethnischen Identitäten wirksam vor Diskriminierung schützt. Die europäische Union kann sich zu einem solchen entwickeln, muss jedoch noch erhebliche Widerstände auf diesem Weg überwinden.<sup>13</sup>

### 5.

Die Demokratisierungsbemühungen in Richtung westlicher Demokratie haben für viele Staaten, die dem ehemaligen Ostblock angehörten, zumindest vorübergehend eine destabilisierende Wirkung für Staat und Gesellschaft zur Folge. Politische Instabilität kennzeichnet die Phasen der Transition bis hin zur Möglichkeit kriegsähnlicher Auseinandersetzungen.

### 6.

Die Partnerauswahl im Land selbst muss sorgfältig durchdacht werden. Die Konsequenzen einer unzulänglichen Partnerwahl in Bosnien wurden bereits analysiert.

11 Vgl. Hippler, S. 115.

12 Das UNTAET-Mandat (United Nations Transitional Authority in East Timor) dauerte von November 1999 bis Mai 2002 und diente der Vorbereitung der Unabhängigkeit Ost-Timors sowie dem Aufbau einer Zivilverwaltung.

13 Sabine Riedel spricht in diesem Zusammenhang von einer Überlebensfrage für die Europäische Union, ob sie vom Schicksal des alten Jugoslawien lernen wird (Sabine Riedel, Ethnizität als schwankendes Fundament staatlicher Ordnung, in: Albrecht, Ulrich u.a. (Hg.): Das Kosovo-Dilemma: Schwache Staaten und neue Kriege als Herausforderung an das 21. Jahrhundert, Münster 2002.

7.

Die Transformationen zur Schaffung eines Rechtsstaates und entsprechender demokratischer Institutionen sind bei der vollständigen Niederlage einer Diktatur bzw. eines totalitären Systems wesentlich leichter durchzuführen als bei Kompromissen mit nationalistischen Kräften. Gerade die Aufarbeitung von Verbrechen einer kriegerischen oder totalitären Vergangenheit wird dann leichter möglich, wie man an der Entnazifizierungspolitik in der Nachkriegszeit in Deutschland sieht, und blockiert nicht den Demokratisierungsprozess.

8.

Eine Verlängerung der internationalen hierarchischen Kommandostrukturen von oben nach unten in die Gesellschaften hinein ist kontraproduktiv für das Ziel, den Aufbau eines demokratischen Gemeinwesens zu unterstützen. Gerade in Gesellschaften mit schwach ausgeprägten demokratischen Traditionen sind *bottom up*-Prozesse, die demokratische Kommunikationsprozesse zur Meinungsbildung an der Basis fördern, unabdingbar für die Entstehung einer sich selbst organisierenden Gesellschaft. Bleiben diese Anstrengungen, die Bürgerinnen und Bürger zu integrieren, aus, findet eine Simulation von Demokratie statt.

9.

Die meisten Interventionen leiden unter einer Militärlastigkeit. So wurde die KFOR im Kosovo schnell eingesetzt; die notwendige Polizei war jedoch erst ein halbes Jahr später vor Ort. Eine Zeitspanne, die die organisierte Kriminalität nutzte, um sich auszubreiten. Ähnliches gilt für den Irak.

10.

Schnelle Erfolge bei *State Building*-Prozessen sind nicht zu erwarten. Unterschiede in der politischen Kultur lassen einen Institutionentransfer nicht zu, die Reformierbarkeit wird häufig überschätzt. Das Funktionieren rechtsstaatlicher Standards ist an verschiedene Faktoren wie Rechtsbewusstsein der Bürger, demokratisch kontrollierte Institutionen, gut ausgebildete rechtsstaatliche Körperschaften gekoppelt. Falls diese Werte erst geschaffen werden müssen, benötigen die internationalen Unterstützer viel Zeit und Geduld.

11.

Die rasche Durchführung von Wahlen in der unmittelbaren Nachkriegsphase begünstigt die Kriegsparteien, da sich neue Kräfte noch nicht formieren konnten. Es kommt, wie in Bosnien geschehen, zu einer Situation, in der „das angeblich demokratische Mehrparteiensystem zum Spielball nationalistischer Seilschaften“<sup>14</sup> wird.

12.

Die Parallelität von Protektorat und gewähltem lokalem Parlament erzeugt diverse Probleme und sollte möglichst vermieden werden. Zum einen wird die Legitimität gewählter Volksvertreter durch Dekrete von oben untergraben, zum anderen unterliegt das Handeln der internationalen „Statthalter“ keiner demokratischen Kontrolle. In solch einer Situation ist es leicht möglich, dass

14 Ein vernichtendes Urteil über die Hilfe für Bosnien und Herzegowina. Wissenschaftler kritisieren die Strategie des Westens/“Keine Chance für einen lebensfähigen Staat“/Studie im Auftrag der Soros-Stiftung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.3.2002, S. 5. Vgl. Fond Otvoreno Društvo Bosne i Hercegovine/Open Society Fund Bosnia-Herzegovina/Soros Foundations (Hg.), International Support Policies to SEE Countries – Lessons (not) Learned in Bosnia-Herzegovina, Sarajevo, August 2001.

sich die Unzufriedenheit über die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation gegen die internationalen Akteure vor Ort richtet und diese gegen den Volkswillen im Land agieren müssen. Wenn möglich, ist eine unterstützende Rolle der internationalen Staatenwelt einem Protektorat vorzuziehen. Dann bleiben das Risiko und das eigene Engagement in überschaubaren Grenzen, es entstehen weniger politische und völkerrechtliche Fragen und die Gefahr der Selbstüberforderung wird vermieden.

### 13.

Ein Großteil der finanziellen Unterstützung für *State-* und *Society Building*-Prozesse seitens der Geberländer erreicht die Krisenregion oft zu einem zu frühen Zeitpunkt. Gelder wären in dem Moment nötig, in dem tatsächlich Veränderungen stattfinden. In Bosnien floss das meiste Geld in den Jahren 1996 bis 1997 und damit zu einer Zeit, in der die nationalistischen Strukturen und Seilschaften das Land absolut dominierten. Heute, nach rechtlicher Klärung der Eigentumsverhältnisse, gibt es kaum mehr unterstützende Aufbauhilfe für rückkehrende Flüchtlinge. Eine Herstellung von Bedingungen vor Ort, welche die rechtmäßigen Besitzer gegenüber korrupten Mitbürgern und Behörden privilegiert, ist so nicht möglich.

### 14.

Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass ernsthafte Bemühungen seitens der internationalen Staatenwelt zur Integration des Krisenlandes bzw. des Krisenstaates in internationale Organisationen, Bündnisse und Partnerschaften einen wichtigen Schub zur Normalisierung auslöst. Beispiele hierfür sind die Mitgliedschaft Bosniens in der NATO-Partnerschaft für den Frieden und die zugesagte EU-Perspektive für die gesamte Region. Die sinnvolle Entscheidung der UEFA aus der Welt des Fußballs, nur einen bosnischen Champion in internationalen europäischen Wettbewerben zu akzeptieren, hat zu einer gemeinsamen bosnischen Liga geführt. Vorher spielte jede Entität ihre eigene Meisterschaft aus.

## **Hindernisse erfolgreicher internationaler Politik**

Wenn die internationalen Akteure in einer Krisenregion Verantwortung übernehmen, dann sollten sie sich konsequent und mit entsprechendem Zeitfenster engagieren, lautete eine der dringlichsten Forderungen während der Tagung. Welche Mechanismen im Alltag der internationalen Politik stehen dieser Zielsetzung entgegen?

### 1. Interessendivergenzen und Kohärenzprobleme

Die Balkanpolitik im letzten Jahrzehnt war innerhalb der Europäischen Union und zwischen der EU und den USA geprägt von unterschiedlichen Interessen. Diese haben die Art und Weise der Einmischung in Krisen und Kriege in der Region entscheidend geprägt. So sagt James Dobbins:

„Wir haben von einem bosnischen Experten vernommen, dass es innerhalb der internationalen Gemeinschaft keine gemeinsame *unity of purpose* gab, sondern dass sie mit einer *cross purpose* operierte, dass die UN, EU, NATO, Weltbank und die einzelnen Staaten all ihre eigenen Agenden und Ziele hatten, dass es keine Koordination zwischen ihnen gab. Dies trifft unglücklicherweise auf Bosnien zu.“

Einige Experten sahen im Fehlen einer gemeinsamen internationalen Politik die logische Folge einer nicht vorhandenen Wertegemeinschaft. Zarko Puhovski formuliert es so:

„Es gibt keine internationale Gemeinschaft. Der Begriff internationale Gemeinschaft setzt eine Wertegemeinschaft voraus, jedoch benutzt die so genannte internationale Gemeinschaft doppelte Standards, was zur Folge hat, dass es keine Standards gibt, da diese nur einheitlich sein können. [ ...] In Lettland regieren die größten Nationalisten, sie verhindern seit Jahren, dass die russische Minderheit wählen darf. Aus strategischen Gründen wird Lettland in Kürze in der EU sein. Und die gleichen Personen aus der EU kommen nach Belgrad und predigen Minderheitenrechte.“

Nicht nur in der internationalen Staatenwelt gibt es ein Kohärenzproblem. Auch innerhalb eines Staates sind Abstimmungsschwierigkeiten Normalität, wie Winfried Nachtwei bestätigt:

„Die Kohärenz ist allein schon innerhalb der zuständigen bundesdeutschen Ressorts schwierig. Weiterhin gibt es ein Kommunikationsproblem zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen.“

## 2. Das Strategieproblem

Es wurde bereits am Fall Bosnien und Herzegowina veranschaulicht, wie konzeptionslos und kurzsichtig sich die internationale Staatenwelt im Konflikt verhielt. Ist ein ganzheitlicher Konfliktlösungsansatz realistisch? Zunächst einen Einblick in Aspekte bundesdeutscher Außenpolitik:

Winfried Nachtwei (MdB, Bündnis 90/ Die Grünen, Berlin):

„Wenn schon Verantwortung übernommen wird, dann bitte richtig! Dies wurde so – in dieser Tragweite - nie diskutiert. Die Einsicht, dass nur umfassende Ansätze sinnvoll sind, gab es auch bei uns nicht. Die allgemeine Diskussion blieb immer verkürzt im Sinne von Nothilfe oder humanitärer Katastrophenhilfe. Innerhalb der Koalition gab es einen internen Regelungsmechanismus: Für Zugeständnisse im militärischen Bereich bekamen Die Grünen flankierende, nichtmilitärische Anträge durch. Aber die Gesamteinsicht fehlte in den maßgebenden Ebenen der Politik.“

Erschwert wird die Festlegung auf eine gemeinsame Strategie, wenn es – wie Annika Weidemann anmerkt – zu einem Politikwechsel in den USA, der letzten verbliebenen Weltmacht, kommt:

„Seit dem 11.9. hat die Debatte um *State Building* vollständig ihre Richtung geändert. [ ...] *State Building* ist zu einem Instrument im Krieg gegen den Terrorismus geworden, es geht nicht mehr darum, den Menschen im Irak und in Afghanistan etwas Gutes zu tun.“

Strategische Überlegungen beim Kampf gegen den Terrorismus können zu einer Partnerwahl führen, die den Zielen des *State Building* widersprechen. Die Unterstützung von Warlords in Afghanistan, die bei der Suche nach Taliban-Anführern kooperative Dienste leisten, ist kontraproduktiv für das Ziel, die Zentralmacht in Kabul zu stärken.

Die Folgen des 11.9.2001 für die US-amerikanische Außenpolitik und fehlendes langfristiges Interesse veränderten auch die Ziele der USA in bezug auf Bosnien. Srdjan Dizdarevic erklärt:

„In den USA gibt es heute drei Interessenlagen: Potentieller Terrorismus, Korruption und Menschenhandel. Und es gibt die Vorstellung, wenn diese Probleme gelöst sind, kann die bosnische Krise gelöst werden. [ .] Aber mit partiellen Reformen zur Lösung von Teilproblemen können wir nicht die Probleme in Bosnien und Herzegowina lösen. Unglücklicherweise können wir ohne den Willen zur Veränderung bei der internationalen Gemeinschaft entscheidende strukturelle Reformen nicht durchführen.“

### 3. Fehlendes Erfahrungslernen

Der Transfer von Erfahrungen kann durch Regierungswechsel gefährdet werden, wenn die neue Regierung einen Bruch mit der bisherigen Außenpolitik vollzieht. Die folgenden Aussagen von James Dobbins weisen zudem darauf hin, dass innenpolitische Motive in erheblichem Maße auf die Gestaltung der Außenpolitik Einfluss nehmen:

„Die republikanische Regierung wollte die Erfahrungen der Clinton Administration nicht übernehmen. Vordem hatten die Republikaner die Clinton Administration für ihre *Nation Building* Missionen kritisiert. Sie sagten, dass das nicht im amerikanischen Interesse sei, wenn unsere Kräfte in langen Missionen verschlissen werden, ein amerikanischer Soldat sollte nicht Kinder auf ihrem Schulweg eskortieren müssen. [ .] Es gab Widerstand, die positiven Ergebnisse der 90iger Jahre zu reflektieren. [ .] Hinzu kam, dass das Verteidigungsministerium und nicht das Außenministerium die Koordinationsfunktion für den Irakkrieg und den Wiederaufbau übertragen bekommen hatte. [ ...] Das Ergebnis war, dass die Administration fünfzig Jahre zurückblicken musste, auf die Erfahrungen beim Wiederaufbau Deutschlands und Japans, um für ihre Modelle, Analysen und Lektionen Inspirationen zu bekommen. Diese Missionen waren die letzten, bei denen das Verteidigungsministerium die Federführung hatte. [ ...] Folge waren immense Startkosten, unerfahrene Leute sollten den Wiederaufbau koordinieren und wurden ohne Basiswissen mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert.“

Ein Erfahrungstransfer wird auch dadurch verhindert, dass Misserfolge in der Politik, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit ausführlich analysiert werden, während unspektakuläre, jedoch friedlich und erfolgreich verlaufende Maßnahmen kaum wahrgenommen und ausgewertet werden.

### 4. Das Problem kurzfristiger Politik und ihre Orientierung auf Innenpolitik

„Kurzatmigkeit hat auch damit zu tun, dass sich die deutsche Politik weitgehend innenpolitisch orientiert, es wird von einer wachsenden internationalen Verantwortung gesprochen, es gibt aber noch nicht die dazu erforderlichen Fähigkeiten und Kapazitäten. Zum Beispiel zieht das Auswärtige Amt Fachleute aus dem Ressort einer alten Krisenregion ab, um damit den Stab für eine neue Krisenregion zu bilden. Das ist ein banales Beispiel, aber daran hängt es.“ (Winfried Nachtwei)

„Woher soll der lange Atem der Politiker kommen? Die Vorstellungen und das Agieren der Politiker richtet sich aus auf vier bis acht Jahre und warum sollen kostspielige Engagements, die gefährlich und weit weg sind, Wählerstimmen bringen? Bisher war es eher umgekehrt: Wenn erklärt wurde, dass man in keinem Fall etwas tut, hat man Stimmen gewonnen. [ ...] In dem Augenblick, in dem die Außenpolitik der Demokratie unterworfen wird, gibt es ein Problem. Ganz im Unterschied zum 19. Jahrhundert, wo die Außenpolitik der Aristokratie oblag, die langfristig agieren konnte. Demokratisierung von Außenpolitik führt dazu, dass Demokraten so handeln, wie sie innerhalb der demokratischen Legalität und der demokratischen Institutionen allein handeln können: kurzfristig.“ (Dan Diner)

Durch die besondere Situation Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg, zunächst besetzt zu werden, um dann als Frontstaat gegen das Sowjetimperium aufgebaut zu werden, war für die USA ein langfristiges Interesse an einer massiven Wiederaufbauhilfe gegeben. Seitdem verhallen Forderungen nach einem neuen Marshallplan in diversen Krisengebieten ungehört.

„Es gibt eine lange Liste von Dingen, die erreicht werden sollen, aber am Ende kann rauskommen, dass das einzige Interesse die Stabilität sein wird, die Abwesenheit von Krieg und nichts mehr.“ (Annika Weidemann)

## 5. Politik- und Projektdesign als Hemmschuh für Entwicklung

Die Notwendigkeit, dass sich Außenpolitik im Lande verkaufen muss, führt dazu, dass in der Öffentlichkeit ein optimistisch eingefärbtes Bild von Auslandseinsätzen lanciert wird. Der sanfte Zwang, Erfolgsmeldungen produzieren zu müssen, hat auch viele nicht-staatliche Organisationen erfasst, die humanitär oder entwicklungspolitisch an Einsätzen beteiligt sind.

Dabei kommt ein wohlfeiles „Design“ von Konzeptionen und Erfolgen heraus. Projekte werden so konzipiert, dass alle Zielvorgaben und Erfolgsindikatoren erfüllbar sind. Internationale Organisationen formulieren im jährlichen Rhythmus neue Ziele, die alsbald erfolgreich umgesetzt werden. Die Wirklichkeit im Land sieht jedoch zumeist anders aus. Eine kontinuierliche Unterstützung von planvoll und seriös arbeitenden Partnern ist unbedingt erforderlich.

## 6. Fehlwahrnehmungen der internationalen Akteure

Immer wieder scheitern Interventionen ganz oder teilweise, weil die politische Kultur, Mentalität, die politischen Kräfte vor Ort oder einfach die Historie zu wenig bekannt sind oder unzulänglich interpretiert werden.

„Ashdown sieht in nationalistischen Parteien reformierbare Parteien, er verglich unsere Nationalisten mit dem ANC, Solidarnosc und Havel's Erneuerung, das war der größtmögliche Fehler, den er machen konnte.“ (Srdjan Dizdarevic)

Die Tagungsteilnehmer waren sich einig, dass der Sturz von Milosevic in der westlichen Welt viel zu euphorisch gefeiert wurde. Vier Jahre danach blicke die Weltöffentlichkeit mit Unverständnis auf das Ergebnis der Parlamentswahlen: Fast hätten die in Den Haag einsitzenden Milosevic und Seselji die Wahlen für sich entschieden.

„Man dachte, Demokratie ist ausgebrochen, es wurde nicht verstanden, was in der Gesellschaft gedacht wurde und was sich formierte.“ (Azra Dzajic)

Einen Erklärungsansatz für einige der Fehleinschätzungen liefert Zarko Puhovski:

„Viele Regime in den postkommunistischen Ländern Ost- und Südosteuropas wurden als Diktaturen bezeichnet. Dies war ein Fehler in mehrfacher Hinsicht: Der wichtigste Fehler war, dass die Gesellschaft als o.k. galt, es waren nur die schlechten Führer Tudjman und Milosevic, die die Menschen kontrollierten, obwohl die Menschen das nicht wollten. In Wahrheit wurden beide mehrmals gewählt, technisch nicht weniger demokratisch als die letzte Wahl des amerikanischen Präsidenten und sie wurden unterstützt von ihren Gesellschaften. Es ist Unsinn zu sagen, dass wir es mit einem aufgezwungenen Nationalismus zu tun haben, viele

akzeptierten den Nationalismus in all den postkommunistischen Ländern und viele waren freiwillig in der Armee, wollten kämpfen. [ .] Dies ist das Klima, was es zu verstehen gilt. Ich glaube sagen zu können, dass Hunderte amerikanischer Soldaten im Irak sterben mussten, da ihre Kommandeure den Unterschied zwischen einer Diktatur und einem totalitären System nicht verstanden. Sie glaubten falsch, dass der Irak eine Diktatur sei und das öffentliche Ende des Diktators das Ende des Systems bedeuten würde. Hunderttausende liebten im Irak Saddam Hussein. Totalitäre Regime handeln mit Liebe. [ .] Das verstanden sie nicht und verstehen es bis heute nicht.“

## 7. Selbstüberschätzung in der internationalen Staatenwelt?

Seit 1989 gibt es den Willen in der internationalen Staatenwelt, sich in bezug auf *State Building* zu engagieren. Allzu sehr vertraute man dabei auf die internationale Technokratie und darauf, dass ein Erfahrungstransfer beim *Institution Building* möglich sei. Die Mitsprache und Mitgestaltung lokaler Experten wurde dabei, wie einige Teilnehmer der Tagung beklagten, bewusst übergangen. Annika Weidemann fordert:

„*State Building* muss auf lokaler Tradition und lokalem Wissen aufgebaut sein.“

Mittlerweile wird sichtbar, dass sich die internationalen Akteure bei diversen Missionen übernommen haben. Beobachter aus der Region nehmen dies zum Anlass, sie zu kritisieren: Das Beispiel der bosnischen Verfassung, die während der Tagung von Srdjan Dizdarevic<sup>15</sup> als „Frankenstein-Lösung“ bezeichnet wurde, ist für Zarko Puhovski ein Zeichen für Selbstüberforderung:

„Frankenstein war zunächst nicht ein Monster, sondern ein armer Physiker, der seinen zu ehrgeizigen Plänen nicht Herr wurde. Dafür schuf er ein Monster. In diesem Zusammenhang haben wir es mit neuen Frankensteins zu tun, die viele neue Monster überall in der Welt schaffen, weil sie Aufgaben übernommen haben, die ihre Kapazitäten bei weitem übersteigen. Und deshalb machen sie viele, zumeist logisch notwendige Fehler mit einigen tragischen Konsequenzen.“

## 8. Uneinheitliche völkerrechtliche Prinzipien und Legitimationsdefizite in der internationalen Politik

Gegen Ende der Fachtagung wurden auch offene völkerrechtliche Fragen in der Diskussion aufgeworfen. Uneinheitliche Prinzipien bei der völkerrechtlichen Anerkennungspolitik und Legitimationsprobleme der internationalen Akteure bei Interventionen werden in den jeweiligen betroffenen Gesellschaften nicht selten als Recht des Stärkeren wahrgenommen.

Zarko Puhovski (Professor für Politische Philosophie an der Universität Zagreb):

„Die Frage lautet im ehemaligen Jugoslawien, in Aserbaidzhan oder in Armenien oder in Ossetien, in Georgien usw.: Wer ist das Subjekt für das Selbstbestimmungsrecht. Wie kommt es dazu, dass Kosovo es bekommen könnte, die Republika Srpska aber nicht; wie kommt es dazu, dass Nagorny-Karabach es nicht bekommen kann und Moldawien es kann. Und dann die Dnjestr-Republik innerhalb Moldawiens wiederum nicht. Es gibt keine moralische Rechtfertigung für diese Handlungsweise in den Augen vieler Menschen. [ .] Sie können es

15 Vgl. Zitat von Srdjan Dizdarevic zur Beschreibung der ethnisch determinierten Verfassung Bosniens und Herzegowinas in dieser Dokumentation Seite 10.

nur als Recht des Stärkeren interpretieren. [ .] Es gibt ein Problem, Interventionen zu legitimieren; die einzige Ressource ist die Kraft der Argumentation. Wenn die Überzeugungsarbeit misslingt, dann gibt es die Möglichkeit, Macht von oben auszuüben. Aber dann zu behaupten, es gebe eine demokratische Legitimation, dann befinden wir uns in einer schizophrenen Situation. Wenn der Präsident der USA, der agiert als wäre er der Präsident der Welt, erklärt, dass er die demokratische Legitimität hat, dann muss man ihm die einfache Frage stellen, warum kann ich ihn nicht wählen?“

## 9. Unzureichende organisatorische Vorbereitung internationaler Missionen

Eine unmittelbare internationale Beteiligung bei *State Building* oder anderen Missionen ist in der Regel ungenügend vorbereitet. Wie bereits dargelegt wurde, ergibt sich das internationale Engagement zumeist kurzfristig als Reaktion auf kriegerische Eskalationen, ohne dass entsprechende Vorkehrungen getroffen wurden. Oft muss das Personal für die entsprechenden Maßnahmen ad hoc gesucht und ausgebildet werden, nachdem die politische Entscheidung getroffen wurde. Allerdings gab es Ausnahmen, wie Annika Weidemann erläutert:

„Eine langfristige Planung in der Vorlaufzeit vor einer Intervention hat in den USA vor der Besetzung Deutschlands in den Jahren 1943 bis 1945 an den Universitäten von Yale und Virginia stattgefunden. Dies wäre auch nach dem Jahre 1991 möglich gewesen für den Irak.“

Eine fehlende Vorbereitung hat unabsehbare Folgen für den Verlauf der Intervention. So formuliert Annika Weidemann kurz und knapp:

„Was man nicht in den ersten Tagen einer Mission erreicht, erreicht man nie.“

## Verzeichnis der verwendeten Literatur und Quellen

Albrecht, Ulrich; Kalman, Michael; Riedel, Sabine; Schäfer, Paul (Hg.): Das Kosovo-Dilemma: Schwache Staaten und neue Kriege als Herausforderung an das 21. Jahrhundert, Münster 2002.

Dobbins, James u.a.: America's Role in *Nation Building* – From Germany to Iraq, Santa Monica 2003.

Fond Otvoreno Društvo Bosne i Hercegovine/Open Society Fund Bosnia-Herzegovina/Soros Foundations (Hg.): International Support Policies to SEE Countries – Lessons (not) Learned in Bosnia-Herzegovina, Sarajewo 2001.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.3.2002: Wissenschaftler kritisieren die Strategie des Westens/“Keine Chance für einen lebensfähigen Staat“, S. 5.

Haller, Gret: Die Grenzen der Solidarität, Berlin 2002.

Heinrich-Böll-Stiftung, Mazedonien zwischen staatlicher Souveränität und ethnischer Selbstbestimmung, Reihe: Dokumentationen der Heinrich Böll-Stiftung, Nr. 19, Berlin 2001.

Hippler, Jochen: *Nation Building* – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2004.

Paolo Rumiz: Masken für ein Massaker, München 2000.

## Glossar

<b>CIMIC-Projekte</b>	Civil-Military Cooperation/CIMIC-Projekte sind Bestandteil der militärischen Operationen der Bundeswehr. CIMIC-Kräfte sind bei allen Auslandseinsätzen der Bundeswehr dabei. In Bosnien und Herzegowina unterstützen CIMIC-Projekte die Rückkehr von Flüchtlingen und sorgen für Wohnraum für die Rückkehrer.
<b>KFOR</b>	Der Einsatz der Kosovo Force (KFOR) erfolgt auf der Grundlage der im Juni 1999 vom Weltsicherheitsrat verabschiedeten Resolution 1244. Die KFOR wird von der NATO geführt.
<b>OHR</b>	Office of the High Representative and EU Special Representative
<b>OSZE</b>	Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist 1975 aus der mit der Schlussakte von Helsinki zu Ende gegangenen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hervorgegangen. Zu den 55 Mitgliedsstaaten zählen alle Staaten in Europa, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die USA und Kanada.
<b>Republika Srpska</b>	Serbische Republik, wurde 1992 proklamiert, Regierungssitz seit 1998 Banja Luka. Die Serbische Republik ist anerkannt als eine von zwei Entitäten des Staates Bosnien und Herzegowina. Die andere Entität ist die Föderation Bosnien und Herzegowina, auch Bosniakisch-Kroatische Föderation genannt.
<b>SFOR</b>	Grundlage der Stabilisation Force (SFOR) ist die 1996 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete Resolution 1088 über den internationalen Einsatz in Bosnien und Herzegowina und der Friedensvertrag von Dayton 1995. Die SFOR wird von der NATO geführt.
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>UNPREDEP-Mission</b>	United Nations Preventive Deployment-/UNPREDEP-Mission von zivil-militärischen Kräften in Mazedonien fand auf Grundlage der 1995 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedeten Resolution 983 statt, Beendigung der Mission 1999.
<b>UNPROFOR</b>	United Nations Protection Force (UN-Schutztruppe) war der Name der vom UN-Sicherheitsrat 1992 beschlossenen internationalen Streitmacht in den von serbischen Kräften gehaltenen Gebieten Bosnien-Herzegowinas und Kroatiens. Das Mandat wurde bis 1995 verlängert. Die Truppe war zuständig für die Überwachung der Einhaltung von Waffenstillständen.
<b>UNTAET</b>	Das UNTAET-Mandat (United Nations Transitional Authority in East Timor) dauerte von November 1999 bis Mai 2002, war eine Friedensmission der UN in Ost-Timor und diente der Vorbereitung der Unabhängigkeit Ost-Timors sowie dem Aufbau einer Zivilverwaltung.

## Liste der Personen mit Wortbeiträgen in der Dokumentation

Dr. Marcus Cox, Senior Editor European Stability Initiative, London

Dr. Dan Diner, Professor der Hebrew University, Jerusalem, und Direktor des Simon-Dubnow-Instituts für jüdische Geschichte und Kultur e.V. an der Universität Leipzig

Srdjan Dizdarevic, Präsident des Helsinki-Komitees für Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo

James Dobbins, RAND Corporation, Direktor des International Security and Defense Policy Center, Washington D.C.

Srdjan Dvornik, Heinrich-Böll-Stiftung, Zagreb, Leiter des Landesbüros Kroatien

Dr. Azra Dzajic, Heinrich-Böll-Stiftung, Sarajewo, Leiterin des Regionalbüros für Südosteuropa

Ralf Fücks, Vorstand Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin

Winfried Nachtwei, Mitglied des Deutschen Bundestages, Stellvertretender Fraktionsvorsitzender Bündnis 90/Die Grünen, Berlin

Zarko Puhovski, Professor für Politische Philosophie an der Universität Zagreb

Erich Rathfelder, Journalist, Split/Sarajewo

Joscha Schmierer, Planungsstab Auswärtiges Amt, Berlin

Dr. Christian Schwarz-Schilling, Internationaler Vermittler, Peace Implementation Council

David Turr, Europäische Kommission, Europakorrespondent, Brüssel

Bodo Weber, Universität Hannover

Annika Weidemann, EU-Ratssekretariat, Außenbeziehungen, Brüssel

Nicholas Whyte, International Crisis Group, Europe Program Director, Brüssel

# Karte der Region

