

STUDIEN ZUR LÄNDERBEZOGENEN KONFLIKTANALYSE

BOSNIEN UND HERZEGOWINA



von
Markus Bickel

im Auftrag der
Friedrich-Ebert-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1 Politischer Rahmen	3
1.2 Zielsetzung und Kontext der Länderstudie	5
2. Konfliktanalyse	6
2.1 Strukturelle Konfliktursachen	6
2.1.1 Strukturschwäche des politischen Systems	7
2.1.2 Justiz	7
2.1.3 Polizei	8
2.1.4 Militär	10
2.2 Situative Konfliktlinien auf politischer und ökonomischer Ebene	10
2.2.1 Fehlende Identifikation mit dem Gesamtstaat	11
2.2.1.1 Muslimisch-kroatische Föderation	11
2.2.1.2 Republika Srpska (RS)	12
2.2.2 Wirtschaftliche Stagnation	14
2.3 Grundlagen für einen starken Gesamtstaat	15
2.3.1 Verfassungsdebatte	16
2.3.2 Akteure	17
2.3.3 Europäische Integration: „Von Dayton nach Brüssel“	19
2.3.4 Regionale Annäherung: „Schicksalsjahr 2006“	20
3. Mögliche Szenarien	21
3.1 Größte Konfliktpotenziale/Herausforderungen	21
3.2 Friedenspotenziale/Transformation zur Demokratie	22
4. International Response	23
4.1 Dominanz der Protektoratsverwaltung und „Bonn Powers“	24
4.2 Thematische Schwerpunkte der Geber	25
4.3 Wahrnehmung der internationalen Gemeinschaft	26
5. Handlungsempfehlungen	26
5.1 Entwicklung von Strategien	27
5.2 Thematische Schwerpunkte	27
5.3 Akteursgruppen	29
Anhänge	32
Anhang I: Abkürzungen	32
Anhang II: Bibliographie	33
Anhang III: Gesprächspartner	34

Markus Bickel,

geboren 1971, ist Diplom-Politologe und Journalist. Nach dem Abschluss der Deutschen Journalistenschule (DJS) in München zählte er 1997 zu den Mitgründern der Wochenzeitung ‚Jungle World‘, für die er fünf Jahre als Politikredakteur arbeitete, ehe er sich 2002 als freier Korrespondent in Sarajewo niederließ. Seit Herbst 2005 arbeitet Bickel in Beirut, von wo er weiter u.a. für ‚Die Zeit‘, die ‚Financial Times Deutschland‘ und die ‚Stuttgarter Zeitung‘ schreibt. Er ist Mitglied im freien Auslandskorrespondentennetzwerk WELTREPORTER.NET (www.weltreporter.net/bickel).

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Als politisches Vermächtnis des ersten demokratisch gewählten deutschen Reichspräsidenten 1925 gegründet, ist die FES der sozialen Demokratie verpflichtet mit der Zielsetzung, die politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im Geiste von Demokratie und Pluralismus zu fördern, begabten jungen Menschen durch Stipendien Zugang zu Studium und Forschung zu ermöglichen und zur internationalen Verständigung und Zusammenarbeit beizutragen.

Derzeit arbeiten 560 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an der Weiterführung dieser Ziele. Die internationale Arbeit verbindet die FES mit Partnern in über hundert Ländern der Welt. Ziel der Projektaktivitäten zur demokratischen und sozialen Gestaltung der Globalisierungsprozesse ist eine konstruktive, den Frieden fördernde Transformation von Konflikten in verschiedenen Phasen. Dabei ist die FES dem Prinzip der Nachhaltigkeit ebenso verpflichtet wie dem Do-no-harm-Ansatz, der den Schwerpunkt der Interaktion innerhalb der zivilen Konfliktbearbeitung auf die Stärkung verbindender Kräfte und auf die lokalen Friedenspotenziale legt. Zivile Konfliktbearbeitung umfasst dabei sämtliche vor, während oder nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten ansetzende Maßnahmen der gezielten Einflussnahme auf die Konfliktursachen, die Kontrahenten und ihre Dialogformen sowie zur gezielten Stärkung des friedlichen Potenzials innerhalb der jeweiligen Gesellschaft(en).

Kontakt: Britta Joerissen, Abteilung Internationaler Dialog, Referat Mittel- und Osteuropa, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin, Tel.: +49-30-26935-904, Fax: +49-30-26935-955, Britta.Joerissen@fes.de

1. Einleitung

1.1 Politischer Rahmen

Ein Jahrzehnt von der NATO überwachte Abrüstung, Demobilisierung und Umstrukturierung des bosnischen Militärs mögen das bewaffnete Konfliktpotenzial erheblich reduziert haben, die politische Grundkonstellation in Bosnien und Herzegowina (Bosna i Hercegovina/BiH)¹ gleicht heute aber der am Vorabend des Krieges: Nach den ersten freien Wahlen im November 1990 ebenso wie Ende 2005 stellen die drei großen nationalistischen Parteien die meisten Abgeordneten in den Parlamenten von Gesamtstaat, Republika Srpska (RS) und muslimisch-kroatischer Föderation. Wie zum Zeitpunkt der unmittelbar mit dem Kriegsbeginn verknüpften Unabhängigkeit im April 1992 bestimmen Funktionäre der Partei der Demokratischen Aktion (Stranka Demokratske Akcija/SDA), der Serbischen Demokratischen Partei (Srpska Demokratska Stranka/SDS) und der Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (Hrvatska Demokratska Zajednica/HDZ) das politische Geschehen in dem der langen Wiederaufbau- und Stabilisierungsphase nur mühsam entschlüpften Nachkriegsland.

An der anhaltenden Dominanz jener politischen Akteure, die den schwersten bewaffneten Konflikt in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg (April 1992 bis Dezember 1995) heraufbeschworen hatten, konnte auch die nach dem Dayton-Friedensschluss im Dezember 1995 aufgebaute internationale Protektoratsverwaltung des Hohen Repräsentanten (Office of the High Representative/OHR) nichts Wesentliches ändern. Nota bene: Die institutionellen Fassaden eines demokratischen Rechtsstaats westlichen Typs, angefangen beim 2003 eröffneten Staatsgerichtshof über die Einrichtung einer zentralen Steuerbehörde bis zur Zusammenlegung der bislang getrennt operierenden Entitätsarmeen, hat die internationale Gemeinschaft weitest gehend errichtet. Nur: Das lokale politische Personal organisiert und rekrutiert sich immer noch nach Kriterien, die – seinerzeit propagandistisch zugespitzt – Anfang der neunziger Jahre den Weg in den bewaffneten Konflikt ebneten.

Denken und Agieren in ethnonationalistischen Kategorien bleibt primär prägendes Merkmal im Schlagabtausch der politischen Klasse. Mangelnde Fähigkeiten sowie fehlender politischer Wille, auf eine komplexe politische und ökonomische Gemengelage sozial adäquat zu reagieren, kommen hinzu. Ungeachtet der stets schwelenden, institutionell jedoch eingedämmten Konflikte scheint Ende 2005 der Sprung von der Wiederaufbau- und State-Building-Phase in Richtung der angestrebten Integration in die Europäische Union formal geglückt. Zum zehnten Jahrestag der Unterzeichnung des Dayton-Friedensvertrages steht das Land vor Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU, dem ersten Schritt auf dem langen Weg zur Vollmitgliedschaft.

So betrachtet stimmt das von der maßgeblich EU-geprägten Protektoratsverwaltung im ganzen Land plakatierte Motto „Von Dayton nach Brüssel“. Angesichts der weit reichenden Vollmachten aber, über die das Büro des Hohen Repräsentanten als alles entscheidende politische Instanz noch verfügt, fragt man sich, ob die bosnischen Eliten wirklich gewappnet sind, die von Arbeitslosigkeit und mangelnden Perspektiven gebeutelte Bevölkerung eigenständig in die lange Phase bis zur Aufnahme in den europäischen Eliteclub mitzunehmen? Vor allem dann, wenn die „Bonn Powers“² des Hohen Repräsentanten tatsächlich einmal auslaufen sollten und Spannungen zwischen den Konfliktparteien entstehen, die eigentlich schon heute per innerem Kompromiss gelöst werden müssten – und nicht durch Dekret von Außen. Seriöse Szenarien wie die der Internationalen Balkan-

¹ Im weiteren, dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend: Bosnien

² Auf der Dayton-Nachfolgekonferenz in Bonn im Dezember 1997 erlaubte der Friedensimplementierungsrat (Peace Implementation Council/PIC) als weisungsgebendes Organ dem Hohen Repräsentanten die Anwendung weitreichender Vollmachten. Diese werden seitdem als „Bonn Powers“ bezeichnet.

Kommission³ gehen von einer Aufnahme Bosniens in die Union frühestens 2014 aus; genug Zeit, erreichte Fortschritte erneut infrage zu stellen.

Erst der schwierige Verhandlungsprozess mit der EU wird zeigen, ob die umstrittene Antrittstheze des Anfang 2006 nach fast vier Jahren Amtszeit scheidenden vierten Hohen Repräsentanten, Paddy Ashdown, Bestand hat. Demnach verlaufen die Grenzen innerhalb des bosnischen Parteienspektrums nicht zwischen Nationalisten und Nichtnationalisten, sondern zwischen Reformern und Obstruktionisten.⁴ Alles Demokraten also in nationalistischem Gewand? Ashdowns eigene Amtspraxis spricht dagegen: Wie kein High Rep vor ihm sah sich der Brite gezwungen, vom dekretierenden Mittel der Imposition Gebrauch zu machen; an einem Tag Ende Juni 2004 allein entthob er 59 bosnisch-serbische Amtsträger und Funktionäre ihrer Posten.

Die in Bosnien an den gewaltsamen Konflikt anschließende friedliche Dekade des ersten von einer breiten internationalen Allianz getragenen State-Building-Versuchs nach Ende des Kalten Krieges zeigt: Nicht bewaffnet, sondern in immer neuen parlamentarischen und exekutiven Blockaden perpetuiert, verlaufen die Konfliktlinien zwischen bosnisch-kroatischen, bosnisch-serbischen und bosnisch-muslimischen (bosniakischen)⁵ Akteuren. In der Form mögen sich die ethnonationalistischen Verteilungskämpfe um Macht und Ressourcen geändert haben, ihrem Ziel nach nicht: Die Interessen der eigenen Bevölkerungsgruppe durchsetzen gilt es, nunmehr nicht von Gefechtsstellungen, sondern von Parlamentssitzen aus.

Die strukturelle Dominanz der Nationalisten im politischen System Bosniens konnten bislang weder die liberalen noch die sozialdemokratischen Parteien brechen. Mangelnde Unterstützung durch unabhängige Akteure aus der Zivilgesellschaft und dem Mediensektor verstärken das Gefühl der Machtlosigkeit. Die Versuche der internationalen Gemeinschaft, einen gesellschaftlich getragenen Wandel einzuleiten, zeichnen sich durch Fehlen von Kontinuität und mangelnde inhaltliche Kohärenz aus: Während Ashdowns österreichischer Vorgänger Wolfgang Petritsch Foren zur Selbstverständigung kultureller und intellektueller Kreise einrichtete, setzte der Brite auf periodische Auftritte in Parlamenten und Rundfunkstationen, um den Eindruck eines demokratischen Diskurses mit der Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Eine neue, den Anforderungen der EU-Integration gewachsene politische Kultur entstanden ist seitdem nicht; schlimmer noch, sie ist nicht einmal in Ansätzen erkennbar.

Zehn Jahre nach dem Friedensschluss von Dayton mangelt es weder den internationalen Gebern noch den lokalen Akteuren an Einsicht in die verfahrenere Situation. Die seit einiger Zeit unter dem Stichwort Ownership⁶ geführte Debatte um Wege zur Übernahme von mehr Eigenverantwortung durch bislang nicht oder nur unzulänglich im repräsentativen System vertretene politische Kräfte ist Ausdruck dieser Entwicklung. Die mit dem Start von SAA-Verhandlungen und den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Oktober 2006 beginnende Umbruchphase bietet allen Akteuren Gelegenheit, die untrennbar mit dem

³ International Commission on the Balkans: The Balkans in Europe's Future, 2005

⁴ Im Gespräch mit dem Autor, 18. Oktober 2002: „Der simple Gegensatz von nationalistisch versus nichtnationalistisch lässt sich nicht länger aufrecht erhalten. Man sollte künftig eher in Pragmatiker, Reformen und Obstruktionisten unterscheiden, die es übrigens in allen Parteien gibt.“

⁵ Die Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) räumte den bosnischen Muslimen Anfang der siebziger Jahre den Status einer Nation ein. Die Selbstbezeichnung „Bosniake“ setzte sich erst im zweiten Jahr des Bosnien-Krieges durch und ist heute ebenso geläufig wie der Terminus „Muslim“.

⁶ „Eigentum“, „Besitzerschaft“, „Besitz“ bietet das Wörterbuch als Optionen für das englische Wort „Ownership“ an. Doch wahrscheinlich kommen „Aneignung“ oder „Eigenverantwortung“ dem aus den Sozialwissenschaften stammenden Konzept näher. Zur Debatte um den zentralen Begriff beim Prozess der Übergabe von Befugnissen durch die internationalen an die lokalen Akteure in Bosnien siehe auch Solioz/Dizdarevic (2003): Ownership Process in Bosnia and Herzegovina. Contributions on the International Dimensions of Democratization in the Balkans

Namen „Dayton“ verbundenen starren Rahmenbedingungen zu lockern, die einer gesunden wirtschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung Bosniens heute noch entgegenstehen. Andernfalls dürfte der Weg „von Dayton nach Brüssel“ kaum gelingen.

1.2 Zielsetzung und Kontext der Länderstudie

Studien zu länderbezogenen Konfliktanalysen sollen die Projektverantwortlichen vor Ort darin unterstützen, ihre aktuellen und zukünftigen Handlungsansätze systematisch und gezielt konflikt sensitiv auszurichten. Auf dieser Grundlage können Wirkungen und Dynamiken von gewaltsamen Konflikten bewusster und konsequenter in der Arbeit politischer Stiftungen berücksichtigt werden und dadurch gezielter zur Transformation gewalttätiger Konflikte beitragen. Konfliktanalysen sind eine Momentaufnahme. Auf Grund der raschen Veränderungen von Konflikt dynamiken auf regionaler und nationaler Ebene erfordern sie kontinuierliche Anpassungen. Im Falle der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) dienen sie im Rahmen eines übergreifenden Pilotprojektes dem Aufbau eines langfristigen konflikt- und friedensbezogenen Monitoringsystems.

Auftraggeberin dieser Studie ist die FES. An der Mission in Bosnien vom 29. August bis 2. September 2005 nahmen Markus Bickel als Gutachter, Britta Joerißen (FES Berlin), Edhem Musikic (FES Sarajevo) und Tanja Topic (FES Banja Luka) teil.

Zielrichtung und Fragestellung der länderbezogenen Konfliktanalyse wurden auf Grundlage der Terms of Reference vom März 2005 zwischen der FES und dem Gutachter abgestimmt. Sie wurden im August 2005 auf folgende zentrale Fragen präzisiert:

- a) Aus welchen Sektoren droht Gefahr, die Annäherung an die EU zu behindern?
- b) Entlang welcher Konfliktlinien könnte Bosnien erneut in ethnonationalistische Parzellen zerfallen; um welche Streitgegenstände würde es gehen?
- c) Welche Akteursgruppen würden gegeneinander stehen?
- d) Welche Rolle soll in Zukunft die internationale Gemeinschaft bei der Lösung von Konflikten einnehmen?
- e) Wo bestehen Ansatzmöglichkeiten für die politischen Stiftungen (insbesondere FES) und andere EZ-Organisationen? Was sollte prioritär aufgegriffen werden? Mit welchen Akteuren sollte vorrangig gearbeitet werden?

Methodisch orientiert sich die Studie am Leitfaden „Konfliktanalyse zur Entwicklung von Handlungsoptionen für gesellschaftspolitische Kooperationsprogramme“, der im Rahmen der Gruppe Friedensentwicklung/FriEnt im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung von Mitarbeiterinnen der FES und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) entwickelt wurde.

Die vorliegende Studie basiert im Wesentlichen auf Erkenntnissen aus:

- a) Gesprächen – informellen wie offiziellen – mit Vertreterinnen und Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und Einzelpersonen aus dem politischen, wirtschaftlichen und NGO-Spektrum sowie mit leitenden Diplomaten der internationalen Organisationen und Institutionen in Bosnien;
- b) Strukturierten auswertenden Diskussionen des Gutachterteams und einem Auswertungsworkshop im FES-Büro Sarajewo am Ende der Feldphase;
- c) Vorliegenden Analysen und Berichten der FES, internationaler Organisationen sowie Think Tanks wie der International Crisis Group (ICG), der European Stability Initiative (ESI) und der Mitte 2005 von bosnischen Experten gegründeten Working Group – Political Analysis;
- d) Hintergrundanalysen und wissenschaftliche Publikationen zu Bosnien und für Bosnien relevante Themen.

2. Konfliktanalyse

Knapp zehn Jahre nach Unterzeichnung des Dayton-Vertrages, der den Krieg in Bosnien und Herzegowina im Dezember 1995 nach mehr als dreieinhalb Jahren formal beendete, sind die politischen, militärischen und humanitären Probleme, die die unmittelbare Nachkriegszeit prägten, in den Hintergrund gerückt. Stand nach dem Ende des bewaffneten Konflikts zunächst das Verhindern eines Wiederaufflammens der Kämpfe, die Verhaftung mutmaßlicher Kriegsverbrecher, der Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur sowie die zügige Rückkehr der zwischen 1992 und 1995 Geflohenen im Vordergrund, so ist die Debatte um die Zukunft des Landes mehr und mehr von der Frage der demokratischen Konsolidierung der in Dayton etablierten nationalen Institutionen bestimmt. Untrennbar damit verbunden: die Forderung nach Auflösung der seit dem Friedensschluss alle politischen und gesellschaftlichen Bereiche dominierenden internationalen Protektoratsbehörde des Hohen Repräsentanten.

Politische Regimewechsel in der unmittelbaren Nachbarschaft Bosniens haben zudem eine Situation geschaffen, in der ein neuer bewaffneter Konflikt extrem unwahrscheinlich erscheint: Der Tod des autokratisch-nationalistischen kroatischen Präsidenten Franjo Tudjman im Dezember 1999 und der Sturz seines jugoslawischen Kollegen, Slobodan Milosevic, im Oktober 2000 sorgten dafür, dass die Nachfolgeregierungen in Zagreb und Belgrad Bosnien weitaus weniger als ihr Einflussgebiet betrachteten als noch in den neunziger Jahren.

Die 2006 anstehende Entscheidung über die Unabhängigkeit Montenegros von Serbien und die Verhandlungen über den völkerrechtlichen Status des Kosovo könnten das regionale Gleichgewicht, wie es sich seit der Überstellung Milosevics an das UN-Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ICTY) in Den Haag im Juni 2001 herausgebildet hat, jedoch stören. Da aus möglichen Neuwahlen in Serbien zudem die vom im Haager Untersuchungsgefängnis Scheveningen einsitzenden Vojislav Seselj gegründete Serbische Radikale Partei (Srpska Radikalna Stranka/SRS) als Regierungspartei hervorgehen könnte, scheinen weitere Spannungen programmiert. Das Erheben von Gebietsansprüchen auf die Republika Srpska im Falle einer Loslösung des Kosovo hat bislang noch in jedem serbischen Wahlkampf eine Rolle gespielt, so unrealistisch deren Umsetzung auch sein mag.

2.1 Strukturelle Konfliktursachen

Trotz ermunternder Signale – im Mai 2002 wurde das Land in den Europarat aufgenommen; fünf Monate später organisierten die bosnischen Behörden erstmals eigenständig Parlaments- und Präsidentenwahlen; Ende 2005 begannen Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU – ist die Basis für eine grundlegende Demokratisierung weiterhin brüchig und das Konfliktpotenzial mannigfaltig. Das Land leidet an den strukturellen Defiziten des Daytoner Friedensabkommens und insbesondere an den schwachen gesamtstaatlichen Strukturen.

Der Krieg und das im Dezember 1995 in Paris unterzeichnete Dayton-Abkommen haben eine komplizierte und aufgeblähte Struktur des Staates geschaffen, die immer noch stark durch ethnonationalistische Faktoren geprägt ist, die eine einheitliche Staatenbildung mit gemeinsamer Identität erschweren. Überbürokratisierung, Ineffizienz und wirtschaftliche Stagnation sind die unerfreulichen Resultate des fragmentierten Staates. Obwohl die makroökonomische Situation stabil ist, steht der Transformationsprozess in vielen Bereichen erst am Beginn. Verglichen mit dem Vorkriegsniveau beträgt die Wirtschaftsleistung lediglich fünfzig Prozent.

2.1.1 Strukturschwäche des politischen Systems

Auf dem Papier ist Bosnien und Herzegowina eine parlamentarische Demokratie – so sieht es die als Annex 4 dem Dayton-Vertrag angehängte Verfassung vor. Neben dem Gesamtstaat, der über wenige nennenswerte Kompetenzen verfügt, beinhalten die zersplitterten Staatsstrukturen zwei Entitäten – die muslimisch-kroatische Föderation sowie die bosnisch-serbische Republika Srpska (RS) – und den unabhängigen Distrikt Brcko. Die Föderation teilt sich in zehn Kantone, die wesentliche staatliche Funktionen wie Bildung sowie öffentliche und soziale Sicherheit ausüben. Die Spitze des Staates wird gebildet von einer dreiköpfigen, zwischen den Repräsentanten der konstituierenden Bevölkerungsgruppen (Muslime/Serben/Kroaten) rotierenden Präsidentschaft.

Dem Gesamtstaat fehlt es an realen Befugnissen und Durchsetzungsmöglichkeiten, die bei den weitgehend autonomen Entitäten, den Föderationskantonen sowie dem Distrikt Brcko liegen. Auf allen diesen Ebenen gibt es Regierungen, Ministerien und Parlamente mit häufig konkurrierenden Kompetenzen und schwachen Kapazitäten. Eine Reduzierung des aufgeblähten Staatsapparats erscheint unumgänglich: 13 Premierminister, 180 Minister, 760 Parlamentarier und rund 1200 Richter und Staatsanwälte bei einer Bevölkerung von weniger als vier Millionen sprengen jeden in parlamentarischen Demokratien üblichen Rahmen.

Doch trotz der Diskussion um eine Neugestaltung der Staatsstruktur („Dayton II“) sowie gesetzlicher Maßnahmen zur Stärkung der Zentralregierung gehen Fortschritte zur Straffung der staatlichen Strukturen nur langsam voran. Und wenn, dann kommen diese auch ein Jahrzehnt nach Kriegsende immer noch häufig durch Dekrete (Impositions) der Protektorsbehörde zustande, selten auf Initiative von Repräsentanten aus dem politisch-administrativen System des Landes selbst. Die Auflösung der Verteidigungsministerien der Entitäten und das nur unter erheblichem diplomatischem Druck zustande gekommene Abkommen zur Schaffung einer gesamtstaatlichen Polizei sind Beispiele für anhaltenden Reformunwillen und fehlende Eigeninitiative der lokalen politischen Klasse.

Die durch die komplizierten staatlichen Strukturen vorgegebene Überbürokratisierung verhindert nicht nur die effiziente Umsetzung von Reformen, sondern ist für einen Staat der Größe Bosniens auch finanziell nicht leistbar. In ihrem Maßnahmenkatalog zur Aufnahme von SAA-Verhandlungen hat die EU-Kommission diesen Punkt mehrfach hervorgehoben. Aus ordoliberaler Sicht mahnt die Weltbank ebenfalls eine radikale Umgestaltung an. Die Verwaltungen auf Staats-, Entitäts-, Kantons- und Gemeindeebene leiden außerdem unter der mangelhaften Ausbildung und Bezahlung ihrer Angestellten, schlechter Ausstattung sowie an Intransparenz und Korruption.

2.1.2 Justiz

Die Eröffnung der bosnischen Kriegsverbrecherkammer am Staatsgerichtshof im März 2005 war ein Meilenstein: In Zukunft können Verantwortliche für Mord und Vertreibung während des Krieges auch im Land selbst verurteilt werden. Angesichts der hohen Zahl an Tätern – Schätzungen gehen von Tausenden unbearbeiteter Fälle aus –, ist es für die Stabilität des Landes von entscheidender Bedeutung, hier Rechtsklarheit zu schaffen sowie Vertrauen in die örtlichen Justizorgane herzustellen. Auch die Protektorsbehörde hat seit dem Amtsantritt Ashdowns im Frühjahr 2002 der Etablierung dieses Sektors höchste Priorität eingeräumt. Neben der Übernahme von Prozessen, die wegen mangelnder Kapazitäten nicht vom ICTY übernommen werden können, gilt vor allem die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als entscheidend bei der Herausbildung einer unabhängigen Justiz.

Fehlende demokratische und rechtsstaatliche Traditionen und der Krieg, der den gesellschaftlichen Transformationsprozess enorm verzögert hat, spiegeln sich im

Entwicklungsstand des derzeit nur rudimentär entwickelten Systems wider. Erhebliche Probleme bei der Sicherung des Legalitätsprinzips durch Justiz, Exekutive und Verwaltung halten an. Neben mangelnder lokaler Initiative sind diese auch auf fehlende Anpassung der internationalen Strategien an die Gegebenheiten vor Ort zurückzuführen. Hinzu kommt die aus Kriegszeiten herrührende Verquickung zumeist nationalistischer politischer Cliques mit organisierten kriminellen Strukturen: Diese Kräfte haben großes Interesse am Erhalt des Status Quo und durchsetzen öffentliche Einrichtungen ebenso wie die Privatwirtschaft.

Der Leiter der inzwischen ausgelaufenen UNO-Mission für Bosnien und Herzegowina (Unmibh), Jacques Klein, hob am Ende seiner Amtszeit 2002 die Vernachlässigung des Aufbaus eines unabhängigen, qualitativ hochwertigen Gerichtswesens als größtes Versäumnis der internationalen Gemeinschaft in der Nachkriegszeit hervor.

„Es wäre besser gewesen, man hätte direkt nach Dayton eine Gruppe von ausländischen Juristen damit beauftragt, die sofortige Angleichung des bosnischen Rechtssystems an moderne europäische Standards durchzusetzen. Das hätte keine sechs Monate gedauert. Danach wären alle Richter und Staatsanwälte des Landes in einen sechswöchigen Einführungskurs geschickt worden, um sie mit dem neuen Recht vertraut zu machen und es anschließend anzuwenden – oder, wenn nicht, gefeuert zu werden. Wenn das frühzeitig geschehen wäre, wäre dieses Land heute Lichtjahre weiter als es jetzt ist.“⁷

Auch die im Sommer 2003 von der European Stability Initiative (ESI) ausgelöste Debatte um die zu weit gehenden Vollmachten des Hohen Repräsentanten zielt auf die Bedeutung eines funktionierenden Justizsystems für die Vertrauensbildung der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen ab: „Wenn der Hohe Repräsentant gleichzeitig der Ankläger und der Richter von Beamten sein kann, ohne ordnungsgemäßes Verfahren und Berufungsrecht, warum sollten dann die Bosnier Vertrauen in das Gerichtswesen haben?“⁸

Angesichts der weitgehend diskreditierten politischen Klasse könnte eine unabhängige Justiz erheblich zum Rückgewinn von Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen beitragen. Die Arbeit der von vielen als Pilotprojekt verstandenen neuen Kriegsverbrechenskammer am Staatsgerichtshof wird erhebliche Signalwirkung haben: Sollte es den bosnischen Juristen gelingen, den Drahtseilakt zu schaffen, Urteile zu fällen, die am Ende die – qualitativ wie quantitativ sehr ungleich verteilten – Verbrechen von Individuen aller drei Bevölkerungsgruppen berücksichtigen, wäre viel gewonnen. Die herrschende Gerichtspraxis indes sieht anders aus: Erst im Frühjahr 2005 begnadigte das Staatsgericht den wegen Kriegsverbrechen vom Haager Tribunal angeklagten bosnischen Exaußenminister, Jadranko Prlic (HDZ). Nur nach diplomatischer Intervention zog das Gericht den Beschluss gegen den einstigen Präsidenten der autonomen kroatischen Republik Herceg Bosna wieder zurück.

2.1.3 Polizei

Ohne eine politisch unabhängige, von ethnonationalistischen Kriterien unbeeinflusste Polizeistruktur werden sich Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit in Bosnien kaum durchsetzen lassen. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Rückkehr und Integration der mehr als zwei Millionen Flüchtlinge und intern Vertriebenen und den damit verbundenen Konfliktsituationen ist der weitere Aufbau von multiethnischen Polizeikräften ein vertrauensbildender und Konflikt hemmender Faktor.

⁷ Interview mit dem Autor, 9. Dezember 2002

⁸ ESI (16. Juli 2003): „After the Bonn Powers“. Eine gute Zusammenfassung der durch das ESI-Papier „Wohlwollende Despoten“ ausgelösten Debatte um das Spannungsverhältnis von lokalem Ownership und Protektorsregime enthält Balkan Diskurs # 1 (2003): Bosnien-Herzegowina: 8 Jahre nach Dayton – Krisen, Kritik und Perspektiven

Diese Erkenntnis führte bei den Dayton-Verhandlungen zur Einsetzung einer starken internationalen Polizei unter Führung der Vereinten Nationen. So war der wichtigste Bestandteil der Ende 2002 ausgelaufenen UNO-Mission die internationale Polizeitruppe (International Police Task Force/IPTF), die die während des Krieges enorm gewachsenen Polizeiapparate der beiden Entitäten sukzessive reduzieren und kriminelle Mitglieder entlassen sollte. Bis zum Abschluss der Mission wurden knapp 18.000 Polizeibeamte mit vorläufigen Lizenzen ausgestattet. Im Unterschied zum Mandat der UNO-geführten IPTF beinhaltet der Auftrag der Anfang 2003 nach Bosnien entsandten EU-Polizeimission (EUPM) ausdrücklich nicht die Bereiche Ausbildung und Ausrüstung des bosnischen Polizeiapparats. Die Mitarbeiter der EU-Mission sind lediglich befugt, Verstöße von Beamten gegen den Dayton-Vertrag zu ahnden.

Die institutionelle Zusammenführung der seit Kriegsende getrennt operierenden Polizeieinheiten von muslimisch-kroatischer Föderation und Republika Srpska zählte zu den obersten Prioritäten Ashdowns in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit. Auf Beschluss des Briten wurde im Juli 2004 eine Kommission unter Führung des früheren belgischen Premierministers Winfried Martens eingesetzt, die die Bildung einer einheitlichen Polizeistruktur auf gesamtstaatlicher Ebene erarbeiten sollte. Zentrales Ziel: die Zerschlagung der Innenministerien auf Entitätsebene mit Übergabe der Verantwortung an das bereits bestehende, aber noch auszubauende zentralstaatliche Sicherheitsministerium.

Für Aufsicht und Koordination der regionalen Polizeieinheiten soll in Zukunft ein nationaler Direktor verantwortlich sein – eine Forderung, die bis Oktober 2005 auf den Widerstand von RS-Regierung und -Parlament stieß, die sich vor allem gegen die Auflösung des Innenministeriums in Banja Luka wehrten. Angesichts des erheblichen Machtverlusts, als der die Aufgabe des Polizeiministeriums perzipiert wird, scheinen weitere Fortschritte in diesem Sektor wie in vielen anderen Bereichen nur durch erheblichen internationalen Druck erzielbar. „Das jegliche Vorstellungskraft sprengende Maß an Korruption zu bekämpfen“, so ein hochrangiger Diplomat, werde noch Jahre in Anspruch nehmen.

Auch das Überschreiten von Föderations-Polizeibezirken auf RS-Territorium war nicht nur der dezidiert nationalistischen SDS und der faschistischen Serbischen Radikalen Partei (Srpska Radikalna Stranka /SRS) ein Dorn im Auge, auch die Unabhängigen Sozialdemokraten der RS (Stranka Nezavisnih Socijaldemokrata/SNSD RS) Milorad Dodiks stimmten im RS-Parlament zunächst gegen die Polizeireform. Der am Ende von Ashdown, dem US-amerikanischen sowie den wichtigsten EU-Botschaftern in Sarajewo vorgelegte, von den bosnisch-serbischen Parlamentariern Anfang Oktober 2005 angenommene Kompromissvorschlag sieht deshalb einen langen Implementierungszeitraum vor. So wird sich die Umsetzung der Polizeireform auf fünf Jahre strecken – genug Zeit für die politische Klasse in Banja Luka, die Aufgabe exekutiver Befugnisse an ein zentrales Innenministerium hinauszuzögern.

Inwieweit die EUPM bei der Umsetzung der Reform beteiligt wird, ist unklar. In den zuständigen EU-Gremien in Brüssel waren die Beratungen über eine Neuausrichtung der EUPM-Mission bis kurz vor Auslaufen des Mandats im Dezember 2005 noch nicht abgeschlossen. Fachleute fordern eine weitaus stärker ausgestattete Neuauflage, der es wie der UNO-geführten IPTF möglich sein sollte, belastete Beamte zu entlassen. Ein Bericht der International Crisis Group (ICG) von September 2005 erklärte die vom Hohen Repräsentanten der EU für ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, einst als Vorzeigeprojekt gepriesene erste GASP-Operation für gescheitert.⁹ Angesichts der über einjährigen Debatte um die Polizeireform, deren erwartetes Scheitern im Oktober 2005 fast das Aus für den SAA-Verhandlungsbeginn bedeutet hätte, stellt sich die Frage, weshalb der EUPM-Führung die Tragweite des RS-Widerstands nicht früher auffiel.

⁹ ICG (6. September 2005): Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU

Den Ambitionen der EU, nach dem Testlauf im Bosnien auch im Kosovo die Vereinten Nationen bei der Führung der Polizei abzulösen, stehen jedenfalls keine Erfolge der EU auf dem Boden gegenüber.

2.1.4 Militär

Starkem internationalem Druck ist es zu verdanken, dass die Zusammenlegung und Reduzierung der nach Kriegsende 1995 weiter getrennt operierenden Entitätsarmeen auf gutem Weg ist. Mit der Schaffung eines gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums und der institutionellen Annäherung der einst verfeindeten muslimischen, serbischen und kroatischen Truppenteile sind im sicherheitspolitischen Bereich in den vergangenen zwei Jahren Hürden genommen worden, die eine Aufnahme in das NATO-Programm Partnership for Peace (PfP) 2006 wahrscheinlich machen.

Trotz aller Spannungsmomente, die beim Implementieren der Vereinigung der drei Kriegsparteien noch zutage treten könnten, zählt die Armee reform zu den erfolgreichsten Kapiteln des internationalen State-Building in Bosnien. Führte die wissenschaftliche Literatur noch zur Amtszeit Petritschs (August 1999 bis Mai 2002) die Durchsetzung landesweit einheitlicher Nummernschilder, die Einführung von gemeinsamer Flagge und gemeinsamer Landesvorwahl für Föderation und RS als wichtigste Erfolge der Protektorats Herrschaft an, so richtet sich der Fokus inzwischen mehr und mehr auf die Etablierung gesamtstaatlicher Institutionen.

Schon die Übernahme der NATO-geführten Bosnien-Stabilisierungstruppe (Stabilization Forces/Sfor) durch die EU-Einheit Eufor (European Forces) im Dezember 2004 erfolgte in enger Kooperation mit den bosnischen Institutionen – allen voran dem im Frühjahr 2004 neu geschaffenen gesamtstaatlichen Verteidigungsministerium. Erklärtes Ziel der Regierung bleibt es, möglichst bald die PfP-Aufnahme zu erreichen, die wegen mangelnder Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal mehrfach auf Eis gelegt wurde. Obwohl die NATO-Staaten auf ihrem Gipfel in Istanbul im Juni 2004 die Reform der Streitkräfte positiv beurteilten, mahnten die Mitglieder des Nordatlantikpakts die RS-Behörden an, die Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher voranzutreiben.

Auch wenn sie mit weiteren Spannungen und Konflikten innerhalb des politischen Systems rechnen, halten hochrangige internationale Militärs neue bewaffnete Auseinandersetzungen für „extrem unwahrscheinlich“. Diese tendierten „gegen Null“, heißt es im Eufor-Hauptquartier in Butmir; selbst Anschläge auf Polizeistationen oder Angriffe gegen das Personal internationaler Organisationen wie im Kosovo zählten nicht zu denkbaren Bedrohungsszenarien.

2.2 Situative Konfliktlinien auf politischer und ökonomischer Ebene

Zur Verschärfung des in den Kriegsjahren zwischen 1992 und 1995 ausgeprägten Denkens in ethnonationalistischen Kategorien führte neben der institutionellen Verankerung im Dayton-Vertrag auch die in den beiden Entitäten unterschiedlich wahrgenommene Behandlung durch die Protektoratsbehörde und anderer ins Land entsandter internationaler Organisationen. Während die größte Bevölkerungsgruppe der bosnischen Muslime sowohl der Militärintervention der NATO 1995 wie der massiven ausländischen Präsenz nach Friedensschluss positiv gegenüber steht, hält sich die Begeisterung für die fremden Machthaber bei bosnischen Kroaten und Serben in Grenzen. Sowohl in den mehrheitlich kroatisch dominierten Landesteilen der Föderation wie in der Republika Srpska herrscht der Eindruck vor, die internationale Bosnien-Strategie ziele vor allem auf das Wohl der bosnischen Muslime ab. Der Präsident der Jüdischen Gemeinde Bosniens und Leiter der Wahrheitskommission Truth and Reconciliation, Jacob Finci, merkt dazu an:

„Nach jedem Krieg ist es so, dass die Gewinner die Geschichte neu schreiben. Der Krieg in Bosnien-Herzegowina aber ist durch den Vertrag von Dayton von außen beendet worden und brachte keine Sieger hervor, sondern nur Verlierer. So kommt es, dass alle drei Parteien seit 1995 versuchen, ihre eigene Geschichte zu schreiben.“¹⁰

2.2.1 Fehlende Identifikation mit dem Gesamtstaat

Da weder das Projekt der bosnisch-serbischen Kriegsführung – der Verbleib in Jugoslawien bzw. die Unabhängigkeit als eigenständiger Staat – noch der bosnisch-kroatischen Kriegseliten – Angliederung an Kroatien respektive Schaffung einer dritten Entität – umgesetzt wurde, begegneten kroatische und serbische Eliten dem Dayton-Bosnien von Beginn an mit Misstrauen. Bis Anfang 1998, als die Anwendung der „Bonn Powers“ erste Erfolge zeitigte, galt auf kroatisch dominiertem Territorium die kroatische Kuna als Währung, auf serbischem Gebiet der jugoslawische Dinar. Die Machtübernahme der inzwischen wegen Kriegsverbrechen verurteilten bosnisch-serbischen Präsidentin Biljana Plavsic 1997 gelang nur durch westlichen Druck – was die Wahrnehmung in nationalistischen Kreisen in Pale und Banja Luka, ein Opfer Washingtons und Brüssels zu sein, weiter schärfte. Auch die Absetzung des bosnisch-kroatischen Präsidenten Ante Jelavic durch den damaligen Hohen Repräsentanten Petritsch im Frühjahr 2000 sorgte für ein Zusammenrücken der nationalistischen Kreise innerhalb von Jelavics HDZ, die sich nach dem Tod Tudjmans und dem geringeren Interesse der sozialdemokratischen Nachfolgeregierung in Zagreb an Bosnien zunächst geschwächt sahen.

Allzu leicht sitzen ausländische Beobachter des politischen Geschehens in Bosnien dem Glauben auf, es mit monolithischen, homogenen Blöcken zu tun zu haben. Die in den vergangenen Jahren ausgetragenen Machtkämpfe zwischen Reformern und Hardlinern innerhalb von SDS, SDA und HDZ beweisen das Gegenteil. Auch in Banja Luka sind solche Signale unübersehbar. So gilt das Verhältnis zwischen dem an strukturellen Änderungen interessierten RS-Präsidenten und SDS-Vorsitzenden Dragan Cavic zu seinen Parteikollegen, Premierminister Pero Bukejlovic und Innenminister Darko Matijasevic, als schwer zerrüttet. Eine Annäherung Cavics an die SNSD im Vorfeld der Parlamentswahl 2006 erscheint möglich. Eine kleine Chance, die strukturelle Mehrheit der Nationalisten zu brechen, eröffnet sich dadurch auch.

2.2.1.1 Muslimisch-kroatische Föderation

Wie kein anderes der Elemente der politischen Landschaft Bosniens ist die größere der beiden Entitäten ein Kind des Krieges. Die Idee zum Zusammenschluss des von muslimischen und kroatischen Einheiten kontrollierten Territoriums entsprang zunächst militärischen und nicht politischen Erwägungen: So sollte ein schlagkräftiges Gegengewicht zur bosnisch-serbischen Republika Srpska hergestellt werden. Um die als „Krieg im Krieg“ bezeichneten Auseinandersetzungen zwischen muslimischen und kroatischen Verbänden zu beenden, zwangen die US-amerikanischen Vermittler beide Seiten dazu, das Washingtoner Abkommen zur Gründung der Föderation im März 1994 in der US-amerikanischen Hauptstadt zu unterzeichnen.

Mehr als ein Jahrzehnt später hat sich das von Diplomaten damals als „Zweckehe“ geschaffene Bündnis als bedeutender Hemmschuh bei der Herstellung stärkerer gesamtstaatlicher Institutionen erwiesen. Nicht nur, weil die innere Kohäsion des Gebildes durch bosnisch-kroatische Ansprüche auf eine eigene Entität immer wieder geschwächt wurde, sondern auch, weil die Untergliederung in zehn Kantone zusätzliche Ressourcenkonflikte schafft. Die von EU-Kommission und -Rat angemahnte Straffung der staatlichen Verwaltungsebenen dürfte nicht zuletzt hier ansetzen. Da gerade im Bereich von

¹⁰ Im Gespräch mit dem Autor, 18. September 2002

Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung erhebliche Kompetenzen auf Kantonsebene angesiedelt sind, sind Spannungen ethnonationalistischer Natur aber auch innerhalb der beiden großen politischen Blöcke zu erwarten.

Das auf bosnisch-kroatischer Seite vorherrschende Gefühl, dass ihre Interessen von der internationalen Gemeinschaft nur mangelhaft berücksichtigt werden, könnte in den kommenden Monaten neue Konflikte – und bislang ungewohnte Allianzen – heraufbeschwören: So erhielt der kroatische Vertreter im Staatspräsidium, Dragan Covic, im März 2005 Unterstützung von seinem serbischen Kollegen, Borislav Paravac, für die Weigerung, zurückzutreten. Der anstehende Prozess wegen Amtsmissbrauchs und Korruption sowie das Verfahren gegen seinen Vorgänger Jelavic wegen ähnlicher Vorwürfe beinhalten Konfliktpotenzial, das die nationalistischen Kräfte innerhalb der bosnisch-kroatischen Community, und da vor allem in den Reihen der HDZ Covics, erneut stärken könnte.

Der spätestens auf dem HDZ-Parteitag im Frühjahr 2005 offen ausgebrochene Konflikt zwischen den Reformern um Martin Raguz auf der einen und dem für eine dritte Entität streitenden Flügel um Covic auf der anderen Seite ist noch nicht entschieden. Da von den Reformern teils bürgerstaatliche Konzepte vertreten werden, wie sie auch in der Sozialdemokratischen Partei (Socialdemokratska Partija Bosne i Hercegovine/SDP) Zlatko Lagumdžijas anzutreffen sind, liegt hier Potenzial für Bündnisse, die die strukturelle Mehrheit der den ethnonationalistischen Staat bewahren wollenden Politiker mittelfristig mindern könnte.

Auf muslimischer Seite ist die Vormachtstellung der vom 2003 verstorbenen Kriegspräsidenten Alija Izetbegovic gegründeten SDA ungebrochen. Als Hauptvertreterin der Bevölkerungsgruppe mit den größten Verlusten während des Krieges sieht sie sich zugleich in der Rolle der vehementesten Verteidigerin des bosnischen Gesamtstaats. Dabei geraten die Interessen der beiden anderen Blöcke öfter aus dem Blick; Kritiker warnen vor einem muslimischen Triumphalismus, der neue Konflikte heraufbeschwören könnte. So seien etwa die von der SDS seit Sommer 2004 vollzogenen Schritte bei der Aufarbeitung des Massakers von Srebrenica kaum gewürdigt worden, was eine mögliche Annäherung der beiden Seiten erschwere.

Zugleich führte der Prozessbeginn gegen den ehemaligen Oberkommandierenden der Armee während des Krieges, Rasim Delic, Anfang März 2005 in Den Haag zu Kritik. Die Anklage diskreditiere die legitime Verteidigung bosnisch-muslimischer Interessen während des Krieges, sagen SDA-Vertreter. Neben Delic müssen sich auch sein Vorgänger Safer Halilovic und der von vielen als Held verehrte muslimische Verteidiger Srebrenicas, Naser Oric, in Den Haag verantworten. Der internationalen Gemeinschaft gehe es nur darum, lautet der Vorwurf, alle Seiten gleich zu bestrafen, unabhängig vom tatsächlichen Ausmaß ihrer Verantwortung.

Auch in der Auseinandersetzung um die Annäherung an die EU werden immer wieder Anschuldigungen erhoben, die Union habe letztlich gar kein Interesse daran, Staaten mit großem muslimischen Bevölkerungsanteil wie Bosnien oder Albanien aufzunehmen. Die schon während des Krieges beobachtbare Zuwendung von Teilen der muslimischen Eliten an die arabischen Staaten könnte bei entsprechenden Verzögerungen im Verhandlungsprozess zunehmen – ebenso wie antieuropäische Ressentiments.

2.2.1.2 Republika Srpska

Obwohl sie nur ein Drittel der bosnischen Bevölkerung stellt, sind der Republika Srpska (RS) in Dayton 49 Prozent des bosnischen Territoriums zugesprochen worden. Ihre Gründung geht zurück auf den Oktober 1991, als die bosnisch-serbischen Delegierten aus Protest

gegen die Unabhängigkeitserklärung das bosnische Parlament verließen. Unter Führung des 1995 wegen Kriegsverbrechen und Genozids angeklagten Ex-RS-Präsidenten Radovan Karadzic gründeten sie daraufhin ein Gegenparlament zu den gesamtstaatlichen Organen, das im Dayton-Vertrag völkerrechtlich anerkannt wurde.

Da die Mehrheit der bosnisch-serbischen Akteure seit Gründung der Republika Srpska jeden Versuch, den bosnischen Gesamtstaat zu stärken, als Schwächung ihrer eigenen Kompetenzen auffasste, kommt die Infragestellung der in Dayton verankerten Sonderrechte für die Entität bis heute einem Sakrileg gleich, das aufzugeben sicherlich noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird. So halten die Widerstände gegen eine Zusammenlegung der bosnisch-serbischen Polizeieinheiten mit ihren Kollegen in der Föderation trotz der Zustimmung des RS-Parlaments zur Polizeireform an; auch die bereits weiter vorangeschrittene Integration der ehemals verfeindeten Armeen wird von einigen Politikern in Banja Luka nach wie vor infrage gestellt.

Die Perzeption, als Sündenbock behandelt zu werden, hat handfeste Ursachen. Wegen undurchsichtiger Finanzen und mangelnder Kooperation im Reformprozess entließ Ashdown im Juni 2004 den RS-Innenminister, den Parlamentspräsidenten sowie fast fünf Dutzend weitere bosnisch-serbische Offizielle, vor allem aus der einst von Karadzic mitgegründeten Serbischen Demokratischen Partei. Weitere Sanktionen folgten im Dezember desselben Jahres wegen mangelnder Kooperation mit Den Haag. Daraufhin reichten Außenminister Mladen Ivanic von der Partei der Demokratischen Prosperität (Partija Demokratskog Progresna/PDP) und RS-Premierminister Dragan Mikerevic (SDS) ihre Rücktritte ein.

Zugleich gab es in den vergangenen anderthalb Jahren Signale, dass die Obstruktionspolitik alter Tage, die auch nach dem Machtwechsel von Milosevic zu Vojislav Kostunica als serbischem Präsidenten in Belgrad anhielt, nicht mehr auf den fruchtbaren Boden stößt wie in den neunziger Jahren. So hielt RS-Präsident Cavic im Juni 2004 eine vielbeachtete Rede, in der er das Srebrenica-Massaker von Juli 1995 als „schwarze Seite der Geschichte des serbischen Volkes“ bezeichnete: „Derjenige, der dieses Verbrechen begangen hat und sich dabei womöglich auf das Volk, welchem er angehört, berief, beging ein Verbrechen gegen das eigene Volk“. Dem öffentlichen Schuldeingeständnis Cavics folgte ein halbes Jahr später der Abschlussbericht der bosnisch-serbischen Srebrenica-Untersuchungskommission, die die Zahl der Opfer mit 7.800 angab. Anfang Oktober 2005 schließlich legte die Kommission einen Bericht mit etwa 20.000 Namen von an dem Massaker beteiligten RS-Polizeibeamten und -Soldaten vor.

Auch wenn bosnische Menschenrechtler und Angehörige von Opferverbänden Cavics Aussage als taktisch motivierte Konzession deuten und den Srebrenica-Bericht als von Ashdown oktroyiert bezeichnen, könnte der dadurch sichtbare Wandel innerhalb der SDS dazu führen, dass sich weitere Mitglieder von Parteigründer Karadzic abwenden. Indizien dafür gibt es: So ließ Innenminister Matijasevic (SDS) im Februar 2005 erstmals einen vom Haager Tribunal gesuchten mutmaßlichen Kriegsverbrecher an das UNO-Gericht überstellen, bis Ende des Jahres waren es zehn. Auch zahlreiche in Serbien wohnhafte, für Verbrechen während des Bosnien-Krieges verantwortliche Generäle haben sich in den vergangenen Monaten gestellt. Weitere Bereitschaft, die Kooperation mit der internationalen Justiz Ernst zu nehmen, dürfte auch sichtbare Ergebnisse für die Bevölkerung bringen: zunächst im Abschluss eines Assoziierungsabkommens mit der EU; später in den mit der Beitrittsphase verknüpften finanziellen Unterstützungsprogrammen.

Wie in vielen anderen Politikfeldern hat nur internationaler Druck zur Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal geführt. Ohne den Rückhalt, den das OHR und westliche Diplomaten RS-Präsident Cavic gewährten, hätte er dem Widerstand, der ihm aus der eigenen Partei entgegen gebracht wurde, sicherlich nicht standgehalten. Szenarien, er und andere Führungsfiguren könnten im Vorfeld der Parlamentswahlen im Oktober 2006 die SDS

verlassen, um mit einer Neugründung gemeinsam mit der SNSD Dodiks auf einen Machtwechsel in Banja Luka zu setzen, scheinen durchaus möglich.

Der von Cavic mit seiner Srebrenica-Rede eingeleitete Mentalitätswandel mag nicht unumkehrbar sein, die politischen Grundkonstanten in der RS aber hat er nachhaltig erschüttert. Als im Februar 2002 etwa der Prozess gegen Milosevic in Den Haag begann, gehörte es in Belgrad, Banja Luka oder Bijelina noch zum guten Ton, die Legitimität des Tribunals grundsätzlich infrage zu stellen und Chefanklägerin Carla del Ponte der Siegerjustiz zu zeihen. Drei Jahre später lassen hochrangige Amtsträger zumindest verbal keinen Zweifel mehr an ihren Verpflichtungen gegenüber dem Gericht aufkommen. Die Tatsache, dass mutmaßliche Kriegsverbrecher wie Ex-RS-Präsident Karadzic und dessen früherer Armeechef Ratko Mladic weiterhin auf freiem Fuß sind, dürfte tatsächlich nicht mehr der Regierung in Banja Luka anzulasten sein, sondern einem Unterstützernetzwerk, das von Montenegro über Serbien bis nach Russland und Argentinien reichen könnte.

2.2.2 Wirtschaftliche Stagnation

Das Dayton-Abkommen hatte vor allem die politische Stabilisierung Bosniens im Auge und weniger die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Trotz ausgeprägter Stärken wie einem guten Ausbildungsstand, einer stabilen makroökonomischen Situation und Potenzialen in den Sektoren Landwirtschaft und Energie ist es bisher nicht gelungen, die ökonomische Stagnation zu überwinden. Die prekäre Wirtschaftslage trägt zur Verschärfung sozialer Ängste bei; angesichts der extrem überlasteten Systeme der sozialen Sicherheit, die vor allem unter den Zahlungen an Kriegsveteranen und Pensionäre leiden, scheinen Konflikte programmiert.

Darüber hinaus konnte die starke Abhängigkeit von Auslandshilfe bis heute nicht beendet werden. Sie steht in umgekehrtem Verhältnis zu ausländischen Privatinvestitionen. Die nur zögerlich umgesetzten Reformen seitens der Zentral- sowie der Entitätsregierungen verhindern weiterhin die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, der Investoren Sicherheit und gleiche Behandlung garantieren würde. Die missglückte, sozial unausgewogene Privatisierungspolitik und der Untergang der Schwerindustrie im Zuge des Krieges fördern die Arbeitslosigkeit, die offiziell bei vierzig Prozent¹¹ liegt.

Ein Großteil der Arbeitsplätze findet sich zudem im informellen Sektor, wo in den vergangenen Jahren neue Stellen geschaffen werden konnten. Im formellen Bereich hingegen bleibt die Situation unverändert. Zusätzliches Konfliktpotenzial erwächst aus der Tatsache, dass der Frauenanteil im informellen Sektor wie in staatlichen Einrichtungen und den wenigen Privatbetrieben weit unter dem der Männer liegt (39 Prozent). Die Frauenbeschäftigung zählt zu den niedrigsten in der Region; auffällig ist, dass sie in der RS dem Durchschnitt in Südosteuropa gleicht, in der Föderation hingegen noch weiter hinterherhinkt. Auch unter jungen Erwachsenen liegt die Beschäftigung erheblich unter dem ohnehin niedrigen Landesdurchschnitt – 56 Prozent Arbeitslosigkeit bei den unter 18-Jährigen, 44 Prozent bei den 19- bis 24-jährigen.

Zwar konnte das Bruttosozialprodukt, das 1996 nur bei einem Fünftel des Vorkriegsniveaus lag, in den Jahren danach auf inzwischen rund 60 Prozent des damaligen Werts gesteigert werden. Doch sinkende internationale Hilfen und anhaltende Probleme, einheimische Wachstumsquellen auszuschöpfen, haben zur Verlangsamung des jährlichen Wachstums geführt, das seit 2000 bei etwa fünf Prozent stagniert. Selbst im Falle eines konstanten Wachstums von sechs Prozent im Jahr würde das Bruttosozialprodukt erst 2011 den Stand

¹¹ Hier wie im Folgenden entstammen Angaben und Statistiken aus dem Wirtschaftsbereich World Bank (2005): Bosnia and Herzegovina – Country Economic Memorandum

erreichen wie vor dem Krieg. Heute liegt es mit 1.300 Euro im Jahr pro Kopf weit unter dem Durchschnitt in Südosteuropa und nur knapp vor dem des Kosovo.

Die gesellschaftlichen Folgen der wirtschaftlichen Misere sind unübersehbar. Lange Schlangen vor den Botschaften Deutschlands und Österreichs machen täglich deutlich, dass vor allem junge Leute ihre Zukunft nicht länger in Bosnien, sondern außerhalb Südosteuropas sehen. Selbst gut ausgebildete Nachwuchskräfte ziehen in der Regel einen besser bezahlten Job außerhalb ihres Berufsfeldes im Ausland den schlecht bezahlten Posten in Bosnien vor. An den Universitäten des Landes werden jährlich Tausende für die Arbeitslosigkeit ausgebildet. Stellen bei den noch im Land verbliebenen internationalen Organisationen, sei es als Übersetzer, Fahrer oder Putzhilfe, gelten als heiß begehrt.

Mangelnde Eigeninitiative und das Gefühl, den Gesetzen des Marktes hilflos ausgeliefert zu sein, sorgen für einen Zustand der Lähmung und Apathie. Während Kleinunternehmer etwa im Kosovo bei weitaus schlechteren Startvoraussetzungen eine erstaunliche Dynamik entwickeln, vorwärts zu kommen, ist davon in Bosnien kaum etwas zu spüren. „Risiken für die makroökonomische Stabilität bleiben“, warnt die Europäische Kommission, „mit nicht auszuschließenden Wirkungen auf Inflation und die Fähigkeit, Schulden zurückzuzahlen“. ¹² Um eine spätestens bei Beginn der Beitrittsverhandlungen „selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung“ zu erreichen, sei es unumgänglich, den Anteil von Privatinvestoren am Bruttoinlandsprodukt von heute 40 Prozent dem Durchschnitt der Westbalkan-Staaten von 53 Prozent anzugleichen.

So sieht auch die 2004 vom bosnischen Ministerrat verabschiedete Mid-Term Development Strategy (2004-2007) die Stärkung des Privatsektors vor, was durch die Schaffung eines einheitlichen, entitätsübergreifenden Marktes, die Anpassung an EU-Standards und den Abbau bürokratischer Hindernisse erreicht werden soll. Spezielles Augenmerk wird der Rentenproblematik, dem Bildungssektor und dem Gesundheitsbereich gewidmet. Weltbank und EU monieren jedoch, dass die Abfolge der Maßnahmen dringend überarbeitet werden muss.

2.3 Grundlagen für einen starken Gesamtstaat

Seit den neunziger Jahren durchläuft Bosnien und Herzegowina einen dreifachen Transformationsprozess: vom Krieg zum Frieden, von der Plan- zur Marktwirtschaft und von einem Einparteienstaat zu einer pluralistischen Demokratie. Inwieweit dieser erfolgreich in der von den entscheidenden politischen Akteuren angestrebten EU-Aufnahme enden wird, ist weiterhin offen – und hängt entscheidend davon ab, ob Bosnien seinen Status als Weak State wird überwinden können.

Politische Analysten sind sich einig, dass neben dem Versöhnungsprozess zwischen den einstigen Kriegsparteien die Stärkung des Gesamtstaats oberste Priorität genießt. Besonders sensibel ist dabei das Beharren der bosnisch-serbischen Seite auf einem Fortbestand der Republika Srpska. Immerhin gelang es in den vergangenen Jahren, im Finanzbereich eine gemeinsame, entitätsübergreifende Besteuerungsgrundlage zu finden, große Hoffnungen werden in die Einführung der landesweit einheitlichen Mehrwertsteuer Anfang 2006 gesetzt. Mit der Einrichtung des Staatsgerichtshofs, des gemeinsamen Verteidigungsministeriums sowie des Abkommens über die Polizeireform erfolgten weitere Schritte zur Aushöhlung der Macht der Entitäten – und zur Kompetenzstärkung der nationalen Exekutive.

Ein von der European Stability Initiative im Dezember 2003 vorgelegtes Papier zur Neugestaltung der bosnischen Landkarte und die von Ashdown im Januar 2005 präsentierte

¹² EU-Kommission (18. November 2003): Report from the Commission to The Council

Einrichtung von Entitätsgrenzen überschreitenden Polizeidistrikten weisen Wege, die die Dominanz der Entitäten langsam aufweichen können. „Wir haben Dayton benutzt, um Dayton zu ändern“¹³, so Ashdown, der für das Ausbooten der starken Organe der Teilstaaten auch die Formel „den Apfel von innen aushöhlen“ benutzt. Als alleiniger Mobilisierungsfaktor werden diese von externern Akteuren implementierten, bislang kaum von der Bevölkerung getragenen Institutionen jedoch nicht ausreichen, um eine nachhaltig tragende Kohäsion des Staates zu erreichen.

2.3.1 Verfassungsdebatte

Man kann das Treffen durchaus als historisch bezeichnen: Ende Februar 2005 trafen im bosnischen Adria-Küstenort Neum Vertreter aller großen bosnischen Parteien zusammen, um über eine Neufassung der im Dayton-Vertrag verankerten Verfassung zu beraten. An der Zusammenkunft, die vom inzwischen abgesetzten bosnisch-kroatischen Staatspräsidentenmitglied Dragan Covic (HDZ) einberufen wurde, nahmen Spitzenfunktionäre von SDA, SDS, PDP sowie HDZ teil.

Zwar waren die Ergebnisse am Ende kläglich – die Bemühungen, Gespräche über eine Verfassungsreform zu beginnen, scheiterten am Widerstand der bosnisch-serbischen Parteien, die eine Auflösung der RS fürchteten –, doch ein erster Schritt war getan. Ähnliche Treffen sollen 2006 folgen, um die bislang vor allem von internationaler Seite inspirierte Diskussion eines „Dayton II“ in die Gänge zu bringen. So forderten bereits im Dezember 2003 eine Reihe von Elder Statesmen wie Hans Koschnick, Europa- und Berliner Parlamentarier, darunter der Bosnien-Beauftragte des Deutschen Bundestags, Detlef Dzembitzki, in einer gemeinsamen Erklärung, „die Konstruktion von Dayton zu überdenken und weiterzuentwickeln“. Bosnien habe nur dann eine Zukunft, „wenn es gelingt, staatliche Strukturen zu schaffen, die Sicherheit für alle Bevölkerungsgruppen bieten und die die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung des gesamten Landes fördern“.¹⁴

Neben den im Abschnitt über strukturelle Konfliktursachen bereits aufgeführten Schwächen der Dayton-Verfassung steht vor allem bürgerrechtliche Kritik hinter der Forderung, eine Verfassungsdebatte zu beginnen. So strotzt die gültige Verfassung nur so vor ethnonationalistischen Kategorien. Die Begriffe Muslim, Kroat und Serbe dominieren alles, und geben dem Nationalen auf diese Weise eine inflationsartige Bedeutung, während der Bürger, der Citoyen, das Individuum, unerwähnt bleibt. Daran kaum etwas geändert hat auch die vom bosnischen Verfassungsgericht angeordnete, letztlich von Petritsch im Frühjahr 2002 durchgesetzte Gleichstellung muslimischer und kroatischer Politiker mit ihren serbischen Kollegen in der RS sowie umgekehrt in der Föderation. Kritiker fordern inzwischen, die im April 2002 beschlossene Besetzung wichtiger Posten mit Stellvertretern der beiden anderen Bevölkerungsgruppen aufzuheben. Der bosnische Menschenrechtler Srdan Dizdarevic kritisiert:

„Eine Verfassung, die Mitglieder nationaler Minderheiten und konstituierender Bevölkerungsgruppen offen daran hindert, bestimmte Staatsfunktionen einzunehmen – ein Serbe, der in der Föderation wohnt, kann nicht Präsident werden, so wenig wie ein Kroat oder ein Bosniake das in der RS kann – verletzt internationale Menschenrechtskonventionen. Dadurch, dass sie solche Bestimmungen enthält, legalisiert die Verfassung Diskriminierung auf ethnischer Basis und öffnet weiteren schweren Freiheits- und Menschenrechtsverletzungen Tür und Tor.“¹⁵

¹³ Im Gespräch mit dem Autor, 6. November 2004

¹⁴ Erklärung (15. Dezember 2003): „Den Frieden in Bosnien und Herzegowina sichern – den Daytonvertrag weiterentwickeln“

¹⁵ Dizdarevic, Srdan (2004): „The Unfinished State?“, in Solioz/Vogel: Dayton and Beyond: Perspectives on the Future of Bosnia and Herzegowina

Die Verfassung selbst sieht in Artikel X die Möglichkeit von Änderungen vor. Auch Ashdown hat klar gemacht, dass er bei aller Ablehnung eines „Dayton II“ – sprich: einer internationalen Konferenz zur Klärung der Zukunft Bosniens –, von den bosnischen Parteien getragene Verfassungsänderungen unterstützt: „Ein Staat, der 65 Prozent seiner Steuergelder darauf verwendet, sich selbst zu regieren und nur 35 Prozent für seine Bürger, kann nicht überleben. (...) Die Dysfunktionalität hat inzwischen einen Punkt erreicht, in der sie zur Hauptursache von Instabilität in diesem Land zu werden droht.“¹⁶

Die Reaktionen der bosnisch-serbischen Vertreter beim Treffen in Neum haben klar gemacht, dass die Trennlinien zwischen Gegnern und Befürwortern einer Verfassungsänderung weiterhin entlang ethnonationalistischer Linien verlaufen: Eine Infragestellung der Existenz der Republika Srpska ist in bosnisch-serbischen Kreisen immer noch tabu; stattdessen sollte Dayton effizienter ausgestaltet werden, heißt es in Banja Luka. In der Föderation sind sich Regierungsparteien und Opposition einig, dass die Möglichkeiten von Dayton erschöpft sind – und nur grundlegende Verfassungsänderungen zur Verbesserung der politischen und ökonomischen Lage beitragen können.

Die von der Association of Bosnia and Herzegovina 2005 im Oktober 2005 in Genf ausgerichtete Konferenz „Zehn Jahre Dayton und danach“ hat der bislang nur in Expertenkreisen verhalten angelaufenen Debatte um eine neue Verfassung neuen Schwung gegeben. Gerade für die politischen Stiftungen, aber auch für andere internationale Organisationen, die die inhaltlichen Diskussionen im Vorfeld der Konferenz unterstützt haben, bietet sich hier die Gelegenheit, an einem für die weitere Entwicklung des Landes zentralen Punkt unterstützend einzugreifen. An Diskussionsvorschlägen mangelt es nicht: Sowohl die European Stability Initiative (ESI) wie das Soros Institute, die Venezianische Kommission und die Internationale Balkan-Kommission haben Vorschläge für eine neue Verfassung vorgelegt. Spätestens nach Ende des Wahlkampfs im Herbst 2006 müssen die dann neu gewählten Regierungen und Parlamente mit der Entwicklung eigener Ideen beginnen, um beim EU-Integrationsprozess nicht ins Stocken zu geraten.

2.3.2 Akteure

Auch wenn der Dayton-Vertrag der notwendige Preis gewesen sein mag, den Krieg zu beenden, beließ er die Macht in den Händen derjenigen, die die meiste Verantwortung für den Krieg trugen. Das machte es extrem schwer, Institutionen einer funktionierenden Zivilgesellschaft herauszubilden. Der Sieg der so genannten „Allianz für den Wechsel“ bei den Parlamentswahlen 2000 ließ deshalb die Hoffnung keimen, dass nun ein weniger entlang ethnonationalistischer Kriterien geprägter politischer Diskurs in Gang kommen könnte; dominiert von nichtnationalistisch ausgerichteten Kräften wie der von Zlatko Lagumdžija geführten Sozialdemokratischen Partei (Socijaldemokratska Partija Bosne i Hercegovine/SDP) oder der Partei für Bosnien und Herzegowina Haris Silajdžićs (Stranka za Bosnu i Hercegovinu/SBiH).

Doch bereits weniger als zwei Jahre nach Bildung der Allianz bestraften die Wähler das erst auf erheblichen Druck europäischer und US-amerikanischer Diplomaten zustande gekommene Reformbündnis mit der Abwahl. Lediglich 54 Prozent der Wahlberechtigten in der Föderation und 51 Prozent in der Republika Srpska gaben ihre Stimmzettel überhaupt ab. Von der Hoffnung, in der auf vier Jahre verlängerten Legislaturperiode erneut mit prowestlichen Politikern zusammen arbeiten zu können, mussten sich die Vertreter der internationalen Gemeinschaft verabschieden. Das Wahlergebnis glich allzu sehr dem am Vorabend des Krieges zwölf Jahre zuvor: Stärkste Parteien wurden am 18. November 1990 wie am 5. Oktober 2002 die kroatisch-nationalistische HDZ, die muslimisch-nationalistische

¹⁶ Im Gespräch mit dem Autor, 6. November 2004

SDA und die serbisch-nationalistische SDS. Auch das dreiköpfige Staatspräsidium wird bis zu den nächsten Wahlen 2006 von Vertretern der drei großen Nationalparteien besetzt sein.

Um dem Vorwurf zu entgehen, er setze auf die Zusammenarbeit mit den nationalistischen Kräften, gab Ashdown unmittelbar nach der Abwahl der „Allianz“ eine neue Marschroute aus, die prägend für die erste Hälfte seiner Amtszeit war:

„Der simple Gegensatz von nationalistisch versus nichtnationalistisch lässt sich nicht länger aufrechterhalten. Man sollte künftig eher in Pragmatiker, Reformer und Obstruktionisten unterscheiden, die es übrigens in allen Parteien gibt. Das heißt: Selbst wenn der Nationalismus immer noch eine viel zu starke Rolle spielt, ist das nicht mehr der einzige Indikator, um politische Maßnahmen zu beurteilen.“¹⁷

Ashdowns Massenentlassung bosnisch-serbischer Parteifunktionäre und Amtsinhaber im Juni 2004 sowie der Schlag gegen den als Paten der bosnisch-kroatischen mafiosen Strukturen betrachteten Dragan Covic im März 2005 legen nahe, dass grundlegende Reformschritte auch nach Ashdowns Empfinden eher von den derzeit die Opposition bildenden, staatsbürgerlich orientierten Parteien erzielt werden könnten. Neben der SDP Lagumdžijas sind das die von Dodik geführten unabhängigen Sozialdemokraten, die Sozialistische Partei der RS (Socijalistika Partija RS/SP RS) und die Neue Kroatische Initiative (Nova Hrvatska Inicijativa/NHI). Kleinere Erfolge erreichten diese Parteien bei den Kommunalwahlen im Oktober 2004, allerdings gelang es ihnen erneut nicht, die Vorherrschaft von HDZ, SDA und SDS zu brechen. Immerhin avancierte die SNSD zur stärksten Partei in der Republika Srpska und verteidigte in der Hauptstadt Banja Luka den Bürgermeisterposten.

Ob nach den Parlamentswahlen 2006 eine Neuauflage der „Allianz für den Wechsel“ zustande kommt, hängt entscheidend von den Entwicklungen in der RS ab. Sollte die SNSD stärkste Kraft werden und die SDS-Reformer sich inhaltlich durchsetzen, könnte die strukturelle Unterlegenheit der bürgerstaatlichen Parteien durchkreuzt werden. Da es nur einer entschlossen handelnden, veränderungswilligen Regierung gelingen kann, die für den SAA-Abschluss nötigen Reformen durchzusetzen, wäre eine Abwahl des derzeitigen Ministerrats wünschenswert. Possenspiele um Rücktrittserklärungen und deren verweigerte Annahmen wie sie sich Premierminister Adnan Terzic (SDA) und Außenminister Mladen Ivanic über Monate hinweg lieferten, sind schließlich nicht dazu geeignet, das Tempo Richtung EU zu forcieren.

Die geringe Wahlbeteiligung von nur 45,5 Prozent bei den vergangenen Parlamentswahlen weist darauf hin, dass die etablierten Parteien als Stützen beim Aufbau einer funktionierenden Zivilgesellschaft nicht ausreichen. Gut ausgebildeten und politisch informierten Jugendlichen könnte künftig im Demokratisierungsprozess eher eine Schlüsselrolle zukommen – auch wenn Kritiker angesichts der monoethnischen Realität in den meisten Städten und Gemeinden warnen, der politische Nachwuchs werde noch stärker nationalistisch geprägt sein als die derzeit herrschenden Parteikader. Dennoch liegt es wohl an den Nachkriegsgenerationen, das in der politischen Klasse weit verbreitete Denken in ethnonationalistischen Kategorien zu überwinden. Zugleich ist die Desillusionierung und Politikverdrossenheit in diesen Kreisen besonders groß: Wer kann, geht nach abgeschlossenem Studium ins Ausland – Stichwort Brain Drain – oder verschafft sich einen Job bei einer der internationalen Organisationen.

Die mangelnden Aussichten auf eine Anstellung im eigenen Land verhindern oft weitergehendes politisch-gesellschaftliches Engagement und führen zu Resignation und Zynismus. Auch der personelle Zulauf, den religiöse, meist muslimische Gruppierungen

¹⁷ Im Gespräch mit dem Autor, 18. Oktober 2002

erfahren, die mit Geldern der Golfstaaten, Indonesiens oder Malaysias finanziert werden, ist ein Indiz für die sinkende Attraktivität säkularer Angebote bei Jugendlichen. Ein Abgleiten größerer Gesellschaftsgruppen in den bislang in Bosnien marginalisierten fundamentalistischen Islam kann nicht ausgeschlossen werden.

Auch Akteure aus dem von vielen über Jahre hinweg als tragende Säule einer starken Zivilgesellschaft betrachteten NGO-Sektor kommen nicht unbedingt als Motoren des Wandels in Betracht. Oft seit Jahren in die Detailarbeit ihrer Projekte involviert, streben viele Aktivisten gar keinen Einfluss mehr an auf das, was sie demütig als „die große“ oder „die harte Politik“ bezeichnen. „Zu sehr mit sich selbst beschäftigt“ oder „frustriert von der ablehnenden Haltung der Parlamentsparteien“ sind Sätze, die über Organisationen aus dem Menschenrechts- oder Flüchtlingsbereich immer wieder fallen. Freilich gibt es auch andere Stimmen. „Wir müssen aggressiver werden“, erklärt eine Aktivistin, die die Selbstbeschränkung des NGO-Sektors auf sein Spezialwissen nicht länger hinnehmen, sondern endlich überwinden will.

Abschied von alten Gewissheiten verlangt auch der Umgang mit den Gewerkschaften. Unmittelbar nach dem Krieg sicherlich eine der wenigen Kräfte, die entitätsübergreifende Kontakte aufrecht erhielt, sehen sie sich zehn Jahre später nicht nur wegen geringer Mitgliederzahlen an den Rand gedrängt. Neben der miserablen wirtschaftlichen Situation hängt das vor allem mit der ausgebliebenen Strategieentwicklung zusammen. Eine erschreckende Politikferne lässt sich auch bei Spitzenfunktionären feststellen: Weder gelten linke Parteien hier per se als Bündnispartner, noch will man sich außerhalb der Interessensvertretung der eigenen Mitglieder engagieren.

Weitaus mehr Potenzial für gesamtgesellschaftlichen Wandel könnten in den kommenden Jahren daher Wirtschaftstreibende aus beiden Entitäten entwickeln. Vertreter von Arbeitgeberverbänden und internationalen Organisationen wie der Weltbank zeigen sich überzeugt, dass das politische Zusammenwachsen durch ein starkes Wachstum und über die Entitäten hinweg Handel treibende Betriebe eine enorme Beschleunigung erfahren kann. Ein erst in der Amtszeit Ashdowns etabliertes einheitliches Zollwesen und die im Januar 2006 erwartete Einführung einer landesweiten Mehrwertsteuer lassen manchen Wirtschaftsexperten schon heute von tragenden Grundlagen eines einheitlichen Wirtschaftsraums sprechen.

2.3.3 Europäische Integration: „Von Dayton nach Brüssel“

Die Verschiebung des Beginns von EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien im März 2005 wurde in Bosnien als Warnung verstanden: Wenn nicht einmal das wirtschaftlich und rechtsstaatlich weit vorangeschrittene Nachbarland akzeptiert wird, wie lange sollen wir dann noch warten, ehe die Aufnahme gelingen kann? Vor allem die Mitglieder des Ministerrats, die schon im Sommer 2004 grünes Licht erwartet hatten für den Verhandlungsbeginn über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU, dürften im Frühjahr endgültig begriffen haben, dass die Geduld des 25-Staatenblocks zur Aufnahme neuer Mitglieder nicht unbegrenzt strapazierbar ist. So hielt sich auch das Aufatmen über den EU-Ratsentscheid von Anfang Oktober 2005, nun doch Aufnahmegespräche mit Zagreb zu beginnen, in Mostar, Sarajevo und Banja Luka in Grenzen. Dass es keinen Automatismus in Richtung EU gibt, sondern das auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 beschlossene Regattaprinzip gilt, wonach jedes Land nach seinen eigenen Leistungen bewertet wird, scheint inzwischen durchgedrungen.

Vor allem aus taktischen Gründen hatte die Regierung von Premierminister Adnan Terzic in der Vergangenheit immer wieder 2009 als möglichen Aufnahmezeitpunkt genannt – ein aus Brüsseler Perspektive völlig unannehmbarer Termin, der zudem auf keiner realistischen Grundlage fußt. Zwar steht seit dem Westbalkan-Gipfel der EU in Thessaloniki die

grundsätzliche Bereitschaft, neben Bosnien auch Kroatien, Serbien und Montenegro, Albanien und Mazedonien aufzunehmen, nicht mehr infrage. Doch was das Tempo anbelangt, so macht sich vor allem bei den Neumitgliedern in Osteuropa Ermüdung breit. Die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden verstärkten die Erweiterungslethargie. Angesichts der nur zögerlichen Reformschritte seitens der bosnischen Behörden ist ohnehin unklar, wie lange die SAA-Verhandlungen dauern werden.

Die EU-Machbarkeitsstudie bestätigte den bosnischen Behörden zwar grundsätzliche Fortschritte in einigen Bereichen. In 16 Kerngebieten jedoch, die als Voraussetzung zur Eröffnung von SAA-Verhandlungen gelten, fiel das Urteil im November 2003 negativ aus. Wie bei der Aufnahme in das NATO-Programm PfP gilt die mangelhafte Kooperation mit dem UNO-Kriegsverbrechertribunal als Hindernis auf dem Weg zur europäischen Integration. Darüber hinaus wurden Versäumnisse beim Aufbau des Rechtsstaats, Korruption und das unkontrollierte organisierte Verbrechen als Hindernisse genannt.

Dennoch stellt die Perspektive der vollen EU-Integration den vielleicht wichtigsten mobilisierenden Faktor in Bosnien dar. Der damit verbundene Wohlstand als Lockmittel ist noch am ehesten dazu geeignet, den Druck zur Beschleunigung der notwendigen Anpassungsprozesse auf staatlicher Ebene zu erzeugen und die Blockadepolitik auf allen Seiten zu überwinden. Das von den EU-Organisationen – neben Eufor, EUPM und dem High Rep in seiner Zweitfunktion als European Union Special Representative (EUSR) ist noch die EU Monitoring Mission (EUMM) in Bosnien präsent. Das im ganzen Land plakatierte Motto „Von Dayton nach Brüssel“ trägt diesem Anspruch Rechnung.

2.3.4 Regionale Annäherung: „Schicksalsjahr 2006“

Zehn Jahre Srebrenica, zehn Jahre Dayton – und die Klärung der Statusfrage der drei völkerrechtlich in der Schwebe hängenden Nachbarrepubliken Serbien und Montenegro sowie Kosovo: Dem Westbalkan wird seit Mitte 2005 soviel politische Aufmerksamkeit zuteil wie seit Jahren nicht mehr. Und doch schwebt über dem Subkontinent wieder das Schreckgespenst Instabilität, das die EU seit Formulierung ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Anfang der neunziger Jahre beunruhigt.

Dabei hat es spätestens seit den Regimewechseln in Belgrad und Zagreb unübersehbare Fortschritte gegeben, die ein Zurück in die Zeit bewaffneter Konflikte äußerst unwahrscheinlich machen. In der regionalen Zusammenarbeit bemüht sich Bosnien, als gleichberechtigter Akteur aufzutreten; größter Handelspartner ist weiterhin Kroatien, Serbien und Montenegro folgt an dritter Stelle. Die im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa abgeschlossenen Handelsabkommen mit Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Slowenien und der Türkei sind ein weiterer Hinweis auf die Normalisierung der nachbarschaftlichen Verhältnisse.

Im Dezember 2004 besuchte der serbische Präsident Boris Tadic Bosnien – was alles in allem auf ein positives Medienecho stieß. Auch seine Anwesenheit bei der Zehnjahresfeier des Massakers von Srebrenica auf dem Gelände der Gedenkstätte in Potocari im Juli 2005 wurde insgesamt begrüßt. Allerdings hat man in muslimischen und kroatischen Kreisen nicht vergessen, dass Serbiens Premierminister Kostunica noch im September 2002 Gebietsansprüche auf die Republika Srpska erhob. Nach wie vor wird bei einer möglichen Unabhängigkeit des Kosovo eine territoriale Angliederung der RS an Serbien befürchtet – wie gering die Chancen auch sein mögen, das international durchzusetzen.

Plastisch deutlich wurden die unterschiedlichen Prioritäten innerhalb der drei großen politischen Blöcke Bosniens am neunten Jahrestag des Massakers von Srebrenica im Juli 2004. Während das bosnisch-kroatische Mitglied im Staatspräsidium, Dragan Covic, zu einem Besuch in Zagreb weilte, wohnte RS-Präsident Dragan Cavic der Antrittsfeier von

Serbiens Präsident Tadic in Belgrad bei. Lediglich ihr muslimischer Kollege Sulejman Tihic war bei der Trauerzeremonie in Srebrenica anwesend. Die mangelnde innere Kohäsion der bosnischen Institutionen ist deshalb vielleicht das entscheidende Hindernis bei der Formulierung einer einheitlichen Außenpolitik.

3. Mögliche Szenarien

In Interviews mit bosnischen Gesprächspartnern fällt auf, dass Unterschiede zwischen realistischen und optimistischen Zukunftsszenarien kaum auszumachen sind. „Endlich ein normaler Staat werden“, lautet die immer wiederkehrende Formel, die der eine unerreichbar dem Reich der Utopie zuordnet, die andere hingegen durch harte Arbeit für erzielbar hält. Kaum Perzeptionsunterschiede gibt es beim Skizzieren möglicher Negativszenarien: Der Ist-Zustand, so die Mehrheit der Befragten, sei schlimm genug; das Skizzieren pessimistischer Szenarien überflüssig.

Als wesentliche Verbesserung der schlechten Ausgangslage betrachtet wird das Absegnen der Polizeireform durch das RS-Parlament im Oktober 2005 – der letzten von der EU gesetzten Hürde zur Aufnahme von SAA-Gesprächen, die erst nach Monate langen Verhandlungen und Krisensitzungen genommen werden konnte. Damit ist ausgeräumt, was noch Mitte des Jahres viele politische Beobachter für möglich hielten: ein Zurückfallen Bosniens bei der EU-Annäherung hinter das von vielen Akteuren außerhalb der RS noch immer als Kriegsgegner wahrgenommene Serbien und Montenegro, mit negativen Auswirkungen auf die politische Selbstverortung vor allem der bosnischen Muslime.

Dass eine Absage der EU an die bosnischen Integrationsbemühungen zu diesem frühen Zeitpunkt der sicherlich ein Jahrzehnt dauernden Vorbeitrittsphase ausgeblieben ist, lässt Spielräume offen. Zudem könnten die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Kroatien und der SAA-Verhandlungsbeginn mit Serbien und Montenegro im Oktober 2005 die politischen Repräsentanten von bosnischen Kroaten und Serben zu beherzterer Teilhabe an den gesamtstaatlichen Organen bewegen. Schließlich wächst das Bewusstsein, dass ihnen ansonsten ein Zurückfallen hinter ihre respektiven Mutterrepubliken droht.

3.1 Größte Konfliktpotenziale / Herausforderungen

Im Zuge der SAA-Verhandlungen mit der EU und erwarteter späterer Beitrittsgespräche werden Konflikte um die institutionelle Machtverteilung zunehmen. Der von der EU-Kommission bereits im November 2003 angemahnte Aufbau eines „kohärenten, funktionierenden Staates“, da nur dieser „erfolgreich ein Abkommen mit der EU aushandeln“ könne, beinhaltet zahlreiche Bedrohungen der zur Zeit noch auf sicheren Posten sitzenden Kader der staatstragenden Parteien vor allem auf Entitätsebene. Der Umbau Dayton-Bosniens zu dem, was eines Tages ein Brüssel-Bosnien sein könnte, birgt Spannungen in sich, die heute bereits in Umrissen erkennbar sind.

Die Beharrlichkeit, mit der sich die RS-Parlamentarier bis zum Schluss gegen die maßgeblich vom OHR vorgegebene Polizeireform wandten, macht außerdem deutlich, dass Ressourcenkonflikte um Ämter und Institutionen ohne Interventionen von internationaler Seite kaum durchzustehen sind. „Jede Beurteilung der Lage kommt nicht umhin festzustellen, dass das Land weiterhin im Prozess steckt, einen selbst erhaltenden Staat zu schaffen“, erinnerte die Kommission in ihrer Machbarkeitsstudie von Ende 2003 fast schon zurückhaltend an den Geburtsfehler von Dayton: die zentrifugalen Kräfte so gestärkt zu haben, dass deren bloße Lippenbekenntnisse zum Zusammenhalt des ungeliebten Gesamtstaates unsanktioniert blieben – und bis heute geduldet werden mussten.

Zwar sind mit der Schaffung gemeinsamer Militärstrukturen und einer landesweit einheitlichen Zoll- und Steuerverwaltung in den vergangenen Jahren wichtige Ziele bei der anvisierten Zusammenlegung der bürgerlichen Rechtsstaaten gemeinhin charakterisierenden Organe erreicht worden. Doch über Potenzial, im Laufe der weiteren Kompetenzreduzierung von Entitäten und Kantonen – oder gar deren Abschaffung – erhebliche Konflikte heraufzubeschwören, verfügen alle Parteien.

Vor allem die Verflechtung Angehöriger der politischen Klasse mit dem organisierten Verbrechen bereitet Pessimisten Sorge. Ein letztlich von der Mafia kontrolliertes „schwarzes Loch in Europa“, ohne substanzielle Verbindung mit der EU, könnte entstehen, sollten die in den vergangenen Jahren erfolgten institutionellen Neuerungen nicht bald von fortschrittlicherem Personal durchgesetzt werden. „Wir bleiben der Hinterhof Europas“, lautet eine weitere Beschreibung des von vielen bereits in der Gegenwart verorteten Worst-Case-Szenarios.

Neben der Befürchtung, den Vertretern der schwachen gesamtstaatlichen Organe könnte auf dem langen Weg in die EU die Puste ausgehen im Kampf gegen kleinstaatlich denkende Blockierer, bleibt die Angst vor anhaltender wirtschaftlicher Stagnation – und einem Rückfall in die allgemein als abgeschlossen betrachtete Phase von Wiederaufbau und humanitärer Hilfe. Schließlich bleibe der Zufluss ausländischen Privatkapitals seit Jahren auf sehr niedrigem Niveau konstant, ebenso wie der Bevölkerungssockel von einem Fünftel unterhalb der Armutsgrenze. Schätzungen der Weltbank zufolge reicht eine kleinere wirtschaftliche Krise aus, um ein weiteres Drittel der Bevölkerung in die Armut zu drängen.

Bislang lediglich aus Szenarien von Think Tanks für das Kosovo geläufig, bleibt bei der Entwicklung negativer Zukunftsszenarien selbst das Stichwort Palästina nicht aus. Wie im Gaza-Streifen würden „Fundamentalisten aller Seiten“ gestärkt, sollten die für die Nachkriegsphase prägenden, ethnonationalistisch motivierten Blockaden die Beitrittsverhandlungen zum Stillstand bringen. Die heute in weiten Kreisen verbreitete Politikverdrossenheit könnte umschlagen in eine Radikalisierung, von der islamische Fundamentalisten ebenso profitieren könnten wie rechtsextreme Gruppierungen.

Wie weit der von vielen Internationalen importierte Wunschtraum, eine multiethnische Gesellschaft in Bosnien wieder herzustellen, von der Realität entfernt ist, zeigt die Zahl der Städte, wo die größte Bevölkerungsgruppe weniger als achtzig Prozent stellt. Abgesehen von den zwischen bosnischen Kroaten und Muslimen geteilten Städten Stolac und Mostar weisen lediglich Tuzla und Brcko größere Bewohnerzahlen aller drei Seiten auf. Zu einer Umkehr des Trends, in Gebiete der eigenen Bevölkerungsgruppe überzusiedeln, dürfte es in nächster Zeit kaum kommen, zum Bruch mit dem fast flächendeckend hegemonialen monoethnischen Bewusstsein deshalb auch nicht.

3.2 Friedenspotenziale / Transformation zur Demokratie

Kann die wirtschaftliche Vereinigung Bosniens für ein Zusammenwachsen auch auf politischer Ebene sorgen? Stellt die Fusion der drei Kriegsarmeen zu einer gesamtbosnischen einen Fortschritt dar oder verschafft sie alten Armeekadern nur neue Legitimität? Wie in vielem in Bosnien wirft die je nach Standpunkt völlig unterschiedliche Wahrnehmung der Wirklichkeit ihre Schatten auf die daraus entwickelten Perspektiven. Befragt, ob Bosniens EU-Beitritt 2015 ein realistisches oder ein optimistisches Ziel sei, ordneten sich die Gesprächspartner fast in gleicher Zahl einer der beiden Optionen zu. Daran, dass die Annäherung und spätere Aufnahme in die Union „alternativlos“ sei, ließ kaum einer Zweifel.

Um Konfliktpotenziale zu reduzieren, muss langfristig an den strukturellen Schwächen gearbeitet werden. Mehr als eine vage Hoffnung, nichtnationalistische Kräfte könnten die

durch den Beginn von SAA-Verhandlungen und die Parlamentswahlen im Oktober 2006 markierte Umbruchphase nutzen, über ihre marginale Rolle in den bestehenden Institutionen hinauszukommen, lässt sich aus Gesprächen in diesen Kreisen jedoch nicht herauslesen. Mancher Optimist hofft auf die Entstehung neuer fortschrittlicherer Parteien, andere zivilgesellschaftliche Akteure hingegen sehen in der Auflösung aller bestehenden Parteien einen Fortschritt.

Unübersehbare Spuren hat die Dekade von Wiederaufbau und State Building hinterlassen, das machen die ausbleibenden Antworten auf Fragen nach Visionen für die Zukunft des Landes deutlich. Finanzielle wie institutionelle Abhängigkeit von den internationalen Gebern haben sich wie Mehltau auf die Entwicklung eigener politischer Vorstellungen gelegt. Da jeder der drei großen politischen Blöcke in Konfliktfällen auf Unterstützung des OHR oder eines anderen internationalen Players setzt, verlassen die lokalen Akteure mit ihren Konzepten selten den dafür vorgegebenen Rahmen.

Doch auch im Rückgriff auf untergegangen geglaubte Vorstellungen ließ sich die Demokratisierung beschleunigen und eine das ethnonationalistische Bewusstsein überwindende Identität herausbilden. Zwar setzen Konzepte eines „europäischen“ oder „bosnischen Islam“, wie sie der Reisu-l-ulema, der geistliche Vertreter der bosnischen Muslime, Mustafa Ceric, vertritt, nicht unmittelbar an für den EU-Beitrittsprozess relevanten Punkten an. Das Wissen aber um die Möglichkeit eines im Alltag säkular gelebten Islam ist ein Erfahrungsschatz, den Bosnien den meisten EU-Mitgliedern voraus hat. Ein gesellschaftlicher und kultureller Reichtum, auf den nicht zuletzt im langen Verhandlungsmarathon mit der Türkei zurückgegriffen werden könnte.

4. International Response

Der Einfluss internationaler Akteure auf das politische System Bosniens ist so groß wie in kaum einem anderen Nachkriegsland. Eine Auseinandersetzung mit der Rolle, die ausländische Einrichtungen bei der Demokratisierung spielen und spielen könnten, muss deshalb anders geführt werden als in Postkonfliktgebieten, in die kein ausländischer ziviler Verwalter entsandt wurde. Zwar lässt sich so etwas wie ein Abhängigkeitssyndrom von ausländischen Gebern, EZ-Einrichtungen oder Stiftungen auch anderswo feststellen. Doch durch die direkte Verankerung des OHR im politischen System Bosniens sowie dem enormen Einfluss, den etwa die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) im Bildungssektor ausübt, stehen die internationalen Organisationen hier nicht am Rande des politischen Geschehens, sondern sind Teil des Problems. Zehn Jahre nach Kriegsende bedeutet das für die Arbeit der politischen Stiftungen nicht zuletzt, sich mit den negativen Folgen der Protektoratsherrschaft auf den Demokratisierungsprozess auseinander zu setzen.

Die Debatte um die Übernahme von mehr Eigenverantwortung (Ownership) durch lokale Akteure zeigt, dass diese Erkenntnis zehn Jahre nach Dayton durchgedrungen ist. Mehr und mehr Mitglieder der internationalen Gebergemeinschaft in Bosnien konzentrieren sich seit einiger Zeit auf diesen Bereich und hoffen, dadurch zur Bewusstseinsbildung und öffentlichen Diskussion beizutragen. Auch Ashdown, der sich im Sommer 2003 noch dem Vorwurf der European Stability Initiative (ESI) ausgesetzt sah, Bosnien zu regieren wie die britischen Kolonialherren Indien, hat seit Ende 2004 eine deutliche Kurskorrektur vorgenommen. Inzwischen zählt er zu den stärksten Befürwortern einer sukzessiven Aufgabe der weit reichenden Vollmachten des Hohen Repräsentanten.

4.1. Dominanz der Protektoratsverwaltung und „Bonn Powers“

Die Beschreibung seiner Kompetenzen im Dayton-Vertrag bleibt vage, doch ihre Umsetzung ist allumfassend: Der Hohe Repräsentant kann eigene Gesetze verabschieden, solche der bosnischen Parlamente aufheben, Minister sowie andere staatliche Angestellte ihrer Posten entheben. Den umfassenden Befugnissen der Protektoratsbehörde im legislativen Verfahren stehen weitgehende exekutive Vollmachten zur Seite. So kann der Hohe Repräsentant sein Veto gegen jede Entscheidung eines der bosnischen Parlamente oder Regierungen einlegen. Dieses Vetorecht ist durch keinerlei Kontrollmechanismus eingeschränkt; die drei rechtsstaatlichen bosnischen Gewalten sind außerdem durch das Mittel der Imposition – die per Dekret eingeführten Gesetze und Verordnungen haben sofortige legislative Wirkung – de jure außer Kraft gesetzt.

Zum zehnten Jahrestag der Unterzeichnung des Dayton-Friedensvertrages hat eine breite Debatte um die so genannten „Bonn Powers“ begonnen. So lautet die nach dem 1997er-Tagungsort des weisungsgebenden Organs für den Hohen Repräsentanten, den Friedensimplementierungsrat (Peace Implementation Council/PIC), benannte Kurzformel für dessen weitreichende Vollmachten. ESI resümiert in diesem Kontext, „die negativen Auswirkungen einer Weiterführung des Protektorats überwiegen bei weitem den Nutzen jeglicher spezifischer Intervention“¹⁸ und fügt erklärend hinzu:

„Solange der Hohe Repräsentant das letzte Wort behält, müssen sich die bosnischen Politiker nicht um Mehrheiten für unpopuläre Reformen kümmern. Genau das aber ist erforderlich: ein robuster politischer Prozess, der die unterschiedlichen Interessen ausgleicht und Resultate schafft, die von den konkurrierenden Interessensgruppen verstanden und als legitim akzeptiert werden. Die harte Arbeit einer Konsensbildung zwischen unterschiedlichen Gruppen und über unterschiedliche Regierungsebenen kann ihnen nicht erspart bleiben.“

Die von der Association Bosnia and Herzegovina 2005 ausgerichtete, von der FES unterstützte Konferenz in Genf im Oktober 2005 setzte ebenfalls auf die Übernahme von Ownership oder Eigenverantwortung durch die lokalen Akteure. Sie knüpft an an die von Petritsch geschaffenen, in der Amtszeit Ashdowns nicht fortgeführten Foren zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den internationalen Institutionen und der bosnischen Zivilgesellschaft: dem Bürgerforum und dem Partnerschaftsforum. Petritsch selbst bemerkt dazu:

„Meiner Ansicht nach war es ein Widerspruch, Demokratie quasi per Dekret zu erlassen und gleichzeitig auf die Stärkung der Zivilgesellschaft zu setzen. Doch in den ersten anderthalb Jahren meines Mandats wurde ich zum bis dahin interventionistischsten Hohen Repräsentanten: 'Ownership' ist eben ein Prozess, der eines Rahmens bedarf, so dass ich zunächst stabile Grundlagen schaffen musste, um die Übertragung von mehr Rechten an die einheimischen Akteure in Gang zu setzen – und die Wurzeln für die Übernahme nachhaltiger Eigenverantwortung zu legen.“¹⁹

Da der Hohe Repräsentant seit Frühjahr 2002 direkt dem EU-Außenpolitikchef Javier Solana als dessen Sondergesandter (EUSR) unterstellt ist, herrschte lange Zeit in diplomatischen Kreisen die Hoffnung, den Abschied Ashdowns zur Reduzierung der „Bonn Powers“ zu nutzen: Modelle eines „Bonn light“ oder „Bonn in the Box“ gelten als am wahrscheinlichsten und sehen die Anwendung seiner Vollmachten nur in Krisensituationen vor. Allerdings haben die Probleme bei der Durchsetzung der Polizeireform erneut gezeigt, dass ohne erheblichen internationalen Druck kaum Fortschritte bei der Stärkung des Gesamtstaats zu erzielen sind.

¹⁸ Knaus, Gerald/Martin, Felix (25. Juli 2003): „Wohlwollende Despoten“

¹⁹ Petritsch, Wolfgang (2003): „The Future of Bosnia and Herzegovina“, in Solioz/Dizdarevic: Ownership Process in Bosnia and Herzegovina

Deshalb wird auch Ashdowns Nachfolger über die „Bonn Powers“ verfügen. Im Oktober 2005 wollte der Brite jedoch nicht mehr ausschließen, „dass ab Oktober nächsten Jahres ein spezieller Vertreter der Europäischen Union diese Aufgabe übernimmt, dann aber mit verminderten Befugnissen“.²⁰

4.2 Thematische Schwerpunkte der Geber

So vielfältig die Probleme Bosniens unmittelbar nach Kriegsende, so vielfältig gestalteten sich auch die Einsätze der damals ins Land entsandten internationalen Organisationen. Bis zum Jahr 2000 etwa stand die Unterstützung der Rückkehr der mehr als zwei Millionen Flüchtlinge und intern Vertriebenen im Mittelpunkt. Auch dem Aufbau der zerstörten Infrastruktur wurde hohe Priorität beigemessen, während die Stärkung kleiner und mittelständischer Betriebe, ja, der Wirtschaftspolitik insgesamt, kaum Bedeutung genoss. Im zivilgesellschaftlichen Bereich versuchten unzählige ins Land entsandte NGOs, in Versöhnungsseminaren die einstigen Kriegsgegner an einen Tisch zu bekommen. Strategische Konzepte standen selten dahinter, der Druck zu handeln und der Wunsch, die Macht der Ethnonationalisten zu beschneiden, bestimmten das Schaffen.

Angesichts der enormen Probleme ist es nicht verwunderlich, dass die Arbeitsfelder der Geber eine große Breite aufweisen und in vielen Bereichen ansetzen – auch wenn das eine gezielt konflikt-sensitive Ausrichtung der Handlungsansätze auf die langfristige Überwindung struktureller Schwächung und die frühzeitige Bearbeitung wachsender Konfliktpotenziale erschwert. Der frühere Leiter der Bosnien-Mission der Vereinten Nationen (Unmibh), Jacques Klein, hat das inkohärente und kaum koordinierte Vorgehen der internationalen Organisationen kurz vor Auslaufen seiner Amtszeit Ende 2002 in medizinischen Kategorien anschaulich auf den Punkt gebracht.

„Bosnien war nach dem Krieg ein Patient, der von lebenserhaltenden Maßnahmen abhängig war. Dieser Patient lag zwar nicht im Sterben, doch er musste sich von einer schweren Krankheit erholen. Deshalb gab es unterschiedliche lebenserhaltende Eingriffe – ökonomische, mulilaterale, bilaterale, politische – von unterschiedlichen Ärzten: vom OHR, von der EU, von Sfor, von Unmibh und von der OSZE. (...) Da sich die Ärzte nie darauf verständigt haben, wie gesund der Patient eigentlich werden muss, ehe man ihn aus dem Krankenhaus entlassen kann, weiß heute niemand, ob man die lebenserhaltenden Maßnahmen nicht längst hätte einstellen können. Der Patient schaut derweil zu und fragt sich: Was kommt wohl morgen dran? Auf diese Weise wird ihm aber nicht geholfen. Und das ist auch der Grund, weshalb in Bosnien so vieles falsch läuft.“²¹

Seit dem Auslaufen der Phase von humanitärer Hilfe und Wiederaufbau um die Jahrtausendwende hat sich die Zahl der internationalen Organisationen vor Ort erheblich reduziert. Erfolgreiche Beispiele der Überführung ausländisch geführter Initiativen wie der Jugendorganisation Schüler Helfen Leben (SHL) in einheimische Hände sind jedoch selten. Nach wie vor orientieren sich Länderstrategien und Handlungsansätze an den vor dem Jahr 2000 drängenden Problemen. Die Hinwendung zu klassischen Fragestellungen, wie sie aus anderen exsozialistischen Transformationsstaaten geläufig sind, vollzieht sich nur langsam.

Bosnische Gesprächspartner aus liberalen und zivilgesellschaftlichen Kreisen betonen stets, wie wichtig die Rolle der internationalen Gebergemeinschaft auch eine Dekade nach dem Friedensschluss noch ist. Insbesondere den politischen Stiftungen kämen auf Grund der ihnen attestierten politischen Unabhängigkeit und Neutralität eine besondere Stellung zu, die sie zur Bewusstseinsbildung und öffentlichen Diskussion vernachlässigter Themenbereiche genutzt hätten.

²⁰ Im Gespräch mit dem Autor, 19. Oktober 2005

²¹ Im Gespräch mit dem Autor, 9. Dezember 2002

4.3 Wahrnehmung der internationalen Gemeinschaft

Die Bewertung der verschiedenen internationalen Organisationen durch bosnische Gesprächspartner fällt sehr unterschiedlich aus. Große Dankbarkeit empfindet eine Mehrheit weiterhin gegenüber Organisationen wie dem UNO-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) und kleineren Hilfsorganisationen, die unmittelbar nach Kriegsende das Überleben sicherten und noch heute in abgelegenen Gebieten unersetzliche Hilfe leisten. Das Ansehen großer Organisationen hingegen wie der OSZE, aber auch der EU und ihrer Unterorganisation ist frappierend schlecht. „Organisation for Spreading Confusion in Europe“ lautet nur eine der vielen schmähenden Neufassungen etablierter Akronyme. Auch die gleichzeitige Präsenz von EUPM, Eufor, EUMM und EUSR sowie dem Vertreter der EU-Kommission lässt sich nur schwer vermitteln.

Besonderes Augenmerk gilt angesichts seiner herausgehobenen Stellung im politischen System dem Hohen Repräsentanten. Wie in keine andere Figur projiziert die Bevölkerung Erwartungen und Enttäuschungen; entsprechend ambivalent, ja bisweilen schizophren fällt das Urteil aus. Denn auch wenn es in vielen Kreisen als schick gilt, den Abschied des High Rep lauthals zu fordern, finden sich am Ende selten seriöse Gesprächspartner, die ein baldiges Ende seiner Amtszeit wünschen. „Paddy, go home!“ taugt als Parole für den kleinen Kreis, eine Vorstellung davon, wie der Transfer der OHR-Vollmachten an die nationalen Organe geregelt werden kann, steht nicht dahinter.

Im Gegenteil. Die Mehrheit der bosnischen Gesprächspartner wünscht sich weiterhin einen „starken Mann“, jemanden, der im Zweifelsfall mit der Faust auf den Tisch hauen kann, um Kompromisse durchzusetzen, kurzum, „ein Polizist mit Pistole“. Die Missachtung der eigenen Politiker spielt bei dieser Einschätzung sicherlich eine bedeutende Rolle, ebenso wie das in den Jahrzehnten von Titos autoritärem Staatssozialismus eingeübte Abschieben von Verantwortung an vermeintlich stärkere Kräfte. „Es muss jemand sein, der seinen Außenminister jederzeit anrufen kann, um Bosnien zu helfen“, hieß es vor der Entscheidung über Ashdowns Nachfolger immer wieder in Gesprächen, „der Anwalt Bosniens in Brüssel und Brüssels Anwalt in Bosnien“.

5. Handlungsempfehlungen

Langfristiges Ziel politischer Stiftungen ist es, Demokratisierungsprozesse in verschiedenen Handlungsfeldern zu unterstützen. Das ist durch unterschiedliche Strategien und in vielfältigen Sektoren möglich, in denen auch andere EZ-Träger tätig sind, so etwa bei der Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse, um strukturelle Ursachen von Konflikten abzubauen und zu verhindern, sowie um Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung zu entwickeln. Den politischen Stiftungen mit ihren Programmen zur Förderung von demokratischer Transformation, der Zivilgesellschaft und Good Governance kann es im besten Fall gelingen, zur Schaffung von Rahmenbedingungen für Stabilität und nachhaltigen Frieden beizutragen. Finanziell mögen sie im Unterschied zu bi- und multilateralen Gebern eher schwach ausgestattet sein, ihre Vermittlerrolle in gesellschaftspolitischen Veränderungsprozessen aber gibt ihnen ein großes Potenzial, wenn es strategisch genutzt und thematisch fokussiert wird.

Für die politischen Stiftungen sind drei Handlungsstränge von Bedeutung:

a) Ein erster Handlungsstrang sieht die Entwicklung von Strategien und strategischen Ansatzpunkten vor, die die strukturellen Schwächen aufnehmen, sie bearbeiten und damit langfristig zu ihrer Überwindung beitragen;

b) der zweite Handlungsstrang verlangt die notwendige Konzentration auf bestimmte thematische Schwerpunkte, die durch die vorherrschenden Konfliktlinien vorgegeben sind;

c) als dritter Handlungsstrang folgt die Zusammenarbeit mit bestimmten Akteursgruppen, die beim Aufbau eines funktionierenden Staates, der Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Stabilität garantiert, eine entscheidende Rolle spielen.

5.1 Entwicklung von Strategien

Die Zusage der EU-Kommission Ende Oktober 2005, mit den bosnischen Behörden über ein SAA-Abkommen zu verhandeln, markiert den Anfang einer Umbruchphase – weg von der Protektorats Herrschaft, hin zu einer eigenverantwortlichen Gesellschaft, die selbst in der Lage sein sollte, ihre Rolle in den komplexen ökonomischen, politischen und multilateralen Begebenheiten zu finden, die den globalisierten Kapitalismus heute prägen. In ihren Projektplanungen orientieren sollten sich die Geber mittelfristig bis 2007, wenn die Unterzeichnung des Abkommens erwartet wird. Langfristige Planungen für die Unterstützung strategisch wichtiger Sektoren in der Vorbereitungsphase zur EU sollten bis 2015 angestellt werden. Diese Zeiträume gelten sowohl für die Konzeption von Maßnahmen zur politischen Stärkung der lokalen Akteure vor Ort wie für die Entwicklung adäquater Exit-Strategien der internationalen Organisationen, um eine nicht nur von institutionellen Illusionen genährte demokratische Entwicklung zu garantieren.

So vielfältig das Bündel der Ansätze ist, welches die internationalen Geber verfolgen, so wichtig ist künftig die Konzentration auf die auch in klassischen Transformationsstaaten vorzufindenden Problemfelder und Sektoren. Nach den Jahren hastig abgewickelter Reformen, die meist von der Protektoratsbehörde vorgegeben wurden, gilt es nun, diese auch nachhaltig zu implementieren – und die politische Klasse ebenso wie die Bevölkerung von ihrem Nutzen zu überzeugen. Die Erfahrung in anderen Postkonfliktstaaten zeigt, dass Dialogprozesse sowohl einerseits mit der FES nahe stehenden Partnerorganisation als auch andererseits mit unerwünschten Machtstrukturen – und die Verknüpfung der beiden – langfristig Wirkung zeigen.

Handlungsleitend bei der Entwicklung strategischer Konzepte sollten sein:

- a) ein inklusiver und beteiligungsorientierter Ansatz, der auf mehrere Akteure und nicht ausschließlich auf bestimmte Gruppierungen gerichtet ist;
- b) ein Ausweiten des Fokus auf kleinere Städte und Gemeinden, um die Dominanz der vor allem in Sarajevo, Mostar und Banja Luka angesiedelten Projekte zu brechen;
- c) ein langfristiger Ansatz, der ein Zusammenwachsen des hochgradig zersplitterten Staates nicht von heute auf morgen, sondern im Laufe der EU-Integration anstrebt;
- d) ein Mehrebenenansatz, der neben moderaten Kräften in nationalistischen Parteien auch bislang vernachlässigte Akteure wie Wirtschaftstreibende und Jugendaktivisten umfasst
- e) ein Ansatz, der die Konfliktrelevanz und -sensitivität der verschiedenen Akteure explizit in die Arbeitsstrategie einbezieht, um latente oder akute Konfliktentwicklungen zu vermeiden.

5.2 Thematische Schwerpunkte

Politischen Stiftungen kommt eine bedeutende Rolle bei der Bearbeitung politisch sensibler Konfliktthemen zu. Da ihr Mandat es ihnen erlaubt, langfristig an solchen Themen zu arbeiten, sollten sie sich auf strategisch entscheidende Schwerpunkte konzentrieren. Die bisherige Praxis in der Zusammenarbeit von FES, Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS), Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) und Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Bosnien spiegelt diesen Ansatz wider. Voraussetzung für die von den politischen Stiftungen angestrebte Entwicklung zu einer pluralistischen, handlungsfähigen Gesellschaft bleibt jedoch ein funktionierender

staatlicher Ordnungsrahmen, innerhalb dessen bürgerschaftliches Engagement möglich wird. Das gilt für den fragmentierten Bundesstaat Bosnien ganz besonders.

a) Europäische Integration

Das bislang nur rudimentär vorhandene Wissen über Institutionen, Mechanismen, Stärken und Schwächen der Europäischen Union muss weiter ausgebaut werden – in entitätsübergreifenden Seminaren, die die Probleme des eigenen Landes beim Blick auf die mannigfaltigen Strukturschwächen der Union möglicherweise kleiner erscheinen lassen. Das supranationale Potenzial, das dem zuletzt in EU-Europa selbst infrage gestellten Projekt eines politisch vereinten Kontinents inne wohnt, ist längst nicht ausgeschöpft. Warum weiter dem nicht materialistischen Interessen folgenden, sondern rein moralisch motivierten Wunschtraum der alten multiethnischen bosnischen Identität nachhängen, wenn die EU-Integration das Land ohnehin in eine von Jahr zu Jahr weniger nationalistisch definierte Ordnung zwingt?

b) Wirtschaftliche Entwicklung / Bildung

Wie kein anderer Bereich birgt die miserable wirtschaftliche Situation Konfliktpotenzial. Sowohl die Marginalisierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wie die hohe Zahl von stellenlosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen bereitet Sorge. Da die internationale Gebergemeinschaft in den ersten Jahren nach dem Krieg fast ausschließlich in Wiederaufbaumaßnahmen investierte, dem zusammen gebrochenen industriellen Sektor und mittelständischen Betrieben aber kaum Aufmerksamkeit schenkte, steht der ökonomische Transformationsprozess fast noch am Beginn.

Die Vermittlung von Fachwissen, das Wirtschaftstreibende bei der langsamen Annäherung an den EU-Markt dringend benötigen, weist Wege, ein größeres Bewusstsein über die notwendigen Reformschritte herzustellen. Da gerade lokale Investoren großes Interesse an einem einheitlichen bosnischen Wirtschaftsraum haben, lassen sich auf diese Weise zudem Schlüsselakteure aus beiden Entitäten zusammen bringen, die den notwendigen Druck auf die politischen Entscheidungsträger ausüben können. Die Erfahrungen der FES aus anderen osteuropäischen Transformationsstaaten können hier eine wertvolle Grundlage bilden.

Da ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Armut und Zugang zum Bildungssystem besteht, setzt eine Stärkung der Kooperation mit wirtschaftlichen Partnern außerdem an einem Punkt an, der geeignet ist, die Chancengleichheit bislang benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu erhöhen. Gerade wirtschaftliche Entscheidungsträger sind geeignet, das in Bosnien extrem ideologisch besetzte Feld der Bildung durch praktische Vorschläge zu bereichern – und die Strategie nationalistischer Scharfmacher zu konterkarieren, Schulen in Nebenkriegsschauplätze umzuwandeln. Was Schüler und Studierende wissen müssen, um später in Universität und Beruf mit Gleichaltrigen aus anderen Ländern konkurrieren zu können, sollte die Bildungsdebatte bestimmen, und nicht die Frage, ob bosnische Kroaten und Muslime den gleichen Sprachunterricht besuchen können.

c) Empowerment

Die von der Association Bosnia and Herzegovina 2005 und der European Stability Initiative (ESI) maßgeblich voran getriebene Debatte um die Übernahme von mehr Eigenverantwortung durch die lokalen Akteure zeitigt erste Erfolge. Zweieinhalb Jahre nach der scharfen ESI-Kritik an seinem autoritären Führungsstil plädierte zum Ende seiner Amtszeit auch Ashdown für eine Aufgabe der „Bonn Powers“; die im November 2005 erfolgte Rehabilitierung zuvor entlassener Politiker dürfte unter seinem Nachfolger fortgesetzt werden. Doch selbst wenn der institutionelle Rahmen für den Einstieg neuer Akteure in das

politische System bereit ist, herrschen gerade im NGO-Sektor und anderen zivilgesellschaftlichen Kreisen erhebliche Widerstände und Hemmschwellen vor, die staatlichen Einrichtungen auch tatsächlich zu beeinflussen.

Erfahrungen aus anderen Postkonflikt- und Transformationsstaaten zeigen, dass zivilgesellschaftliche Gruppen oft nicht in der Lage sind, die notwendigen Organisationsformen zu entwickeln, um zentrale Staatsfunktionen zu übernehmen. Ein zentraler Ansatzpunkt der politischen Stiftungen muss sein, bei in diesen Sphären tätigen Akteuren ein gesundes Machtbewusstsein zu wecken. Wer die Machtfrage nicht stellt, wird nie in die Lage kommen, politische und gesellschaftliche Prozesse nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Das bereits vorhandene Engagement der FES in diesem Bereich sollte weiter ausgebaut werden, unter besonderer Berücksichtigung von Frauen in oder an den Schnittstellen zu politischer Verantwortung. Die durch Jahrzehnte autoritärer Sozialisation antrainierte Selbstbeschränkung auf vermeintlich weiche Politikbereiche muss durchbrochen werden. Denn selbst innerhalb des etablierten parlamentarischen Systems Bosniens sind Verhaltensmuster vorzufinden, die jegliche Verantwortung grundsätzlich an die Protektoratsbehörde abschieben. Diese aber ist jenseits rhetorischer Schelte von lokaler Seite nie machtbewusst herausgefordert worden.

d) Verfassungsdebatte

Die mit dem zehnten Jahrestag der Unterzeichnung des Dayton-Friedensvertrages aufgekommene Debatte um eine Neuordnung der bosnischen Verfassung bietet zahlreiche Eingriffsmöglichkeiten für die FES. Schließlich eröffnet die langsam an Fahrt gewinnende Diskussion um eine effizientere Gestaltung des aufgeblähten Staatsapparats die Chance, endlich von der Zentrierung auf die so genannten nationalen Interessen der drei Bevölkerungsgruppen weg, hin zu einer bürgerstaatlichen Herangehensweise zu kommen.

Von Vorteil für die Ausrichtung von entitätsübergreifenden Seminaren und Veranstaltungen ist außerdem, dass es sich bei der Reform der Dayton-Verfassung um eine unumgängliche Aufgabe handelt. Während Auseinandersetzungen um Versöhnung oder multiethnische Vielfalt oft im luftleeren Raum schweben, weil sie entweder von internationalen Gebern eingebracht oder lediglich von kleinen, marginalisierten Kreisen geführt werden, wird Bosnien ohne neue Verfassung den Anschluss an die EU nicht schaffen. Die Diskussion über die Weiterentwicklung der Dayton-Bestimmungen könnte darüber hinaus der Partizipation bislang nicht am politischen Geschehen beteiligter Gruppen dienen. Auch wenn ein gesellschaftlicher Konsens über die Zukunftsfragen Bosniens noch weit entfernt scheint, beinhaltet die Debatte Elemente, aus denen eine Identität erwachsen könnte, die in Westdeutschland einst als Verfassungspatriotismus bezeichnet wurde.

Die bereits bestehende Förderung von bosnischen Journalisten und politischen Analytikern als wichtigen, sozial glaubwürdigen Multiplikatoren könnte der Verfassungsdebatte bedeutende Impulse geben, die nicht wie bislang von Außen generiert sind. So ist die mit maßgeblicher FES-Unterstützung entstandene ‚Working Group – Political Analysis‘ ein gutes Beispiel, wie der Transfer von Befugnissen internationaler Organisationen in die Hände bosnischer Akteure erfolgreich funktionieren kann. Das vielfach vorhandene lokale Know How, das in der Dekade Protektorats Herrschaft nutzlos versandete oder in wenig strategisch ausgerichteten NGOs verloren ging, muss stärker ausgeschöpft werden.

5.3 Akteursgruppen

Die finanzielle und personelle Konzentration internationaler Geber auf den NGO-Sektor machte bis Ende der neunziger Jahre Sinn. Nach Ende des Krieges, der auf politischer Ebene de facto drei totalitäre Parteienblöcke hervorgebracht hatte, war die Suche nach nichtnationalistisch orientierten Partnern unumgänglich. Wer, wenn nicht die engagierten

Vertreter von Gewerkschaften, Menschenrechts-, Flüchtlings- oder Frauengruppen, sollten Motor eines gesellschaftlichen Wandels sein, der mittelfristig die Wiederherstellung multiethnischer Verhältnisse und den Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats bewirken könnte?

Da es die Geber versäumten, ihre Arbeit und die der neu gegründeten NGOs zu koordinieren und sie sich außerdem nie auf eine gemeinsame Strategie einigten, fällt das Fazit zehn Jahre nach Kriegsende jedoch ernüchternd aus: Viele Angehörige kleiner Einrichtungen sind zu Berufsaktivisten mutiert, die ihre Hauptaufgabe darin sehen, die finanzielle Förderung durch ausländische Geber aufrecht zu erhalten – unabhängig davon, ob ihre Projekte überhaupt noch Sinn machen.

Die Hoffnung, aus dem erheblich bezuschussten NGO-Sektor würden eines Tages politisch prononcierte Kräfte hervor treten, die den Demokratisierungsprozess schwungvoll vorantreiben und neue Themen auf die politische Agenda setzen, hat sich nicht erfüllt. Im Gegenteil: Die Politikverdrossenheit in diesen Kreisen ist nicht geringer als in anderen gesellschaftlichen Spektren, die Distanz zum parlamentarischen System des Landes fast noch größer als im Rest der Gesellschaft. Eine fatale Erkenntnis, die sich durch die aufreibende Detailarbeit erklären, angesichts des dringenden Bedarfs an politischen Nachwuchskräften aber nicht entschuldigen lässt.

Als Konsequenz sollte der Blick erweitert und nicht mehr allein auf die offensichtlich wenig an politischer Macht interessierten NGOs gerichtet werden. Die klassische Transformationstheorie könnte hier Hilfestellung leisten: Quereinsteiger aus der Privatwirtschaft in die Politik müssten nach ihren Vorstellungen befragt, Zusammenschlüsse von Jugendlichen wie das ‚Alternivni Institut‘ in Mostar auf ihre Zielrichtung untersucht werden. Daraus ließen sich Schlüsse ziehen, durch die die alt hergebrachten Vorstellungen der Democracy Promoting Community auf die Höhe der Zeit gebracht werden könnten. Denn eines ist klar: Die Dekade internationaler Protektorats-herrschaft mit ihren autoritären, weniger an Bürgerbeteiligung als an technokratischen Reformen orientierten Mechanismen hat tiefe Spuren hinterlassen, mit dem Ergebnis, dass die im Krieg zerstörte Gesellschaft weiter zerrüttet und nicht, wie erhofft, demokratisch konsolidiert wurde.

Ähnliches wie über den NGO-Sektor lässt sich über den klassischen Bündnispartner der Sozialdemokratie, die Gewerkschaften, sagen. In funktionierenden Demokratien zugleich Vermittler zwischen Kapitaleseite und Lohnabhängigen und Verteidiger von Arbeitnehmerinteressen, sind sie in Bosnien allenfalls als entitätsübergreifende Instanz aufgefallen. Abgesehen von der Tatsache, dass große Bevölkerungsteile ohnehin ohne berufliche Beschäftigung sind und die breite Mehrheit der Arbeitsplatzbesitzer nicht gewerkschaftlich organisiert ist, fallen sie als gewichtige Interessenvertretung zurzeit aus. Hinzu kommen ein freiwilliger Machtverzicht und eine bis in höchste Kreise anzutreffende Politikferne, die in korporativ organisierten marktwirtschaftlichen Systemen völlig unvorstellbar wäre. Grundlegende Kenntnisse über Gewerkschaften als politischer Machtfaktor und in die Gesellschaft intervenierende Instanz müssten viel stärker vermittelt werden.

Eine Stärkung demokratischer Prozesse muss darüber hinaus ansetzen bei Gruppen junger Politiker und Wirtschaftstreibender, die unabhängig von ideologischen Differenzen an einem schnelleren Zusammenwachsen des Gesamtstaates interessiert sind. Der auffällige Mangel an Zukunftsvisionen für das Land sollte dabei weniger im Vordergrund stehen als Fragen, die das Meistern der EU-Integration und das Herstellen komparativer Vorteile gegenüber anderen Staaten der Region betreffen. Nicht, wo Bosnien heute steht, ist entscheidend, sondern wie es nach vorne kommt. Unabdingbar zur Vermittlung der Botschaft sind die Medien und – auf Grund ihrer Reichweite – vor allem die elektronischen.

Ohne die Öffnung gegenüber moderaten Strömungen innerhalb der nationalistischen Parteien SDA, HDZ und SDS wird sich die strukturelle Unterlegenheit der bürgerlichen, liberalen und sozialdemokratischen Parteien nicht brechen lassen. Das gilt genauso für die Zentralregierung und die der beiden Entitäten, die als Schlüsselakteure aus keinem Entwicklungsprozess ausgeschlossen bleiben sollten. Die Zusammenarbeit mit unerwünschten Machtstrukturen scheint unumgänglich, will man sich nicht den Zugang zu den relevanten Entscheidungsträgern im Machtapparat verbauen. Gerade in der über Jahre von EZ-Einrichtungen vernachlässigten Republika Srpska dürfte sich das Forcieren eines solchen Ansatzes auszahlen.

Immerhin hat der immense internationale Druck, mit dem die für den Beginn von SAA-Verhandlungen notwendigen Reformen durchgesetzt wurden, zu einem ersten Umdenken innerhalb der nationalistischen Blöcke geführt, die Hoffnung auf weitere Fortschritte machen. Auch der sich abzeichnende Wandel der kroatischen HDZ zu einer modernen konservativen Partei begann erst nach dem Tod Tudjmans, in Serbien war es der Sturz Milosevics, der den schleichenden Transformationsprozess einleitete. Vielleicht könnte in Bosnien ja die Aufgabe der „Bonn Powers“ den symbolischen Startschuss für gesellschaftlichen Wandel abgeben. Zeit dafür wäre es.

Anhänge

Anhang I: Abkürzungen

ESI	European Stability Initiative
Eufor	European Union Forces
EUMM	European Union Monitoring Mission
EUPM	European Union Police Mission
EUSR	European Union Special Representative
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDZ	Hrvatska Demokratska Zajednica (Kroatische Demokratische Gemeinschaft)
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
ICG	International Crisis Group
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IPTF	International Police Task Force
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
NHI	Nova Hrvatska Inicijativa
OHR	Office of the High Representative
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDP	Partija Demokratskog Progresna (Partei für Demokratischen Fortschritt)
PfP	Partnership for Peace
PIC	Peace Implementation Council
RS	Republika Srpska
SDA	Stranka Demokratski Akcije (Partei der Demokratischen Aktion)
SBiH	Stranka za Bosnu i Hercegovinu (Partei für Bosnien und Herzegowina)
Sfor	Stabilization Forces
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SDP	Socijaldemokratska Partija Bosne i Hercegovine (Sozialdemokratische Partei)
SDS	Srpska Demokratska Stranka (Serbische Demokratische Partei)
SNSD RS	Stranka Nezavisnih Socijaldemokrata (Unabhängige Sozialdemokratische Partei)
SP RS	Socijalistika Partija (Sozialistische Partei)
SRS	Srpska Radikalna Stranka (Serbische Radikale Partei)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Unmibh	United Nations Mission for Bosnia and Herzegovina
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank

Anhang II: Bibliographie

Balkan Diskurs # 1 (2003): Bosnien-Herzegowina 8 Jahre nach Dayton – Krisen, Kritik und Perspektiven, Wien

European Stability Initiative (ESI) (9. Juli 2003): Travails of the European Raj, Berlin

ESI (16. Juli 2003): After the Bonn Powers – Open Letter to Lord Ashdown, Berlin

ESI (8. Januar 2004) Making Federalism Work – A Radical Proposal for Practical Reform, Berlin

EU-Kommission (18. November 2003): Report from the Commission to The Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Brüssel

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (2004): Jahresbericht Bosnien und Herzegowina 2004, Sarajevo

FES (2005): Jahresbericht Bosnien und Herzegowina 1. Halbjahr 2005, Sarajevo

FES (2005): Kursbogen, Sarajevo

Heinrich Böll-Stiftung (2005): Srebrenica – Erinnerung für die Zukunft, Sarajevo

Helsinki Komitee (2005): Report on the Status of Human Rights in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo

International Commission on the Balkans (2005): The Balkans in Europe's Future, Sofia

International Crisis Group (ICG) (1999): Is Dayton Failing? Bosnia Four Years After the Peace Agreement, Brüssel

ICG (6. September 2005): Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU, Brüssel

International Mediator in Bosnia and Herzegovina (2004): Ten Years of Mediation in Bosnia and Herzegovina – Final Report, Berlin/Sarajevo

Knaus, Gerald/Martin, Felix (25. Juli 2003): "Wohlwollende Despoten", Frankfurter Allgemeine Zeitung

Solioz, Christopher/Vogel, Tobias (Hg.) (2003): Ownership Process in Bosnia and Herzegovina, Baden-Baden

Solioz, Christopher/Vogel, Tobias (Hg.) (2004): Dayton and Beyond: Perspectives on the Future of Bosnia and Herzegovina, Baden-Baden

Working Group – Political Analysis (2005): Arithmetic of Irresponsibility, Sarajevo

World Bank (WB) (2004): International Development Association Country Assistance Strategy for Bosnia and Herzegovina, Sarajevo

WB (2005): Bosnia and Herzegovina – Country Economic Memorandum, Sarajevo

Anhang III: Gesprächspartner

Ashdown, Paddy	Hoher Repräsentant
Biber, Ethem	Präsident des Bundes Unabhängiger bosnischer Gewerkschaften
Cadman, Toby	Leiter der Anklage-Unterstützungseinheit an der Kriegsverbrecherkammer
Hasanbegovic, Azra	Geschäftsführende Direktorin von Zena BiH
Hasic, Duljko	Abteilungsleiter Makroökonomie an der Wirtschaftskammer Sarajewo
Hofmann, Manfred	Stellvertretender Oberkommandierender Eufor
Lagumdzija, Zlatko	Präsident der SDP
Llewellyn, Edward	Leiter der Politischen Abteilung im OHR
Märdian, Alexander	Supervisor des Business Service Center (BSC) Kanton Zenica-Doboj
Miljevic, Damir	Vorsitzender des RS-Arbeitgeberverbandes
Miller, Chris	Landesdirektor USAID
Ney, Martin	Stellvertretender Hoher Repräsentant
Radonjic, Igor	Generalsekretär der SNSD
Reinermann, Dirk	Direktor des Weltbankbüros in Bosnien
Rothert, Alexander	Team Leader der EUMM Mostar
Solaja, Milos	Präsident des Zentrums für Internationale Beziehungen (CIR)
Stojcic, Dusan	Vorsitzender des RS-Parlaments
Sunje, Dzemal	Helsinki Komitee Herzegowina
Tesanovic, Natasa	Direktorin des Alternativen Fernsehens Banja Luka
Topcagic, Osman	Direktor der Behörde für Europäische Integration
Zivanovic, Miodrag	Professor für Philosophie an der Universität Banja Luka
Zvizdic, Nuna	Direktorin von Zene Zenama