

# Bosnien ist von innerem Frieden weit entfernt

Der Vertrag von Dayton beendete 1995 den Krieg, vermochte aber dem Land keine einigende Perspektive zu geben



**Einigung in Dayton.** Am 21.11.95 unterschrieben die Präsidenten Milosevic (Serbien), Izetbegovic (Bosnien) und Tudjman (Kroatien) das Friedensabkommen. Foto Keystone

ANDREAS ERNST, Belgrad

**Vor zehn Jahren setzte der Friedensvertrag von Dayton einem über dreijährigen Krieg in Bosnien ein Ende. Geblieben sind tiefe Gräben zwischen den Konfliktparteien: Bosnjaken (Muslime), Serben, Kroaten.**

Erfolgsmeldungen aus Bosnien-Herzegowina sind selten. Aber Ende Oktober war die Stimmung in Sarajevo euphorisch: «Alle, die zweifelten, wissen es jetzt: Dieses Land wird der EU beitreten. Wir sind auf Kurs!», rief Ministerpräsident Adnan Terciz vor laufenden Kameras. Kurz zuvor hatte die EU-Kommission empfohlen, mit Bosnien Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu beginnen – der erste Schritt auf dem langen Weg zur EU-Mitgliedschaft. Die Kommission forderte Sarajevo aber auch auf, «die Verfassung weiterzuentwickeln».

Damit berührte die Kommission in Brüssel einen wunden Punkt. Die bosnische Verfassung ist ein Anhang des Dayton-Friedensvertrags, der vor zehn Jahren, am 21. November 1995, den blutigsten Krieg auf europäischem Boden seit 1945 beendete. Über 100 000 muslimische Bosnjaken, Serben und Kroaten kamen dabei ums Leben. Jeder vierte der knapp vier Millionen Bewohner Bosniens musste flüchten oder wurde vertrieben.

Was in harten Verhandlungen auf dem abgeschirmten Stützpunkt der US-Luftwaffe in Dayton zwischen Bosnjaken, bosnischen Serben und Kroaten sowie Belgrad und Zagreb vereinbart

wurde, sollte den Krieg beenden und Bosnien eine neue Perspektive geben. Das erste Ziel wurde erreicht, das zweite nur teilweise.

Nach einer amerikanisch unterstützten militärischen Gegenoffensive der bosnjakisch-kroatischen Kräfte, die etwa die Hälfte des 51 000 Quadratkilometer grossen Territoriums zurückeroberten, waren die bosnischen Serben bereit zum Waffenstillstand. Doch gezielte Vertreibungen hatten den Bevölkerungsanteil, der in gemischten Siedlungsgebieten lebte, von 80 auf 10 Prozent reduziert. In Bosnien leben etwa 44 Prozent Bosnjaken, 38 Prozent Serben und 18 Prozent Kroaten.

**TEILUNG BESIEGELT.** Der Dayton-Vertrag hielt – entgegen den Wünschen Belgrads und Zagrebs, die Bosnien gerne unter sich aufgeteilt hätten – an der Existenz des Staates fest. Festgeschrieben wurde auch das Recht der Vertriebenen auf Rückkehr. Aber die Entmischung der Volksgruppen blieb meist bestehen. Immerhin erhielten viele Vertriebene ihren Besitz zurück und konnten ihn verkaufen. Unter dem Dach eines schwachen Gesamtstaates wurden zwei Entitäten (Teilstaaten) geschaffen: die Bosnjakisch-kroatische Föderation (51 Prozent) und die Serbische Republik (49 Prozent). Die Föderation wurde in zehn Kantone aufgeteilt, hinzu kam als Sonderfall der Distrikt Brcko.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Die faktische ethnische Teilung des Landes wird durch die

Daytoner Verfassung besiegelt – Kritiker meinen sogar, zementiert.

Der Ruf nach einer Revision ist so alt wie das Abkommen. Vor allem Bosnjaken, die sich zu Recht als die am schwersten getroffene Gemeinschaft betrachten, beharren auf der Abschaffung der Serbischen Republik. Sie sei das Resultat von Gewalt und ethnischer Säuberung und behindere mit ihrer Vetopolitik die Integration des Landes.

Das Argument ist nicht von der Hand zu weisen. Aber es übersieht zweierlei. Der Anspruch auf das «Opfermonopol» der Bosnjaken ist überzogen: Auch Serben und Kroaten wurden vertrieben und massakriert. Zudem ist die Föderalisierung Bosniens die Voraussetzung für dessen Existenz. Würde man den Serben ihre Republik wegnehmen, dürften sie sich abspalten und den Anschluss an Belgrad suchen. «Dayton» muss als Basis für einen funktionierenden Föderalismus betrachtet werden.

**REFORMBEDARF.** Aber der komplizierte Staatsaufbau mit Gemeinden, Kantonen, Entitäten und dem schwachen Gesamtstaat ist reformbedürftig. Die Europäische Stabilitätsinitiative, ein Studienzentrum mit Sitz in Berlin, machte 2004 einen überraschenden Vorschlag: Die Bosnjakisch-kroatische Föderation soll abgeschafft und damit das Prinzip der «Entitäten» aufgehoben werden. Es bliebe der Gesamtstaat, bestehend aus zwölf Kantonen. Zu den bestehenden zehn Kantonen kämen der Distrikt Brcko und die Republika Srpska als neue Kantone hinzu. Der Vorschlag

wurde ungnädig aufgenommen. Viele Bosnjaken wollen die Serbische Republik auch als Kanton nicht akzeptieren. Bei den Serben stösst die Rückstufung zum Kanton auf Widerstand.

**ZORNIGER BLICK ZURÜCK.** Die Verfassungsdiskussion, die von allen gewünscht und nun von der EU gefordert wird, kommt nicht in Gang. Für eine wirkliche Reform fehlt die Bereitschaft zum Konsens. Denn für die meisten Politiker ist die Verfassungsdiskussion nichts anderes als die Fortsetzung des Krieges mit andern Mitteln. So verhindert der zornige Blick zurück eine Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen. Ob der Anreiz einer künftigen EU-Mitgliedschaft einen Gesinnungswandel herbeiführt, ist offen.



**Zweigeteilt.** Das Abkommen von Dayton gliederte Bosnien-Herzegowina in die bosnjakisch-kroatische Föderation und die Serbische Republik. baz-Grafik

## kommentar

### Europas Verantwortung

ANDREAS ERNST



Bei aller Kritik am Frieden von Dayton darf das Wichtigste nicht vergessen werden: Das Abkommen hat vor zehn Jahren

einen grausamen Krieg beendet, in den über ein Drittel der bosnischen Bevölkerung direkt involviert war. Seither wurden Milliarden investiert in sinnvolle und weniger sinnvolle Aufbauprojekte. Es ist ein teurer Friede, aber er hält. Ein Krieg in Bosnien scheint heute ausgeschlossen.

Weshalb? Bosnjaken (Muslime), Serben und Kroaten haben zwar völlig unvereinbare Ansichten darüber, weshalb es zum Krieg kam und was damals wirklich geschah. Aber gemeinsam teilen sie eine Hoffnung: die Hoffnung auf eine Zukunft in der EU. Es ist nur diese Hoffnung, die das Land zusammenhält.

Man hat viel darüber geschrieben, wie Europa in Bosnien – und in den jugoslawischen Zerfallskriegen überhaupt – versagt habe. Kurzsichtigkeit und Zerstrittenheit hätten dazu beigetragen. Das stimmt. Europa hat aber auch gelernt. In Mazedonien verhinderte schnelles und entschiedenes Eingreifen 2001 den Bürgerkrieg. Schwieriger als den Krieg zu verhindern, ist es aber, den Frieden langfristig zu sichern. Hat Europa diese Lektion auch gelernt? Ob der Friede auf dem Balkan dauerhaft wird, hängt davon ab, ob Europa den Willen und die Kraft hat, die ex-jugoslawischen Länder Schritt für Schritt an sich zu binden. Reformwille in diesen Ländern ist vorhanden, aber ohne tatkräftige Unterstützung aus Brüssel würde er erlahmen.

korrespondenten@baz.ch

## «Die internationale Bevormundung muss aufhören»

Bosniens politische Elite müsse gezwungen werden, selber Verantwortung zu übernehmen, fordert der Experte Gerald Knaus

INTERVIEW: ANDREAS ERNST



Gerald Knaus ist Direktor der Europäischen Stabilitätsinitiative ESI, einem Studienzentrum in Berlin. Knaus befasst sich intensiv mit der Lage in Bosnien.

**baz:** Zehn Jahre nach «Dayton» ist vielen Beobachtern in Sarajevo, aber auch in Brüssel klar: Bosnien braucht eine neue Verfassung.

**GERALD KNAUS:** Bosnien braucht vor allem eine neue Verfassungsdiskussion. Der gegenwärtige Streit findet in einem intellektuellen Vakuum statt. Die einen, vor allem Bosnjaken (Muslime), fordern die Abschaffung der Entitäten und einen stärkeren Einheitsstaat. Andere, vor allem Kroaten, wollen eine dritte Entität und damit mehr ethnischen Föderalismus. Die Dritten wollen statt der Dreierpräsidentschaft eine Einerpräsidentschaft. Diese Diskussionen sind steril, denn

sie kümmern sich nicht um die wirklich wichtigen Fragen: wie nämlich die verschiedenen Ebenen im praktischen Vollzug der Politik zusammenarbeiten sollten. Man fordert radikale Schnitte und scheut den Aufwand, Schritt für Schritt zu verbessern, was schon funktioniert.

Noch immer geistert in der Öffentlichkeit die Vorstellung herum, dass man sich nochmals zusammensetzen werde und dann «der Westen» die Verfassung neu und besser schreiben werde. Aber Bosnien kann nicht von aussen reformiert werden. Dass die Erwartung immer noch existiert, ist auch die Schuld der internationalen Repräsentanten. Als die Serbische Republik sich weigerte, ihre Polizeihöhe an den Gesamtstaat abzugeben, liess man durchblicken, dass die Existenz der serbischen Entität nicht in Stein gehauen sei. Das weckt Hoffnungen und Befürchtungen, die nicht produktiv sind.

**Sie halten die Dayton-Verfassung für reformierbar?**

Das Problem ist nicht «Dayton». Die Verfassung drückt ja nur aus, wie tief gespalten die Gesellschaft ist. Aber der Weg zu einer stärkeren Integration führt nicht über abstrakte Verfassungsentwürfe, sondern über eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Ebenen. Etwa in der Landwirtschaftspolitik oder der Sozialpolitik zwischen Gemeinden, Kantonen und Staat. Solche pragmatischen Diskussionen müssen geführt werden, statt der Streitereien über Symbole.

**Sie schlagen vor, die bosnjakisch-kroatische Föderation abzuschaffen und aus der Republika Srpska, der Serbischen Republik, sowie dem Brcko-Distrikt zwei zusätzliche Kantone zu machen.**

Wir sind vom Bestehenden ausgegangen. Niemand verliert viel, wenn die Föderation wegfällt. Die praktischen Verwaltungsaufgaben werden sowieso von den Kantonen ausgeführt. Die Politik hätte sich dann vor allem um die Koordination und die Verteilung von Ressourcen zwischen den Kantonen oder den Finanzausgleich zu

kümmern. Daraus ergäben sich neue Koalitionen jenseits der eingefahrenen ethnischen Grenzen. Ich glaube, dass dieser Vorschlag längerfristige Chancen hat. Denn er nimmt niemandem etwas weg und garantiert die Existenz der Republika Srpska.

**Wie wirkt sich die Annäherung Bosniens an die EU auf die Verfassungswirklichkeit aus?**

Sehr positiv. Denn die Koordination zwischen den Ebenen muss dramatisch intensiviert werden. Ein grosser Teil der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung muss angepasst und damit vereinheitlicht werden. Die Verwaltung muss sich in die Lage versetzen, die Unterstützungsgelder zu absorbieren. Das läuft auf eine Verwaltungsreform hinaus, auf gegenseitige Abstimmung und, wie man in der Schweiz sagt, Vernehmlassungsverfahren. Statt dass wie bisher Reformen von den internationalen Statthaltern dekretiert und durchgedrückt werden – und die dann meist nicht funktionieren –, führen die Anreize

und Vorschriften der EU zu einem selbstständigen, eigenverantwortlichen Reformprozess.

**Wie lange kann Bosnien ausserhalb der EU als Staat überleben?**

Ein gewaltsames Auseinanderbrechen halte ich für ausgeschlossen. Selbst wenn der Kosovo sich von Serbien abspaltet, glaube ich nicht, dass die Republika Srpska den Anschluss an Belgrad betreiben wird. Ihre Politiker wollen nicht an der Peripherie Serbiens leben. Ihr Einfluss ist grösser in Sarajevo. Die Gefahr besteht aber, dass dieses Land weiterhin stagniert, dass alle jungen Leute «fliehen» und das System implodiert. Wenn das vermieden werden soll, dann muss Bosniens Wirtschafts- und Verwaltungsentwicklung mit jener der Nachbarstaaten mithalten. Wichtige Vorbedingung ist, dass die Bevormundung durch die internationalen Repräsentanten aufhört und die politische Elite des Landes gezwungen wird, selber Verantwortung zu übernehmen.

> [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)