

STABILISIERUNGSPOLITIK IN BOSNIEN-HERZEGOWINA

Marie-Janine Calic

Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina

In Bosnien-Herzegowina hat die internationale Gemeinschaft nach Paraphierung des Abkommens von Dayton am 21. November 1995 ihre bislang größte und anspruchvollste Friedensmission aufgebaut. Neben der SFOR (Stabilization Force), die die Umsetzung der militärischen Vereinbarungen sicherstellt, fungiert das Büro des Hohen Repräsentanten (Office of the High Representative) als zentrale Koordinationsstelle für den zivilen Wiederaufbau. Die Vereinten Nationen wurden mit der Rückführung der Flüchtlinge, die OSZE mit der Durchführung von Wahlen beauftragt. Mehr als 600 internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen wirken vor Ort an Aufbau und Konsolidierung des Friedens in und um Bosnien-Herzegowina mit. Trotz dieser beispiellosen Anstrengungen blieb Bosnien-Herzegowina, das infolge des Krieges heute faktisch in drei ethnische Teilgebiete zerfällt, auch nach dem Pariser Friedensschluss das Sorgenkind der Staatengemeinschaft. Auf allen politischen Ebenen dominieren national orientierte Kräfte, die im Widerspruch zu den Vereinbarungen von Dayton das Zusammenwachsen des ethnisch zerrissenen Staates Bosnien-Herzegowina behindern. Vor allem die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie der Aufbau der politischen Institutionen der bosniakisch-kroatischen Föderation und der bosnischen Staatsregierung bleiben problematisch.

Probleme bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens

Im Zentrum des bosnischen Problems steht zum einen die Machtkontinuität der alten nationalistischen Eliten, zum anderen eine tiefgreifende Identitätskrise der heute nur noch rund 3,2 Millionen Einwohner zählenden Vielvölkerrepublik. Das Land ist seit Beginn des jugoslawischen Nachfolgekrieges in ethnischer, politischer, wirtschaftlicher und psychologischer Hinsicht zutiefst gespalten, ethnokulturelle Identitäten (die serbische, kroatische und bosniakische) gehen mit gegnerischen politischen Loyalitäten konform. Eine staatsbürgerlich und nicht ethnokulturell, definierte Nationalidentität gibt es nicht und hat auch historisch nie existiert: Seit Ende des 19. Jahrhunderts rangiert die ethnonationale vor der regionalen oder staatlichen Zugehörigkeit im Bewusstsein vieler Menschen. Man begreift sich eher als Serbe, Kroat oder Bosniake (bosnischer Muslim) denn als "Bosnier" im staatsbürgerlichen Sinn. Die bewusstseinsmäßige Teilung der bosnischen Bevölkerung in drei gleichberechtigte ethnische Entitäten (statt eine gesamtbosnische Staatsbürgerschaft) wurde definitiv im Zweiten Weltkrieg besiegelt. Unter der Herrschaft der Kommunisten galt das Prinzip, dass Bosnien-Herzegowina "weder serbisch noch muslimisch, noch kroatisch ist, sondern gleichzeitig serbisch, muslimisch und kroatisch". Durch die Politik der ethnischen Vertreibungen während der jugoslawischen Sukzessionskriege hat nun das Ausschließlichkeitsprinzip die jahrhundertealte Koexistenz der Völker verdrängt. Nach dem Willen der politischen Eliten sollen die Regionen Bosnien-Herzegowinas nur noch entweder serbisch oder kroatisch oder bosniakisch sein, und es ist fraglich, ob und wann es gelingen wird, ein staatsbürgerlich orientiertes Nationalverständnis zu etablieren. Die größten Probleme bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens entstehen daher dort, wo es um die Wiederherstellung multiethnischer Gemeinschaften und um die Schaffung gemeinsamer Institutionen und Politiken geht. So hat die Minderheitenrückkehr bei weitem nicht die Ergebnisse erzielt, die sich die Staatengemeinschaft zum Ziel gesetzt hatte, um die ethnischen Vertreibungen rückgängig zu machen. Trotz materieller Anreize lebten Ende 1998

immer noch mehr als 375.000 Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina im Ausland, mehr als 860.000 waren Vertriebene im eigenen Land. Nach Angaben des UNHCR lag die Zahl aller seit 1995 als Minderheit Zurückgekehrten im Juni 1999 bei 94.567 – wie viele von ihnen später wieder abwanderten, ist unklar.

Haupthindernisse gegen die Rückkehr bildete die politische Repression der lokalen Machthaber (neben den illegalen Registrierstellen auch die Einhebung von Sondersteuern und die Verweigerung von Personaldokumenten), die gefährliche Sicherheitslage, fehlende Unterkünfte sowie De-facto-Enteignungen aufgrund zweifelhafter Eigentumsgesetze. Trotz Einrichtung einer Kommission, die die Ansprüche Vertriebener auf Grundeigentum prüfen und im Bedarfsfall an die rechtmäßigen Eigentümer rückübertragen soll, bleibt die Durchsetzung dieser Rechtsansprüche häufig unmöglich. Nach Schätzungen der International Crisis Group können nur 3 % der Personen, denen die Kommission einen positiven Bescheid gegeben hat, ihr Haus wieder in Besitz nehmen.

Gleichzeitig bestehen die verfassungswidrigen, nebenstaatlichen Strukturen innerhalb der Föderation fort, also die kroatisch kontrollierte "Kroatische Gemeinschaft Herceg Bosna" sowie die bosniakisch dominierte "Republik Bosnien-Herzegowina" mit ihren separaten Zahlungs- und Pensionssystemen. Nach dem Dayton-Abkommen hätten diese Strukturen schon 1997 aufgelöst werden müssen. Ebenso konnte die ethnische Homogenisierung der Staatsorgane, insbesondere der drei Polizei und Justizsysteme, nicht rückgängig gemacht werden. Die Arbeit der Gemeinsamen Kommissionen (Menschenrechtskammer, Ombudsperson) ist durch mangelnde Kooperation der zuständigen bosnischen Stellen erheblich behindert, gravierende Verletzungen der Menschen- und Bürgerrechte, häufig in Zusammenhang mit ethnischer und politischer Verfolgung, halten an.

Bis heute besitzt Bosnien-Herzegowina offiziell zwei, de facto jedoch drei Armeen: die Armee der Republika Srpska sowie die Streitkräfte der Föderation, die sich aus der kroatischen und der bosniakischen Komponente zusammensetzen. Verglichen mit anderen europäischen Staaten sind Personalstärke und Verteidigungsausgaben in Bosnien-Herzegowina überproportional hoch, was auf anhaltende Kriegsbereitschaft der politischen Eliten hindeutet. Bei 3,2 Millionen Einwohnern standen in beiden Entitäten 1999 rund 70.000 Mann im Militärdienst. Hätte Deutschland eine proportional ebensogroße Armee wie Bosnien-Herzegowina, müsste die Bundeswehr 1,4 Millionen statt 340.000 Soldaten zählen. Den Unterhalt ihrer Streitkräfte lassen sich die bosnischen Autoritäten viel Geld kosten. 1999 gab die Föderation 298 Millionen DM für militärische Zwecke aus (das sind 5,9 % des Bruttosozialprodukts und 39 % des Budgets). Durch das internationale Rüstungs- und Ausbildungsprogramm "train and equip" sind weitere 389 Millionen Dollar in die Föderation geflossen. Die Republika Srpska wandte 70 Millionen DM (3,6 % des BSP und 18 % ihrer Haushaltsmittel) für Verteidigungszwecke auf. Zum Vergleich: Die NATO-Staaten geben rund 2,2 % ihres BSP für Verteidigungszwecke aus. Erst Anfang des Jahres 2000 einigten sich die bosnischen Autoritäten im Rahmen des Stabilitätspaktes darauf, den Verteidigungshaushalt um 15 % zu reduzieren. Immer noch lässt sich eine Schieflage bei den Prioritäten im Budget feststellen: Für das Jahr 2000 sieht die Föderation 350 Millionen DM für Verteidigung, aber nur 4 Millionen für das Flüchtlingswesen vor. Die Armeen der Entitäten bzw. ihrer Teilkomponenten wurden lange Zeit von den Nachbarstaaten unterstützt, was den Aufbau einer gesamtbosnischen Außen- und Verteidigungspolitik konterkariert. Kroatien stellte jährlich 100 Millionen Dollar für die kroatische Armeekomponente (Kroatischer Verteidigungsrat, HVO) bereit. Die BR Jugoslawien bezahlte Gehälter und Ausbildung für Offiziere der RS-Armee.

Notwendige Abkehr vom Protektoratszustand

Die zögerliche und gelegentlich konfliktbeladene Implementierung des Dayton-Vertrages hat zu unterschiedlichen Interpretationen und Schlussfolgerungen geführt. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die die Befugnisse der Staatengemeinschaft immer weiter ausdehnen wollen und Bosnien-Herzegowina in einen protektoratsähnlichen Zustand versetzen wollen. So hat die Blockade der gesamtbosnischen politischen Institutionen das Steuerungsgremium der Staatengemeinschaft (Peace Implementation Council, PIC) dazu animiert, ihrem Hohen Repräsentanten am 30. Mai 1997 in Sintra immer mehr Entscheidungsbefugnisse und Verwaltungsaufgaben zu übertragen. Im Dezember des gleichen Jahres wurde der Hohe Repräsentant als oberster Vertreter der Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina im Rahmen seines in Dayton verliehenen Mandats schließlich sogar befugt, Schiedssprüche in den Bereichen zu fällen, in denen die Parteien selbst untätig bleiben oder keine Einigung erzielen. Nach Ablauf gesetzter Fristen hat der Hohe Repräsentant dementsprechend Gesetze über Staatsangehörigkeit und Reisedokumente, Autokennzeichen und Nationalflagge erlassen. Im Juni 1997 erließ er darüber hinaus ein wirtschaftliches "Quick Start Package", das gesetzliche Regelungen in bezug auf Zölle, Zentralbank und Außenhandel enthielt. Neue Eigentums- noch Privatisierungsgesetze wurden entworfen. Im Januar 1998 dekretierte der Hohe Repräsentant als Voraussetzung für entitätsübergreifende Wirtschaftsaktivitäten eine einheitliche Währung, die konvertierbare Mark. Ende 1999 kommt der Hohe Repräsentant zu dem Schluss, dass wichtige Entscheidungen des Ministerrats und der Parlamentarischen Versammlungen "weiter permanenten Druck von Seiten der internationalen Gemeinschaft erfordern". Zuletzt scheiterte das Parlament im Februar 2000 bei der Verabschiedung des vom OHR und der OSZE vorbereiteten Wahlgesetzes, der Ministerrat war monatelang handlungsunfähig.

Es kann als Ausdruck der Hilflosigkeit betrachtet werden, dass der Hohe Repräsentant Ende 1999 dazu übergegangen ist, Amtsträger von ihren Posten abzusetzen, wenn sie nachweislich die Umsetzung des Dayton-Abkommens behindern. Auf dem Höhepunkt einer neuen institutionellen Krise erklärten die OSZE und der Hohe Repräsentant im November in einer gemeinsamen Aktion 22 Funktionäre für abgesetzt, um dem Land "die Gelegenheit zu geben, politische, rechtsstaatliche Institutionen zu entwickeln". Nicht alle haben jedoch daraufhin ihre Posten geräumt, andere Institutionen wie das Föderationsparlament wurden durch die Maßnahme handlungsunfähig. So wurde der Ruf nach noch mehr Kompetenzen für die Staatengemeinschaft laut. Dabei gibt es schon heute praktisch keinen militärischen, politischen und gesellschaftlichen Bereich mehr, der nicht von externen Akteuren reglementiert, kontrolliert und gesteuert würde.

Für jede Friedensmission ist es jedoch gefährlich, sich immer mehr Verantwortung aufhalsen zu lassen und schrittweise in den Zustand einer Protektoratsverwaltung hineinzuschlittern, weil dies zwangsläufig jegliche Eigeninitiative und Verantwortung abtötet. Sinn und Zweck jeder Friedensmission muss es sein, den fremden Einfluss allmählich zurückzuschrauben, nicht umgekehrt. Bosnien-Herzegowina ist in Dayton aus gutem Grund absichtlich nicht zum Protektorat gemacht worden.

Dennoch hat die erhebliche Einmischung der internationalen Organisationen in den Aufbau des bosnischen Retortenstaates dazu beigetragen, Ansätze zur Selbstregulierung, Verhandlungsbereitschaft und Kompromissfähigkeit zwischen den politischen Eliten zu ersticken. Das Festhalten am strikten Proporzsystem verfestigt ethnische Teilungswünsche, und die Trennung der politischen Kräfte in "Gute" und "Böse" führt zu Ausgrenzungsgefühlen und paranoiden Verhaltensweisen bei letzteren. Statt gemeinsam nach Lösungen in Interessenkonflikten zu suchen, wird häufig jegliche Zusammenarbeit verweigert. Viele scheinen zu glauben, dass die Probleme Bosniens eher von der Staatengemeinschaft gelöst werden sollen als von seinen eigenen Staatsbürgern. Je länger die internationalen

Organisationen, gleichzeitig der wichtigste Arbeitgeber, im Land bleiben, desto stärker verfestigt sich diese Haltung.

Seit der Konferenz in Sintra wurde in Bosnien-Herzegowina praktisch nichts mehr von lokalen Akteuren entschieden oder ins Werk gesetzt, und es ist höchste Zeit, diesen Prozess umzukehren. Es wäre sinnvoller, die Ursprungsphilosophie von Dayton wieder zu beleben, nämlich die, dass die tragenden Säulen des Friedensprozesses im Land selbst stehen müssen, dass die Staatengemeinschaft den Kräften vor Ort zwar jede erdenkliche Unterstützung zukommen lassen soll, dass aber die bosnische Bevölkerung selbst Eigentümerin des Friedensprozesses sein müsse. Der Hohe Repräsentant, Wolfgang Petritsch, hat bei seinem Amtsantritt im vergangenen Jahr zu Recht auf das "ownership"-Prinzip verwiesen, nach dem schrittweise eine neue politische Führung aufgebaut und möglichst viel Verantwortung an die bosnischen Eliten rückübertragen werden soll. Dies betrifft prinzipiell alle Politikbereiche. Die Verwirklichung dieser Idee kann noch Jahre in Anspruch nehmen, aber es ist der einzige Weg, wenn Bosnien-Herzegowina irgendwann einmal ohne ausländische Hilfe auskommen soll.

Neue Schwerpunkte bei der Konsolidierung des Friedens

Misstrauen, ethnische Intoleranz und Nationalismus sind immer noch die stärksten Feinde des jugoslawischen Friedensschlusses. Manch einer fühlt sich an das ostmitteleuropäische Krisensyndrom erinnert, das der ungarische Historiker und Staatswissenschaftler István Bibó (1911–1979) schon 1946 erkannte. In seiner 1992 wiederaufgelegten Schrift "Die Misere der osteuropäischen Kleinstaaterei" beschrieb er territoriale Konflikte, nationalstaatlichen Egoismus, fehlende demokratische Traditionen und historisch begründete politische Hysterien. Als Heilmethode und Grundstein für demokratische Entwicklung und politische Stabilität in der Region betrachtete er die "Technik des guten Friedensschlusses". Kern seiner Vorschläge war eine "gerechte" Grenzziehung, die auf ethnisch-sprachlichen, nicht historisch-politischen Kriterien gründen sollte. Nicht historische oder moralische Argumente, sondern das Selbstbestimmungsrecht der Völker sollten nach Ansicht Bibós eine künftige Friedensordnung strukturieren. Dies schlosse auch Volksabstimmungen und Bevölkerungsaustausch in ethnischen Mischregionen nicht aus. Mit Blick auf Bosnien haben westliche Intellektuelle und Politiker diese Ideen Bibós wiederentdeckt.

Befürworter einer ethnischen Aufteilung Bosniens haben sich vor allem in den USA, vereinzelt auch in Deutschland, zu Wort gemeldet. Sie argumentieren, dass Bosnien-Herzegowina niemals als Staat funktionieren werde und dass das zwanghafte Festhalten am Dayton-Prozess die internationale Gemeinschaft auf ewig an das Land binden werde. Nach Abzug der Truppen würde neuerlicher ein Krieg auf dem Balkan ausbrechen. Dem ist entgegenzuhalten, dass selbst wenn in den kommenden Jahren auf bosnischem Boden kein funktionierendes Staatswesen entstehen würde, dies immer noch den mit einer Aufteilung verbundenen Risiken vorzuziehen ist. In Bosnien-Herzegowina gibt es keine natürliche geographische, historische oder andersartig begründbare Grenze, nach der das Land plausibel zerlegt werden könnte. Ein Blick auf die Landkarte genügt, um zu erkennen, dass nach den massenhaften Vertreibungen während des Krieges die Völker nun zwar im Prinzip kompakter siedeln als vorher, ihre jeweiligen Siedlungsgebiete jedoch nicht zusammenhängen. Die Teilung des in bestimmten Regionen immer noch ethnisch heterogenen Bosniens würde also wahrscheinlich neue Migrationsschübe auslösen: Zehn- wenn nicht Hunderttausende müssten ihre Aufenthaltsorte verlassen, darunter die gemischten Kantone der Föderation sowie die Territorien, die verschiedene Seiten parallel für sich beanspruchen, um funktions- und verteidigungsfähige Staaten gründen zu können.

Schon deshalb verspricht Teilung keineswegs langfristige Stabilität, was deren Protagonisten ja unterstellen. Irredentismus und Revanchismus würden vermutlich von allen Seiten drohen. Vor allem die Bosniaken, die den Krieg für den Erhalt Bosnien-Herzegowinas führten,

würden auf territoriale Revision drängen, sollte ihnen ein bosniakischer Reststaat aufgezwungen werden. Auf die Frage, wie die postjugoslawische Staatenordnung bei Teilung seines Herzstückes Bosnien-Herzegowina stabilisiert werden könnte, wissen daher auch die Realpolitiker keine plausible Antwort. Nicht zuletzt würde die Teilung des kleinen Balkanstaates einen gefährlichen Präzedenzfall schaffen, weil die schwerwiegende Verletzung humanitärer, menschenrechtlicher und völkerrechtlicher Prinzipien nachträglich legitimiert würde, insbesondere die gewaltsame Veränderung international anerkannter Staatsgrenzen und die massenhafte Vertreibung der Zivilbevölkerung aus ihren angestammten Wohngebieten.

Befürworter einer weniger radikalen Alternative argumentieren, dass man früher oder später den Pariser Friedensvertrag neu verhandeln und zumindest teilweise revidieren müsse. Man solle nicht nur bei der Umsetzung Abstriche in Kauf nehmen, sondern den Dayton-Prozess im Lichte des bislang Erreichten insgesamt neu bewerten. Dies könnte zum Beispiel bedeuten, den Flüchtlingen die (ohnehin nur auf dem Papier existierende) Rückkehrgarantie zu entziehen oder die verfassungspolitische Struktur Bosniens zu verändern. Aber auch diese Option ist unrealistisch. Vor allem ist fraglich, ob unter den heutigen Bedingungen überhaupt noch einmal Konsens in so vielen kontroversen und miteinander verzahnten Fragen erzielt werden könnte wie in Dayton, die bei Rückkehr an den Verhandlungstisch automatisch zur Diskussion gestellt würden. Zur Fortsetzung des Dayton-Prozesses gibt es also keine annehmbare Alternative, jedoch sollten die Schwerpunkte anders gesetzt werden.

Die Staatengemeinschaft ist an die Friedensmission in Bosnien-Herzegowina teilweise mit Patentrezepten aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg herangegangen: wirtschaftlicher Wiederaufbau und Förderung der Wohlstandsentwicklung, demokratische Wahlen und Versöhnung vermeintlicher Erbfeinde. Die Erfolgsgeschichte Westeuropas in den 50er und 60er Jahren lässt sich jedoch in Südosteuropa nicht ohne weiteres wiederholen.

So hat die Staatengemeinschaft den Wiederaufbau Bosniens mit erheblichen wirtschaftlichen Mitteln unterstützt. Trotz des beachtlichen Kapitaltransfers aus dem Ausland sind in Bosnien-Herzegowina kaum Ansätze zu einer eigenständigen Wirtschaftsentwicklung erkennbar. Hierfür gibt es mehrere Gründe.

Erstens gab und gibt es erhebliche Diskrepanzen zwischen Zusagen und Realisierung der Hilfen – im Durchschnitt wurden nur rund zwei Drittel der zugesagten Gelder in der vorgesehenen Zeit in konkrete Projekte umgesetzt, der Rest kam verspätet oder gar nicht im Empfängerland an. Ging die Weltbank anfänglich von einem Finanzbedarf von rund 5,1 Milliarden Dollar bis Ende 1999 in Bosnien-Herzegowina aus, sagte die Gebergemeinschaft bislang rund 4,2 Milliarden zu. Ausgegeben wurden aber wahrscheinlich nur 2,75 Milliarden, eine exakte Feststellung des Mitteltransfers ist aufgrund methodischer Probleme nicht möglich.

Zweitens hat das frühere Entwicklungsland Bosnien-Herzegowina ohnehin mit ökonomischen Problemen und mangelnder Produktivität zu kämpfen, von einem Reformprozess kann man noch nicht sprechen. Dem jährlichen Kapitalstrom aus dem Ausland von rund einer Milliarde Dollar nach Bosnien-Herzegowina steht heute ein Brutto sozialprodukt von weniger als 4 Milliarden Dollar gegenüber. Die anfänglich hohen Wachstumsraten im Land waren im wesentlichen auf die Bautätigkeit im Lande zurückzuführen und sind seit 1998 wieder im Sinken begriffen. Die zehn größten Unternehmen erwirtschaften einen Gewinn von weniger als 500.000 Dollar jährlich, die meisten anderen Betriebe fahren nur Verluste ein. Die Arbeitslosigkeit erreicht nach offiziellen Angaben rund 60 %. Die Durchschnittslöhne lagen Mitte 1999 in der Föderation bei 377 KM, in der Republika Srpska bei 229 KM. Alle wichtigen Posten in den Unternehmen werden nach politischen Kriterien vergeben.

Drittens ist es nicht in dem erwarteten Maß zu ausländischen Privatinvestitionen gekommen. Diese erreichen mehr als vier Jahre nach Kriegsende immer noch kaum 5 % der ausländischen Wirtschaftshilfe, denn es ist unattraktiv, schwierig und risikoreich, in einem Land zu

investieren, in dem so große Rechtsunsicherheit herrscht. Zudem behindert der komplizierte und weitgehend dezentral organisierte Staatsaufbau eine sinnvolle Verteilung der Mittel. Die bosnische Regierung hat im Wirtschaftlichen nur in der Währungspolitik, beim Schuldendienst sowie in den Bereichen Transport, Energie und Kommunikation das Sagen. Sie ist zudem finanziell von den Beiträgen der beiden Entitäten abhängig. Rivalitäten zwischen Staats- und Entitätsregierungen verursachten Verzögerungen bei der Auszahlung von Löhnen und Gehältern, bei der Verwirklichung großer Wiederaufbauprojekte und bei der Begleichung von Schulden (als Voraussetzung für internationale Wirtschaftshilfe). Aber auch Planlosigkeit und Bürokratisierung auf Seiten der internationalen Organisationen hemmen den ökonomischen Aufschwung. Gravierender noch: Niemand hat bisher überhaupt die Frage gestellt (geschweige denn beantwortet), welche wirtschaftlichen Strukturen es in dem kriegszerstörten Land mit Vorrang zu entwickeln gilt und welchen Platz Bosnien-Herzegowina später einmal in der europäischen oder gar globalisierten Wirtschaft einnehmen könnte. Trotz der beachtlichen Wirtschaftshilfen ist es zudem immer wieder zu Finanzierungslücken und falschen Schwerpunktsetzungen gekommen. In Bosnien-Herzegowina wiederholt sich die Erfahrung, dass Geberstaaten häufig lieber (aus innenpolitischen Motiven oder Gründen der besseren Sichtbarkeit) in prestigeträchtige und teure Infrastruktur- und andere "Leuchtturm"-Projekte investieren als in die weniger gut sichtbaren, mühevollen Initiativen im institutionellen und sicherheitspolitischen Bereich. Dies hat in Bosnien-Herzegowina dazu geführt, dass heute fast überall Straßen und Brücken wieder stehen, dass aber die Förderung der Institutionen und der inneren Sicherheit paradoxerweise immer noch vernachlässigt werden.

Im Mittelpunkt der Aufbaubemühungen sollte künftig stärker die Förderung der Institutionen stehen. Die Staatengemeinschaft hat sich in den vergangenen Jahren zu sehr darauf verlassen, den Wandel der Machtverhältnisse allein durch demokratische Wahlen herbeizuführen. In Bosnien-Herzegowina hat seit Kriegsende jedes Jahr mindestens ein Urnengang zu den verschiedenen lokalen, regionalen und nationalen Organen stattgefunden. Trotz – oder vielleicht gerade wegen – der hohen Wahlfrequenz gelang der beabsichtigte Macht- und Politikwechsel in den bosnischen Institutionen jedoch nicht. Bereits im September 1996, ein Jahr nach Kriegsende, hatte die OSZE gegen den Rat vieler Beobachter die ersten gesamtbosnischen Wahlen für Präsidentschaft, Parlament und Entitätsversammlungen organisiert. Da die Mehrheit der Bevölkerung jedoch ihre Stimme gemäß der nationalen Zugehörigkeit abgab und politische Orientierungen bei der Wahlentscheidung praktisch keine Rolle spielten, gewannen erwartungsgemäß die drei großen, national orientierten Parteien SDA, SDS und HDZ, deren damalige Regierungskoalition das Land 1991/92 in den Krieg geführt hatte. In Vorausschau auf das zu erwartende niederschmetternde Ergebnis verkürzte die Staatengemeinschaft die Legislaturperiode auf zwei Jahre. Die Lokalwahlen hatten wegen "technischer Probleme" gar nicht erst stattgefunden. Sie wurden um ein Jahr verschoben. Die Analyse der seit 1996 jährlich stattfindenden Urnengänge zu den kommunalen, kantonalen, regionalen und staatlichen Organen ergibt ein insgesamt wenig optimistisch stimmendes Bild, das auch die jüngsten Lokalwahlen im April 2000 noch einmal unterstrichen. In allen Fällen wurde die Mehrheit der national orientierten Parteien bestätigt oder lediglich leicht aufgeweicht. Nur mit viel gutem Willen lässt sich ein langfristiger Trend zur Pluralisierung der Parteienlandschaft zugunsten der multiethnisch orientierten und reformerisch eingestellten Kräfte herauslesen, den sich der Peace Implementation Council zum Ziel gesetzt hat.

Dass Wahlen nach westlichem Muster kaum helfen würden, die politischen Machtverhältnisse in Bosnien-Herzegowina kurz- und mittelfristig zu verändern, sondern eher zur Legitimierung der nationalistischen Parteien führen würden, war bereits unmittelbar nach Kriegsende zu erkennen und hängt eng mit den strukturellen Gegebenheiten vor Ort zusammen. Angesichts der immer noch unbefriedigenden inneren Sicherheitslage leben viele Menschen in Angst vor

rassistischen Übergriffen. Sowohl der Gesamtstaat als auch die Entitäten stehen institutionell auf tönernen Füßen und sind kaum in der Lage, für Recht und Ordnung oder auch nur persönliche Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen. Kaum jemand in Bosnien-Herzegowina vertraut darauf, dass die komplizierte Staatskonstruktion auch nach einem früher oder später zu erwartenden Rückzug der internationalen Organisationen noch Bestand haben wird. Die nationalen Parteien scheinen die Sicherheit ihrer jeweiligen Klientel gegenüber den vermuteten Aggressionsbestrebungen der jeweiligen anderen Volksgruppen langfristig besser gewährleisten zu können als das eher als virtuell wahrgenommene bosnische Staatswesen.

Zudem wird Macht allein von den ethnopolitischen Vertretern in den Regionen effektiv verkörpert. Sie definiert sich vorwiegend durch persönlichen Einfluss und politische Loyalitäten. Wahlen können diesen etablierten Strukturen kaum etwas anhaben, da nicht die politischen Parteien, sondern die ethnischen Nomenklaturen die wesentlichen Entscheidungen treffen. In Personalunion werden häufig die wichtigsten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Posten besetzt, darunter die in den allmächtigen "Zahlungsbüros", die praktisch die gesamte Wirtschaftstätigkeit des Landes kontrollieren und das Management öffentlicher Unternehmen. Wichtige Entscheidungen werden häufig an den legitimen (jedoch häufig nur auf dem Papier existenten) politischen Institutionen vorbei getroffen.

Neben der Stärkung legitimer, transparenter und demokratisch kontrollierter staatlicher Institutionen sollte die innere Sicherheit stärker gefördert werden. Trotz der Anwesenheit mehrerer zehntausend SFOR-Soldaten und internationaler Polizeikräfte ist es bisher nicht gelungen, die Sicherheitslücke zu schließen. Zivile und militärische Aufgaben der Friedensmission werden in Bosnien-Herzegowina durch eine Doppel- bzw. Parallelstruktur ausgeübt (SFOR und OHR). Sinnvoller wäre eine integrierte zivil-militärische Struktur, die es erlauben würde, die Sicherheitskräfte zur Implementierung ziviler Aufgaben heranzuziehen. Dies ist unter den gegebenen Bedingungen jedoch nur begrenzt möglich, da die militärische Führung vor der Gefahr des "mission creep", der schleichenden Ausweitung ihres Aufgabenbereiches, zurückschreckt. In vielen Bereichen stockt die Implementierung des Dayton-Vertrages jedoch gerade wegen der unzureichenden Sicherheitslage. Beispielsweise entscheiden Flüchtlinge über die Rückkehr in ihre Heimatsorte weniger auf Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen (etwa Arbeitsplatzangebote oder Wiederaufbauerfolge) als nach Maßgabe ihrer persönlichen Sicherheitsrisiken. Nach einer Umfrage der Kommission für Eigentumsfragen unter Flüchtlingen hielten 47 % der Betroffenen die Sicherheitslage, 16 % das Arbeitsangebot und 12 % den Wiederaufbau von Häusern bei der Minderheitenrückkehr für entscheidend.

Die regionale Dimension des Problems

Der Schlüssel zur Lösung des bosnischen Problems liegt in seiner regionalen Dimensionierung. Der Dayton-Prozess wird so lange fehlgehen, wie andere elementare politische und territoriale Fragen in der Region offen sind. Die Erfahrung Westeuropas zeigt, dass regionale Integration erst auf der Grundlage konsolidierter Nationalstaaten gelingen konnte. Im Südosten Europas ist die Staatenlandschaft jedoch immer noch im Umbruch, Institutionen müssen erst aufgebaut, Identitäten geschaffen werden. Dies gilt nicht nur für Bosnien-Herzegowina selbst, sondern vor allem auch für seine Nachbarn. Die jüngsten Entwicklungen in Kroatien zeigen, wie elementar wichtig die Klärung staatlicher und nationaler Fragen für die Demokratisierung ist. Dort ist es an der Jahreswende 1999/2000 nach zehnjähriger Alleinherrschaft der national-konservativen HDZ bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu einem Machtwechsel gekommen. Die Erklärung für die lange Dominanz nationaler Grundeinstellungen in diesem Land liegen nicht etwa in einer besonders nationalistischen oder antidemokratischen Gesinnung der Kroaten, sondern darin, dass seit Zerfall Jugoslawiens der Bestand ihres Heimatlandes in Frage stand: 1992 durch die

Vereinnahmung von einem Drittel des Staatsgebietes durch serbische Freischärler (Bedrohung der territorialen Integrität) und nach Dayton durch die UNO-Protectoratsverwaltung in Ostslawonien (Einschränkung der staatlichen Souveränitätsrechte). Erst als Kroatien nach Dayton seine vollen Herrschaftsrechte über sein gesamtes Staatsgebiet wiedererlangte, ist das Interesse in der Bevölkerung an nationalen Themen abgeflaut. Die seit 1990 alles beherrschende Frage der Unabhängigkeit Kroatiens und der Sicherung seines Territoriums kann heute als gelöst betrachtet werden, und demnach stehen heute auch wieder wirtschaftliche und soziale Themen im Vordergrund. Das Prinzip der Unverletzlichkeit der bosnischen Staatsgrenzen darf deshalb unter keinen Umständen aufgegeben werden. Man kann davon ausgehen, dass mit zunehmender territorialer Konsolidierung des bosnischen Staatswesens und der Stärkung seiner politischen Souveränität auch tiefgreifendere Demokratisierungsprozesse in Gang kommen.

Der zweite wichtige Nachbar Bosnien-Herzegowinas, die BR Jugoslawien, kämpft mit inneren Problemen, die sich negativ auf die Stabilisierung ihrer Nachbarn auswirken. Ein Teil ihres Territoriums, Kosovo, wurde gewaltsam abgetrennt und unter internationale Protectoratsverwaltung gestellt. Belgrad übt hier nur noch auf dem Papier Souveränitätsrechte aus. Gleichzeitig ist die jugoslawische Föderation durch die Abspaltungstendenzen in Montenegro bedroht. Und Slobodan Milošević wurde durch Krieg und Sanktionen zwar geschwächt, sitzt jedoch nach wie vor einigermaßen fest im Sattel. Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, einen Systemwechsel zu erwarten, der dem Land aus der politischen Isolation hilft, es in internationale Strukturen einbindet und sich auf eine friedliche Politik in der Nachbarschaft verpflichtet. Solange die Jugoslawen im Unklaren über die politische und territoriale Zukunft ihres Staates sind, ist die Abkehr von nationalen Themen unwahrscheinlich. Wenn dieser Zustand der Ungewissheit anhält, wird die Priorität einer Mehrheit immer in der Lösung der nationalen Fragen im engeren Sinn liegen. Die Isolation der BR Jugoslawien und ihre politischen Deformationen haben daher unmittelbar Auswirkungen auf den Dayton-Prozess.

Es wäre daher in Bezug auf die BR Jugoslawien über einen flexibleren Ansatz in der Sanktionspolitik nachzudenken, um den friedlichen Wandel im Land zu bestärken. Monate nach Ende der NATO-Intervention gibt es kaum noch Anlass, daran zu glauben, dass eine weitere Totalisolation Serbiens in absehbarer Zeit zum demokratischen Umschwung führt, zumindest nicht, solange die Territorialfragen offen sind. Die einzige Chance scheint derzeit in einer weiteren, jedoch an Auflagen geknüpften Lockerung der Sanktionen zu liegen, die mit aktiver Unterstützung der demokratischen Opposition kombiniert werden muss. Nur mit einer demokratisch eingestellten und kompromissbereiten Führung werden sich die konstitutionellen und territorialen Fragen der BR Jugoslawien konstruktiv lösen lassen. Sollte dagegen der gegenwärtige Zustand anhalten, könnte es über kurz oder lang zum worst case kommen: der weiteren Fragmentierung der BR Jugoslawien durch den Austritt Montenegros, der die Unabhängigkeitserklärung Kosovos nach sich ziehen würde. Die bosnischen Serben, die im Krieg für die nationalstaatliche Unabhängigkeit gekämpft haben, würden dann wohl noch weniger Anreiz haben, im bosnischen Staat zu verbleiben. Für die Republika Srpska, die auch in den schwersten Zeiten der Bombardements und der totalen internationalen Isolation zu Belgrad gehalten hat, wird Serbien stets der Hauptbezugspunkt bleiben. Das wäre sicherlich auch dann der Fall, wenn es im Mutterland irgendwann zu einem Machtwechsel und damit zu internationaler Finanzhilfe kommt. Die Hauptaufmerksamkeit und die Ressourcen der Staatengemeinschaft werden sich dann nicht mehr auf Bosnien konzentrieren, sondern auf das größere und strategisch interessantere Serbien, das viele bosnische Serben als ihr Mutterland betrachten.

Auch auf Föderationsseite, der zweiten Entität, stehen die Zeichen nicht unbedingt auf Integration. Zwar dürfte die neue, sozialdemokratisch geführte Regierung Zagreb die Unterstützung der kroatischen Landsleute in der Herzegowina künftig einschränken und damit

die föderationsinternen Konflikte zwischen Kroaten und Bosniaken lindern. Aber noch bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese Ankündigung in die Tat umsetzen lässt. Allgemein wird befürchtet, dass es zu einer stärkeren Abwanderung nach Kroatien kommen könnte, sollte sich der wirtschaftliche Niedergang Bosnien-Herzegowinas beschleunigen, was sicherlich der Fall wäre, wenn Zagreb seine Hilfsleistungen reduziert. Nichts kann Kroatien im Moment jedoch weniger gebrauchen als zusätzliche Beschäftigungssuchende aus dem Nachbarstaat, die den ohnehin schon beträchtlichen Druck auf den kroatischen Arbeitsmarkt weiter erhöhen würden. Es ist fraglich, ob es sich Zagreb politisch und ökonomisch leisten könnte, die Konnationalen in der Herzegowina fallenzulassen.

Eine Fortsetzung der gegenwärtigen Trends hätte jedoch auch in europapolitischer Hinsicht schädliche Folgen für Bosnien-Herzegowina, das keinerlei Aussichten hat, in baldiger Zukunft ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnen zu können. Gegenüber Kroatien, Mazedonien und eventuell Albanien, die hierauf eine realistische Option besitzen, würde der kleine Vielvölkerstaat auch in Bezug auf die europäische Integration weiter zurückfallen. In jedem Fall dürfte es zu einem langfristigen Abwanderungsprozess der Kroaten nach Kroatien kommen. Kroatien, das heute an der Schwelle zu vertraglichen Beziehungen mit der EU steht, wird in sehr kurzer Zeit in jeder Hinsicht erheblich attraktiver sein als das wirtschaftlich und politisch zerrüttete bosnische Staatswesen. Für die bosniakisch dominierte Föderation bedeutet dies, sich entweder enger an Kroatien anzulehnen oder weiter krampfhaft am Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina festzuhalten, den viele nur als Fiktion verstehen.

Eine friedliche Transformation des bosnischen Problems liegt noch in ferner Zukunft und wird eine Gesamtlösung im südosteuropäischen Raum voraussetzen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Konzept Dayton zum Scheitern verurteilt ist. Vielmehr erscheint die Entwicklung heute offen. Wenn es zu einer demokratischen Transformation in der BR Jugoslawien, der Entspannung des serbisch-montenegrinischen Verhältnisses und einer Konsolidierung des Friedens im Kosovo käme, würden sich auch die Voraussetzungen für eine Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas bessern. Andererseits wäre es denkbar, dass es – in vielen Jahren und unter der Maßgabe einer demokratischen Entwicklung in allen Staaten der Region – sogar zu einer friedlichen Trennung der beiden Staatshälften und damit zu einer territorialen Neuordnung kommt. Vorerst gibt es jedoch keinen Grund, daran zu zweifeln, dass Demokratisierung, wirtschaftliche Erholung und verstärkte Regionalkooperation nicht doch langfristig zur friedlichen Transformation des bosnischen Problems beitragen werden. Es ist zu früh, Dayton-Bosnien als gescheitert zu betrachten.

Marie-Janine CALIC
Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen