

Paul Pasch

Ein gescheiterter Staat?

Bosnien und Herzegowina vor einer schwierigen Zukunft

Fast zwei Jahrzehnte nach dem Ende des brutalen Balkankrieges wird Bosnien und Herzegowina in vielfältiger Form praktisch nach wie vor von der internationalen Gemeinschaft regiert. Obwohl der seit 2010 währende politische Stillstand und insbesondere die seit Juni 2012 andauernde Regierungskrise in der Föderation das Problem des nicht regierungstauglichen Verfassungskonstrukts im politischen Tagesgeschäft vorführen, will sich die internationale Gemeinschaft zurückziehen und die Verantwortung an die lokalen politischen Eliten übertragen.

Tatsächlich ist das Engagement der internationalen Gemeinschaft nach wie vor sehr weitreichend. Der Hohe Repräsentant für Bosnien und Herzegowina regiert mit einem Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und soll die Umsetzung des Daytoner Friedensabkommens überwachen. Der Sonderbeauftragte der Europäischen Union (EUSR) vertritt die EU in Zivilfragen. Die Militäreinheit der Europäischen Union (EUFOR) steht für die militärische Seite. Die Europäische Polizeimission (EUPM) koordiniert polizeiliche Fragen. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vertritt die internationalen Sicherheitsaspekte und gewährt Unterstützung beim Aufbau einer befriedeten Nachkriegsgesellschaft. Daneben ist die internationale Gemeinschaft durch weitere UN-Institutionen und internationale Hilfsorganisationen präsent.

Doch seit der Verabschiedung ihrer neuen Balkan-Strategie im Jahr 2011 stellt die EU diese Präsenz in Frage. Unter Führung der deutschen Regierung scheint die internationale Gemeinschaft fest entschlossen zu sein, sich trotz eines steigenden Konfliktpotenzials zurückzuziehen, sich

angesichts knapper werdender Ressourcen in der Heimat aus der Verantwortung zu stehlen und das fragile Gebilde sich selbst zu überlassen.

Um den Problemen auf den Grund zu gehen, ist es notwendig, sich zu vergegenwärtigen, wie der Vielvölkerstaat Jugoslawien funktionierte. Unter Tito wurde der Zugang zu Macht, Positionen, staatlichen Mitteln, zu nahezu allen politischen, nicht über den Markt verteilten Ressourcen über den Anteil der jeweiligen Ethnie an der Gesamtbevölkerung geregelt. Auf diese Weise sollten diese Ressourcen möglichst gerecht verteilt und keine Ethnie benachteiligt werden. Dieses Verfahren hat jedoch den gravierenden Nachteil, dass es die Menschen zwingt, sich für eine Ethnie und damit immer gegen eine gemeinsame, völkerübergreifende Zugehörigkeit und Identität zu entscheiden. Interethnische Ehen und Zusammenschlüsse werden behindert. Stattdessen kommt es nur zu leicht zu einem demografischen Wettkampf zwischen den Ethnien, um den Anteil der eigenen Gruppe an der Gesamtbevölkerung zu steigern. Die Zersplitterung und der Antagonismus zwischen den Ethnien werden dadurch untermauert und potenziell gesteigert. Das Ganze funktioniert nur, wenn es eine alles dominierende, von allen als unparteiisch anerkannte, ausgleichende Zentralinstanz gibt. Tito und sein über den ethnischen Interessen stehender Apparat – insbesondere die multiethnisch zusammengesetzte Armee – waren eine solche Zentralinstanz. Sie vermittelten und entschieden autoritär in all den unvermeidlichen Konflikten zwischen den Ethnien. Das funktionierte lange gut.

Als diese Zentralinstanz nach Titos Tod und dem Untergang des Kommunismus

zusammenbrach und durch Slobodan Milošević zur Durchsetzung serbischer Interessen gegen die der anderen Ethnien instrumentalisiert wurde, brach die föderative Volksrepublik auseinander. Die über all die Jahre bewahrten und gepflegten Ethnien wurden wie selbstverständlich zu konkurrierenden Machtzentren, die möglichst weitgehende Ansprüche auf die Ressourcen des Gesamtstaates erhoben. Das spitzte sich rasant zu einer alles einschließenden rein ethnisch begründeten Konkurrenz zu. Die Jugoslawen wurden trotz aller erreichten Interkulturalität in kurzer Zeit gezwungen, sich für eine der Ethnien zu entscheiden, weil diese zu allen regulierenden Instanzen mit Alleinvertretungsanspruch geworden waren. Ein Dazwischen wurde immer unmöglicher. Der Zerfall des Vielvölkerstaates war unvermeidlich.

In dem sich daraus entwickelnden Krieg zu Beginn der 90er Jahre gerieten Bosnien und die Herzegowina in die Klemme zwischen die Krieg führenden Kroaten und Serben. Beide erhoben Ansprüche auf ihr Territorium. Serbien inszenierte 1992 eine »Republik des serbischen Volkes in Bosnien und Herzegowina« mit einem selbsternannten Parlament. Dagegen setzte die kroatische und bosniakisch-muslimische Bevölkerung ein Referendum, in dem sie sich am 1. März 1992 mit großer Mehrheit für die Beibehaltung eines unabhängigen Staates Bosnien und Herzegowina aussprach. Danach kam es zu heftigen Kämpfen in Bosnien und Herzegowina, die sich nach und nach zu einem Krieg zwischen bosnischen Kroaten, Bosniaken und bosnischen Serben entwickelte. Es wurde ein besonders grausamer, hemmungsloser und langer Krieg geführt mit völkermörderischen Massakern, Konzentrationslagern, Massenvergewaltigungen, Verwüstungen, flächendeckenden »ethnischen Säuberungen« und Beschießungen von einstigen zivilisatorischen Hochburgen wie Sarajewo, wo noch 1984 unter weltweiter Beteiligung und Begeisterung für die weltoffene, multi-

kulturelle Stadt die olympischen Winterspiele gefeiert worden waren.

Im November 1995 wurde dieser schreckliche Krieg mit dem Dayton-Abkommen beendet. Das gelang nur, indem die sich bekämpfenden Ethnien in ihren errungenen Positionen praktisch eingefroren wurden. Das Land wurde geteilt in die Föderation Bosnien und Herzegowina und die Republika Srpska. Beide wurden formal unter das gemeinsame Dach des Staates Bosnien und Herzegowina gestellt. In ihm sollten die gemeinsamen Interessen ermittelt, verwirklicht und immer mehr gegenüber den Sonderinteressen ausgebaut werden. Faktisch wurde das Land aufgeteilt auf die drei konstituierenden Volksgruppen: bosnische Serben, bosnische Kroaten und Bosniaken. Per Verfassung war festgelegt, dass – wie schon unter Tito – jede ethnische Gruppe proportional zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung Zugang zu Posten, Ressourcen und Einfluss haben sollte. Daraus entwickelte sich ein unaufhörlicher Schacher voller Intrigen, Blockaden und Beschuldigungen um Posten und Pfründe. Statt wachsender Gemeinsamkeit entstand ein stetig steigendes Konfliktpotenzial.

Die so unvermeidlichen Konflikte sollen nach der Konstruktion des Dayton-Abkommens durch die oben aufgeführten Instanzen der internationalen Gemeinschaft geschlichtet und geregelt werden. Damit bildet die im Dayton-Abkommen festgelegte Verfassung die Grundstruktur des alten Jugoslawiens mit der Ressourcenverteilung nach Kriterien der ethnischen Gerechtigkeit und einer autoritären, nicht in die Interessenkonflikte verstrickten, zentralen Schlichtungsinstanz ab.

Unter dieser Konstruktion gibt es keine echte Lösung, keinen wirklichen Fortschritt. Die wirtschaftlichen Indikatoren sprechen für sich: Bosnien und Herzegowina ist mit seinen 3,9 Millionen Einwoh-

Keine echte Lösung, kein wirklicher Fortschritt

nern, einer Arbeitslosigkeit von 44,3 %, einem Bruttoinlandsprodukt von 12,3 Milliarden Euro und einem Pro-Kopf-Einkommen von 3.154 Euro per annum weiterhin eines der ärmsten Länder an der Peripherie der Europäischen Union. Gleichzeitig schwindet die Hoffnung auf die große Alternative, die Annäherung an die EU. In der gegenseitigen Blockade der Interessen werden die versprochenen Reformen in Richtung EU-Recht nicht umgesetzt. In dieser Konstellation der permanenten gegenseitigen Schuldzuweisung sind die Menschen einer ethno-nationalistischen Rhetorik gegenüber immer aufgeschlossener. So waren bei den Kommunalwahlen im Oktober 2012 die Kriegsparteien von Radovan Karadzic, Franjo Tudjman und Alija Izetbegovic wieder die eindeutigen Sieger.

Die andauernde Forderung des Präsidenten der Republika Srpska, den Gesamtstaat aufzulösen sowie insbesondere die seit Juni

*Das Chaos
spitzt sich zu* 2012 andauernde Regierungskrise in der Föderation

Bosnien und Herzegowina verdeutlichen das Problem des nicht regierungstauglichen Verfassungskonstrukts, das die internationale Gemeinschaft Bosnien und Herzegowina nach dem Krieg gab, um das Land zu befrieden. Die Folge: Auch 18 Jahre nach dem Ende der blutigen Auseinandersetzungen zwischen bosnischen orthodoxen Serben, bosnischen katholischen Kroaten und muslimischen Bosniaken sind die Spuren des Krieges, der ethnische Säuberungen ganzer Landstriche zum Ziel hatte, deutlich erkennbar. Nach wie vor bestimmen die kurzfristigen Ängste und Bedürfnisse der drei Volksgruppen die Tagespolitik, die Befriedung und Demokratisierung des Landes ist gescheitert.

Es ist eindeutig klar: Einer erfolgreichen Transformation der Nachkriegsgesellschaft in ein EU-taugliches Staatsgebilde steht die derzeitige Verfassung Bosniens und Herzegowinas im Weg. Die Ver-

fassung – ein Annex des Friedensabkommens von Dayton aus dem Jahr 1995 – war ein erfolgreiches Instrument zur Beendigung des Krieges. Die andauernde Regierungskrise verdeutlicht jedoch, dass die Verfassung die Herausbildung und Artikulation Ethnien übergreifender Interessen verhindert. So kann das Land den Herausforderungen, die mit den angestrebten Mitgliedschaften in NATO und EU einhergehen, nicht gerecht werden. So konnte weder das 2008 geschlossene Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU noch die seit 2012 mögliche NATO-Mitgliedschaft in Kraft treten.

Darüber, dass der einzige Ausweg aus der Sackgasse eine Verfassungsreform ist, besteht zwischen der Bevölkerung, den politischen Eliten und der internationalen Gemeinschaft ein Konsens, es fehlt allein der Wille, das Programm umzusetzen. Die lokalen politischen Eliten haben im Laufe der Jahre erkannt, dass die Daytoner Verfassung ihnen ermöglicht, im Interesse ihrer Ethnien maximale Positionen einzufordern. Unter dem Vorwand der Wahrung »nationaler« Verantwortung werden von allen Seiten Kompromisse in dem Bewusstsein abgelehnt, dass die internationale Gemeinschaft es schon richten werde. Diese Aufgabe der Kompromissfindung übernimmt der Hohe Repräsentant und seit Sommer 2011 verstärkt auch der Sonderbeauftragte der EU.

Mit der Verabschiedung einer neuen Balkan-Strategie durch die EU im Jahr 2011 und der damit einhergehenden Beschränkung der Kompetenzen des Hohen Repräsentanten ist die internationale Gemeinschaft mehr und mehr dazu übergegangen, als treibende Kraft hinter den notwendigen Veränderungen und Reformen, das Engagement der Menschen und der politischen Eliten des Landes einzufordern. *Local ownership* heißt die Zauberformel. Unter einer nach ethnischen Gerechtigkeitskriterien konstruierten Verfassung bedeutet *Local ownership* jedoch gegen-

seitige Blockade. Darum fand eine entsprechende Reform der staatlichen Institutionen, wie zum Beispiel die Errichtung eines unabhängigen Obersten Gerichtshofs oder die Einschränkung des ethnischen Vetos, nicht statt. Ein seit Oktober 2010 anhaltender politischer Stillstand ist die Folge.

Solange es nicht gelingt, in der Verfassung das ethnische Gerechtigkeitskriterium durch ein universalistisches, an Menschenrechten ausgerichtetes Gerechtigkeitskriterium abzulösen, bleibt nur eine Lösung wie einst im Jugoslawien unter Tito: Die Institutionen der internationalen Gemeinschaft müssen autoritär durchgreifen und Lösungen erzwingen.

Das bedeutet, dass die internationale Gemeinschaft die ihr in der Verfassung zugedachte eindeutige Führungsrolle in dem zu bewältigenden Reformprozess wieder aufgreift.

Der scheinbar liberale Ansatz der Übertragung von Eigenverantwortung kommt in der historischen Analogie dem Zusammenbruch und Versagen der zentralen Schlichtungsinstanz nach dem Tode Titos gleich. Das Resultat war der Krieg aller Ethnien gegeneinander. Es wäre unverant-

wortlich und leichtfertig, diesen Fehler zu wiederholen. Umso mehr, als verschiedene Studien unter anderem vom *Democratization Policy Council* und der Friedrich-Ebert-Stiftung belegen, dass das Konfliktpotenzial angesichts des politischen Stillstands hoch ist.

Stattdessen sollten die Instanzen der internationalen Gemeinschaft einen Reformprozess im Sinne eines kontinuierlichen Schritt-für-Schritt-Ansatzes einleiten. Es müssten immer mehr Instanzen geschaffen werden, die dazu zwingen, die gemeinsamen Interessen und Ziele in den Vordergrund zu stellen. Die Harmonisierung der Verfassung mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte ist daher der erste und wichtigste Schritt. Denn er würde den entscheidenden Paradigmenwechsel einleiten: Weg vom ethnischen Gerechtigkeitskriterium hin zum Messen der Gerechtigkeit an der Einhaltung der allgemeinen Menschenrechte für alle Mitglieder der Gesellschaft in gleicher individueller und nicht ethnischer Weise. Das könnte die Grundlage sein für eine Aussöhnung zwischen den Volksgruppen und die Versöhnung zwischen den Menschen.



Paul Pasch

(* 1957) war von 2010 bis 2012 Leiter des Landesbüros der FES in Bosnien und Herzegowina und ist nun Leiter des Landesbüros Thüringen in Erfurt.

Paul.Pasch@fes.de