

Bremse oder Fortschrittsmotor?

Die internationale Gemeinschaft in Bosnien

Nicole Renvert | Vor den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Bosnien-Herzegowina am 3. Oktober 2010 herrscht Ungewissheit über die Zukunft des Landes. Fortschritte bleiben aus, es scheint, als verliere man den Anschluss an Europa, als breche das Land am Ende gar auseinander. Ist das Engagement der internationalen Gemeinschaft gescheitert?

Fragt man einen bosnischen Politiker nach seinen Wünschen für die Zukunft, so wird man ungefähr Folgendes zur Antwort bekommen: „Erst Mitgliedschaft in der NATO, dann Aufnahme in die EU.“ Dass bis zum Erreichen dieser Ziele ein langer, steiniger Weg zu beschreiten ist, der nicht nur Kompromisse zwischen lokalen und regionalen Akteuren, sondern auch eine effektive Zusammenarbeit mit der ungeliebten internationalen Gemeinschaft erfordert, dürfte den Beteiligten bewusst sein. Doch zwischen Einsicht und Handeln klafft, wie so oft, eine beträchtliche Lücke.

Und so sind die Erwartungen an den Ausgang der Wahlen am 3. Oktober gemischt. Überraschungen wird es wohl im Vergleich zu den Wahlen von 2006 nicht geben. 40 Prozent der Bevölkerung wollen erst gar nicht wählen gehen. So könnten trotz wachsender Unzufriedenheit die derzeit Regierenden in ihren Ämtern bestätigt werden. Auf sie wartet ein gewaltiges Aufgabenpaket, wollen sie das Land zukunftsfähig machen. Staats- und Privateigentum, Vergabe von Stimmrechten nach Ethnien oder Entitäten, Verbleib von Waffen und Munition, ungelöste Sicherheitsprobleme, ungeklärte Territorialansprüche, ein mehr schlecht als recht funktionierendes Bildungssystem: Die Liste ist lang. Und dann sind da noch die Folgen des Krieges, vor allem die Rückkehr von Flüchtlingen – Eigentumsansprüche, Zugang zu Pensionen und Sozialleistungen etc. Viele Politiker instrumentalisieren immer wieder die Ängste und Verletzungen, die durch den Krieg entstanden sind, und behindern damit die Entwicklung des Landes.

Die Wirtschaftslage in der Föderation aus Bosniaken und Kroaten ist durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise nicht besser geworden. Zudem haben Streitigkeiten innerhalb der Regierung grundlegende und dringend notwendige Wirtschaftsreformen behindert. Da machen Bemerkungen des Präsidenten der

serbischen Teilrepublik (Republika Srpska), Milorad Dodik, dass es in „seinem“ ethnisch nicht gemischten Teil Bosniens wirtschaftlich besser vorangehe, so manchen bosnischen Politiker der Föderation nervös. Allerdings ist das nur die halbe Wahrheit, was die Wirtschaftslage der Republika Srpska angeht: Es heißt, Präsident Dodik müsse sich hin und wieder Geld leihen, um seine Staatsbediensteten überhaupt bezahlen zu können.

Auch das Tempo, in dem Reformen durchgeführt werden, fällt enorm hinter das der Nachbarstaaten zurück. Eine Ausnahme bilden elementare Dinge wie die Visa-Liberalisierung, da hier der Druck aus der eigenen Bevölkerung so stark wurde, dass die bosnische Regierung die notwendigen Schritte in dem Tempo unternahm. Der Versuch dagegen, eine Vereinheitlichung oder Harmonisierung des Bildungssystems zu erreichen, erscheint hoffnungslos. Allein die Existenz von 16 Bildungsministerien in einem Land mit einer Bevölkerung von etwa 4,5 Millionen zeigt, dass es an Effizienz und politischem Willen mangelt.

Ein Land mit einer Bevölkerung von rund 4,5 Millionen und nicht weniger als 16 Bildungsministerien

Einmischen und überwachen

Die Gründe für diese Probleme sind vielfältig. Da ist zum einen das Abkommen von Dayton, dessen Ergebnisse von einigen Beobachtern als eine wesentliche Ursache für die Stagnation in der Region gesehen wird, für die ungünstigen Grenzen, für die problematische Lage der Flüchtlinge und Rückkehrer. Zentraler Bestandteil des Abkommens, mit dem 1995 der dreieinhalbjährige Bürgerkrieg beendet wurde, ist der Zusammenhalt der Republik Bosnien und Herzegowina als souveräner und ungeteilter Staat mit international anerkannten Grenzen. Das Land besteht aus der serbischen Teilrepublik (Republika Srpska), der Föderation von Bosnien und Herzegowina und dem Brcko-Distrikt. Dieser der Zentralregierung angegliederte, unter lokaler Selbstverwaltung stehende Bezirk wurde Anfang März 2000 eingerichtet, da sich beide Teilstaaten nicht auf eine Zuordnung des Gebiets einigen konnten.

Was der zentrale Makel des Abkommens ist, darüber gehen die Meinungen allerdings auseinander. Während Milorad Dodik, Präsident der Republika Srpska, das Beharren der internationalen Gemeinschaft auf einem Zusammenhalt der Teilrepubliken als Kern des Problems ausmacht, ist Haris Silajdžić, Präsident der bosniakisch-kroatischen Föderation, ganz anderer Meinung: Der bosnische Nationalstaat habe nur dann eine Zukunft, wenn die Unabhängigkeit der Republika Srpska verhindert werden könne.

Andere bosnische Entscheidungsträger machen die Einmischung von außen, genauer: die vielen Nichtregierungsorganisationen, die sich in der Region tummeln, dafür verantwortlich, dass Bosnien nicht so recht vorankommt. Und für viele Bosnier ist und bleibt das Hauptproblem die De-facto-Alleinvertretung der internationalen Gemeinschaft, das Büro des Hohen Repräsentanten (OHR), das auf der Grundlage der Resolution 1031 des UN-Sicherheitsrats die Einhaltung des Friedensabkommens überwacht und über weit gehende Vollmachten verfügt.

Bis heute ist man sich in der internationalen Gemeinschaft völlig uneins, ob man das Büro des Hohen Repräsentanten wahlweise mit noch weiter reichenden Befugnissen ausstatten, ob man es, ganz im Gegenteil, kurzerhand ganz dichtmachen sollte, oder ob nicht doch die Schaffung eines EU-Sonderbeauftragten die Lösung wäre, der dabei helfen könnte, Bosnien in die EU zu führen.

Derweil scheint man sich weder in Bosnien noch auf Seiten der EU oder der USA im Klaren, geschweige denn einig, wie die Zukunft des Landes zu gestalten wäre. Ist man bereit, Bosnien mehr Eigenverantwortung ohne internationale Führung zuzugestehen? Fällt bei Abzug der Vertreter der internationalen Gemeinschaft das Land in einen Zustand wie zur Zeit des Bürgerkriegs zurück? Wird Bosnien zu einem Rückzugsort islamistischer Terrorgruppen? Oder wird das Land wirtschaftlich kollabieren – mit der Folge, dass sich Tausende von Wirtschaftsflüchtlingen auf den Weg in Richtung EU-Staaten machen?

Das Pendeln zwischen Hoffen und Bangen, Misstrauen und Kontrolle auf beiden Seiten bestimmt die Politik gegenüber Bosnien. Die USA werfen der EU vor, nicht genug Werbung für eine Mitgliedschaft in ihrem „Club“ zu machen und missverstehen damit gründlich den für eine Aufnahme notwendigen Prozess. Inzwischen hegt man in Bosnien den wohlbegründeten Verdacht, man sei in Brüssel und Washington an einer bosnischen Mitgliedschaft in NATO oder EU nicht übermäßig interessiert und spiele auf Zeit.

Umgekehrt sehen Europäer und Amerikaner in der verbockten Haltung bosnischer Politiker ein Zeichen, dass man sich nicht ernsthaft mit den Vor-

Fällt Bosnien bei Abzug der internationalen Gemeinschaft in einen Zustand wie zur Zeit des Bürgerkriegs zurück?

gaben für die nächsten Schritte in Richtung EU oder NATO auseinandersetzt, sondern Reformen blockiert und in sicherheitspolitischen Fragen ein wenig verlässlicher Partner ist. Etwa bei der Frage nach einer Entsendung von Kräften für den Afghanistan-Einsatz im Rahmen der Partnership for Peace: So wollen einige Mitglieder der bos-

nischen Regierung einem solchen Einsatz nur zustimmen, wenn auch türkische Einheiten beteiligt sind, während andere einen Einsatz nur ohne die türkischen Einheiten akzeptieren wollen.

Ähnliches gilt für die Reform des Wahlrechts: Ein Teil der Abgeordneten will einer solchen Reform nur unter Einbeziehung der Diaspora zustimmen, der andere nur ohne sie. Zudem weigert man sich in Bosnien, die Volkszählungen durchzuführen, die notwendig wären, um die tatsächliche Bevölkerungslage des Landes zu ermitteln. Stattdessen wird die Datenlage von 1991 herangezogen, um bestimmte politische Privilegien zu sichern und künstlich Mehrheiten zu bewahren, die es de facto nicht mehr gibt. So herrscht etwa Unklarheit darüber, wie viele Muslime noch in Bosnien im Vergleich zum Jahre 1991 leben und wie hoch der Anteil der anderen Gruppen an der Gesamtbevölkerung ist. Dadurch wird eine ethnische Trennung weiter manifestiert und verhindert, dass sich die Bosnier als Bürger ihres Landes fühlen und nicht in erster Linie als Vertreter bestimmter ethnischer Gruppen.

Zwischen allen Stühlen

Eine schwierige Ausgangslage, in der der Hohe Repräsentant, derzeit vertreten durch den Österreicher Valentin Inzko, zwischen allen Parteien makeln muss. Nicht nur, dass viele Bosnier ihm die Schuld an den Missständen geben, weil er die Autorität der bosnischen Entscheidungsträger untergrabe und eigenverantwortliches Handeln unmöglich mache. Zudem ist er politisch angeschlagen durch das uneinheitliche Vorgehen der EU und der USA, durch die Tatsache, dass er zu den Verhandlungen über die Zukunft des Landes in Butmir Ende 2009 nicht eingeladen war, und durch die fortgesetzten Provokationen des Präsidenten der Republika Srpska.

Bisher hat der Hohe Repräsentant seine Exekutivbefugnisse sehr umsichtig eingesetzt. So ist es unter seiner Ägide eher die Ausnahme als die Regel, dass bosnische Politiker von Wahllisten gestrichen oder abgesetzt werden. Gleichzeitig zeigt er sich unnachgiebig bei den heftigen Diskussionen in Sachen staatliches Eigentum. Während die Republika Srpska insistiert, dass staatliches Eigentum und die dazugehörigen Gebiete in den Besitz der Teilstaaten übergehen, wollen die Vertreter der bosniakisch-kroatischen Föderation diese im Besitz der Zentralregierung belassen. Immerhin hat der Hohe Repräsentant erwirkt, dass bislang keiner der Beteiligten über dieses staatliche Eigentum verfügen kann. Und das ist nur eine der Sachfragen, die dringend gelöst werden müssen, bevor das Büro des Hohen Repräsentanten aufgelöst werden kann oder einem EU-Sonderbeauftragten weicht.

Die Einrichtung eines solchen Postens wurde fast zwei Jahre lang im Peace Implementation Council (PIC) diskutiert, dem Gremium, das die Umsetzung des Friedensprozesses in Bosnien nach Dayton beaufsichtigt und dem der Hohe Repräsentant untersteht. Ziel der Konferenz in Butmir war es dann auch, mit der Berufung eines EU-Sonderbeauftragten das Ende der Nachkriegsphase zu markieren und den Prozess der Aufnahme Bosniens in die EU zu beschleunigen. Doch die Realität hat gezeigt, dass es für einen solchen Schritt noch zu früh ist. So wurden die Verhandlungen eher zu einem Symbol für eine ratlose internationale Gemeinschaft, die sich auf Minimalreformpakete einlassen musste, den Hohen Repräsentanten zunächst im Amt beließ und dabei sehr genau von den bosnischen Akteuren beobachtet wurde. Daraus resultierten eine geschwächte Position des Hohen Repräsentanten, ein weiterer Glaubwürdigkeitsverlust Brüssels und Washingtons und eine tief gespaltene politische Führung in Bosnien.

Hoffnungsschimmer

Doch es gibt auch positive Anzeichen für einen Wandel in Bosnien. Das liegt zum einen daran, dass ein Generationenwechsel stattgefunden hat und „mit dieser Generation“, wie die Zeitschrift *Libération* treffend schreibt, „kein Krieg mehr zu machen ist“. Reisen ins europäische Ausland, Studienaufenthalte und die Interaktion mit den Vertretern von NGOs, OSZE, NATO und EU haben das Land und die Menschen verändert. Projekte wie das Young Leaders Forum des ASPEN-Instituts oder solche von Stiftungen, die junge Entschei-

dungsträger aus der Region auf internationalen Konferenzen zusammenbringen, tragen dazu bei, dass sich eine zukünftige Elite in der Region herausbildet, die ihre Nachbarn nicht mehr als Feinde sieht, sondern als politische und wirtschaftliche Partner.

Und so wird die Präsenz der internationalen Gemeinschaft nicht von allen Akteuren als Ursache für den stagnierenden Reformprozess gesehen, sondern von vielen als notwendige Einrichtung zur Begleitung eines Prozesses, der noch einige Jahre dauern wird. „Wir sind sehr froh, dass wir hier die internationale

Gemeinschaft in Gestalt des Hohen Repräsentanten haben, denn wir brauchen dessen Unterstützung“, gibt Ana Trišić-Babić, stellvertretende Außenministerin Bosnien-Herzegovinas, zu bedenken. „Wir haben das große Kapital unserer jungen Leute, die einen zukunftsfähigen Staat brauchen.

Der serbische Präsident Tadić nahm an der Gedenkfeier für die muslimischen Opfer in Srebrenica teil

Sie sehen Bosnien als ihr Land, das genauso vielfältig zusammengesetzt ist wie die bosnische Fußballnationalmannschaft. So darf das Bildungssystem nicht weiter eine Trennung entlang von Ethnien fördern, und es müssen ernsthafte Schritte in Richtung Völkerverständigung und Versöhnung unternommen werden.“

Auch die Präsenz des Hohen Repräsentanten in Sarajewo und in der Sonderverwaltungseinheit Brčko sieht die Ministerin positiv: „Es gibt uns Schutz und Sicherheit, dass Abspaltungstendenzen der serbischen Teilrepublik, die enorme Folgen nicht allein für Bosnien, sondern für die gesamte Region hätten, genau beobachtet werden.“ In der Terrorismusbekämpfung hat sich die Zusammenarbeit der bosnischen Behörden mit dem Hohen Repräsentanten und anderen Vertretern der internationalen Gemeinschaft als effizient erwiesen, etwa bei der groß angelegten Polizeiaktion gegen mutmaßliche islamistische Extremisten in Gornja Maoca in Ostbosnien. Dass bei diesen Razzien Einheiten beider bosnischen Teilstaaten teilnehmen, also der Republika Srpska und der bosniakisch-kroatischen Föderation, bedeutet auch, dass, wenn es um praktische Ziele geht, genug Kooperationswillen zur Förderung der Stabilität des bosnischen Staates herrscht.

Frühwarnsystem für Spannungen

Selbst in den wohl sensibelsten Bereichen der Völkerverständigung und Aussöhnung zeigen sich Fortschritte. So nahm der serbische Präsident Tadić an der Gedenkfeier für die muslimischen Opfer in Srebrenica teil – wenngleich es dagegen Vorbehalte gab – und das serbische Parlament gestand die Verantwortung Serbiens für das Massaker ein.

Und so erkennt auch mittlerweile mancher bosnische Entscheidungsträger den Sinn der Präsenz des Hohen Repräsentanten in Bosnien. Auch die internationale Gemeinschaft sollte sich erinnern, dass sie in Gestalt des Hohen Repräsentanten nach wie vor einen wichtigen Mediator vor Ort hat, der zum einen als Frühwarnsystem für Spannungen in der Region dienen kann, gleichzeitig aber auch als mahnende Instanz, die die bosnische Regierung immer wieder aufs Neue daran erinnert, dass auch sie ihre Pflichten zu erfüllen hat.

Natürlich weiß der Hohe Repräsentant genauso gut wie die Entscheidungsträger in Washington und Brüssel, dass dieser Schwebestand Bosniens als Quasi-Protektorat der internationalen Gemeinschaft eines Tages beendet werden muss. Dazu gehört, dass EU und USA den Prozess des EU- und NATO-Beitritts weiter engagiert begleiten. Das kann langfristig durch die Einrichtung eines EU-Repräsentanten geschehen, auch wenn der dann nicht über die Exekutivbefugnisse eines Hohen Repräsentanten verfügt.

Allerdings wäre die bosnische Regierung dann auch gefordert, sich einig zu werden, welchen Staat sie überhaupt möchte. Bisher gibt es keine klare Meinung darüber, ob Bosnien ein zentralisierter oder dezentralisierter Staat sein soll. Möglicherweise erwägen bosnische Politiker auch noch einmal, ob der gewiss mühsame Prozess hin zu einer NATO- und EU-Mitgliedschaft nicht doch eher geeignet ist, den Bürgern des Landes langfristig eine Zukunft zu verschaffen, als das Beharren auf archaischen Ideen eines ethnisch nicht gemischten Teilreichs. Zumal möglicherweise zwei Staaten, Kroatien und Serbien, dann schon EU-Mitgliedsländer sind und wenig Interesse an Vereinigungsphantasien ihres Nachbarstaats oder auch nur Teilen davon haben.

Ein Scheitern des Projekts Bosnien wäre auch ein Versagen der internationalen Gemeinschaft

Letztlich ist es also weniger die Frage, ob und wann das Büro des Hohen Repräsentanten geschlossen wird und was an dessen Stelle treten sollte. Vielmehr gilt es, den Hohen Repräsentanten für die Dauer seiner Existenz konsequent zu stärken und in Verhandlungen einzubeziehen. Die Kriterien, die erfüllt sein müssen, bis das Büro seine Aufgaben erledigt hat, wurden vom PIC schon vor einigen Jahren festgelegt. Jetzt können die Bürger Bosniens ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen – indem sie jene Politiker wählen, die tatsächlich eine Zukunftsperspektive für das Land zu bieten haben.

Vorerst wird Bosnien nichts anderes übrig bleiben, als sich mit einem Status quo zu arrangieren, der nicht immer der schlechteste sein muss. Zum einen sichert die Präsenz des Hohen Repräsentanten oder langfristig die eines EU-Sonderbeauftragten die Aufmerksamkeit der EU und der USA. Zum anderen eröffnet sie Wege, gemeinsam an Lösungsmöglichkeiten für die Region zu arbeiten. Bei allen Problemen, die die internationale Präsenz in der Region mit sich bringt, und den Fehlern, die auch die Vertreter der internationalen Gemeinschaft in ihrer Unentschlossenheit begehen, muss erkannt werden, dass Bosnien ohne eine EU- und NATO-Perspektive wenig Chancen auf Stabilität hat. Ein Scheitern des Projekts Bosnien wäre für die Region fatal, aber vor allem auch ein Versagen der internationalen Gemeinschaft. Dies bedeutet in der Konsequenz, sich mit unliebsamen Gästen und Ämtern erst einmal zu arrangieren.



NICOLE RENVERT ist Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.