

# Bosnien und Herzegowina zehn Jahre nach Dayton

**Der steinige Weg vom „verhinderten“  
zum selbsttragenden Staat**

## ■ Executive Summary

When Yugoslavia disintegrated in the '90s, it spawned a variety of states as well as state-like structures and units. In all these structures, Europe's attraction is clearly felt as a positive influence today, although it also reveals the numerous problems caused by imperfections in the formation of the state.

Bosnia and Herzegovina is an eminent example of a ‚hamstrung‘ state. When the former republic of the Yugoslav federation of states declared its independence in 1992, the seeds of fission were already present: While Bosnian Muslims and Croatian Catholics favoured independence, the Serbian Orthodox population proposed remaining in the old Yugoslav state. War and expulsion began as soon as the Republika Srpska was proclaimed, and when the peacekeeping forces sent by the UN to arbitrate in this conflict arrived, it became clear how disastrous an international intervention could be if it was controlled by conflicting interests. The mass murder of Srebrenica speaks for itself.

Late in 1995, the Dayton Peace Accord created a fragile structure consisting of a bipartite state of three nations whose functions were placed under the control of a military and a civilian intervention structure led by a High Representative. The force of 60,000 NATO troops that initially supported the implementation of peace was later replaced by multilateral or-

Als in den neunziger Jahren das ehemalige Jugoslawien zerfiel, entstand neben anderen staatsähnlichen Einheiten auch Bosnien und Herzegowina – ein „verhinderter“ Staat, in dem die bosniakisch-muslimischen, die kroatisch-katholischen und die serbisch-orthodoxen Bevölkerungsteile mit ihren disparaten Vorstellungen über die Zukunft des Landes kommende Konflikte bereits vorprogrammierten. Zwar konnte das Daytoner Friedensabkommen von 1995 einen fragilen, zweigeteilten Staat dreier Nationen kreieren, in dem der Hohe Repräsentant mit den ihm verliehenen Sondervollmachten, den „Bonn Powers“, auch den Prozess eines logistischen und institutionellen *State Building* vorantreiben konnte, in dem jedoch ethnische Lobbies nach wie vor einen tatsächlichen Reformprozess, ein Zusammenwachsen der verfeindeten gesellschaftlichen Gruppen, verhindern. Einigend wirkt in dem Land allenfalls die Perspektive der EU-Integration. Doch auf dem Weg nach Europa ist noch viel zu tun: Neben dem auch international zu begleitenden weiteren Ausbau einer kritischen Masse in den politischen und zivilgesellschaftlichen Kreisen ist vor allem Zeit gefordert – jenes Gut, ohne dessen Wirken aus einem „verhinderten“ kein selbsttragender, kein gemeinsamer Staat werden kann.

ganisations such as the UN, the UNHCR, and the OSCE. Even in the very beginning of the post-war era, it became abundantly clear that there was hardly any chance of setting up joint structures in this multi-ethnic country. In response to this, the High Representative was entrusted with extensive authority, the so-called Bonn 'powers', at a conference held in Bonn. In the second post-war phase, the logistical and institutional problems associated with state building had to be solved, a process during which reforms of the judiciary, the customs and taxation system, and the law-enforcement institutions actually did make some progress. In recent years, international pressure caused a series of competence transfers which ultimately led to the creation of ministries that were responsible for the state as a whole. Nevertheless, ethnic lobbies continued to oppose the process of reform as evidenced by, for instance, the resistance against the attempt to unite Mostar again.

What actually obstructs the creation of a self-supporting state of Bosnia and Herzegovina? To be sure, there is the mutual enmity of ethnic-national parties and governmental administration functionaries, of army associations and trade unions, of religious communities and churches. There are, however, other factors that should be named. There must be some reason why the failed state index of *Foreign Policy and Fund for Peace* ranks Bosnia and Herzegovina 21<sup>st</sup> among 60 endangered states.

There is one question that should be asked: Was the development of the rule of law and its legitimation in the Balkan country hampered or obstructed by the 'Bonn powers', and what is the situation today? As the years went by, these powers gradually came to be a tool for enforcing the political goals of both the international and the local side. The price that was paid for the implementation of reforms has always been the delegitimation of compromise and consensus – a development that hardly encouraged the population to adopt a more positive attitude towards the process of democratisation. Is this the way to turn the 'hamstrung' state of Bosnia and Herzegovina into a self-supporting state?

Changing the international mandate is an option that has been discussed for some time. It would imply placing more responsibility into local hands. Nor

does the international side find it easy to relinquish its far-reaching powers, and it accordingly postpones the moment of self-denial. There is no doubt that the fragile process of emancipation will have to be supported by the presence of international troops and police in the future, although the responsibility for the conduct of elections was transferred to local hands by the OSCE in 2002.

While nobody would doubt the historical importance of the Dayton Accord, we must ask ourselves today how the conditions created by it may be made to serve the country's integration into the European Union, by now the most important international player in Bosnia and Herzegovina. One positive aspect is the fact that a critical mass supporting the constitutional process has already formed in politics and civil society, although society itself is still divided along the lines of its ethnic boundaries. The conditions attached to EU membership have caused the hopes and tensions of the population to stand out clearly, particularly those regarding the institutional structure of the state. There is one concern that is always present – the concern of each ethnic group that the two others might become too dominant.

Recognising the ethnic stratification of the Bosnian-Herzegovinian society as a fact of life is a crucial condition on which nothing less than the creation of the state depends. Consequently, the problem of drafting a new constitution will have to be mastered at the local level. While advice from outside is indispensable, another international intervention must be avoided. Time is of the essence for a process in which a state is formed with which all citizens can identify in the end. And time is what the people of Bosnia and Herzegovina will sorely need to turn their ‚hamstrung‘ state into a self-supporting community.

## ■ **Krieg und internationale Intervention**

Im Zuge der neunziger Jahre hat der jugoslawische Zerfallsprozess neben Slowenien und Kroatien weitere Staaten und Staatengebilde (Bosnien und Herzegovina, Mazedonien, Serbien und Montenegro) sowie staatsähnliche Einheiten (Kosovo) hervorgebracht, die unter Einschluss Albaniens allgemein als „westlicher Balkan“ bezeichnet werden. Beim Gipfel

der Europäischen Union 2003 in Thessaloniki wurde ihnen die künftige EU-Mitgliedschaft verbindlich in Aussicht gestellt. Nicht erst seitdem ist die Sogwirkung Europas in den genannten Ländern unübersehbar. Die anfängliche Emphase ist mittlerweile jedoch dadurch gedämpft, dass die Annäherung an die EU das Problem schwacher Staaten bzw. unvollendeter Staatsbildungsprozesse in der Region Südosteuropa augenfällig macht. Neben zu geringen Investitionen und Finanzmitteln ist dieses Problem maßgeblich verantwortlich für die nach wie vor drängenden Sicherheitsfragen, vor allem aber auch für die prekäre wirtschaftliche und soziale Lage in der Region.

■ **Bosnien und Herzegowina (BuH) sticht als „verhinderter Staat“ besonders hervor.**

Bosnien und Herzegowina (BuH) sticht dabei als „verhinderter Staat“ besonders hervor. Ein Blick zurück: Im Frühjahr 1992 vollzog die ehemalige Teilrepublik BuH mit der Unabhängigkeitserklärung ihre offizielle Herauslösung aus dem damaligen jugoslawischen Staatsverband. Sie folgte damit dem zuvor bereits von Slowenien und Kroatien eingeschlagenen Weg. Von ihrem Recht auf Selbstbestimmung Gebrauch machend, sprachen sich die bosniakisch-muslimischen und kroatisch-katholischen Bürger der ethnisch und religiös äußerst heterogenen, und dadurch vielleicht „jugoslawischsten“ der Teilrepubliken in einem Referendum mehrheitlich für die staatliche Selbständigkeit aus. Die serbisch-orthodoxe Bevölkerung BuHs dagegen folgte zu einem Großteil dem Boykottaufruf ihrer politischen Führung und votierte so für den Verbleib im jugoslawischen Staatsverband. Mit der kurz darauf von serbischen Politikern in BuH ausgerufenen Republik Srpska begannen zugleich die ersten Kriegshandlungen und ethnischen Vertreibungen, die im Verlaufe eines von 1992 bis 1995 lodernden Krieges das ehemals multiethnische und multireligiöse Leopardenfell, das für Bosnien und Herzegowina als charakteristisch galt, in ethnische Schwerpunktgebiete zerklüftete. Bereits im frühen Stadium des Krieges wurden UN-Friedenstruppen nach BuH verlegt. Beauftragt, einen Frieden zu überwachen, den es nicht mehr gab, begann das Debakel einer von widerstrebenden Interessen geleiteten, internationalen humanitären Intervention. Sie bleibt mit dem Datum des nicht verhinderten Massenmords in der UN-Schutzzone Srebrenica im Juli 1995 auf Dauer assoziiert. Erst die militärische Inter-

vention durch NATO-Truppen konnte den Weg für einen umfassenden Waffenstillstand ebnen.

### ■ Die Ordnung von Dayton

Im November 1995 wurde schließlich mit dem Friedensabkommen von Dayton (DPA) ein Ende der Kampfhandlungen und eine Übereinkunft der drei Kriegsparteien über die territoriale und politisch-administrative Einrichtung eines gemeinsamen Staates Bosnien und Herzegowina erzielt und im DPA vertraglich besiegelt. Die darin beschlossene Aufteilung BuHs in zwei quasi-staatliche Entitäten (Republik Srpska und die bereits im Washington Agreement 1994 paraphierte kroatisch-bosniakische Föderation, die wiederum in zehn Kantone unterteilt ist) schuf unter internationaler Vermittlung das fragile Gebilde eines zweigeteilten Staates dreier Nationen (so die Selbstbezeichnung der drei in BuH verfassungsmäßig berücksichtigten ethnischen Gruppen – Bosniaken, Serben und Kroaten). Neben der militärischen wurde zugleich eine umfangreiche zivile Interventionsstruktur installiert, mit einem Hohen Repräsentanten (Office of the High Representative – OHR) an der Spitze, der dem so genannten Friedensimplementierungsrat der Internationalen Staatengemeinschaft (zusammengesetzt aus 55 Regierungen und Organisationen, die den Friedensprozess materiell, finanziell und personell unterstützen) sowie den Vereinten Nationen gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Während anfänglich 60 000 NATO-Soldaten für die Entwaffnung der Kriegsparteien und die Sicherung des Waffenstillstandes sorgten, nahmen sich unter dem Schirm des OHR multilaterale Organisationen wie UN, UNHCR und OSZE an der Seite lokaler Autoritäten der zivilen Aspekte der Friedensimplementierung an. Damit war die doppelschichtige politische und Verwaltungsstruktur eines eingeschränkten Protektorats etabliert, dessen internationale Akteure mit, neben und – wie sich bald herausstellen sollte – häufig genug gegen lokale Regierungen und Institutionen zu handeln hatten. In der ersten Phase nach Kriegsende, in welcher Entwaffnung, Wiederaufbau der Infrastruktur, Minenräumung und die beginnenden Flüchtlingsrückführungen im Vordergrund standen, zeichnete sich bereits ab, dass gegen den Widerstand durch Wahlen

■ Im November 1995 wurde mit dem Friedensabkommen von Dayton (DPA) ein Ende der Kampfhandlungen und eine Übereinkunft der drei Kriegsparteien über die territoriale und politisch-administrative Einrichtung eines gemeinsamen Staates Bosnien und Herzegowina erzielt und im DPA vertraglich besiegelt.

legitimierter, lokaler Kräfte – die ersten Wahlen fanden bereits 1996, also wenige Monate nach Kriegsende, statt – die Reintegration des Landes und der Aufbau gemeinsamer Strukturen kaum zu leisten sein würde. So wurde auf der Bonner Konferenz des Friedensimplementierungsrates 1997 der Hohe Repräsentant mit den als *Bonn Powers* bezeichneten Vollmachten ausgestattet, die ihn ermächtigten, Gesetze zu erlassen und zu annullieren, lokale Amtsträger in Politik und Verwaltung, die sich dem Friedensprozess entgegenstellten, zu entlassen und über sie das Verbot zu verhängen, künftig öffentliche Ämter auszuüben. Damit war die zweite Nachkriegsphase des logistischen und institutionellen *state building* eingeleitet. Denn durch den Einsatz der *Bonn Powers* konnten eine gemeinsame Flagge, Hymne und Währung eingeführt und Hindernisse beim Aufbau des staatlichen Grenzschutzes überwunden werden. Reformen im Justiz-, Zoll- und Steuerwesen sowie solche zur Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität kamen ebenfalls voran. Andere Aspekte der Friedensimplementierung konnten wiederum maßgeblich nur durch praktisches Zusammenwirken lokaler und internationaler Anstrengungen realisiert werden (etwa die nahezu vollständige Umsetzung der Ansprüche auf Eigentumsrückgabe, oder die – freilich unterschiedlich bewerteten – Erfolge des Rückkehrprozesses). Im Verlauf der letzten Jahre wurden wohl auf internationalen Druck, aber dann in komplexen, lokalen Aushandlungsprozessen zwischen den politischen Vertretern und Eliten der drei konstitutiven Volksgruppen zahlreiche Kompetenzverlagerungen von der Ebene der Entitäten auf die staatliche Ebene in Angriff genommen, die im DPA nicht explizit vorgesehen waren. Beispielhaft hierfür sind der Ausbau gesamtstaatlicher Ministerien und die Vergrößerung ihrer Zahl von anfänglich drei auf heute neun – an erster Stelle zu nennen sind das gemeinsame Verteidigungsministerium und die vor wenigen Wochen erreichte Zusammenführung der künftig auf eine Berufsmarine reduzierten Streitkräfte unter einem gemeinsamen Oberbefehl (wobei die Verbände nach wie vor ethnisch zusammengesetzt sind) –, die Integration der Sicherheitsdienste sowie die endlich eingeholte Zustimmung aller Seiten zur Umstrukturierung des bislang ebenfalls noch stark

■ Im Verlauf der letzten Jahre wurden wohl auf internationalen Druck, aber dann in komplexen, lokalen Aushandlungsprozessen zwischen den politischen Vertretern und Eliten der drei konstitutiven Volksgruppen zahlreiche Kompetenzverlagerungen von der Ebene der Entitäten auf die staatliche Ebene in Angriff genommen, die im DPA nicht explizit vorgesehen waren.

segregierten Polizeiwesens. Dennoch agieren nach wie vor ethnische Lobbies gegen die Privatisierung der von ihnen je nach Standort kontrollierten staatlichen Betriebe bzw. gegen Investoren von der „anderen Seite“ und gegen weitergehende Reformen, etwa zum Umbau der Verwaltung, oder allgemein zur weiteren Öffnung für wirtschaftlichen Wettbewerb. Sie stellen sich damit weiterhin dem fortschreitenden Abbau im Krieg geschaffener und in der Nachkriegszeit teils noch befestigter Parallelstrukturen entgegen, durch die ihre jeweiligen Angehörigen mit Posten und Einkommen versorgt werden konnten. Die Widerstände gegen die administrative Wiedervereinigung der Stadt Mostar, die trotz intensiver Bemühungen einzelner lokaler Amtsträger schließlich Anfang 2004 erst durch Erlass des Hohen Repräsentanten durchgesetzt werden konnte, sind hierfür exemplarisch.

### ■ Schwierigkeiten und ihre Ursachen

Wer also verhindert die Integration zu einem selbsttragenden Staat, der den Weg in die europäischen Strukturen finden kann? Schuldige sind immer leicht ausgemacht: die ethnisch-nationalen Parteien, die sich gegenseitig beschuldigenden ethnischen Gemeinschaften, die Funktionäre staatlicher Versorgungsbetriebe, die Armee- und Veteranenverbände, die Gewerkschaften und Berufsorganisationen, die Vertreter der Kirchen und Religionsgemeinschaften u.v.a. Ihr Zusammen- und Gegeneinanderwirken im Gefüge einer Nachkriegsordnung, die ihre eigene Überwindung fundamental behindert, ist zugleich Begründung wie Standortbedingung der internationalen Protektoratsstruktur. Wenn also zehn Jahre nach Dayton das bosnisch-herzegowinische Gemeinwesen als integriertes noch immer auf wackligen, institutionellen Fundamenten ruht, wenn statt eines Staatsvolks als Souverän auch heute die Vertreter ethnischer Gemeinschaften das Sagen haben, stellt sich die Frage nach der künftigen Ausrichtung des internationalen Engagements, das im vergangenen Jahrzehnt erhebliche finanzielle und personelle Aufwendungen für das Land geleistet hat. Die Entwicklungen in der Region des westlichen Balkan und zumal in den Nachbarländern, die mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, aber klaren Zielvorgaben sich der

■ ■ ■ Wer verhindert die Integration zu einem selbsttragenden Staat, der den Weg in die europäischen Strukturen finden kann? Schuldige sind immer leicht ausgemacht: die ethnisch-nationalen Parteien, die sich gegenseitig beschuldigenden ethnischen Gemeinschaften, die Funktionäre staatlicher Versorgungsbetriebe, die Armee- und Veteranenverbände, die Gewerkschaften und Berufsorganisationen, die Vertreter der Kirchen und Religionsgemeinschaften u.v.a.

Europäischen Union annähern, haben Bosnien und Herzegowina betreffende Überlegungen zu nochmaligen Neuordnungen, etwaigen Anschlüssen und veränderten Grenzziehungen auch in Ermangelung eines Echos aus der Nachbarschaft verklingen lassen. Auch die angesetzten Kosovo-Statusverhandlungen werden, so die Einschätzung lokaler und internationaler Amtsträger und Beobachter vor Ort, keinen prägenden Einfluss auf die interne Dynamik in BuH ausüben können. Gegenwärtig lässt sich lediglich davon ausgehen, dass sie den nicht emotionslosen Bestrebungen vieler Bosniaken und Kroaten im Land, die Existenz der Entitäten respektive der Republika Srpska zur Disposition zu stellen, einen Dämpfer versetzen werden. Der Blick über die Landesgrenzen wird also weniger Aufschluss über die Orientierung der internationalen wie lokalen Politik in BuH geben als die Untersuchung der spezifischen internen Konstellationen in BuH selbst.

### ■ Gefahren aus den Protektoratsstrukturen

Angesichts anderer, in den vergangenen Jahren erfolgter internationaler Interventionen wird auf Basis der konkret vorliegenden Erfahrung zunehmend häufiger grundsätzlich gefragt, ob die in der Folge etablierten Protektoratsstrukturen die Entwicklung demokratischer Gemeinwesen, rechtsstaatlicher Institutionen und Mechanismen von *good governance* auf Dauer nicht ebenso behindern wie fördern können. Dies könnte am Beispiel Bosnien und Herzegowina mit seinem reichlich vorhandenen Material systematisch studiert werden. (In diesem Jahr wurde von dem Tübinger Juristen Alexander M. Rehs eine bemerkenswerte, systematische Studie vorgelegt, die sich auf völkerrechtliche Aspekte des internationalen, eingeschränkten Protektorats in BuH konzentriert und nach der „Gerichtliche(n) Kontrolle internationaler Verwaltung“ fragt). Bergen die Effekte des internationalen Mandats in BuH die Gefahr, aus einem „verhinderten Staat“ einen *failed state* werden zu lassen? Nicht von ungefähr nimmt das Land auf dem im Sommer 2005 veröffentlichten „Failed State Index“ der Zeitschrift *Foreign Policy* und des Fund for Peace in einer Liste von 60 gefährdeten Staaten Rang 21 ein. Im zehnten Jahr nach

■ Bergen die Effekte des internationalen Mandats in BuH die Gefahr, aus einem „verhinderten Staat“ einen *failed state* werden zu lassen? Nicht von ungefähr nimmt das Land auf dem im Sommer 2005 veröffentlichten „Failed State Index“ der Zeitschrift *Foreign Policy* und des Fund for Peace in einer Liste von 60 gefährdeten Staaten Rang 21 ein.



Etablierung der internationalen Administration liegt es daher nahe, einen ihrer charakteristischsten Aspekte, die *Bonn Powers*, in den Blick zu nehmen. Sind diese Sondervollmachten einer externen Autorität der rechtstaatlichen Entwicklung und der Legitimität rechtsstaatlicher Prozesse hinderlich oder förderlich? Wie ist vertretbar, dass dem Einzelnen, gegen welchen sie zum Einsatz kommen, die Möglichkeit des Rechtswegs gegen die Entscheidung des Hohen Repräsentanten verwehrt ist? Welche Gerichte wären für zuständig zu erklären? Und welchen Kontrollen wären solche Entscheidungen wiederum ihrerseits zu unterstellen, um rechtstaatlichen Kriterien genüge zu tun? De facto ist in den *Bonn Powers* die Gewaltenteilung aufgehoben. Darauf hat auch die Venice Commission nach einer Fact-Finding-Mission in ihrem im März dieses Jahres veröffentlichten Bericht kritisch verwiesen und angeregt, diese weitgehende Ermächtigung als Instrument zu überdenken. Denn mit der Zeit sind die Sondervollmachten des Hohen Repräsentanten nicht nur auf internationaler, sondern auch auf einheimischer Seite zu einem probaten Mittel der Umsetzung politischer Projekte geworden, ersetzen oder verkürzen sie doch den langatmigen parlamentarischen Weg und entheben lokale Mandatsträger der Verantwortung, unpopuläre Entscheidungen vertreten und durchsetzen zu müssen. Jede so errungene Reform wird letztlich mit einem Verlust von Kompromissbereitschaft, Konsens und Legitimitätsbewusstsein in der Bevölkerung erkaufte. Dass diese dem demokratischen Prozess zunehmend skeptisch wenn nicht ablehnend gegenübersteht oder mit politischer Apathie begegnet, kann nicht verwundern. Dies sind mögliche Risiken und Nebenwirkungen, wie sie in Protektoratsstrukturen zu gewärtigen sind. Wie kann Bosnien und Herzegowina unter solchen Voraussetzungen vom „verhinderten“ zum selbsttragenden Staat werden?

### ■ Member State Building

Seit längerem wird von politischen Beobachtern und Analysten wie der „European Stability Initiative“ (ESI) die Änderung des internationalen Mandats für notwendig erachtet. In einem Bericht der International Commission on the Balkans, der ebenfalls im Frühjahr 2005 erschienen ist, wurde dies bestätigt

■ Mit der Zeit sind die Sondervollmachten des Hohen Repräsentanten nicht nur auf internationaler, sondern auch auf einheimischer Seite zu einem probaten Mittel der Umsetzung politischer Projekte geworden, ersetzen oder verkürzen sie doch den langatmigen parlamentarischen Weg und entheben lokale Mandatsträger der Verantwortung, unpopuläre Entscheidungen vertreten und durchsetzen zu müssen.

und zur Aufforderung zugespitzt, dass die Europäische Union in BuH sich außerdem verstärkt für einen Prozess des „Member State Building“ einzusetzen hätte. Und nicht zuletzt der noch amtierende Hohe Repräsentant Lord Paddy Ashdown sieht die Zeit gekommen, die internationale Interventionsstruktur in BuH in eine den EU-Beitrittsprozess begleitende, assistierende Präsenz umzuwandeln und die Rolle des Hohen Repräsentanten – einen letzten soll es nach Auslauf des Mandats von Ashdown geben – auf seine zweite Funktion als EU-Sondergesandter zu beschränken. So kehrt der anfänglich als Vermittler gedachte und konzipierte Typus des Vertreters der internationalen Staatengemeinschaft zehn Jahre nach Dayton in die Diskussion zurück. Die erneute Transformation seines Mandats hieße weitere Verantwortung in lokale Hände zu legen und ihre politische Emanzipation von der Unfreiheit des Stellvertreterhandelns zu fördern. Wie weit nämlich dieses bereits Strukturen der Abhängigkeit und einen undemokratischen, politisch verschlammten Habitus begünstigen konnte, machen die abwehrenden Reaktionen zahlreicher lokaler Politiker, vor allem aber auch vieler Vertreter der Zivilgesellschaft und der Medien deutlich, die in der Debatte über die Änderung des internationalen Mandats vernehmbar sind. Eine Diskussion über ihre Eigenverantwortung mit Blick auf die fortbestehenden Integrationsdefizite im politischen und gesellschaftlichen Alltag des Landes scheint hier noch in weiter Ferne. Aber letztlich mag man auch auf internationaler Seite noch nicht recht von der durch die Sondervollmachten gewährten Machtfülle lassen und schiebt den Zeitpunkt der Selbstbindung und -beschränkung mit Verweis auf die mangelnde Verantwortung und Reife des lokalen politischen Personals vor sich her. Hier wird man bestärkt von einheimischen Angestellten, die sich ebenso schwer von den vergleichsweise hohen Gehältern der internationalen Verwaltung wie von der nicht alltäglichen Macht verabschieden, an welcher sie partizipieren. So schließt sich der Zirkel.

■ Die internationale, militärische und Polizeipräsenz muss zweifellos angesichts von rechstaatlicher Fragilität, organisierter Kriminalität und Korruption nach wie vor den notwendigen Emanzipationsprozess stützen und absichern helfen.

Die internationale, militärische und Polizeipräsenz muss zweifellos angesichts von rechstaatlicher Fragilität, organisierter Kriminalität und Korruption nach wie vor den notwendigen Emanzipationsprozess stützen und absichern helfen. Wie in anderen Berei-

chen ist auch hier die Europäische Union mittlerweile zum wichtigsten internationalen Akteur in BuH geworden. Ende 2004 übernahm sie den Oberbefehl über die noch etwa 7000 internationalen, in BuH stationierten Soldaten; nur ein kleines NATO-Kontingent (von ca. 300 Personen) unter amerikanischer Führung ist noch im Land verblieben. Die UN-Mission beendete ihr Mandat bereits Ende 2002; eine europäische Polizeimission (EUPM) ist seitdem an der Weiterentwicklung der Strukturen innerer Sicherheit beteiligt. Das UNHCR hat die Verantwortung für den Rückkehrprozess bereits an lokale Autoritäten übergeben und steht heute in kleiner Besetzung assistierend zur Seite. Die OSZE legte 2002 die Durchführung von Wahlen in einheimische Hände.

Hat sich im Zuge der letzten Jahre und mit der Aussicht auf eine mittelfristige EU-Mitgliedschaft tatsächlich der Fokus vom Krisenmanagement einer Postkonfliktgesellschaft auf den Aufbau eines tragfähigen Staates verlagern können, so ist zunehmend eine Frage zentral ins Blickfeld gerückt: Wie ist unter den in Dayton geschaffenen politischen und institutionellen Voraussetzungen die EU-Integration BuHs überhaupt zu leisten? Ohne Zweifel kommt dem Dayton-Abkommen, dessen zehnjähriges Jubiläum im November gefeiert wird, angesichts zahlreicher, ihm vorausgegangener Friedensinitiativen und unverwirklichter Friedenspläne historische Bedeutung zu. Es konnte den Krieg endgültig beenden sowie Rahmenbedingungen für die feste Verankerung des Staatsgebildes BuH im regionalen Umfeld schaffen. Die schwerfällige und strukturell wie politisch behinderte Entwicklung eines selbsttragenden, nach innen integrierten und in den Aussenbeziehungen stabilen Staates dreier konstitutiver Volksgruppen wird heute jedoch wesentlich auf Konstruktionsmängel in der Dayton-Verfassung (DPA Annex 4) zurückgeführt. Ihre Änderung und Anpassung an die Beitrittsbedingungen der Europäischen Union steht daher an und wird nicht zuletzt vom Europäischen Parlament gefordert. Und auch von amerikanischer Seite werden die Jubiläumsfeierlichkeiten nun unter die Perspektive künftiger Verfassungsänderungen gestellt. Entscheidend aber ist, dass in BuH selbst eine kritische Masse in politischen und zivilgesellschaftlichen Kreisen entstanden ist, die einen Verfassungsprozess für

■ Ohne Zweifel kommt dem Dayton-Abkommen angesichts zahlreicher, ihm vorausgegangener Friedensinitiativen und unverwirklichter Friedenspläne historische Bedeutung zu. Es konnte den Krieg endgültig beenden sowie Rahmenbedingungen für die feste Verankerung des Staatsgebildes BuH im regionalen Umfeld schaffen.

notwendig hält – freilich unter der Prämisse sehr unterschiedlicher Vorstellungen von den zu erzielenden Ergebnissen.

### ■ **Tendenzen der inneren Verfassungsdiskussion**

■ **Die Gesellschaft Bosnien und Herzegowinas ist unverkennbar entlang ethnischer Zugehörigkeiten und mit ihr einhergehender, divergierender Erfahrungen, Interpretationen der Vergangenheit und Perspektiven auf Gegenwart und Zukunft tief gespalten. Einheimische Beobachter halten diese Spaltung teilweise gegenwärtig für noch gravierender als sie es in der unmittelbaren Nachkriegszeit gewesen sei.**

Die Gesellschaft Bosnien und Herzegowinas ist unverkennbar entlang ethnischer Zugehörigkeiten und mit ihr einhergehender, divergierender Erfahrungen, Interpretationen der Vergangenheit und Perspektiven auf Gegenwart und Zukunft tief gespalten. Einheimische Beobachter halten diese Spaltung teilweise gegenwärtig für noch gravierender als sie es in der unmittelbaren Nachkriegszeit gewesen sei. Die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft konnte in den letzten Jahren als übergreifende Zukunftsorientierung und vor allem als Integrationsfaktor wirken. Dennoch lassen die EU-Beitrittsbedingungen die Spaltungen und Spannungen zugleich deutlich zu Tage treten. Dies betrifft vor allem die Vorstellungen vom institutionellen Aufbau des Staates. Hier stehen zentralistische, föderale und stark dezentrale Konzepte nebeneinander. Während auf serbischer Seite parteienübergreifend der Fortbestand der Entitäten gefordert wird, zeichnen sich mittlerweile auf kroatischer und bosniakischer Seite ansatzweise Übereinstimmungen hinsichtlich einer regionalen oder kantonalen Organisation des Landes ab. Dass es sich hier aber nicht unbedingt immer auch schon um föderale Konzepte der Machtverteilung handelt, wird bei genauerem Hinsehen offenkundig. Erst vor wenigen Tagen ist außerdem die Bischofskonferenz von BuH mit einem Vorschlag zur Etablierung von vier Kantonen an die Öffentlichkeit getreten. Einzig über die notwendige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung herrscht derzeit parteien- und ethnienübergreifend weitgehend Einigkeit. Wenn es hier also letztlich um die Verfassung Bosnien und Herzegowinas geht, treibt die politischen Akteure auf allen Seiten vor allem eine Sorge um: Sie alle müssen sicherstellen, dass ihre faktischen und potenziellen Wähler – und damit angesichts des noch immer ethnisch geprägten Parteienspektrums ihre eigene ethnische Gruppe – von keiner der beiden anderen ethnischen Gruppen dominiert werden kann, und darüber hinaus, dass dort, wo ihre Gruppe in der Minderheit ist, sie in

den Genuss wirksamer Rechte und Schutzgarantien gelangt.

### ■ Die Desiderate und der Rahmen des Möglichen

Eine Reform der Verfassung und der öffentlichen Verwaltung muss Bürokratie abbauen, Kosten senken und politische Entscheidungsprozesse vereinfachen. Dies ist eine der zentralen von der Europäischen Union gestellten Aufgaben. Dazu gilt es ein effizientes, föderales System der politischen Repräsentation und Verwaltung zu entwerfen, in welchem der Machtausgleich zwischen den drei konstitutiven Volksgruppen konstruktiv organisiert ist. Will man den Staat Bosnien und Herzegowina, dann geht kein Weg daran vorbei, die ethnische Stratifizierung der Gesellschaft, so beklagenswert sie auch sein mag, als Realität anzuerkennen. Es führt nicht weiter, sie nur als Gegenstand ethnisch-nationalistischer Politisierung zu betrachten und auf die bekannte Größe des *falschen Bewusstseins* zurückzuführen – ein beliebtes und allgegenwärtiges Motiv im Diskurs der lokalen Intelligentsia. Wer immer dieser Diskursspur folgt, sucht die unumgänglichen lokalen Aushandlungen und Vereinbarungen der drei Seiten wie so oft zu umgehen und statt dessen auf jene externen Autoritäten zurückzugreifen, die es an ihrer Stelle richten sollen. Solche Lösungen gehen – nicht zuletzt in der lokalen Wahrnehmung – regelmäßig auf Kosten einer Seite, und zwar derjenigen, die aus dem wechselseitigen Sich-Ausspielen gegenüber den internationalen Entscheidungsträgern als Verlierer hervorgeht. Auf diese Weise lassen sich bestehende Interessenkonflikte auf Dauer nicht versöhnen. Vielmehr bleibt die Zerklüftung der Gesellschaft bestehen, statt dass man sie mit dem Ziel einer pluralistischen Integration dauerhaft überwindet.

Der Entwurf einer neuen Verfassung ist daher heute lokal zu meistern und zu verantworten. Beratendes Engagement von außen wird hierbei unentbehrlich sein. Ein abermaliges, internationales Stellvertreterhandeln ist wohl nicht zu erwarten, es sollte auch vermieden werden. Denn die Chancen eines lokal getragenen Verfassungsprozesses überwiegen seine Risiken. Ein solcher Prozess, in welchem die Stimmen der politischen Parteien, der Wirtschaft, der

■ Der Entwurf einer neuen Verfassung ist heute lokal zu meistern und zu verantworten. Beratendes Engagement von außen wird hierbei unentbehrlich sein. Ein abermaliges, internationales Stellvertreterhandeln ist wohl nicht zu erwarten, es sollte auch vermieden werden.

Zivilgesellschaft und auch der Kirchen und Religionsgemeinschaften zu hören wären, könnte im optimalen Fall einen Staat bilden, der es seinen Bürgern als einzelnen und als Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen erlaubt, sich in ihm sicher, repräsentiert und anerkannt, letztlich also heimisch zu fühlen. Ein solcher Prozess braucht aber vor allem eines: Zeit. Allein, hier ist Skepsis geboten, denn kein Tag vergeht, an dem die gegen die Interessen Bosniens und Herzegowinas verfließende Zeit nicht ins Bewusstsein gerufen wird. Und ein solcher Prozess müsste in breite Kreise der Bevölkerung hinein vermittelt werden, damit diese in ihn einbezogen ist und sich Identifizierung mit ihm und seinem Ergebnis einstellen kann. Nur auf der Basis einer solchen vielbeschworenen, aber praktisch bislang nur rudimentären *local ownership* kann aus dem „verhinderten“ ein gemeinsamer Staat Bosniens und Herzegowina entstehen und letztlich ein *Failed-state*-Szenario vermieden werden.