

EU-Integrationsprozess versus politische Realität

ZWISCHEN VERSPRECHEN UND WIRKLICHKEIT

Das Jahr 2017 war von Blockaden, Vertrauensverlust und vielfältiger Regierungsunfähigkeit auf allen Ebenen der Parlamente und Regierungen in Bosnien und Herzegowina (BuH) geprägt. Stillstand oder Verschlechterung war über das gesamte Jahr hinweg zu verzeichnen, auch wenn Vertreter der EU-Delegation und der EU-Kommission dies auf Grundlage von unterzeichneten Papieren anders beurteilten. Auf Seiten der verantwortlichen Politiker im Land gibt es hierbei eine enorme Differenz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung.

Die Verpflichtungen der Regierung in der EU-Reformagenda die notwendigen Reformen einzuleiten, welche die Standards herstellen sollen, die für eine EU-Mitgliedschaft erforderlich sind, wurden fast nur auf dem Papier vorangebracht.

Vertreter der Regierung wählten dabei oftmals solche Reformen aus, die kaum größere Einschnitte bedeuten oder spürbare Veränderungen in den Strukturen herbeiführen müssten. Umgesetzt wurde diese Auswahl bislang kaum oder nur halbherzig. Die Reformagenda, die eine Liste von Grundsätzen und Leitlinien, die die Wirtschaft, die öffentlichen Finanzen, das Versicherungssystem und den öffentlich-rechtlichen Sektor betreffen, wurde wie ein Menü angegangen. Die Arbeit im Reformprozess selbst verläuft indes schleppend und scheint davon geprägt zu sein, schwierige Bereiche immer wieder ausklammern zu wollen. Die für den 1. September festgelegte Frist für die Abgabe des Fragenkatalogs an die EU konnte BuH nicht einhalten. Für die Beantwortung der Fragen bzw. für die Abstimmung der Antworten mit

allen Regierungsebenen im Land und die systematische Vereinheitlichung sind Arbeitsgruppen von mehr als 1.000 Mitarbeitern für die Koordination des Prozesses der europäischen Integration zuständig. Sie wurden durch Verzögerungen der Republik Srpska (RS), aber auch durch mangelhafte Synchronisierungsverfahren unter den Regierungsparteien in ihrer Arbeit blockiert. Eine neue Frist zur Abgabe des Fragenkatalogs gibt es bislang nicht.

Der Anspruch der EU-Reforminitiative

Im Rahmen der deutsch-britischen, ab 2015 der EU-Initiative, wurde auf der Ebene des Staates BuH und den Ebenen der beiden Entitäten (RS und FBuH) die EU-Reformagenda für den Zeitraum 2015-2018 verabschiedet. Jede Ebene bestimmte und verabschiedete die Aktionspläne zur Umsetzung der Reformagenda für sich. Alle beteiligten Politiker versprachen damals, dass die Reformagenda zur Beschleunigung des EU-Integrationsprozesses dienen werde und dass sie in der vorgegebenen Zeit (bis 2018) umgesetzt werde.

Die politische Realität

Die politische Realität hingegen ist bitter: auf der Ebene des gesamtstaatlichen Ministerrats besteht der Aktionsplan zur Umsetzung der Reformagenda aus 34 Maßnahmen. Bisher wurden davon 18 Maßnahmen oder 53 Prozent aller Maßnahmen umgesetzt. Auf der Ebene der Regierung der Föderation BuH wurde von 61 im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen 22 oder exakt 36 Prozent umgesetzt. Und auf der Ebene der Regierung der Republika Srpska (RS)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOVINA

DR. KARSTEN DUMMEL

Dezember 2017

www.kas.de

finden sich im Aktionsplan 78 Maßnahmen. Davon wurden 41 oder wiederum 55 Prozent aller Maßnahmen umgesetzt. Für die verbleibende Zeit, die etwa ein Viertel der ursprünglich vorgesehenen Zeit ausmacht, sind 52 Prozent der Aufgaben zu erledigen, also mehr als die Hälfte. Dabei befinden sich in BuH seit Mitte September dieses Jahres alle Parteien im Wahlkampf für die allgemeinen Wahlen auf Gesamtstaats- und Entitätsebene, die für Anfang Oktober 2018 angesetzt sind.

Obwohl die Implementierung des Urteils Sejdic-Finci (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Dez. 2009) keine feste Bedingung für den EU-Kandidatenstatus, wohl aber für die EU-Mitgliedschaft ist, gibt es nicht einmal eine seriöse Debatte darüber.

Mehrfach versprochen Präsidentschafts- und Ministerratsmitglieder öffentlich, dass BuH den Kandidatenstatus der EU bis Dezember 2017 bekommen werde. Davon kann derzeit keine Rede sein. Vor Mitte 2019 wird es – unter absolut günstigen Bedingungen – keine handlungsfähige Regierung in BuH und in beiden Entitäten geben.¹

Die Antworten auf den Fragenkatalog wurden ähnlich wie der Kandidatenstatus optimistisch angekündigt. Bereits im Vorfeld wurde öffentlich verkündet, dass man sich bei den Nachbarn schlau gemacht und deren Fragenkatalog genauestens studiert habe. Man sei bestens vorbereitet, hieß es. Es wurde versprochen, die Antworten an die EU innerhalb eines halben Jahres zu liefern. Das halbe Jahr ist längst um.² Jetzt verschob sich die selbstgestellte Frist um ein weiteres Jahr. Premierminister Denis Zvizdic ist dennoch fest davon überzeugt, dass im

¹ BuH brauchte für die Regierungsbildung nach den Wahlen 2010 insgesamt 18 Monate und 2014 sieben Monate.

² BuH bekam den Fragekatalog im Dezember 2016 überreicht. Damit hätten die Antworten spätestens Anfang Juni 2017 an die EU geliefert werden müssen.

Prinzip die Antworten bis Jahresende an die EU geliefert werden könnten. Dabei sind Teile der Antworten bis heute nicht einmal übersetzt.

Mangelhafte Infrastrukturbilanz

Alle Regierungen in BuH haben es geschafft, in 22 Jahren Friedenszeit 85 Kilometer Autobahn im Land bauen zu lassen. Das entspricht einer monatlichen Leistung von 321 Metern. Wie oft die gesamte Strecke finanziert, kofinanziert, refinanziert wurde, ist nicht exakt zu ermitteln.

2016 kündigten gleich zwei Parteivorsitzende die Eröffnung neuer Landesstrassen an. Sie versprachen, „dass die Föderation BuH ab Frühjahr 2017 zur größten Baustelle Osteuropas werde.“ In Aussicht gestellt waren u.a.:

- der Ausbau der Adria-Autobahn;
- der Beginn des Baus der Schnellstraße Sarajevo-Tuzla;
- der Aufbau der Brücke Svilaj als Grenzübergang nach Kroatien;
- der Bau einer Autobahn von Sarajevo nach Belgrad;
- der Bau des Kraftwerkes Thermo Block 7 in Tuzla.

Kein einziges dieser Projekte wurde umgesetzt oder wenigstens begonnen; nicht ein neuer Meter der Autobahn wurde seit September 2014 übergeben.³

Stillstand bei der Wirtschaftsförderung

Mit Aufnahme der Regierungsarbeit Ende April 2015 wurde ungezählte Male versprochen, dass ab jetzt „alle Wirtschaftsparameter in BuH permanent wachsen werden“.

³ Die zwei übergebenen Teilstücke der Autobahn im Spätsommer 2014 fielen exakt wenige Wochen vor den anstehenden allgemeinen Wahlen im Oktober 2014. Mitte November 2017 wurde ein (!) Kilometer eines neuen Landstraßenabschnittes unter den Grußworten der halben Regierung als Erfolgsleistung übergeben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOVINA

DR. KARSTEN DUMMEL

Dezember 2017

www.kas.de

Der größte Verdienst des bescheidenen Realwachstums ist hier allerdings den Unternehmern selbst zuzuschreiben, da es die gesamtstaatliche Regierung bislang nicht einmal geschafft hat, trotz ständiger Versprechen, das Gesetz über die Mehrwertsteuer so anzupassen, dass diese bis zum 30. eines Monats zu bezahlen ist, und nicht vorab bis zum 10. überwiesen werden muss. Dabei interessiert es den Staat augenscheinlich weder, dass die Unternehmen für ausgestellte Rechnungen noch gar keinen Zahlungseingang zu verzeichnen haben und sie dabei mit der Mehrwertsteuer in Vorleistung gegenüber dem Finanzamt treten müssen, noch dass dies eine indirekte Aufforderung zur Schwarzarbeit ist, weil mittelständige und kleine Unternehmen sich diesen Aderlass überhaupt nicht leisten können. Dass private Firmen bei Nichteinhaltung dieser Vorschrift drastisch und unverzüglich bestraft werden und öffentliche Unternehmen bei gleicher Sachlage nicht zur Rechenschaft gezogen werden, ist eine weitere Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis.

Tausende neuer Arbeitsplätze zu schaffen, war ein weiteres Wahlversprechen gewesen. Tatsächlich stießen die Regierungen verschiedene Maßnahmen zur Beschäftigung und Selbstbeschäftigung der Bürger an. So wurden Unternehmen staatlich gefördert, die Jugendliche oder Personen mit einer Behinderung erstmals beschäftigten. Leider blieb das Beschäftigungsverhältnis fast immer nur solange von Bestand, solange die Zuschüsse des Staates gezahlt wurden. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt offiziell nach wie vor bei über 60 Prozent, die allgemeine Arbeitslosigkeit bei 51 Prozent.

Aufgeblähte Verwaltung und politische Ineffizienz

Neben dem Stillstand bei der Wirtschaftsförderung stellt der mehrstufige, aufgeblähte Staatsapparat und die damit auch einhergehende politische Ineffizienz eine weitere Herausforderung für die Zukunftsfähigkeit des Landes dar. Obwohl es auf Ebene aller Regierungen (Staat, Entitäten und Kantone) in BuH eine Konsensentscheidung gab, Neueinstellungen im öffentlichen

Dienst rigoros zu stoppen, um Kosten zu senken, tauchen Monat für Monat neue Staatsbeamte in den verschiedensten Ebenen der Parlamente und der Verwaltung auf. Für 3,5 Millionen Einwohner leistet sich BuH drei Regierungen mit fünf Präsidenten und drei Verwaltungseinheiten in zwei Entitäten und einen neutralen Sektor, mit 10 Kantonen und 14 Parlamenten mit mehr als 180 Ministern.⁴ Vor vier Jahren waren es noch knapp 30 Minister weniger.

Der Gesamtstaat (Ministerrat und parlamentarische Mehrheit) bemühte sich über Monate, ein Gesetz zur Luxussteuer (Akzisensteuergesetz), ein Gesetz zur Steuer auf Treibstoffe und ein Tabak- und Alkoholsteuergesetz zu verabschieden. Mehr als ein halbes Jahr verging, ohne dass eine Mehrheit im Parlament gewonnen werden konnte. Politische Blockaden und Maximalforderungen, die mit völlig anderen Sachverhalten verknüpft wurden, verhinderten die Einigung. Für die Arrangements mit dem IWF, aber auch für den gesamten EU-Reformprozess, stellt dies jedoch ein enormes Problem dar. Es verhindert den nächsten Schritt im Annäherungsprozess. Wie so häufig in BuH stellte sich hier die Frage nach der Glaubwürdigkeit der politischen Akteure, die Frage nach dem gemeinsamen Willen, tatsächlich einen Konsens zu finden und nicht nur zum Schein zu debattieren.

Im Gegensatz zu den Entitäten, hat der Gesamtstaat keine neue Gesetzgebung aus dem Finanzbereich verabschiedet. Gemeint ist hier die Ergänzung des Gesetzes über die Agentur für die Absicherung des Deposits, welche aber mit EU-Richtlinien und besonders mit den Basler-Bedingungen als eine zwingende Notwendigkeit harmonisiert werden müsste.

Weitere Beispiele sind:

- Die Steuerbehörde schafft es nicht, die vorgesehenen E-Dienste für die Mehrwert-

⁴ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/balkan-europa-kosovo-mazedonien-serbien-russland-5vor8/seite-2>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOVINA

DR. KARSTEN DUMMEL

Dezember 2017

www.kas.de

und Einkommensteuer zu erstellen, was als notwendige Modernisierung auf den Weg in die EU angestrebt wurde, um Transparenz in das Verfahren zu bringen und Korruption und Schwarzarbeit im Land zu bekämpfen.

- Die Verbesserung der Transparenz im Bereich der Eigentumsabschöpfung, um Geldwäsche aus kriminellen Geschäften zu verhindern, wurde nicht erreicht. Keine einzige Verordnung oder Gesetz wurde hier auf den Weg gebracht bzw. implementiert.

- Die Verwaltungsreform in BuH stagniert auf Grund des fehlenden Konsens zur Verabschiedung einer gemeinsamen Strategie. Ebenso ist kein Fortschritt bei der Verabschiedung eines neuen EU-konformen Gesetzes über den öffentlichen Dienst (Staatsbeamte) zu konstatieren.

- Die Korruptionsbekämpfung ist wider allen Lippenbekenntnissen und „Kampfansagen“ nach wie vor die auf dem kleinst-möglichen Niveau. Daran änderte auch das von der EU angestoßene und mit 4,5 Millionen geförderte Projekt der „Verstärkung der Strafverfolgung“ nichts. Die Ziele des Projekts, die Verbesserung des Polizeidienstes, die Verstärkung der Kooperation, der Koordinierung und der Kommunikation im Kampf gegen die organisierte Kriminalität, gegen Terrorismus und Korruption sind bis heute nicht erreicht.

Demographische Herausforderung

Die kollektive Depression in weiten Teilen der Bevölkerung, die fehlenden politisch-wirtschaftlichen Visionen und die stagnierende EU-Perspektive führten zu einer weiter ansteigenden Auswanderungswelle junger Menschen aus BuH. Je nach Statistik verließen zwischen 45.000⁵ bis 80.000 Menschen im Jahr 2016 BuH. Dass in diesen Zahlen Bürger mit einer Doppelstaatsbürgerschaft, also bosnische Kroaten mit

⁵ Diese Zahl wurde vom Mitglied der Präsidentschaft Mladen Ivanic während eines Parteitages der PDP in Banjka Luka am 07. Oktober 2017 genannt.

einem EU-Pass, nicht erfasst sind,⁶ veranlasste seriöse NGOs im Land, von einer Auswanderung von bis zu 100.000 Fachkräften pro Jahr zu mutmaßen. Damit steht BuH auf einem der vorderen Plätze der Migrationsstatistiken in der EU.⁷ Bislang beunruhigt dies weder die regierenden politischen Parteien noch die Opposition. Sie verweisen auf die Gastarbeiter der sechziger und siebziger Jahre bzw. geben einigen EU-Ländern wie Deutschland, Österreich und den Niederlande die Schuld, weil sie seit 2016 freizügig Arbeitsvisa ausstellten, um junge Fachkräfte „abzuwerben“. Mit dieser Schutzbehauptung sind die Ursachen für den Brain-Drain abermals an „externe Mächte“ delegiert und die Notwendigkeit für rasche Reformen im Land weggeschoben.

Erfolge auf dem Papier

Dennoch gibt es auch Erfolge – wenn auch bislang nur auf dem Papier – auf die Regierung und Vertreter der EU-Delegation und der EU-Kommission gerne verweisen:

- Die im September 2016 beschlossenen Veränderungen bzw. Ergänzung des Antidiskriminierungsgesetzes durch das Parlament.

- Die unterzeichneten Verträge über den Bau von Wohnhäusern für Geflüchtete und Vertriebene in BuH, die überwiegend durch IPA Fonds finanziert werden (sollen). Nutznießer davon sind die Städte: Zenica, Tuzla, Brčko, Banja Luka, Prijedor, Bosanska Gradiska, Bijeljina, Derventa, Bosanski Petrovac, Bosanski Brod, Bileća, Vlasenica, Olovo, Foča, Pale-Prača.

- Die Vereinbarung zwischen der EU-Delegation und dem Finanzministerium von

⁶ Die Rede ist hier von bis zu 12.000 jungen Menschen, die von den katholischen Gemeinden im Land als im Jahr 2016 ausgewandert registriert wurden.

⁷ <http://www.tagesspiegel.de/kultur/bosnien-nach-der-verurteilung-von-ratko-mladi-geteiltes-land-geteilte-staedte/20629434-2.html>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOVINA

DR. KARSTEN DUMMEL

Dezember 2017

www.kas.de

BuH über die Finanzierung der Verfolgung von Kriegsverbrechen im Wert von 7,4 Millionen Euro.

- BuH und EU unterzeichnen den Vertrag über die Gründung einer regionalen Transportgemeinschaft.

- Das "Local Integrated Development" (LID) Projekt, durch die EU finanziert, stellt eine Million Euro zur Verfügung, um kleine und mittelständische Unternehmen (SMEs) zu unterstützen.

- Konnektivitätsagenda: 25 Millionen Euro Zuschuss der EU für die Svilaj-Odžak Autobahn in der RS und die grenzüberschreitende Brücke.

Ob es sich wirklich um Erfolge handelt, wird von der Implementierung abhängen.

Empfundene Wirklichkeit

In weiten Teilen der Bevölkerung dominiert hingegen das Gefühl, dass es ihnen 2017 schlechter als zu Zeiten Jugoslawiens, schlechter als vor dem Krieg (1992-1995) und schlechter als noch vor zehn Jahren gehe.⁸ Lähmende Stagnation, omniprésente Korruption und gesamtgesellschaftliche Vetterwirtschaft bilden eine Säule für dieses Empfinden. Tägliche Wasserabschaltungen in der Hauptstadt (seit Jahren), regelmäßige Stromausfälle, grassierender Zerfall der Straßen, Peking-Smogwerte in Großstädten wie Sarajevo, Tuzla, Zenica und in vielen anderen Städten, permanente medizinische Versorgungsengpässe, ein ethnisch dreigeteiltes, nicht kompatibles Bildungssystem (weder national noch international) fördern das Vertrauen der Bürger in die Reformbemühungen der Regierung nicht.

Dabei lassen sich fast alle Initiativen des EU-Integrationsprozesses in BuH auf die Formel bringen, es wurde viel diskutiert, viel ausgehandelt, viel unterschrieben und am Schreibtisch auch viel gearbeitet - aber

⁸ Dies ist an verschiedenen Faktoren wie Einkommen und Kaufkraft empirisch auch belegbar.

nur wenig umgesetzt, so dass der Bürger davon überhaupt nichts spürte. Es ist wie mit dem Pfandgesetz in BuH. Auf jede Getränkeflasche – ob Glas oder Plastik – gibt es laut Gesetz und laut Etikett einen Flaschenpfand. Leider gibt es keine einzige Annahmestelle im Land, kein Rücknahmeverfahren, keine Reinigungs- oder Aufbereitungsfirma und auch kein Geld dafür.

Fazit

Es ist zu konstatieren, dass relevante politische Akteure kein geringes Interesse daran haben, dass der Status Quo so erhalten bleibt wie er ist. Damit wäre garantiert, dass Nepotismus, Klientelismus, Korruption und Selbstbereicherung so hoch bleiben wie sie sind. Es fehlt der gemeinsame Wille, der mehr ist als Lippenbekenntnisse. Hinzu kommen die Erfahrungen, die sich mit dem EU-Beitritt Kroatiens tief ins Bewusstsein der Politiker in BuH geschrieben haben.⁹ Gemeint sind hier unter anderem auch Verhaftung, Anklage und Verurteilung des ehemaligen Premierministers Kroatiens: Ivo Sanader. Ihm wurde schwere Korruption nachgewiesen, was zu einem Urteil von 10 Jahren Haft und 500.000 Euro Geldstrafe führte. Dass Sanader vorher über fast zehn Jahre unermüdlich die Aufnahme Kroatiens in die EU forcierte, ist dabei ein Treppenwitz der Geschichte.¹⁰ Kein Politiker in BuH möchte dem Beispiel Sanader folgen.

Schnelle Veränderungen in BuH sind nicht zu erwarten. Rasche Lösungsansätze – demokratisch legitimiert – stehen nicht in Aussicht. Neue Parteien oder reformierte Parteien, deren politische Eliten im Zuge einer EU-Annäherung freiwillig zu Gunsten des Gemeinwohls auf Privilegien verzichten, nicht in einem Freund-Feind-Denken ver-

⁹ <http://www.dw.com/de/b%C3%B6ses-erwachen-f%C3%BCr-kroatien-nach-eu-beitritt/a-17514552>

¹⁰

https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/1314934/Kroatien_Der-tiefe-Fall-des-Ivo-Sanader

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BOSNIEN UND HERZEGOVINA

DR. KARSTEN DUMMEL

Dezember 2017

www.kas.de

wurzelt sind, sind nur rudimentär vorhanden.¹¹ Dazu kommen Aspekte der Mentalität, die über Jahrhunderte gewachsen und von Generation zu Generation weitergegeben worden sind. Hilfe wird häufig von außen erwartet. Eigeninitiative, Kreativität und Ehrenamt sind in der Region zu keiner Zeit gefördert worden. Wer sie besitzt, stimmt mit den Füßen ab und wandert aus. Die Mitglieder einer Großfamilie legen das Geld für den Neuanfang eines Familienmitgliedes in Österreich oder Deutschland rasch und bereitwillig zusammen. Für eine mögliche Firmengründung des Familienmitgliedes in BuH tun sie dies auf Grund der herrschenden Korruption und der fehlenden Rechtsstaatlichkeit nicht.

Steter Tropfen höhlt den Stein meint in BuH einerseits, mit Schulungen für den politischen Nachwuchs, den Austausch von Politikern mit Parlamentariern aus der EU und mit kritisch-distanzierter Begleitung durch Vertreter der Kommission Teile der Regierung in BuH zu motivieren und zu befähigen, reale Ergebnisse im weiteren Integrationsprozess zu erbringen. Dabei sollten nicht eingelöste Vereinbarungen auch sanktioniert und diese Tatsachen öffentlich kommuniziert werden.

Zudem sind Best-Practice Beispiele aus den Bereichen Wirtschaft und Kommune - wie die Städte Tesanj, Teslic und Zepce u.a. es vorleben, ebenso zu fördern,¹² wie die Bereitschaft von Kammern, ihre Mitgliedsfirmen auf den EU-Markt vorzubereiten.

¹¹ Seit 2013, 2014 und 2017 gibt es drei nennenswerte Neugründungen von Parteien, die nicht ethnisch ausgerichtet, nicht national, dafür aber pro-europäisch ausgerichtet scheinen. Sie sind in den Städten, nicht aber auf dem Land bekannt und erfolgreich. Bei ihnen handelt es sich indes zumeist um frühere Abspaltungen großer Parteien. Daher finden sich in ihnen auch alte „Kader“ der großen Volksparteien wieder, was in Fragen der Mentalität nur bedingt glaubwürdig scheint.

¹² 80-90 % geringere Arbeitslosenquote als in BuH. Hohe Ansiedlungsquote von internationalen Firmen, gezielte Förderung von Start-up Firmen.

Dabei bleibt der Faktor Zeit entscheidend für alle Initiativen. Es fehlen glaubhafte Visionen und reale Erfolge, die es tatsächlich auch gibt, um sie einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln, damit die Jugend – und nicht nur sie - im Land spürt, dass es sich lohnt, in BuH zu bleiben und selbst Hand anzulegen.