

Zum Engagement der Internationalen Gemeinschaft

Wolfgang Petritsch

Der große Schweizer Historiker Jacob Burckhardt hat in seinen *Weltgeschichtlichen Betrachtungen* jenen bekannten Satz formuliert, wonach wir durch Erfahrung nicht nur klug für ein andermal, aber vor allem weise für immer werden wollen.

Im Sinne des großen Schweizers ist es eineinhalb Jahrzehnte nach dem Abschluss des Friedensvertrages von Dayton 1995 an der Zeit, eine kritische Bestandsaufnahme der Rolle und Leistungen der sogenannten Internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina zu unternehmen. Was hat sie dort geleistet und was hat sie – kritisch reflektiert – sich dort „geleistet“? Nicht dass es im Dreieck zwischen Bihać, Brčko und Trebinje keine historischen Aufbauleistungen gegeben hätte. Ich habe mir als zeitweiser Akteur im *Bosnian Theatre* zur Aufgabe gestellt, im Folgenden einige der Fehlleistungen in den Vordergrund zu rücken. Denn es geht mir hier – im Sinne Burckhardts – um die Überprüfung seines eingangs paraphrasierten Satzes: Lernen wir aus der Geschichte, helfen uns begangene Fehler, „klug für ein andermal“ zu werden?

Fehlentscheidungen mit weitreichenden Konsequenzen sind im kriegszerstörten Bosnien und Herzegowina bereits vor dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen zwischen den drei bosnisch-herzegowinischen Ethnien anzusetzen: als etwa die USA im Frühsommer 1995 – auf Anraten ihres Sondergesandten Richard Holbrooke – den bosniakischen Vormarsch auf Banja Luka, die Hauptstadt der bosnisch-serbischen „Republik“, gestoppt und damit die Einnahme der nach Brčko zweitwichtigsten Stadt der Serben verhindert wurde. Man war damals im Westen dem Gedanken verfallen, als Voraussetzung für den angestrebten staatlichen Kompromiss eine gewisse einwohnermäßige und territoriale Parität in Bosnien und Herzegowina herstellen zu müssen. Welch eine Fehleinschätzung; freilich nicht die einzige.

Als die Alliierten – USA, EU, Russland – dann endlich in Dayton um den – runden? – Tisch saßen, setzen sich die Fehlentscheidungen fort. Etwa: Die ein Jahr zuvor in Washington zusammengestoppelte *muslimisch-kroatische Föderation* – das Ergebnis des „Verrates“

Tudmans an den Kroaten Bosniens und der „Preis“ für die Rückgewinnung Ostslawoniens – war von Anfang an unfähig, ein eigenes politisches Leben zu entfalten. Daher besitzt auch heute noch die Republika Srpska (RS) – das territoriale Resultat des Krieges – eine vernünftigeren politisch-administrative Struktur als die mit zehn Kantonen verwaltungsmäßig überfrachtete Föderation.

Heute sind viele überzeugt, dass eine Art kroatischer „Selbstbestimmungsstatus“ in der Westherzegowina der Befriedung Bosniens und Herzegowinas mehr gebracht hätte als das zwanghafte Niederhalten der nationalistischen bosnisch-kroatischen Ambitionen (gerade ich hatte damit sehr viel zu tun).

Als dann der Friedensvertrag von Dayton endlich unterzeichnet war, begann erst das tatsächliche Ende Bosniens wie wir es bis 1992 gekannt hatten. Mit der Bekanntgabe der innerbosnischen Grenzziehung – teilweise mitten durch Wohnblöcke hindurch – zwischen der RS und der Föderation, die Teile Sarajevos mit serbischer Bevölkerung der Föderation zugeteilt hatte (die sogenannte *Inter-Entity Boundary Line* oder IEBL), begann der von serbischen Nationalisten ausgelöste Exodus von 70.000 Sarajevo-Serben. Eines der dunkelsten Kapitel der bosnischen Tragödie fand somit *nach* dem Friedensschluss statt und hat damit die letzte Hoffnung auf ein tatsächlich multi-ethnisches Bosnien – zumindest um die Hauptstadt herum – wohl endgültig zunichte gemacht. Die mangelhaften Ortskenntnisse der internationalen Politik, vor allem die Unterschätzung der dem Ethno-Nationalismus innewohnenden irrationalen Kräfte, überschattet vielfach auch heute noch die Bemühungen der EU und der USA in diesem Teil Europas.

Als dann gegen Jahresende 1995 der europäische Vermittler Carl Bildt Quartier in Sarajevo bezog, konnte er – ausgestattet mit 60.000 Mark und einigen wenigen Mitarbeitern – nur hilflos zusehen, wie sich die Nachkriegs-*Ordnung* etablierte. Die NATO Truppen sahen dem sich ausbreitenden Chaos tatenlos zu; Bildts internationale Zivilverwaltung war im mühsamen Aufbau begriffen, die Weichen für Bosnien und Herzegowina aber wurden von den durch Dayton gleichsam legitimierten Kriegsparteien gestellt. Vor wenigen Wochen waren sie noch Kriegsherren gewesen – Milošević, Tudman, Izetbegović und ihre jeweiligen *Unterläufer* – nun aber sollten sie am friedlichen Wiederaufbau Bosniens und Herzegowinas zusammenarbeiten. Ein Ding der Unmöglichkeit.

Als ich Jahre später Richard Holbrooke, den Architekten des Friedensvertrages von Dayton, fragte, warum er damals nicht auch einen – nennen wir es – politischen Elitenwechsel vorgeschlagen hatte, eine *cooling-off* Periode für alle am Krieg Beteiligten und Regeln für die Gründung von tatsächlich multiethnisch-demokratischen Parteien, antwortete er mir: *Good question...* Die eigentliche Erklärung laut Holbrooke aber war, der angeblich diese Idee kurz ventiliert hatte, ein negativer Bescheid Izetbegovićs. Dieser wollte wohl lieber mit den ihm bereits aus dem Krieg bekannten Politikern zu tun haben, als etwa mit Vertretern jener demokratischen Kräfte, die es vor dem Krieg in allen drei Volksgruppen durchaus gegeben hatte, denen aber mit Dayton jede realistische Chance auf Neuorganisation genommen worden war.

Es ist zweifellos leichter, im Nachhinein zu kritisieren, als unter den damals vorherrschenden politischen Zwängen den Krieg zu beenden. Dayton, das kann nicht oft genug wiederholt werden, hat den Krieg in Bosnien und Herzegowina beendet, war jedoch niemals dazu geeignet dem Land eine prosperierende Zukunft zu bringen. Dieser Illusion hängt man aber in manchen Hauptstädten heute noch nach.

War Dayton anfangs eine *Rettungsweste*, so hat sich diese im Lauf der Jahre in eine *Zwangsjacke* verwandelt. Die Konstruktionsfehler des Friedensvertrages sind allzu bekannt, als dass sie hier noch einmal in voller Länge wiederholt werden müssten. Der gewichtigste Minuspunkt im byzantinischen Konstrukt von Dayton mit seinen drei Ethnien, zwei Staatshälften und einem – zu schwachen – gemeinsamen Staat aber ist zweifellos die schwache Position des Hohen Repräsentanten, jenem internationalen Zivilverwalter, von dem erwartet wurde, er werde alles zum Besseren wenden. Für die Schwäche dieses „unmöglichen Jobs“ gibt es Gründe. Hatte nämlich der Hohe Repräsentant in den frühen Entwürfen von Dayton noch sehr weitreichende Kompetenzen, wurden ihm diese in der letzten Phase der Verhandlungen kurzerhand wieder gestrichen. Warum?

Ursprünglich war für die Person des Zivilverwalters ein Amerikaner vorgesehen. Als man sich zwischen Europa und den USA jedoch darauf einigte, dass ein US-General die militärische Spitze bilden soll und die Zivilverwaltung durch einen Europäer wahrgenommen wird (der erste war Carl Bildt), wurde diesem von Holbrooke umgehend jede Befugnis gestrichen und seine Rolle auf die eines

internationalen Koordinators des Wiederaufbaus Bosniens und Herzegowinas reduziert. Ein Posten ohne Macht und Einfluss, wie sich rasch herausstellen sollte.

Erst nach zwei Jahren desaströser Ergebnisse wurde schließlich der Hohe Repräsentant mit den sogenannten *Bonn Powers* ausgestattet, die ihm einen robusten Eingriff in die Geschäfte des Staates ermöglichten. Die Entfernung von obstruierenden Politikern, das Erlassen von unbedingt notwendigen Gesetzen und der entschiedene Eingriff in die Kompetenzen der lokalen Regierungen – etwa durch die Oktroyierung staatlicher Symbole wie Flagge und Hymne oder ortsneutrale Autokennzeichen – sowie die Entlassung zahlreicher Politiker (im November 1999 habe ich an einem einzigen Tag 22 öffentliche Amtsträger aus ihren Positionen entfernt, um die blockierte Flüchtlingsrückkehr wieder in Schwung zu bringen) – hat zur Anerkennung der internationalen Autorität beigetragen. Bedauerlicherweise war viel, zu viel Zeit vergangen, wesentliche Entwicklungen – wie die Etablierung getrennter Schulen – konnten nicht mehr rückgängig gemacht werden und haben die Arbeit der internationalen Organisationen auf Jahre behindert.

Der internationale Verwalter – Journalisten nennen ihn gerne *Vizekönig* – konnte mit dem späten Hinzugewinn von Macht einige Jahre lang punkten, die in Dayton gemachten Fehler konnte die lange Reihe von internationalen Amtsträgern freilich nicht wettmachen. In gewisser Weise ist die Position des Hohen Repräsentanten, dessen eigentliche Aufgabe die vertragskonforme Umsetzung von Dayton sein soll, dazu da, den Friedensvertrag an die Bedürfnisse der Nachkriegsrealität anzupassen. Das aber stößt auf Widerstand bei den immer noch im Widerstreit verharrenden ethno-politischen Eliten des Landes. Wollen die einen Dayton „überwinden“ oder besser ganz abschaffen, insistieren die anderen auf der buchstäblichen Umsetzung. Beide Extrempositionen sind untauglich, aus Bosnien und Herzegowina einen europäischen Staat zu machen. Nach fünfzehn Jahren scheint es klar zu sein, dass die lokalen politischen Parteien dazu schlichtweg unfähig oder nicht bereit sind; der *status quo* garantiert jedenfalls den zahlreichen Politikern ein sicheres Auskommen in einem unsicheren Arbeitsmarkt. Fragt sich, wer dafür die Verantwortung trägt. Wieder muss gesagt werden, dass die ursprünglich begangenen Fehler Langzeitwirkung entfalten, die – je länger wir in Bosnien das Sagen haben – umso gravierender werden.

Bereits wenige Jahre nach dem Eintreffen der Internationalen hatte sich eine *Kultur der Abhängigkeit* breitgemacht; die ratlosen und von den eigenen Politikern – die sie dennoch immer wieder gewählt haben – enttäuschten Bürger erwarteten alles und jedes von den internationalen Helfern. Hier zeigt sich auch die Nachwirkung eines niemals demokratisch geführten Landes, eines Landes auch, dem Veränderung und Fortschritt stets von außen aufgezwungen worden war: Von den osmanischen Herrschern über die Habsburger bis hin zu Tito waren die Bewohner Bosnien und Herzegowinas stets Objekte – nie selbstbestimmte Individuen – der jeweiligen Herrschenden. Nach 1995 sahen sich auch die „neuen Herrscher“ unversehens in dieser Rolle gefangen.

Dieser unheilvollen Entwicklung, an der wir aus Arroganz, Unerfahrenheit und Ignoranz Mitverantwortung tragen, habe ich bei meinem Antritt Mitte 1999 versucht gegenzusteuern. An Politik und Zivilgesellschaft war meine Botschaft gerichtet – sie stützte sich auf das aus der Entwicklungspolitik stammende Konzept der *ownership* –, das Schicksal des Landes in die eigenen Hände zu nehmen. „Wir als internationale Gemeinschaft können helfen, wir können aber nicht für euch und an eurer Stelle Staat und Gesellschaft aufbauen“, war meine Aufforderung zum Aktivwerden.

Gewiss können in den wenigen Zeilen nicht alle von uns verursachten Probleme aufgelistet werden. Eines ist jedoch sicher: Der „Sündenfall“ von Dayton war zweifellos die „Verfassung“ – ein *Un-thing par excellence*. Das beginnt bereits bei der Bezeichnung. Statt wie etwa in Deutschland nach 1945 ein Provisorium namens „Grundgesetz“ zu oktroyieren – und die tatsächliche Ausarbeitung späteren Generationen zu überlassen – wurde in Bosnien die Dysfunktionalität in den Verfassungsrang erhoben. Und nun sagen wir bereits seit Jahren: „Aber ändern müsst ihr sie selbst.“

Die Liste verunglückter Einfälle ließe sich beliebig fortsetzen; hier nur noch einer. Die auf dem naiven Glauben an die Macht von Wahlen zur Demokratisierung beruhende Entscheidung, Bosnien und Herzegowinas Institutionen gleich alle zwei Jahre wählen zu lassen (bis 2000) hat im Gegenteil zur Versteinerung der im Krieg geschaffenen politischen Machtverteilung geführt. Dem spektakulären *overkill* an Wahlen stehen die stets gleichen Ergebnisse gegenüber: Die in Dayton nicht abgeschafften Kriegsparteien haben jede Wahl – und es gab deren nicht wenige – gewonnen. Als dann 2000

endlich eine halbwegs multiethnische und dem Gesamtstaat verpflichtete Koalitionsregierung zustande gekommen war, musste sie sich bereits anderthalb Jahre später regulären Wahlen stellen. In keiner funktionierenden Demokratie wäre dieses Experiment gelungen – in Bosnien und Herzegowina wurde es unter internationaler Aufsicht zu einem Desaster für Demokratie, Multiethnizität und Reform des Staates.

Was tun?

Dem bosnischen Staat muss im Sinne von Eigenverantwortung/*ownership* die Handlungsfähigkeit überlassen werden. Als keineswegs utopisches Fernziel sollte die praktische *Neugründung* des Staates unter europäischen Vorzeichen angepeilt werden. Die demokratischen Kräfte Bosniens sollten sich zu dieser konkreten Vision bekennen und sie aktiv verfolgen.

Wir Europäer wiederum sollten den schwierigen Pfad Richtung EU-Mitgliedschaft besser strukturieren und beiderseitige Verantwortlichkeiten klar festlegen. Warum können nicht mehr EU-Programme aus Wissenschaft, Bildung, Entwicklung, Handel und Wirtschaft bereits heute für die Länder des sogenannten Westlichen Balkan geöffnet werden? Dies würde sowohl regionale Kooperation als auch europäisches Bewusstsein fördern und der jungen Generation in Bosnien Chancen und Möglichkeiten öffnen, wie sie für die Jungen in der EU selbstverständlich sind.

In diesem Zusammenhang müsste auch klargestellt werden, dass die Nachbarstaaten – gemeinsam mit Bosnien und Herzegowina – eine wichtige regionale Aufgabe zu erfüllen haben. Ebenso wie Kroatien unter Stjepan Mesić klare Worte in Bezug auf Bosnien und Herzegowinas Kroaten gefunden hat, muss auch Präsident Tadić die serbische Verpflichtung gegenüber dem Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina eindeutig klarstellen. Dies würde auch Sezessionsdrohungen ins Leere laufen lassen und Serbiens EU-Ambitionen befördern. Die regionale Politik – manche wollen bereits eine sich entwickelnde *Yugosphere* wahrnehmen – muss sich von unsinnigen Grenzmarkierungen ab- und neuen Formen der Zusammenarbeit zuwenden.

Ob nun das Studium der turbulenten Geschichte Bosnien und Herzegowinas der letzten fünfzehn Jahre uns alle klüger für ein andermal gemacht hat, bleibt wohl unbeantwortbar. Womöglich tröstet uns aber der Hinweis, dass, wer aus der Geschichte lernen will, auch Irrwege gehen muss.