

### Gemeinsame Demokratie, geteilte Gesellschaft: die Un-Möglichkeit einer Friedensstrategie in Bosnien und Herzegowina

Gromes, Thorsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gromes, T. (2008). *Gemeinsame Demokratie, geteilte Gesellschaft: die Un-Möglichkeit einer Friedensstrategie in Bosnien und Herzegowina*. (HSFK-Report, 9/2008). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-289292>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Thorsten Gromes

# **Gemeinsame Demokratie, geteilte Gesellschaft**

Die Un-Möglichkeit einer Friedensstrategie  
in Bosnien und Herzegowina

HSFK-Report 9/2008

Dieser Report ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Ohne Staat und Nation ist keine Demokratie zu machen. Die Demokratisierung von Nachbürgerkriegsgesellschaften“ entstanden. Ich danke der DFG für die Unterstützung. Außerdem gilt mein Dank dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), der die Forschungsreise von März bis Juni 2005 nach Bosnien und Herzegowina finanzierte.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse :

HSFK · Baseler Str. 27-31 · 60329 Frankfurt am Main  
Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81  
E-Mail: [gromes@hsfk.de](mailto:gromes@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-937829-77-7**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

In ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften soll der Aufbau einer Demokratie den geschlossenen Frieden festigen. Doch eine erfolgreiche Demokratisierung setzt die Existenz eines Staates sowie dessen Akzeptanz durch alle Konfliktparteien voraus und steht daher vor einer doppelten Aufgabe: Zum einen gilt es, staatliche Institutionen zu errichten, zum anderen müssen sich die Konfliktparteien wechselseitig als Teil eines Staatsvolks sehen. Nach Kriegen um den Bestand eines gemeinsamen Staates sind beide Aufgaben zugleich zu bewältigen. Allerdings scheint die fehlende Akzeptanz des gemeinsamen Staates durch die Konfliktparteien den Aufbau demokratischer, staatlicher Institutionen zu blockieren. Umgekehrt verhindert ein Fehlen staatlicher Strukturen, dass die Konfliktparteien den gemeinsamen Staat anerkennen. Offenbar bewegt sich die Demokratisierung ethnisch fragmentierter Nachbürgerkriegsgesellschaften in einem Teufelskreis.

Der Report untersucht, ob sich dieser Teufelskreis in Bosnien und Herzegowina beobachten lässt. 1992 spaltete sich die Republik Bosnien und Herzegowina von Jugoslawien ab. In dem dreieinhalb Jahre dauernden Krieg, der 100.000 Menschen das Leben kostete, ging es vor allem darum, ob der neue Staat in seinen international anerkannten Grenzen erhalten bleibt. Dabei standen sich, vereinfacht dargestellt, mit Bosniaken, Serben und Kroaten drei ethnisch definierte Konfliktparteien gegenüber. 1995 beendete das Dayton-Abkommen den Krieg und gab den Konfliktparteien den gemeinsamen Staat Bosnien und Herzegowina vor, der sich aus zwei Teilrepubliken, der Föderation von Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska, zusammensetzte.

Streng genommen erlaubt der behauptete Teufelskreis nicht einmal Teilerfolge einer Demokratisierung ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften. Doch in Bosnien und Herzegowina trifft diese Annahme nicht zu. Obwohl die serbischen Bürger und ihre politische Elite den gemeinsamen Staat zumeist mehrheitlich ablehnten, wurden verfassungswidrige autokratische Strukturen geschwächt sowie gemeinsame demokratische Institutionen und Freiheiten etabliert. Umfangreiche, mit großer Macht ausgestattete Friedensmissionen konnten bis zu einem bestimmten Grad die mangelnde Akzeptanz von Bosnien und Herzegowina ausgleichen. Sie versperrten den Konfliktparteien Alternativen zum gemeinsamen Staat und schafften die Grundlage dafür, dass die auf Inklusion ausgerichteten Institutionen eine größere Relevanz erhielten. Nach einigen Jahren erkannten die serbischen Politiker die Existenz von Bosnien und Herzegowina als Tatsache an. Diesen Politikwechsel begünstigte auch das von allen Ethnien unterstützte Vorhaben, eines Tages der Europäischen Union anzugehören. Nachdem die serbische Elite mehrere Jahre den gemeinsamen Staat nicht mehr offen abgelehnt hatte, zeigten auch die serbischen Bürger in Umfragen eine größere Akzeptanz von Bosnien und Herzegowina. Seit 2006 ging jedoch die Akzeptanz des gemeinsamen Staates zurück, was sich negativ auf die Arbeit der gemeinsamen demokratischen Institutionen auswirkte, das Gesamtniveau der Demokratie aber noch nicht sinken ließ.

Selbst auf dem Höhepunkt der Friedenskonsolidierung funktionierten die gemeinsamen demokratischen Institutionen mehr schlecht als recht, und das bei einer ausgepräg-

ten Abhängigkeit von den Friedensmissionen. Selbst damals konnte Bosnien und Herzegowina nicht als vollständig ausgebildete Demokratie gelten. Das bestätigt eine mildere Variante des Teufelskreises: Die Demokratisierung ethnisch gespaltener Nachbürgerkriegsgesellschaften mag Fortschritte erzielen, doch kann sie auch mit einem inklusiven politischen System und einer mächtigen internationalen Präsenz keinen gemeinsamen Staat hervorbringen, der das Adjektiv demokratisch vollauf verdient.

Heute ist Bosnien und Herzegowina eine geteilte Gesellschaft, deren ethnisch definierte Segmente auseinandertreiben. Dafür sprechen der Verlust der einst gemeinsamen Sprache, polarisierende Medien und Religionsgemeinschaften, ein vom Ethno-Nationalismus geprägtes, segregiertes Bildungswesen sowie das hohe Maß an ethnischer Homogenität in den meisten Orten genauso wie der permanente Streit um den gemeinsamen Staat. Wie es scheint, halten auf lange Sicht nur internationale Faktoren den Staat zusammen. Scheitert die Integration in die Europäische Union (EU) und wendet sich die internationale Politik von Bosnien und Herzegowina ab, droht dem Staat der Zerfall.

Der Report warnt davor, das konstruktive Potenzial der europäischen Integration zu verspielen. Die EU muss vermeiden, dass ihre Forderungen so erscheinen, als ob sie die zentralen Interessen nur einer Konfliktpartei durchsetzen sollen.

Der Hohe Repräsentant, neben der Friedenstruppe und der EU der wichtigste externe Akteur, hat Wichtiges für die Demokratisierung und den Frieden in Bosnien und Herzegowina geleistet. Doch seine Befugnisse, Gesetze zu erlassen und gewählte Politiker ihres Amtes zu entheben, schaden mittlerweile mehr als sie nutzen. Diese Interventionsrechte sind abzuschaffen.

## Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Der Krieg um die Republik Bosnien und Herzegowina (1992-1995)	3
3.	Kriterien demokratischer Institutionen und der Nationsbildung	5
4.	Die Ausgangslage nach Kriegsende	7
5.	1996 bis 2000: Demokratisierung bei fehlender Akzeptanz des gemeinsamen Staates	10
5.1	Fortschritte beim Aufbau demokratischer Institutionen	10
5.2	Die Nationsbildung schritt erst zurück, dann voran	13
6.	2001 bis April 2006: Die zwar beste, aber keine gute Phase	16
6.1	Das Errichten gemeinsamer demokratischer Institutionen	16
6.2	Bosnien und Herzegowina als Staat auch der Serben	19
7.	Seit Mai 2006: Rhetorische Eskalation	21
7.1	Der gemeinsame Staat steht wieder infrage	21
7.2	Der Stand der Demokratie	25
8.	Bilanz, Ausblick und Politikempfehlungen	27
8.1	Bilanz	27
8.2	Eine geteilte Gesellschaft treibt auseinander	28
8.3	Das konstruktive Potenzial der EU-Integration bewahren	31
8.4	Das Semi-Protectorat über Bosnien und Herzegowina beenden	31
9.	Literatur	34
9.1	Dokumente	34
9.2	Sekundärliteratur	35
10.	Interview	38
	Abkürzungen	39



## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Friedensmissionen in ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften stehen für den Pessimismus, dass die Konfliktparteien alleine den geschlossenen Frieden nicht aufrechterhalten. Zugleich verkörpert ihre Präsenz den Optimismus, mittels Demokratisierung einen sich selbst tragenden Frieden herbeiführen zu können, der auch ohne Absicherung von außen hält. Der Aufbau demokratischer Strukturen zählt seit Ende des Ost-West-Konflikts zu den Standardvorgaben von Abkommen, die innerstaatliche Kriege beenden sollen (Paris 2004: 5). Doch im Lichte der Demokratieforschung mag dieses Vorhaben mehr als Illusion denn als Optimismus erscheinen. Gibt es überhaupt notwendige Bedingungen der erfolgreichen Demokratisierung, sieht sie die Demokratieforschung zum einen im Bestehen eines Staates – „no state, no democracy“ (Munck 2004: 72). Hinleitend zu einer Definition der Demokratie schreibt Charles Tilly (2007: 11): „we start with a state“, denn eine Demokratie brauche einen Staat, um politische Entscheidungen umzusetzen. Dirk Berg-Schlosser (2004: 14) skizziert zum anderen die fortgeschrittene Nationsbildung als Bedingung für gelingende Demokratisierung. Der Demokratieforschung zufolge kann eine Demokratie nur funktionieren, wenn alle wesentlichen Gruppen die Grenzen des politischen Gemeinwesens und die Definition des demos akzeptieren.<sup>2</sup> Dankwart Rustow (1970: 351-353) hält es für die einzige Hintergrundbedingung der Demokratie, dass die große Mehrheit der Bevölkerung weiß, zu welchem politischen Gemeinwesen sie gehört, und dass sie dieses Gemeinwesen nicht ablehnt.

In Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg zwischen ethnisch definierten Parteien, dem ein Friedensschluss ein Ende setzte, gibt es zwar oft noch staatliche Institutionen. Zumindest einer Seite aber erscheinen diese nicht als gemeinsame staatliche Strukturen, und zumindest eine Konfliktpartei agiert vor allem außerhalb dieser staatlichen Institutionen. Die Demokratisierung erfordert daher, staatliche Strukturen aufzubauen, in denen alle Konfliktparteien agieren. Diese Aufgabe bezeichne ich als Aufbauen des Staates (state-building). Im Kontext dieses Reports geht es nicht um jede Form des Aufbaus staatlicher Institutionen, sondern ausschließlich um state-building als Teilaufgabe der Demokratisierung ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften.

Nach einem Bürgerkrieg zwischen ethnisch definierten Parteien fehlt es meist an der Akzeptanz des gemeinsamen Staates, der Definition des Staatsvolks und der Staatsgrenzen.

1 Mein Dank gilt der Konrad-Adenauer-Stiftung Sarajewo und dem Sarajevo Open Centre, die mir ermöglichen, Zwischenergebnisse meiner Forschung am 10.11.2008 an der Fakultät für Politikwissenschaften der Universität Sarajewo zu diskutieren. Für konstruktive Kritik an diesem Report danke ich Julia Egleder, Susanne Fischer, Andreas Haidvogel, Damir Hajrić, Peter Kreuzer, Berthold Meyer, Bernhard Moltmann, Ute Möntnich, Hajo Schmidt, Bruno Schoch und Iris Wurm. Mein Dank gilt des Weiteren Azra Henda, Amra Telaćević, Vladimir Radošević, Dragana Novaković, Ivana Miletić und Elvin Midžan für die Übersetzung von Interviews.

2 Anselm et al. 1999; Bendel/Krennerich 2003; Merkel 1999; Schmitter 1994; Shain/Linz 1995.



Die Konfliktparteien stehen einander in verhärteten partikularen Identitäten gegenüber und bestreiten, gemeinsam eine Nation zu bilden. Um es an Benedict Anderson (1988: 15-17) anzulehnen: Die Kontrahenten wollen sich nicht vorstellen, mit dem Gegner eine politische Gemeinschaft zu bilden, und blockieren den (Wieder-)Aufbau staatlicher Institutionen. Die Demokratisierung steht daher in ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften vor der Herausforderung, ein Mindestmaß wechselseitiger Anerkennung zu schaffen, damit gemeinsame Institutionen funktionieren können. Sie verlangt, dass sich Feinde als politische Gegner wahrzunehmen beginnen und dass ein Gefühl der Zugehörigkeit entsteht, das zementierte partikulare Identitäten überwölbt oder in ihrem Gewicht reduziert. Diesen Wandel bezeichne ich als Nationsbildung (nation-building).<sup>3</sup>

Angesichts der angenommenen notwendigen Bedingungen einer gelingenden Demokratisierung einerseits und der Ausgangslage von ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften andererseits muss die Demokratisierung die doppelte Aufgabe von state-building und nation-building bewältigen. Dazu stehen drei Optionen offen:

Ein Weg scheint zu sein, sich erst um die Nationsbildung zu bemühen, um anschließend einen gemeinsamen demokratischen Staat aufzubauen. Doch woher soll die Vorstellung einer politischen Gemeinschaft kommen, wenn sich ethnische Gruppen in zementierten Identitäten, in Furcht, Hass und Misstrauen gegenüberstehen? Historisch war es oftmals der Staat, der unterschiedlichen Gruppen zeigte, dass sie einen gesellschaftlichen Raum teilen. Diese Gruppen sahen sich dann mit der Zeit als eine politische Gemeinschaft. Doch ein gemeinsamer Staat ist der zentrale Konfliktgegenstand in Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg zwischen ethnisch definierten Parteien. Die Nationsbildung soll gerade die Akzeptanz des gemeinsamen Staates herbeiführen und kann daher nicht auf Staatsbildung basieren.

Ein anderer Weg wäre, es umgekehrt zu versuchen und zunächst demokratische Staatsstrukturen aufzubauen, um der Nationsbildung den Boden zu bereiten. Doch ohne die Mitwirkung aller Konfliktparteien bleiben demokratische Institutionen bloße Hüllen. Die Bereitschaft zur Mitarbeit in diesen Institutionen hängt von der Akzeptanz des Staates und der in seinen Institutionen verkörperten Definition des Staatsvolks ab. Das Aufbauen des Staates im Rahmen der Demokratisierung braucht Fortschritte der Nationsbildung, kann diese aber nicht erzeugen.

Als dritter Weg bleibt, zugleich state-building und nation-building zu betreiben. Die Geschichte gibt viele Beispiele dafür, dass der Aufbau von Staatsinstitutionen ein nationales Gemeinschaftsgefühl fördern kann, wie umgekehrt die Existenz eines solchen Zugehörigkeitsgefühls Staatsinstitutionen errichtet und diese mit Leben füllt (Breuilly 1999;

3 Es gibt zahlreiche Definitionen von Nationsbildung (Hippler 2004: 14-20), die diese mal mit Demokratisierung, mal mit dem Aufbauen neuer Staaten oder der Friedenskonsolidierung mit militärischen Mitteln gleichsetzen. Andere Konzepte sehen Nationsbildung als Entstehen einer staatsweiten Identität, die partikulare, ethnische Identitäten verdrängt. Dieser Report geht von einem minimalistischen Begriff aus und meint mit Nationsbildung einen Prozess, an dessen Ende die Konfliktparteien nicht mehr die Vorstellung zurückweisen, zusammen eine politische Gemeinschaft zu konstituieren.

Reinhard 2000; Schulze 1994). Aber unter den Ausgangsbedingungen ethnisch gespalte-  
ner Nachbürgerkriegsgesellschaften und der Vorgabe der Demokratisierung erscheinen  
diese Wechselwirkungen als Teufelskreis: Der unzureichende Bestand demokratischer  
Staatsinstitutionen blockiert das Fortschreiten der Nationsbildung, während ein Mangel  
an Akzeptanz des gemeinsamen Staates das state-building verhindert.<sup>4</sup>

Dieser Report erörtert am Beispiel von Bosnien und Herzegowina, ob der vermutete  
Teufelskreis von state-building und nation-building tatsächlich die Demokratisierung eth-  
nisch gespalte-ner Nachbürgerkriegsgesellschaften verhindert. Er untersucht, welche Fakto-  
ren dazu beitragen können, dennoch den Aufbau einer Demokratie voranzutreiben.<sup>5</sup>

Zunächst skizziert der Report den Krieg um die Republik Bosnien und Herzegowina  
(Kapitel 2) und legt dar, wie sich der Stand des Aufbaus demokratischer Institutionen und  
der Nationsbildung erheben lässt (Kapitel 3). Daraufhin beschreibt er die Ausgangslage  
der Demokratisierung nach Kriegsende (Kapitel 4). Die anschließenden Kapitel (5-7)  
widmen sich drei Phasen (1996-2000, 2001-2006, 2006-2008) und diskutieren für diese  
gesondert den Zusammenhang zwischen dem Aufbauen demokratischer Staatsinstitutio-  
nen und der Nationsbildung. Dabei nimmt die negative Entwicklung seit 2006 mehr  
Raum ein als die vorherigen Jahre. Der Schluss bilanziert die Demokratisierung im Lichte  
des vermuteten Teufelskreises, warnt vor zentrifugalen Tendenzen und gibt einige Poli-  
tikempfehlungen (Kapitel 8).

## 2. Der Krieg um die Republik Bosnien und Herzegowina (1992-1995)

Beim ausgewählten Fall handelt sich um einen tripolaren Konflikt, bei dem sich die Par-  
teien durch Religion, Sprache, Geschichte und politische Interessen unterschieden sehen.  
Bei der letzten Volkszählung 1991 definierten sich 44 Prozent der Bürger als Muslime, die  
später den Namen Bosniaken bevorzugten. 31 Prozent bezeichneten sich als Serben und  
17 Prozent als Kroaten. Der Rest begriff sich als Jugoslawen, gehörte Minderheiten an  
oder wollte sich nicht ethnisch definieren (Tomić/Herceg 1999: 410-416). Sosehr sich die  
Ethno-Nationalisten bemühten, die ethnischen Identitäten gegeneinander abzugrenzen,  
sowenig spiegelte die Siedlungsstruktur diese Grenzen wieder. Karten, die Gebiete mit  
absoluter und relativer Mehrheit jeweils einer Ethnie in verschiedenen Farben darstellten,  
erinnerten an ein Leopardenfell.

4 Das bedeutet nicht, dass jeder Mangel an Demokratie in ethnisch gespaltenen Nachkriegsgesellschaften  
auf diesen Teufelskreis zurückgeht. Ebenso wenig garantieren Fortschritte der Demokratisierung einen  
konstruktiven Konfliktverlauf (Gromes 2007: 70-94).

5 Dieser Report kann weder das komplexe politische System umfassend darstellen (vgl. dazu Bieber 2006,  
Gavrić et al. 2009) noch den Verlauf der Demokratisierung (vgl. dazu Gromes 2007: 172-348) oder des  
state-building (siehe dazu Bliesemann de Guevara i. E.) detailliert präsentieren.

Die Religion diente seit sehr langer Zeit als Marker ethnischer Identität. Fast jeder Muslim war Bosniake, fast jeder Orthodoxe Serbe und fast jeder Katholik Kroat. Umgekehrt galt dies nicht, da sich auch viele nicht-religiöse Menschen einer Ethnie zuordneten. Mit dem Serbo-Kroatischen besaßen die Bürger der jugoslawischen Teilrepublik Bosnien und Herzegowina eine gemeinsame Sprache. Doch mit dem Zerfall von Jugoslawien verstärkten sich die Versuche, mit Bosnisch, Serbisch und Kroatisch drei separate Sprachen zu etablieren. Die Ethnien bewerteten viele Perioden der historischen Entwicklung sehr gegensätzlich. Zum Beispiel sahen viele Bosniaken die Jahrhunderte, als das heutige Bosnien und Herzegowina zum Osmanischen Reich gehörte, weit positiver als die meisten Serben und Kroaten, die diese als lange Geschichte der Unterdrückung empfanden (Kasapović 2005: 83-86). Schließlich verfolgten die drei Ethnien antagonistische politische Interessen. Vor dem Krieg bestand der Konfliktgegenstand darin, ob sich die Sozialistische Republik Bosnien und Herzegowina von Jugoslawien lösen sollte. Die große Mehrheit unter den Bosniaken und Kroaten forcierte die Unabhängigkeit, während die meisten Serben gegen diese Sezession votierten. Nachdem die Bosniaken und Kroaten den Teilstaat unter dem Namen Republik Bosnien und Herzegowina von Jugoslawien abgespalten hatten, verschob sich der Konfliktgegenstand. Im Krieg ging es vor allem darum, ob der neue Staat in seinen international anerkannten Grenzen erhalten bleibt (Burg/Shoup 1999; Calic 1996; Woodward 1995).

Die meisten Bosniaken kämpften für den Erhalt der Republik Bosnien und Herzegowina in ihrem international anerkannten Territorium, redeten einem multi-ethnischen Staat das Wort, der ihnen als zahlenmäßig größter Gruppe eine dominante Position einräumen würde. Die meisten Serben dagegen unterstützten das Vorhaben, von serbischen Truppen gehaltene Gebiete abzuspalten, um diese mit Serbien und den damals serbisch kontrollierten Gebieten in Kroatien zu vereinen. Die von Slobodan Milošević regierte Bundesrepublik Jugoslawien unterstützte die bosnisch-herzegowinischen Serben die meiste Zeit offen mit militärischen und diplomatischen Mitteln. Die Kroaten besaßen zunächst eine Führung, die für eine ungeteilte Republik Bosnien und Herzegowina eintrat, sich aber gegen eine bosniakische Dominanz wehrte. Später setzte sich das radikale Lager an die Spitze und versuchte, von kroatischen Truppen kontrollierte Gebiete der Republik Bosnien und Herzegowina zu entreißen, um sie an Kroatien anzuschließen. Diese Politik führte zum bosniakisch-kroatischen Krieg von Frühjahr 1993 bis Anfang 1994. Kroatien sandte Geld, Waffen und Truppen.

Rund 100.000 Menschen verloren im Krieg um die Republik Bosnien und Herzegowina von 1992 bis 1995 ihr Leben<sup>6</sup>; jeder zweite Einwohner wurde vertrieben oder musste flüchten (Eicher 1997: 2). Als „ethnische Säuberungen“ verharmloste Morde, Vertreibung

6 Aus den Reihen der Bosniaken verloren 64.000 Menschen (davon 33.100 Zivilisten) ihr Leben. Bei den Serben starben durch den Krieg 24.900 (davon 4.100 Zivilisten), bei den Kroaten 7.800 Menschen (darunter 2.200 Zivilisten). Die Angaben basieren auf den Studien des Forschungs- und Dokumentationszentrums Sarajewo: [www.idc.org.ba/presentation/index.htm](http://www.idc.org.ba/presentation/index.htm) (17.1.2009). Diese Zahlen umfassen nicht die Menschen, die nach dem Krieg durch Minen oder kriegsbedingte Krankheiten ihr Leben verloren haben. Allein durch Minen kamen von 1996 bis Anfang 2008 fast 500 Menschen ums Leben (Nezavisne novine, 19.3.2008).

gen und Verwüstungen prägten den Krieg, aus dem das vom Internationalen Gerichtshof als Völkermord eingestufte Massaker von Srebrenica mit fast 8.000 Opfern hervorstach (International Court of Justice 2007).

Mit dem am 14. Dezember 1995 unterzeichneten Dayton-Abkommen vereinbarten die Konfliktparteien, dass der umstrittene Staat unter dem neuen Namen Bosnien und Herzegowina in den international anerkannten Grenzen bestehen blieb. Der gemeinsame Staat sollte sich aus zwei mit enormen Befugnissen ausgestatteten Entitäten zusammensetzen: der Föderation von Bosnien und Herzegowina (fortan Föderation) mit 51 Prozent des Territoriums und der Republika Srpska, die sich über die restlichen 49 Prozent erstreckte.<sup>7</sup> Das Friedensabkommen setzte eine Reihe von Missionen ein: Die internationale Implementation Force (IFOR) sollte den Waffenstillstand und die Demobilisierung gewährleisten, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) unter anderem Wahlen organisieren. Die Vereinten Nationen sollten die International Police Task Force (IPTF) stellen. Das neu geschaffene Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) übernahm die Aufgabe, all diese Bemühungen zu koordinieren, welche die zivilen Vorgaben des Friedensabkommens betrafen.

### 3. Kriterien demokratischer Institutionen und der Nationsbildung

Eine Bilanz der Demokratisierung muss ihre Kriterien der Demokratie offenlegen. Demokratisierung meint einen Wandel hin zu einer Demokratie, die sich durch drei Merkmale auszeichnet:

1. Regierungen und Parlamente gehen aus allgemeinen, gleichen, geheimen, kompetitiven und regelmäßigen Wahlen hervor;
2. es bestehen Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, Freizügigkeit sowie Informationsfreiheit und Zugang zu vom Staat unabhängigen Medien;
3. Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung sind etabliert (Dahl 1999: 37-40; Schiller 1999: 31-33).

Um den Stand des Aufbaus demokratischer Institutionen anzugeben, nutze ich zusätzlich vier Indikatoren, welche die Relevanz und das Funktionieren dieser Institutionen erhehlen. Sie zeigen an, welche Rolle die demokratischen Institutionen für den Verlauf und den Austrag des Konflikts zwischen den Ethnien spielen:

4. im politischen Wettbewerb gibt es weder Gewalt noch Gewaltandrohungen;
5. die demokratischen Institutionen funktionieren unabhängig von externen Akteuren;
6. die demokratischen Institutionen werden nicht boykottiert und fassen Beschlüsse;
7. es bestehen keine verfassungswidrigen Strukturen.

7 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (GFAP): 1995.

In welchem Maß Bosnien und Herzegowina diese sieben Kriterien erfüllt, ergibt sich aus Berichten von Wahlbeobachtern<sup>8</sup>, Menschenrechtlern<sup>9</sup>, des Hohen Repräsentanten<sup>10</sup>, der Europäischen Kommission<sup>11</sup>, der bosnisch-herzegowinischen Tageszeitungen<sup>12</sup> *Nezavisne novine*, *Oslobodjenje* und *Dnevni avaz*<sup>13</sup>, von Freedom House<sup>14</sup> sowie aus wissenschaftlichen Publikationen und aus meiner Feldforschung, bei der ich mehr als 120 Interviews geführt habe. Nach Beschreibung der Ausgangslage geht der Report in der Folge nur auf jene der sieben Kriterien ein, deren Werte sich geändert haben. Um den Stand der Demokratie Ende 2008 zu bestimmen, richtet der Report den Blick wieder auf alle sieben Kriterien. Zur besseren Übersicht steht das jeweils behandelte Kriterium kursiv.

Der Stand der Nationsbildung ergibt sich aus zwei Indikatoren:

1. Akzeptanz des gemeinsamen Staates durch die Bürger aller drei Ethnien;
2. Akzeptanz des gemeinsamen Staates durch die politischen Eliten der drei Ethnien.

Die Haltung der Bürger zu Bosnien und Herzegowina bringen Meinungsumfragen zum Ausdruck. Da diese sehr unterschiedlich durchgeführt wurden, gilt es, allgemeine Kategorien zu bestimmen, in denen sich alle Daten einordnen lassen. Für jede der Ethnien ermittle ich, ob sie einen eigenen Staat oder den Beitritt bestimmter Gebiete zu anderen Staaten möchte oder ob sie den gemeinsamen Staat und dessen Grenzen akzeptiert.

Die gleiche Frage erhebt die Haltung der politischen Eliten, erneut differenziert nach Bosniaken, Serben und Kroaten. Parteiprogramme, Aussagen führender Politiker in Wahlkämpfen, bei Jahrestagen des Friedensschlusses, anderen wichtigen Ereignissen oder in meinen Interviews zeigen die Position der jeweiligen politischen Führung. Bei den politischen Führungen lässt sich auf die Frage ihrer Akzeptanz des gemeinsamen Staates oft nicht auf ein schlichtes „Ja“ oder „Nein“ reduzieren. So kann eine Konfliktpartei zwar Bosnien und Herzegowina anerkennen, aber die innere Struktur des Staates zurückweisen. Auch ist es möglich, dass die politische Elite einer Ethnie ihre Akzeptanz des gemeinsamen Staates an Bedingungen knüpft. Die Haltung der politischen Führung einer Ethnie ergibt sich aus der Position einer jeweiligen Mehrheit. Wer diese Mehrheit innerhalb einer Ethnie bildet, bestimmen die Ergebnisse der jeweils letzten Wahlen. Die meisten politischen Parteien in Bosnien und Herzegowina lassen sich vollständig oder überwiegend einer Ethnie zuordnen.

8 [www.osce.org/odihr-elections/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=209](http://www.osce.org/odihr-elections/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=209) (17.1.2009).

9 [www.bh-hchr.org/reports.htm](http://www.bh-hchr.org/reports.htm) (17.1.2009).

10 [www.ohr.int/other-doc/hr-reports](http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports) (17.1.2009).

11 [http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/bosnia\\_and\\_herzegowina/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/bosnia_and_herzegowina/key_documents_en.htm) (17.1.2009).

12 Belege ohne Seitenzahl beziehen sich auf die Internetausgabe der Zeitungen.

13 [www.nezavisne.com](http://www.nezavisne.com), [www.oslobodjenje.ba](http://www.oslobodjenje.ba) und [www.dnevniavaz.ba](http://www.dnevniavaz.ba) (alle 17.1.2009).

14 [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (17.1.2009).

#### 4. Die Ausgangslage nach Kriegsende

Die Zeit direkt nach dem Friedensschluss lässt sich als Stunde Null eines gemeinsamen demokratischen Staates bezeichnen. Es gab keine staatlichen Strukturen, in denen ein Großteil sowohl der Bosniaken als auch der Serben und Kroaten agierte. Die „Institutionen von Bosnien und Herzegowina“, wie das Friedensabkommen die Bundesebene bezeichnete, sollten erst nach den ersten Nachkriegswahlen entstehen. Die Föderation hatten Bosniaken und Kroaten bereits im Rahmen ihres Separatfriedens im März 1994 gegründet (Washington Agreement 1994). Allerdings erwiesen sich die gemeinsamen Institutionen von Bosniaken und Kroaten auch nach dem Krieg als „Papiertiger“ (Bildt 1998: 127). Die Aufgabe der Nationsbildung wies das Defizit auf, dass die serbischen Bürger und die serbischen politischen Eliten den gemeinsamen Staat Bosnien und Herzegowina offen ablehnten.

Bosnien und Herzegowina war in drei Gebiete zerfallen, die der erste Hohe Repräsentant, Carl Bildt (1998: 249), als „Kriegerstaaten“ bezeichnete. Die bosniakische Partei der Demokratischen Aktion (SDA) dominierte die Institutionen der Republik Bosnien und Herzegowina, aus denen sich die ethno-nationalistischen Serben und Kroaten zurückgezogen hatten. Geltung verschaffen konnte sich die Republik Bosnien und Herzegowina nur in Gebieten unter bosniakischer Kontrolle. Demgegenüber herrschte die Serbische Demokratische Partei (SDS) unter Radovan Karadžić fast unumschränkt in der Republika Srpska, die sie bereits 1992 proklamiert hatte. Das para-staatliche Gebilde der Kroaten, Herceg-Bosna, erstreckte sich über das Territorium, das die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) autoritär beherrschte.

Diese drei großen ethno-nationalistischen Parteien dominierten in ihren Gebieten verfassungswidrig nahezu sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens, sodass demokratische Freiheiten bestenfalls ansatzweise bestanden. Pluralismus duldeten am ehesten die SDA. Die Kriegerstaaten zeichneten sich durch einen Mangel an Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit aus. Alle drei Regime betrachteten die Polizei wie auch die Geheimdienste als Instrumente parteipolitischer Interessen.<sup>15</sup> Richter und Staatsanwälte standen ebenso unter direktem Einfluss der jeweils herrschenden Partei. Aus den Reihen der Kriegsveteranen rekrutierten SDS, HDZ und SDA Schlägertrupps (ESI 1999: 9-11), Gewalt blieb damit ein Mittel des Konfliktaustrags. Fast 300 Medien gab es nach Kriegsende, doch standen die meisten unter Kontrolle einer dieser drei Parteien (Kurspahić 2003: 11, 154). Die Verwaltungen und Stellen in anderen öffentlichen Einrichtungen wie Krankenhäuser und Universitäten besetzten die Ethno-Nationalisten vorrangig mit ihren Mitgliedern und Anhängern. Der Krieg hatte 60 Prozent der Wohnungen zerstört oder beschädigt (Nation 2003: 202), weshalb die ethno-nationalistischen Parteien mit dem Zuteilen von Wohnraum erhebliche Macht besaßen (ESI 1999: 5). Ein großer Teil der internationalen Hilfe lief über Strukturen unter Dominanz der SDS, HDZ oder SDA. 80 Prozent der Men-

15 European Stability Initiative (ESI) 2000: 40; International Crisis Group (ICG) 1999: 109.

schen hingen von humanitärer Hilfe ab (US General Accounting Office 1997: 19). Kader von SDS, HDZ und SDA leiteten öffentliche Unternehmen, besaßen Zugriff auf deren Finanzflüsse und kontrollierten die Vergabe von Arbeitsplätzen (ESI 1999: 5). Den ethno-nationalistischen Parteien unterstanden drei ethnisch separierte Büros für Zahlungsverkehr, die Transaktionen über umgerechnet 50 € abwickelten. Darüber hinaus zogen sie Steuern ein und behinderten oder förderten Unternehmen je nach deren politischer Orientierung (Skulrak o. J.: 11; Zaum 2005: 351).

Von einer Akzeptanz des gemeinsamen Staates Bosnien und Herzegowina auf Seiten aller Konfliktparteien konnte keine Rede sein, auch wenn sich die Unterzeichner des Dayton-Abkommens dazu bekannt hatten. Dass sie aufrichtig den gemeinsamen Staat anerkannten, schien aber mehr als zweifelhaft angesichts des großen internationalen Drucks, der auf ihnen gelastet hatte. Zudem hatten die bosnisch-herzegowinischen Serben in Dayton keine eigene Abordnung gestellt, sondern eine gemeinsame Delegation mit Jugoslawien gebildet, in der Milošević sie marginalisierte (Holbrooke 1998: 355-477; Ischinger 1998: 33).

Vor den ersten Nachkriegswahlen im September 1996 erklärte Momčilo Krajišnik, Kandidat der SDS für die Präsidentschaft von Bosnien und Herzegowina, die Republika Srpska sei keine Entität, sondern ein Staat.<sup>16</sup> Die Vorsitzende der SDS, Biljana Plavšić, sagte: „We want the unification of all Serbs in one state, which will be called Serbia.“<sup>17</sup> Bei den Wahlen in der Republika Srpska gewann die SDS mehr als die Hälfte aller Stimmen.<sup>18</sup>

Die HDZ, die fast 90 Prozent der kroatischen Stimmen erhielt, warb „für einen Staat Bosnien und Herzegowina mit Gleichberechtigung“ (Tomić/Herceg 1999: 43-44). Hinter dieser scheinbar unverfänglichen Parole verbarg sich eine heftige Kritik an der Binnenstruktur von Bosnien und Herzegowina. „Can you tell me, whether it is fair to have one state, three peoples, but only two Entities, one dominated by Serbs and one dominated by Bosniacs?“, fragte rhetorisch Vlatko Medjugorac, Generalsekretär der HDZ (Interview 2005).

16 Institute for War & Peace Reporting and Media Plan 1996c: 2.

17 Institute for War & Peace Reporting and Media Plan 1996b: 3-5. Auch andere serbische Parteien zeigten mangelnden Respekt für das Dayton-Abkommen: Die Serbische Radikale Partei (SRS) sagte, sie wolle den unabhängigen Staat der Serben schützen und kein gemeinsames Parlament aufbauen, das vernichten sollte, was die Serben blutig erreicht hätten (Oslobodenje, 5.9.1996: 2). Ein Vertreter des Demokratischen Patriotischen Blocks bezeichnete bei einer Fernsehdebatte die Republika Srpska als anerkannten Staat (Oslobodenje, 7.9.1996: 9). Živko Radišić vom Bund für Frieden und Fortschritt meinte hingegen über eine Vereinigung der Republika Srpska mit Jugoslawien, das eine seien Wünsche, das andere sei das Mögliche. Jede Obstruktion des Dayton-Abkommens führe zu einem neuen Krieg (Oslobodenje, 11.9.1996, Sonderbeilage Banja Luka: 6).

18 Die Ergebnisse der Wahlen von 1996 bis 2006 stehen in: Gromes 2007.

Die SDA, die rund drei Viertel der bosniakischen Stimmen auf sich vereinte, plakatierte unter anderem die wenig integrative Botschaft: „Im eigenen Glauben und auf dem eigenen Land“ (Dani, September 1996: 32-33).<sup>19</sup>

Umfragen im Dezember 1995, April 1996 und August 1996 wollten von den Bürgern wissen, ob sie ein vereinigt Bosnien und Herzegowina unterstützten. Von den bosniakischen Befragten taten dies 97 bis 99 Prozent. Darin kam zwar ein Bekenntnis zum gemeinsamen Staat zum Ausdruck, allerdings ist zu vermuten, dass ein Großteil der Bosniaken die gegebene Staatsstruktur mit der sehr mächtigen Entität Republika Srpska ablehnte. Diese galt vielen Bosniaken als Belohnung für Mord und Vertreibung. Die Zustimmung der Kroaten zu einem vereinigt Bosnien und Herzegowina sank von 65 auf 31 Prozent. Nur vier bis sieben Prozent der befragten Serben traten für ein vereinigt Bosnien und Herzegowina ein (US General Accounting Office 1998: 75).

Insgesamt ergab sich folgendes Bild: Es bestanden keine gemeinsamen demokratischen Institutionen, und die kroatische Konfliktpartei, aber mehr noch die serbische Seite, äußerte große Vorbehalte gegen Bosnien und Herzegowina. Hätten sich angesichts dieser Ausgangslage in der Folgezeit keine wesentlichen Fortschritte der Demokratisierung beobachten lassen, wäre der vermutete Teufelskreis aus fehlenden gemeinsamen staatlichen Strukturen und einer mangelnden Akzeptanz des gemeinsamen Staates als existent zu betrachten gewesen.<sup>20</sup>

Die Jahre nach dem Dayton-Abkommen brachten mehrfach Veränderungen, die es erlauben, sie in drei Phasen einzuteilen. Die nächsten Kapitel widmen sich jeweils einer dieser Phasen und beginnen mit einem Überblick über die wichtigsten Entwicklungen. Das Ende der ersten Phase (1996-2000) ist dadurch markiert, dass sich die serbischen Eliten erstmals mehrheitlich zumindest deklaratorisch zu Bosnien und Herzegowina bekannten. In der zweiten Phase (2001 bis April 2006) erreichte die Nationsbildung insofern ihren bisherigen Höhepunkt, als auch eine Mehrheit der serbischen Bürger Bosnien und Herzegowina als ihren Staat annahm. Die Entwicklung seit dem Mai 2006 (Phase 3) ist davon geprägt, dass die serbische Elite mit der Sezession der Republika Srpska drohte und die serbischen Bürger wieder eine mangelnde Akzeptanz des gemeinsamen Staates zeigten.

19 Dani erschien damals monatlich, zählt seit einigen Jahren aber zu den Wochenzeitungen. Die Redaktion sitzt in Sarajewo.

20 Vor diesem Schluss wäre allerdings zu prüfen, ob die blockierte Demokratisierung nicht ausschließlich andere Ursachen aufweist.



## 5. 1996 bis 2000: Demokratisierung bei fehlender Akzeptanz des gemeinsamen Staates

In dieser Phase entstanden demokratische Freiräume und gemeinsame Institutionen der Konfliktparteien, obgleich die Eliten und Bürger der serbischen Seite Bosnien und Herzegowina unzureichend anerkannten. Die Wahlen erfüllten immer mehr die Standards der Demokratie. Die verfassungswidrigen „kriegerstaatlichen“ Strukturen blieben zwar auch nach den ersten Nachkriegswahlen bestehen, wurden aber von den Friedensmissionen mehr und mehr zurückgedrängt. Während politisch motivierte Gewalt an Bedeutung verlor, konnten Defizite im Bereich der Rechtstaatlichkeit und Gewaltenteilung nicht ausgeräumt werden. Die gemeinsamen demokratischen Institutionen steigerten zwar ihre Aktivität, fassten jedoch auch am Ende dieser Phase kaum Beschlüsse. Zudem hing ihr Funktionieren stark von Eingriffen der Friedensmissionen ab, die zwei Jahre nach Kriegsende ein Semi-Protectorat über Bosnien und Herzegowina errichteten.

### 5.1 Fortschritte beim Aufbau demokratischer Institutionen

Fortschritte der Demokratisierung lassen sich vor allem an den Wahlen festmachen, die sich demokratischen Standards näherten, an der Zunahme von Freiheiten sowie am Zurückdrängen verfassungswidriger Strukturen.

Die ersten Wahlen nach dem Krieg (1996) verfehlten zum Teil die minimalen Kriterien der OSZE (OSCE-ODIHR 1996a, 1996b: 4-5). Andere sprachen von einem Guerillakrieg aus Hooliganismus und Einschüchterung von Oppositionellen.<sup>21</sup> Gewalt und deren Androhung spielten weiterhin eine nicht unwesentliche Rolle in der Politik. Selbst im relativ pluralistischen Sarajewo trauten sich Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei (SDP) in manchen Stadtteilen nur bewaffnet, Wahlplakate zu kleben (Interview mit Davor Vuletić 2005). Die Freizügigkeit blieb stark eingeschränkt, und SDS, HDZ und SDA dominierten weiterhin die Medien. Schätzungsweise 120.000 Bürger konnten ihre Namen nicht im Wählerverzeichnis finden (ICG 1996: 22). Die Zahl der ungültigen Stimmen lag verdächtig hoch, und mancherorts machten Wahlvorstände Stimmen für oppositionelle Parteien ungültig (OSCE-ODIHR 1996a, 1996b: 4-5). Auch nach den Wahlen versuchten SDS, HDZ und SDA, Strukturen ihrer undemokratischen und verfassungswidrigen „Kriegerstaaten“ aufrechtzuerhalten.

1998 wollten die Wahlbeobachter einen insgesamt ordentlichen Verlauf des Wahlkampfes gesehen haben. Die Parteien sollen sich konstruktiver verhalten, die Medien fairer und ausgewogener berichtet haben (OSCE-ODIHR 1998: 19-21). Menschenrechtler be-

21 Institute for War & Peace Reporting and Media Plan 1996a: 1.

klagten allerdings eine aggressive Intoleranz gegenüber oppositionellen Parteien und eine eingeschränkte Freizügigkeit.<sup>22</sup>

Die Wahlen im Herbst 2000 bezeichnete der Hohe Repräsentant im Allgemeinen als frei und fair (High Representative 2001a: Para. 1.1.1). Für ein großes Plus an Demokratie stand eine neue Regierungsmehrheit im Repräsentantenhaus von Bosnien und Herzegowina, sodass erstmals nach dem Kriegsende ein Ministerrat ohne SDS, HDZ und SDA gebildet wurde. Die Parlamentarische Versammlung von Bosnien und Herzegowina, zusammengesetzt aus dem Repräsentantenhaus und dem Haus der Völker, zeigte sich aktiver als in den Jahren zuvor. In der Wahlperiode 1996-1998 hielt das Repräsentantenhaus elf Sitzungen mit insgesamt 76 Tagesordnungspunkten ab. In der Legislaturperiode 1998-2000 fanden 26 Sitzungen mit insgesamt 199 Punkten auf der Tagesordnung statt. Allerdings fassten die gemeinsamen Institutionen nur wenige Beschlüsse – so verabschiedete die Parlamentarische Versammlung in beiden Wahlperioden jeweils nur 15 Gesetze.<sup>23</sup>

Ein Mix aus Supervision, Sanktion und Inklusion bewirkte, dass sich die Wahlen demokratischen Standards näherten, demokratische Freiheiten ausgeweitet und gemeinsame Institutionen errichtet werden konnten, obschon die serbischen Bürger und Eliten Bosnien und Herzegowina ablehnten. Die Aufsicht über die Demokratisierung durch externe Akteure konnte den Mangel an Nationsbildung zumindest teilweise kompensieren.

Die von der OSZE geleitete Provisorische Wahlkommission organisierte und überwachte den Wahlprozess und schränkte den Raum für Manipulationen ein.<sup>24</sup> Nach ihren Regeln konnten nur die Parteien an den Wahlen teilnehmen, die schriftlich erklärten, sich auf das Dayton-Abkommen und auf einen gemeinsamen Staat zu verpflichten und das Recht auf freien und friedlichen Wettbewerb sowie die Pressefreiheit zu respektieren. Bei Fehlverhalten durfte die Wahlkommission Parteien und einzelne Kandidaten vom Wahlzettel streichen sowie Geld- und andere Strafen verhängen. Auch konnte sie ungleichen Zugang der Parteien zu den Medien sanktionieren (Provisional Election Commission: Art. 46, 122, 137-142, 145-150). Vor den ersten Nachkriegswahlen nutzte die Wahlkommission ihre Sanktionsinstrumente sehr zurückhaltend.<sup>25</sup> Später handelte sie entschlossener: Vor der vorgezogenen Neuwahl zur Nationalversammlung der Republika Srpska strich sie drei der fünf höchstplatzierten Kandidaten der SDS von der Liste (Dnevni nezavisne novine, 22.-23.11.1997: 3). 2000 schloss die Wahlkommission die Serbische Radikale Partei (SRS) von den Wahlen aus.

22 Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina 1998.

23 Die Daten stammen aus der Studie „Entscheidungsprozesse in der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien-Herzegowina“, die Kasim Trnka, Richter am Verfassungsgericht der Föderation, beim von der Konrad-Adenauer-Stiftung veranstalteten Fachkolloquium „Reform der Verfassung von Bosnien-Herzegowina“ vom 13. bis zum 16. November 2008 in Cadenabbia vorstellte.

24 Bjornlund (2004) untersucht die Rolle externer Wahlbeobachter.

25 Zu den Hintergründen dieses Vorgehens siehe Gromes 2007: 193-195.

Noch umfassendere Eingriffsbefugnisse als die Wahlkommission erhielt der Hohe Repräsentant. Seit Ende 1997 durfte er Gesetze ändern, für nichtig erklären oder selbst erlassen sowie Politiker und Beamte ihres Amtes entheben, die seiner Ansicht nach gegen den Friedensvertrag verstießen (Peace Implementation Council (PIC) 1997b: XI).

Um die Dominanz von SDA, SDS und HDZ über die Medien zu durchbrechen, förderten die Friedensmissionen bereits ab 1996 alternative Radio- und Fernsehstationen sowie Zeitungen (Kurspahić 2003: 152-154). Seit Mai 1997 durfte der Hohe Repräsentant Medien einschränken oder suspendieren, die dauerhaft dem Inhalt oder dem Geist des Friedensabkommens widersprachen (PIC 1997a: Para. 69). Im Juni 1998 setzte er die Unabhängige Medienkommission ein, die Verhaltenskodizes aufstellen und Verstöße ahnden sollte, indem sie Geldstrafen verhängte, Lizenzen einzog und Ausrüstung beschlagnahmte (High Representative 1998). 1999 und 2000 stellte der Hohe Repräsentant den von den großen ethno-nationalistischen Parteien kontrollierten öffentlichen Rundfunk unter internationale Aufsicht und erließ einen rechtlichen Rahmen für dessen Restrukturierung (High Representative 1999 und 2000).

Der Zuwachs an Freiheit ging auch auf weitere Maßnahmen zurück. Neue Autokennzeichen, welche die Herkunft der Insassen nicht verriet, erhöhten die Freizügigkeit innerhalb von Bosnien und Herzegowina. Ab 1997 ging die Friedenstruppe gegen gewalttätige Gruppen vor und dehnte so die Freiräume der Bürger aus.

Die skizzierten Schritte trotzten den „kriegerstaatlichen“ führenden ethno-nationalistischen Parteien Freiheiten für die Bürger ab und sorgten dafür, dass sich die Wahlen auf demokratische Standards zu bewegten. Keine Konfliktpartei leistete dagegen breiten Widerstand mit allen Mitteln. Die neuen demokratischen Institutionen von Bosnien und Herzegowina fassten kaum Beschlüsse, allerdings standen sie auch nicht unter einem vollständigen und permanenten Boykott einer Ethnie. Dass keine Konfliktpartei einen Kurs der totalen Konfrontation steuerte, lag keinesfalls allein an der machtvollen Präsenz der Friedenstruppe, die mehrere Zehntausend Soldaten umfasste. Eine wesentliche Rolle spielte das in Dayton vereinbarte politische System mit seinen weitreichenden Inklusionsangeboten. Das Friedensabkommen wählte einen Weg zwischen den Maximalinteressen der Konfliktparteien – zwischen einem unitaristischen, stark am Mehrheitsprinzip ausgerichteten Staat, wie ihn die Bosniaken gefordert hatten, und der Teilung des umstrittenen Staates, welche die Serben und zeitweise auch die Kroaten betrieben hatten. Bosnien und Herzegowina erhielt einen radikal föderalistischen Aufbau, bei dem die Bundesebene nur die Außen- und Außenhandelspolitik, die Zoll- und Geldpolitik, Einwanderungsfragen sowie unbedeutende Bereiche wie die Kontrolle des Luftverkehrs verantwortete. Alle anderen Politikfelder oblagen den beiden Entitäten, darunter auch die Verteidigungspolitik (GFAP 1995: Annex 4, Art. III). Die Institutionen von Bosnien und Herzegowina folgten strikt den Prinzipien der Konkordanzdemokratie (Lijphart 1977: 25-47): eine Exekutive mit Vertretern aller Konfliktparteien, Veto-Recht für alle Seiten, proportionale oder paritätische Verteilung von Parlamentssitzen und öffentlichen Gütern sowie Autonomie der Konfliktparteien, die unter anderem die Form des Föderalismus annehmen kann. Es wurde den Bosniaken, Serben und Kroaten direkt oder indirekt eine Präsenz in der Präsidentschaft und im Ministerrat garantiert. In der Präsidentschaft, aber vor allem im Haus

der Völker der Parlamentarischen Versammlung, besaßen diese als „konstitutive Völker“ definierten Ethnien ein Veto-Recht. Eine Art Veto verfügten zudem die Entitäten in beiden Kammern der Parlamentarischen Versammlung. Zahlreiche Vorgaben gewährleisteten den Proporz oder sogar die Parität mal der drei konstitutiven Völker, mal der beiden Entitäten (GFAP 1995: Annex 4). Der Föderalismus zeigte sich als asymmetrisch, da die Föderation ihrerseits konkordanzdemokratische Prinzipien umsetzte, während sich die Republika Srpska mehrheitsdemokratisch organisierte.

Das Inklusionsangebot des föderalistischen und konkordanzdemokratischen Systems trug dazu bei, dass die Konfliktparteien nicht die totale Konfrontation suchten. Wie jedoch das schlechte Funktionieren der gemeinsamen Institutionen demonstrierte, zogen SDS, HDZ und SDA ihre fast unumschränkte Macht in den beschriebenen ethnisch exklusiven „kriegerstaatlichen“ Strukturen der eingeschränkten und geteilten Macht im Rahmen einer Konkordanzdemokratie vor. Um Fortschritte der Demokratisierung zu erzielen, mussten die Dayton-Institutionen zum Hauptaustragungsort der politischen Konflikte aufsteigen. Nach und nach wurden die verfassungswidrigen Strukturen der Ethno-Nationalisten zurückgedrängt, wobei viele der einschlägigen Reformen von Erlassen des Hohen Repräsentanten ausgingen. In dem Maße, wie die Ethno-Nationalisten ihre ethnisch exklusiven Gebilde einbüßten, entwickelten sie eine größere Bereitschaft, in den Institutionen gemäß dem Dayton-Abkommen zu arbeiten. In und gegenüber diesen Institutionen verfolgten sie freilich gegensätzliche Interessen.

Die Friedensmissionen mussten den gemeinsamen demokratischen Institutionen durch ihre Eingriffe erst Relevanz verschaffen. Die externen Akteure brachten dafür den gemeinsamen Willen auch deshalb auf, weil das politische System keineswegs die Interessen einer Seite durchsetzte, sondern einen Mittelweg zwischen einem unitaristischen Staat und der Sezession einschlug. Das Inklusionsangebot der Dayton-Institutionen konnte erst unter Supervision und Sanktion durch die Friedensmissionen wirken. Die Bereitschaft zu Supervision und Sanktion hing ihrerseits wesentlich von der in Aussicht gestellten Einbeziehung aller Konfliktparteien ab.

## 5.2 Die Nationsbildung schritt erst zurück, dann voran

In der bereits zitierten Umfrage von 1997 und 1998 zeigten die kroatischen Bürger eine fehlende Akzeptanz des gemeinsamen Staates und sprachen sich mehrheitlich gegen ein vereinigtes Bosnien und Herzegowina aus. Die Ursache dafür lag in der Enttäuschung über ihre Lage in der Föderation, die sie als von den Bosniaken dominiert sahen. Vor den Wahlen zu den Institutionen der Bundesebene und der Entitäten 1998 sagte der Vorsitzende der größten kroatischen Partei, HDZ, Ante Jelavić, die Kroaten müssten sich ein nationales Territorium sichern, wie es auch die anderen Völker in Bosnien und Herzegowina besäßen (Oslobodenje, 27.8.1998: 4). Damit forderte er keine Abspaltung, sondern eine dritte Entität. Er erklärte, die HDZ wolle die Zukunft der Kroaten in Bosnien und Herzegowina aufbauen und setze auf die Gleichberechtigung ihres Volkes mit den Bosniaken und Serben (Oslobodenje, 11.9.1998: 10). Die HDZ-Spitze kritisierte zwar heftig die Struktur des gemeinsamen Staates, ohne diesen aber abzulehnen. Diese Position könnte

dazu beigetragen haben, dass sich ab 2000 die kroatischen Bürger mehrheitlich wieder für Bosnien und Herzegowina aussprachen. So unterstützten in einer Umfrage im Mai 2000 nur zwölf Prozent der Kroaten eine Vereinigung mit Kroatien; Ende 2003 taten dies noch vier Prozent, Anfang 2004 zwei Prozent.<sup>26</sup>

Bei den serbischen Parteien standen sich 1998 zwei Lager gegenüber. Das eine bestand aus dem von Biljana Plavšić geführten Serbischen Volksbund (SNS), der sich 1997 von der SDS abgespalten hatte, des Weiteren aus der Sozialistischen Partei (SPRS) und der Partei Unabhängiger Sozialdemokraten (SNSD), die mit Milorad Dodik den Ministerpräsidenten der Republika Srpska stellte. Dieses Lager warb bei den Bürgern offensiv für das Dayton-Abkommen. Dodik etwa empfahl den Wählern: „Dayton und Punkt“ (Nezavisne novine, 12.-18.8.1998: 8). Živko Radišić (SPRS), gemeinsamer Kandidat der genannten Parteien für den serbischen Sitz in der Präsidentschaft von Bosnien und Herzegowina, kündigte an, er werde daran arbeiten, die Blockaden in dieser Institution zu überwinden (Oslobodjenje, 11.9.1998: 7). Radišić gewann diesen Sitz gegen Momčilo Krajišnik (SDS) aus dem konkurrierenden Lager. Krajišnik behauptete im Wahlkampf die Unabhängigkeit der Republika Srpska: „Dayton gave us a state and we are not giving it away.“<sup>27</sup> Das zweite Lager umfasste neben der SDS die Serbische Radikale Partei und weitere Parteien, die sich rechts von der SDS positionierten. Bei den Parlamentswahlen erhielt dieses Lager, das sich durch Distanz zum gemeinsamen Staat auszeichnete, mehr Stimmen als das erste. Zudem triumphierte dieser von den Friedensmissionen als radikalere eingestufte Block bei der Wahl zur Präsidentschaft der Republika Srpska. Von den serbischen Bürgern unterstützten 1998 nur 18 Prozent ein vereintes Bosnien und Herzegowina (US General Accounting Office 1998: 75).

2000 forderten 32 bis 41 Prozent der Serben eine unabhängige Republika Srpska, während 27 bis 29 Prozent die Vereinigung mit Serbien wollten.<sup>28</sup> Eine so deutliche und offene Ablehnung von Bosnien und Herzegowina ließen die serbischen Parteien hingegen nicht erkennen. Doch selbst die als von den Friedensmissionen als moderater etikettierten Parteien warben mit Parolen wie „Srpska über alles“ (SNSD) oder „Vor allem Srpska“ (SNS).<sup>29</sup> Der spätere Ministerpräsident dieser Entität, Mladen Ivanić von der (serbischen) Partei des Demokratischen Fortschritts (PDP), sagte, seine Partei betrachte Bosnien und Herzegowina als ihren Staat. Doch sollten die Bosniaken darauf bestehen, die Entitäten abzuschaffen, strebe die Republika Srpska nach Unabhängigkeit (Oslobodjenje, 8.11.2000: 6, 11).

26 Umfragen vom Early Warning System des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) für den Mai 2000, das vierte Quartal 2003 und das erste Quartal 2004 unter: [www.undp.ba/index.aspx?PID=14](http://www.undp.ba/index.aspx?PID=14) (17.1.2009).

27 CNN: Nationalists rally as Bosnian campaign draws to close, 10.9.1998, [www.cnn.com/WORLD/europe/9809/10/bosnia.elections](http://www.cnn.com/WORLD/europe/9809/10/bosnia.elections) (17.1.2009).

28 Die Daten erhob das Early Warning System des UNDP.

29 So stand es in Anzeigen in Nezavisne novine, 23.10.2000: 5; Nezavisne novine, 27.10.2000: 8.

Die Partei für Bosnien und Herzegowina (SBiH), die sich 1996 von der SDA abgespalten hatte, rückte die Forderung „Bosnien und Herzegowina ohne Entitäten“ ins Zentrum (Nezavisne novine, 27.10.2000: 8). Ihr Gründer, Haris Silajdžić, erklärte, das Friedensabkommen sei nicht in Dayton, sondern in Bosnien-Herzegowina geschrieben worden, und zwar mit Kanonen, Panzern und Konzentrationslagern. Bliebe es bei den Vorgaben des Friedensabkommens, bedeutete dies die Negation von Bosnien und Herzegowina (Oslobođenje, 9.11.2000: 10).

Die SDS, die bei den Parlamentswahlen fast dreimal so viele Stimmen wie die zweitgrößte serbische Partei gewann, erklärte Mitte Dezember 2000 in Gestalt ihrer Spitze, Mirko Šarović und Dragan Čavić, sie unterstütze das Dayton-Abkommen und verpflichte sich zur Konsolidierung der Institutionen von Bosnien und Herzegowina sowie zur Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen (Nezavisne novine, 14.12.2000: 5). Bei der konstituierenden Sitzung der Nationalversammlung der Republika Srpska wenige Tage später ertönte erstmals die Hymne von Bosnien und Herzegowina, und erstmals stand die Fahne des gemeinsamen Staates im Plenarsaal (Nezavisne novine, 18.12.2000: 2). Aufgrund dieser Entwicklungen wertete ich ab 2001 die Position der serbischen Eliten zu Bosnien und Herzegowina als nicht mehr offen ablehnend.

Die Erklärung der SDS-Spitze Ende 2000 bedeutete erstens eine Anerkennung von Bosnien und Herzegowina. Damit erkannte sie zweitens die gewachsene Relevanz der gemeinsamen demokratischen Institutionen an, die den Niedergang der verfassungswidrigen Strukturen widerspiegelte. Aufgrund dieser Verschiebung entwickelte die SDS ein größeres Interesse an den Institutionen gemäß dem Dayton-Abkommen. Drittens erkannte die SDS an, dass eine Unabhängigkeit der Republika Srpska auf absehbare Zeit zu unrealistisch schien, um diese offen zu behaupten oder zu fordern. Zudem war das Bekenntnis zur gemeinsamen Demokratie mit den Bosniaken und Kroaten der Preis, den die SDS für ihre Rückkehr in die Regierung der Republika Srpska zu zahlen hatte. Seit 1997 hatten SDA, HDZ, aber vor allem die SDS unter erheblichen Druck der Friedensmissionen gestanden. Vor den Wahlen 2000 hatte unter anderem Richard Holbrooke, einer der Väter des Dayton-Abkommens, ein Verbot der „kriminellen Organisation“ SDS empfohlen (Nezavisne novine, 30.10.2000: 3). Die Erklärung der Parteispitze sowie die Bereitschaft, der deutlich kleineren PDP das Amt des Ministerpräsidenten und disproportional viele Ministerien zu überlassen, ebneten der SDS nach drei Jahren den Weg zurück an die Macht in der Republika Srpska.

Es geschah nicht aus freien Stücken, sondern unter erheblichem Druck, dass sich die SDS zu ihrem Bekenntnis zum gemeinsamen Staat durchrang. Dieser Fortschritt der Nationsbildung schien insofern prekär, als zweifelhaft blieb, ob die größte ethno-nationalistische Partei der Serben Bosnien und Herzegowina auch dann noch akzeptieren würde, sobald die Aufsicht durch die Friedensmissionen wegfiel. Doch sollte man es nicht zu gering schätzen, wenn eine Konfliktpartei das vermeintlich Unabänderliche anerkennt. Sie trotz eines hohen Preises der Realität zu verweigern, zieht sich wie ein roter Faden durch die Menschheitsgeschichte (vgl. Tuchman 1997).

## 6. 2001 bis April 2006: Die zwar beste, aber keine gute Phase

Der Aufbau demokratischer Institutionen schritt bis 2003 weiter voran, stagnierte aber ab 2004. Beobachter sahen demokratische Wahlen und Freiheiten als gegeben, doch bot der Mangel an Rechtsstaatlichkeit weiterhin Anlass zu Kritik. Die gemeinsamen Institutionen erhöhten die Zahl ihrer Beschlüsse, benötigten allerdings häufige Eingriffe des Hohen Repräsentanten. Nach Ansicht vieler bosniakischer Politiker akzeptierte die serbische Elite den gemeinsamen Staat, und 2005 sah auch eine Mehrheit der serbischen Bürger Bosnien und Herzegowina als ihr Land. Angesichts der positiven Entwicklung machte der Hohe Repräsentant gegen Ende der Phase immer weniger von seinen Eingriffsbefugnissen Gebrauch.

### 6.1 Das Errichten gemeinsamer demokratischer Institutionen

Die bisher beste aller Phasen begann paradoxerweise mit dem offensten und konsequentesten Boykott der gemeinsamen Institutionen nach Kriegsende. Schon im Wahlkampf 2000 erklärte der Vorsitzende der HDZ, Ante Jelavić, die Föderation sei eine muslimische Entität und für die Kroaten Vergangenheit (Oslobodjenje, 6.11.2000: 8). Für den Wahltag organisierte seine Partei ein Referendum über eine kroatische Entität. Laut Angaben der HDZ haben 70 Prozent der Kroaten an diesem Referendum teilgenommen und zu 99 Prozent für eigene politische und kulturelle Institutionen in Bosnien und Herzegowina gestimmt (Bieber 2001: 8). Nach den Wahlen musste die HDZ erstmals die Regierungen der Bundesebene und der Föderation verlassen. Daraufhin proklamierte sie mit anderen kroatischen Parteien die verfassungswidrige Kroatische Selbstverwaltung, die unter anderem aus einem Exekutivrat und einem Legislativrat bestand. Die Beteiligten erklärten, aus vollem Herzen ein souveränes und demokratisches Bosnien und Herzegowina zu unterstützen.<sup>30</sup> Nach Sanktionen gegen Jelavić durch den Hohen Repräsentanten folgten viele kroatische Soldaten dem Aufruf, ihre Posten zu verlassen. In Kooperation mit der Friedenstruppe stellte der Hohe Repräsentant die Hercegovačka Banka, vermeintlich das finanzielle Herz der Kroatischen Selbstverwaltung, unter internationale Aufsicht. Noch im Frühjahr 2001 kehrten die kroatischen Soldaten in ihre Kasernen zurück. Im Oktober desselben Jahres erklärte die HDZ die Kroatische Selbstverwaltung für gescheitert und kehrte dann in die Parlamente zurück (Kasch 2002: 348-350). Als die HDZ in die Opposition musste (2001-2002), vereinigte die Föderationsregierung die bis dahin ethnisch separierten Pensionsfonds, Gesundheitssysteme sowie Geheimdienste und beendete die Praxis, Budgets nach ethnischen Linien getrennt zu verwalten (ICG 2002: 4-6, 10). Die Ereignisse um die Kroatische Selbstverwaltung demonstrierten zum einen, dass die Konfliktparteien nicht erwarten durften, einseitig Alternativen zum Dayton-Abkommen dauerhaft durchsetzen zu können. Zum anderen zeigte sich, dass gemeinsame demokratische

30 Croat National Congress 2001: Präambel, Art. I, Art. XI-XVIII, Art. XXIX.

Institutionen auch dann leiden, wenn zwar der gemeinsame Staat akzeptiert, seine innere Struktur aber abgelehnt wird. Das Funktionieren demokratischer Institutionen hängt nicht nur vom Bestand eines Staates und dessen Anerkennung durch die Konfliktparteien ab.

Nach der Kroatischen Selbstverwaltung wurden verfassungswidrige Strukturen weiter zurückgedrängt. Auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung blieben allerdings trotz Verbesserungen erhebliche Defizite. Den Wahlkampf 2002 werteten Beobachter als im Wesentlichen frei von Gewalt und Einschüchterungen. Im Allgemeinen habe es die Freiheiten der Bewegung, Organisation, Meinung und Information gegeben. Die Parteien beklagten keine Einschränkungen durch ihre Konkurrenten. Die Berichte der elektronischen Medien würdigten Beobachter als angemessen, unparteiisch und ausgewogen. Die Wahlen 2002 organisierte erstmals nicht mehr die OSZE (OSCE-ODIHR 2002: 1-5). Die Parlamentarische Versammlung von Bosnien und Herzegowina zeigte in der Wahlperiode 2002-2006 die meisten Aktivitäten (s. Tabelle 1). Die Zahl der Sitzungen sowie der gefassten Beschlüsse muss man in Relation zu den Kompetenzen der Bundesebene sehen, denn wenn es mehr Verantwortungsbereiche gibt, fällt es auch leichter, die Zahl der Entscheidungen zu erhöhen. Im Laufe der Jahre haben die Institutionen von Bosnien und Herzegowina die Verantwortung über zusätzliche Politikfelder erhalten, was sich in der Erweiterung des Ministerrats von drei auf neun Minister ausdrückte. Die Wahlperiode 2002-2006 erwies sich in absoluten Werten wie auch relativ zur Zahl der Politikbereiche als die mit den meisten Debatten und verabschiedeten Gesetzen (s. Tabelle 2).<sup>31</sup>

Tabelle 1: Die Zahl der Sitzungen und Tagesordnungspunkte (TOP) der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina

Wahlperiode	Repräsentantenhaus		Haus der Völker		Zahl der Minister
	Sitzungen	TOP	Sitzungen	TOP	
1996-1998	11	76	12	64	3
1998-2000	26	199	24	147	3, 6
2000-2002	32	335	24	336	6
2002-2006	84	1.329	63	1.904	8, 9
seit 2006	25	370	14	297	9

Tabelle 2: Die Zahl der von der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina verabschiedeten Gesetze

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gesetze	11	4	7	8	23	12	40	73	39	37	25

31 Die Daten der Tabellen stammen aus der bereits erwähnten Studie von Trnka.



Auch in Interviews im Oktober und November 2008 betrachteten viele Gesprächspartner den Zeitraum von 2003 bis Anfang 2006 als den mit dem besten Funktionieren der Institutionen von Bosnien und Herzegowina. Das relativ Beste muss aber noch nicht gut bedeuten. So war die Arbeit des Ministerrats mehrere Monate lang blockiert, nachdem Minister der SDS und PDP ihren Rücktritt eingereicht oder angedroht hatten (European Commission 2005: 11).

Der Hohe Repräsentant machte ab 2005 viel seltener von seinen Eingriffsrechten Gebrauch.<sup>32</sup> Zudem begann er damit, vorherige Eingriffe zurückzunehmen. Im Januar 2006 stellte er in Aussicht, sein Büro in naher Zukunft zu schließen (High Representative 2006). Dieser Rückbau des Semi-Protektorats über Bosnien und Herzegowina gab Anlass, die gemeinsamen Institutionen als etwas weniger abhängig von externen Akteuren einzustufen.

Ein Teil der skizzierten Fortschritte beim Aufbau demokratischer Institutionen ging auf Reformen zurück, die aber noch der Hohe Repräsentant angestoßen hatte. Im Mai 2002 etablierte er Hohe Justizräte, die sich mehrheitlich aus ausländischen Juristen zusammensetzten. Unter deren Aufsicht wurden die Stellen für Richter und Staatsanwälte neu ausgeschrieben und von 1.500 auf knapp 1.000 reduziert. Die Kandidaten mussten ihre Qualifikation nachweisen, über die Kriegszeit Rechenschaft ablegen sowie ihren Besitz und ihre Verbindlichkeiten offenlegen. Fast jeder Dritte der vorherigen Richter und Staatsanwälte verlor so seine Position (Independent Judicial Commission 2004: 4, 54-64).

Ab 2002 entstanden auf der Bundesebene wie auch in den Entitäten Agenturen, die gewährleisten sollten, dass Stellen in öffentlichen Einrichtungen nach Qualifikation und nicht nach Parteiloyalität besetzt werden. Die politischen Parteien verloren so ein Instrument der Patronage. Bereits Anfang 2001 wurden die Büros für Zahlungsverkehr aufgelöst. Standen Banken im Verdacht, verfassungswidrige Aktivitäten zu finanzieren, stellte das OHR diese unter internationale Aufsicht. Ab demselben Jahr gab der Hohe Repräsentant Buchprüfungen der politischen Institutionen und Unternehmen in Auftrag, um unter anderem Veruntreuung und illegale Parteienfinanzierung aufzudecken (High Representative 2001b).

Einige Reformen und das bessere Funktionieren der gemeinsamen demokratischen Institutionen gingen auch auf die Aussicht zurück, dass Bosnien und Herzegowina eines Tages der Europäischen Union (EU) beitreten könnte. Während des Kosovo-Krieges 1999 eröffnete die EU dem Staat die Option der Mitgliedschaft. Schritte der Annäherung machte sie davon abhängig, dass Bosnien und Herzegowina bestimmte Vorgaben erfüllte. In ihrer Road Map vom März 2000 (EU 2000) forderte die EU unter anderem, die Zahlungsbüros aufzulösen, einen einheitlichen Pass einzuführen und die Präsidentschaft von Bosnien und Herzegowina mit einem ständigen Sekretariat auszustatten. Die Machbarkeitsstudie im November 2003 verlangte bedeutsame Fortschritte hin zu einem vereinigten Wirtschaftsraum, einer Reform des Zoll- und Steuersystems sowie der Polizei (Com-

32 [www.ohr.int/decisions/archive.asp](http://www.ohr.int/decisions/archive.asp) (17.1.2009).

mission of the European Communities 2003: 11, 40-42). Die Polizeireform zählte zu den Schwerpunkten der späteren Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen, das die EU und Bosnien und Herzegowina im Juni 2008 unterzeichneten (Nezavisne novine, 17.6.2008). In Umfragen hatten alle drei großen Ethnien mit großer Mehrheit die EU-Mitgliedschaft von Bosnien und Herzegowina unterstützt, und da die Politiker vom Wohlwollen der Wähler abhingen, konnten sie es sich kaum leisten, offen gegen den Beitritt zu agieren. Die Annäherung an die EU hing von Fortschritten der Demokratisierung ab und brachte den Aufbau gemeinsamer demokratischer Institutionen voran. Allerdings brauchte die Annäherung viel länger als von der EU und den Bürgern von Bosnien und Herzegowina erhofft.<sup>33</sup>

## 6.2 Bosnien und Herzegowina als Staat auch der Serben

Zehn Jahre nach dem Kriegsende stritten die politischen Parteien über die Zahl und die Kompetenzen der Entitäten, aber auch darüber, ob es überhaupt Entitäten geben sollte. Der beherrschende Konflikt um die Strukturen des gemeinsamen Staates drückte sich auch in Streitereien über Hoheitszeichen, Hymnen oder Namen der Entitäten, von Gemeinden, Straßen oder Flughäfen aus. Doch die Existenz von Bosnien und Herzegowina in den gegebenen Grenzen stand in den Aussagen der maßgeblichen Parteien nicht mehr infrage. Josip Merdžo (HDZ) betonte: „Is it not a question for us, whether this is a state or whether it should be disassembled“ (Interview 2005). Borislav Bojić, Fraktionsvorsitzender der SDS in der Nationalversammlung der Republika Srpska, erklärte: „Wir müssen die gemeinsamen Institutionen in Bosnien und Herzegowina aufbauen, aber auch die Besonderheiten der Entitäten bewahren“ (Interview 2005). Im November 2005 appellierte der Präsident der Republika Srpska, Dragan Čavić (SDS): „Wir Serben sollten deutlich sagen, Bosnien und Herzegowina ist genauso mein Staat“ (Nezavisne novine, 17.11.2005). Über die wichtigsten politischen Parteien der Serben und Kroaten meinte Beriz Belkić (SBiH), ehemaliges bosniakisches Mitglied der Präsidentschaft von Bosnien und Herzegowina: „Es ist ziemlich offensichtlich, dass jetzt SDS und HDZ in ihren Programmen die Realität miteinbezogen haben. Sie fühlen, dass Bosnien und Herzegowina eine Tatsache ist“ (Interview 2005). Mirsad Ćeman erklärte: „Ich bin bei der SDA und muss sagen, dass die HDZ, die SDS und die anderen serbischen Parteien Bosnien und Herzegowina immer mehr als ihre Heimat, als ihr Land annehmen“ (Interview 2005). Seada Palavrić, Vorsitzende der SDA-Fraktion im Repräsentantenhaus von Bosnien und Herzegowina, schilderte:

„Ein sehr wichtiger Mann aus der SDS sagte: „Erwarte nicht von mir, dass ich Bosnien und Herzegowina als mein Land akzeptiere, so wie ich es mit Serbien mache. Aber ich tue alles dafür, dass Bosnien und Herzegowina ein Land ist, in dem meine Kinder leben und arbeiten können“ (Interview 2005).

33 Die Folgen der Aussicht auf Integration in die EU auf die Friedenskonsolidierung in Bosnien und Herzegowina untersucht Gromes 2009.

2005 nahm eine knappe Mehrheit der serbischen Bürger Bosnien und Herzegowina als ihren Staat an. Auf die Frage, welches Land sie als ihre Heimat betrachteten, antworteten 46 Prozent mit Bosnien und Herzegowina, gut 30 Prozent mit der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien und zwölf Prozent mit Serbien-Montenegro (Nezavisne novine, 24.5.2005). In einer anderen Umfrage stimmten 46 Prozent der Serben der Aussage voll zu, dass die Republika Srpska Teil von Serbien sein sollte. Fast 52 Prozent unterstützten dagegen vollständig die Ansicht, die bisherige Struktur solle bleiben (Kostić 2007: 295).

Die Aussicht auf Integration in die EU förderte auch die Akzeptanz des gemeinsamen Staates. Die Konfliktparteien in Bosnien und Herzegowina mussten einsehen, dass eine solche Aussicht nur für den gemeinsamen Staat besteht. So erklärte Anfang 2004 der damalige Präsident der Republika Srpska, Dragan Čavić (SDS), diese Entität müsse über Bosnien und Herzegowina zur EU (OHR BiH Media Round-up, 19.1.2004). Die Beitrittsperspektive schien dem Konflikt um den gemeinsamen Staat Energie zu entziehen. Denn als Teil der EU würden die Grenzen von Bosnien und Herzegowina eine viel geringere Rolle spielen, erst recht, wenn auch Serbien und Kroatien Mitglieder wären. Bosnien und Herzegowina könnte ein unabhängiger Staat bleiben und zugleich seinen serbischen und kroatischen Bürgern eine politische Union mit Serbien bzw. Kroatien bieten.

Da die EU auch Kroatien und Serbien die Aussicht auf Beitritt eröffnete, erhielten diese einen Anreiz, sich mit der territorialen Integrität von Bosnien und Herzegowina abzufinden. Nach dem Tod von Franjo Tuđman Ende 1999 und dem Machtverlust seiner Partei, der HDZ Kroatiens, Anfang 2000 nahm Kroatien eine konstruktivere Position gegenüber seinem Nachbarn ein. Die Regierungen nach Tuđman unterstützten die territoriale Integrität von Bosnien und Herzegowina, und das auch nach der Regierungsübernahme durch die reformierte HDZ.

Die Politik Serbiens lässt sich nicht so einfach in eine destruktive und eine konstruktive Phase unterteilen. Bei den ersten Nachkriegswahlen 1996 unterstützte Milošević die oppositionellen Parteien in der Republika Srpska, die dem Dayton-Abkommen aufgeschlossener gegenüber standen als die SDS. Die Kosovo-Politik Serbiens ab 1998 gefährdete aber den Friedensprozess in Bosnien und Herzegowina. Auch nach dem Sturz von Milošević betrieb Serbien keine konsistent konstruktive Politik. So meinte Vojislav Koštunica, der Nachfolger von Milošević, Serbien und die Republika Srpska seien nur zeitweise getrennt (OHR BiH Media Round-up, 11.9.2002). Der heutige Präsident Serbiens, Boris Tadić, hingegen betonte wiederholt die territoriale Integrität von Bosnien und Herzegowina (Nezavisne novine, 8.11.2008).

## 7. Seit Mai 2006: Rhetorische Eskalation

Ab dem Mai 2006 betonte die serbische Führung immer wieder, wie sehr sie ihre Akzeptanz von Bosnien und Herzegowina an den Fortbestand der Republika Srpska knüpfte. In Umfragen von 2007 zeigten die serbischen Bürger mehrheitlich wieder eine Ablehnung des gemeinsamen Staates. Diesen Rückschritten der Nationsbildung folgte aber bis 2008 kein deutlicher Rückgang des Demokratie-Niveaus, wenn auch die Parlamentarische Versammlung von Bosnien und Herzegowina in ihren Aktivitäten nachließ. Allerdings ereignete sich eine rhetorische Eskalation, die den Graben zwischen den Konfliktparteien vertiefte.

Da sich in dieser Phase beim Stand der Nationsbildung mehr änderte als bei den demokratischen Institutionen, gehe ich im Folgenden zuerst auf die Akzeptanz des gemeinsamen Staates ein, um dann das Demokratie-Niveau darzustellen.

### 7.1 Der gemeinsame Staat steht wieder infrage

Die Monate vor dem April 2006 bildeten den Höhepunkt der Friedenskonsolidierung in Bosnien und Herzegowina. Im März 2006 einigten sich sechs Parteien (SDA, SDS, HDZ, SDP, SNSD, PDP) auf Änderungen der Bundesverfassung, die unter anderem zusätzliche Ministerien auf der Bundesebene geschaffen und die Wahlverfahren zur Präsidentschaft geändert hätten. Erstmals standen sich bei einer wichtigen politischen Frage Lager gegenüber, die sich nicht entlang ethnischer Linien formierten, sondern jeweils bosniakische, serbische und kroatische Parteien umfassten. Doch Ende April 2006 verfehlten die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen um zwei Stimmen die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit im Repräsentantenhaus von Bosnien und Herzegowina (Nezavisne novine, 27.4.2006). Nach diesem Fehlschlag der inter-ethnischen Kooperation setzte ein Trend ein, die Interessen der eigenen Ethnie kompromisslos zu vertreten. Der Wunsch der politischen Parteien, sich vor den für Oktober 2006 anstehenden Wahlen zu profilieren, verstärkte die negative Dynamik.

Auf bosniakischer Seite forderte vor allem die SBiH unter Haris Silajdžić immer wieder ein Bosnien und Herzegowina ohne Entitäten. Die SDA trat zurückhaltender auf, obgleich sie die Ansicht teilte, die Republika Srpska gehöre als Produkt von Völkermord abgeschafft. Für diese Entität brachte deren Ministerpräsident, Milorad Dodik (SNSD), vielfach ein Unabhängigkeitsreferendum ins Spiel: Ein solches Referendum bedeute zwar ein Abenteuer, gäbe aber die passende Antwort, falls bosniakische Parteien permanent fordern würden, die Republika Srpska abzuschaffen. Des Weiteren unkte Dodik, Bosnien und Herzegowina sei langfristig nicht aufrechtzuerhalten.<sup>34</sup>

34 Eingehender schildere ich den Wahlkampf in Gromes 2006: 519-524. Snježana Božić (SDS) attestierte Dodik eine Rhetorik der SDS (Interview 2008).

Diese Kontroverse ging auch nach den Wahlen im Oktober 2006 weiter, welche die SDA, den SNSD<sup>35</sup> und die SBiH zu Teilen der Regierungsmehrheit auf Bundesebene machten. Im Februar 2007 wertete der Internationale Gerichtshof das Massaker in Srebrenica als Akt des Völkermords durch Truppen der Republika Srpska. Die Parteispitzen der SDA und SBiH leiteten daraus ab, dass die gegebene territoriale Teilung, sprich die Existenz der Republika Srpska, auf Genozid basiere und daher nicht bestehen bleiben dürfe (Nezavisne novine, 8.3.2007).

Nachdem sich Kosovo am 17. Februar 2008 für unabhängig von Serbien erklärt hatte, fragte der Ministerpräsident der Republika Srpska, Dodik (SNSD), wieso Kosovo so etwas könne, seine Entität aber nicht (Dnevni avaz, 18.2.2008). Mit den Stimmen aller serbischen Mitglieder verabschiedete die Nationalversammlung der Republika Srpska eine Resolution, derzufolge die Entität ihren Status durch ein Referendum bestimmt, falls das Dayton-Abkommen nicht mehr akzeptiert und eine größere Zahl von Staaten Kosovo anerkennen würde (Dnevni avaz, 22.2.2008).

Trotz eindringlicher Appelle der EU und des Hohen Repräsentanten, die aufstachelnde Rhetorik zu unterlassen, setzte sich der Konflikt um die Republika Srpska und damit um Bosnien und Herzegowina fort. Die für Oktober 2008 angesetzten Kommunalwahlen boten dafür eine von den Parteien gerne genutzte Arena. Im September 2008 sagte Silajdžić in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, man dürfe nicht die Resultate von Völkermord bewahren, und es sei ein schwerer Fehler, das Dayton-Abkommen als legal und legitim anzuerkennen (Nezavisne novine, 24.9.2008). Dodik meinte, Bosnien und Herzegowina habe sich in den letzten Jahren in Richtung Desintegration bewegt, und die Parallelen zum Zerfall von Jugoslawien seien unübersehbar (Dnevni avaz, 20.9.2008). Nebojša Radmanović (SNSD), serbisches Mitglied der Präsidentschaft und keineswegs als Scharfmacher profiliert, erklärte: „Falls es keine Republika Srpska gibt, wird auch Bosnien und Herzegowina nicht existieren“ (Nezavisne novine, 1.10.2008). Hatte Dodik zuvor seine Akzeptanz des gemeinsamen Staates an die Hinnahme der Republik Srpska geknüpft, definierte er im Oktober 2008 indirekt eine weitere Bedingung: Sollte ihn der Hohe Repräsentant absetzen, würde er die Republika Srpska in die Unabhängigkeit führen (Dnevni avaz, 11.10.2008). Man darf davon ausgehen, dass Dodik die Umfrage kannte, laut der 40 Prozent der Bosniaken meinten, eine Sezession der Republika Srpska solle mit allen Mitteln verhindert werden, auch mit Krieg (Dani, 28.3.2008). Auf die Frage, welche Folgen ein Unabhängigkeitsreferendum hätte, antwortete Amir Zukić, Generalsekretär der SDA: „Krieg. Wir können uns nicht damit abfinden, dass ein Teil von Bosnien und Herzegowina verschwindet“ (Interview 2008).

Die Eskalation der Rhetorik schlug sich in einer gesunkenen Akzeptanz des gemeinsamen Staates bei den Bürgern nieder. Im Juni 2007 sagte nur eine Minderheit von 46

35 Nach dem Zusammengehen mit der Demokratischen Sozialistischen Partei (DSP), einer Abspaltung der Sozialistischen Partei, steht SNSD seit 2002 für Bund Unabhängiger Sozialdemokraten.

Prozent der Befragten, das Beste für die Republika Srpska sei, in Bosnien und Herzegowina zu bleiben, während 51 Prozent Optionen jenseits des Dayton-Abkommens favorisierten. 28 Prozent hielten die Vereinigung mit Serbien und 23 Prozent die Unabhängigkeit der Republika Srpska für das Beste (Nezavisne novine, 19.7.2007).<sup>36</sup> Zwar liegen für 2008 keine Daten vor, doch scheint es unwahrscheinlich, dass die serbischen Bürger Bosnien und Herzegowina mehrheitlich wieder akzeptierten.

Die Position der serbischen Bürger spiegelte das verschlechterte politische Klima wider. Doch wieso stellte die serbische Elite mit Dodik an der Spitze den gemeinsamen Staat wieder infrage?

Interpretiert man Dodiks Verhalten optimistisch, so hatte er keine Motive, tatsächlich die Sezession der Republika Srpska voranzutreiben. Ein Analytiker der Friedensmissionen wertete in einem anonymen Interview Dodiks Rhetorik als wahlkampfbedingt und verwies darauf, dass Dodik konkrete Schritte hin zu einem Referendum gegen Forderungen der SDS abgelehnt habe. Zudem lässt sich das Drohen mit dem Referendum als Taktik verstehen, den bestehenden Status der Republika Srpska zu festigen. Im Zuge der Annäherung an die EU, aber auch an die NATO, konnte die Bundesebene in Bosnien und Herzegowina Kompetenzen auf den Gebieten der Justiz, Wirtschaft und Finanzen hinzugewinnen. Zudem übernahm sie von den Entitäten die vollständige Verantwortung für die Verteidigungspolitik. Bei Verhandlungen über Reformen der Bundesverfassung und der Polizei entstand großer Druck, die Macht der Republika Srpska weiter zu beschneiden. Dodiks Politik könnte man daher als defensiv verstehen.<sup>37</sup> Für diese optimistische Sicht spricht, dass sich Dodik, anders als sein Gegenspieler Silajdžić, Kompromissen mit den Vertretern der jeweils anderen Ethnien nicht völlig verspernte. So vereinbarte er im November 2008 zusammen mit den Vorsitzenden der SDA und HDZ, Sulejman Tihić und Dragan Čović, Eckpunkte weiterer Reformen (Nezavisne novine, 9.11.2008).<sup>38</sup>

Die optimistische Interpretation lässt sich jedoch kaum damit vereinbaren, dass Dodik mit seinen Reden über ein Unabhängigkeitsreferendum keineswegs immer nur auf Appelle gegen den Fortbestand der Republika Srpska reagierte. Zudem wirkt es unglaubwürdig, das Dayton-Abkommen verteidigen zu wollen, indem man massive Verstöße gegen dessen Vorgaben androht. Verdacht zog Dodik auch mit der Aussage auf sich, er glaube nicht, dass Bosnien und Herzegowina 2017 noch bestehen werde (Dnevni avaz, 12.12.2007). Der serbischen Tageszeitung Večernje novosti (7.1.2009) sagte er, das Wichtigste nach seiner Familie sei ihm, der serbischen Nation anzugehören. Dodik erweckte

36 Leider klärt der Artikel nicht, ob sich diese Zahlen auf alle Befragten (fast 1.000 in der Republika Srpska, rund 700 in der Föderation) oder nur auf die in der Republika Srpska beziehen. Gilt der erste Fall, wäre die Ablehnung des gemeinsamen Staates durch die serbischen Bürger deutlich größer.

37 Diese Interpretation stützt unter anderem Marinko Čavara von der HDZ (Interview 2008).

38 Silajdžić sprach daraufhin von Verrat an den bosniakischen und kroatischen Opfern der Aggression gegen Bosnien und Herzegowina. Tihić habe vor einer Politik kapituliert, die den gemeinsamen Staat zerstören wolle (Nezavisne novine, 10.11.2008).

den Eindruck, als wolle er sich den Bosniaken und Kroaten verhasst machen. Vielleicht ging es ihm aber vor allem darum, sich so den serbischen Bürgern als Hüter der Republika Srpska zu präsentieren. Womöglich aber zielte er darauf ab, harsche Reaktionen der Bosniaken zu provozieren, die er dann zum Anlass nehmen konnte, die Unmöglichkeit eines dauerhaften gemeinsamen Staates zu behaupten.

Diese pessimistische Sicht teilten unter anderem Richard Holbrooke und Paddy Ashdown, von Mai 2002 bis Januar 2006 Hoher Repräsentant. Sie meinten, Dodik richte seine Politik langfristig darauf aus, die Republika Srpska abzuspalten (Dnevni avaz, 22.10.2008). Mit diesen beiden könnte man argumentieren, dass die Wiederkehr der Politik für eine Sezession der Republika Srpska nicht zufällig der Ankündigung folgte, das Büro des Hohen Repräsentanten bald schließen zu wollen. Angesichts des weitgehenden Verzichts auf Absetzungen und Erlasse sowie der Reduktion der Friedenstruppe von einst 60.000 auf 2.000 Soldaten sahen Ethno-Nationalisten die Zeit gekommen, den Staat Bosnien und Herzegowina wieder infrage zu stellen und Alternativen zum Dayton-Abkommen realisieren zu können.<sup>39</sup> Dieser These zufolge wirkte die Aussicht auf Integration in die EU weit weniger positiv als für die Zeit bis 2006 behauptet. Eine solche pessimistische Argumentation stößt jedoch auf das Problem, dass Dodiks konfrontative Politik wesentlich dazu beigetragen hat, dass der Hohe Repräsentant samt seinen Eingriffsrechten auch nach 2008 in Bosnien und Herzegowina blieb.<sup>40</sup> Dabei zählte es zu den erklärten Interessen der serbischen Parteien, das OHR möglichst schnell zu schließen. Sie spekulierten darauf, dass ohne dessen Präsenz die Chancen besser stünden, die Republika Srpska in die Unabhängigkeit zu führen. Des Weiteren spricht gegen die pessimistische Sicht, dass sich Dodik bewusst gewesen sein dürfte, wie verwundbar eine nach Unabhängigkeit strebende Republika Srpska wäre. Denn den Nordwestteil der Entität verbindet mit der Osthälfte ein nur sehr schmaler Landkorridor um Brčko.

Ob man Dodiks Politik optimistisch oder pessimistisch deutet, in beiden Fällen offenbart sein Vorgehen Widersprüche. Der Ministerpräsident der Republika Srpska vermied es, seine Ziele klar zu benennen und seine Politik danach auszurichten. Stattdessen erhob er die Uneindeutigkeit zum Programm. Er schritt die Rote Linie entlang, ohne diese zu überschreiten. Davon versprach er sich vor den serbischen Bürgern eine größtmögliche Profilierung, die zugleich eine begrenzte Flexibilität gegenüber den anderen Konfliktparteien und den Friedensmissionen zuließ. So unklar das Ziel der Politik Dodiks schien, so eindeutig warf sie die Akzeptanz von Bosnien und Herzegowina zurück und belastete die Arbeit der gemeinsamen demokratischen Institutionen.

39 Der Abbau der Friedenstruppe spiegelte indes auch den Erfolg bei der Demobilisierung der Konfliktparteien und eine verbesserte Sicherheitslage wider.

40 Dodik schlug auch gegenüber den Friedensmissionen einen konfrontativen Kurs ein und erstattete Anzeige gegen den Hauptstellvertretenden Hohen Repräsentanten, Raffi Gregorian, aus den USA. Er behauptete, dieser gehöre einer kriminellen, gegen die Republika Srpska gerichteten Organisation an (Nezavisne novine, 27.11.2008).

## 7.2 Der Stand der Demokratie

Die Rückschritte bei der Nationsbildung zogen bislang das Gesamtniveau der Demokratie nicht herunter. Zwar ging die legislative Tätigkeit der Parlamentarischen Versammlung nach den Wahlen 2006 deutlich zurück, und die Arbeit der gemeinsamen demokratischen Institutionen stellte sich als störanfälliger dar als in der vorherigen Wahlperiode (s. die Tabellen 1 und 2). Aus Protest gegen bestimmte Entscheidungen oder gegen das Ausbleiben gewisser Beschlüsse blieben Parlamentarier oder Minister immer mal wieder für einige Zeit den Sitzungen ihrer Institutionen fern. Die wichtigste Konfliktlinie in den Parlamenten verlief nicht zwischen Regierung und Opposition, sondern innerhalb der Regierungen. Dabei ging es zum einen um den Konflikt zwischen den Ethnien um den gemeinsamen Staat und dessen Struktur; zum anderen konkurrierten die politischen Parteien derselben Ethnie darum, wer von ihnen in diesem Streit die Interessen der eigenen Ethnie am besten vertrat.

Doch mit Blick auf das Gesamtniveau der Demokratie glich die gesunkene Abhängigkeit von externen Akteuren diesen Rückschritt wieder aus. Die Eingriffsrechte des Hohen Repräsentanten standen weiterhin für Fremdbestimmung und die Abhängigkeit der gemeinsamen Institutionen von externen Akteuren. Zwischen Ende 1997 und Ende 2008 entließ er mehr als 190 Politiker und Beamte, insgesamt nutzte er seine Befugnisse rund 860 Mal. Allerdings stieg die Selbstbestimmung der bosnisch-herzegowinischen Akteure, da der Hohe Repräsentant von 2006 bis Ende 2008 nur noch zwei Beamte ihres Amtes enthob.

Bis 2008 sorgten die Wähler sowohl auf der Bundesebene als auch in den beiden Entitäten mehrfach für veränderte Regierungskonstellationen. Die Wahlen liefen aber nie vollständig demokratisch ab. Ein Defizit bestand in den Verfahren zur Wahl der Präsidentschaft und zum Haus der Völker der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina. In diesen Institutionen gab es Sitze ausschließlich für Bosniaken, Serben und Kroaten. Wer sich keiner dieser drei Ethnien zuordnen wollte, konnte keiner der beiden Institutionen angehören (GFAP: Annex 4, Art. V). Die Macht des Hohen Repräsentanten, gewählte Politiker abzusetzen, schränkte das allgemeine Wahlrecht weiter ein.

Bosnien und Herzegowina gewährte seinen Bürgern demokratische Freiheiten und zeichnete sich durch eine Vielzahl politischer Parteien und zivilgesellschaftlicher Organisationen aus. Doch viele Menschen erlebten ihre Freiheiten angesichts ökonomischer Abhängigkeiten oder geringer Ressourcen nur als formal. Verbreitete, nicht nur ethnisch basierte Intoleranz, großer Konformitätsdruck und ein Denken vorrangig in kollektiven Kategorien prägten die politische Kultur. Der Mangel an innerparteilicher Demokratie zeigte beispielhaft, wie schwach demokratische Einstellungen verwurzelt waren. Die Statuten mochten demokratische Prinzipien hochhalten, aber Parteispitzen lösten bei Bedarf ganze Parteigliederungen unterer Ebenen auf. Ihren personalistischen Charakter trugen einige Parteien im Namen; der SNSD etwa präsentierte sich mit dem Zusatz „Milorad Dodik“.

Neben zahlreichen politischen Parteien besaß Bosnien und Herzegowina eine Vielzahl von Zeitungen sowie Radio- und Fernsehsendern. Der Zugang zu den Medien stieß aber



an die Grenze, dass nach Angaben der OSZE 2005 fast die Hälfte der Frauen und ein Viertel der Männer in ländlichen Gebieten sowie fast ein Viertel der Frauen und ein Zehntel der Männer in urbanen Regionen als funktionale Analphabeten galten (OHR BiH Media Round-up, 16.1.2006). Auf der Weltrangliste für Pressefreiheit der Reporter ohne Grenzen nahm Bosnien und Herzegowina 2008 zusammen mit den USA und Spanien den 36. Platz ein.<sup>41</sup>

Ein Problemfeld blieb die Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Der Hohe Repräsentant wie auch der EU-Fortschrittsbericht sahen Versuche politischer Führer, die Unabhängigkeit der Justiz zu untergraben (High Representative 2008: Para. 26, 35). Die Gleichheit vor dem Gesetz sei nicht immer garantiert (Commission of the European Communities 2008: 13, 16). Ein Experte für den Bereich Rechtsstaatlichkeit erklärte in einem anonymen Interview: „The judiciary has been successfully reformed. However, a lot of problems remain. Today, it is not completely independent. This assessment does not refer only to individuals but to the system.“

Gewalt und deren Androhung spielten zwischen den politischen Parteien keine wesentliche Rolle. Allerdings warnten die Protagonisten davor, mit einer bestimmten Politik eine Situation wie kurz vor dem Krieg herbeizuführen. Größere Ausbrüche kollektiver, politisch motivierter Gewalt ereigneten sich zuletzt selten: Es kam zu Randalen bei einer Demonstration in Banja Luka, der Hauptstadt der Republika Srpska, gegen die Unabhängigkeit des Kosovos (Nezavisne novine, 23.2.2008). Im Juni 2008 gab das Spiel Kroatien gegen die Türkei bei der Fußball-Europameisterschaft Anlass für Gewalt zwischen Bosniaken und Kroaten (Oslobodenje, 23.6.2008). Im September desselben Jahres griffen islamische Fundamentalisten das Queer Festival in Sarajewo an (Nezavisne novine, 26.9.2008).

Die Probleme der demokratischen Institutionen wie auch einige der genannten Gewaltausbrüche gingen auf den Konflikt um den gemeinsamen Staat zurück und bedingten die andauernde Präsenz des Hohen Repräsentanten. Die Wahlregeln für die Präsidentschaft und das Haus der Völker von Bosnien und Herzegowina sollten den Bosniaken, Serben und Kroaten die Zustimmung zu gemeinsamen Institutionen erleichtern, schlossen aber die so genannten „Anderen“, also etwa Kinder aus Mischehen oder Roma, aus. Diese Wahlverfahren können als indirekte Folge der prekären Nationsbildung gelten. Die anderen Defizite, die als eingeschränkt erlebten Freiheiten, Drohungen gegen Journalisten, Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz sowie die mangelnde innerparteiliche Demokratie, hätte es wahrscheinlich auch ohne den Konflikt um einen gemeinsamen Staat gegeben.

41 [www.rsf.org/article.php?id\\_article=29031](http://www.rsf.org/article.php?id_article=29031) (8.1.2009).

## 8. Bilanz, Ausblick und Politikempfehlungen

### 8.1 Bilanz

In ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften wie Bosnien und Herzegowina muss die Demokratisierung eine doppelte Aufgabe bewältigen. Es gilt, gemeinsame staatliche Institutionen gemäß demokratischer Prinzipien zu etablieren, zugleich muss aber bei allen Konfliktparteien eine Akzeptanz des umstrittenen Staates entstehen. Da beide Aufgaben zugleich zu bewältigen sind, droht ein Teufelskreis, bei dem Defizite beim Aufbauen des Staates die Nationsbildung blockieren und umgekehrt. Bevor ich den Fall im Lichte des vermuteten Teufelskreises bilanziere, fasse ich zunächst die Entwicklung der demokratischen Institutionen und der Akzeptanz des gemeinsamen Staates zusammen.

Die Demokratisierung begann 1996 auf sehr geringem Niveau, kam in den nächsten sieben Jahren deutlich voran, stagnierte aber seit 2004 und schaffte es bisher nicht, eine vollständig ausgeprägte Demokratie zu etablieren. Bei allen drei definitorischen Merkmalen (Wahlen, Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung) sowie bei den vier Zusatzindikatoren (keine Gewalt, Unabhängigkeit von externen Akteuren, Beschlüsse/keine Boykotte, keine verfassungswidrigen Strukturen) verbesserten sich die Werte. Den größten Fortschritt gab es beim Bedeutungsverlust verfassungswidriger politischer Strukturen. Deren Rückgang zeigte sich nicht zuletzt darin, dass die drei dominierenden ethnonationalistischen Parteien sowohl auf der Bundesebene als auch in den Entitäten zeitweise in die Opposition mussten. Die zweitgrößte Verbesserung lässt sich aus den Berichten der Wahlbeobachter herauslesen, welche die Wahlen seit einigen Jahren als im Wesentlichen frei und fair einschätzten. In Sachen Rechtsstaatlichkeit gab es zwar Fortschritte, doch ist dieses Kriterium von den drei definitorischen Elementen der Demokratie am wenigsten ausgeprägt. Das größte Defizit der Demokratie besteht aber in der Abhängigkeit der staatlichen Institutionen von externen Akteuren. Die höhere Zahl von Sitzungen und verabschiedeten Gesetzen in der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina markiert eine höhere Relevanz und ein besseres Funktionieren der Bundesinstitutionen.

Die bosniakischen Bürger und Eliten haben in der gesamten Nachkriegszeit den gemeinsamen Staat Bosnien und Herzegowina befürwortet, auch wenn sich jeweils ein Großteil ein anderes politisches System gewünscht hätte. Die Führung der Kroaten bekannte sich stets zum gemeinsamen Staat, und die kroatischen Bürger folgten ihr darin mit der Ausnahme der Jahre 1997 und 1998. Die kroatische Seite erklärte jedoch, dass sie die bestehende Staatsstruktur für ungerecht hielt. Bei den serbischen Eliten dauerte es mehrere Jahre, bis sie sich zumindest rhetorisch mit Bosnien und Herzegowina abgefunden haben. Die serbischen Bürger akzeptierten mehrheitlich nur im Jahr 2005 Bosnien und Herzegowina als ihren Staat.

Legt man die These vom Teufelskreis strikt aus, kann die Demokratisierung ethnisch fragmentierter Nachbürgerkriegsgesellschaften nicht einmal Teilerfolge vorweisen. Bosnien und Herzegowina widerlegt diese Annahme. Hier konnten verfassungswidrige autoritäre Strukturen zurückgedrängt, gemeinsame demokratische Institutionen und Frei-

heiten etabliert werden, obwohl die Eliten wie die Bürger einer der drei Konfliktparteien den Staat Bosnien und Herzegowina ablehnten. Friedensmissionen mit großem Personalausmaß und weitreichenden Eingriffsbefugnissen konnten den Mangel an Nationsbildung bis zu einem gewissen Punkt kompensieren. Sie nahmen den Konfliktparteien Alternativen zum gemeinsamen Staat und verschafften so den auf Inklusion angelegten konkordanzdemokratischen Institutionen eine größere Relevanz. Nach einigen Jahren nahmen die serbischen Politiker Bosnien und Herzegowina als Tatsache hin. Einen Anreiz zu diesem Politikwechsel setzte auch die bei den Bürgern aller Ethnien populäre Aussicht, eines Tages der EU beizutreten. Nachdem die serbische Elite mehrere Jahre lang den gemeinsamen Staat nicht mehr offen zurückgewiesen hatte, zeigten auch die serbischen Bürger eine größere Akzeptanz von Bosnien und Herzegowina. Die letzten Jahre brachten einen Rückschlag der Nationsbildung, der zwar die Arbeit der gemeinsamen demokratischen Institutionen belastete, aber nicht das Gesamtniveau der Demokratie senkte.

Doch selbst auf dem Höhepunkt der Nationsbildung funktionierten die gemeinsamen demokratischen Institutionen eher schlecht und zeigten sich abhängig vom Hohen Repräsentanten und der Europäischen Union. Selbst damals blieb Bosnien und Herzegowina ein gutes Stück von einer vollständig ausgeprägten Demokratie entfernt. Das scheint eine mildere Version des behaupteten Teufelskreises zu bestätigen: Die Demokratisierung ethnisch gespaltener Nachbürgerkriegsgesellschaften kann gewisse Fortschritte erzielen, aber auch mit einem inklusiven politischen System und einer entschlossenen und umfangreichen internationalen Präsenz keinen gemeinsamen Staat hervorbringen, der das Adjektiv demokratisch verdient.

Wenn es heißt, der mildere Teufelskreis scheint bestätigt, so drückt dies einen Vorbehalt aus. Womöglich braucht die Demokratisierung mehr Zeit, vielleicht reichen dreizehn Jahre nicht dafür aus, dass selbstständig funktionierende Institutionen und eine stabile Akzeptanz des gemeinsamen Staates durch alle Konfliktparteien entstehen. Doch trotz der Teilerfolge bei der Demokratisierung gibt es in der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft starke Tendenzen, die fürchten lassen, dass mit dem Verstreichen der Zeit die Probleme eher wachsen als schrumpfen.

## 8.2 Eine geteilte Gesellschaft treibt auseinander

Bei Bosnien und Herzegowina handelt es sich um eine tief gespaltene Gesellschaft, und Vieles spricht dafür, dass die ethnisch definierten Segmente weiter auseinanderdriften. Die Religionsgemeinschaften, Angriffe auf die gemeinsame Sprache, polarisierende Medien, das vom Ethno-Nationalismus vergiftete Bildungswesen sowie die vielerorts bestehende ethnische Homogenität setzen enorme zentrifugale Kräfte frei. Die Beschlüsse der Parlamente und Regierungen besitzen zwar einen erheblichen Einfluss auf diese Tendenzen, allerdings garantiert allein die Demokratisierung der politischen Institutionen noch keineswegs, dass Abgeordnete und Minister Entscheidungen treffen, die solche zentrifugalen Kräfte zurückdrängen. Da der gemeinsame Staat wahrscheinlich Objekt und Schauplatz des politischen Konflikts bleibt, werden sich viele Menschen fragen, warum sie sich mit den anderen Ethnien einen Staat teilen müssen. Miodrag Živanović, Professor für

Philosophie, warnte daher: „Wir leben unter der morbiden Zahl Drei. Das betrifft die Privatisierung genauso wie das Bildungswesen, aber auch die Sektoren für die drei Gruppen in der Politik. Daher gibt es keine Chance für die Zukunft. Bosnien und Herzegowina erlebt seine letzten Tage“ (Interview 2008).<sup>42</sup>

Da sich die Ethnien nicht zuletzt über die Religion definieren, wirkt sich das Handeln der Religionsgemeinschaften erheblich auf die Beziehungen zwischen den Konfliktparteien aus. Vertreter der Islamische Gemeinschaft, der serbisch-orthodoxe Kirche und der römisch-katholische Kirche mischen sich gerne in die Politik ein und agieren dabei nicht nur als Vertreter einer Glaubensgemeinschaft, sondern profilieren sich als Anwalt „ihres Volkes“. Sie besitzen ein Interesse, dass die Menschen ethnische Differenz als sehr relevant für Privatleben und Politik erleben und sich daher zur Religion ihrer Ethnie hinwenden. Schreibt man die bisherigen Tendenzen fort, werden die Religionsgemeinschaften auch künftig zwischen den Ethnien polarisieren.

Bis zum Auseinanderbrechen von Jugoslawien sahen die meisten Bürger der damaligen Teilrepublik Bosnien und Herzegowina die serbo-kroatische Sprache als etwas Gemeinsames. Zwar bevorzugten viele Serben das kyrillische und viele Bosniaken und Kroaten das lateinische Alphabet, die Schüler aber lernten beide Schreibweisen. Seit dem Zerfall von Jugoslawien versuchten die Ethno-Nationalisten, die als gemeinsam erlebte Sprache auseinander zu entwickeln und mit Bosnisch, Kroatisch und Serbisch separate Sprachen zu etablieren (Neusius 2002; Peters 2003: 55-56). Sämtliche Papiere der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina sind in diesen drei Sprachen anzufertigen, und die Eingänge zum Parlamentsgebäude werden in drei Varianten ausgewiesen. Die heutigen Jugendlichen verschiedener Ethnien mögen sich auch in zwanzig Jahren trotz ihrer vermeintlich drei Muttersprachen untereinander verständigen können. Dennoch gilt: Je mehr das demographische und politische Gewicht der Generationen zunimmt, die in separierten Sprachen erzogen wurden, desto mehr erleben die Ethnien die Sprache als etwas Trennendes.

Was die Bürger als ihre Gesellschaft wahrnehmen, prägen im erheblichen Maße die Massenmedien. Die Auswahl und Kommentierung von Nachrichten, aber auch banale Dinge wie Wetterkarten strukturieren, was als Eigenes oder Fremdes, als Innen oder Außen gilt. Daher ist die starke Präsenz von Sendern und Zeitungen aus Serbien und Kroatien keineswegs unbedeutend für die Zukunft des gemeinsamen Staates. In Bosnien und Herzegowina gibt es zwar einen landesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunk wie auch Zeitungen, die in vielen Teilen des Landes zu kaufen sind. Doch den gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Rundfunk präsentieren einflussreiche Politiker regelmäßig als Angriff auf die Identität oder Interessen der eigenen Ethnie. Die wichtigsten kroatischen Parteien

42 Slobodan Popović, stellvertretender Vorsitzender der SDP, beklagte: „Wir haben ein serbisches Fernsehen, ein kroatisches Fernsehen und ein bosniakisches Fernsehen. Genauso sind die Schulen und das Gesundheitswesen geteilt. Alles ist durch drei geteilt. Wir teilen alles“ (Interview 2008).

fordern einen öffentlichen Rundfunk mit einem separaten kroatischen Kanal. Nach einem kritischen Bericht des Fernsehens von Bosnien und Herzegowina über eine Gedenkfeier für serbische Opfer in Srebrenica erklärte Dodik, der Sender arbeite gegen die Interessen der Republika Srpska. Die serbischen Bürger müssten diesem keine Gebühren zahlen (Nezavisne novine, 14.7.2008). Die meisten der zahlreichen Tages- und Wochenzeitungen wie auch viele elektronische Medien richten sich an nur eine Ethnie. Sie stehen unter erheblichem ökonomischen Druck, die ethnische Fragmentierung zumindest widerzuspiegeln. Wie es scheint, tragen viele Medien noch mehr zur Polarisierung zwischen den Ethnien bei als noch vor wenigen Jahren. Für diesen Trend stehen mittlerweile auch die Tageszeitungen *Oslobodjenje* und *Nezavisne novine* sowie die Wochenzeitung *Dani* die zu den besseren Printmedien in Bosnien und Herzegowina zählen. *Oslobodjenje* (24.7.2008) kam nach der Festnahme von Radovan Karadžić mit einem Aufmacher heraus, der links ein Photo von diesem und rechts eines von Dodik mit dem Titel „Kontinuität“ zeigte. *Dani* (19.12.2008) veröffentlichte einen Artikel mit der deutschen Überschrift „Ein Volk, ein Reich, ein Führer – ein Milorad [Dodik, der Verf.]“ *Nezavisne novine*, einst durch investigativen Journalismus profiliert, aber schon immer als SNSD-nah bekannt, verkam immer mehr zu einem Sprachrohr der Regierung Dodik.

Die Bereiche Sport und Wirtschaft lassen keine klaren Tendenzen erkennen, ob sie die Ethnien zusammenbringen oder voneinander distanzieren. Im Bildungswesen sieht es anders aus. Seit Beginn der 1990er Jahre haben die Schüler ein vom Ethno-Nationalismus geprägtes Schulwesen durchlaufen (Batarilo/Lenhardt 2002). Wer Ende der 1970er Jahre oder später zur Welt kam, den sozialisierte der ethnische Konflikt. Deshalb fällt es solchen Menschen anders als älteren Generationen viel schwerer, sich ein friedliches Nebeneinander von Bosniaken, Serben und Kroaten vorzustellen. Da die meisten Orte und Städte ethnisch weitgehend homogen sind und sich die Mobilität zumeist freiwillig auf Gebiete der eigenen Ethnie beschränkt, kommt ein Großteil junger Menschen selten oder gar nicht mit Angehörigen anderer Ethnien in Kontakt. Die Universitäten kompensieren dies bestenfalls zu einem kleinen Teil. Weil die jungen Leute so wenig über Menschen anderer Ethnien wissen, zeigen sie sich für Vorurteile sowie für Zerr- und Feindbilder besonders empfänglich. Igor Radojičić (SNSD), seit 2006 Präsident der Nationalversammlung der Republika Srpska, prognostizierte daher: „the new generations coming are very, very radical“ (Interview 2005). Je mehr diese neuen Generationen Schlüsselpositionen in Politik, Medien, Bildung und Wirtschaft übernehmen, desto stärker werden die zentrifugalen Kräfte, die Bosnien und Herzegowina auseinanderzureißen drohen.

Setzen sich die skizzierten Trends fort, scheinen auf lange Sicht selbst bei weiterer Demokratisierung die desintegrativen Kräfte innerhalb von Bosnien und Herzegowina eine solche Stärke zu gewinnen, dass nur internationale Faktoren den Staat vor dem Auseinanderfallen bewahren. Sollte die Integration in die Europäische Union scheitern und gerät Bosnien und Herzegowina in Vergessenheit, droht dem Staat der Zerfall. Wie der seit Mitte 2007 amtierende Hohe Repräsentant, Miroslav Lajčák, warnte, würde dies wahrscheinlich nicht friedlich geschehen (*Dnevni avaz*, 25.10.2008).

### 8.3 Das konstruktive Potenzial der EU-Integration bewahren

Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union, so hoffen die Friedensmissionen, könnte die Relevanz des Konflikts um den gemeinsamen Staat herabsetzen, erst recht, wenn auch Serbien und Kroatien beiträten. Die Aussicht auf Integration setzt Anreize, sich mit dem gemeinsamen Staat Bosnien und Herzegowina abzufinden. Die EU konnte in Bosnien und Herzegowina mit dem an Bedingungen geknüpften Prozess der Annäherung einige Erfolge erzielen, allerdings sollte sie aufpassen, dieses konstruktive Potenzial nicht zu verspielen. Die EU muss den Eindruck vermeiden, dass ihre Forderungen die zentralen Interessen einer Konfliktpartei durchzusetzen beabsichtigen, während sie die der anderen Seiten verletzen. Der Annäherungsprozess ging bislang damit einher, die Bundesebene zu stärken, ganz so, wie es die bosniakischen Parteien forderten. „Alles, was die Europäische Kommission verlangt, ist für die SDA akzeptabel. Das ist, was wir wollen“, erklärte Seada Palavrić, damals Fraktionsvorsitzende der SDA im Repräsentantenhaus von Bosnien und Herzegowina (Interview 2005). Die EU forderte über mehrere Jahre hinweg eine Reform der Polizei, bei der die Entitäten ihre Verantwortung über die Polizeikräfte verlieren sollten. Das veranlasste den Ministerpräsidenten der Republika Srpska, Milorad Dodik (SNSD), zur Aussage, die Polizei seiner Entität sei wichtiger als die Integration in die EU (Nezavisne novine, 2.8.2007). Als sich im Oktober 2007 die Konfliktparteien über keine Polizeireform einigen konnten, verkündete der Hohe Repräsentant einen Erlass, den die Serben als Strafe gegen ihre Seite interpretierten. Das löste eine Krise aus, welche die negative Entwicklung seit Ende April 2006 auf die Spitze trieb.

### 8.4 Das Semi-Protectorat über Bosnien und Herzegowina beenden

Bosnien und Herzegowina steht unter einem Semi-Protectorat, da die Bürger zwar Parlamente und Regierungen wählen, der Hohe Repräsentant aber in deren Zusammensetzungen und Entscheidungen massiv eingreifen kann. Mit seinen Interventionen hat der Hohe Repräsentant Wichtiges für den Frieden und die Demokratisierung geleistet, mittlerweile jedoch sind seine Vollmachten mindestens genauso Teil des Problems wie Teil der Lösung.

Nach der These, dass vor allem die externen Akteure Bosnien und Herzegowina zusammenhalten, mag es überraschen, ein Ende des Semi-Protectorats zu fordern. Doch sprechen mindestens vier Gründe dafür, auf Erlasse und Amtsenthebungen ganz zu verzichten und diese Befugnisse abzuschaffen:

Erstens konnte der Hohe Repräsentant trotz zahlreicher Eingriffe die skizzierten zentrifugalen Kräfte der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft nicht einhegen. Zwar machte er sich um eine pluralistische Medienlandschaft und die Rückkehr vieler Flüchtlinge und Vertriebener verdient. Doch während er oftmals Politiker und politische Parteien sanktionierte, ging er nicht gegen aufstachelndes Auftreten der Religionsgemeinschaften vor. Das Auftrennen der einst gemeinsamen Sprache trägt das Büro des Hohen Repräsentanten insofern mit, als es seine Internetpräsenz in englische sowie in bosnische, kroatische und serbische Seiten aufspaltet. Auch zu Zeiten des Semi-Protectorats brachte das

Bildungswesen ethno-nationalistisch orientierten Nachwuchs hervor. Diese Bilanz lässt nicht nur den Schluss zu, die Eingriffsrechte des Hohen Repräsentanten abzuschaffen. Sie kann auch dafür sprechen, die Interventionen massiv auszuweiten, was allerdings die an den Friedensmissionen beteiligten Staaten ablehnen.

Zweitens zweifeln die Konfliktparteien nach der drastischen Reduktion der Friedenstruppe immer mehr daran, ob der Hohe Repräsentant seine Entscheidungen auch gegen entschlossenen Widerstand durchsetzen könnte. Der Löwe brüllt weiterhin, aber die Umstehenden fragen sich, ob er noch Krallen und Zähne besitzt. Das verleitet dazu, ihn herauszufordern. Es spricht nicht für die Vollmachten, wenn Politiker wie im Falle Dodiks öffentlich darüber nachdenken, wie sie auf ihre Absetzung reagieren würden.

Drittens erwiesen sich die Eingriffe keineswegs stets als stabilisierend. So löste die Entscheidung des Hohen Repräsentanten nach dem zwischenzeitlichen Scheitern der Polizeireform im Oktober 2007 die eben erwähnte Krise aus, die bei den Bosniaken die Furcht vor einem neuen Krieg rapide ansteigen ließ.<sup>43</sup>

Viertens können die gemeinsamen demokratischen Institutionen nur besser arbeiten oder überhaupt erst funktionieren, wenn die Konfliktparteien die Vorgaben der Verfassung beachten, dass wichtige Dinge im Konsens der drei Ethnien oder der beiden Entitäten entschieden werden müssen. Unilaterales Handeln führt nicht zum Ziel und kann sich als sehr gefährlich erweisen. Die politischen Debatten in Bosnien und Herzegowina zeichnen sich aber durch eine Als-ob-Rhetorik aus. Wichtige Politiker reden immer wieder so, als ob eine unilaterale Politik gegen das konstitutionelle Muss des Konsenses möglich wäre; als ob es ohne gefährliche Folgen möglich wäre, nach einem Referendum die Republika Srpska für unabhängig zu erklären; als ob der Dissens zwischen den Ethnien durch Abschaffung der Republika Srpska verschwinden würde. Solange der Hohe Repräsentant Gesetze erlassen sowie Politiker und Beamte absetzen darf, werden Politiker meinen, es sei kein Konsens zwischen den Konfliktparteien erforderlich. Man werde schon die eigenen Interessen mit Hilfe äußerer Mächte durchsetzen. Das Semi-Protektorat blockiert die Bereitschaft, sich mit den anderen Konfliktparteien zu einigen und Verantwortung für die Folgen des eigenen Handelns zu übernehmen.

Die mangelnde Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien geht freilich nicht allein auf die Eingriffsbefugnisse des Hohen Repräsentanten zurück. Das Semi-Protektorat war Folge, nicht Ursprung des Konflikts um den gemeinsamen Staat und dessen Strukturen. Diesen Konflikt werden die drei Ethnien fortführen, auch wenn der Hohe Repräsentant seine Eingriffsrechte verlieren sollte. Ob diese Auseinandersetzung eskalieren wird, darüber entscheidet vor allem die Präsenz einer Friedenstruppe, weniger die Machtfülle des

43 Im vierten Quartal 2007 fürchteten 45% der Befragten in Gebieten mit bosniakischer Mehrheit einen Krieg, sollte die Friedenstruppe abziehen. In den Quartalen zuvor hatten nur 21 bzw. 33 Prozent solche Sorgen geäußert: siehe die Umfragen des Early Warning System unter: [www.undp.ba/index.aspx?PID=14](http://www.undp.ba/index.aspx?PID=14) (17.1.2009).

Hohen Repräsentanten. Daher sollte die European Union Force in Bosnia and Herzegovina (EUFOR), die zweite Friedenstruppe in Nachfolge der IFOR, vor Ort bleiben und weiterhin dem Ausbruch militärischer Gewalt vorbeugen. Die Präsenz internationaler Truppen setzt insofern einen Anreiz zur radikalen Rhetorik, als die politische Elite einer Seite in einem geringeren Maße gewaltsame Reaktionen ihres Gegners fürchten muss.<sup>44</sup> Diese unerwünschte Nebenfolge erscheint aber als kleiner Preis, setzt man sie in Relation zum Risiko eines neuen Krieges.

<sup>44</sup> Bezeichnenderweise sprach sich während der Krise im Herbst 2007 mit dem Ministerpräsidenten der Republika Srpska einer der Protagonisten der rhetorischen Eskalation für den Verbleib der EUFOR aus (Nezavisne novine, 12.11.2007).



## 9. Literatur

### 9.1 Dokumente

*Commission of the European Communities* 2003: Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, COM(2003) 692, Brüssel.

*Commission of the European Communities* 2008: Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009, {COM(2008)674}, Brüssel.

*Croat National Congress* 2001: Decision on the Establishment of Intercantonal-intermunicipal Council as a Form of Croat Self-Government in Bosnia and Herzegovina, [www.hns-bih.org/odluka-uspostava\\_e.htm](http://www.hns-bih.org/odluka-uspostava_e.htm) (12.9.2005).

*European Commission* 2005: Bosnia and Herzegovina. 2005 Progress Report, SEC (2005) 1422, Brüssel.

*EU Road Map*. Steps taken by Bosnia and Herzegovina to Prepare for a Launch of a Feasibility Study, 9.3.2000, [www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadmap.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadmap.pdf) (20.8.2007).

*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* 14.12.1995, [www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380) (17.1.2009).

*High Representative* 1998: Decision on the establishment of the Independent Media Commission, [www.ohr.int/print/?content\\_id=95](http://www.ohr.int/print/?content_id=95) (17.1.2009).

*High Representative* 1999: Decisions on the restructuring of the Public Broadcasting System in BiH and on freedom of information and decriminalisation of libel and defamation, [www.ohr.int/print/?content\\_id=98](http://www.ohr.int/print/?content_id=98) (17.1.2009).

*High Representative* 2000: Second Decision on restructuring the Public Broadcasting System in BiH, [www.ohr.int/print/?content\\_id=91](http://www.ohr.int/print/?content_id=91) (17.1.2009).

*High Representative* 2001a: 18th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations, [www.ohr.int/print/?content\\_id=3660](http://www.ohr.int/print/?content_id=3660) (17.1.2009).

*High Representative* 2001b: Decision on the Special Auditor for the Cantons of the Federation of Bosnia and Herzegovina, [www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content\\_id=57](http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=57) (17.1.2009).

*High Representative* 2006: High Representative's TV Address to Citizens of BiH, [www.ohr.int/print/?content\\_id=36501](http://www.ohr.int/print/?content_id=36501) (17.1.2009).

*High Representative* 2008: 34th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, [www.ohr.int/print/?content\\_id=42739](http://www.ohr.int/print/?content_id=42739) (17.1.2009).

*Independent Judicial Commission* 2004: Final Report of the Independent Judicial Commission. January 2001–March 2004, [www.hjpc.ba/reports/pdf/final\\_report\\_eng.PDF](http://www.hjpc.ba/reports/pdf/final_report_eng.PDF) (17.1.2009).

*International Court of Justice* 2007: Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v.

Serbia and Montenegro). Judgment, February 26, [www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf) (17.1.2009).

OSCE-ODIHR 1996a: The Elections in Bosnia and Herzegovina. 14 September 1996. Second Statement of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM), 17.9.2004, [http://osce.org/documents/odihr/1996/09/1194\\_en.pdf](http://osce.org/documents/odihr/1996/09/1194_en.pdf) (17.1.2009).

OSCE-ODIHR 1996b: The Elections in Bosnia and Herzegovina. 14 September 1996. Preliminary Statement of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM), 14.10.1996, [www.osce.org/documents/odihr/1996/10/1195\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1996/10/1195_en.pdf), (17.1.2009.)

OSCE-ODIHR 1998: Bosnia and Herzegovina Elections 1998, 12–13 September, 13.10.1998, [www.osce.org/documents/odihr/1998/10/1201\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1998/10/1201_en.pdf) (17.1.2009).

OSCE-ODIHR 2002: International Election Observation Mission 2002 General Elections – Bosnia and Herzegovina, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 6.10.2002, [www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1189\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/10/1189_en.pdf) (17.1.2009).

PIC 1997a: Communiqué. Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, 30.5.1997, [www.ohr.int/print/?content\\_id=5180](http://www.ohr.int/print/?content_id=5180) (17.1.2009).

PIC 1997b: PIC Bonn Conclusions: Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures, 10.12.1997, [www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=5182](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182) (17.1.2009).

PIC 2005: Communiqué by the PIC Steering Board, 15.12.2005, [www.ohr.int/print/?content\\_id=36259](http://www.ohr.int/print/?content_id=36259) (17.1.2009).

Provisional Election Commission 1996: Rules and Regulations. Decisions until July 16, 1996.

US General Accounting Office 1997: Bosnia Peace Operation. Progress Toward Achieving the Dayton Agreement's Goals, Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, GAO/NSIAD-97-132, Washington, DC.

US General Accounting Office 1998: Bosnia Peace Operation. Pace of Implementing Dayton Accelerated as International Involvement Increased, Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, GAO/NSIAD-09-138, Washington, DC.

Washington Agreement 1.3.1994, [www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree\\_03011994\\_toc.html](http://www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994_toc.html) (17.1.2009).

## 9.2 Sekundärliteratur

Anderson, Benedict 1988: Die Erfindung der Nation, Frankfurt a. M.

Anselm, Elisabeth/Freytag, Aurelius/Marschitz, Walter/Marte, Boris 1999: Das Politische ordnet sich neu. Oder: Wieso das Demokratieorchester Playback spielt, in: dies. (Hrsg.): Die neue Ordnung des Politischen. Die Herausforderungen der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt a. M. und New York, NY, 9-20.

Batarilo, Katarina/Lenhardt, Volker 2002: Bosnien-Herzegowina, in: Döbert, Hans/ Hörner, Wolfgang/von Kopp, Botho/Mitter, Wolfgang (Hrsg.): Die Schulsysteme Europas, Hohengehren.

- Bendel, Petra/Krennerich, Michael* 2003: Einleitung: Staat und Rechtsstaat in jungen Demokratien – eine Problemskizze, in: dies./Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Opladen, 9-34.
- Berg-Schlosser, Dirk* 2004: Introduction, in: ders. (Hrsg.): Democratization. The State of the Art, Wiesbaden, 13-29.
- Bieber, Florian* 2001: Croat Self-government in Bosnia – A Challenge for Dayton? ECMI Brief Nr. 5, Flensburg.
- Bieber, Florian* 2006: Post-War Bosnia. Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance, London.
- Bildt, Carl* 1998: Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia, London.
- Bjornlund, Eric C.* 2004: Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy, Washington, DC, und London.
- Bliesemann de Guevara, Berit i. E.*: Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding. Internationale Intervention und politische Herrschaft in Bosnien und Herzegowina, Hamburg et al.
- Breuilly, John* 1999: Nationalismus und moderner Staat, Köln.
- Burg, Steven L./Shoup Paul S.* 1999. The War in Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention, London.
- Calic, Marie-Janine* 1996: Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, Frankfurt a. M.
- Dahl, Robert A.* 1999: On Democracy, New Haven, CT, und London.
- Eicher, Joachim* 1997: Die Zukunftsperspektiven Bosnien-Herzegowinas, in: Südosteuropa, 46: 1-2, 1-17.
- ESI* 1999: Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina – Part One: Bosnian Power Structures, Berlin et al.
- ESI* 2000: Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina – Part Two. International Power in Bosnia, Berlin et al.
- Gavrić, Saša/Banović, Damir/Krause, Christina (Hrsg.)* 2009: Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine. Izabrani aspekti, Sarajewo.
- Gromes, Thorsten* 2006: Der Souverän vor der Souveränität? Die Wahlen in Bosnien und Herzegowina im Oktober 2006, in: Südosteuropa, 54: 4, 508-538.
- Gromes, Thorsten* 2007: Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina, Frankfurt a. M.
- Gromes, Thorsten* 2009: The Prospect of European Integration and Conflict Transformation in Bosnia and Herzegovina, in: Journal of European Integration, 31: 4 (noch nicht erschienen).
- Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina* 1998: Report on the State of Human Rights in Bosnia and Herzegovina. January-December 1997, Nr. 14A-01/1998, [www.bh-hchr.org/Reports/reportHR1997.htm](http://www.bh-hchr.org/Reports/reportHR1997.htm) (17.1.2009).
- Hippler, Jochen* 2004: Gewaltkonflikte, Konfliktprävention und Nationenbildung – Hintergründe eines politischen Konzepts, in: ders. (Hrsg.): Nation-building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, Bonn.
- Holbrooke, Richard* 1998: Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien, München.

- ICG 1996: Elections in Bosnia & Herzegovina, ICG Bosnia Report Nr. 16.
- ICG 1999: Is Dayton Failing? Bosnia Four Years after the Peace Agreement, Brüssel.
- ICG 2002: Bosnia's Alliance for (Smallish) Change, ICG Balkans Report Nr. 132, Sarajewo und Brüssel.
- Institute for War & Peace Reporting and Media Plan* 1996a: Monitoring Report, Nr. 12.
- Institute for War & Peace Reporting and Media Plan* 1996b: Monitoring Report, Nr. 13.
- Institute for War & Peace Reporting and Media Plan* 1996c: Monitoring Report, Nr. 15.
- Ischinger, Wolfgang* 1998: 21 Tage Dayton, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik 1995. Auf dem Weg zu einer Friedensregelung für Bosnien und Herzegowina: 53 Telegramme aus Dayton. Eine Dokumentation, Bonn, 29-35.
- Kasapović, Mirjana* 2005: Bosna i Hercegovina. Podijeljeno društvo i nestabilna država, Zagreb.
- Kasch, Holger* 2002: Die HDZBiH und die Forderung nach kroatischer Souveränität in Bosnien-Herzegowina, in: Südosteuropa, 51: 7-9, 331-354.
- Kostić, Roland* 2007: Ambivalent Peace. External Peacebuilding, Threatened Identity and Reconciliation in Bosnia and Herzegovina, Uppsala University, Report 78, Uppsala.
- Kurspahić, Kemal* 2003: Prime Time Crime. Balkan Media in War and Peace. Washington, DC.
- Lijphart, Arend* 1977: Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, New Haven, CT, und London.
- Merkel, Wolfgang* 1999: Systemtransformation, Opladen.
- Munck, Gerardo L.* 2004: Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges, in: Berg-Schlosser, Dirk (Hrsg.): Democratization. The State of the Art, Wiesbaden, 65-97.
- Nation, R. Craig* 2003: War in the Balkans, 1991-2002, Carlisle, KY.
- Neusius, Boris* 2002: Die Sprachenfrage in Bosnien und Herzegowina, in: Südosteuropa, 51: 4-6, 217-227.
- Paris, Roland* 2004: At War's End: Building Peace After Civil Conflict, Cambridge.
- Peters, Hans Jochen* 2003: Bosnien-Herzegowina und seine Sprache(n), in: Vitzthum, Wolfgang Graf/Winkelmann, Ingo (Hrsg.): Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas. Demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa, Berlin, 51-58.
- Reinhard, Wolfgang* 2000: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart, München.
- Rustow, Dankwart A.* 1970: Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model, in: Comparative Politics, 2, 337-363.
- Schiller, Theo* 1999: Prinzipien und Qualifikationskriterien von Demokratie, in: Berg-Schlosser, Dirk/Giegel, Hans-Joachim (Hrsg.): Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a. M., 28-56.
- Schmitter, Philippe C.* 1994: Dangers and Dilemmas of Democracy, in: Journal of Democracy, 5:2, 57-75.
- Schulze, Hagen* 1994: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München.

*Shain, Yossi/Linz, Juan J.* 1995: *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge.

*Skulrak, Robin S. o. J.*: *Crime, Corruption and Endangerment of Bosnia's Statehood*, [www.esiweb.org/bridges/bosnia/RSSkulrak-CrimeCorruptEndanger.pdf](http://www.esiweb.org/bridges/bosnia/RSSkulrak-CrimeCorruptEndanger.pdf) (12.8.2004).

*Woodward, Susan L.* 1995: *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Washington, DC.

*Tilly, Charles* 2007: *Democracy*, Cambridge et al.

*Tomić, Zoran/Herceg, Nevenko* 1999: *Izbori u Bosni i Hercegovini*, Mostar.

*Tuchman, Barbara* 1997: *Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam*, Frankfurt a. M.

*Zaum, Dominik* 2005: *Economic Reform and the Transformation of the Payment Bureaux*, in: *International Peacekeeping* (London), 12: 3, 350-363.

## 10. Interviews

Ich gebe nur die Funktion des Interviewten zum Zeitpunkte des Gesprächs an.

*Belkić, Beriz*, Fraktionsvorsitzender der SBiH im Repräsentantenhaus der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina, Sarajewo, 25.5.2005.

*Bojić, Borislav*, Fraktionsvorsitzender der SDS in der Nationalversammlung der Republika Srpska, Banja Luka, 14.4.2005.

*Božić, Snježana*, SDS, Abgeordnete in der Nationalversammlung der Republika Srpska, Banja Luka, 3.11.2008.

*Ćeman, Mirsad*, SDA, Abgeordneter im Repräsentantenhaus der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina, Sarajewo, 3.6.2005.

*Čavara, Marinko*, Vize-Vorsitzender der HDZ und Vize-Präsident des Repräsentantenhauses des Parlaments der Föderation von Bosnien und Herzegowina, Sarajewo, 22.10.2008.

*Međugorac, Vlatko*, HDZ, Generalsekretär, Mostar, 19.4.2005.

*Merdžo, Josip*, HDZ, stellvertretender Präsident im Repräsentantenhaus der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina, Mostar, 18.4.2005.

*Radojičić, Igor*, SNSD, Generalsekretär der Partei und Abgeordneter der Nationalversammlung der Republika Srpska, Banja Luka, 14.4.2005.

*Palavrić, Seada*, Fraktionsvorsitzende der SDA im Repräsentantenhaus der Parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina, Sarajewo, 29.4.2005.

*Popović, Slobodan*, SDP, stellvertretender Parteivorsitzender, Banja Luka, 31.10.2008.

*Vuletić, Davor*, SDP, Mitglied des Hauptausschusses und Sekretär für internationale Beziehungen, Sarajewo, 20.4.2005.

*Zukić, Amir*, SDA, Generalsekretär, Sarajewo, 24.10.2008.

*Živanović, Miodrag*, Professor für Philosophie an der Universität Banja Luka, Banja Luka, 28.10.2008.

**Abkürzungen**

DSP	Demokratische Sozialistische Partei
ESI	European Stability Initiative
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force in Bosnia and Herzegovina
GFAP	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina
HDZ	Kroatische Demokratische Gemeinschaft
ICG	International Crisis Group
IFOR	Implementation Force
IPTF	International Police Task Force
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OHR	Office of the High Representative
OSCE/OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDP	Partei des Demokratischen Fortschritts
PIC	Peace Implementation Council
SBiH	Partei für Bosnien und Herzegowina
SDA	Partei der Demokratischen Aktion
SDP	Sozialdemokratische Partei
SDS	Serbische Demokratische Partei
SNS	Serbischer Volksbund
SNSD	bis 2002 Partei Unabhängiger Sozialdemokraten, danach Bund Unabhängiger Sozialdemokraten
SPRS	Sozialistische Partei der Republika Srpska
SRS	Serbische Radikale Partei
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
US(A)	United States (of America)