

Dr. Catherine Götze

Beitrag zur Podiumsdiskussion

„Welche Rolle spielen internationale Akteure im Friedensprozess?“

Die Rolle der internationalen Akteure im Prozess des „Peacebuilding“ und des politischen, sozialen, wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Bosnien und Herzegowina nach dem Friedensabkommen von Dayton steht in der Kontinuität der ambivalenten Politik der Kriegszeit. Wie Carsten Giersch in seiner Dissertation „Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995“ herausgearbeitet hat, war die Politik der so genannten internationalen Gemeinschaft in erster Linie von Uneinheitlichkeit, mangelnder Koordination, Verantwortungslosigkeit (im Sinne einer klar definierten Rechenschaftspflicht gegenüber der betroffenen Bevölkerung) und unrealistischen Plänen geprägt. In der Zeit nach Dayton kann die Politik der internationalen Gemeinschaft, die trotz ihres Hohen Repräsentanten nicht gemeinschaftlicher geworden ist, weiterhin in großen Stücken als uneinheitlich, schlecht koordiniert, verantwortungslos und unrealistisch bezeichnet werden.

Zwei miteinander verknüpfte Kernprobleme sind dabei hervorzuheben: zum einen sind die diversen „Entwicklungsstrategien“ des Hohen Repräsentanten und der internationalen Organisationen, die in dem Land tätig sind, nicht immer den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen des Landes angepasst. Zum anderen führen sowohl die Analyse der Kriegsursachen als auch die Misserfolge des „Peacebuilding“ zu Frustration und Politikapathie sowohl auf Seiten der internationalen Organisationen als auch der bosnischen Bevölkerung. Auf beide Punkte möchte ich im Folgenden näher eingehen.

Bezüglich der Angemessenheit der „Entwicklungsprogramme“ internationaler Organisationen, insbesondere des Hohen Repräsentanten und der EU, sind drei Phänomene zu beobachten. Erstens, sind die Ziele und Strategien, die für das Land formuliert werden, sehr offen gehaltene „Allerweltsziele“. Gefordert wird eine Anpassung an „westliche Standards“, wobei meist wohlweislich unterlassen wird zu definieren, ob dies schwedische, österreichische, portugiesische, britische oder US-amerikanische „Standards“ sind. In allen Ländern unter internationaler Verwaltung wird ungefähr das gleiche Programm an Maßnahmen angestrebt. Dieses umfasst:

- **Liberalisierung der Wirtschaft** mit umfassender Privatisierung von staatlichen Unternehmen und kommerzialisierbaren Bereichen des öffentlichen Dienstes; erhebliche Reduzierung der öffentlichen Ausgaben durch Zurückfahren öffentlicher Dienstleistungen, Senkung der Renten, Arbeitslosen- und Sozialhilfen und Einfrieren staatlicher Subventionen insbesondere für den Agrarsektor; Einführung von liberalen Bank- und Finanzinstitutionen; Einführung eines angebotorientierten Steuersystems mit einer starken Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer als Kerneinkommen für die öffentlichen Haushalte.

- Schnelle Schaffung eines **Mehrparteiensystems** und Einführung von **Wahlen**; Abschaffung bzw. Reform früherer politischer und sozialer Verbände.
- **Förderung privater Akteure**, d.h. von Unternehmern, privaten Assoziationen / NGOs, privaten Medien etc.
- Einführung von Gewaltentrennung und dem **Rechtsstaatsprinzip**; Trennung von Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht; Unabhängigkeit der Gerichte; Grund- und Minderheitenrechte.

All diese Institutionen und Politiken funktionieren gut in westlichen Staaten und werden deswegen als essenzielle Bausteine für Wohlstand, Frieden und Demokratie, wie sie in Westeuropa z.B. genossen werden, angesehen. Diese Maßnahmen stellen allerdings nicht die Besonderheiten eines Landes, seine historisch gewachsenen Institutionen, seine spezifische politische Kultur und seine endogenen Traditionen und Praktiken in Rechnung. Sie beachten ebenso wenig die Konfliktgeschichte oder die sozialen und politischen Konflikte, die in dem Land durch diese Maßnahmen erst noch entstehen können. Viele der Maßnahmen sind auch nicht aufeinander abgestimmt, da sie von jeweils unterschiedlichen internationalen Akteuren ausgearbeitet wurden (die Wirtschaftspolitik von Internationalen Währungsfonds; die Rechtspolitik vom Europarat; die Wahlpolitik von der OSZE etc.). Und sie sind schließlich nicht auf die Entwicklungspfade von Nachbar- oder Partnerländern abgestimmt, sodass es gerade in der Balkanregion zu regionalen Konflikten kommen kann, z.B. in der Konkurrenz um EU-Gelder.

Beispielhaft für die Inkohärenz der internationalen Politik lässt sich als zweites Phänomen gerade im Falle Bosniens beobachten, dass es einen eklatanten Widerspruch gibt zwischen dem politischen System, das mit dem Friedensabkommen von Dayton geschaffen wurde, und der radikalen Wirtschaftsliberalisierung, die seit Jahren vom Internationalen Währungsfonds und dem Hohen Repräsentanten angestrebt werden. Das Abkommen von Dayton hat eine sogenannte konsortiative Demokratie etabliert, in der verfassungsrechtlich festgelegte Gruppen der Gesellschaft in einem festgelegten Proporzsystem politische Verantwortung untereinander aufteilen. Entscheidungen können jedoch nur mit Zustimmung aller dieser Gruppen getroffen werden, weswegen dieses Modells häufig auch als Konsensdemokratie bezeichnet wird – im Gegensatz zur Mehrheitsdemokratie britischen oder US-amerikanischen Musters, in der schlicht die gewählte Mehrheit Entscheidungen trifft. Die westeuropäischen Länder, die ähnliche konsensdemokratische Systeme haben wie die Schweiz oder Belgien, sind wirtschaftlich als neo-korporatistische Wohlfahrtsstaaten organisiert. In diesen Ländern gilt Wirtschaftspolitik als explizites Mittel der sozialen und somit der politischen Integration. Eben weil große Segmente der Bevölkerung territorial, sprachlich und religiös voneinander getrennt leben, soll über staatliche Umverteilung sowie über inklusive Verhandlungen vermieden werden, dass es außerdem noch zu wirtschaftlichen und sozialen Differenzen kommt. Staatliche Intervention zur Steuerung des

Wirtschaftsprozesses ist auch deswegen notwendig, da eine der Grundvoraussetzungen klassisch liberaler Modelle, nämlich die Mobilität des Wirtschaftsfaktors Arbeit, nur zum Teil erfüllt ist. Gerade weil die Gesellschaft nach territorialen und sprachlichen Kriterien segmentiert ist, ist die Mobilität der Arbeitnehmerinnen¹ nicht im gleichen Maße gegeben wie z.B. in den USA.

Der strikte ethnische Proporz des Wahlsystems in Bosnien, demnach eine Serbin *nur* einen serbischen Abgeordneten, ein Kroat* nur eine kroatische Abgeordnete und eine Bosniakin nur einen bosniakischen Abgeordneten wählen kann, verhindert außerdem auf der Seite der Politiker, dass es zu das gesamte Land betreffenden, „cross-cutting“ und Mobilität fördernden Programmen kommen kann. Es ist für jegliche Person, die in Bosnien gewählt werden möchte, irrational für irgendjemand anders Interessen zu vertreten als für die eigene ethnische Gruppe, von der die Person gewählt werden wird.

Das dritte Phänomen der Inkohärenz, das in Bosnien zu beobachten ist, bezieht sich auf die Einseitigkeit der angestrebten Reformen. In jedem Fall geht es darum, dass sich Bosnien an die internationalen Organisationen und an „den Westen“ anzupassen habe und nicht umgekehrt. Besonders deutlich wird dies in den Beziehungen der Europäischen Union zu Bosnien (und anderen Ländern der Region). Mehrere Beispiele können hierfür zitiert werden, so wie das der Gemeinsamen Agrarpolitik. Eine Reform dieser und die Öffnung des EU-Marktes hätte sicherlich positive Auswirkungen auf die Wirtschaft des Landes, in dem der Agrarsektor noch immer über ein Drittel des BSP darstellt und in dem vor allem 56% der informellen Beschäftigung im Agrarsektor zu finden ist. Provokanter und umstrittener ist sicherlich in dieser Hinsicht die Forderung, den mafiösen Gruppen auf dem Balkan den Boden ihrer kriminellen Aktivitäten zu entziehen. Dies könnte bedeuten: Die Legalisierung von Drogen und die Einführung umfassender Substitutionsprogramme, um dem Drogenhandel entgegen zu wirken. Die Entkriminalisierung der Prostitution und ein Wandel der Immigrationspolitik, um den Menschenhandel nicht mehr als attraktive Einnahmequelle für das organisierte Verbrechen bestehen zu lassen. Diese Themen sind allerdings an sich in weiten Kreisen der westlichen Staaten Tabu und das Argument, dass hiermit der Frieden in Bosnien (und der Region) stabilisiert werden könnte, wird kaum an diesem Tabu rütteln.

Das zweite Kernproblem internationalen Handelns in Bosnien, nämlich die Entpolitisierung der Politik sowie die Entmündigung der Bevölkerung, ist direkt mit den Inkohärenzen der internationalen Politik verknüpft. Diese sowie die oftmals unrealistischen Maßnahmen, Zeitpläne und Strategien haben zu vielfachem Scheitern der sogenannten „Demokratisierung“ und des „nation-“, „state-“, oder „civil society building“ geführt. Selbst die Soros Open Society Foundation, die üblicherweise den internationalen Organisationen und

¹ In einer allgemeinen Phrase wird weibliche Form wie die männliche Form

Akteuren in der Region wohlgesonnen ist und die keinerlei ideologischer Widerstände gegen das „Verwestlichungsprogramm“ verdächtigt werden kann, hat in einem Bericht im Jahr 2002 eine ausgesprochen negative Bilanz internationaler Politik in Bosnien gezogen. Gravierende Folgen hiervon sind auf der einen Seite ein fortdauerndes Protestverhalten der Bevölkerung in Wahlen, in denen die ethnisch-nationalistischen Parteien, bei ständig steigender Wahlenthaltung, immer wieder die Unterstützung „ihrer“ Gruppe gewinnen; auf der anderen Seite eine zunehmende Entpolitisierung und Entmündigung der Bevölkerung. Letzteres ist vor allem an der dominanten Stellung des Hohen Repräsentanten (OHR) festzumachen. Dieser ist alleine dem so genannten Peace Implementation Council und dem UN Sicherheitsrat gegenüber Rechenschaft schuldig, aber nicht der Bevölkerung oder einer von dieser kontrollierten, d.h. einer einheimischen Institution. Die Vollmachten des Hohen Repräsentanten gehen weit über das „Verwalten“ hinaus. In den letzten Jahren wurde das Büro des Hohen Repräsentanten um viele Sachbereiche erweitert, sodass es heutzutage die de facto Regierung des Landes darstellt.

Auffällig ist aber, dass das Regieren des OHR weiterhin als provisorische Übergangsverwaltung bezeichnet wird. So werden viele Fragen, die an sich politischer Natur sind, z.B. die Frage der Privatisierungen, als technisch-administrative Frage per Dekret vom Hohen Repräsentanten „gelöst“. Eine Auseinandersetzung um das politische und wirtschaftliche System, das die bosnische Gesellschaft sich geben möchte, wird somit dauerhaft und konsequent unterdrückt. Wie bereits zu jugoslawischen Zeiten können somit verschiedene politische Vorstellungen nur über das Vehikel ethnischer Mobilisierung ausgedrückt werden. So steht heute wie 1991 jede ethnische Gruppe für eine bestimmte Vorstellung von bosnischer Staatlichkeit. Eine die Gruppen durchkreuzende Interessenbildung, z.B. anhand von Klasseninteressen oder anhand von verschiedenen Vorstellungen zu gesellschaftspolitischen Fragen (Familie, Abtreibung, Jugend etc.) wird somit bereits im Kern verhindert.

Die Vollmacht des Hohen Repräsentanten, auch gewählte Politiker ihres Amtes zu entheben (und dabei gleichzeitig ihrer bürgerlichen Rechte zu entziehen), wurde in den letzten Jahren von diesem zunehmend genutzt und das nicht nur im Falle klarer Vergehen gegen das Daytoner Abkommen (wie die Bedingung einer solchen Intervention ursprünglich von dem Mandat des Hohen Repräsentanten definiert wurde). Der Begriff der Demokratie bekommt angesichts des Schaltens und Waltens des Hohen Repräsentanten einen schalen Beiklang, sodass hier Protestverhalten und politische Apathie gefördert werden. Dieses wiederum veranlasst die internationalen Akteure, die Bevölkerung als notorisch „undemokratisch“ einzuschätzen oder ihr depressive Apathie, die durch die Traumatisierungen des Krieges

unterschiedslos zur Bezeichnung von Personen beider Geschlechter benutzt.

hervorgerufen seien, und Manipulierungen durch die ethnisch-nationalistischen Parteien zu unterstellen.

Eine solche Einschätzung der „Demokratiefähigkeit“ der Bosnier geht oft mit einer simplifizierten Sichtweise des Konfliktes einher. Die Vielfalt der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ursachen des Konfliktes sowie seiner Dynamik werden auf die einfache Formel eines ethnischen Krieges reduziert. Hierbei ist die Bevölkerung mal Opfer skrupelloser Manipulatoren, die den Ethnonationalismus als Deckmantel ihrer kriminellen Aktivitäten nutzen, mal ist die Bevölkerung Opfer jahrzehntelanger Unterdrückung „natürlichen“ Nationalismus durch das kommunistische Regime. Hierbei werden weder die positiven Eindrücke und Erinnerungen, die viele Menschen im ehemaligen Jugoslawien mit der jugoslawischen Zeit verbinden, honoriert, noch werden „gute“ Seiten des vorhergegangenen politischen Systems übernommen und genutzt. Weiterhin wird die Bedeutung der internationalen Akteure im Ausbruch des Konfliktes und seiner Dynamik nicht wahrgenommen. So hat der Liberalisierungsdruck internationaler Finanzinstitutionen Ende der 1980er Jahre sicherlich ein entscheidendes Stück dazu beigetragen, die sowieso schwachen Zentralinstitutionen Jugoslawiens noch mehr zu schwächen. Und die Rolle der Europäischen Gemeinschaft in der (Nicht-)Regelung des Konfliktes hat ebenfalls zur Eskalation des Konfliktes beigetragen, was heute gerne vergessen wird. Schließlich wird durch die Interpretation des ethnischen Konfliktes der eigenständige *politische* Charakter des Krieges heruntergespielt, da es in der ethnischen Perspektive um individuelle und kollektive Identität geht und nicht um verschiedene, sehr konkrete Vorstellungen, wie das politische Gemeinwesen zu organisieren sei. Dies war aber und ist weiterhin ein wichtiger Bestandteil des Konfliktes in Bosnien.

So haben die internationalen Akteure zwar nach langem Hin und Her ein Friedensabkommen geschaffen und mit der SFOR (heute EUFOR) auch die physische Sicherheit im Land wiederhergestellt, doch das konzeptlose und autoritäre Agieren in der Zeit nach Dayton hat viele der Konfliktlinien verfestigt. Ein positiver Frieden scheint, zumindest solange das Land vom Hohen Repräsentanten regiert wird, nicht in Sicht. Es scheint die Zeit gekommen zu sein, dass dieser sich entweder seiner Rechenschaftspflicht gegenüber der bosnischen Bevölkerung stellt oder gar die Geschäfte des Landes dieser ganz überlässt. Das wirtschaftliche Elend des Landes und die politische Dauerblockade wären zumindest in der dauerhaften Verantwortung der ethnisch-nationalistischen Parteien und einen besseren Grund diese abzuwählen hätte die Bevölkerung dann nicht mehr.