



FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG Für die Freiheit.

1995-2020

25 JAHRE DAYTON

Ein „unfertiges Land“ auf dem
schwierigen Weg nach Europa



Herausgeber

Friedrich Naumann Foundation for Freedom
Western Balkans
Bulevar Kneza Aleksandra Karadjordjevića 13/A8, 11040 Belgrade, Serbia
+ 381 11 3066824
westbalkan@freiheit.org
<http://westbalkan.freiheit.org>

/freiheit.org

/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

/FNFreiheit

Autoren

Prof. Dr. Marie-Janine Calic
Dr. Soeren Keil

Redaktion

Michael Roick
Adnan Huskić

Layout

Jilduza Pajazetović, Selimir Pajazetović

Stand

März 2021

Druckauflage

250

Copyright © 2021 by the Friedrich Naumann Foundation for Freedom
Alle Rechte vorbehalten

Vorwort

Bosnien und Herzegowina ist ein Land, das sich aus drei „konstitutiven Völkern“ zusammensetzt und dessen Staatsgebiet zwei sogenannte „Entitäten“ umfasst: eine Republik und eine Föderation. Eine außergewöhnliche Konstruktion, vorgegeben vom Friedensvertrag von Dayton, der dem ersten, äußerst blutigen Krieg in Europa nach Auflösung des Ost-West-Konflikts im Herbst 1995 ein Ende setzte.

Vor 25 Jahren, am 14. Dezember 1995, wurde in Paris formell das Friedensabkommen unterzeichnet, auf das sich wenige Wochen zuvor die Präsidenten und Delegationen der Konfliktparteien Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens und Serbiens auf einem Luftwaffenstützpunkt bei Dayton im US-Bundesstaat Ohio unter internationaler Mitwirkung verständigt hatten.

Dieses Abkommen ist bis heute prägend für das politische System des Landes, weil es auch den Verfassungsrahmen für Bosnien-Herzegowina festgelegt hat.

Ein Vierteljahrhundert später ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen, denn von der damals großen Erleichterung und Euphorie über das Ende des Krieges und den nachfolgenden Wiederaufbau ist kaum mehr etwas übriggeblieben. Seit Jahren schon stehen sowohl die verfassungsmäßige Ordnung, die führenden politischen Akteure sowie das gesamte politische und wirtschaftliche System zunehmend in der Kritik. Ineffizienz der Institutionen, mangelhafte Infrastruktur, endemische Korruption und „Brain Drain“ sind nur einige der oft zu hörenden Stichworte. Beobachter beschreiben Bosnien-Herzegowina deshalb als „unfertiges Land“, das bisher weder seine Transition in nachhaltige Bahnen lenken noch dauerhaft einen stabilen Frieden sichern konnte.

Land ohne Zukunft?

Die Gefahr, dass das Land inmitten seines sich schleppend hinziehenden Transitionsprozesses gänzlich stecken bleibt und das Gefühl von Unsicherheit immer mehr in Resignation umschlägt, zeigt auch eine aktuelle - von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Auftrag gegebene - Umfrage auf so bedrückende wie alarmierende Weise unter dem Titel:

“The Dayton Generation – The Future of Bosnia and Herzegovina in the Eyes of Young People”.

Rund ein Drittel der jungen Generation muss demnach als demokratieverdrossen eingestuft werden. Jeder Dritte liebäugelt mit autoritären Systemen beziehungsweise einem „starken Führer“. Eine Mehr-

heit bevorzugt ethnische Parteien und Institutionen. Rund ein Drittel will nicht als Minderheit in einer Region leben, weil Diskriminierung befürchtet wird. Zwei Drittel gar spielen mit dem Gedanken, das Land zu verlassen, weil in der Heimat keine Berufs- und Zukunftsperspektiven mehr gesehen werden. Inwieweit diese bedrückenden Ergebnisse sich jeweils auf das Dayton-Abkommen auf der einen wie auf das Verhalten der verantwortlichen politischen Akteure im Land auf der anderen Seite zurückführen lassen, ist in Wissenschaft und Öffentlichkeit durchaus strittig.

Die Historikerin und Kennerin der politischen Entwicklung in Bosnien und Herzegowina, Marie-Janine Calic, zieht ein Vierteljahrhundert nach Dayton eine ernüchternde Bilanz.

Das Dayton-Abkommen habe den Konflikt lediglich eingefroren, aber die Kriegsursachen nicht überwinden können. Darüber hinaus sei „Dayton“ zum Synonym für Dysfunktionalität und Politikversagen geworden und habe das „Prinzip ethnischer Versäulung“ salonfähig gemacht. Nicht zuletzt habe der gesamte Dayton-Prozess die mentalen und emotionalen Dimensionen eines guten Friedensschlusses zu wenig berücksichtigt.

Sie sieht aber weniger in „Dayton“ als in der mangelnden Kompromissbereitschaft der politisch Verantwortlichen im Lande den zentralen Grund für die gegenwärtige Misere.

Was diesen Kräften fehle, sei der Wille, eine auf die Zukunft gerichtete Perspektive des Zusammenlebens selbst zu entwickeln. Solange dieser nicht vorhanden sei, werde das Land allerdings nicht vorankommen.

Diese Broschüre vereint die beiden Hauptvorträge einer digitalen Veranstaltung der Stiftung in Sarajevo am 02. Dezember 2020:

„25 Jahre Dayton – Ein ‚unfertiges Land‘ auf dem schwierigen Weg nach Europa“.

Marie-Janine Calic stellt ihre kritische Bilanz von 25 Jahren Dayton in sieben Thesen vor, Soeren Keil fasst die zentralen Ergebnisse einer aktuellen Umfrage in der „Generation Dayton“ kommentierend zusammen. Dabei werden die großen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen dieses Land steht, wie durch ein Vergrößerungsglas deutlich.

Michael Roick
Projektleiter Westbalkan

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

25 Jahre Dayton – Eine Bilanz

Marie-Janine Calic¹

Als mit dem Dayton-Abkommen der dreieinhalb Jahre dauernde Krieg in Bosnien-Herzegowina im Herbst 1995 zu Ende ging, herrschte überall große Erleichterung. Massenverbrechen, Vertreibungen, Belagerungen und willkürliche Zerstörungen waren Geschichte. Allmählich schien wieder Normalität einzukehren: Wiederaufbau, Flüchtlingsrückkehr und der Aufbau demokratischer Institutionen machten Fortschritte. Doch in den letzten Jahren ist die anfängliche Euphorie über den Friedensschluss zusehends Ernüchterung und Enttäuschung gewichen. Selbst nach einem Vierteljahrhundert blieb Bosnien-Herzegowina ethnisch, politisch, institutionell und mental tief gespalten. Meine Bilanz will ich hier daher wie folgt in sieben Thesen zusammenfassen:

1. Das Dayton-Abkommen hat den Konflikt lediglich eingefroren. Es hat die Kriegsursachen nicht überwinden können.

Den Friedensmachern der Bosnien-Kontaktgruppe gelang es im November 1995, die Kriegshandlungen zu unterbinden. In Dayton verhandelten sie ein Abkommen, das die widerstreitenden Interessen und Ziele der drei bosnischen Konfliktparteien, der beiden Nachbarstaaten Serbien und Kroatien sowie der Staatengemeinschaft anscheinend auszugleichen im Stande war. Die Bosniaken (43,5%) hatten für ein zentral regiertes Staatswesen gekämpft; Serben (31,2%) und Kroaten (17,4%) hingegen für einen bosnisch-serbischen bzw. bosnisch-kroatischen Teilstaat innerhalb einer Konföderation, eventuell für einen späteren Anschluss an die Mutternation. Im Unterschied zu den Nachfolgekriegen in Slowenien und Kroatien war es in Bosnien-Herzegowina nicht lediglich um einen neuen Modus Vivendi gegangen, sondern um die Existenz des Staates an sich. Der Zerfall Jugoslawiens bedrohte die nationale Einheit der Serben und der Kroaten, die der Vielvölkerstaat rund siebzig Jahre lang gewährleistet hatte. Besonders virulent war das für die Serben, von denen

¹ Marie-Janine Calic ist Professorin für die Geschichte Ost- und Südosteuropas an der Ludwig-Maximilians-Universität München

ein Drittel außerhalb der Teilrepublik Serbien lebte, aber auch für die Kroaten. Alte Forderungen, Bosnien-Herzegowina nach ethnischen Kriterien aufzuteilen, lebten wieder auf.

Die Lösung der Kontaktgruppe, die Dayton-Bosnien bis heute bestimmt, sieht wie folgt aus: Bosnien-Herzegowina bleibt als Gesamtstaat in seinen bisherigen Grenzen erhalten, wird jedoch in zwei Entitäten zerlegt: die Republika Srpska sowie die Föderation Bosnien-Herzegowinas, in der sich Kroaten und Bosniaken die Macht teilen. Über einem Dickicht aus lokalen, regionalen und nationalen Regierungen, Parlamenten und Verwaltungen steht der Gesamtstaat. Oberste Instanz ist das dreiköpfige Staatspräsidium, in dem je ein Bosniake, Serbe und Kroate vertreten sind. Der komplizierte Verfassungsaufbau kann allerdings kaum verschleiern, dass es in der politischen Klasse keinen Willen zur Kooperation und unter den Bürgern kein gemeinsames Staatsverständnis gibt. So hat sich die Hoffnung, dass der Staat über die Jahre zusammenwachsen würde, bislang nicht erfüllt. Vielmehr hat die Bereitschaft zusammenzuarbeiten in den letzten Jahren eher noch abgenommen. Die zentrifugalen Kräfte wachsen.

2. „Dayton“ ist zum Synonym für Dysfunktionalität und Politikversagen geworden.

Der politische Kern des Dayton-Abkommens ist eine Verfassung, die die Machtfragen im Rahmen eines Power-Sharing Systems regelt. In den gesamtstaatlichen Institutionen Bosnien-Herzegowinas (Zweikammer-Parlament, dreiköpfiges Präsidium, Regierung, Verfassungsgerichtshof und Zentralbank) wird die Macht von den drei Völkern gemeinsam ausgeübt. Die faktische Macht allerdings ruht in den Entitäten, nicht im Gesamtstaat. Sie dürfen „parallele Sonderbeziehungen“ zu Nachbarstaaten unterhalten.

Bei den Friedensmachern dominierte offenbar das Bemühen, den widersprüchlichen Zielen, Interessen und Wahrnehmungen durch eine Verfassung gerecht zu werden, die jedem der Beteiligten etwas gibt, und keinem der Beteiligten alles. Ungewollt ist ein hochkomplexes politisches System mit einer extrem aufgeblähten, intransparenten und politisierten Verwaltung entstanden. Für dreieinhalb Millionen Einwohner, die in zwei Entitäten und zehn Kantonen zu Hause sind, gibt es, wenn ich richtig gezählt habe, einschließlich der Bundesebene 15 Parlamente, sechs Präsidenten und drei Regierungen. Zudem gewährt die Verfassung den drei staatsbildenden Völkern umfangreiche Vetorechte in Fragen von „vitalem nationalen Interesse“, die es erlauben, politische Beschlüsse zu blockieren. Sowohl der Hohe Repräsentant, der die Implementierung des Abkommens überwachen soll, als auch die Europäische Kommission in ihren Fortschrittsberichten beklagen mit wachsender Frustration die Dysfunktionalität dieses Staatswesens.

Ich bin trotzdem der Meinung, dass nicht Dayton an sich an der Politik-Blockade schuld ist, sondern die mangelnde Kompromissbereitschaft der politischen Führungen. Mit etwas gutem Willen könnte man, zumal angesichts der substantiellen Hilfen von außen, auch ein kompliziertes Verfassungskonstrukt wie Dayton-Bosnien zum Laufen bringen. Aber: Die Vielebenen-Struktur und das komplizierte Machtteilungssystem ermöglichen es den politischen Eliten, gemeinsame Beschlüsse zu obstruieren und den Gesamtstaat nach Belieben zu lähmen. Die Liste der ausstehenden Reformen und Beschlüsse ist lang. Zuletzt wurden auch Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und des Managements der illegalen Migration verschleppt. Wie die Europäische Kommission beklagt, wurden in den letzten Jahren auf allen Ebenen (Gesamtstaat, Entitäten, Kantone) Reformen sogar wieder rückgängig gemacht, besonders wenn sie die staatliche Einheit stärken. Auch folgender Tatbestand spricht Bände: das Ergebnis der allgemeinen Wahlen von 2018 wurde bis Herbst 2020 noch nicht voll implementiert, weil in der Föderation sowie in zwei ihrer zehn Kantone keine neuen Regierungen gebildet wurden. Es mag daher nicht verwundern, dass – wie der Report „The Dayton Generation - The Future of Bosnia and Herzegovina in the Eyes of Young People“ feststellt –, ein Drittel der Jugend demokratieverdrossen ist. Jeder Dritte liebäugelt mit einer Diktatur oder einem starken Führer.

3. Dayton hat das Prinzip ethnischer Versäulung salonfähig gemacht.

Die Staatengemeinschaft hat sich in Dayton zum Komplizen nationalistischer Politik gemacht. Da das politische System Bosnien-Herzegowinas nach strengen ethnischen Quoten funktioniert, hat sich die im Krieg angestoßene ethnische Versäulung verfestigt. Die parteipolitische Landschaft und viele gesellschaftliche Bereiche reflektieren dies. Viele Parteien, Politiker und Organisationen sehen sich ausschließlich als Sachwalter der Interessen „ihrer“ jeweiligen Volksgruppe. Auch die Mehrheit der Jugend bevorzugt ethnische Parteien und Institutionen, wie die neue Studie zeigt. Ein Drittel will nicht als Minderheit in einer bestimmten Region leben, weil man Diskriminierung fürchtet.

Die Friedensmacher haben sich den Zielen und Vorgaben der drei Kriegsparteien auch insofern unterworfen, als laut Verfassung nur Angehörige der drei staatsbildenden Völker das passive Wahlrecht für Präsidentschaft und Volkskammer des Parlaments besitzen. Minderheiten sind folglich von höchsten Ämtern ausgeschlossen, während eine rein staatsbürgerliche Identität, die es zu jugoslawischer Zeit wahlweise noch gab, heute gar nicht mehr vorgesehen ist. Gegen die Diskriminierung durch die Dayton-Verfassung klagten 2009 Dervo Seđić (Rom) und Jakob Finci (Jude) vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof. Die Richter verurteilten Bosnien-Herzegowina

dazu, seine Verfassung an europäisches Recht anzupassen. Dies mahnt auch die Europäische Union – mittlerweile seit mehr als zehn Jahren – immer wieder an.

4. Die Staatengemeinschaft hat Bosnien-Herzegowina zu großen Teilen wiederaufgebaut, aber Geberabhängigkeit erzeugt.

Dank großzügiger Hilfen der Staatengemeinschaft, besonders der EU, die der größte Einzelgeber in Bosnien-Herzegowina ist, wurde das kriegszerstörte Land weitgehend wiederaufgebaut. Anfangs wurden die Maßnahmen vor allem eingesetzt, Infrastruktur und Häuser zu errichten, später in erster Linie dazu, strukturelle Anpassungen an das EU-System vorzunehmen. Die Förderung von Wachstum, Beschäftigung und die Reduktion von Armut, die den Internationalen Finanzinstitutionen obliegt, hat nur wenig Fortschritte erbracht. Das Geberverhalten hat vielmehr zu einer Immobilisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik geführt; das Land ist in hohem Maß von ausländischer Unterstützung abhängig (und den Überweisungen der Gastarbeiter). Durch die Corona-Pandemie hat sich dieser Zustand weiter verschärft. Anstrengungen zur Mobilisierung eigener Ressourcen sowie solcher privaten Kapitals (wie die Zunahme ausländischer Direktinvestitionen) tragen bisher wenig Früchte und erscheinen im Lichte der COVID-19-Pandemie auf absehbare Zeit illusorisch. Die Qualität der öffentlichen Finanzsysteme hat sich nicht verbessert, insbesondere die Steuerpflicht wird nicht effektiv umgesetzt. Die informelle Ökonomie erreicht schätzungsweise mindestens ein Viertel des BIP, was dem Staat permanent Steuereinnahmen entzieht und die Wettbewerbsfähigkeit schmälert. Wen würde es also wundern, dass zwei Drittel der befragten Jugendlichen das Land verlassen wollen. Sie sehen keine Berufs- und Zukunftsperspektiven für sich. Schon jetzt ist Bosnien-Herzegowina eines jener Länder mit einem hohen Brain-Drain.

5. Der Dayton-Prozess hat die mentalen und emotionalen Dimensionen eines guten Friedensschlusses zu wenig berücksichtigt.

Ein guter Friedensschluss zeichnet sich dadurch aus, eine dauerhafte stabile Friedensordnung geschaffen zu haben. Das ist dann nicht der Fall, wenn mindestens einer der Beteiligten darin nur eine Atempause erblickt, die es erlaubt, einen neuen Krieg vorzubereiten. Anders ausgedrückt: die

rechtliche Grundlage der Verträge reicht nicht aus, wenn nicht auch mentale und psychologische Veränderungen in Gang kommen, die auf Stabilität hinwirken.

Im Unterschied zu den Friedensschlüssen nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg gab es in Dayton keine eindeutigen Sieger und Verlierer; eine Kriegsschuldklausel enthielt der Dayton-Vertrag nicht. Dennoch sollten Aggression, Vertreibung und Völkermord nicht belohnt werden. In einem als zentral anzusehenden Annex wurde allen Flüchtlingen und Vertriebenen das Recht zugesprochen, an ihre Ursprungsorte zurückzukehren. Ebenso sollten Freizügigkeit und höchste menschenrechtliche und rechtsstaatliche Standards verwirklicht werden. Das Dayton-Abkommen verpflichtete die Vertragsparteien zudem dazu, mit dem 1993 gegründeten Internationalen Strafgerichtshof für das Ehemalige Jugoslawien in Den Haag zusammenzuarbeiten. Angeklagte und Verurteilte durften bei Wahlen nicht kandidieren und waren von politischen Ämtern ausgeschlossen. Unter anderen mussten sich Politiker und Militärs, etwa der bosnisch-serbische General Ratko Mladić und Präsident Radovan Karadžić hier verantworten. Ende 2017 hat der Strafgerichtshof alle 161 Verfahren abgeschlossen, kein Verdächtiger ist heute mehr flüchtig. Weitere Verfahren wurden von den Jurisdiktionen der Nachfolgestaaten in Gang gesetzt. Obwohl man die Arbeit des Strafgerichtshofes mit guten Gründen kritisieren kann, hat sie wichtige Weichen für ein erneutes Zusammenleben gestellt: Erstens haben es die Verfahren ermöglicht, das Geschehen zu objektivieren und somit einer Kultur der Leugnung entgegenzuwirken. Zweitens konnten Schuld und Verantwortung individualisiert, also Verbrechen konkreten Tätern zugeordnet, und somit Kollektivschuldbewilligungen entzogen werden. Und drittens wurden Täter juristisch zur Rechenschaft gezogen, und das Leid der Opfer wurde anerkannt. Prinzipiell wäre das keine schlechte Voraussetzung für einen Neuanfang.

Als Außenstehender gewinnt man nun allerdings den Eindruck, dass die politische Klasse und große Teile der Gesellschaft die Chancen, die hierin liegen, nicht ergriffen haben. Sie leben mehr in der Vergangenheit als in der Zukunft. Auf allen Seiten rechnen Nationalisten die im Krieg begangenen Verbrechen gegeneinander auf. Die Opfererfahrung wurde zum zentralen, die nationale Identität stiftenden Narrativ. Die Führung der Republika Srpska polemisiert zudem seit Jahren gegen die staatliche Einheit Bosnien-Herzegowinas und fordert die Unabhängigkeit. Nationalistische Kroaten fordern eine grundsätzliche Neuordnung des Staates und eine dritte kroatische Entität. Was diesen Kräften fehlt, ist der Wille, eine auf die Zukunft gerichtete Perspektive des Zusammenlebens zu entwickeln.

6. Die Staatengemeinschaft hat den Verantwortlichen zu viel abgenommen (oder vorgeschrieben) und ist deswegen über die Jahre zum Teil des Problems geworden.

Im Umgang der Staatengemeinschaft mit Bosnien-Herzegowina spiegelt sich die Vorstellung, man könne einem Land einen dauerhaften Frieden einfach aufzktroyieren. Richard Holbrooke wurde gefeiert, weil er in Dayton eine „robuste“ Verhandlungsführung einsetzte, militärische Drohungen und einige Tricks eingeschlossen, und weil er die drei Konfliktparteien dadurch in wesentlichen Punkten zum Einlenken bewegte. Das hatte, wie sich bald zeigte, allerdings auch einen Preis: Keine Seite hat sich wirklich mit dem Friedenschluss identifiziert. Vieles von dem, was auf dem Papier steht, wurde nicht in die Tat umgesetzt.

Gegen das gegen den Geist von Dayton gerichtete Gebaren der politischen Klasse hat die Staatengemeinschaft bis heute kein Rezept gefunden. Anfangs regierte der machtvolle Hohe Repräsentant mit seinen „Bonner Befugnissen“: Er konnte demokratisch gewählte Politiker aus Staats- und Parteiämtern entlassen, Gesetze außer Kraft setzen und eigenmächtige Entscheidungen (wie die Rückgabe von Eigentum an Vertriebene oder die Verordnung von Staatssymbolen) durchsetzen. Einen sich selbst tragenden Stabilisierungsprozess hat das aber nicht in Gang gesetzt, weshalb nun seit Jahren das Prinzip des „Ownership“ propagiert wird, also eine größere Zurückhaltung des OHR. Er beschränkt sich in den letzten Jahren auf Beobachtung und Berichterstattung. Der Zustand des erst faktischen, dann des „gefühlten“ Protektorats hat den politischen Eliten jegliches Verantwortungsbewusstsein abtrainiert, und damit auch die in der Politik unerlässliche Kompromissbereitschaft.

Auf allen Ebenen der Gesellschaft, allen voran bei den politischen Führungen, herrscht die Auffassung, dass Abhilfe stets von außen kommen müsse. Die Liste der Wünsche und Forderungen besonders an die EU ist lang. Immerhin trat 2015 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in Kraft; im Februar 2018 wurde der Kommission der Fragebogen (questionnaire) ausgehändigt, aufgrund dessen über einen möglichen Kandidatenstatus entschieden wird. Voraussetzung des Beitritts ist allerdings ein funktionsfähiges Staatswesen und die Übernahme bestimmter Reformen sowie weitere Anforderungen, die sich aus der EU-Konditionalität ergeben. Da das Land seit Jahren keine echten Fortschritte in dieser Hinsicht erzielt, ist in den Mitgliedsländern die Bereitschaft stark gesunken, Dayton-Bosnien auf ewig zu alimentieren. Es ist höchste Zeit, sich von dem Irrglauben zu verabschieden, der EU-Beitritt könnte ein Passepartout zur Lösung aller Zukunftsfragen sein.

7. Zu selbständigm und eigenverantwortlichem Handeln gibt es keine Alternative.

Angesichts der vielen Komplikationen bei der Implementierung des Dayton-Abkommens wurden Forderungen nach einem „Dayton II“ laut, also einer substantiellen Verfassungsreform. Allerdings verliefen alle bislang unternommenen Versuche von außen diesbezüglich im Sand. Unter anderem wurde versucht, die Zentralregierung auf Kosten der Entitäten zu stärken, das dreiköpfige Staatspräsidium durch einen einzigen Präsidenten zu ersetzen sowie die lähmenden Vetorechte in der Verfassung einzuschränken. Unzufriedenheit mit dem Status quo herrscht zwar auf allen Seiten, aber jede wünscht eine andere Lösung. Und auch die Staatengemeinschaft war bisher nicht in der Lage, substantielle Verfassungsänderungen anzustoßen.

Als Alternative wurde die Aufteilung des Landes ins Spiel gebracht, zumal westliche Intellektuelle und Politiker unlängst einen Gebietsaustausch zwischen Kosovo und Serbien vorgeschlagen haben. Schon aus moralischen und humanitären Erwägungen muss man diesen Ansatz ablehnen. Zulässig wäre dies zudem völkerrechtlich nur, wenn hierüber Einvernehmen bei allen Beteiligten herrschen würde, wovon man gegenwärtig nicht ausgehen kann. Ein Stabilitätsgewinn wäre das schon deshalb nicht, weil jede Diskussion über Grenzveränderungen neuerliche Gewalt regelrecht einladen würde. Und nicht zuletzt könnte dies als Präzedenz für andere Regionen verstanden werden – vom Kosovo bis in den Kaukasus.

Der einzige Ausweg, und das bringt mich zum Fazit, liegt in größerer Eigenverantwortung im Land selbst. Es gibt keinen überzeugenden Beleg dafür, dass die Menschen in Bosnien-Herzegowina nicht in der Lage sein sollten, ihre Probleme selbst zu lösen. In der Geschichte war das schon häufiger der Fall, auch nach schlimmen Kriegen, und zwar unter sehr viel ungünstigeren Bedingungen als heute. Es bedarf dafür nur einer grundlegenden Voraussetzung, die übrigens jeglicher Politik innewohnt: der Bereitschaft, Kompromisse zu schließen und nach vorne zu blicken. Wer ständig danach ruft, dass Andere die Dinge richten sollen, handelt selbstvergessen. Der Schlüssel zu einem funktionierenden, stabilen und sozial verträglichen Gemeinwesen liegt bei den Beteiligten selbst. Nicht zu vergessen: jeder auswärtige Akteur, auch der gutwillige, bringt eigene Interessen mit – und möglicherweise auch neue Probleme. 25 Jahre nach Kriegsende ist es höchste Zeit, dass Bosnien-Herzegowina sein Schicksal wieder stärker selbst in die Hand nimmt.

“Generation-Dayton”: Die Zukunft von Bosnien und Herzegowina in den Augen junger Menschen

Zusammenfassung der Ergebnisse

Soeren Keil²

Einführende Betrachtungen

Im Dezember 2020 jährte sich die Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton zum 25. Mal. Vor einem Vierteljahrhundert beendete das Vertragswerk nicht nur den Bosnienkrieg (1992-1995), sondern legte auch die Grundlinien für die politische Nachkriegsordnung des zerrissenen Vielvölkerstaats. 25 Jahre nach Dayton ist Bosnien und Herzegowina noch immer keine konsolidierte Demokratie. Es ist ein Land, in dem zwar seit 1995 keine gewaltsamen Konflikte zwischen Bosniaken, Serben und Kroaten (den sogenannten konstitutierenden Völkern) entflammt sind. Doch in den letzten 25 Jahren ist auch kein wirklich messbarer Fortschritt hin zu einer konsolidierten Staatlichkeit und funktionierenden Demokratie zu erkennen.³

Ziel

Seit seiner Unterzeichnung wurde das Vertragswerk alljährlich von heimischen und internationalen Experten endlos oft analysiert, ausgewertet und begutachtet. Das Ziel dieses Forschungsvorhabens war es, nicht frühere Studien, Argumente und Ergebnisse erneut zu untersuchen oder zu wiederholen. Stattdessen war die vorliegende Studie um die Entwicklung eines neuen Ansatz bemüht, um Bosnien 25 Jahre nach Ende des Krieges besser verstehen zu können. Um dies zu erreichen, wurde die „Dayton

2 Dr. Soeren Keil ist Reader in Politics and International Relations an der Canterbury Christ Church University in Großbritannien. Zusammen mit den Kollegen Professor Jens Woelk (Universität Trento, Italien) und Professor Damir Kapidzic (Universität Sarajewo, Bosnien und Herzegowina) ist er akademisch für das Projekt „The Dayton Generation“ verantwortlich.

3 Für eine Beurteilung siehe zum Beispiel: Keil, Soeren und Anastasija Kudlenko. “Bosnia and Herzegovina 20 Years after Dayton: Complexity Born of Paradoxes.” *International Peacekeeping* 22, no. 5 (2015): 471–489.

Generation“ in unserer Umfrage zu ihren Einstellung zum Staat und zu dessen Zukunft befragt - also jene jungen Menschen, die nach 1995 in Dayton-Bosnien großgeworden sind. Die Studie soll aufzuzeigen, welchen Einfluss die Daytonner Strukturen auf die jungen Menschen in Nachkriegsbosnien haben. Dies bezieht sich sowohl auf das persönliche Leben der jungen Menschen (daher Fragen nach Freundschaften und interner Migration), als auch auf ihre politische Einstellung und Zukunftsperspektiven. Herausgekommen ist ein überraschendes Ergebnis. Es zeigt nicht nur auf, wie junge Menschen im heutigen Bosnien von den Nachkriegsstrukturen beeinflusst sind. In den Einstellungen der jungen Generation spiegeln sich auch die Unklarheiten, Zerissenheiten und die Gegensätze des ganzen Landes wider.

Methodik

Die hier analysierte Umfrage fand im Herbst 2020 auf dem gesamten Territorium von Bosnien und Herzegowina statt. Die drei wissenschaftlichen Verantwortlichen für diese Studie (Keil, Woelk und Kapidzic) haben, mit finanzieller Unterstützung durch und in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, den Fragebogen konzipiert. Die Umfrage selbst wurde von der Marketingfirma Valicon online durchgeführt. Insgesamt wurden 1529 junge Menschen im Alter von 18 bis 30 Jahren auf der Webseite www.jaznam.ba befragt. Die Umfrage fand im Zeitraum vom 29. Oktober bis 8. November 2020 statt.

Der Fragebogen bestand aus zwei Teilen: Teil 2 (Zukunftserwartungen) bestand aus 3 offenen Fragen:

- **Was ist/bedeutet Bosnien und Herzegowina für dich?**
- **Was für ein Land sollte Bosnien und Herzegowina sein?**
- **In welchem Rahmen bist du bereit dich an einer besseren Zukunft für Bosnien aktiv zu beteiligen?**

Teil 1 bestand aus vier Teilen (Teil A: Gesellschaft und Politik; Teil B: Ansichten über Bosnien und Herzegowina; Teil C: Staatliche Institutionen, Verfassung und Verwaltung; Teil D: Europäische Integration, Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt) mit insgesamt 91 Fragen. Während Teil 2 offene Fragen stellte, gab Teil 1 den Teilnehmenden eine Skala von 1 bis 5 auf der sie bewerten sollten, ob sie der jeweiligen Aussage/Frage zustimmen (1 lehne es komplett ab, 5 stimme vollkommen zu). Es gab auch die Möglichkeit mit „weiss nicht“ oder „keine Antwort“ zu antworten.

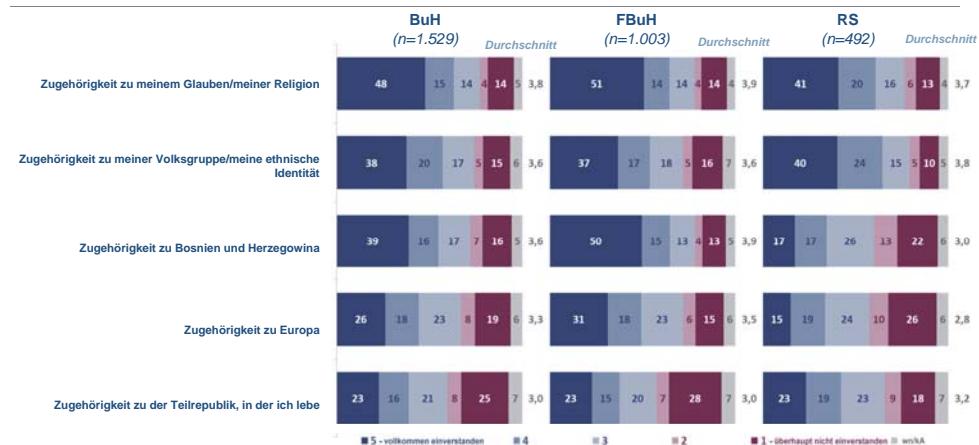
Demografie

Von den Teilnehmenden waren 49% (745) männlich und 51% (784) weiblich. In der Studie wurden Bewohner aller bosnischen Entitäten befragt. Aus dem überwiegend von muslimischen Bosniaken und Kroaten bewohnten Teilstaat der Föderation kamen 66% der Teilnehmenden. 32% der Teilnehmenden stammten aus dem serbisch dominierten Teilstaat der Republika Srpska (RS) und 2% der Teilnehmenden aus dem keiner der beiden Entitäten zufallenden Brcko-Distrikt. Mehr als 1/3 (37%) der Teilnehmenden haben einen Universitätsabschluss (vor allem Wirtschaft sowie Jura, Politikwissenschaften und eine Vielzahl anderer Fächer). 60% haben einen höheren Schulabschluss. 1% hat nur die Grundschule besucht. 56% der Befragten haben sich als Bosniaken identifiziert, 30% als Serben und 7% als Kroaten. Fast die Hälfte (48%) der Teilnehmenden gab an, dass ihnen religiöse Zugehörigkeit sehr wichtig ist. Interessanterweise stimmten dieser Aussage 51% der Teilnehmenden in der Föderation zu, aber nur 41% in der Republika Srpska. Deutliche Unterschiede wurden auch in der Frage zur Zugehörigkeit zu Bosnien und Herzegowina deutlich. Während dem 50% der Befragten in der Föderation voll zustimmten, gaben nur 17% der Befragten in der Republika Srpska an, dass sie sich Bosnien zugehörig fühlen.

Demografie



Grundlage: alle Befragten ($n=1.529$)



Wie wichtig sind Ihnen die folgenden Zugehörigkeiten? Bewerten Sie es auf einer Skala von 1 bis 5, wobei 1 bedeutet: überhaupt nicht wichtig, und 5: sehr wichtig.

Ergebnisse

Gesellschaft und Politik

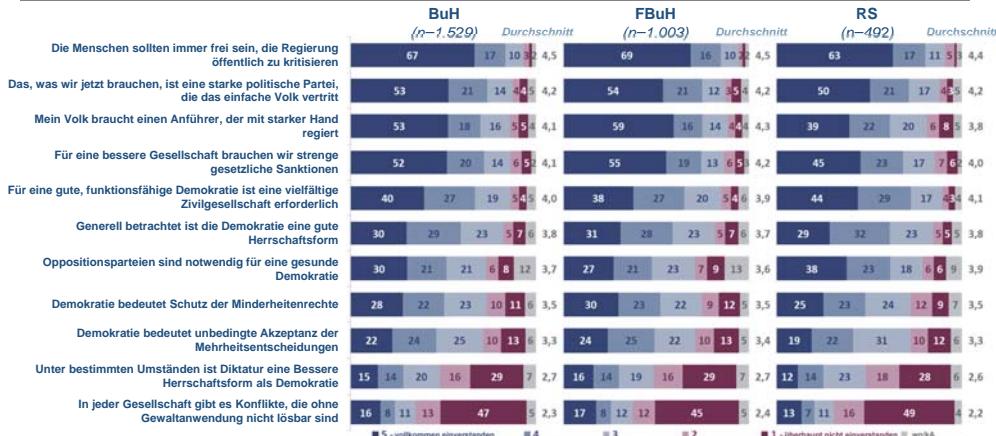
Bewusst sind in den Grafiken die Umfrageergebnisse für ganz Bosnien (BiH) sowie für die beiden Teilstaaten der Föderation (FBiH) und der Republika Srpska (RS) getrennt aufgeführt. Denn bereits in diesem ersten Teil lassen sich einige wichtige, teilweise gegensätzliche Ergebnisse feststellen. So stimmt zum Beispiel der größte Teil der Befragten der Aussage zu, dass die Meinungsfreiheit es jedem (und jeder) erlauben sollte, die Regierung zu kritisieren (67% in Bosnien, 69% in der Föderation und 63% in der Republika Srpska). Gleichzeitig sehen aber nur 30% der jungen Menschen in Bosnien Demokratie als eine gute Regierungsform. Weniger als 50% der Befragten in der Föderation stimmen der Aussage zu, dass Oppositionsparteien wichtig sind für eine gesunde Demokratie. Besorgniserregend ist auch, dass 29% der Befragten ganz oder teilweise der Aussage zustimmen, dass unter gewissen Umständen ein autoritäres Regime besser als ein demokratisches System ist. Zwar lehnen einen Großteil der Befragten (47%) die Aussage ab, dass manche Konflikte nur durch Gewalt gelöst werden können, aber sowohl in der Föderation (20%), – als auch in der RS (20%) geben 1/5 der Befragten an, dass sie glauben Gewalt sei unter gewissen Umständen notwendig, um Konflikte zu lösen.



Politik und menschliche Natur

Bosnien und Herzegowina + Teilrepubliken

Grundlage: alle Befragten (n=1.529)



In welchem Umfang sind sie mit den folgenden Aussagen über Politik und menschliche Natur einverstanden? Bewerten Sie Ihren Zustimmungsgrad auf einer Skala von 1 bis 5, wobei 1 bedeutet: überhaupt nicht einverstanden und 5: vollkommen einverstanden.

Dieses teilweise widersprüchliche Verständnis von Demokratie, demokratischen Normen und demokratischer Entscheidungsfindung spiegelt sich auch in anderen Antworten wider. So geben deutlich über 50% der Befragten an, dass man Institutionen vertrauen sollte, die ethnische bzw. Bürgerrechte schützen. Aber nur 23% stimmen vollkommen zu, dass man demokratischen Institutionen vertrauen kann. Auch Globalisierung wird von den meisten Befragten kritisch gesehen. Nur 41% stimmen der Aussage zu, dass Globalisierung positiv ist, und keine Bedrohung.

Auch im persönlichen Leben finden diese gegensätzlichen Einstellungen ihren Niederschlag. So geben 68% der Befragten an, dass ihnen die ethnische Zugehörigkeit ihrer Freunde egal ist. Diese Zustimmung sinkt jedoch auf 33%, wenn es um die ethnische Zugehörigkeit des zukünftigen Ehepartners oder der Ehepartnerin geht.

Einstellungen gegenüber Bosnien und Herzegowina

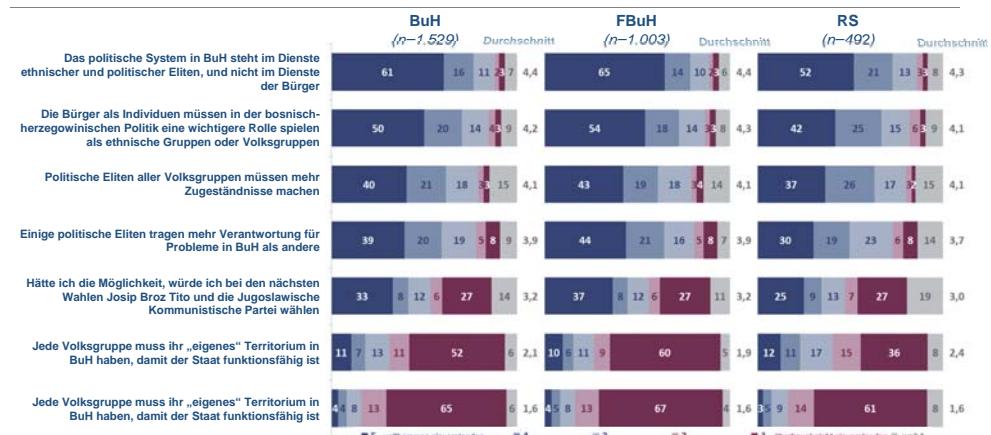
Der zweite Teil des Fragebogens konzentrierte sich auf verschiedene Aspekte zum politischen System Bosniens und Herzegowinas. Dabei zeigte sich, dass die junge Generation eine Abneigung gegen die gegenwärtigen Strukturen hat. So stimmten 61% der Befragten der Aussage vorbehaltlos zu, dass das gegenwärtige System nur den ethnischen Eliten dient. Über 50% der Befragten stimmten der Aussage

Die Politik und die Gesellschaft in Bosnien und Herzegowina



Bosnien und Herzegowina + Teilrepubliken

Grundlage: alle Befragten ($n=1.529$)



Wenn Sie allgemein über Politik und Gesellschaft und/oder über Land- und Forstwirtschaft sprechen:

voll oder teilweise zu, dass einige Parteien mehr Verantwortung für die gegenwärtigen Probleme hätten als andere. Die relativ differenzierte Wahrnehmung der gegenwärtigen Probleme in Bosnien zeigt auch die Tatsache, dass die Mehrheit der Befragten eine komplette ethnisch-territoriale Aufteilung des Landes ablehnt (52%). Der Umstand, dass 65% der Befragten keinerlei Stolz auf Bosnien und Herzegowina empfinden, belegt aber auch, dass die Beziehungen und die Identifikation der jungen Gesellschaft mit Bosnien als Staat, aber auch mit der eigenen ethnischen Gruppe komplex und widersprüchlich ist.

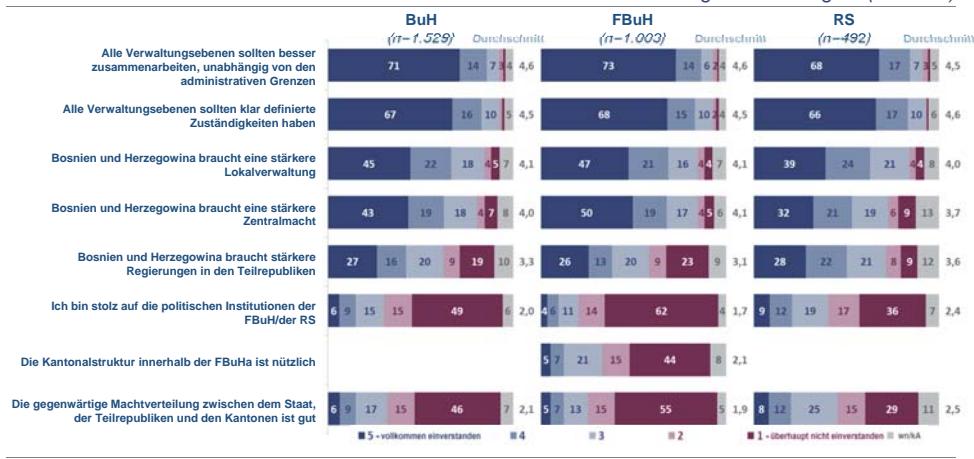
Bei der Frage nach der gegenwärtigen Kompetenzverteilung lässt sich ein klares Bekenntnis zu mehr Kooperation erkennen (71% der Befragten stimmen der Aussage zu, dass alle politischen Ebenen enger zusammenarbeiten müssen). Deutliche Unterschiede zwischen der Föderation und der RS sieht man hingegen, wenn es um die Frage nach Zentralisierung geht. So stimmen 69% der jungen Menschen in der Föderation der Aussage voll oder teilweise zu, dass Bosnien eine stärkere Zentralregierung braucht. In der RS sind dies nur 53% – was dennoch ein überraschend hoher Wert für den Teilstaat ist, in dem die politischen Eliten seit Jahren jede Zentralisierungsanstrengung blockieren und auf die Eigenständigkeit der RS beharren.⁴ Auch bei der Frage, ob das gegenwärtige System funktioniert und die gegenwärtige Kompetenzverteilung richtig ist, zeigen sich klare Unterschiede. In der RS wird dies von weniger als 50% der Befragten verneint. In der Föderation sind 55% der Befragten nicht der Meinung, dass das System in Bosnien im Moment funktioniert.

Die Aufteilung der Kompetenzen unter den verschiedenen Verwaltungsebenen in Bosnien und Herzegowina

Bosnien und Herzegowina + Teilrepubliken



Grundlage: alle Befragten (n=1.529)



Was denken Sie über die Machtverteilung zwischen den Verwaltungsebenen in Bosnien und Herzegowina? In welchem Umfang sind Sie mit den folgenden Behauptungen einverstanden?

Staatliche Institutionen, Verfassung und Regierungsfähigkeit

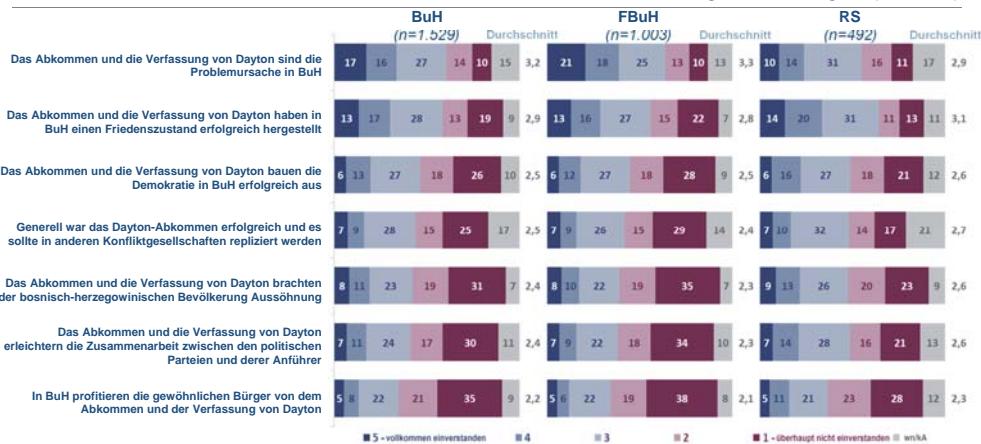
Wenn es um Fragen zur gegenwärtigen Daytonverfassung geht, zeigt sich weiterhin die bereits erwähnte widersprüchliche Haltung der jungen Generation. Auch die Unterschiede zwischen jungen Menschen in der Föderation und der RS werden in vielen Fragen in diesem Bereich deutlich. Insgesamt wird das Daytonabkommen von der Mehrheit der Befragten kritisch gesehen. Über 50% stimmen der Aussage nicht oder teilweise nicht zu (4/5 auf der verwendeten Skala), dass das Abkommen für Bosniens Bürgerinnen und Bürger gut war. Aber Dayton allein wird auch nicht für die Probleme im Land verantwortlich gemacht. Denn nur 17% der Befragten stimmen der Aussage komplett zu, dass Dayton für die Probleme des Landes verantwortlich ist. Generell wird das Abkommen und seine Fähigkeit, zu Demokratisierung und Aussöhnung beizutragen, kritisch gesehen - sowohl in der Föderation als auch in der RS.

Das Dayton-Abkommen und die geltende Verfassung von Bosnien und Herzegowina

Bosnien und Herzegowina + Teilrepubliken

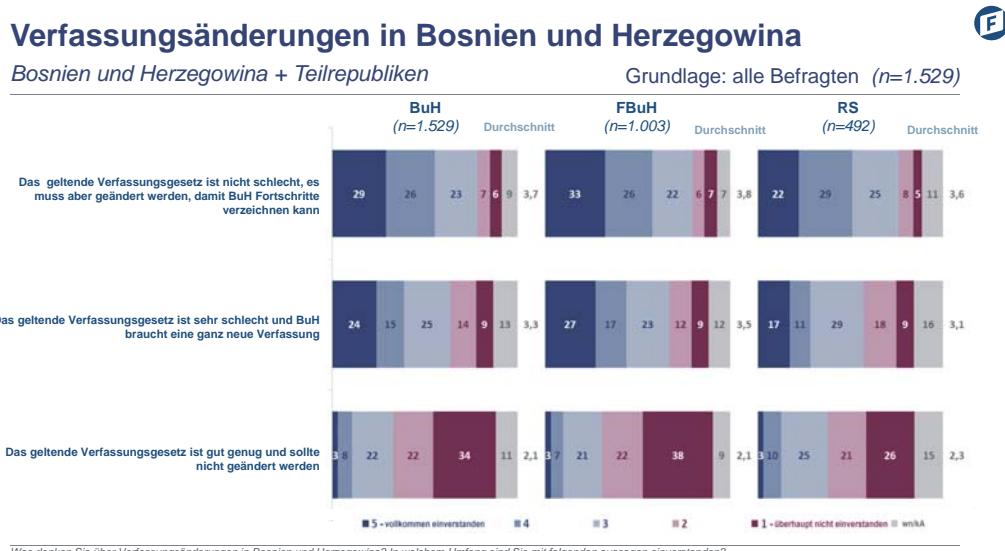


Grundlage: alle Befragten (n=1.529)



Was denken Sie über das Dayton-Abkommen und die geltende Verfassung von Bosnien und Herzegowina? In welchem Umfang sind Sie mit folgenden Aussagen einverstanden oder nicht einverstanden? Bewerten Sie es auf einer Skala von 1 bis 5, wobei 1 bedeutet: überhaupt nicht einverstanden und 5 vollkommen einverstanden.

Obwohl die Mitgliedschaft Bosniens in der EU seit Jahren höchste Priorität in der Außenpolitik des Landes genießt,⁵ sehen junge Menschen die EU-Integration nicht als Reformmotor. Nur 22% stimmen der Aussage vollkommen zu, dass die EU-Integration weitreichende Verfassungsänderungen rechtfertigt, während z.B. 22% in der Republika Srpska dies ganz oder teilweise ablehnen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass in Bezug auf die Daytonverfassung und deren Änderung eine gewisse Unkenntnis erkennbar ist: Bei den meisten Fragen zu diesem Themenblock gibt es weder hohe Zustimmungs- noch hohe Ablehnungswerte. Zwar lehnen junge Menschen die gegenwärtige Verfassung ab und glauben nicht, dass sie gut ist und dass das Land funktioniert. Aber es gibt auch keine klare Tendenz, ob eine neue Verfassung geschrieben werden sollte oder die gegenwärtige Verfassung geändert und angepasst werden kann, wie die Daten im Schaubild zeigen:



5 Huskic, A. (2015): Complex System, Complex Foreign Policy: The Foreign Policy of Bosnia and Herzegovina. In: Keil, S. und Stahl, B. eds. The Foreign Policies of Post-Yugoslav States – From Yugoslavia to Europe. Cham: Palgrave MacMillian, 122-146.

Ein klareres Bild gibt es bei der Frage, welche Bereiche der Verfassung geändert werden sollten. Komplette oder teilweise Zustimmung von über 50% der Befragten gibt es für die Bereiche: a) Abschaffung ethnischer Kriterien, b) Änderungen der Präsidentschaft, c) Anerkennung der Militärreform in der Verfassung, und d) Reform des Ministerrates. Interessant ist vor allem die Frage nach der Änderung der territorialen Organisation des Landes. Eine solche wird in der Föderation deutlich unterstützt, während in der RS dieser nur 31% voll oder teilweise zustimmen.

EU-Integration, Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt

In Bezug auf die EU-Integration Bosniens zeigen sich ähnliche Gegensätze wie bereits oben in anderen Bereichen beschrieben. So stimmt zwar die Mehrheit der Befragten (komplett oder teilweise) der Aussage zu, dass die EU-Integration weiterhin wichtig für das Land ist und alle Staatsorgane darauf hinarbeiten müssen (62%). Aber nur 38% der Befragten stimmen der Aussage vollkommen, dass dies auch als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen sein sollte. Und immerhin 46% der Befragten stimmen der Aussage, dass die EU zu viel Einfluss im Land hat, teilweise oder vollkommen zu.

Auch im Bereich Wirtschaft lässt sich auf der einen Seite feststellen, dass junge Menschen die Probleme ihres Landes kennen und benennen können. So stimmen 47% der Aussage vollkommen zu, dass wirtschaftliche Kriterien bei der Organisation des Landes eine wichtige Rolle spielen sollte. 54% sagen klar, dass Netzwerke wichtiger als eine Ausbildung und Fachwissen sind, wenn man einen Job haben will. Aber weniger als 20% stimmen vollkommen zu, dass eine freie Marktwirtschaft gut ist. So wird die gegenwärtige kleptokratische und nepotistische Wirtschaftsordnung abgelehnt,⁶ aber einer freien Marktwirtschaft steht man auch kritisch gegenüber. Im Bereich Umwelt ist ein ähnlicher Trend sichtbar. So sehen 59% klar die Umwelt als wichtige Ressource für Bosnien, aber weniger als 25% der Befragten sprechen sich für ein Ende der Kohlekraftwerke im Land aus. Schließlich wird auch die gegenwärtige Coronakrise als langfristiges Problem gesehen, das zwar die Schwächen des politischen Systems offenlegt, das aber weder zu politischen noch zu wirtschaftlichen Verbesserungen führen wird. So stimmen nur 10% der Befragten der Aussage zu, dass die Corona-Krise neue wirtschaftliche Chancen eröffnen kann.

⁶ Zu diesem Thema siehe: Valery Perry und Soeren Keil (2018): The Business of State Capture in the Western Balkans – An Introduction, Southeastern Europe, 42: 1-14.

Zusammenfassung

Das Bild, das sich aus der Umfrage ergibt, ist komplex und teilweise auch widersprüchlich. Es zeigt eine junge Generation, die stark vom politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen System Dayton-Bosniens geprägt und ähnlich wie der Staat voller Gegensätze und Widersprüchlichkeiten ist. Die junge Generation ist sich durchaus der Probleme des Landes bewusst: Die Schwächen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems werden klar benannt. Was jedoch fehlt ist ein klares Bekenntnis zu Veränderungen und eine Hoffnung auf Verbesserung. Stattdessen sehen wir das Bild einer jungen Generation, die sich von ihrem eigenen Land im Stich gelassen fühlt und relativ deprimiert und pessimistisch in die Zukunft schaut. Eine Generation, die entweder die Spielregeln der Kleptokratie und ethnische Spaltung widerwillig akzeptiert, oder/und diesen durch Emigration zu entfliehen sucht. Es ist keine Überraschung, dass 4 von 10 Befragten auf die Frage ob es einfacher ist einen Job im Ausland zu finden, deutlich mit ja antworten und weitere 21% teilweise zustimmen. Mehr als die Hälfte der Befragten glaubt daher nicht, dass es für sie in Bosnien eine bessere Zukunft geben wird: Dies dürfte den Drang in die Emigration weiter verstärken.

Aus politischer Sicht lässt sich feststellen, dass die junge Generation Bosniens keinerlei Vertrauen in die politischen Institutionen und Eliten des Landes hat. Auch Demokratie als Regierungsform wird kritisch betrachtet. Stattdessen ist ein konservativer, traditioneller Wertewandel erkennbar, in dem auch Religion eine größere Rolle spielt. Autoritäre Herrschaft wird nicht per se als schlecht angesehen, und die EU und andere internationale Akteure werden nicht (mehr) als Hoffnung auf Verbesserung und als Reformmotoren gesehen.

Diese Ergebnisse haben vor allem für jene eine wichtige Bedeutung, die glauben, dass die nachwachsende Generation das Land verändern wird. Diese Hoffnung wird sich, auf Basis der Ergebnisse dieser Umfrage, nicht erfüllen. Stattdessen muss die Frage gestellt werden, wie Demokratieförderung und Jugendarbeit in Zukunft effektiver gestaltet werden können, so dass junge Menschen fühlen, dass sie eine Stimme haben - und eine Zukunft in ihrem Land.