

Vedran Džihic

# Bosnien und Herzegowina 25 Jahre nach Dayton – Zwischen Ethnopolitik und neuen Formen der Solidarität

Das politische System von Bosnien-Herzegowina wird in erster Linie von der Dayton-Verfassung geprägt. Diese hat die ethnopolitische Logik des Krieges fortgeschrieben und begünstigt ethnopolitische Parteien. Zum eigenen Machterhalt schüren diese fortwährend Ängste vor den anderen Bevölkerungsgruppen. Die innenpolitische Lähmung wirkt sich auch negativ auf die EU-Beitrittsperspektive des Landes aus. In Ausnahmesituationen wie der Covid-19-Pandemie lässt sich jedoch immer wieder eine transethnische Solidarität beobachten, welche die Ethnopolitik aufbrechen könnte.

Im postjugoslawischen Raum werden die meisten Witze über Bosnier erzählt. Mujo, Haso, Fatima oder all die anderen fiktiven Witzfiguren sind stets eine Reaktion auf eine Realität voller Widersprüche und unerwarteter Wendungen, auf die die Bewohner von Bosnien-Herzegowina mit der ihnen eigenen Form der Gelassenheit reagieren. Die Witzproduktion funktioniert selbst in größten Krisen enorm zuverlässig – nach jedem noch so krisenhaften Ereignis stehen in wenigen

Stunden schon die ersten Witze zur Verfügung. Bei der Coronavirus-Pandemie war das nicht anders. Einer besagt, dass Covid-19 in Bosnien-Herzegowina keine Chance hätte, da es die bosnischen Politiker zuerst in drei ethnische Coronaviren aufteilen würden, um es dann von Tag zu Tag in der politischen Praxis derart zu zermürben, dass das Virus am Ende zu schwach ist und keinerlei Gefahr mehr darstellt. Wie sieht es tatsächlich mit Politik und Gesellschaft in Bosnien-Herzegowina 25 Jahre nach dem Kriegsende aus? Wie dominant ist die Ethnopolitik und was sind ihre Folgen?

## Das ethnische Paradigma von Dayton verstehen

Der Friedensvertrag von Dayton beendete den Krieg, schuf aber ein geteiltes und schlecht funktionierendes Land, so lautet der Standardsatz in nahezu allen Analysen zu Bosnien-Herzegowina nach Dayton. Der Kern des Problems steckt in der Verfassung des Landes, der sog. Dayton-Verfassung.

Die Verfassung von Dayton, verfasst in Dayton (Ohio) und im Original nur auf Englisch veröffentlicht, schrieb die ethnische Kriegslogik fort und schuf nach Ausschlussmechanismen zwischen „Uns“ und „den Anderen“ den Rahmen für die bosnische Postkriegsstaatlichkeit. Die teilweise Anerkennung



Unterzeichnung des Dayton-Abkommens am 14. Dezember 1995 in Paris. In der ersten Reihe von rechts nach links: Alija Izetbegović, Franjo Tuđman und Slobodan Milošević.

Foto: The Central Intelligence Agency

e. der gewaltsam erzielten ethnischen Territorialgrenzen im Krieg hatte also handfeste strukturelle Folgen, nämlich die Formalisierung des ethnopolitischen Prinzips und seine implizite Festschreibung als das oberste Staatsprinzip. Diese Logik fand ihren realpolitischen Niederschlag in der Teilung des Landes in zwei ethnisch definierte Entitäten (die Föderation von Bosnien-Herzegowina und die Republika Srpska) und der Festlegung des ethnisch definierten Bürgers und der

entsprechenden Kollektive als zentrale Subjekte des neuen Staates. Mit der Schaffung der beiden Entitäten wurde der Status quo der gewaltsam erzielten ethnischen Territorialgrenzen akzeptiert und zusätzlich legitimiert. Die zugleich im Dayton-Abkommen festgehaltene Absicht, die Gesamtstaatlichkeit bzw. den multiethnischen und multikulturellen Charakter von Bosnien-Herzegowina zu schützen und zumindest in einzelnen Bereichen (wie z. B. in der Frage der Rückkehr der Flüchtlinge) wiederherzustellen, erwies sich als unzureichend, um die enorme Dynamik des Ethnonationalen im Land zu konterkarieren.<sup>1</sup>

Die Ethnoterritorialisierung in Dayton und die damit indirekt sanktionierten Bevölkerungsverschiebungen haben sich – wie die Entwicklungen der letzten 25 Jahre bis heute zeigen – als sehr widerstandsfähig erwiesen. Die drei exklusiven ethnopolitischen Konzepte der Serben, Kroaten und Bosniaken schließen einander aus; die drei Völker sind aber gleichzeitig gezwungen, zumindest formal im Rahmen eines gemeinsamen Staates zu leben. Das Ausschließlichkeitsprinzip wird von den politischen ethnopolitischen Bewegungen erfolgreich benutzt und instrumentalisiert: die Politisierung und Vertiefung der Unterschiede mit ethnopolitischen Argumenten und unter beliebiger und stets exklusiver Geschichtsinterpretation wird



Politische Karte von Bosnien-Herzegowina mit den beiden Entitäten Föderation Bosnien-Herzegowina und Republika Srpska sowie dem Brčko-Distrikt. Karte: Wolpertinger at wikipedia.de

auch im 25. Jahr nach Dayton auf allen Ebenen eingesetzt und fällt bei einem Teil der Bevölkerung auf fruchtbaren Boden.

Ein Teil der bosnischen Bevölkerung hat sich längst frustriert von der Politik abgewandt und wählt auch nicht mehr. Bei einem anderen Teil der Bosnierinnen und Bosnier ist die Kategorie des Ethnischen mittlerweile schon so stark internalisiert, dass sie als die einzig richtige und gesellschaftlich akzeptierte Denk- und Handlungsform betrachtet wird. Die Art und Weise, wie die Ethnopolitik in Bosnien-Herzegowina in den formalen staatlichen Institutionen auf der Staats-, Entitäts- und Kantonalebene praktiziert wird, verstärkt bei vielen Menschen das Bedürfnis nach Sicherheit innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe, das nach Möglichkeit im Rahmen einer ethnoterritorial definierten politischen Gemeinschaft bzw. Staatlichkeit befriedigt wird. Diese Gruppe stellt genau jenes Wählerpotential dar, dass von den ethnonationalen Parteien angesprochen wird. Sei es die *Kroatische demokratische Gemeinschaft* (*Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine*, HDZ BiH), die bosniakische *Partei der demokratischen Aktion* (*Stranka demokratske akcije*, SDA) oder die serbische *Allianz der unabhängigen Sozialdemokraten* (*Savez nezavisnih socijaldemokrata*, SNSD), all diese Parteien denken die eigenen Wählerinnen und Wähler in exklusiven ethnischen Kategorien. Sie benutzen allesamt das Ethnische, um Legitimität für das eigene Handeln und die demokratische Vertretung herzustellen. Die Politik und damit auch der Staat, in dem diese praktiziert wird, werden dadurch zu einem ethnopolitiserten Marktplatz für die Realisierung eigener Interessen. Der mittlerweile verselbstständigte Daytoner Ethnonationalismus hat sich zu einer Kraft entwickelt, die es seinen Akteuren einfach macht, ihn als Herrschaftsmittel einzusetzen.

### Polarisierung der bosnischen Bevölkerung

Ein Kernproblem dieser Form der Ethnopolitik ist eine Moralisierung der ethnischen Zugehörigkeit und die damit einhergehende starke Polarisierung der bosnischen Gesellschaft. Die Ethnopolitiker aller drei Volksgruppen und ihre politischen

Parteien beanspruchen den Demokratiebegriff und monopolisieren damit den Anspruch auf Repräsentation. Hier wird das populistische Muster offensichtlich: Man gibt vor, alles für das Volk zu tun. Dabei wird die Kategorie des Volkes moralisiert und ein binärer Code eingeführt, der immer lautet: Wir, die wir an der Macht sind, repräsentieren das „richtige“, „gute“ Volk – die richtigen Serben, Bosniaken, Kroaten. Die anderen, also die politischen Gegner und insgesamt all diejenigen, die uns, die Regierung und die Machthaber kritisieren, sind das „falsche“ Volk, die Verräter des Landes. Diese Moralisierung des Volkes verstärkt die Polarisierung der gesamten Bevölkerung und schafft nahezu separate Realitätssphären, in denen die politischen Gegner und ihre Anhänger mit Hass und Verachtung auf die jeweils anderen blicken und von einer tiefen inneren Überzeugung getragen sind, im Recht zu sein.

Ein weiteres Problem liegt in der Organisationsform und im Charakter der politischen Parteien. Bei den meisten Parteien und vor allem bei den großen und mittlerweile als traditionell zu bezeichnenden ethnonationalen Parteien wie der SDA, der HDZ BiH oder seit 2006 der SNSD handelt es sich um straff organisierte Parteienstrukturen um charismatische Leader mit autoritärem Habitus und Gehabe. Es sind also Parteien, in denen kaum eine breite innerparteiliche Demokratie vorhanden ist. Eine vergleichbare Parteiformation im postjugoslawischen Kontext ist die *Serbische Fortschrittspartei* (*Srpska napredna stranka*, SNS) von Präsident Aleksandar Vučić (s. in dieser Ausgabe, S. 19–22). Auf europäischer Ebene gibt es viele Beispiele für solche Parteien, wie z. B. die ungarische Fidesz oder die polnische PiS. Die autoritären und hierarchischen Strukturen dieser Parteien und die „starken Männer“ wie Milorad Dodik (SNSD), Bakir Izetbegović (SDA) oder Dragan Čović (HDZ BiH) an deren Spitze verstärken den generellen Trend einer Autokratisierung der Gesellschaft.

Besonders problematisch sind die negativen Folgen solcher Parteistrukturen auf das Funktionieren der staatlichen Institutionen und des gesamten politischen Systems. Die politischen Parteien als „charismatische Führerorganisationen“ legen wenig Wert auf Aushandlungsprozesse und politische Deals innerhalb der formalen Institutionen, sondern setzen in vielen Bereichen – nicht nur im politischen, sondern vor allem auch im ökonomischen Bereich – vielmehr auf informelle Entscheidungsstrukturen und -mechanismen. Dies erklärt die große Bedeutung von klientelistischen Netzwerken sowohl als Mechanismen zur Verteilung von Gütern als auch zum Schutz der Herrschaft und der Privilegien der Parteieliten und ihnen nahestehenden wirtschaftlichen Kreisen. Die informellen Mechanismen zusammen mit der generellen Dysfunktionalität des politischen Systems samt den vielfältigen Blockademechanismen durch die drei großen Volksgruppen tragen dazu bei, dass konsensorientierte Formen der Politik in Bosnien-Herzegowina so gut wie nicht zum Tragen kommen.

Diese düstere politisch-institutionelle Realität hat unmittelbare Folgen auf die soziale und ökonomische Lage im Land. Die schwierige Lage der Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina, die weiterhin unter einem niedrigen Lebensstandard, hoher Armut und hohen Arbeitslosenzahlen leidet, vor allem aber am permanenten *Status quo* ohne positive Zukunftsvisionen verzweifelt, wird durch das sich blockierende System der ethnonational kommunizierenden Gefäße in den Institutionen prolongiert.



Wahlplakate zu den Wahlen auf Ebene des Gesamtstaates, der Entitäten und der Kantone 2018. Die Regierungsbildung auf gesamtstaatlicher Ebene gelang erst nach 14 Monaten. Foto: Keystone

Die Covid-19-Pandemie wird diese prekäre Lebenssituation mit Sicherheit verstärken. Der bosnische Staat nach Dayton war bislang und ist auch heute kaum in der Lage, seine Funktion als Garant von Stabilität und als jene Instanz wahrzunehmen, die für eine gerechte Verteilung der gesellschaftlichen Güter und Ressourcen sorgen könnte und müsste. Das Versagen der staatlichen „Output-Leistungen“ im Sicherheitsbereich, im Bereich des Schutzes der nationalen Rechte und der Minderheiten sowie im Bereich der gerechten Verteilung der ohnehin knapp vorhandenen sozialen und ökonomischen Güter tragen dazu bei, dass das Vertrauen der Bürger in die Politik und damit letztendlich in das Demokratiemodell schon lange schwindet und in politische Apathie umschlägt. Eine direkte und in den letzten Jahren schmerzhaft spürbare Folge davon ist die massive Abwanderung vor allem junger Menschen aus Bosnien-Herzegowina. Die Bosnierinnen und Bosnier, die massenhaft das Land verlassen, senden damit eine unmissverständliche Botschaft über die Situation im Land aus, die ihnen die Luft zum Atmen nimmt.

### Ein Schritt nach vorn und zumindest einer zurück

Anfang Oktober hat die Europäische Kommission die Fortschrittsberichte oder besser gesagt die Berichte über die Stagnation in Sachen EU-Integration in den sechs Westbalkanstaaten veröffentlicht.<sup>2</sup> Der Bericht über Bosnien-Herzegowina liest sich ähnlich wie die Berichte der letzten Jahre als eine Zusammenfassung des gesamtstaatlichen Rückschritts. Dass in Bosnien-Herzegowina nach Dayton auf einen positiven Schritt nach vorn nahezu automatisch immer zumindest ein, wenn nicht zwei Schritte zurück kommen, gehört zu einer Binsenweisheit jener, die sich mit dem Land und seinem politischen System beschäftigen. So war es auch in den letzten beiden Jahren: 2019 kam die lange erwartete Stellungnahme der EU-Kommission zum Antrag Bosnien-Herzegowinas auf Mitgliedschaft in der EU.<sup>3</sup> Die Kommission hielt 14 Reformprioritäten fest, die die bosnischen Institutionen zu erledigen hätten, wenn das Land den Status eines Kandidatenlandes für die Mitgliedschaft in der EU erhalten möchte.

Die meisten dieser 14 Punkte erfordern einen breiten über-ethnischen Konsens für die Durchführung von Reformen. Ein wesentlicher Punkt betrifft eine kleine, aber gewichtige Veränderung der Dayton-Verfassung, und zwar jene, wo es um die Diskriminierung von bestimmten Gruppen in

Bosnien-Herzegowina auf Grund ihrer ethnischen Herkunft geht, also um die berühmte Rechtssache Sejdić-Finci<sup>4</sup>. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Sejdić-Finci wurde bereits im Jahr 2009 gesprochen und bis heute nicht implementiert.

In den Niederungen der bosnischen Realpolitik ist also gerade die Mobilisierung der politischen Ressource „Ethnizität“ – wie eingangs geschildert – zum zentralen politischen Werkzeug geworden. Ein weiterer zentraler und prinzipieller Punkt ist die Frage nach den Kompetenzen des Staates bzw. der Entitäten und der Kantone als kleinerer staatlicher Einheiten. Auch hier war die EU-Kommission in ihrer „Meinung“ aus dem Jahr 2019 eindeutig und forderte, dass im Sinne einer Reduktion der institu-

tionellen Komplexität im Land eine Bündelung der Ressourcen und Kapazitäten erreicht werden müsse, die de facto auf eine Stärkung des Gesamtstaates hinausläuft. Eine Stärkung des Gesamtstaates ist jedoch eines der umstrittensten politischen Themen im Land. Jegliche Verlagerung der Kompetenzen in Richtung der gesamtstaatlichen Institutionen führt bei den derzeitigen wichtigsten parteipolitischen Vertretern von Serben und Kroaten in Bosnien-Herzegowina, der SNSD und der HDZ BiH, zu heftigem Widerstand. Diese drei Bereiche – die ethnische Frage, die Frage der institutionellen Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Gesamtstaat, den Entitäten und den Kantonen sowie die Rolle der internationalen Staatengemeinschaft – gehören zu den dominanten Merkmalen des politischen Systems nach Dayton.

Eineinhalb Jahre später kommt die EU-Kommission in ihrem jetzigen Bericht über den EU-Integrationspfad von Bosnien-Herzegowina zu einem neuerlich ernüchternden Urteil. In zentralen Bereichen seien kaum Reformen zu vermelden. Die Bildung einer Regierung nach den Wahlen im Herbst 2018 dauerte ganze 14 Monate. In der Föderation Bosnien-Herzegowina ist noch immer eine provisorische Regierung an der Macht. Das Land befindet sich im Vorfeld der für den Spätherbst geplanten Kommunalwahlen neuerlich im Würgegriff der Ethnopolitik und der ethnopolitischen Partikularinteressen der einzelnen politischen Parteien. Die Covid-19-Pandemie, die die bosnische Wirtschaft vor extreme Herausforderungen stellt und die sozialen Notlagen verschärft, macht die Situation noch explosiver (s. RGOW 5/2020, S. 26–27). Und die internationale Staatengemeinschaft, hier vor allem die EU, findet keinen klaren politischen Umgang mit Bosnien-Herzegowina und seinen herrschenden politischen Eliten. Das Resultat ist eine permanente politische Krise, die viele aber mittlerweile als Normalität akzeptieren. Ist Bosnien-Herzegowina also auf ewig zum Stillstand verurteilt?

### Transethnische Solidarität als Ausweg?

Im Jahr 2014 wurde Bosnien-Herzegowina von verheerenden Jahrhundertfluten heimgesucht (s. RGOW 7/2014, S. 18–20). Die Stadt Dobojo, in der mehrheitlich serbisch besiedelten Entität Republika Srpska, wurde besonders heftig getroffen. Die lokalen Behörden versagten völlig, so dass zu Beginn vor allem freiwillige Rettungseinheiten wie ein Rafting-Club aus dem muslimisch besiedelte Bihać den serbischen Nachbarn zur

Hilfe kamen. Die Freiwilligen handelten autonom und halfen dort, wo Hilfe gebraucht wurde. Bosniaken halfen Serben und umgekehrt. Das durch die Überschwemmungen verursachte, geteilte Leid mobilisierte die sozialen Beziehungen zwischen den Menschen und ließ sie gemeinsam handeln, um anderen zu helfen, nicht nur ihren Nachbarn oder ihrer Familie, sondern auch Menschen aus verschiedenen Teilen des Landes, von denen sie die meisten zum ersten Mal trafen.

In einem Land wie Bosnien-Herzegowina mit einem stark dezentralisierten Regierungssystem und anhaltender ethnischer und politischer Feindseligkeit sowie institutioneller Vernachlässigung deckt jede Krise die Schwächen des Systems brutal auf. Es bietet jedoch auch Chancen für das Unerwartete, das sich 2014 in einem neuen Gefühl der Solidarität manifestierte. Dies ist der Beweis, dass es in Bosnien-Herzegowina immer noch soziales Kapital gibt, das ethnische Grenzen überschreiten kann.

Ähnlich wie in der Zeit der Überschwemmungen war es auch während der Covid-19-Pandemie, als Bürger-Netzwerke, Freiwillige und viele Einzelpersonen einsprangen und einander gegenseitig Hilfe und Unterstützung leisteten, die der Staat nicht bieten konnte. Die Menschen deponierten Lebensmittel vor den Wohnungen jener, die sich kein Essen leisten können, ohne auf die ethnische Zugehörigkeit des Empfängers zu achten. Junge Freiwillige aus der Region versorgten und versorgen auch heute noch ältere Menschen mit Lebensmitteln. Medizinstudierende melden sich freiwillig für einen Dienst in den Krankenhäusern und karitativen Einrichtungen. Prominente bosnische Sportler machten vor allem am Beginn der Pandemie riesige Spenden. Start-up-Unternehmer stellten im Frühjahr in großen Fabriken Schutzmasken her, die Technikbegeisterten ließen unermüdlich ihre 3D-Drucker laufen, um Kunststoffvisiere herzustellen. Künstler und Musiker halfen grenzüberschreitend mit Kunst und Musik, um etwas Abwechslung in den Alltag zu bringen. Als deutliches Ausrufezeichen der Solidarität mit Nachbarn galt die Aktion „Applaus um 20:00 Uhr“ nach dem starken Erdbeben in Zagreb am 22. März 2020. An diesem Abend sandten die Menschen in Sarajevo mit ihrem Applaus eine Geste der Unterstützung und Versöhnung Richtung Kroatien, die stärker und sichtbarer war als alles, was an versöhnlichen Gesten über viele Jahre hindurch auf politischer Ebene zusammengekommen war. In Bosnien-Herzegowina war ähnlich wie 2014 ein Gefühl der Solidarität zu spüren.

Die Ethnopolitiker aller Couleur haben auch in Zeiten von Corona rasch versucht, zu ihrer ethnopolitischen Agenda zurückzukehren, nicht zuletzt im Hinblick auf die bevorstehenden Kommunalwahlen, die für Mitte November 2020 angesetzt sind. Die 2014 und am Beginn der Coronavirus-Krise sichtbaren Formen überethnischer Solidarität weisen jedoch auf das bestehende Solidaritätspotential in der Region hin, das bisher nicht ausreichend genutzt wurde. Hier liegt auch das größte Paradox der bosnischen Gesellschaft: Während in „normalen“ Zeiten ethnische Zugehörigkeit und ausschließliche Identitäten vorherrschen, die von den dominierenden politischen Parteien gepflegt und instrumentalisiert werden, herrscht in schwierigen Krisenzeiten eine Solidarität, die diese künstlichen Grenzen überschreiten kann. Dies weist auf das zentrale Dilemma der bosnischen Gesellschaft seit Dayton hin: Die strukturellen Probleme eines stark fragmentierten und



Aufruf in der Innenstadt von Sarajevo angesichts der Corona-Krise: „Verhalte Dich verantwortungsbewusst! Schütz Dich, die Familie und die Mitbürger.“ Foto: Adelheid Wölf

dezentralisierten Landes und der politischen Praxis sowie die dominanten ethnopolitischen Narrative stehen einem durchaus vorhandenen gesunden Menschenverstand und einem über-ethnischen Gefühl der Solidarität im Weg. Letztlich werden es nur diese Formen einer breiten gesellschaftlichen Solidarität sein, die der vorherrschenden Ethnopolitik und ihrer inhärenten Logik der Gewalt und des „ethnischen Ausschlusses“ eine andere demokratische und solidarische Logik entgegensetzen können – eine bosnisch-herzegowinische Logik jenseits von Dayton.

#### Anmerkungen

- 1) Vgl. hierzu Džihic, Vedran: Ethnopolitik in Bosnien-Herzegowina: Staat und Gesellschaft in der Krise (= Southeast European Integration Perspectives, Bd. 2). Baden-Baden 2009.
- 2) Vgl. EU Commission: Bosnia and Herzegovina 2020 Report, Brussels, 6. 10. 2020, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia\\_and\\_herzegovina\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_report_2020.pdf).
- 3) Vgl. EU-Kommission: Stellungnahme der Kommission zum Antrag Bosnien und Herzegowinas auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel 29. 5. 2019, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/DE/COM-2019-261-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.
- 4) Der Vertreter der bosnischen Juden, Jakob Finci, und der Vertreter der Roma-Minderheit, Dervo Sejdić, hatten die verfassungsmäßige Diskriminierung all jener Bürger von Bosnien-Herzegowina eingeklagt, die nicht zu den drei sog. „konstitutiven Völkern“ dazugehören, also zu Bosniaken, Serben oder Kroaten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte in seinem für Bosnien-Herzegowina wegweisen Urteil fest, dass die in der Verfassung des Landes enthaltenen diskriminierenden Bestimmungen gegen Juden, Roma und Vertreter anderer nationaler Minderheiten gegen die Bestimmungen der europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen.

Vedran Džihic, Dr., Senior Researcher am Österreichischen Institut für Internationale Politik und Dozent an der Universität Wien.