

Bosnien: Stillstand trotz neuer strategischer Bedeutung

20 Jahre nach Kriegsende macht Bosnien nach langer Pause wieder Fortschritte Richtung EU. Die grundlegenden Probleme des Landes bestehen aber fort. Zugleich wachsen weitere Bedrohungen für seine Stabilität.

Von Matthias Bieri

Nach jahrelangem Stillstand macht Bosnien wieder Fortschritte auf dem Weg in die EU. Nach Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen im Juni 2015 reichte das Land im Februar 2016 sein EU-Beitrittsgesuch ein. Verantwortlich für den formalen Fortschritt Richtung Beitritt ist aber ein Kurswechsel der EU, nicht erfolgreiche Reformen im Land. Die EU zeigt seit Ende 2014 wieder verstärktes Interesse an Bosnien und hofft, dass die aus der ethnisch-politischen Teilung des Landes entstandene Reformblockade durch wirtschaftliche Fortschritte überwunden werden kann. Die führenden bosnischen Politiker verpflichteten sich in diesem Sinne gegenüber der EU zu einer Reformagenda.

Das verstärkte Engagement der EU hat seine Gründe: Das Versprechen an die bosnische Bevölkerung, dass der EU-Kurs nachhaltigen Wohlstand bringen werde, hat an Glaubwürdigkeit eingebüsst. Bosnien steckt seit Jahren in einer schweren Krise. Darunter litt auch die Unterstützung für den Weg zur westlichen Demokratie. Während 2010 noch 69 Prozent der Bevölkerung einen EU-Beitritt ausdrücklich begrüßten, waren es 2015 nur noch 30 Prozent. Zugleich haben Russland, die Türkei und arabische Länder an Einfluss gewonnen. Ihre Investitionen sind an weniger Bedingungen geknüpft. Ihre auf einzelne Landesteile begrenzten Beziehungen tragen aber zur Vertiefung der ethnischen Gräben in Bosnien bei. Während die EU weiterhin der unbestrittenen



Obwohl die strukturellen Probleme Bosniens nicht weniger werden, hofft man in Sarajevo zwei Jahrzehnte nach Kriegsende auf eine friedliche und bessere Zukunft. *Dado Ruvic / Reuters*

wichtigste Akteur im Land bleibt, ist der Plan, einen stabilen Westbalkan durch die europäische Integration zu schaffen, zunehmend gefährdet. Hinzu kommt die seit dem Krieg gewachsene Bedeutung der religiösen und ethnischen Zugehörigkeit in Bosnien, die Trennlinien weiter verstärkt. In diesem Kontext stellt die wachsende Zahl an Islamisten im Land eine Herausforderung dar.

Zugleich sind auch altbekannte Probleme wieder drängender geworden. Der Friedensvertrag von Dayton brachte 1995 zwar

eine nachhaltige Beruhigung des bewaffneten Konflikts in Bosnien mit sich. Die Ursachen des Krieges, der über 100'000 Todesopfer gefordert hatte, wurden jedoch nicht beseitigt. Die Volksgruppen in Bosnien haben nach wie vor unterschiedliche Vorstellungen von ihrer staatlichen Zukunft. In der serbischen Teilrepublik wurden zuletzt Referenden angekündigt, welche die in Dayton etablierte Ordnung angreifen und Richtung Unabhängigkeit für die serbische Teilrepublik zielen. Sie wurden jedoch unter starkem internationalem Druck auf Eis gelegt.

Der Aufruhr rund um die Referenden zeigt, dass Bosnien nach wie vor politisch anfällig ist. Das Ziel des Westens, dem Land nachhaltige Stabilität zu bringen und den Einfluss autoritärer Politik, die in der Vergangenheit zur Katastrophe führte, klein zu halten, ist bedroht. Ob der Westen der Situation aber genügend Aufmerksamkeit schenkt, ist ungewiss. Zu viele andere Brennpunkte benötigen derzeit seine Aufmerksamkeit.

Die Bremsklötze Bosniens

Die Entwicklung Bosniens leidet unter zahlreichen strukturellen Defiziten. Die Verfassung erschwert einerseits Reformen durch zahlreiche Vetorechte für die Volksgruppen. Fast noch schwerer wiegen jedoch die Dynamiken der bosnischen Politik, die Kompromisse wenig attraktiv, politische Maximalforderungen dagegen sinnvoll erscheinen lassen. Eine Rolle spielt dabei auch das internationale Engagement. Die EU-Staaten waren lange uneins über ihre Bosnien-Politik. Zudem zeigen nach wie vor viele EU-Staaten wenig Interesse an Bosnien, liegt doch ein möglicher Beitritt des «mühsamen» Kandidaten in weiter Ferne.

Bosniens Institutionen sind generell schwach. Die Justiz ist auf allen Ebenen politisch beeinflusst und stark korruptionsanfällig. Die mangelnde Rechtssicherheit wiederum behindert die wirtschaftliche Entwicklung. Die Wirtschaft ist grundsätzlich abhängig von ausländischer Hilfe, nicht zuletzt darum führte die europaweite Finanz- und Wirtschaftskrise auch in Bosnien zur Krise.

Für die Bevölkerung sind die wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven düster. Die Arbeitslosigkeit liegt offiziell bei 28 Prozent, unter Jugendlichen gar bei 63 Prozent. Insgesamt gehen lediglich 43 Prozent der Einwohner im Erwerbsalter einer gere-

Gemäss Umfragen ziehen 58 Prozent der Bevölkerung die Emigration in Betracht.

gelten Arbeit nach, Schwarzarbeit spielt eine wichtige Rolle. Ein Drittel aller Arbeitsplätze sind in der überdimensionierten, ineffizienten Verwaltung angesiedelt, die über die Hälfte des Staatshaushalts verschlingt. Klientelismus, Nepotismus und Korruption dominieren Politik und Wirtschaft. Auch die organisierte Kriminalität ist mit Politik und Wirtschaft vernetzt. Die

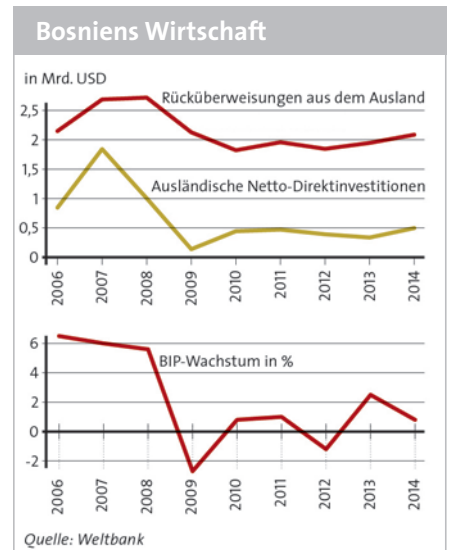
schlechten Rahmenbedingungen sorgen dafür, dass das Armutsniveau seit 2008 auf konstant hohem Niveau steht.

Die nicht ethnisch motivierten, sozialen Massenproteste 2014 waren insofern eine logische Folge der Lage im Land. Die bestehenden Verhältnisse wurden jedoch nicht in den Grundfesten erschüttert. Die Bevölkerung ist mittlerweile desillusioniert, die Frustration über die politische Klasse ist gross. Die ethnisch geprägten Parteien sind in erster Linie am eigenen Machterhalt interessiert. Nicht die Anliegen der Bürger, sondern diejenigen der eigenen Klientel stehen im Zentrum. Die Politik zeichnet sich durch eine Mischung aus demokratischen und autoritären Elementen aus. Westliche Prinzipien werden selektiv befolgt, die Fassade, nicht die Substanz ist das wichtigste Element der Politik. Eine Konsequenz davon ist, dass sämtliche Entscheide auf der gesamtstaatlichen Ebene politisiert werden. Die Vertreter der Ethnien betonen dabei die eigene Opferrolle und zeigen keine Kompromissbereitschaft. Daraus resultiert letztlich ein Nullsummenspiel für alle drei Ethnien. Politische Alternativen, die einen grundlegenden Wandel versprechen würden, gibt es nicht. Zuletzt sind die innerethnischen Auseinandersetzungen zwischen Parteien heftiger geworden.

Junge Bosnier suchen mittlerweile ihr Glück vermehrt im Ausland. Gemäss Umfragen ziehen 58 Prozent der Bevölkerung die Emigration in Betracht. Dabei emigrieren besonders viele Serben und Kroaten. Da bosnische Kroaten meist auch einen kroatischen Pass besitzen, ist ihr Zugang zum EU-weiten Arbeitsmarkt seit dem EU-Beitritt Kroatiens 2013 uneingeschränkt.

Die wirtschaftliche Lage wurde zudem durch die Überschwemmungen von 2014 verschärft. Das Land leidet nach wie vor unter den Folgen der Katastrophe, die schätzungsweise zwei Milliarden Euro Schaden anrichtete. Zum Vergleich: Für die ambitionierte Reformagenda, zu der sich die bosnischen Politiker verpflichtet haben, stellen die internationalen Geber eine Milliarde Euro zur Umsetzung zur Verfügung.

Die chronische Reformunfähigkeit der bosnischen Politik lässt sich auf die Partikularinteressen der Volksgruppen zurückführen. Der Bosnien-Krieg hat die Segregation zwischen den Ethnien und Konfessionen massiv verstärkt. Die Interes-



senslagen der Volksgruppen sind nach wie vor ähnlich ausgerichtet wie während des Krieges: Grob gesagt wollen die Serben in der Republika Srpska (RS) möglichst viel Macht für die von ihnen dominierte Teilrepublik bis hin zur Sezession; die Kroaten in den kroatisch dominierten Kantonen streben eine eigene Entität an und sind darum bei der Schwächung des Zentralstaats verbündet mit den Serben; die Bosniaken wollen einen möglichst starken Zentralstaat, den sie als grösste Bevölkerungsgruppe dominieren könnten. Alle drei Volksgruppen instrumentalisieren die längst fällige Verfassungsreform für ihre Ziele und zeigen wenig Kompromissbereitschaft.

Die Wirkungskraft der Verfassung wird heute in zwei Phasen eingeteilt: Die ersten zehn Jahre ab 1995 werden als erfolgreiche Zeit gesehen. Die Basis für ein friedliches Zusammenleben wurde gelegt, es kam zu einem effizienten Friedensprozess. In den letzten zehn Jahren erwies sich die Verfassung jedoch als Hindernis für die Entwicklung des Landes. Die Politik der internationalen Gemeinschaft spielte dabei ebenfalls eine Rolle: Immer mehr Verantwortung wurde den lokalen Politikern übertragen, der Hohe Repräsentant machte je länger, je weniger Gebrauch von seinen Möglichkeiten. Die Politiker der Volksgruppen vermochten jedoch nicht zu Kompromissen zu gelangen und zeigten sich weder im Stande, Gesetze zu verabschieden, noch sie umzusetzen. Reformen blieben oftmals gänzlich aus.

Ab 2008 hatte die EU eine Reform der Verfassung zur Bedingung für weitere

Schritte Richtung EU gemacht. Im Zuge der neuen Strategie für Bosnien und dem Fokus auf die wirtschaftlich geprägte Reformagenda wurde diese Bedingung nun zurückgestellt. Die transformative Kraft der Beitrittsperspektive hat sich als ineffizient erwiesen. Der Grund dafür liegt auch in der geschwundenen Glaubwürdigkeit der EU. Beginnend mit der Polizeireform 2008 zeigte sie, dass sie durchaus zur Aufweichung ihrer strengen Konditionalität bereit ist. Es ist zu befürchten, dass die bosnischen Politiker auch bei der neusten Initiative auf ein Nachgeben der EU hinarbeiten, ohne entsprechende lokale Fortschritte.

Neue geopolitische Bedeutung?

Die Kehrtwende der EU ist auch ein Signal dafür, dass man Bosnien auf EU-Kurs halten will. Denn andere Akteure haben ihr Engagement in Bosnien ausgebaut. Seit 2014 verstärkt Russland seine Beziehung zur RS. Dies zeigt sich in gegenseitiger politischer Unterstützung. Der Präsident der RS begrüßte 2014 das Krim-Referendum. Im Gegenzug verteidigt Russland im UNO-Sicherheitsrat jeweils Haltung und Politik der RS, die von den westlichen Ratsmitgliedern kritisiert werden.

Auch wirtschaftlich besteht mittlerweile eine enge Verbindung. Russland dominiert den Energiebereich, Bosnien ist nicht zuletzt von russischem Gas abhängig. Die chronisch klamme RS kann zudem seit jüngstem auf finanzielle Unterstützung aus Russland in Form von Krediten und Investitionen bauen. Dieses Engagement ist besonders willkommen, da die Kreditvergabe durch den Internationalen Währungsfonds seit 2014 aufgrund von ausbleibenden Reformen im Land harzt.

Russlands verstärkte Präsenz zeigt sich auch in einer verstärkten Infragestellung der euroatlantischen Integration Bosniens. 2014 enthielt sich Russland im UNO-Sicherheitsrat erstmals bei der Abstimmung über die Verlängerung des Mandats für die EU-Militärmission EUFOR, die noch rund 600 Soldaten umfasst. Da Bosnien mittlerweile stabilisiert sei, wurde die Mission als Instrument zur euroatlantischen Integration Bosniens kritisiert. Dass Russland bezüglich des jährlich zu verlängernden UNO-Mandats für EUFOR demnächst ein Veto einlegt, scheint aber vorerst unwahrscheinlich. Moskau befürchtet nämlich bei einem Abzug die Aufstellung einer NATO-Ersatzmission. Die Schwächung des Hohen Repräsentanten der UNO wird jedoch seit Jahren in Koordina-

Der Staatsaufbau Bosnien-Herzegowinas

Die Verfassung Bosnien-Herzegowinas wurde mit dem **Friedensabkommen von Dayton** eingeführt, welches den Bosnienkrieg im Dezember 1995 beendete. Sie sieht einen föderalistischen Staat vor, der verhindern soll, dass die grösste Bevölkerungsgruppe, die muslimischen Bosniaken (heute rund 48%), die serbischen (rund 33%) und kroatischen Bevölkerungsminderheiten (rund 15%) politisch dominieren kann. Die beiden kleineren Volksgruppen mussten sich mit dem multiethnischen Staat abfinden, erhielten jedoch unterschiedlich stark ausgeprägte Autonomierechte. Die Zentralregierung hat nur in einigen Bereichen begrenzte Kompetenzen. Das Staatspräsidium wird von je einem Bosniaken, einem Serben und einem Kroaten gestellt. Der Staat ist daneben in zwei weitgehend autonome Entitäten, die **Föderation Bosnien-Herzegowina** und die **Republika Srpska (RS)** sowie den de facto direkt der Zentralregierung unterstellten **Brčko-Distrikt** geteilt. Die Föderation wiederum ist in zehn Kantone unterteilt, die ebenfalls weitreichende Autonomie genießen. Ein **Hoher Repräsentant der UNO** überwacht das Dayton-Abkommen und besitzt weitreichende Vollmachten. Eine Änderung der Verfassung wurde bereits Anfang der 2000er-Jahre angedacht. Sie ist jedoch nur mit dem Einverständnis aller drei Volksgruppen möglich. Bislang konnte kein Kompromiss erreicht werden.



■ Republika Srpska
 ■ Föderation Bosnien-Herzegowina
 ■ mehrheitlich kroatische Kantone
 ■ mehrheitlich bosniakische Kantone
 ■ gemischte Kantone
 Gesamtbevölkerung: 3,8 Mio. (1991: 4,4 Mio.)

tion mit der RS vorangetrieben. Dessen Amt und seine «diktatorischen» Befugnisse seien mittlerweile überflüssig. Die Bosnier sollten selber die Verantwortung für ihr Land übernehmen.

Der zunehmende Einfluss auf die RS wird zumindest ein russisches Ziel vorerst erreichen: Die NATO-Integration Bosniens wird nicht vorankommen. Ohne Zustimmung der RS, wo die NATO aufgrund ihres Eingreifens in den Jugoslawienkriegen äusserst unbeliebt ist, wird es zu keinem Beitritt kommen. Grundsätzlich wird Bosnien von Russland als Ort gesehen, wo man mit vergleichsweise geringem Aufwand der EU Probleme bereiten kann. So lässt sich politische Verhandlungsmasse generieren. Ein instabiles Bosnien ist damit ein Faustpfand.

Neben Russland sind in den letzten Jahren auch andere Mächte zu wichtigen Akteuren in Bosnien geworden. Saudi-Arabien, Katar und die Arabischen Emirate haben ihr wirtschaftliches und kulturelles Engagement ausgebaut. Investitionen in Einkaufszentren oder Tourismusresorts werden begleitet von der Förderung islamischer Kulturzentren. Während die Investitionen im Krisenland verständlicherweise gerne

gesehen sind, stösst das kulturelle Engagement nicht nur bei Kroaten und Serben auf Skepsis. Auch für Bosniaken ist die arabische Kultur fremd und nur schwer mit der lokalen islamischen Kultur vereinbar.

Darüber hinaus ist auch die Türkei kulturell sehr aktiv in den bosniakisch geprägten Gegenden und bezieht sich dabei auf die osmanische Geschichte Bosniens. Seit 2009 wurden diese Bemühungen spürbar verstärkt. Die Türkei versteht das Entstehen für die Interessen der Balkanmuslime als Priorität der eigenen Aussenpolitik. Der Westbalkan ist eine Brücke nach Europa und Bosnien dabei der Fokus des regionalen Engagements. Synergien werden zudem für den jeweiligen Weg Richtung EU gesehen. Die Türkei versucht auch auf regionaler Ebene eine konstruktive Rolle zu spielen. Die Türkei war zudem stets engagiert bei der Friedenssicherung auf dem Westbalkan. Auch die wirtschaftlichen Beziehungen wurden ausgebaut, das Handelsvolumen mit der Türkei umfasst aber nach wie vor lediglich 3,7 Prozent des bosnischen Gesamthandels. Gerade im Bildungs- und Gesundheitsbereich besetzt die Türkei aber wichtige Nischen. Sie genießt unter den Bosniaken viele Sympathien, die kulturelle Nähe verstärkt dieses

Gefühl. Unter den bosnischen Serben ist die Türkei hingegen ein Feindbild: Die osmanische Unterdrückung ist tief im kollektiven Gedächtnis verankert.

Nicht zu vernachlässigen ist die Rolle von Serbien und Kroatien, den Bruderländern der serbischen und kroatischen Minderheit in Bosnien. Der Einfluss der beiden Länder auf die politischen Führer der jeweili-

Bosnien besitzt heute europaweit die höchste Zahl an IS-Kämpfern im Verhältnis zur Bevölkerung.

gen Volksgruppe im Land ist im Laufe der Zeit zwar etwas gesunken. Gerade in kritischen Situationen kann aber erheblicher Druck ausgeübt werden. So war es Serbiens Intervention, welche die RS zuletzt bezüglich der Referendumspläne zur Raison brachte. Der Einfluss der EU auf das Mitgliedsland Kroatien sowie den Kandidaten Serbien scheint Wirkung zu zeigen.

Insgesamt vertiefen die Aktivitäten der ausländischen Mächte die Gräben zwischen den Ethnien, weil sie sich jeweils auf eine Volksgruppe konzentrieren. Die «dunklen Mächte» im Hintergrund der Völker, die ein Land miteinander teilen, lassen Ängste entstehen. Der nachhaltige Vorteil der EU ist, dass sie wirtschaftlich attraktive Angebote machen kann und sie für alle Landesteile eine Zukunft bietet. Bei geschickter Nutzung dieses Vorteils wird die europäische Integration ihre Strahlkraft nicht verlieren.

Besonders das russische Engagement hat jedoch die EU aufgeschreckt. Seit sich die USA Mitte der 2000er-Jahre aus der politischen Führung des internationalen Engagements in Bosnien zurückgezogen haben, steht die EU in der Verantwortung für die euroatlantische Integration des Landes. Die EU will dabei vor allem mit den Präsidenten des Gesamtstaats zusammenarbeiten und die Politik der beiden Teilrepubliken umgehen. Dies stärkt aber besonders

in der RS den Anreiz zum Widerstand gegen diesen EU-Ansatz und erleichtert anderen Ländern die Einflussnahme auf die Regierungen der Entitäten.

Islamismus in Bosnien

Die bosnische Jugend ist heutzutage wesentlich religiöser als die Generationen vor ihr. Religion ist zu einem wichtigen Identifikationsmerkmal geworden. Dies begünstigt das fortdauernde Auseinanderdriften des Landes, verlaufen die religiösen Trennlinien doch entlang der ethnischen Linien. Zunehmend wird auch die Rolle des Islams in Bosnien zu einem Thema. Einerseits hat der politische Islam in Bosnien Fuss gefasst und sorgt für neue Auseinandersetzungen. Andererseits haben aber auch radikale Auslegungen des Islams im Umfeld des traditionell säkular geprägten Islams Bosniens an Einfluss gewonnen. Die Bedingungen sind günstig: die sozioökonomischen Umstände für die Jugend lassen die radikalen und einfachen Antworten des Islamismus attraktiv wirken.

Bosnische Muslime zogen in den letzten Jahren in grosser Zahl nach Syrien, um sich dem Islamischen Staat (IS) anzuschliessen. Bosnien besitzt heute europaweit die höchste Zahl an IS-Kämpfern im Verhältnis zur Bevölkerung.

Islamistisches Gedankengut gelangte erstmals in den 1990er-Jahren während des Krieges ins Land, als arabische Freiwillige nach Bosnien zogen, um ihre Glaubensbrüder im Krieg zu unterstützen. Manche von ihnen blieben nach dem Krieg und schlossen sich mit Einheimischen zusammen, welche die Erfahrung des Kriegs radikalisiert hatte. Gemeinsam begannen sie, ihre Lesart des Islams zu verbreiten.

Ihnen kam dabei finanzielle Unterstützung aus dem arabischen Raum zugute. Arabisches Geld floss auch an den offiziell organisierten Islam Bosniens und kam etwa der Restauration von Moscheen zugute. Die radikalen Kreise versuchten anfänglich, Einfluss auf den offiziellen Islam zu entwi-

ckeln. Dies aber nur mit bescheidenem Erfolg, auch wenn der Islam in Bosnien in den letzten Jahren eine stärkere politische Komponente erhalten hat. Infolgedessen kapselten sich die salafistischen Kreise immer stärker ab. Dieses Milieu bietet heute das Umfeld für jene Leute, die Bosnien zu einem Transitland für Europäer gemacht haben, die sich dem IS anschliessen wollen. Verbindungen bestehen auch in EU-Ländern, darunter Österreich, wo sich eine Gemeinschaft radikalierter Bosniaken gebildet hat. Auch für zurückkehrende Dschihadkämpfer sind diese Zirkel ein Anschlusspunkt. Wie in anderen europäischen Ländern bringen sie eine besondere Gefahr mit sich. Kampferprobt und zusätzlich ideologisch radikalisiert, werben manche von ihnen für den bewaffneten Kampf. Dies durchaus mit Erfolg, wie einzelne Terrorakte und mehrere Festnahmen von Terrorverdächtigen in Bosnien gezeigt haben. In Bosnien existieren überdies auch eine Handvoll Dörfer, in denen nach islamischem Recht gelebt wird. Auch diese Einrichtungen werden Berichten zufolge mit ausländischem Geld gefördert.

Die bosnischen Islamisten sollen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die überwältigende Mehrheit der bosnischen Muslime einer säkularen Tradition des Islams folgt. Viele von ihnen sind zwar der islamischen Welt verbunden, wirtschaftlich und sozial orientieren sie sich aber am Westen. Der Westen ist überdies der politische Garant für die territoriale Integrität Bosniens. Bosnische Religionsführer haben sich wiederholt klar von Islamismus und religiöser Gewalt distanziert. Die Islamisten befördern dennoch die ethnopolitische Spaltung im Land, auch durch Verstärkung ethnischer Vorurteile. Zudem droht durch sie Gewalt wieder in den bosnischen Alltag zurückzukehren.

Matthias Bieri ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Der Balkan-Experte ist Autor von u.a. «[Der Westbalkan zwischen Europa und Russland](#)» (2015) und «[Kosovo zwischen Stagnation und Umbruch](#)» (2014).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Christian Nünlist
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Nordische Sicherheit: Eine Annäherung an die NATO? Nr. 189
Obamas Aussenpolitik: Eine erste Bilanz Nr. 188
Ein Nukleardeal für Pakistan? Nr. 187
Herausgeforderte Koexistenz in Georgien Nr. 186
Die britische Verteidigungsstrategie von 2015 Nr. 185
Ein Schweizer Nordafrika-Programm 2.0 Nr. 184