



**BUDUĆA FUNKCIJA SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA
EVROPSKE UNIJE I MISIJE U BOSNI I HERCEGOVINI**

**ZUR ZUKÜNFTIGEN FUNKTION DES SONDERBEAUFTRAGTEN
DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER MISSION
IN BOSNIEN UND HERZEGOWINA**

Autor:

- 1.Ivan Lovrenović, Publizist/publicist, Sarajevo
- 2.Salih Fočo, Soziologe/sociolog, Sarajevo
- 3.Sevima Sali-Terzić, Juristin/pravnica, Sarajevo
- 4.Slavo Kukić, Soziologe/sociolog, Mostar
- 5.Svetlana Cenić, Ökonomistin/ekonomistica, Banja Luka

Mart, 2009

Friedrich-Ebert-Stiftung
Ured u Bosni i Hercegovini
Sumbula Avde 7
71000 Sarajevo

Tel. +387 33 264 050
Fax +387 33 214 571
fes.bos@bih.net.ba
www.fes-bih.com.ba

Kontakt: Helmut Kurth




Buduća funkcija specijalnog predstavnika Evropske unije i misije u

Bosni i Hercegovini

I Trenutno stanje transformacija BiH

Glavno pitanje pred kojim, svjesno ili podsvjesno, s dubokom strepnjom i osjećajem neizvjesnosti, u svakom trenutku stoje svi stanovnici Bosne i Hercegovine jest: što bi bilo da strukture međunarodne zajednice sutra napuste Bosnu i Hercegovinu? Najčešći odgovori su: ponovo bi izbio rat, ili: nastala bi opasna destabilizacija s pojavama nasilja i sukoba, ili: došlo bi do raspada države... Iako su ti odgovori vjerovatno pretjerani, samo postojanje političke psihoze koja ih rađa dobro detektira glavni problem današnje Bosne i Hercegovine: dramatičnu političku nekonsolidiranost. Četrnaest godina nakon rata, nakon uspostavljanja svih demokratskih institucija, i nakon višekratnih izbora provedenih po svim uzusima parlamentarne demokratije, te uz aktivnu prisutnost međunarodne zajednice kroz cijelo to vrijeme – danas, dakle, ipak moramo govoriti o hroničnoj političkoj nekonsolidiranosti, o ozbiljnoj nesaglasnosti između ključnih političkih (istovremeno: etničkih) aktera u pogledu novoga ustavno-političkoga uređenja države, ali katkad i u pogledu same opredijeljenosti za tzv. evropski put!

Nevladin sektor se nije razvio, niti afirmirao, što dodatno destabilizira političko stanje i daje primat politizaciji svega i svačega, umjesto rješavanju pitanja od interesa za građane. Građani su taoci i instrument etnopolitika i nacionalističke retorike, koja ojačava i doprinosi izuzetno velikom intenzitetu konfliktnosti, nepovjerenja i straha od suprotnih etnija, umjesto svom opstanku i mogućnosti zajedničkog života u tako razdijeljenoj državi. Vlast ne smiruje, već potiče konfliktnost, nacionalitet koristi kao instrument kolektivnog identiteta, i ne odnosi se jednako prema svim građanima, već kolektivitet koristi kao izgovor za nepovjerenje, ugrožavanje, zastrašivanje i širenje mržnje. Takva formula osigurava etnonacionalističkim strankama pobjedu na izborima i time se zatvara krug u kome birači umjesto izbora




vrše nacionalno prebrojavanje i identificiranje kroz političke stranke, što, opet, njih legitimira za političko predstavljanje i etnohomogeniziranje.

Iz kvadrature kruga, koja na svakim izborima daje isto stanje, dolazi do apatije građana, ali i do razočarenja međunarodne zajednice, ne samo u reformske procese nego i u efekte i mjere koje oni poduzimaju, a u krajnjem ishodu i u samu mogućnost opstanka Bosne i Hercegovine.

Takvo stanje nužno upućuje na razmišljanje o nečemu što je u proteklih četrnaest godina moralo biti konceptualno pogrešno i kontraproduktivno u „kohabitaciji“ između struktura vlasti međunarodne zajednice (prije svega OHR-a) i domaćih vlasti. Riječ je o posebnom slučaju *dualizma vlasti*. Model je tako postavljen da domaćoj političkoj strukturi onemogućuje puni razvoj i osamostaljenje, dozrijevanje do pune svijesti o odgovornosti za vlastitu zemlju, ostavljajući domaće političke snage u nekoj vrsti trajne nepunoljetnosti, ne stimulirajući ih da ulaze u ozbiljne međusobne dogovore i produktivne kompromise kojima bi prevladavali svoje suprotstavljene pozicije, dok međunarodnom faktoru, i pokraj sve njegove goleme realne moći, ograničava otvoreni i puni protektoratski kapacitet. Time ga ostavlja bez prave i transparentne odgovornosti, ali i bez jasnoga zadatka, a, paradoksalno, olakšava mu punu samovolju voluntarističkoga i *ad hoc* djelovanja onda kada mu je ono potrebno. Cijeli taj međuodnos kao da je smišljen da bude odlična formula samo za njegovanje i održavanje *statusa quo*! I doista, lako bi se moglo dokazati da je objema stranama *status quo* u cijelom proteklom razdoblju zapravo najviše odgovarao.

Nakon eventualnoga prestanka rada Ureda visokoga predstavnika međunarodne zajednice bila bi nužna prisutnost nekih struktura Evropske unije. S jedne strane, razlog za to su sigurnosni aspekti, jer kao što smo vidjeli u zemlji postoje potencijalni izvori i uzroci nestabilnosti, pa ostaje potreba za makar simboličnom prisutnošću vanjskih vojnih i policijskih struktura. S druge strane, krucijalni proces za stabilniju budućnost i sigurniji evropski put Bosne i Hercegovine – ustavne reforme i politička stabilizacija zemlje – zahtijeva stalnu prisutnost neke političke strukture koja bi u tom procesu predstavljala aktivnu pomoć domaćim političkim faktorima, civilnom društvu i javnosti.




Pri određivanju uloge te strukture i ličnosti koja bi je predstavljala pažljivo voditi računa o gore opisanoj okolnosti da je dosadašnji odnos između OHR-a i domaćih političkih vlasti ove posljednje zapravo kočio u njihovom punom političkom zrenju i sposobnosti preuzimanja odgovornosti za procese u zemlji. Nova uloga “evropskoga predstavnika” morala bi biti dizajnirana tako da, uz autoritet koji mora posjedovati i koji mu ostavlja mogućnost odlučivanja u eventualnim graničnim situacijama (recimo: u slučaju opasnosti od ugrožavanja teritorijalne cjelovitosti zemlje), bude pomagač a ne arbitar, dobar savjetnik a ne patron.

II Šta nam je potrebno: pretpostavke

Posebno je u posljednje vrijeme prisutno špekuliranje idejom moguće podjele Bosne i Hercegovine. Za uspjeh bh. zajednice najvažnije je jasno poručiti i političkim liderima i građanima da je Bosna i Hercegovina suverena i samostalna država i da je podjela ili raspad zemlje nemoguć i neprihvatljiv. Unutrašnje uređenje može biti stvar pregovora i dogovora građana i njihovih predstavnika, te stvar dugoročnog procesa, ali **teritorija (vanjske granice) i suverenitet Bosne i Hercegovine moraju biti neupitni.**

U formuliranju buduće funkcije specijalnog predstavnika EU jako je bitno „podvući crtu“, odnosno jasno **staviti do znanja da se pravi raskid s načinom na koji se radilo u prošlosti, po cijenu da se javno priznaju greške.** Jedino to je način i put da se eliminiraju, donekle, manipulacije političkih vođa a da se dobije podrška javnosti. Ukoliko javnost da svoju podršku radu ove misije, bit će samim tim i veći pritisak na političke lidere da ispune obaveze iz SSP-a. Ured visokog predstavnika završava svoj mandat u trenutku kada je situacija lošija nego u godinama odmah nakon rata (kada su političke tenzije u pitanju), vrlo malo je ostalo i poštovanja i strahopoštovanja prema toj instituciji, tako da je izuzetno važno da misija EU ima „svjež“ početak.

Buduća misija EU mora funkcionirati s domaćim vlastima i civilnim društvom na principima strategija: konekcija (networking), koordinacija, kooperacija i kolaboracija, što upućuje upravo na funkciju pomagača a ne arbitra, savjetnika a ne patrona, ali na prvom mjestu – partnera! **Struktura**




buduće misije mora biti takva da ima više istraživača nego velikih planera. Naime, postojanje planera je karakteristično za dosadašnje funkcioniranje OHR-a i institucija međunarodne zajednice, koji je najčešće bio *top-down*, gdje se planeri ne trude previše da razumiju ili biraju odgovarajuću strategiju. *Top-down*-pristup podrazumijeva dizajniranje recepta i institucija prema liku i obliku sredina često sasvim drugačije lokalne tradicije i mentaliteta, pa stoga rijetko uspijeva. Očigledan primjer je privatizacija, reforma pravosudnog sistema, reforma javne uprave i slični projekti koji su *top-down* pristupom nametnuli nešto što nije ni prihvaćeno do kraja, slabo funkcionira i samo stvara veće probleme. Konstruktivno rješenje bi bio jedan pristup koji spaja pojedinačne zadatke misije, naime: sigurnost, pomoć u provođenju SSP-a, jačanje pravne države, jačanje privrede, jačanje civilnog društva, konflikt-monitoring, jačanje vanjskih odnosa, odnosi s javnošću itd.

Top-down-pristup je djelomično učinio da je civilno društvo i dalje izuzetno slaba karika u Bosni i Hercegovini, da je izuzetno slabo pravosuđe, a korupcija najveća u regiji, ekonomija može funkcionirati samo kao poslušnička, politika se stvara po kuloarima na vrhu i zatvorenim za javnost, s vrha se propisuju i standardi za nacionalnu i svaku drugu podobnost, model ponašanja itd. Pojam upravljačke (samim tim političke) odgovornosti ne postoji, jer je civilno društvo suviše slabo da energičnije postavi prava pitanja i izvrši pritisak, tako da izbore dobija onaj ko na vrijeme ustalasa birače nacionalističkom retorikom.

Ideja da se bar svaka tri mjeseca vodeći političari suočavaju s predstavnicima civilnog društva u otvorenoj debati o napretku ka evropskim integracijama pred medijima mogla bi pomoći u stvaranju veće odgovornosti, ali i transparentnosti rada i političara i predstavnika EU misije.

Za uspjeh Bosne i Hercegovine u budućoj misiji EU potrebno je više pragmatičnih ljudi, takozvanih istraživača, koji će do cilja dovesti rješenjima koja idu odozdo nagore – *bottom-up*. Takvim pristupom ostvarit će se bolji monitoring dinamike konflikta i njegova prevencija, osnažiti civilno društvo, povezati ekonomski sektor sa ostala dva stupa društva, te posebno ojačati unutrašnja sigurnost. *Bottom-up* pristup gradi više




povjerenja (društvenog kapitala), a poznato je da je u najrazvijenijim ekonomijama nivo povjerenja najveći (U bogatoj Danskoj 58% ispitanog stanovništva kaže da vjeruje u ljude, dok je taj procent na siromašnim Filipinima samo 5%). Povjerenje mjeri koliko smo spremni da vjerujemo potpunom strancu. Ako vjerujemo jedni drugima, ne pojavljuje se pitanje prevare. Što je veći radijus povjerenja, manje smo zabrinuti da će nas neko prevariti i u poslovnim transakcijama. Knack i Keefer (Svjetska banka) uspostavili su vezu između dohotka po glavi stanovnika i nivoa povjerenja. Recimo, kod dohotka po glavi stanovnika od 2.000 američkih dolara oko 10 posto stanovništva je reklo da ima povjerenja u ljude, dok u zemljama koje imaju dohodak po glavi stanovnika od nekih 12.000 dolara preko 50 posto ispitanika ima povjerenja u ljude.

Ovakav rezultat ispitivanja nameće zaključak koliko je povjerenje bitno za uspjeh i buduće misije, ali i za Bosnu i Hercegovinu na evropskom putu.

Povjerenje utječe doslovno na sve dimenzije poslovanja, te u nerazvijenim i visoko korumpiranim zemljama, kao što je Bosna i Hercegovina, većina poduzetništva se zasniva na porodičnim preduzećima, jer prevladava osjećanje da se samo najbližima može vjerovati. Upravo takva situacija dijelom doprinosi aktualnoj nefunkcionalnosti ekonomskih struktura.

III Ekonomija


Uvođenje tržišne ekonomije pristupom *top-down* pokazalo je da to i nije tako jednostavno i održivo. Nije se, ipak, uzelo u obzir to da je stvaranje slobodnog tržišta u razvijenim zapadnim ekonomijama bilo plod dugog niza stvaranja različitih izbora, institucija i inovacija. Previdjela se i činjenica da tržište često ne funkcioniše u zemljama s niskim dohotkom. Slobodno tržište se rađa uz interakciju između odozdo nagore (*bottom-up*) i odozgo prema dole-metode (*top-down*) kroz kompleksne institucionalne i društvene norme, koje teško da neko sa strane može i da razumije, a kamo li mijenja. Paradoksalno, zapadne zemlje su nametnule *plan* kako doći do slobodnog tržišta! Tako se stvorila neka vrsta virtualne ekonomije, odnosno dragocjeni *inputi* su korišteni za proizvodnju lošeg *outputa*, a s druge strane su preduzeća s potencijalnom vrijednošću bila više privatni plijen nego što su viđena kao poligon za snaženje privatnog poduzetništva. Reforme koje su se



odnosile na slobodno tržište i privatizaciju stvorile su katastrofu (kriminal, korupcija, nejedinstveno tržište, 13 agencija za privatizaciju i 13 zakona o privatizaciji itd.) a da prethodno nije osnažena vladavina prava i atmosfera u kojoj profitabilno poslovanje stvara blagostanje za cijelo društvo. Princip slobodnog tržišta da stvori jednake prilike za sve u Bosni i Hercegovini se izrodio u stvaranje prilika za jedne nauštrb drugih ili većine. Takozvana šok-terapija, pretočena u „strukturna prilagođavanja“ (structural adjustment, World Banka & IMF), odnosno zajmove koji su finansirali uvoz i koji su bili uvjetovani prihvaćanjem slobodnog tržišta, rukovodila se uvjerenjem da parcijalne reforme neće zaživjeti, već je potrebno brzo i istovremeno sveobuhvatno reformiranje. Rezultat takvog pristupa su slabe institucije, birokratizirane do krajnjih granica, i izuzetno visok stepen korupcije, a preduzeća su i dalje plijen političke oligarhije ili imaju podanički odnos uz koljena vlasti kako bi opstala. Funkcioniranje zaštite privatne imovine, kao temelj tržišne ekonomije, također se na brojnim primjerima pokazalo neuspješnim. Poseban problem je razjedinjenost ekonomskog prostora, preplitanje nadležnosti nižih nivoa vlasti s državnim, birokratizacija, odsustvo funkcionalnih institucija i državne adrese za rješavanje pitanja vanjskotrgovinskog prometa.

Buduća misija EU trebalo bi da ima dobar tim poznavalaca bh. privrede i da, zajedno s poslovnim sektorom cijele Bosne i Hercegovine, radi na uspostavi istih principa na kojima počiva tržište EU: uspostava zajedničkog unutrašnjeg tržišta, slobodan promet roba (otklanjanje barijera u poslovanju), slobodno kretanje radne snage, sloboda poslovnog organiziranja (eliminiranje diskriminacije), sloboda pružanja usluga i sloboda kretanja kapitala i plaćanja. Iako se naizgled čini da je ovakvo tržište uspostavljeno u Bosni i Hercegovini, potrebno je pogledati porezne sisteme, saradnju u oblasti privrede, postojanje diskriminacije, a posebno prevladavajući odnos između vlasti i privrede na principu principal-agenta.

Jedna od najboljih tačaka bh. privrede je odsustvo znanja, tehnologija i pristupa velikim poslovnim poduhvatima u državi. Privreda Bosne i Hercegovine je rascjepkana, svedena često na porodična preduzeća male snage i nemoćna da konkuriraju poznatim imenima iz svijeta. Na većim tenderima u Bosni i Hercegovini poslove dobijaju kompanije izvana, a



domaća privreda je često malo ili nikako uključena, ili se njihovo uključenje svodi na fizički rad ili niži nivo usluga.

Uspjeh buduće misije EU zavisi i od visokog stepena saradnje i podrške poslovnom sektoru, odakle se vrijednost prelijeva na cijelo društvo. Poslovni sektor je u stanju da izvrši društveni pritisak na ubrzanje procesa na putu ka evropskim integracijama kada cijeni da ima interes za to. U javnosti prevladava mišljenje da je SSP na štetu bh. privrede, osim davanja nade za pristup fondovima, te da privreda ovakva kakva je nema velike šanse u konkurenciji s kompanijama iz EU.

Zato je od izuzetne važnosti da se podrže saradnja i zajednički projekti poslovnog sektora iz oba entiteta, a posebno projekti u kojima zajedno nastupaju s nekom od evropskih kompanija na domaćim tenderima, odnosno većim projektima. Zajednički projekti međuentitetske saradnje poslovnog sektora gotovo da ne postoje, a takvima bi trebalo dati prioritet i u apliciranju za sredstva u pretpristupnim fondovima EU. Takav vid aktivnosti imao bi višestruke pozitivne efekte: stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora efikasnijim načinom *bottom-up*, prelijevanje znanja na bh. poslovni sektor, jačanje transparentnosti u upravljanju, smanjenje korupcije, ili bar izbjegavanje korupcije na ovakvim tenderima, poboljšanje pokretljivosti radne snage u BiH i pozitivan signal građanima da je saradnja poželjna, korisna i moguća.

Mada svaki od međunarodnih predstavnika „navija“ ili lobira za ekonomiju svoje zemlje, te je primjetno da se podržavaju projekti ako je prisutna firma iz vlastite zemlje, obostrana korist je moguća i uključivanjem bh. preduzeća, a ne njihovim istiskivanjem iz poslova, jer je to u krajnjoj instanci kontraproduktivno za ideju pridruživanja Evropskoj uniji.

Posebno je kod poslovnog sektora važna direktna saradnja, a ne preko političkih predstavnika. Samo direktnom saradnjom može se uspostaviti jedinstven ekonomski prostor (konačno), ujednačiti fiskalna politika, eliminirati administrativne barijere tokom vremena itd.

IV Ustavne promjene

Polazeći od efikasnijeg pristupa *bottom-up* u postizanju promjena, viđenje ustavnih promjena dajemo na kraju mada je u ovom trenutku na političkoj sceni Bosne i Hercegovine to pitanje nametnuto kao prvo a da EU ni u jednom momentu nije postavila te promjene kao uvjet za pridruživanje.


Dejtonski ustav nije glavni krivac i prepreka za postizanje funkcionalnosti države Bosne i Hercegovine, već oni koji svako slovo iz tog ustava namjerno tumače pogrešno i nedobronamjerno.

Ono što je bitno i što je neupitno iz Dejtonskog sporazuma i Ustava BiH je da je Bosna i Hercegovina **suverena država** koja ima **teritorijalni integritet** i **političku nezavisnost**, da u Bosni i Hercegovini moraju biti ravnopravni njeni **konstitutivni narodi** i **ostali**, da će garantirati najviši nivo međunarodno priznatih **ljudskih prava**, da će funkcionirati u skladu s **principom vladavine prava** i na osnovu demokratskih i slobodnih izbora, da će u njoj postojati **zajedničko tržište** (sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala širom BiH itd).

Ovo su temeljni principi, koji ni do danas, 14 godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma i stupanja na snagu Ustava BiH, nisu dokraja suštinski provedeni, ali i dalje predstavljaju neophodnu osnovu za daljnji ustavnopravni razvoj države.

Naravno, pogrešnim tumačenjima i željama da se domet Ustava BiH suzi došlo je do toga da ovi nabrojani **demokratski principi** ne dobiju svoju punu snagu i značaj i ne budu pretočeni u život na način koji bi vodio stvaranju i jačanju međusobnog povjerenja u Bosni i Hercegovini, razvijanju istinske demokratije i zaštite prava svih na cijeloj teritoriji BiH.

Osim toga, cijela priča o ustavnoj reformi danas se fokusira isključivo na promjene teritorijalnog uređenja, što nije nikakav prioritet za postizanje veće funkcionalnosti države i njeno efektivno pripremanje za evropske integracije. U fokusu je i entitetsko glasanje, što je ustavna odredba koja se zloupotrebljava. Naime, "entitetsko glasanje" u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH odraz je entitetske strukture države i onemogućava da se neka odluka donese bez potrebne većine pozitivnih




glasova članova s teritorije oba entiteta, s tim da se puni značaj ovog principa može razumjeti tek kad se on dovede u vezu s principom konstitutivnosti triju naroda na cijeloj teritoriji države BiH. Pokazalo se, naime, da je politička praksa vrlo temeljito neutralizirala ove odredbe i sam duh Ustava, pretvorivši entitetski veto u etnički. Ovome je svakako u najvećoj mjeri doprinijelo političko (ne)djelovanje najvećih i najznačajnijih političkih stranaka na području cijele Bosne i Hercegovine, odnosno razgraničenje političkog djelovanja između dva entiteta, što je i uzrok i posljedica neuspješnosti povratka kako je to garantirano Aneksom VII.

Prioriteti u ustavnoj reformi

Daleko važnije od „pregovora“ o političkom preustroju zemlje je pitanje minimuma koji se danas mora i može postići da bi se stvorili uvjeti za efektivno funkcioniranje države kroz jačanje njenih institucija i ovlasti. Samo funkcionalna država može biti partner u pregovorima za pristupanje Evropskoj uniji. Ovo podrazumijeva sasvim drugačiji pristup ustavnoj reformi od ovog kojem danas svjedočimo i koji međunarodna zajednica, u velikoj mjeri, podržava nekritički i stihijski, po principu „sve što se dogovorite mi ćemo prihvatiti“.

Za efektivnu ustavnu reformu, koja bi ispunila navedeni zadatak, neophodno je, prije svega, definirati zajednički interes (najmanji zajednički imenitelj) svih u BiH, koji je istovremeno i interes EU. To je, svakako, pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Pod uvjetom da postoji jasna saglasnost političkih elita u Bosni i Hercegovini o ovome kao zajedničkom cilju nije teško definirati šta su prvi zadaci u ustavnoj reformi, koja, razumljivo, ne može biti sveobuhvatna, ali može biti djelotvorna i voditi ostvarenju tog cilja.

Prije svega, moraju se stvoriti ustavnopravni uvjeti da **država bude funkcionalna**, s podjelom vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, i s jasno propisanim nadležnostima. Ovo će omogućiti da Bosna i Hercegovina bude država koja će biti u stanju ne samo pristupiti EU i ispuniti ono što se od nje traži, brzo i efikasno, nego i zastupati interese stanovništva Bosne i Hercegovine prema EU i drugim državama. Da bi Bosna i Hercegovina postala zaista funkcionalna država, neophodno je proširiti listu državnih



nadležnosti i shodno tome ojačati strukture na državnom nivou i njihovu učinkovitost.


Naravno, pitanje nadležnosti je pitanje moći iz kojeg proizlazi strah od asimilacije ili dominacije, a ono može biti prevaziđeno samo izgradnjom međusobnog povjerenja, što je proces u kojem, nažalost, Bosna i Hercegovina nije značajno napredovala. Stoga je u prvoj fazi ustavne reforme potrebno uraditi samo onoliko koliko je neophodno da se stvore uvjeti da država bude funkcionalna, a što može poslužiti i izgradnji povjerenja jednih u druge.

Ima nekoliko pitanja koja najvjerojatnije ne bi trebala biti sporna i koja predstavljaju upravo minimum koji je spomenut.

Prvo, neophodno je otkloniti sada „garantiranu“ diskriminaciju u pogledu pasivnog biračkog prava koja je ugrađena u Ustav BiH (predmet *Sejdić i dr. protiv BiH* je pred Evropskim sudom za ljudska prava i čeka se odluka).

Drugo, potrebno je definirati ustavne garancije i mehanizme onemogućavanja potpune isključenosti „ostalih“, i to ne samo nacionalnih manjina nego i onih koji su već sada u Ustavu BiH spomenuti kao „građani“ ravnopravno s konstitutivnim narodima, a nisu reprezentirani na bilo koji način i na bilo kom nivou. Ovo podrazumijeva, naravno, i uspostavljanje mehanizma onemogućavanja diskriminacije i segregacije u javnim obrazovnim ustanovama u cijeloj Bosni i Hercegovini, što se ne može posmatrati odvojeno i što je ne samo retrogradno i suprotno međunarodnim demokratskim standardima nego i predstavlja veliku opasnost i za državu i za društvo općenito.

Treće, treba stvoriti mehanizme za efikasnije odlučivanje u Parlamentarnoj skupštini BiH kojima će se otkloniti postojeći problemi s primjenom entitetskog veta koji u oba doma Parlamentarne skupštine predstavlja apsolutni veto. Pritom je minimum koji bi bilo neophodno osigurati da se kod usvajanja neophodnih propisa EU ne može koristiti tzv. „entitetski veto“, niti se može u vezi s tim pozivati na „vitalni nacionalni interes“. Ovo bi, kao minimum, onemogućilo da zakonodavno tijelo države bude korišteno kao kočnica procesima integracije u EU.




Četvrto, trebalo bi predvidjeti mehanizme za osiguranje kulturne autonomije, a ne neophodno teritorijalne separacije po etničkim osnovama.

Peto, potrebno je osigurati zaštitu socijalnih i ekonomskih prava jednako za sve na cijeloj teritoriji, što je usko povezano sa uspostavljanjem i funkcioniranjem zajedničkog tržišta, bez kojeg nema integracije u EU.

Na navedeni način ne bi se narušili temeljni ustavni principi, već bi se postigla relativno mala, „obazriva“ reforma državne organizacije, kojom bi mogao biti postignut veliki napredak. Ovo bi dalje doprinijelo jačanju međusobnog povjerenja, koje se i dalje narušava stalnim pregovorima isključivo o teritorijalnom preustroju.

Da bi se ovaj minimum postigao, potrebni su i neki prethodni koraci. Prije svega, treba priznati da je međunarodna zajednica još neophodan medijator iako ne više konačni donosilac odluka po pitanju ustavnih reformi. Ovo, međutim, ne znači da međunarodna zajednica, kao medijator, kako god bila personificirana u BiH, nije odgovorna da medijacija bude uspješna i da dovede do konačno postavljenog cilja. U tom pravcu, međunarodna zajednica bi trebala učiniti slijedeće:

1. Uskratiti nekritičku podršku bilo kakvim vaninstitucionalnim dogovorima i pregovorima o državnom uređenju, već razgovore o ustavnim reformama vratiti i voditi u institucijama sistema, čime će se dodatno dati podrška i povjerenje radu državnih institucija;
2. Postaviti jasne okvire ustavne reforme koja je moguća u današnjem bosansko-hercegovačkom kontekstu uz jasno naglašavanje elemenata koji ne mogu biti dio ustavnog poretka.
3. Osigurati da razgovori o ustavnim reformama budu javni i transparentni, te da se cijeli proces ustavnih reformi vodi uz konsultacije sa širokom javnošću i stručnjacima, kako bi se osigurao legitimitet ovog procesa i njegovog rezultata.



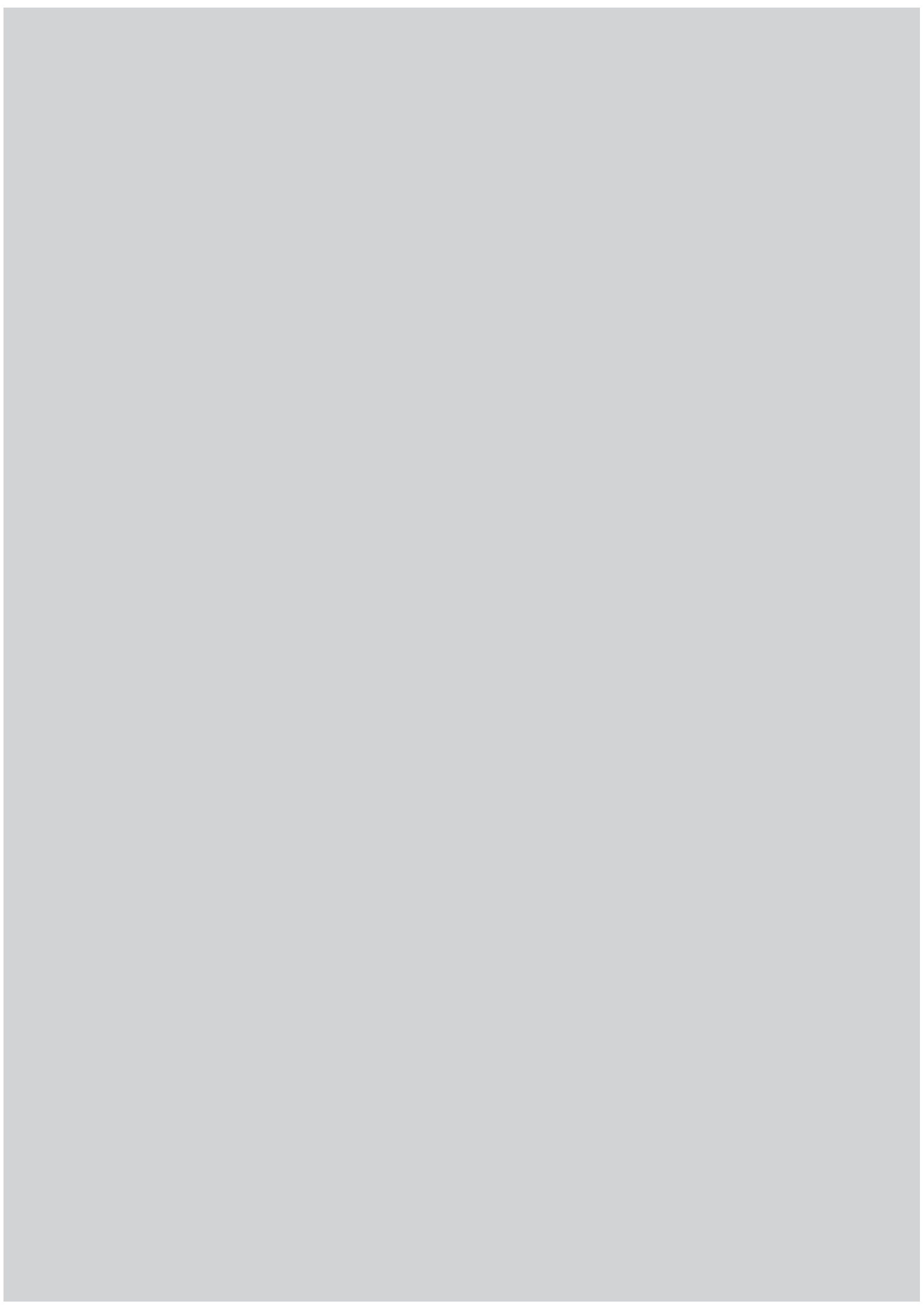
U suprotnom, nepostavljanje jasnih minimalnih zahtjeva za ustavnu reformu i davanje daljnje podrške vaninstitucionalnim dogovorima političkih lidera, koji djeluju kao međusobno suprotstavljene, centripetalne sile, a koji su usmjereni samo na geopolitičko prekrajanje državne teritorije s krajnjim ciljem konačne podjele po etničkim osnovama, neće dovesti do željenih rezultata, a proces ustavne reforme ima sve izgleda da doživi neuspjeh kao i već zaboravljeni «aprilski paket» ustavnih promjena ili da konačno uništi državu.

V Šta očekujemo od budućeg specijalnog predstvanika Evropske unije u BiH?

1. Osobu sa autoritetom, ali ne osobu koja će isticati svoju nadmoć i ponašati se patronski.
2. Osobu koja neće dozvoliti vaninstitucionalni rad i pregovore iza zatvorenih vrata, bez javnosti.
3. Osobu koja će ukazivati na svaki pokušaj nepoštivanja države i stvaranja atmosfere straha.
4. Osobu koja neće biti samo puki posmatrač i evidentičar događaja i radikalne retorike, a neefikasnost pravdati odsustvom političke sloge međunarodne zajednice ili odsustvom podrške.
5. Osobu koja neće nametati nesprovodiva rešenja, već će rešenja graditi po principu bottom-up, odnosno imati sluha za sve sektore društva i one kojih se ta rješenja tiču, a ne samo da ga o stavovima i mišljenima izvještavaju političke elite.
6. Osobu koja je pragmatik, koja će javnosti uputiti jasne poruke, a ne nerazumljive govore bez sadržaja.
7. Osobu koja će pomoći da se vrati sigurnost i povjerenje u međunarodne i domaće institucije.

VI Temeljni zaključci

- 1. Jasna poruka svima da je Bosna i Hercegovina suverena država** koja ima **teritorijalni integritet** i **političku nezavisnost**, da u Bosni i Hercegovini moraju biti ravnopravni njeni **konstitutivni narodi** i **ostali**, da će garantirati najviši nivo međunarodno priznatih **ljudskih prava**; da će funkcionirati u skladu s **principom vladavine prava** i na osnovu demokratskih i slobodnih izbora, da će u njoj postojati **zajedničko tržište** (sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala širom BiH) itd. Unutrašnje uređenje države može biti stvar dugotrajnog procesa i usaglašavanja koja ne smiju biti u koliziji s prethodnim.
- 2. U radu buduće misije EU i njenog specijalnog predstavnika primijeniti princip bottom-up sa više istraživača, a manje velikih planera koji će nametati već zgotovljena rješenja *попередньо*.**
- 3. Jačati civilno društvo i poslovni sektor na principima strategije** konekcije (networking), koordinacije, kooperacije i kolaboracije, kako bi se takvi odnosi prenijeli i na aktuelnu političku vlast.
- 4. Od izuzetne je važnosti da se podrže saradnja i zajednički projekti poslovnog sektora iz oba entiteta, a posebno projekti u kojima zajedno nastupaju s nekom od evropskih kompanija na domaćim tenderima odnosno većim projektima kako bi se u BiH stvorilo tržište koje počiva na istim principima na kojima je stvoreno zajedničko tržište EU.**
- 5. Budući specijalni predstavnik treba da ima neophodan autoritet. Od njega se očekuje da bude partner, prije svega građanima BiH.**






Zur zukünftigen Funktion des Sonderbeauftragten der Europäischen Union und der Mission in Bosnien und Herzegowina

I Ist-Zustand der Transformationen in BiH

Die Kernfrage, die sich – bewusst oder unbewusst – mit einem hohen Furcht- und Unsicherheitsgefühl viele Einwohner von Bosnien und Herzegowina stellen, ist: Was geschieht, wenn die internationale Gemeinschaft Bosnien und Herzegowina morgen verlässt? Die häufigsten Antworten sind: Es gäbe wieder Krieg, oder, es gäbe eine gefährliche Destabilisierung mit Ausbruch von Gewalt und Auseinandersetzungen, oder, der Staat würde zerfallen... Obwohl diese Antworten wahrscheinlich übertrieben sind, deckt allein die politische Psychose, die solche Antworten zu Stande bringt, sehr deutlich das Kernproblem des heutigen Bosnien und Herzegowina auf: einen dramatischen Mangel an politischer Konsolidierung. Vierzehn Jahre nach dem Krieg, nach dem Aufbau demokratischer Institutionen und nach mehrmaligen Wahlen, die gemäß der Gebrauchspraxis einer parlamentarischen Demokratie mit aktiver Präsenz der internationalen Gemeinschaft in dieser Zeit durchgeführt wurden, müssen wir heute trotzdem über ein chronisches Fehlen politischer Konsolidierung, über eine ernsthafte Uneinigkeit der wichtigsten politischen (gleichzeitig: ethnischen) Akteure über die neue verfassungsrechtliche und politische Ordnung des Staates sprechen, aber manchmal auch über die Entscheidung für den sogenannten europäischen Weg!

Der Nichtregierungssektor hat sich weder entwickelt noch affirmiert, was zur zusätzlichen Destabilisierung der politischen Lage beiträgt. Daneben findet eine Politisierung von allen für den Bürger relevanten Fragen statt. Die Bürger sind Geiseln und Instrument von ethnisch geprägter Politik und der immer stärker werdenden nationalistischen Rhetorik, die auch zu einer besonders hohen Intensität der Konflikthaftigkeit, dem Misstrauen und der Angst vor anderen Ethnien, gegenüber dem eigenen Fortbestehen und den Möglichkeiten in solch einem geteilten Staat zu leben, beiträgt. Die Behörden schlichten die Konflikte nicht, sie schüren sie, die Nationalität nutzen sie als ein Instrument der kollektiven Identität aus und behandeln die Bürger nicht gleich, sondern verwenden die Kollektivität als Quelle des Misstrauens, der Verängstigung und Hassverbreitung. Solch eine Formel




sichert den ethnonationalistischen Parteien den Wahlsieg, und so wird der Kreis geschlossen, in dem die Wähler anstelle der tatsächlichen Parteienpräferenz eher nach nationalen Gruppen gezählt werden und sich a priori mit politischen Parteien identifizieren. Die Identifikation nutzen diese wiederum für die politische Vertretung und ethnische Homogenisierung.

Die Kreisfläche, die nach den Wahlen immer gleich bleibt, ruft Apathie bei den Bürgern, aber auch Enttäuschung bei der internationalen Gemeinschaft hervor. Nicht nur über den Reformverlauf, sondern auch über die Effekte und Maßnahmen, die daraus hervorgehen. Daraus folgt, dass Zweifel am Weiterbestehen von BiH als einen Staat existent bleiben.

Solch ein Zustand macht es dringend notwendig darüber nachzudenken, was in den letzten vierzehn Jahren vom Konzept her falsch und kontraproduktiv in der "Kohabitation" der Strukturen der internationalen Gemeinschaft (vor allem des OHR) und der einheimischen Behörden gewesen sein muss. Es handelt sich dabei um einen besonderen Fall des *Gewaltdualismus*. Das Modell ist so aufgebaut, dass die einheimische politische Struktur der Möglichkeit beraubt wird sich voll zu entfalten und zu verselbstständigen, zu reifen, bis zum Erlangen des vollen politischen Bewusstseins über die Verantwortung für das eigene Land. Vielmehr verbleiben die politischen Kräfte in einer Art dauerhaften Unmündigkeit, ohne dass sie dazu stimuliert werden, ernsthafte politische Absprachen und produktive Kompromisse einzugehen, mit denen sie ihre entgegengesetzten Positionen überwinden könnten; gleichzeitig bleibt die offene und volle Protektorkapazität der internationalen Gemeinschaft, trotz ihrer enormen realen Macht, eingeschränkt. Damit bleibt diese ohne eine richtige und transparente Verantwortung, aber auch ohne eine klare Aufgabe. Paradoxerweise wird ihr dennoch die Willkürlichkeit eines voluntaristischen und eines *ad-hoc*-Wirkens erleichtert. Dieses ganze Zwischenverhältnis scheint nur dazu gedacht zu sein, eine ausgezeichnete Formel für die Pflege und das Beibehalten des status quo zu haben! Man könnte auch tatsächlich leicht beweisen, dass beiden Parteien in der vergangenen Zeit der Zustand des status quo eigentlich am besten zusagte.

Nach einer eventuellen Schließung des Büros des Hohen Repräsentanten wäre die Existenz einiger Strukturen der Europäischen Union notwendig. Einerseits aus Sicherheitsgründen, denn, wie wir gesehen haben, gibt es im




Lande mögliche Quellen und Ursachen für eine Instabilität, so dass zumindest eine symbolische Anwesenheit militärischer und polizeilicher Strukturen von Außen notwendig ist. Andererseits fordert der wichtigste Prozess – Verfassungsreformen und politische Stabilisierung des Landes – für eine stabilere Zukunft und einen sicheren europäischen Weg von Bosnien und Herzegowina eine ständige Anwesenheit einer politischen Struktur, die in diesem Prozess eine aktive Unterstützung für die einheimischen politischen Faktoren, die Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit darstellt.

Bei der Bestimmung der Rolle dieser Struktur und der Persönlichkeit, die sie darstellen würde, sollte dem oben beschriebenen Umstand, dem bisherigen Verhältnis zwischen OHR und den Staatsbehörden, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, da es die Letzteren eigentlich in ihrem vollen politischen Reifungsprozess und der Übernahme von Verantwortung für die Prozesse im Lande bremste. Die neue Rolle des "europäischen Vertreters" sollte so gestaltet werden, dass sie neben der Autorität, auch Entscheidungsmöglichkeiten in eventuellen Grenzsituationen zulässt (wie zum Beispiel im Falle einer Bedrohung der Gesamtheit des Staatsgebietes), Unterstützung zu leisten und kein Richter zu sein, also ein guter Berater und kein Patron.

II Was brauchen wir an Voraussetzungen?


Besonders in der letzten Zeit spekuliert man mit der Idee der Teilung Bosnien und Herzegowinas. Für das Gelingen der bosnisch-herzegowinischen Gemeinschaft ist es wichtig, den politischen Anführern und den Bürgern die Botschaft zu vermitteln, dass Bosnien und Herzegowina ein souveräner und selbstständiger Staat ist, und dass die Teilung oder der Zerfall des Landes unmöglich und inakzeptabel ist. Die Ordnung des Landes kann eine Sache von Verhandlungen und Absprachen der Bürger und ihrer Vertreter sein, sowie ein langfristiger Prozess, aber **das Hoheitsgebiet (Außengrenzen) und die Souveränität von Bosnien und Herzegowina dürfen nicht in Frage gestellt werden.**

Ganz wichtig ist es, bei der Bestimmung der zukünftigen Funktion des Sonderbeauftragten der EU einen "Endstrich zu ziehen", beziehungsweise



klar **heraus zu stellen, dass der Art und Weise, wie in der Vergangenheit gearbeitet wurde, ein Ende gemacht wird, und dass gemachte Fehler auch öffentlich zugegeben werden.** Das ist der einzige Weg, die Manipulationsversuche der politischen Führungskräfte einigermaßen zu eliminieren und die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen. Sollte die Öffentlichkeit die Arbeit dieser Mission unterstützen, wird dies schon allein ein Druckmittel auf die politische Führung sein, ihre Verpflichtungen aus dem SAA zu erfüllen. Das Büro des Hohen Repräsentanten beendet seinen Auftrag zu einem Zeitpunkt, in dem die Situation hinsichtlich der politischen Tensionen viel schlechter als in den ersten Nachkriegsjahren ist. Es ist sehr wenig Achtung und Ehrfurcht gegenüber dieser Institution verblieben, so dass es ausgesprochen wichtig ist, dass die EU-Mission einen "neuen" Anfang macht.

Die Zusammenarbeit der zukünftigen EU-Mission mit den einheimischen Behörden und der Zivilgesellschaft muss auf strategischen Prinzipien beruhen: Networking, Koordination, Kooperation und Kollaboration, was auf eine Unterstützerrolle und nicht auf eine arbiträre Funktion, auf die Funktion eines Beraters und nicht auf die eines Patrons hinweist; an erster Stelle soll die EU als ein Partner auftreten. **Die Struktur der zukünftigen Mission muss so gestaltet sein, dass es mehr Analytiker als „Großplaner“ gibt.** Charakteristisch für die bisherige *top-down*-Funktion des OHR und der Institutionen der internationalen Gemeinschaft waren nämlich gerade die Planer, die sich nicht ausreichend bemühten, die entsprechende Strategie zu verstehen oder zu wählen. Der *top-down*-Ansatz geht von der Entwicklung und der Errichtung von Institutionen nach Form und Gestalt der externen Milieus aus, also häufig ganz anders, als es die lokale Tradition und Mentalität vorgeben, so dass selten Erfolge zu verzeichnen sind. Ein offensichtliches Beispiel ist die Privatisierung, die Justizreform, die Reform der öffentlichen Verwaltung und ähnliche Projekte, die mit dem *top-down*-Ansatz häufig aufgedrängt wurden. Dies führte zur Inakzeptanz und Dysfunktionalität wodurch nur größere Probleme geschaffen worden sind. Aus diesem Grund tendieren Wissenschaftler dazu **dem *bottom-up*-Ansatz bessere Resultate bei dem Aufbau eines funktionsfähigen Staates und für weitere Fortschritte auf dem Weg zur europäischen Integration beizumessen.**




Eine konstruktive Lösung wäre ein Ansatz, der die einzelnen Aufgaben der OHR-Mission, nämlich Sicherheit, Unterstützung bei der SAA-Umsetzung, Stärkung des Rechtsstaates, der Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Konfliktmonitoring, Stärkung der Außenbeziehungen, Öffentlichkeitsarbeit etc. miteinander verknüpft.

Der *top-down*-Ansatz hat neben anderen Faktoren dazu beigetragen, dass die Zivilgesellschaft weiterhin ein äußerst schwaches Glied in Bosnien und Herzegowina, die Justiz ausgesprochen schwach und die Korruption die größte in der Region ist. Folglich kann die Wirtschaft nur junkerhaft funktionieren, die Politik wird in den Korridoren der Parteispitzen und fern von den Augen der Öffentlichkeit geführt, von oben werden Standards für die nationale und jede andere Eignung, jedes Verhaltensmodell, etc. vorgegeben. Den Begriff der Verantwortung des Entscheidungsträgers (in der Verwaltung, somit auch in der Politik) existiert nicht, denn die Zivilgesellschaft ist zu schwach, um die richtigen Fragen energischer zu stellen und Druck auszuüben, so dass den Wahlsieg derjenige davon trägt, der rechtzeitig die Wähler mit nationalistischer Rhetorik aufbringt.

Die Idee, dass sich die führenden Politiker zumindest alle drei Monate mit den Vertretern der Zivilgesellschaft in einer öffentlichen Debatte über den Entwicklungsfortschritt in der europäischen Integration in Anwesenheit der Medien auseinandersetzen, könnte beim Aufbau von mehr Verantwortung helfen, aber auch zu mehr Transparenz bei der Aufgabenwahrnehmung sowohl der Politiker als auch der Vertreter der EU-Mission führen.

Für den Erfolg der zukünftigen EU-Mission bedarf es mehr Pragmatiker, die mit *bottom-up*-Lösungen zum Ziel verhelfen. Mit solch einem Ansatz schafft man ein besseres Monitoring über die Konfliktdynamik, stärkt die Zivilgesellschaft, verbindet den Wirtschaftssektor mit den beiden anderen Gesellschaftssäulen und stärkt besonders die innere Sicherheit. Der *bottom-up*-Ansatz kann zu einem höheren Vertrauensniveau verhelfen (im reichen Dänemark haben 58% der Befragten gesagt, dass sie Vertrauen in Menschen haben, während dieser Prozentsatz in einem armen Land, wie den Philippinen nur 5% beträgt). An dem Vertrauen misst man, inwieweit wir dazu bereit sind, einem Menschen zu vertrauen. Wenn wir uns gegenseitig Vertrauen schenken, kommt die Frage der Täuschung seltener auf. Je größer




der Vertrauensradius ist, desto weniger sind wir besorgt, dass uns jemand bei geschäftlichen Transaktionen täuscht. Knack und Keefer (Weltbank) haben eine Verbindung zwischen dem Einkommen pro Einwohner und dem Vertrauensniveau hergestellt. Danach haben ca. 10% der Befragten mit einem Einkommen von 2.000 US Dollar gesagt, dass sie Vertrauen zu Menschen haben, und in jenen Ländern, in denen das Einkommen pro Einwohner um die 12.000 US Dollar beträgt, lag der Prozentsatz der Befragten, die den Menschen vertrauen bei mehr als 50%.

Solch ein Umfrageresultat führt zu dem Schluss, dass das Vertrauen für den Erfolg sowohl der zukünftigen Mission als auch Bosnien und Herzegowinas auf dem Weg zu Europa wichtig ist.

Das Vertrauen wirkt sich in der Tat auf alle Geschäftsdimensionen aus, so dass sich in unterentwickelten und hochkorrupten Ländern wie Bosnien und Herzegowina das Geschäftswesen hauptsächlich auf Familienunternehmen stützt, denn es herrscht das Gefühl, dass man sich nur auf seine Nächsten verlassen kann. Diese Situation trägt zu einem beachtlichen Teil zur Dysfunktionalität der ökonomischen Strukturen bei.


III Wirtschaft

Die Einführung der Marktwirtschaft mit dem *top-down*-Ansatz hat gezeigt, dass dies ebenfalls nicht einfach ist. Man hat letzten Endes nicht in Betracht gezogen, dass das Schaffen eines freien Marktes in den entwickelten westlichen Wirtschaften das Resultat einer langen Reihe von verschiedenen Auswahlmöglichkeiten, Institutionen und Innovationen war. Daneben hat man vielfach die Tatsache übersehen, dass der Markt in den Ländern mit niedrigem Einkommen nach ökonomischen Kriterien nicht optimal funktioniert. Der freie Markt etabliert sich meistens aus einer Interaktion zwischen der *bottom-up*-Methode und der *top-down*-Methode, heisst durch komplexe institutionelle sowie gesellschaftliche Normen, die ein Außenstehender kaum zu verstehen vermag und erst recht nicht verändern kann. Es ist paradox, dass der Westen einen *Plan* für Bosnien und Herzegowina aufgedrängt hat und nicht an einer auf die lokalen Verhältnisse angepassten Wirtschaftsstrategie gearbeitet hat. So kam eine Art virtuelle Wirtschaft zu Stande, beziehungsweise es wurden wertvolle Inputs einerseits zur Herstellung von schlechten Outputs genutzt und



andererseits wurden Unternehmen mit einem potenziellen Wert eher zu einer privaten Beute, als dass man in ihnen eine Möglichkeit sah, die Privatwirtschaft zu stärken. Reformen, die sich auf den freien Markt und die Privatisierung bezogen, schufen eine Katastrophe (Kriminalität, Korruption, uneinheitlicher Markt, 13 Privatisierungsagenturen und 13 Privatisierungsgesetze, etc.), ohne dass vorher ein Rechtsrahmen und ein entsprechendes Umfeld, in welchem eine Profit bringende Geschäftstätigkeit zum Wohlstand der gesamten Gesellschaft kreiert wurde. Das Prinzip des freien Marktes und der Chancengleichheit für alle hat sich in Bosnien und Herzegowina derart entwickelt, dass es nur noch darum geht, Gelegenheiten für die Einen auf Kosten des Anderen zu schaffen. Die sogenannte Schock-Therapie wurde zu einer "strukturellen Anpassung" (structural adjustment, World Bank & IMF), beziehungsweise zu Darlehen aus denen der Import finanziert wurde und die die Akzeptanz eines freien Marktes bedingten; sie wurde von dem Glauben geleitet, dass sich Teilreformen nicht halten würden, stattdessen eine dringende und allumfassende Reform notwendig sei. Das Resultat eines solchen Ansatzes sind schwache Institutionen und ein ausgesprochen hoher Grad an Korruption. Daneben bleiben die Unternehmen weiterhin die Beute der politischen Oligarchie oder stehen in einem untertänigen Verhältnis zu den Behörden, um weiter bestehen zu können. Der Schutz des Privateigentums hat sich in vielen Fällen auch nicht als erfolgreich erwiesen. Ein besonderes Problem stellt die Uneinheitlichkeit des Wirtschaftsraumes, das Überlappen der unteren Verwaltungsstrukturen mit höheren Verwaltungsebenen, Bürokratisierung, Mangel an funktionsfähigen Institutionen sowie Staatseinrichtungen zur Lösung des Außenhandelsverkehrs dar.

Die zukünftige EU-Mission sollte über ein gutes Team von Kennern der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft verfügen und gemeinsam mit dem Privatsektor in ganz Bosnien und Herzegowina am Aufbau der Prinzipien auf denen der EU-Markt beruht, arbeiten: dem Aufbau eines gemeinsamen Binnenmarktes, freien Warenverkehrs (Abschaffung von Geschäftshindernissen), sowie der Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte, freier Geschäftsorganisation (Aufhebung der Diskriminierung), freier Dienstleistungen und freier Kapital- und Zahlungsflüsse. Obwohl es den Anschein hat, dass ein solcher Markt in Bosnien und Herzegowina existiert,




sollte man sich die Steuersysteme, die wirtschaftliche Zusammenarbeit, Diskriminierung und besonders das bestehende Verhältnis zwischen den Behörden und der Wirtschaft auf dem Prinzip des „Principal-Agenten“ ansehen.

Eine der schmerzhaftesten Schwachstellen der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft ist der Mangel an Wissen, Technologien und der unzureichende Zugang zu größeren Geschäftsvorhaben im Lande. Die Wirtschaft in Bosnien und Herzegowina ist zerrissen, was häufig auf Familienunternehmen zurückzuführen ist, die keine Kraft haben und nicht konkurrenzfähig gegen weltweit bekannte Unternehmen sind. Bei größeren Ausschreibungen in Bosnien und Herzegowina bekommen ausländische Unternehmen die Aufträge, häufig wurde sogar die lokale Wirtschaft kaum oder gar nicht mit einbezogen, oder diese Unternehmen werden nur für praktische Arbeiten oder im Dienstleistungssektor auf einem sehr niedrigen Niveau einbezogen.

Der Erfolg der zukünftigen EU-Mission hängt ebenfalls vom Grad der Zusammenarbeit und der Unterstützung des Privatsektors ab, aus denen ein Mehrwert in die gesamte Gesellschaft fließt. Der Privatsektor kann bei entsprechendem Interesse einen gewissen gesellschaftlichen Druck zur Beschleunigung des Prozesses auf dem Weg zur europäischen Integration ausüben. In der Öffentlichkeit überwiegt die Meinung, dass mit Ausnahme der Aussicht auf Gelder aus EU-Fonds, das SAA der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft schaden würde, und dass die Wirtschaft, so wie sie ist, keine großen Chancen gegenüber der Konkurrenz aus der EU hat.

Aus diesem Grunde ist es besonders wichtig die Zusammenarbeit und gemeinsame Projekte des Privatsektors aus beiden Entitäten zu unterstützen, insbesondere aber Projekte in denen die Entitäten bei Inlandsausschreibungen, beziehungsweise bei größeren Projekten gemeinsam mit einem europäischen Unternehmen auftreten.

Gemeinsame Projekte der Zusammenarbeit zwischen den Entitäten gibt es im Privatsektor kaum und deshalb sollten diese bei der Beantragung von Mitteln aus den Fonds der EU Priorität haben. Solche Vorhaben lösen in mehrfacher Hinsicht positive Effekte aus: *bottom-up*-Effekte für einen einheitlichen Wirtschaftsraum, *know-how*-Transfer in dem bosnisch-



herzegowinischen Privatsektor, Verbesserung der Transparenz in den Verwaltungen, Reduzierung der Korruption, oder zumindest das Vermeiden von Korruption bei Ausschreibungen, die Verbesserung der Mobilität der Beschäftigten in Bosnien und Herzegowina und positive Signale bei den Bürgern, da die Zusammenarbeit erwünscht, nützlich und möglich ist.

Obwohl internationale Vertreter nicht selten als „Lobbyisten“ auftreten und damit Lobbyarbeit für die Wirtschaft ihres Landes betreiben und man beobachten kann, dass immer dann Projekte unterstützt werden, wenn ein Unternehmen aus dem eigenen Land beteiligt ist, ist ein beidseitiger Nutzen auch unter der Einbeziehung bosnisch-herzegowinischer Unternehmen möglich, und nicht bei deren Ausschluss, denn dies ist letzten Endes kontraproduktiv für die Idee des EU-Beitritts.


Besonders wichtig für die Wirtschaft ist eine direkte Zusammenarbeit, die nicht ausschließlich über politische Vertreter zustande kommt. Nur mit einer direkten Zusammenarbeit kann ein einheitlicher Wirtschaftsraum (endgültig) aufgebaut, die fiskale Politik vereinheitlicht und mit der Zeit administrative Barrieren abgebaut werden.

IV Verfassungsänderungen

Wenn wir mit dem effektiveren *bottom-up*-Ansatz für Änderungen beginnen würden, würden wir unsere Vorstellungen zur Verfassungsreform an den Schluss stellen. Momentan wird aber in der politischen Szene Bosnien und Herzegowinas diese Frage als Priorität angesehen, ohne dass die Europäische Union die Verfassungsänderungen je als Beitrittsvoraussetzung gefordert hat.

Die Dayton-Verfassung trägt nicht die Hauptverantwortung für die bis dato nicht gelungene Verfassungsreform und ist somit kein Hindernis für den Aufbau eines funktionsfähigen Staates, sondern diejenigen, die jedes einzelne Wort in dieser Verfassung absichtlich falsch und nicht wohlwollend auslegen.

Wichtig und unumstritten im Dayton-Abkommen und der Verfassung von Bosnien und Herzegowina ist, dass BiH ein **souveräner Staat ist**, mit **territorialer Integrität** und **politischer Unabhängigkeit**, dass in BiH ihre **konstituierenden Volksgruppen und Andere** gleichberechtigt sein müssen, dass es im höchsten Grade die international anerkannten




Menschenrechte gewährleistet, dass es gemäß dem **Prinzip der Rechtsstaatlichkeit** und auf Grund demokratischer und freier Wahlen funktionieren wird, dass darin ein **gemeinsamer Markt** existiert (landesweite Bewegungsfreiheit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital etc.).

Das sind die Grundprinzipien, die heute noch, 14 Jahre nach der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens und des Inkrafttretens der Verfassung von Bosnien und Herzegowina nicht endgültig umgesetzt worden sind, aber auch weiterhin eine notwendige Grundlage für eine weitere verfassungsrechtliche Entwicklung des Staates darstellen.

Natürlich haben falsche Auslegungen und Wünsche, die Reichweite der Verfassung Bosnien und Herzegowinas eingeschränkt und dazu geführt, dass diese genannten **demokratischen Prinzipien** ihre volle Kraft und Bedeutung nicht entfalten konnten und dass ihnen kein Leben eingehaucht wurde, um der Vertrauensbildung und -stärkung in Bosnien und Herzegowina zu dienen, eine wahre Demokratie zu entwickeln und die Rechte auf dem ganzen Hoheitsgebiet von Bosnien und Herzegowina zu schützen.

Außerdem fokussiert sich die Debatte über die Verfassungsreform ausschließlich auf Veränderungen der Gebietsaufteilung, was keine Priorität für eine bessere Funktionsfähigkeit des Staates und keine effektive Vorbereitung des Staates für die europäische Integration darstellt. Im Fokus steht auch die Entitätsabstimmung, was eine missbräuchlich angewendete Verfassungsnorm ist. Die "Entitätsabstimmung" in der Vertreterkammer des bosnisch-herzegowinischen Parlamentes spiegelt den Staatsaufbau, der auf den Entitäten beruht wider und verhindert eine Beschlussfassung ohne die notwendige Mehrheit der Mitglieder aus beiden Entitäten, wobei die volle Bedeutung dieses Prinzips erst in Verbindung mit dem Konstitutionsprinzip der drei Volksgruppen auf dem Hoheitsgebiet von Bosnien und Herzegowina verstanden werden kann. Es hat sich nämlich gezeigt, dass die politische Praxis diese Bestimmungen sehr stark neutralisiert hat, sowie das Wesen der Verfassung indem sie das Entitäts-Veto in ein ethnisches Veto transferiert hat. Hierzu hat durchaus in großen Teilen das politische (Nicht)wirken der größten und wichtigsten politischen Parteien in ganz Bosnien und Herzegowina beigetragen, beziehungsweise die Ausgrenzung




des politischen Wirkens zwischen den beiden Entitäten, was Ursprung und Folge der geringen Rückkehrerquote aus dem Annex VII ist.

Prioritäten einer Verfassungsreform

Viel wichtiger als die "Verhandlungen" über die politische Umwandlung des Landes ist die Frage des Minimum an Konsens, das heute erreicht werden muss und soll, um Bedingungen für ein effektives Funktionieren des Staates durch die Stärkung ihrer Institutionen und Befugnisse zu erreichen. Nur ein funktionsfähiger Staat kann Partner bei den EU-Beitrittsverhandlungen sein. Das unterstellt einen ganz anderen Ansatz in der Verfassungsreform, als derjenige, den wir heute haben und den die internationale Gemeinschaft zu großen Teilen unkritisch und generell unterstützt, nach dem Prinzip "alles, was Sie miteinander einvernehmlich entscheidet werden wir akzeptieren".

Für eine effektive Verfassungsreform, die diese Aufgabe bewältigen könnte, soll vor allem ein gemeinsames Interesse (der kleinste gemeinsame Nenner) aller in Bosnien und Herzegowina lebender Bürger definiert werden, das gleichzeitig auf das Interesse der Europäischen Union stößt. Vorausgesetzt, dass es zu einem klaren Einverständnis zwischen der politischen Elite Bosnien und Herzegowinas über den kleinsten gemeinsamen Nenner kommt, wird es anschließend nicht schwer zu definieren sein, was die ersten Schritte für eine Verfassungsreform sind, die verständlicherweise nicht allumfassend sein kann, aber wirkungsvoll für die Verwirklichung dieses Zieles.

Vor allem müssen verfassungsrechtliche Voraussetzungen für einen **funktionsfähigen Staat** geschaffen werden, mit einer Gewaltenteilung und ganz klar definierten Zuständigkeiten. Das ermöglicht, dass Bosnien und Herzegowina ein Staat wird, der in der Lage ist, nicht nur der EU beizutreten und deren Anforderungen zu erfüllen, sondern ebenso ein Staat, der auch die Interessen der bosnisch-herzegowinischen Bürger gegenüber der EU und anderen Staaten vertreten kann. Damit Bosnien und Herzegowina tatsächlich zu einem funktionsfähigen Staat wird, sollte die Liste der staatlichen Zuständigkeiten ausgebaut und dementsprechend die Staatsstrukturen gestärkt und ihre Leistungsfähigkeit verbessert werden.




Natürlich ist die Frage der Zuständigkeiten eine Machtfrage, welche Assimilierungs- oder Dominierungsängste hervorruft, diese Ängste können nur mit dem Aufbau eines gegenseitigen Vertrauens überwunden werden, was als Prozess zu betrachten ist, in welchem Bosnien und Herzegowina leider keine wesentlichen Fortschritte verzeichnen konnte. Es gibt einige Fragen, die mit großer Wahrscheinlichkeit nicht strittig sind und deshalb das erwähnte Minimum an Konsens darstellen.

Erstens, es ist notwendig, dass die derzeit "verbürgte" Diskriminierung in Zusammenhang mit dem passiven Wahlrecht, die in der Verfassung von BiH verankert ist (der Fall Sejdic u.A. gegen BiH /*Sejdić i dr. protiv BiH*/ liegt dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Entscheidung vor), abgeschafft wird.

Zweitens sollten Verfassungsbürgschaften und Mechanismen zur Verhinderung eines vollen Ausschlusses der "Anderen" definiert werden, und zwar nicht nur der nationalen Minderheiten, sondern auch derjenigen, die bereits zu diesem Zeitpunkt in der Verfassung Bosnien und Herzegowinas als "Bürger" mit den konstituierenden Volksgruppen gleichgestellt, aber in keiner Weise und in keiner Ebene vertreten sind. Das beinhaltet natürlich auch den Aufbau von Mechanismen zur Verhinderung der Diskriminierung und Segregation in den öffentlichen Bildungsinstitutionen in ganz Bosnien und Herzegowina, was man nicht gesondert betrachten kann und was nicht nur retrograd ist und im Widerspruch zu den internationalen demokratischen Standards steht, sondern auch eine große Gefahr für den Staat und die Gesellschaft allgemein darstellt.

Drittens sollten Mechanismen geschaffen werden, die eine höhere Effizienz der Beschlussfassung im Parlament von Bosnien und Herzegowina gewährleisten, mit denen den derzeit bestehenden Problemen der Anwendung des Entitäts-Veto, das in beiden Kammern des Parlamentes das absolute Veto darstellt, Abhilfe geschaffen werden kann. Dabei müsste gesichert werden, dass bei der Verabschiedung der nötigen europäischen Vorschriften weder das sogenannte „Entitätsveto“ instrumentalisiert, noch dieses für das vitale Nationalinteresse eingesetzt werden kann. Dies würde als Minimum an Konsens die Möglichkeit



ausschließen, dass das gesetzgebende Organ des Staates als Bremse für den EU-Integrationsprozess ausgenutzt wird.


Viertens, es sollten Mechanismen zur Gewährung der kulturellen Autonomie vorgesehen werden, die nicht unbedingt eine Separation der Gebiete nach ethnischen Grundsätzen vornehmen.

Fünftens, sollten gleiche soziale und wirtschaftliche Rechte im ganzen Hoheitsgebiet gewährleistet werden, was mit dem Aufbau und der Funktion eines gemeinsamen Marktes eng zusammenhängt, ohne welchen keine Integration in die EU möglich ist.

Auf diese Weise wären die grundlegenden Verfassungsprinzipien nicht angegriffen, sondern man würde ein relativ geringes Maß an Reform der Staatsordnung erzielen, die nichtsdestotrotz zu einem wesentlichen Fortschritt führen könnte. Das würde zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens, welches durch die ständigen Verhandlungen über die Neuordnung der Gebiete gestört ist, beitragen.

Um dieses Minimum an Konsens zu erreichen, müssen auch einige vorangehende Schritte vorgenommen werden. Vor allem sollte zugestanden werden, dass die internationale Gemeinschaft weiterhin eine Mediatorenrolle einnimmt, obwohl sie nicht mehr der endgültige Entscheidungsträger bei den Verfassungsreformen ist. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Verantwortung für die ineffiziente Mediation, die schließlich zu keinem nachhaltigem Ergebnis führte, nicht bei der internationalen Gemeinschaft liegt. In diesem Sinne sollte die internationale Gemeinschaft wenigstens folgendes tun:


1. Die unkritische Unterstützung allen außerinstitutionellen Verhandlungen über die Organisation des Staates verweigern. Die Verhandlungen über die Verfassungsreform sollten in die Institutionen zurück gebracht und dort geführt werden, wodurch den staatlichen Institutionen zusätzliches Vertrauen und Unterstützung entgegen gebracht wird.
2. Klare Rahmenbedingungen für eine Verfassungsreform schaffen, die in dem aktuellen bosnisch-herzegowinischen Kontext möglich sind. Hierbei sollten die Elemente klar betont werden, die kein Bestandteil der Verfassungsordnung sein dürfen.

- 
3. Sichern, dass die Debatten über die Verfassungsreform öffentlich und transparent sind. Der gesamte Prozess der Verfassungsreform sollte gleichzeitig mit der breiten Öffentlichkeit und Experten konsultiert werden, um die Legitimität dieses Prozesses und seiner Ergebnisse zu gewährleisten.

Im Gegenteil dazu wird das Nichtbestehen von klaren Forderungen für die Verfassungsreform und die weitere Unterstützung außerinstitutioneller Verhandlungen zwischen den Vorsitzenden der politischen Parteien, nicht die gewünschten Resultate erzielen. Die aktuelle politische Elite hat nur eine geopolitische Umstrukturierung und Neuordnung des Staatsterritoriums mit dem Ziel einer endgültigen ethnischen Teilung im Auge. Dadurch begibt sich der Prozess der Verfassungsreform in Gefahr, einen Misserfolg, wie das schon in Vergessenheit geratene "Aprilpaket", zu ernten, oder den Staat endgültig zu zerstören.


V Was erwarten wir vom zukünftigen Sonderbeauftragten der Europäischen Union in BiH?

1. Eine Person mit Autorität, aber eben keine Person, die ihre Übermacht hervorhebt und sich wie ein Patron verhält.
2. Eine Person, die keine außerinstitutionellen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen, ohne Öffentlichkeit, zulässt.
3. Eine Person, die jeden Versuch einer Missachtung des Staates und jeden Versuch eine Stimmung der Angst zu schaffen, aufzeigt.
4. Eine Person, die nicht nur ein stummer Beobachter der Ereignisse und radikaler Rhetorik ist und die Ineffizienz durch fehlende politische Einigkeit der internationalen Gemeinschaft oder durch geringe Unterstützung rechtfertigt.
5. Eine Person, die keine unausführbaren Lösungen aufdrängt, sondern Lösungen nach dem *bottom-up*-Ansatz aufbaut bzw. ein offenes Ohr für alle Gesellschaftssektoren hat und sich nicht nur die Meinungen der politischen Elite anhört.
6. Einen Pragmatiker welcher der Öffentlichkeit klare Botschaften gibt und keine unverständlichen Reden ohne Inhalte hält.

- 
7. Eine Person, die helfen wird das Vertrauen in internationale und nationale Institutionen aufzubauen.

VI Schlussfolgerungen

1. **Eine klare Botschaft an alle, dass Bosnien und Herzegowina ein souveräner Staat ist, mit seiner eigenen territorialen Integrität und politischer Unabhängigkeit, dass in Bosnien und Herzegowina die konstituierenden Volksgruppen und Andere gleichberechtigt sein müssen, dass das höchste Niveau international anerkannter Menschenrechte verbürgt sein wird, dass es gemäß dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und aufgrund demokratischer und freier Wahlen funktionieren wird, dass es darin einen gemeinsamen Markt geben wird (landesweite Bewegungsfreiheit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital etc.).**
Bei dem inneren Staatsaufbau kann es sich um einen langfristigen Prozess mit langwierigen Verhandlungen, die nicht mit den Vorherigen kollidieren sollten, handeln.
2. **Bei der Arbeit der zukünftigen EU-Mission und ihres Sonderbeauftragten soll das *bottom-up*-Prinzip mit mehr Forschern und weniger „Großplanern“, die bereits vorgefertigte *top-down*-Lösungen aufbürden wollen, angewendet werden.**
3. **Die Zivilgesellschaft und der Privatsektor sollten gestärkt werden durch:** Networking, Koordination, Kooperation und Kollaboration, um diese Formen auf die aktuelle politische Gewalt übertragen zu können.
4. **Von besonderer Wichtigkeit ist es, die Zusammenarbeit und gemeinsame Projekte des Privatsektors aus beiden Entitäten zu unterstützen, insbesondere aber Projekte, in denen man sich gemeinsam mit ausländischen Unternehmen bei lokalen Ausschreibungen bewirbt, um in Bosnien und Herzegowina einen Markt, der auf denselben Prinzipien wie der EU-Binnenmarkt aufgebaut sein wird, zu schaffen.**

- 
- 5. Der zukünftige Sonderbeauftragte der EU sollte die notwendige Autorität besitzen. Von ihm wird gleichzeitig erwartet ein Partner zu sein, vor allem gegenüber den Bürgern von BiH.**