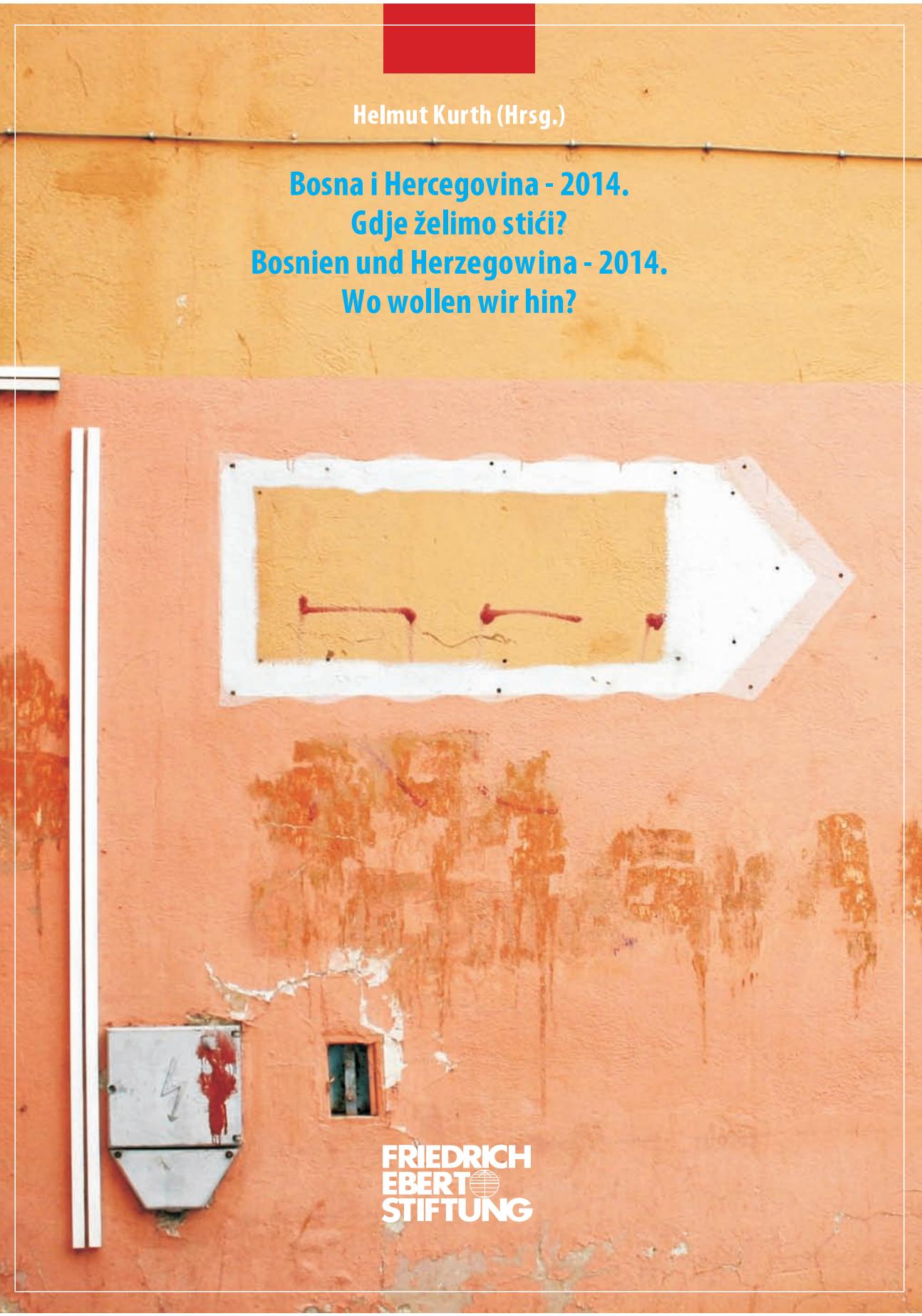




Helmut Kurth (Hrsg.)

**Bosna i Hercegovina - 2014.
Gdje želimo stići?
Bosnien und Herzegowina - 2014.
Wo wollen wir hin?**

Bosna i Hercegovina - 2014. Gdje želimo stići? Bosnien und Herzegowina - 2014. Wo wollen wir hin?



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Bosna i Hercegovina – 2014. Gdje želimo stići?

Predgovor 5

Preuzimanje odgovornosti – ključ za jačanje identiteta države
(Helmut Kurth) 8

1. State-building u BiH: Iskustva za put od Daytonu do Bruxellesa

1.1. Granice stvaranja države: Da li je Bruxellesu dovoljan Dayton?
(Florian Bieber) 10

1.2. Bosanskohercegovački putovi i stranputice u Procesu stabilizacije i priključenja EU
(Slavo Kukić) 26

2. Politika pomirenje

2.1. Pretpostavke mira i pomirenja u Bosni i Hercegovini
(Mirko Pejanović) 40

2.2. Ti i tvoj susjed: od zajedništva ka suparništvu? O ciljevima i svrhama građanskog udruživanja
(Ugo Vlaisavljević) 50

2.3. Prazni udžbenici i nijemi mediji
(Senad Pećanin) 57

3. Privredna i socijalna politika

3.1. Vrijeme je za hrabre poteze
(Nihad Imamović) 62

3.2. Mogućnost uticaja države na makroekonomsku stabilnost i ublažavanje posljedica ekonomske krize u Bosni i Hercegovini
(Rajko Tomaš) 67

4. Integracija u EU

- | | |
|---|-----|
| 4.1. Zadnja stanica „Jackpota“: Kako možemo pridobiti EU? Ili: Quo vadis, Bosna i Hercegovino?
(Zekerijah Smajić) | 95 |
| 4.2. Internacionalizacija bosanskog pitanja: Od Dejtonskog mirovnog sporazuma do članstva u EU i izgradnje funkcionalne države
(Soeren Keil) | 127 |

Predgovor

Neki prilozi u ovoj publikaciji prvi put su prezentirani javnosti u okviru konferencije pod nazivom *Bosna i Hercegovina – 2014. Gdje želimo stići?*, održane u novembru 2008. godine. Na konferenciji, koju je inicirala Fondacija Friedrich Ebert u Bosni i Hercegovini (BiH), publika je imala priliku da se upozna s prilozima renomiranih autora iz BiH i Njemačke. Kako bi se nastavila debata o budućnosti BiH i da bi se odalo priznanje izuzetno kvalitetnim prilozima, oni su objavljeni u ovoj publikaciji.

Na početku ovog niza izlaganja Florian Bieber u prilogu pod nazivom *Granice stvaranja države: da li je Dayton dovoljan za Bruxelles? (Die Grenzen des Staatsaufbaus: Reicht Dayton für Brüssel?)* osvjetljava ulogu Evropske unije (EU) i drugih vanjskih aktera u procesu *state-buildinga* u BiH. On pritom iskazuje kritiku demokratske državne strukture zasnovane na Dejtonskom mirovnom sporazumu, aktuelnog institucionalnog razvoja u BiH, i na kraju skicira scenarije s različitim ishodom za budućnost bosanskohercegovačke države sa aspekta njene integracije u euroatlantske saveze, da bi došao do sljedećeg zaključka: mora se iznaći osnovni državni i društveni konsenzus kako bi se jamčila funkcionalna država, jer je ona nezaobilazan uvjet koji se mora ispuniti za pristupanje Bosne i Hercegovine EU.

Slavo Kukić se u svom prilogu *Bosanskohercegovački putovi i stranputice u Procesu stabilizacije i priključenja EU* također kritički odnosi prema međunarodnoj zajednici, a posebno prema zavadenoj političkoj eliti i razjedinjenom stanovništvu BiH. Trinaest godina po završetku rata zahtijeva radikalnu promjenu načina razmišljanja u društvu, prisjećanje na bosanskohercegovačke predratne vrijednosti poput tolerancije i jednakosti naroda, koje su u skladu s normama demokratskih vrijednosti EU. Na putu ka Evropi vanjski akteri u najboljem slučaju mogu biti podrška, jer, konačno, BiH mora svojevoljno krenuti tim putem.

U drugom tematskom bloku, koji se odnosi na politiku pomirenja, Mirko Pejanović u svom prilogu *Prepostavke mira i pomirenja u Bosni i Hercegovini* opisuje dosadašnji razvoj procesa pomirenja među trima konstitutivnim narodima kao osnovu za konsolidaciju mira i socioekonomski napredak. Prve korake u pravcu međuetničkog razumijevanja u poslijeratnom periodu predstavljala je sloboda kretanja svih građana na teritoriji Bosne i Hercegovine, povratak prognanih i izbjeglica u svoje rodne krajeve, te presude Međunarodnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i nadležnih sudova u BiH u

slučajevima ratnih zločina iz perioda od 1992. do 1995. godine. I pored tog napretka, proces pomirenja još uvijek nije okončan i mora biti nastavljen.

Teme tolerancija i pomirenja su i trinaest godina po završetku rata u BiH sveprisutne. Ugo Vlaisavljević ove teme razrađuje u svom prilogu *Ti i tvoj susjed: od zajedništva ka suparništvu? O ciljevima i svrham građanskog udruživanja* i opisuje modele međuetničkih odnosa. U javnosti nastaje jedan vid međuetničke tolerancije između građanskih identiteta. Vlaisavljević uspostavlja vezu između ovog modela i današnje situacije u BiH i objašnjava da nije moguće stvarno pomirenje među građanima jer javni prostor zauzimaju nacionalističke etnopopolitike.

Negativan ishod razvoja procesa pomirenja povlači i Senad Pećanin u prilogu *Prazni udžbenici i nijemi mediji*. On žestoko kritizira obrazovni sistem BiH – pogotovo praksu etničkog razdvajanja u školama, koja je uobičajena u zemlji, te korištenje različitih, dijelom na suptilan način nacionalistički obojenih nastavnih planova i programa, koji još više učvršćuju razdor u društvu. U takozvanim nezavisnim bosanskohercegovačkim medijima i u istraživačkom novinarstvu autor također vidi razlog za zabrinutost: u medijskoj sredini koja je pod jakim utjecajem stranačkopolitičkih elita u BiH se pod pojmom „profesionalno“ novinarstvo općenito shvaća otkrivanje političkih skandala. Ovo, istina, svaki put digne prašinu, ali ne doprinosi poboljšanju općeg stanja. Prema Pećaninu, nažalost, prije svega je za novinare od vitalnog interesa da se sačuva *status quo* kako im ne bi ponestalo materijala za senzacionalne reportaže o skandalima.

U tematskom bloku posvećenom ekonomskoj i socijalnoj politici Nihad Imamović se u prilogu *Vrijeme je za hrabre poteze* zalaže za jačanje domaće privrede, koju bosanskohercegovačka država jako zapostavlja. Istovremeno kritizira glomazni administrativni aparat koji politika preferira i rasipanje javnog novca za javni sektor. Upravo ogromna administracija i lični interesi političara su, po Imamovićevom mišljenju, odgovorni za lošu sposobnost države za provođenje reformi, što koči zemlju u tom za nju tako važnom procesu europeizacije. Jedino ako se odgovarajućim reformama uspije unaprijediti vlastita privreda – čime bi se uspostavila i konkurentnost na svjetskom tržištu – i društvo će moći profitirati od tog razvoja, a BiH će imati pozitivnu budućnost. Analiza Rajka Tomaša *Mogućnost utjecaja države na makroekonomsku stabilnost i ublažavanje posljedica ekonomске krize u Bosni i Hercegovini*, slično kao kod Imamovića, odnosi se na nestabilnu političku situaciju u BiH te na nedostatak pravih instrumenata za poboljšanje makroekonomске situacije.

Njegov prilog fokusira se na ekonomске izazove s kojim se BiH mora nositi

zbog finansijske krize. Tomaš prognozira moguće posljedice finansijske krize po zemlju i dolazi do zaključka da će se ona proširiti u privrednu krizu, što će, između ostalog, pogoditi oblasti koje zavise od uvoza i izvoza, te dovesti do povećane nezaposlenosti. Mogućnosti ublažavanja posljedica ekonomske krize vidi u suradnji i koordinaciji različitih nivoa entitetskih vlasti i u ispunjavanju ekonomskeh mjera. Tomaš na kraju upozorava da država ne bi trebala ponovno povećavati cijenu stranim proizvodima, što je zemlja već jednom doživjela krajem 2007. i početkom 2008. godine. Smatra da ovakvo ponašanje dovodi do smanjenja konkurentnosti domaćih proizvoda, zemlju baca u još dublju krizu, a dolazi i do daljnog pada životnog standarda stanovništva.

Proces integracije u EU je za BiH najveći izazov. Zekerijah Smajić u svom prilogu *Zadnja stanica „Jackpot“: Kako možemo pridobiti EU? Ili: Quo vadis, Bosna i Hercegovina?* analizira ulogu EU i razrađuje prijedloge za poboljšanje podrške evropskim integracijama BiH. Ovaj prilog je posebno interesantan jer on s bosanskohercegovačkog aspekta opisuje odnos između Evropske unije i Bosne i Hercegovine. Tom prilikom se kritizira politika koju EU provodi prema zemlji. Uprkos svemu, zahtijeva se da se forsira angažman u području ekonomije, da se unaprijedi demokratija, te da se, u korist pojačane uloge specijalnog izaslanika EU, zatvori OHR. No, iz priloga je jasno i da odgovornost za napredak u procesu europeizacije snose institucije BiH, koje zbog nedostatka reformske volje nisu usvojile neophodnu regulativu. Po Smajiću, perspektive koje zemlja ima do 2014. godine su kritične – s jedne strane jer EU mora da se bori s vlastitom institucionalnom krizom, s druge pak strane jer se dovodi u pitanje sposobnost prijema novih članica u EU. Osim toga, BiH se mora boriti protiv „lošeg imidža“ i izboriti se za neophodne ustavne reforme.

Odnosom EU i BiH, i općenito internacionalizacijom „bosanskog pitanja“, izrijekom se bavi i Sören Keil u završnom prilogu ovog niza izlaganja. Istina, on smatra da bi se uz podršku EU, koja je otvorena za integraciju svih država zapadnog Balkana, bez odgađanja trebale provesti pravne i ekonomske reforme. No ovi dijelom bolni koraci u pravcu EU zahtijevaju prvo zajedničku definiciju države Bosne i Hercegovine i njeno nedvojbeno prihvatanje od političke elite. U suprotnom, BiH prijeti opasnost da će postati dio “ne-Europe” usred evropskog kontinenta. Kao što sugerira sam naslov Keilovog priloga *Od Daytonu preko Sarajeva do Bruxellesa*, put ka integraciji u EU može se preći jedino ako njime zemlja ide zajedno, to jest ujedinjena *preko Sarajeva*.

Helmut Kurth

Preuzimanje odgovornosti – ključ za jačanje identiteta države

U publikaciji pod naslovom *Gdje želimo stići?* nalaze se prilozi sa istoimenog seminara održanog 2008. godine. Njime svjesno želimo pozvati relevantne aktere u Bosni i Hercegovini (BiH) da uzmu stvari u svoje ruke i da izrade opcije djelovanja koje će doprinijeti dalnjem razvoju i jačanju političkog sistema u zemlji. Istovremeno, upotreborim riječi *mi* poseban naglasak stavljamo na razvijanje političkih prijedloga koji bi se zasnivali na što je moguće široj društvenoj potpori.

Dok je prvih poratnih godina zemlja još uvijek izgledala kao paralizirana od posljedica rata, a izgradnja države umnogome mogla napredovati samo zahvaljujući vanjskim inicijativama, sada su sve brojniji glasovi koji od bosanskohercegovačke vlade zahtijevaju veću odlučnost i jače zajedništvo radi donošenja reformi koje će zemlju približiti cilju – reprezentativnoj i socijalpolitičkoj demokratiji. Na ovom putu navedena strana bi morala sama utvrditi kako prioritete tako i brzinu kojom će se odvijati proces transformacije. Način razmišljanja i iskustveni obrasci razvijenih demokratija često ne uzimaju dovoljno u obzir unutarnju dinamiku i nastale sisteme vrijednosti i normi, kao ni specifičnu senzibiliziranost drugih država, čije korijene u slučaju BiH u prvom redu moraju tražiti u toku i posljedicama proteklog rata.

BiH je po mnogo čemu daleko od cilja da na dovoljno široku društvenu osnovu postavi političke opcije djelovanja. U toj oblasti zemlja se još nalazi na donjem stupnju transformacije, koji pokazuje samo marginalna poboljšanja. Ovaj fenomen pokušalo se objasniti u bezbroj priloga. Međutim, često se ostajalo na usamljenim analizama a da se nije načinio nijedan odlučniji pokušaj da se društveni akteri okupe oko reformskih prijedloga koje bi mogli zajedno zastupati, osim analize postojećeg stanja.

Dakle, u pozivu je riječ o preuzimanju više odgovornosti za – ako se tako hoće – dvije oblasti. Na jednoj strani su postojeće institucije koje bi trebale biti svjesnije svojih obaveza i koje bi trebale u skladu sa svojim izvornim zadacima u punom obimu obavljati svoje poslove. To, doduše, ne nadomješta odgovornost svakog građanina, ali mu daje primjer za povjerenje u državne i privatne institucije, a tim institucijama pruža neophodno priznanje i podršku.

Ovakvo prakticiranje razvijanja svijesti o vlastitoj obavezi, koju bi politika trebala podržati, može kod građanki i građana izazvati jačanje želje za snažnijim samostalnim djelovanjem. Jer svijest o odgovornosti ne može biti jednostrano umjerena prema državi a ne biti izložena opasnosti od „podržavljenja“. Preuzimanje odgovornosti za državu isto tako mora biti zadatak svakog građanina, koji bi trebao kritički razmotriti kako proteklo tako i buduće djelovanje države i propuštanje djelovanja privatnih i državnih institucija. Osim toga, i državne i privatne institucije moraju djelovati tako da se stvore uvjeti da odgovornost ne proizlazi samo od osoba, nego i da raste međusobna odgovornost kako bi ojačala solidarnost među stanovništvom. U tom smislu odgovornost za opću dobrobit ne znači samo ispunjavanje dobijenih obaveza, nego, dodatno, znači da svako, u skladu sa svojim mogućnostima, sudjeluje u građenju države kako bi se oslobodili resursi za nove izazove.

Kad se promatra ovaj opis odgovornosti, brzo postaje jasno da je BiH u mnogim oblastima daleko od naprijed opisane odgovornosti. Stoga ne čudi da su u ovoj publikaciji mnogi prilozi više usmjereni ka kritiziranju stanja u zemlji nego što daju prijedloge na koji način se društvo i institucije mogu jasnije uključiti u procese donošenja političkih odluka i kako pojedinačno djelovanje može prijenosom odgovornosti na nacionalni nivo dobiti novi poticaj. U tom smislu ova publikacija treba da izvrši određeni pritisak na aktere u BiH da više vrednuju anticipativne odgovornosti za bosansko društvo.

Helmut Kurth

1. State-building u BiH: Iskustva za put od Daytonu do Bruxellesa

1.1. Granice stvaranja države: da li je Bruxellesu dovoljan Dayton?

Florian Bieber

Različite ideje o budućem ustrojstvu države u Bosni i Hercegovini (u nastavku teksta: Bosna) često su dijametalno suprotne u odnosu na realnost i društvene mogućnosti same zemlje. Nerealne vizije jedne (ne)moguće Bosne ne dolaze samo od različitih bosanskih stranaka i intelektualaca, nego i od međunarodnih aktera.

Otkako je u aprilu 2006. propao pokušaj reforme Ustava, svi pokušaji jačanja bosanske države ostali su bezuspješni. Čak su poništeni i neki koraci koji su služili jačanju zajedničke države.¹ Ovi udarci su krajem oktobra 2008. godine naveli NATO i EU da izreknu opomenu zbog radikalizacije retorike.² Pojedini *think tanks* se čak plaše raspada države.³

Zaoštreni konflikti između političkih predstavnika triju nacija i sporost reformi zahtijevaju ponovnu ocjenu i možda drugi pravac međunarodne politike u odnosu na Bosnu.⁴ Nastojanja međunarodne zajednice u Bosni su u prošlosti bila kontradiktorna: dok su se za vrijeme visokog predstavnika Paddyja Ashdowna izgradnja državnih struktura i slabljenje njihovih protivnika provodili dekretom, period njegovog nasljednika Schwarz-Schillinga karakterizirala je pasivnost i suzdržavanje od međunarodne intervencije. Tako hranjena kriza je u periodu Miroslava Lajčáka dovela do pokušaja međunarodnih aktera da se ponovno dobije na prostoru i da se aktivno podstiču reforme. No zbog jakog gubitka kredibiliteta Ureda visokog predstavnika (OHR) i ova se politika u velikoj mjeri mora smatrati neuspješnom. Slabost međunarodnih aktera poklapa se s jačom nacionalističkom retorikom vodećih političara, koja ponovno uzburkava strahove i nesigurnost stanovništva u krhkoj državnoj tvorevini Bosni.

¹Vidi: OHR, *Thirty-Third Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 1 October 2007 – 31 March 2008*. 13.5.2008, http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=41694

²NATO and EU voice concerns about Bosnia rhetoric, Reuters, 28.10.2008.

³Democratization Policy Council, *Sliding towards the Precipice: Europe's Bosnia Policy*, 7.11.2008, <http://democratizationpolicy.org/wp-content/uploads/2008/11/sliding-toward-the-precipice.pdf>.

⁴Tako je EU početkom novembra 2008. najavljuvala novu strategiju za Bosnu: Neil MacDonald, *Bosnian leaders hold symbolic meeting*, Financial Times, 7.11.2008.

Ponovna kriza otvara sljedeća pitanja: mogu li vanjski akteri uspješno izgraditi državu i kada se veliki dio stanovništva i političke elite tome suprotstavlja? Drugo, (kako) Bosna može postati funkcionalna država?

U nastavku ovog priloga prvo ćemo diskutirati o ulozi međunarodnih aktera u izgradnji države, da bismo se na kraju posvetili pitanju kakva država Bosna može i treba postati kako bi ispunila uvjete za integraciju u EU. Na kraju ćemo ovim prilogom ukazati na moguće puteve koji Bosnu mogu dovesti do tog cilja, kao i na to koje nam se reforme čine realnim.

Uloga vanjskih aktera

Međunarodni akteri su posljednjih 13 godina imali vodeću ulogu u izgradnji državnih struktura. Prvih godina provedbe Dejtonskog mirovnog sporazuma težište međunarodne intervencije bilo je na uspostavljanju minimuma elemenata bosanske državnosti, poput, naprimjer, zajedničke zastave, valute i registarskih tablica. U tom periodu donose se i prve odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (posebno odluke o prestanku dvostrukog imenovanja i rotaciji predsjedavajućeg Vijeća ministara). S početkom povratka izbjeglica u periodu između 1999. i 2002. godine težište je usmjereni na ublažavanje etnoteritorijalnih struktura entiteta. Propast Hrvatske samouprave 2001. godine i Odluka Ustavnog suda o položaju konstitutivnih naroda u entitetima bili su pokretači ovog procesa. On je nastavljen do danas, naprimjer izmjenama nacionalnih simbola u entitetima. Paralelno s tim došlo je do prenošenja nadležnosti s entitetskog nivoa na državni nivo. Pored argumenata o funkcionalnosti, ovakav razvoj karakterizirala je i namjera međunarodnih aktera da što je moguće više oslabe vlast entiteta. Ovaj proces zaustavljen je propašću ustavne reforme 2006. godine i preuzimanjem vlasti Milorada Dodika u Republici Srpskoj (RS). Međunarodni akteri su, bez izuzetka, nastavili sa izgradnjom državnih institucija, uz istovremeno smanjenje entitetskih nadležnosti. Pritom se mogu razlikovati četiri oblika međunarodnog angažmana:

- Najjasniji oblik međunarodne intervencije bio je u domenu donošenja odluka Visokog predstavnika. Dobivši takozvane bonske ovlasti 1997. godine, Visoki predstavnik mogao je donositi zakone i odluke koje su u znatnoj mjeri unapređivale izgradnju države. Pored uvođenja državnih simbola, ove odluke obuhvataju izmjene entitetskih ustava iz 2002. godine, te uspostavljanje novih

institucija, poput Državne granične službe BiH (DGSBiH, kasnije Granične policije BiH) 2000. godine.

- Osim toga, međunarodna intervencija je bila jaka u smislu vršenja neformalnog pritiska na političke aktere. Posebno za vrijeme Paddyja Ashdowna (2002-2006) Ured visokog predstavnika i različite strane ambasade, s ciljem da se provedu reforme, vršili su utjecaj na bosanske nosioce vlasti. Ovom vrstom međunarodne intervencije su, naprimjer, ukinute entitetske tajne službe i zamijenjene Državnom agencijom za istrage i zaštitu (SIPA) 2004. godine i uvedena je jedinstvena lična karta na cijeloj teritoriji zemlje.

- Pored ovoga, međunarodni pritisak se artikulirao u uvjetovanju, to jest u postavljanju uvjeta za prijem Bosne u međunarodne organizacije. Istina, odgovornost za provođenje reformi imali su državni akteri, ali se to odvijalo uz pritisak koji su vršili međunarodni akteri koji su pratili ispunjenje uvjeta. Uspješni primjeri su reforma vojske i uvođenje poreza na dodanu vrijednost.

- Konačno, državne strukture su izgrađivane i reformirane odlukama Ustavnog suda BiH. Zbog neobičnog učešća trojice stranih (od ukupno devet) sudija, ovaj sud ima međunarodni karakter. Zahvaljujući ambivalentnosti Ustava, Ustavni sud je mogao da potiče jačanje državnih institucija. U to se ubrajaju dvije već spomenute odluke u vezi s Vijećem ministara i dominacijom jedne odnosno dviju nacija u oba entiteta, takozvana odluka o konstitutivnim narodima. Osim toga, Sud je prethodnih godina ograničio područje primjene prava veta („vitalni nacionalni interes“) nacija na državni nivo.

Ovaj pregled pokazuje da bi u izgradnji bosanske države bilo pogrešno ulogu međunarodnih aktera sruštati samo na Visokog predstavnika.

Osim različitih oblika međunarodnog utjecaja na odluke u cilju izgradnje institucija, mora se praviti razlika i između različitih vrsta primjena tih odluka. Često je između zakonskog okvira i institucionalne realnosti veliki raskol, osobito kada bi se odluke provodile protiv volje važnih aktera. U prvim fazama međunarodne intervencije međunarodni akteri su često direktno uspostavljali institucije i prevodili ih pod državnu kontrolu po isteku određenog prijelaznog perioda, poput, naprimjer, Regulatorne agencije za komunikacije, ili SIPA-e. U skorije vrijeme je, međutim, najčešće bilo ostavljeno državi da sama osniva i gradi odgovarajuće institucije.

Od 2006. godine se, međutim, sve više dovode u pitanje razni oblici međunarodne intervencije. Oni više ne mogu doprinijeti jačanju države.

Međunarodni akteri su se, u početku, dobrovoljno odrekli direktnе intervencije i danas je skoro više ne mogu koristiti.

Već se godinama u naučnim raspravama i u međunarodnim institucijama vode kontroverzne rasprave o tome da li je direktni utjecaj međunarodnih aktera u izgradnji državnih struktura uopće poželjan i koliko bi trebao da traje.⁵ Pogotovo kriza posljednjih godina otvara pitanje kada treba podvući crt u ispod direktne međunarodne intervencije. Teškoće Miroslava Lajčáka da u oblasti reforme policije izdjejstvuje dogovor i kriza između RS-a i OHR-a krajem 2007. dokazuju da je autoritet Visokog predstavnika potrošen iako OHR i dalje ima ista ovlaštenja kao u vrijeme Paddyja Ashdowna.

Granice međunarodne intervencije uvjetuje razvoj unutar Bosne, međunarodno okruženje te strukturalne specifičnosti tog procesa. Najveći otpor jačanju države u Bosni dolazio je od rukovodstva RS-a. Srpska demokratska stranka (SDS), koja je godinama dominirala, istina, formalno je zastupala radikalno-nacionalistički kurs, ali su je zbog tjesnih veza s kriminalnim mrežama mogli držati pod pritiskom.⁶ Milorad Dodik i njegov Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), istina, slijedi sličnu politiku u odnosu na bosansku državu, ali je on imun na sličan pritisak jer među srpskim stanovništvom uživa veću podršku i jer ni on ni njegova stranka nemaju kompromitirajuću ratnu prošlost.

Na međunarodnom nivou je sve slabiji interes Sjedinjenih Država i EU za Bosnu oslabio izgradnju države. Kako je Miroslav Lajčák često znao primijetiti, u Bruxellesu, Washingtonu ili drugim glavnim gradovima Bosna jedva da se i primjećuje. Tamo u međuvremenu dominiraju druge zemlje i druge teme.⁷ Slabljene interesa dovodi do jačanja nesuglasja između pojedinih država jer je umanjen stepen međunarodne usklađenosti. Nedostatak međusobne povezanosti u politici izgradnje bosanske države ne umanjuje samo međunarodni kredibilitet, nego i autoritet međunarodnih aktera kod provođenja odluka.

Osim toga, postoje strukturne granice međunarodnog utjecaja. Jedna od teškoća nastala je iz podvojenosti izgradnje države. Konačni cilj međunarodnih aktera u tom procesu uglavnom je ostao nedefiniran. Tek je kasnije međunarodna intervencija ograničena u smislu da OHR ne nameće Bosni reforme koje čine osnovu za pristupanje zemlje EU. Time je trebalo spriječiti da OHR sa predstavnicima političkih elita pregovara o pristupanju Bosne EU. Izgradnji

⁵Vidi: Gerald Knaus, Felix Martin. Travails of the European Raj, Journal of Democracy, God. 13, Nr. 3 (2003), str. 60-74, David Chandler, Faking Democracy After Dayton, London: Pluto, 1999. Vidi i izvještaje International Crisis Group (<http://www.crisisgroup.org/>), European Stability Initiative (<http://www.esiweb.org/>), i Democratization Policy Council (<http://democratizationpolicy.org/>).

⁶Tako je generalni sekretar SNSD-a Rajko Vasić čak zahtijevao da se SDS rasformira kako bi se sačuvao RS. Dnevni avaz, SDS treba sama sebe ukinuti, 10.5.2008.

⁷OHR, Lajčák: Europe Must Re-Focus Attention on Bosnia and Herzegovina, 3.11.2008.

države koja je pod vanjskim utjecajem time su postavljene granice, ako se ne razmišlja o tome da se Bosna u EU integrira kao protektorat.

Tokom prvih pet godina poslije ponovnog osnivanja države, provođenjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, još je bio definiran jasan cilj. Ali poslije 2000. godine reforme su ga uveliko nadmašile. To je i bila namjera. Konačan cilj, formuliran od samog početka, poput, naprimjer, ukidanja odnosno potpunog obezvredivanja entiteta, već bi na početku procesa doveo do suprotstavljanja i već bi na samom početku zbog njega propala izgradnja države. S druge strane, mogućnost konačne reforme države je u RS-u izazivala strah jer se činilo da je cilj procesa oduzimanje vlasti tom entitetu.

Posljednja strukturalna prepreka za neograničenu izgradnju države od strane međunarodnih aktera nalazi se i u sve manjem legitimitetu vanjskog djelovanja. Dok se po završetku rata i pod vlašću ekstremno nacionalističkih stranaka vanjska intervencija još donekle mogla opravdati, smjene biranih političara i donošenje zakona od nebiranih predstavnika međunarodnih organizacija u jasnoj su suprotnosti s demokratskim sistemom.⁸

Sve slabija sposobnost međunarodne zajednice da provede svoje ciljeve se tako ne može svesti na jednu osobu ili na jednu stranu u konfliktu. Istovremeno, nisu svi oblici vanjske podrške u izgradnji državnih struktura u Bosni osudeni na propast. Gore predočeni razvoj, međutim, zahtijeva reorganizaciju međunarodne intervencije. Nametanje institucija protiv volje političkog rukovostva jedne od triju nacija se 2008. čini nezamislivim.

Jača uloga EU u procesu reformi već ukazuje na izmijenjeni oblik intervencije. U politici EU prema budućim članicama uvjetovanje zauzima centralnu ulogu. Reorganizacija državnih institucija postavljanjem uvjeta za članstvo principijelno se pokazala uspješnom strategijom u proširenju EU u zemljama centralne i istočne Evrope.⁹ U bivšoj Jugoslaviji uvjeti za približavanje EU bili su od presudnog značaja. Važan uvjet za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) zemalja bila je puna saradnja s Međunarodnim krivičnim tribunalom u Den Haagu. U Bosni je jačanje institucija postalo dodatnim dijelom uvjetovanja EU: reforma bosanskih policijskih snaga je pod pritiskom OHR-a uvedena kao preduvjet za sklapanje SSP-a.

⁸Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004, 11.3.2005.

⁹Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, The Politics of EU Enlargement: Theoretical and Comparative Perspectives, Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (Hg.), The Politics of EU Enlargement, London: Routledge, 2005, str. 3-29.

No kako pokazuje proces reforme policije, uvjetovanje može biti neuspješno čak i kada je pristupanje EU nedvojben cilj zemlje. I s drugih aspekata se može kritizirati uvjetovanje EU na zapadnom Balkanu. Vezivanjem uvjeta koje treba ispuniti za približavanje EU, EU je samu sebe dovela u škripac u kojem se ne može ponuditi tješnje povezivanje s EU, odnosno teško se može ponuditi jer se uvjeti ne ispunjavaju, a s druge strane to bi vezivanje moglo upravo biti neophodno da bi se ojačale reformske snage. Ova dilema je postala posebno jasna uoči srpskih parlamentarnih izbora u maju 2008. godine: EU nije mogla Srbiji ponuditi potpisivanje SSP-a jer Srbija još nije uhapsila i izručila sve osumnjičene za ratne zločine. Na sličan način je nedostatak spremnosti za sklapanje kompromisa bosanskih elita po pitanju reforme policije naveo EU da oslabi specifične uvjete reformi i da prihvati neobavezujući kompromis kao ispunjenje uvjeta EU. Uprkos ovim problemima, čini se da je uvjetovanje oblik vanjske izgradnje države koji najviše obećava. Uvjeti, međutim, mogu dovesti do uspješnih reformi samo a) ako su formulirani dovoljno uvjerljivo, b) ako ne predstavljaju proizvoljne zahtjeve, i c) ako ih dijelovi elite koji kritiziraju EU ne mogu lako sabotirati.

Ograničene mogućnosti vanjske intervencije kod izgradnje državnih struktura zahtijevaju ciljeve koji se time žele postići, to jest kakva država može biti Bosna.

Kakva država može biti Bosna?

Prije nego što se osvrnemo na pitanje kakva država može biti Bosna, moramo razjasniti koje šanse Bosna ima da opstane kao država. Prije 2006. ovo pitanje se nije postavljalo. Dugoročni razvoj zahtijevao je smanjenje secesionističkih tendencija bosanskih Hrvata i Srba i vlade birane u Zagrebu i Beogradu poslije 2000. prestale su sa svakom otvorenom podrškom paralelnim strukturama u Bosni.¹⁰

No, otkako vodstvo RS-a predvođeno Miloradom Dodikom konstantno prijeti referendumom o nezavisnosti u tom entitetu, prvo je to bilo kao posljedica referendumu u Crnoj Gori u maju 2006. godine, raspad Bosne se ponovno čini mogućim. Iako su predstavnici Saveza nezavisnih socijaldemokrata naglasili da je prijetnja referendumom samo reakcija na centralističke težnje bošnjačkih

¹⁰Vidi Florian Bieber, After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace, Ethnopolitics, Jhrg. 5, Nr. 1 (2006), str. 15-31.

stranaka, prvi put nakon skoro deset godina diskutiralo se o raspadu bosanske države.

Uprkos unutrašnjopolitičkoj krizi u kojoj se Bosna nalazi od 2006. godine, kraj Bosne se čini krajnje nevjerovatnim. Tako postoji jasna volja međunarodnih aktera da se spriječi nezavisnost RS-a. S obzirom na pozamašne investicije u Bosni od 1995. godine, kraj Bosne bilo bi priznanje neuspjeha koje bi imalo konsekvene daleko šire od onih u Bosni. I dalje nije jasno da li rukovodstvo RS-a stvarno teži nezavisnosti entiteta i želi li je ostvariti. Pored visokih troškova, nezamisliva je i samostalna RS i pripajanje Srbiji. Srbija bi se, osim toga, morala plašiti da bi približavanjem RS-a bila završena integracija u EU. Izborna pobjeda koalicije okupljene oko Demokratske stranke u maju 2008. je, međutim, bila izraz pristanka većine stanovništva približavanju EU uprkos gubitku Kosova koji je time postao vidljiv. S aspekta ovog izbornog rezultata nerealna je ponovno ista orientacija Srbije. U poređenju s Kosovom, RS u unutrašnjopolitičkom diskursu ima mnogo manji značaj. Konačno, bio bi nezamisliv beskonfliktni raspad Bosne, kako zbog Distrikta Brčko, koji RS dijeli na dvije polovine, tako i zbog bošnjačkih i hrvatskih povratnika koji se sigurno ne bi pomirili s nezavisnom RS. Cijena proglašavanja nezavisnosti RS-a je stoga veća nego što je tamošnja politička elita spremna da plati. Konkretni zadatak za budućnost je zato pitanje buduće strukture bosanske države, a ne neophodnost da se osigura njen opstanak.

Mogućnosti razvoja bosanske države tjesno su omeđene. Dok se Stranka za BiH (SBlH) bošnjačkog člana Predsjedništva Harisa Silajdžića zalaže za međunarodnu konferenciju u stilu dejtonske mirovne konferencije kako bi se pregovaralo o novoj bosanskoj državnoj strukturi, isto tako je nezamisliv novi početak poput rasformiranja države. Svaka buduća struktura države može se izvesti samo izmjenama Ustava, za koje je potrebna saglasnost sva tri naroda. Princip konsenzusa nije samo ključni dio dejtonskog ustavnog poretka, nego je i historijska tradicija jednakosti triju bosanskih naroda.

Neophodni konsenzus doduše ne postoji u sadašnjoj političkoj situaciji u potpunosti, ali se može ponovno uspostaviti. Kako je jasno pokazao veoma tjesan neuspjeh ustavnih reformi 2006. godine, svakako su moguće promjene Ustava. Ako struktura buduće države zahtijeva konsenzus, mogu se identificirati određeni uvjeti koji se moraju ispuniti kako bi se dobila saglasnost bošnjačkih, srpskih i hrvatskih stranaka. Dio toga je i opstanak RS-a koji trenutno većina srpskog stanovništva u Bosni smatra najboljom zaštitom nacionalnih interesa. Druga osnovna linija je priznavanje sva tri naroda ravnopravnim na cijeloj državnoj teritoriji. Mada su prava Bošnjaka i Hrvata u RS-u i Srba u Federaciji

faktički ograničena, ukidanje kantona i RS-a kao monopolističkih teritorija jednog naroda je nezamislivo. Bosna bi onda došla u jasan sukob sa svojim međunarodnim obavezama.¹¹ Stoga su kantoni i entiteti izraz regionalne dominacije jednog ili dvaju naroda, ali nisu izraz njihovih neograničenih prednosti i vlasti. U okviru zajedničke bosanske države s RS-om kao njenim sastavnim dijelom i mogućnosti pristupa sva tri naroda (kao i manjina) institucijama u svim dijelovima zemlje zamislivi su različiti scenariji za bosansku državu:

1. *Status quo*

Sadažnji ustav bi i u budućnosti mogao definirati okvir bosanske države. Pritom se ambivalentnost bosanske ustavne realnosti ne bi rasformirala nego bi ostala.

2. *Dayton minus*

Druga opcija bi bio povratak slaboj državnosti kasnih devedesetih godina. Pritom bi, istina, postojeći ustavni okvir ostao, ali bi provedba počivala na veoma minimalističkom poimanju države i reforme postignute od 2000. godine bi u velikoj mjeri postale retrogradne. Ovaj scenarij odgovara predodžbama najvažnijih stranaka u RS-u.

3. *Formalizacija statusa quo*

Treća varijanta bi značila priznavanje *statusa quo* u okviru minimalističke ustavne reforme. Nove institucije koje su od 2000. etabrirali međunarodni akteri dobile bi priznanje u ustavu, dok bi bošnjačke stranke i formalno priznale realnost RS-a. Ovaj scenarij odgovara reformi koja je propala 2006.

4. *Konsekventni etnofederalizam*

Za razliku od *statusa quo*, Federacija bi bila ukinuta i zamijenjena bošnjačkim i hrvatskim entitetom. To bi konsekventno provelo logiku nacionalno obojenih jedinica, kakva dolazi do izražaja u RS-u. Različite hrvatske stranke su se

¹¹Advisory Committee, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Bosnia and Herzegovina, ACFC/INF/OP/I(2005)003, 11.5.2005.

izjasnile za ovaj scenarij i zahtijevale uspostavljanje hrvatskog entiteta. U tome ih podržava Milorad Dodik.

5. *Simbolični entiteti*

Entiteti bi zadržali neke ključne kompetencije, ali bi u mnogim područjima politike državne institucije entitetima davale okvir koji jako ograničava slobodu djelovanja entiteta. Ovaj razvojni scenarij odgovara reformskoj strategiji OHR-a od 2000. godine u kojoj bi entiteti ostali, ali bi u velikoj mjeri morali da se odreknu svoje autonomije.

6. *Funkcionalni razvoj države*

Država bi priznala *status quo* kao u scenariju 3, ali dopunjen mogućnošću postepenog razvoja države. Na osnovu toga bi postepeno nastajale nove institucije i izmijene ustava, a ne sveobuhvatni reformski paketi i ne bez određene predstave o cilju reformi.

Ovih šest scenarija pokazuje da ima samo malo mesta za radikalnu reformu državnih struktura. No, mogu li ovi scenariji odgovoriti potrebama Bosne? Za odgovor na ovo pitanje je centralni aspekt pristupanje EU. Bez mogućnosti pristupa EU može se govoriti o neuspjehu bosanske države, čak i ako ta država formalno postoji. Iz perspektive regionalnog razvoja članstvo Hrvatske, Srbije i Crne Gore u EU moguće je u dogledno vrijeme, tako da bi bilo teško zamisliti Bosnu kao jedinu zemlju u regiji koja ne bi pristupila EU. Osim toga, s ekonomskog aspekta mnogo toga govori u prilog tome da Bosna bez prijema u EU u suštini ne može biti uspješna. Konačno, članstvo u EU ima i jednu dimenziju stvaranja identiteta koja možda može pomoći da se prevaziđe nedostatak zajedničke identifikacije s bosanskom državom.

Kakva je država potrebna EU?

Ne postoji model za državne strukture članica EU. Ni realnost sadašnjih članica, *acquis communautaire*, ni Kopenhagenski kriteriji ne zahtijevaju od budućih članica određenu državnu organizaciju. Ovo, istina, EU otežava da od određenih zemalja zahtijeva određeni oblik organizacije, kako je to bio slučaj s reformom policije u Bosni, ali ovakva situacija Bosni omogućava za nju posebno značajnu

fleksibilnost. U vezi s tim je svrshodno da se identificiraju razni oblici državnog djelovanja. U svojoj diskusiji o „state-buildingu“ Francis Fukuyama pravi razliku između funkcionalnosti države, njene jačine i njenog *scopea*, dakle njenog područja djelovanja.¹² Država može svoje nadležnosti tjesno ograničiti, a istovremeno ih uspješno provoditi, poput, naprimjer, Sjedinjenih Država. Druge države smatraju da imaju mnogobrojne kompetencije, ali nemaju sposobnost da ih obavljaju, poput, naprimjer, mnogih postkomunističkih država. Bosanska država ima dvije slabosti: nisu to samo njene kompetencije, nego je i sposobnost njihovog provođenja slabo razvijena. Ova se slabost primjećuje u istoj kombinaciji na nivou Federacije. Nasuprot tome, RS-u sve više polazi za rukom da ne samo brani svoje kompetencije nego i da kod njihovog provođenja bude uspješniji. Kantoni, nasuprot tome, pate od malih kapaciteta uprkos (ili zbog) svojim širokim kompetencijama. Izgradnja državnih struktura tako mora da pravi razliku između ove dvije dimenzije. Uspješna država stoga ne mora posjedovati maksimum kompetencija. Mnogo je bitnije da ih može i uspješno provoditi. Kombinacija malih kompetencija i velike sposobnosti provođenja obećava bolji uspjeh od države s većim kompetencijama a malim sposobnostima da se one provedu. Koju bi formu državnog poretka s aspekta ovog razlikovanja trebala da posjeduje buduća članica EU? Odlučujuća je sposobnost države da stupa u pregovore s EU, da provede *acquis* i da „apsorbira“ pomoć EU, te da osigura poštivanje regulative EU. Kompetencije države pritom nisu od velikog značaja. Za razliku od država u kojim ograničene državne kompetencije nadomeštaju privatni akteri (npr. zdravstvo), u Bosni su kompetencije samo prenesene na niži nivo vlasti. Iz toga slijedi bosanska specifičnost da uprkos slaboj državi javna uprava na svim nivoima guta značajan dio budžeta. Ovo Bosnu stavlja pred izazov da reducira javnu upravu i njene troškove i da istovremeno jača državne kompetencije.

Sposobnost države da uspješno pregovara s EU i da provede *acquis* ne znači porast kompetencija po svaku cijenu, odnosno prijenos kompetencija s kantona ili entiteta na državu. Mnogo značajnija je sposobnost države da za pregovore s EU formulira odnosno koordinira pozicije i da osigura provedbu preuzetih obaveza.

Iz ovoga proizlaze dvije mogućnosti za strukturiranje državnih kompetencija kako bi se napredovalo u procesu integracije u EU: s jedne strane bi se sve kompetencije neophodne za pristupanje EU mogle prenijeti na nivo države.

¹²Francis Fukuyama, The Imperative of State-Building, Journal of Democracy, Jhrg. 15, No. 2 (April 2004), S. 21-24.

Alternativno bi država mogla da dobije samo koordinaciju i nadzor u tim oblastima. Prva opcija se za Bosnu čini nerealnom. U mnogim članicama EU se političkim oblastima na koje se regulativa EU direktno odnosi ne upravlja uvijek na državnom (centralnom) nivou. Mnogo više uspjeha obećava koncept državnih kompetencija samo u oblasti koordinacije i nadzora. On se može protezati od jedne vrlo ograničene državne uloge, poput, naprimjer, one u Belgiji, gdje regije i lokalne zajednice u pojedinim oblastima predstavljaju Belgiju na sjednicama Ministarskog vijeća EU,¹³ do manje izraženih mehanizama konsultiranja između regija i vlade.¹⁴ Nove članice koje su 2004. i 2007. pristupile EU u velikoj mjeri su posjedovale centralističke strukture i iako su u procesu proširenja regije ojačale uključenje regija u pregovore to nije predstavljalo značajan aspekt proširenja.¹⁵ Iako je jačanje regija unutar EU u članicama EU najčešće bilo tek po njihovom pristupanju EU (npr. Italija, Belgija i Velika Britanija), i kod prethodnih proširenja su se morali uzeti u obzir interesi regija (vidi osobito Alandske otoke). Tako različiti oblici podjele vlasti između regija i (centralne) države niti su prepreka postojićim članovima EU niti kadidatima za prijem u EU.

Naravno da to ne znači da države s niskim kompetencijama mogu neograničeno pristupati EU. Država mora u područjima EU na koja se odnosi *acquis*, bilo na državnom ili regionalnom nivou, posjedovati određene kompetencije. Institucije centralne države moraju u odlučujućoj mjeri biti u stanju da zauzmu stav, da posreduju u konfliktima i da nadziru provođenje. Kako je Evropska komisija utvrdila u svom izvještaju o napretku iz 2008. godine, kapaciteti bosanske vlade i institucija na državnom nivou su još uvijek preslabi da bi se u ta tri područja moglo uspješno djelovati. Direkcija za evropske integracije (DEI) je u okviru Vijeća ministara BiH, istina, centralna kontakt-tačka između EU i bosanskih institucija, ali slabost vlade koja je nadređena Direkciji i borba oko kompetencija između države i entiteta otežavaju joj posao.¹⁶

¹³U područjima omladine, kulture, obrazovanja i odgoja, urbanizma, stanogradnje i turizma Belgiju zastupa isključivo ministar regija odnosno općina. U drugim oblastima, poput industrije, istraživanja, poljoprivrede, energije, okoliša itd., postoje različiti oblici sastavljeni od predstavnika državnog, regionalnog i općinskog nivoa. André Alen, Patrick Peeters, Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice, Karel Wellens (Hg.), International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy, Leiden: Martinus Nijhoff, 1998, str. 132-133.

¹⁴Michaël Tatham, Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, Regional and Federal Studies, Jhr. 18, Nr. 5 (2008), str. 493-515; Elizabeth Bomberg, John Petersen, European Union Decision-Making: The Role of Sub-National Authorities, Political Studies, Jhrg. 46 (1998), str. 219-235.

¹⁵László Bruszt, Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States, Regional & Federal Studies, Jhrg. 18, Nr. 5 (Oktobar 2008), str. 607-627.

¹⁶European Commission, Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report, 5.11.2008, str. 7, 10.

Dok trenutne državne strukture stoje na putu članstvu Bosne u EU, proces pristupanja ne zahtijeva radikalne promjene ustavnog okvira. Prije da se postojeće institucije mogu reformirati. Ove reforme ne zahtijevaju nužno provođenje ustavnih reformi.

Je li moguća reforma Dejtonskog ustava?

Od nastanka Dejtonskog mirovnog sporazuma bilo je glasova naučnika i intelektualaca te bosanskih političara koji su zahtijevali novi ustav. Općenito se Dejtonski ustav smatra provizorijem koji je zaustavio rat, ali ne može uspostaviti političku normalnost u zemlji. Uprkos ovoj kritici Ustava, do danas nije došlo do konstruktivne ustavne rasprave. Umjesto toga postoji bezbroj prijedloga ustava, koji skoro nemaju nikakvih šansi da ih prihvate svi relevantni politički akteri.

Jedina inicijativa koja je obećavala uspješnu ustavnu reformu dogovorena je 2005./06. godine, uz posredovanje Amerike¹⁷, ali je s malom razlikom glasova propala u aprilu 2006. Ovaj paket reformi je bio rezultat rasprava političke elite iza zatvorenih vrata a da se o rezultatima nije raspravljaljalo u javnosti. Od tada se čini da zaoštravanje odnosa političkih i nacionalnih elita ponovne pregovore čini nemogućim.

Da li je uopće potrebna izmjena Ustava? Kako je utvrdila Venecijanska komisija 2005. godine, dijelovi Ustava su u suprotnosti s evropskim standardima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, tako da bi ga se barem u tim dijelovima moralno promijeniti. Sigurno da i dalje ima smisla da se reforme koje su postignute od 2000. godine ugrade u Ustav.

No, teškoće u kojim se Bosna nalazi nisu rezultat sadašnjeg ustava, niti bi temeljita reforma ustava uklonila taj problem. To da Dejtonski ustav i dalje opstaje, prije je izraz nepostojanja konsenzusa o strukturi države. Izmjene Ustava se tako eventualno reflektiraju u promjenama koje se dešavaju u Bosni, ali teško da ih mogu inicirati.

¹⁷Prvo US Institute of Peace, a kasnije američka ambasada.

Demokratija koja se zasniva na konsenzusu bez konsenzusa

Ključni problem današnje Bosne je nepostojanje osnovnog konsenzusa o državi i podjeli moći. Politička elita bosanskih Srba nije spremna da ustupi kompetencije bosanskim institucijama čak ni kada bi to olakšalo pristupanje EU. Ne odriče se ni prijetnji referendumom o nezavisnosti. Bošnjačke stranke, osobito SBiH, i dalje ne prihvataju postojanje RS-a i traže značajnu redukciju federalnih i deklarativno demokratskih crta zemlje. Hrvatske stranke, međutim, ponovno teže hrvatskom entitetu. Nepostojanje konsenzusa se ne zasniva na beskompromisnom zastupanju partikularnih interesa, nego na nepostojanju spremnosti da se priznaju i ozbiljno shvate interesi i strahovi drugih. Iako je od završetka rata prošlo trinaest godina, institucionalna poratna realnost je i dalje diskutabilna. Struktura bosanske države pretpostavlja konsenzus triju naroda. On ne odražava samo posljedice rata, nego se zasniva i na dugoj historijskoj tradiciji. No, nedostaje upravo tog konsenzusa o osnovnim državnim strukturama zemlje. Stoga se može reći da je Bosna demokratija koja se zasniva na konsenzusu bez konsenzusa.

Proces donošenja odluka u bosanskim institucijama se, istina, otežava pravom veta i komplikiranim kvotama, ali nisu institucije te koje dovode do blokade. Blokirane institucije često čine da vlada ne može raditi svoj posao jer predstavnici različitih naroda ne prihvataju osnovne karakteristike države i još nikada nisu postigli konsenzus o državi. Kad bi institucije protiv volje političkih predstavnika jednog naroda dopustile da se odluke donose većinom glasova, neke bi se odluke mogle lakše donijeti, ali bi im onda nedostajao legitimitet da ih se provede. A to bi podgrijalo i secesionističke projekte.

Zbog dominirajuće uloge međunarodnih aktera, kako kod Dejtonskog mirovnog sporazuma tako i kod izgradnje državnih struktura poslije 1996. godine, nikada nije bilo potrebno da narodi u Bosni traže konsenzus o osnovnoj strukturi države. Poslije 1996. više značnost bosanske realnosti svakako je imala svoje prednosti: konsenzus bi u prvoj poratnoj deceniji bio još manje zamisliv nego danas. Služio je privremenoj stabilizaciji države, da se neki aspekti njegovih funkcija i njegove organizacije ostave nedefinirani i dvoznačni. U međuvremenu se, pak, ranija prednost razvila u teški nedostatak. Jer time da postoji nejasnoća o formi države Bosne, osobito koje kompetencije država stvarno ima, svi se napreci mogu dovesti u pitanje i čak učiniti i retrogradnim. Ogromna odgovornost političkog vodstva bosanskih Srba za rat je učinila da međunarodni akteri zaborave da se i strahovi srpskog stanovništva u Bosni

moraju shvatiti ozbiljno i da Bosna, bez obzira na svoje strukture i institucije, može postojati samo u konsenzusu.

Izazov za izgradnju države u Bosni je stoga manje to koje se institucije moraju formirati nego kako se može uspostaviti osnovni konsenzus koji će državi i entitetima dati legitimnost koja im do danas nedostaje. Napreci u različitim oblastima politike, od različitih ekonomskih reformi do pomirenja između naroda, do sada su blokirani jer su mogli dovesti u pitanje jedan ili drugi aspekt institucionalne realnosti. Priznavanje odgovornosti za rat od strane bosanskih Srba teško se može postići jer se stanovništvo RS-a plaši da će time dovesti u pitanje osnove RS-a. S druge strane, čini se da bošnjačke stranke blokiraju ekonomske reforme u RS-u jer bi porast blagostanja u tom entitetu mogao zabetonirati njihov legitimitet. Osnovni državni konsenzus naravno ne bi riješio sve probleme s kojima se Bosna konfrontira. Ali bi svakako otežao konfrontativnu unutrašnjopolitičku dinamiku koja je u prošlosti omogućavala strankama da pobijede na izborima zahvaljujući nacionalističkim sadržajima i da se ne bave reformama u Bosni koje sve više nadolaze.

Literatura

Advisory Committee, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Bosnia and Herzegovina, ACFC/INF/OP/I(2005)003, 11.5.2005.

A. Alen, P. Peeters, “Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice,” Karel Wellens (Hg.), International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy (Leiden, 1998), str. 132-133 (123-144).

F. Bieber, After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace,” Ethnopolitics, Jhrg. 5, Nr. 1 (2006), str. 15-31.

E. Bomberg, J. Petersen, European Union Decision-Making: The Role of Sub-National Authorities, Political Studies, Jhrg. 46 (1998), str. 219-235.

L. Bruszt, Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States, Regional & Federal Studies, Jhrg. 18, Nr. 5 (Oktober 2008), str. 607-627.

D. Chandler, Faking Democracy After Dayton, London: Pluto, 1999.

Democratization Policy Council, Sliding towards the Precipice: Europe’s Bosnia Policy, 7.11.2008, <http://democratizationpolicy.org/wp-content/uploads/2008/11/sliding-toward-the-precipice.pdf>

Dnevni avaz, SDS treba sama sebe ukinuti, 10.5.2008.

European Commission, Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report, 5.11.2008.

F. Fukuyama, The Imperative of State-Building, Journal of Democracy, Jhrg. 15, No. 2 (April 2004), str. 21-24.

G. Knaus, F. Martin. “Travails of the European Raj,” Journal of Democracy, Jhrg. 13, Nr. 3 (2003), str. 60-74.

N. MacDonald, Bosnian leaders hold symbolic meeting, Financial Times, 7.11.2008.

OHR, Lajčák: Europe Must Re-Focus Attention on Bosnia and Herzegovina, 3.11.2008.

OHR, *Thirty-Third Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations*, 1 October 2007 – 31 March 2008. 13.5.2008,
http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=41694

NATO and EU voice concerns about Bosnia rhetoric, Reuters, 28.10.2008.

F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, The Politics of EU Enlargement: Theoretical and Comparative Perspectives, Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (Hg.), The Politics of EU Enlargement, London: Routledge, 2005, str. 3-29.

M. Tatham, Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, *Regional and Federal Studies*, Jhr. 18, Nr. 5 (2008), str. 493-515

Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004, 11.3.2005.

1.2. Bosanskohercegovački putovi i stranputice u Procesu stabilizacije i priključenja EU

Slavo Kukić

Uvodne naznake

Bosna i Hercegovina je 16. lipnja 2008. u Luksemburgu potpisala Sporazum o stabilizaciji i priključenju (SSP) s Europskom unijom (EU). Tim je dokumentom, dakako, savladana i jedna od značajnih usputnih stanica u procesu priključivanja Bosne i Hercegovine društvu europskih naroda. Tim se dokumentom, potom, kako se izrazio i prvi čovjek Vijeća ministara BiH, doista „otvara put europskoj budućnosti BiH“.

Proces priključenja je, međutim, započeo mnogo ranije – na simboličnoj ravni već činom potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Od tada su, još konkretnije, učinjene mnoge formalne radnje bez kojih ne bi bilo ni nedavno potписанog sporazuma. Na neke od njih se od viška nije podsjetiti ni ovom prigodom.

Već 1997. godine, naime, Vijeće ministara EU postavlja političke i ekonomski uvjete za razvoj bilateralnih odnosa. Godinu dana nakon toga uspostavljena je Konzultacijska radna grupa EU-BiH s ciljem da osigura tehničku i stručnu pomoć u području administracije, politike te regulatornog okvira. Sredinom 1999. godine otvoren je Proces stabilizacije i priključenja (SAP), proces koji se odnosi na sve zemlje zapadnog Balkana, a koji nudi jasnu mogućnost integracije i za Bosnu i Hercegovinu u europske strukture. U ožujku 2000. godine objavljena je Mapa puta, dokument EU koji uspostavlja 18 ključnih uvjeta za Bosnu i Hercegovinu kako bi se pristupilo izradi studije izvodljivosti (feasibility study) za otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i priključenju. Koncem 2003. godine Europska komisija je usvojila Prijedlog izvještaja o spremnosti BiH za početak pregovora s EU o Sporazumu o stabilizaciji i priključenju, a sredinom naredne, 2004. godine, EU je prihvatile Europsko partnerstvo sa BiH. U studenom 2005. godine službeno su počeli i pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i priključenju između EU i Bosne i Hercegovine, a okončani su koncem 2006. godine. Na koncu, u prosincu 2007. godine Sporazum o stabilizaciji i priključenju s BiH je i parafiran.

Uvjeti za članstvo u EU za zemlje središnje i istočne Europe su, prisjetimo se, regulirani Kopenhagenskim¹⁸ i Madridskim¹⁹ kriterijima. U odnosu, pak, na zemlje zapadnog Balkana, EU je primijenila pristup koji je, u izvjesnoj mjeri, specifičan. Pristup predviđa potrebu političke stabilizacije i ekonomske revitalizacije zemalja regije, apostrofira potrebu njihove međusobne suradnje, praksi bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, suradnji u sudstvu i unutarnjim poslovima i slično. Proces stabilizacije i priključenja, otvoren za zemlje zapadnog Balkana 1999. godine, u sebe, na ravni konkretnih mjera, uključuje nekoliko temeljnih sastavnica – CARDS pomoć, preferencijalni trgovinski režim, makrofinancijsku pomoć, suradnju u sudstvu i unutarnjim poslovima, razvoj političkog dijaloga, te sporazume o stabilizaciji i priključenju. Što se europskog partnerstva s Bosnom i Hercegovinom tiče, u prvi plan su, od samog početka, istureni Kopenhagenski kriteriji iz 1993. godine. Od države se, drugim riječima, očekuje da ambiciju za europskim partnerstvom dokaže konkretnim planom mjera i vremenskim rokovima u njihovoј implementaciji. Popis primarnih, kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta, koji stoje pred Bosnom i Hercegovinom u pripremi za integriranje u EU, prvi put je, od strane Europske komisije, dakako, predstavljen početkom 2004. godine.

Dokle se došlo?

Od predstavnika državnih i političkih elita se, i to gotovo svakodnevno, može čuti teza kako je Bosna i Hercegovina prevalila veliku dionicu na putu definitivnog i potpunog integriranja u društvo europskih naroda. U javnosti se, zapravo, često želi izazvati dojam kako je ostatak posla više tehničke nego suštinske naravi.

Da je ta vrsta teza krajnje upitna potvrđuju najmanje dvije grupe činjenica. Prva se odnosi na *slična iskustva drugih*. Turska je, primjerice, svoju kandidaturu za članstvo u EU istakla 1987. godine, dakle prije više od dvadeset godina. Status kandidata za EU je, potom, dobila 1999. godine – prije skoro deset godina. No,

¹⁸Kopenhagenskim kriterijima, usvojenim na kopenhagenskom Vijeću Europe iz 1993. godine, kao uvjeti za priključenje zemlje Europskoj uniji apostrofiraju se stabilna demokracija, poštivanje ljudskih prava, vladavina zakona i zaštita manjina, funkcionalna tržišna ekonomija sposobna da se takmiči na jedinstvenom tržištu te, na koncu, usvajanje općih pravila, standarda i politika koje čine glavninu zakona

¹⁹Madridski kriteriji iz 1995. godine zahtijevaju da država kandidat mora imati stvorene uvjete za integraciju kroz prilagođavanje svoje upravne strukture standardima i normama EU.

veliko je pitanje hoće li članicom Unije postati i u narednih nekoliko godina. Veliki napredak, potom, u svojem gospodarskom i političkom razvoju nije napravila ni Makedonija iako je Sporazum o stabilizaciji i priključenju s EU potpisala još 2001. godine. Većina njezinih pozitivnih efekata se, naime, završava u nešto većem priljevu stranog kapitala u odnosu na vrijeme prije potpisivanja ovog dokumenta.

S druge, pak, strane, Bosna i Hercegovina je i danas, gotovo podjednako kao i desetak godina ranije, opterećena političkim problemima i nataloženim poslijeratnim podjelama. A to, opet, znači da bi joj se mogao dogoditi isti, turski ili makedonski sindrom, koji bi je, u sljedećih pet, deset, čak i dvadeset godina, mogao ostaviti izvan vrata EU.

Da se pri ovom tipu upozorenja, dakako, ne radi o pretjerivanjima, nego o realno mogućim scenarijima, do znanja je iz europskih krugova dano u više navrata i tijekom listopada i studenog 2008. godine. Nakon razgovora na marginama sastanka Sjevernoatlantskog vijeća NATO-a i Političko-sigurnosnog vijeća EU-a u Bruxellesu, primjerice, svoju zabrinutost zbog zaoštrene političke retorike u Bosni i Hercegovini izrazili su i glavni tajnik NATO-a Jaap de Hoop Scheffer i njegov sugovornik, visoki predstavnik EU-a za vanjsku politiku i sigurnost Javier Solana. Ovaj potonji je, pri tome, bio još određeniji. „Šaljem jasnu poruku da“, rekao je tom prigodom, „ako žele napredovati u integracijama, političari u Bosni i Hercegovini moraju raditi zajedno na stabilizaciji prilika.“

Istu poruku je bosanskohercegovačkim nomenklaturama koncem listopada poslao i Europski parlament u Strasbourg usvajajući rezoluciju o Bosni i Hercegovini koja je utemeljena na ocjenama Doris Pack, šefice Delegacije za jugoistočnu Europu. A u tim ocjenama stoji, među inim, i stav da samo stabilna i jedinstvena BiH može ući u EU. Tko umanjuje tu činjenicu ne pomaže situaciji i zato pozivam sve one koji imaju mandat da preuzmu odgovornost i da se fokusiraju na dobrobit svojih građana. Dosadašnji koraci prema Europi jednostavno nisu bili dovoljno uspješni. Ljudi koji žele da se vrate gdje su živjeli moraju biti u mogućnosti da to i učine. Nema dovoljno slobode štampe, nema dovoljno nevladinih organizacija, a one koje postoje nemaju dovoljno slobode, mnogo ljudi je jednostavno izgubilo vjeru u cijelu zemlju (ocjene koje je prenio Glas Amerike).

Ocjene podjednako oštrog predznaka je, govoreći na istom skupu, iznio i povjerenik EU za proširenje Olli Rehn. Konsenzus je, apostrofirao je on, propao i reforme su na čekanju. Nacionalistička retorika tokom izbora u listopadu je faktor pogoršanja, politički problemi u Bosni i Hercegovini sada su još dublji.

Nepostojanje zajedničke vizije lidera o budućnosti zemlje i konsenzusa o europskim reformama ozbiljno narušava njezinu europsku perspektivu.

Dojam je, na koncu, da je najoštriji od svih njih bio šef Delegacije Europske komisije u BiH Dimitris Kourkoulas prilikom prezentacije zaključka iz *Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine u procesu europskih integracija*. Izvještaj je, po Kourkoulasu, pozitivniji nego što je pravo stanje stvari. Uzroke takvom stanju Kourkoulas vidi u negativnom političkom okružju, koje je obilježeno nedostatkom konsenzusa i zapaljivom političkom retorikom. Bosanskohercegovačku stvarnost, još konkretnije, čine političari koji, barem za sada, ne pokazuju nikakvu sposobnost za dijalog i kompromis i koji se ponašaju na način koji je u suprotnosti s europskim vrijednostima. Na njihovom udaru je sve naglašenije i funkcioniranje institucija Bosne i Hercegovine. No, pri tome je važno da zapaljiva retorika, blokiranje reformskog procesa i nemogućnost zemlje da govori jednim glasom ne samo odgađa nego i ugrožava europsku perspektivu Bosne i Hercegovine. Prevedeno na jezik konkretnih obveza, to znači, među inim, da je zablokiran proces ustavnih reformi, da koordinacija između Parlamenta BiH i Vijeća ministara, kao i entitetskog i državnog nivoa, nije na razini na kojoj bi, objektivno, morala biti, da je sposobnost pravosudnih organa na državnoj razini da vrše svoje nadležnosti u RS-u dovedena u pitanje od Vlade RS-a, da je korupcija i dalje rasprostranjena i da predstavlja ozbiljan problem, a da državna strategija u ovoj oblasti nije propisno provedena itd.

Gdje su unutarnji razlozi za zabrinutost međunarodnih aktera?

Nedvojbeno je, dakle, da međunarodni akteri u Bosni i Hercegovini prepoznaju različite vrste kočnica, koje ne samo da ugrožavaju njezino priključivanje obitelji europskih naroda nego i prijete bosanskohercegovačkoj državi i društvu. Jesu li u pravu? Mogu li se u Bosni i Hercegovini doista identificirati indikatori koji djeluju alarmantno?

Elemente koji, po svojoj unutarnjoj strukturi, djeluju destruktivno – a njihovo postojanje je nemoguće i negirati i ignorirati – moguće je svrstati u najmanje dvije velike skupine. Prvu čine oni koje, pristupajući čitavom problemu iz perspektive formalne logike, markiraju i predstavnici EU. Bosna i Hercegovina, naime, a zbog nedostatka unutarnjeg konsenzusa, stalno odgađa ispuniti uvjete koji su joj zadani kao nužan uvjet priključenja EU. Problem je, primjerice, s reformom ustava koja osigurava piramidalnu strukturu bosanskohercegovačke države. Problem je, potom, s reformom pravosudnog sustava kao prepostavkom

vladavine prava. Problem je s reformom Javnog RTV sustava kao jedne od simboličkih varijabli bosanskohercegovačke državnosti. Problem je s popisom stanovništva, bez kojeg nema ni bilo kakve ozbiljnije strategije društvenog razvoja. Problem je s obračunom s korupcijom kao kancerogenim društvenim zlom. Problem je u raščišćavanju s tranzicijskim i ratnim hipotekama – među kojima zakon o oduzimanju opljačkane imovine zauzima posebno mjesto. Problem je, na koncu, u činjenici da su temeljna građanska i ljudska prava potisnuta u drugi plan za račun kolektivnih – prava koja proizlaze iz etničke i konfesionalne pripadnosti.

Ta je skupina problema, međutim, samo posljedica parametara koji obilježavaju bosanskohercegovačku stvarnost. Dvije vrste njih, po svemu, zaslužuju i posebnu pozornost. U pitanju su, prije svega, različite manifestne forme *etničke konfrontacije* koje bosanskohercegovačko društvo opterećuju posljednjih dvadesetak godina. U njoj su uzroci izbijanja ratnih sukoba u prvoj polovici devedesetih godina i jednog od najvećih ratnih stradanja na tlu Europe nakon Drugog svjetskog rata.

U njoj su, međutim, uzroci i različitih tipova frustracija i napetosti i nakon okončanja rata. U svezi s tim se, dakako, nameće pitanje zašto i nakon trinaest godina nakon okončanja ratnih sukoba nema znakova bilo kakvih suštinskih promjena u međuetničkoj netrpeljivosti. Razlog tome, po mnogima, ne treba tražiti u građanima, pripadnicima različitih bosanskohercegovačkih etniciteta. Naprotiv, razlozi su u filozofiji političkih elita koje održavanjem ambijenta netolerancije, mržnje i netrpeljivosti osiguravaju prepostavke svoga vlastitog trajanja.

Druga grupa parametara koji obilježavaju bosanskohercegovačku stvarnost – uoči, za vrijeme rata i nakon njega – vezana je za patriotizam bosanskohercegovačkih građana, za osjećaj rodoljublja, domoljublja, ili, još konkretnije, za doživljavanje Bosne i Hercegovine kao vlastite države i domovine. U odnosu na to, naime, postoje dvije vrste krajnosti. Provedena istraživanja²⁰, primjerice, pokazuju kako je taj osjećaj kod bosanskohercegovačkih Srba gotovo pa irelevantan. No, on nije respektabilan ni kod Hrvata u Bosni i Hercegovini. S druge, pak, strane, bošnjački politički lideri – oni koji nastupaju s nacionalnih pozicija dakako – takvu situaciju u principu koriste za dokazivanje potpuno suprotne, ali teze koja je podjednako

²⁰Među njima respekt zaslužuje posebice istraživanje u okviru projekta „Sistem ranog upozoravanja“ koji od 2000. godine kvartalno realizira sarajevski ured UNDP-a za BiH.

kancerogena. Temeljem nje, naime, nastoje dodatno osnažiti tezu o Bosni i Hercegovini kao državi u kojoj Bošnjaci predstavljaju temeljni narod.

Obje vrste doživljavanja Bosne i Hercegovine su, u svojoj biti, podjednako kancerogene i protiv njezina sazrijevanja kao jednog od društava u okviru europskog sustava vrijednosti. Ali, pogrešno bi tu vrstu osjećaja bilo pripisivati građanima kao njihov iskonski osjećaj. Potpuno suprotno, izvori su mu ponovno u političkim elitama i u njihovim političkim filozofijama. Identifikacija te vrste osjećaja kod građana je tek puka posljedica političkog „silovanja“ s etničkim predznakom kojem su već dva desetljeća izloženi.

U prilog takvom sudu, uostalom, govore i neki drugi podaci koji karakteriziraju bosanskohercegovačku stvarnost. Indikativne su, primjerice, *rasprave o ratnim zločinima*. U svakom normalnom društvenom ambijentu logično je – neovisno o tome odakle, iz kojeg dijela zemlje ili svijeta, ali i iz koje etničke, konfesionalne grupe dolazili – očekivanje osude i zločina i zločinaca, ali i zahtjev za njihovim procesuiranjem – kako zbog satisfakcije žrtvama tako i zbog pouka generacijama koje dolaze. U Bosni i Hercegovini, međutim, stav političkih elita, u ovom slučaju njezinih dijelova predstavljenih u državnom parlamentu, prema pitanju zločina i zločinaca ima naglašeno etnički predznak. Relativiziraju se jedni i glorificiraju drugi zločini. Parlamentarne rasprave o Srebrenici, potrebi da se procesuiraju određeni zločini, privodenju bosanskohercegovačkih državljana osumnjičenih u Srbiji za zločine u Bosni i Hercegovini i još neki u prilog tome najzornije svjedoče. U prilog tome, na koncu, govore i zahtjevi s parlamentarne govornice da se za inkriminacije za počinjene ratne zločine sudi pred sudovima one etničke grupe kojoj osumnjičeni za počinjene zločine pripadaju, da se – kazano jezikom jednog parlamentarca – uspostavi balans u količini pravde itd.

U neposrednoj vezi s ratom i žrtvama ratnih događanja su i *spomen-obilježja* koja se danas množe u svim dijelovima Bosne i Hercegovine. U toj činjenici, apstrahira li ju se od bosanskohercegovačke zbilje, nema ničeg neobičnog. Dapače. U normalnom društvu nema ničeg upozoravajućeg u činjenici da se stratišta ratnih strahota i spomenički obilježe. U bosanskohercegovačkom slučaju, međutim, problem je u tome što ta stratišta imaju isključivo nacionalni predznak. Srbi dižu spomen-obilježja srpskim, Hrvati hrvatskim, Bošnjaci bošnjačkim žrtvama. Ne postoji, drugim riječima, svijest o tome da se radi o bosanskohercegovačkim žrtvama jednog ideološkog sunovrata s etničkim predznakom. I ne samo to. Ako se, naime, radi o spomen-obilježju podignutom na prostoru na kojem je jedna etnička grupa nominalno u manjini, nerijetki su

slučajevi skrnavljenja takvih obilježja, a time se šalje poruka o realnosti zajedničke budućnosti.

O bosanskohercegovačkoj stvarnosti, na koncu, govori i sve učestaliji ali i sve prepoznatljiviji *jezik mržnje*. No, pri tome je potrebno i precizirati kako se radi o najmanje dvije njegove pojavnne forme. U pitanju je, s jedne strane, jezik mržnje kojim, posredstvom medija, političke i državne elite truju bosanskohercegovački komunikacijski prostor. Dobro je, u prilog tome, prisjetiti se barem nekih iz ukupnog arsenala političkih izjava u posljednjoj godini.²¹

S druge, pak, strane, u pitanju je jezik parcijalnih etničkih istina koje se mladim ljudima nude kao apsolutne. Pri tome se misli, prije svega, na jezik i sudove u udžbenicima osnovnih i srednjih škola, jezik koji parcijalnu, „istinu“ jedne etničke političke filozofije, natura kao neupitnu, povijesno utemeljenu. U prilog tome svjedoči masa primjera. Iz analiza udžbenika tzv. nacionalne grupe predmeta tijekom 2007. godine²², a u prilog navedenoj tezi, dovoljno je izdvojiti nekoliko primjera:

- „Dinamika kretanja broja, geografski razmještaj i struktorna obilježja stanovništva Republike Srpske značajno su poremećeni minulim ratnim sukobima (1992-1995). (...) Tako je za slobodu i stvaranje Republike Srpske poginulo oko 20.000, a sa rodnih ognjišta i raseljeno oko 830.000 Srba.“²³
- „Koji narod pretežno živi u Republici Srpskoj, a koji u FBiH? Recite zašto su entiteti današnje BiH po nacionalnoj strukturi slični većini evropskih zemalja?“²⁴
- „Za razliku od drugih nacionalnih pokreta, bošnjački nacionalni pokret nikada nije imao ideju o stvaranju velike države. Šta mislite zašto?“²⁵

²¹Među kreatorima tih izjava daleko ispred drugih je premijer Republike Srpske. Izjave tipa „navijat ću za BiH kada bude igrala protiv Turske“, „za mene je vječna RS, a BiH je prolazna kategorija koja će trajati toliko koliko to bude htjela međunarodna zajednica“, „u slučaju potrebe organizovat ćemo referendum o osamostaljenju RS“, „sin me, nakon što sam mu rekao da idem u Sarajevo, pita, a što ćeš u Teheranu“ itd. Specijalan zaostatak za njim nije moguće identificirati ni kod donedavnog prvog čovjeka kolektivnog šefa države. Pozivi na rušenje RS-a kao genocidne tvorevine, govori po svijetu u funkciji predsjedavajućeg bh. predsjedništva, koji odražavaju njegovo privatno, a ne stajalište organa u ime kojeg govori, i slično, samo su dio iz tog arsenala.

²²Vidjeti: „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH i Promenta, Sarajevo.

²³Gnjato i Marić, (2005), *Geografija 9*, Zavod za udžbenike, Istočno Sarajevo, prema: „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH i Promenta, Sarajevo, str. 127.

²⁴Ibid., str. 139.

²⁵Radušić, Husić, Smriko, *Historija*, udžbenik za 7. razred osnovne škole, (2005), Sarajevo Publishing, Sarajevo, prema „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH i Promenta, Sarajevo, str. 96.

- „Nacionalizam najveće (srpske) nacije bio je prikiven unitarističkocentralističkom praksom koja se uvodila od samog obnavljanja države. (...) Što se tiče Hrvatske, sve se više iskazivalo njezino gospodarsko iskorištavanje.“²⁶

Uloga međunarodne zajednice u BiH

U svezi s ulogom koju u Bosni i Hercegovini ima međunarodna zajednica, u bosanskohercegovačkoj svakodnevici moguće je identificirati veliki broj različitih pristupa. Nerijetke su, dakako, kritičke opservacije te uloge. No one, u pravilu, imaju suprotan predznak. Prema jednima, međunarodna zajednica treba u Bosni i Hercegovini okončati svoj mandat i rješavanje budućnosti Bosne i Hercegovine prepustiti isključivo njezinim političkim elitama, onima koje su dobile mandat na izborima.

Prema drugima, opet, međunarodna zajednica je potrebna jer bi Bosna i Hercegovina, u slučaju da se ona povuče, ponovo zaglibila u blato međuetničkih sukoba, pri čemu isključiti ne treba ni njihovu najradikalniju formu, onu koja je već videna u prvoj polovici devedesetih godina. No, ona nije ispunila očekivanja bosanskohercegovačkih građana, a ni misiju koju je u Bosni i Hercegovini imala, jer se, umjesto radikalnog obračuna s unutarnjim silnicama dezintegracije, odlučila na ulogu relativno nezainteresiranog medijatora.

Teško bi se, međutim, kao utemeljen – iako su oni dosta zastupljeni u bosanskohercegovačkoj javnosti – mogao prihvati i jedan i drugi pristup. Mora se, naprotiv, poći od toga da ste za svoje vlastite živote odgovorni, prije svih, vi sami. Pomoć svih drugih, prema tome, može samo dobro doći, ali teško može biti i prevaga u odnosu na vas same. Pode li se, pak, od tih premeta, u tom je kontekstu moguće varirati i ulogu međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. A ona se, iz perspektive objektivne analize, ne može ni ignorirati ni minimizirati. Dapače. Sva bosanskohercegovačka napredovanja se, manje ili više, imaju zahvaliti upravo njezinoj ulozi i pritiscima koje je vršila na bosanskohercegovačke državnopolitičke nomenklature. Ponekad se, još konkretnije, krajnje ozbiljnim nameće dojam kako je međunarodnoj zajednici više stalo do europske budućnosti Bosne i Hercegovine nego njoj samoj.

²⁶Matković, Mirošević, Goluža, Šarac, *Povijest za IV razred gimnazije*, Školska naklada Mostar i Školska knjiga Zagreb, 2003, prema „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH i Promenta, Sarajevo, str. 101.

Sve to, dakako, ne znači kako međunarodna zajednica nije pravila i pogreške, i kako ih još uvijek ne pravi. Naprotiv. U analizi tih pogreški bi se, uostalom, moglo ići i u detalje. Prva u nizu je učinjena već kod uobličavanja Dejtonskog sporazuma. Za kreiranje bosanskohercegovačke budućnosti tada su, kao partneri, uzeti političke filozofije i pojedinci koji su bili odgovorni za rat, ubojstva, razaranja, uništavanja. Takav pristup je omogućio proizvođenje takozvane pat-pozicije, u kojoj su iz rata svi izišli kao pobjednici i temeljem čega su dotadašnju ideologiju mogli nastaviti ozbiljiti i u mirnodopskim uvjetima. Zahvaljujući, dakle, pogrešci u konceptu bosanskohercegovačkog raspleta, za koji odgovornost snosi međunarodna zajednica, oni su dobili priliku da nastave s ostvarivanjem svoga projekta i nakon okončanja ratnih sukoba. Današnje slavljenje velikih bitaka, ratnih pobjeda i nacionalnih heroja samo je logična posljedica navedene startne konceptualne pogreške. A u takvim uvjetima je, opet, mnogo manje realno očekivati pokretanje procesa društvene katarze kao nužne pretpostavke drugačije Bosne i Hercegovine i kao države i kao društva.

Kod analitičara bosanskohercegovačke zbilje, onih kojima je teško moguće pripisati etničku obojenost, nerijetko je moguće sresti i mnoge druge prigovore strategiji međunarodne zajednice u procesu ozdravljenja bosanskohercegovačkog društva. Prema njima, primjerice, EU politika demokratizacije nije uspjela “internalizirati” demokratske norme u bosanskohercegovačkom društvu, EU nije iskoristila svoj pozitivan imidž u bosanskohercegovačkom društvu kako bi promovirala demokratske vrijednosti itd.²⁷

Usprkos, međutim, svim tim, kao i masi drugih prigovora, koje je moguće svakodnevno čuti, teško je pod znak pitanja dovesti postulat: nemaš pravo za svoje muke optuživati druge ako sam nisi spremam učiniti ništa što bi te muke moglo olakšati, ili, što je još bolji scenarij, i potpuno eliminirati.

Kako do zajednice europskih naroda?

Ima li Bosna i Hercegovina mogućnost da se u sljedećih pet-šest godina transformira u društvo europskih vrijednosti? Na čisto teorijskoj ravni – da. Na to upućuju kontinuirana istraživanja javnog mnijenja u Bosni i Hercegovini. Polovicom 2006. godine, primjerice, prema rezultatima istraživanja Centra za

²⁷Denisa Sarajlić-Maglić, *EU politika demokratizacije u BiH - Ispravni principi, pogrešne politike*, Policy Brief 34, http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2008/denisa_sarajlic_final_policy_brief_bh.pdf

istraživanje tržišta GfK BH, ideja potpore ulasku Bosne i Hercegovine u EU bila je gotovo fascinantna. Od nešto manje od 1000 ispitanika s pravom glasa – istraživanjem je simuliran referendum, a na njega mogu izaći samo punoljetni građani BiH – njih 83 posto se izjasnilo da bi, ako bi u tom momentu bio održan referendum s pitanjem da li Bosna i Hercegovina treba postati članom EU, odgovorilo sa „da“. I ne samo to. Ova ideja je prije dvije godine imala otvorene protivnike u tek 9 posto bosanskohercegovačkih građana.²⁸

Potpore bosanskohercegovačkih građana procesu europskih integracija identificirana je i sredinom 2008. godine. Prema ispitivanju raspoloženja građana, koje je proveo Ured visokog predstavnika, oko 85 posto građana Bosne i Hercegovine podržava europske integracije. Pri tome je, prema istom ispitivanju, važan i podatak da podrška procesu europskih integracija premašuje 80 posto kod pripadnika sva tri konstitutivna naroda.²⁹

Potpore procesu europskog integriranja, prema tome, barem što se građana tiče, nije upitna. No, da bi se takvo integriranje i dogodilo, neophodno je osigurati i elementarne pretpostavke. Među njima, dakako, treba apostrofirati dvije skupine pretpostavki – formalne, sistemske, s jedne, te organske, promjene u glavama običnih ljudi, s druge strane.

Na ravni sistemskog, Bosna i Hercegovina se nalazi pred obvezom suštinskih promjena. To podrazumijeva usklajivanje s europskim pravnim sustavom svih segmenata funkciranja bosanskohercegovačke države i društva. Nužna je, primjerice, temeljita *reforma pravosudnog sustava*. Bez nje, naime, nema ni pravnog ambijenta u kojem postoje pretpostavke zaštite temeljnih građanskih i ljudskih prava. Bez reforme pravosudnog sustava, potom, nema ni najvažnijih pretpostavki društvenog obračuna s kriminalom i korupcijom. A oni, i kriminal i korupcija – a s njima povezane i druge nuspojave poput mafijaških obračuna, građanske nesigurnosti i straha kao stila življenja – danas funkcioniraju kao kancerogeno tkivo na organizmu bosanskohercegovačkog društva.

Na razini sistemskih pretpostavki je, potom, reforma i mnogih drugih dijelova društvenog sustava. Europski sustav vrijednosti, primjerice, podrazumijeva *otvoren obrazovni sustav*, sustav u kojem se mlade ljude ne svrstava u geta zbog njihova ili podrijetla njihovih roditelja. A u Bosni i Hercegovini danas se

²⁸Podrška građana BiH eventualnom ulasku u EU (17. 7. 2006.), GfK BH,
<http://www.gfk.ba/PR/2006/GfK%20PR%2007-2006%20-%20ulazak%20u%20EU.pdf>.

²⁹Lajčák: 85 posto građana BiH podržava EU integracije, Eurobaza, 10. 10. 2008,
http://euro-info.biz/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=215

operira pojmovima koji su, po svemu sudeći – kao što je institucija „dvije škole pod jednim krovom“ – povijesni i teorijski novumi.

Europskog sustava vrijednosti nema i bez temeljitijeg *propitivanja medijskog sustava*. Pri tome se misli na medije uopće, ali prije svega na ono što se, u europskoj terminologiji, podrazumijeva pod pojmom javni servisi. U Bosni i Hercegovini oni su, u posljednjih dvadesetak godina – pri čemu se ne misli samo na tri emitera u okviru Javnog RTV sustava nego i na sve druge koji se financiraju iz proračunskih sredstava – najčešće bili u funkciji i pod kontrolom etničkih elita. I u najnovijim procesima veoma je naglašen zahtjev – kod entitetskih i javnog servisa na razini BiH – za njihovim etničkim profiliranjem. Europski sustav vrijednosti, međutim, podrazumijeva javne servise kao servise u funkciji građana, a to, dakako, znači i u funkciji zadovoljavanja svih potreba i iz paketa pitanja identiteta tih istih građana.

Drugi tip promjena je, međutim, mnogo kompleksniji, ali i tip promjena koji traži duže vrijeme. Radi se, ponovimo, o promjenama u glavama običnih ljudi, promjenama duha, mentalnog koda. One podrazumijevaju, primjerice, da građani Bosne i Hercegovine definitivno prihvate Bosnu i Hercegovinu kao svoju državu i domovinu. Pri tome se, dakako, ne misli na verbalno prihvaćanje, iako je i ono jedna od prepostavki korjenitijih društvenih promjena. No, uz verbalnu, neophodna je promjena i u istinskom prihvaćanju i priznavanju svoje države.

Taj tip promjena podrazumijeva i promjenu u stavu prosječnog građanina u odnosu na svoje sudržavljane. Europski sustav vrijednosti podrazumijeva, naime, doživljavanje svojih sudržavljanja kao ljudi s kojima se dijeli ista sudbina, isto zadovoljstvo dobrom i nezadovoljstvo, ali i zahtjev za mijenjanjem lošeg. Uputno je, iz te perspektive, zamisliti Bosnu i Hercegovinu s aktiviranim „racionalnim (američkim) biračkim razmišljanjem“ – da se, primjerice, na izborima za državne institucije vlasti glasuje za političke projekte i ljude za koje se vjeruje kako najbolje mogu promicati vaše interese, a ne po principu etnički i konfesionalno istih krvnih zrnaca.

Sve to, dakako, ne znači i zaboravljanje na neke od elemenata vlastitoga identiteta – na svoje nacionalno i konfesionalno pripadanje, na svoje regionalno ili jezično pripadanje i slično. Europski sustav vrijednosti podrazumijeva samo odustajanje od redukcije ljudskog i grupnog identiteta na samo jednu njegovu dimenziju, dimenziju etničkog i konfesionalnog, i njezina izdizanja na pijedestal svetosti. Kada će se to dogoditi? Po vanjskim manifestacijama u to se može biti sigurnim kada se svi – pripadnici političkih i državnih elita, prije svih, a potom i svi ostali građani – budu ponosili svojim državnim pripadanjem. U tom je

momentu moguće govoriti i o postojanju bosanskohercegovačkog društva, umjesto triju etničkih društava koji su dio današnje bosanskohercegovačke stvarnosti.

U konkretnim bosanskohercegovačkim okolnostima važna je i revitalizacija jedne od osobitosti bosanskohercegovačkog življenja – filozofije takozvanog *bosanskog komšiluka*. Ta je filozofija, iz povijesne retrospektive promatrano, često u povijesti bila presudna i za biološki opstanak. A ona, u najkraćim crtama, znači spremnost na dijeljenje zajedničke sudbine sa svojim komšijom, toleranciju i uvažavanje svih razlika koje kod njega u odnosu na vas postoje, spremnost da mu se pomogne i pravo da se pomoći od njega i očekuje. Je li prosječan bosanskohercegovački gradanin zaboravio, izgubio sposobnost takvog života? Ne. U najgorem slučaju, takva je sposobnost, i to pod pritiskom decenijski dugog političkog silovanja, uspavana, umrтvljena, i traži vanjski poticaj kako bi se nanovo aktivirala.

U kontekstu svih tih transformacija analitičku pozornost zaslužuje i mjesto i uloga međunarodne zajednice. Daleko od toga da teret svih promjena prema europskom sustavu vrijednosti treba svaliti isključivo na nju. Međutim, nije dvojbeno da njezina pomoć u svim prethodno apostrofiranim procesima može biti presudna. U kontekstu ove analize apostrofira se samo dio mogućih pravaca djelovanja međunarodne zajednice, prije svega njezinih institucija u Bosni i Hercegovini.

Bosna i Hercegovina je „u suštini podijeljeno, postkonfliktno društvo. Nema snažnih unutarnjih glasova u politici ili civilnom društvu koji bi mogli generirati suštinski pritisak da se postigne konsolidacija demokracije. Zato taj poticaj treba da dođe izvana, pogotovo iz Evropske unije“.³⁰

Pri tome ona, Evropska unija, mora više insistirati na suštinskim promjenama u primjeni demokratskih principa i praksi, razmišljati dalje od „stvaranja virtualne demokracije u Bosni i Hercegovini“ budući je EU – u uvjetima postojanja duboko podijeljenog društva kakvo je bosanskohercegovačko, društva koje se nastoji pomiriti s vlastitom realnošću i koje nema odgovore kojim bi se prevladale unutarnje podjele – jedina struktura koja može pružiti okvir demokratskih normi, principa i vrijednosti koje većina građana može prihvati i da pri tome ne mora odustati od vlastitog identiteta i uvjerenja.

Posebnu težinu bi, za savladavanje unutarnjih podjela, moglo imati šire otvaranje vrata EU kao konačnog rješenja za probleme u Bosni i Hercegovini i

³⁰O tome detaljnije u: Denisa Sarajlić-Maglić, *EU politika demokratizacije u BiH - Ispravni principi, pogrešne politike*, Policy Brief 34.

regiji. Ponuda kandidatskog statusa bi, primjerice, mogla djelovati krajnje poticajno.

Istina je, doduše, da kandidatski status, sam za sebe, ne može donijeti i konačno razrješenje bosanskohercegovačkog gordijskog čvora. Institucije EU bi, stoga, i nakon dovođenja Bosne i Hercegovine u poziciju zemlje kandidata, morale nastaviti filozofijom snažne javne promocije „integracijskih vrijednosti koje su u samoj srži EU, nasuprot 'nedemokratskim' vrijednostima, koje unose podjele koje su u samoj srži sistema vrijednosti BiH“.³¹

Promocija europskog sustava vrijednosti bi, pri tome, morala zahvatiti sve segmente bosanskohercegovačkog društva. No, to nije sve. Promociju bi trebalo usmjeriti i prema bosanskohercegovačkim državnim strukturama. S druge, pak, strane, promociju bi morala pratiti i institucionalizacija i internalizacija normi i vrijednosti koje vladaju u EU. Misli se, prije svega, na institucionalizaciju i internalizaciju normi i vrijednosti EU u Ustavu Bosne i Hercegovine. Filozofiju današnjeg medijatorskog, naglašeno kompromiserskog odnosa zarad kratkoročnih političkih dobiti, institucije EU bi morale zamijeniti novom, filozofijom prepoznatljivog i otvorenog uvjetovanja, kako bi krajnji cilj, integriranje Bosne i Hercegovine u sustav europskih vrijednosti, bio i ostvaren. Pritisak, na koncu, ne smije isključiti ni ono od čega EU danas bježi. Promjene u Bosni i Hercegovini, naime, prema europskom sustavu vrijednosti danas blokiraju političke i društvene elite zainteresirane za održavanje *statusa quo*. EU na to mora imati odgovor u formi otvorene potpore proeuropskim političkim konceptima i istodobne marginalizacije, pa i međunarodne izolacije onih drugih, onih koji su za zadržavanje plemenskih podjela i protiv bosanskohercegovačkog integriranja u društvo europskih naroda.

³¹Ibid.

Literatura

BiH u EU može samo kao jedinstvena zemlja, 23.10.2008.,
<http://www.sarajevo-x.com/clanak/081023108>.

Commission of the European Communities (05.11.2008), Brussels, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*, http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2008_en.htm

Denisa Sarajlić-Maglić, *EU politika demokratizacije u BiH - Ispravni principi, pogrešne politike*, Policy Brief 34, http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2008/denisa_sarajlic_final_policy_brief_bh.pdf

Lajčák: 85 posto građana BiH podržava EU integracije, Eurobaza, 10 10 2008,
http://euroinfo.biz/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=215

Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH i Promenta, Sarajevo.

Podrška građana BiH eventualnom ulasku u EU (17.07.2006), GfK BiH,
<http://www.gfk.ba/PR/2006/GfK%20PR%2007-2006%20-%20ulazak%20u%20EU.pdf>.

Tranziciona pravda u post-jugoslavenskim zemljama, Izvještaj za 2007. godinu (2008), Fond za humanitarno pravo, Beograd.

2. Politika pomirenja

2.1. Prepostavke mira i pomirenja u Bosni i Hercegovini

Mirko Pejanović

1. Istorijiski kontekst razvoja državnosti Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina je u svojoj viševjekovnoj istorijskoj egzistenciji, od svoje srednjovjekovne državnosti, preko otomanske i austrougarske uprave, te u dvije jugoslovenske državne zajednice – Kraljevini Jugoslaviji i Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji – sačuvala svoju multikulturalnu, multivjersku i multietničku strukturu. Bosna i Hercegovina je svoju istorijsku opstojnost izgrađivala i jačala na konceptu multikulturalnog i multietničkog društva. U vremenu austrougarske vladavine, potkraj devetnaestog i na početku dvadesetog stoljeća, oblikovala se vjerska i kulturna autonomija pripadnika triju vjerskih skupina: katoličke, pravoslavne i muslimanske. Kulturni izraz te autonomije potvrdio se u postojanju zasebnih kulturnih društava: „Napretka“, „Prosvjete“ i „Preporoda“. Na temelju vjerskog i kulturnog identiteta razvio se i etničko-nacionalni identitet. Tako se na prostoru Bosne i Hercegovine oblikovao i istorijski afirmisao nacionalni identitet srpskog, hrvatskog i bošnjačkog naroda.

Od obnove državnosti Bosne i Hercegovine 1943. godine oblikovanje, razvoj i afirmacija svakog od nacionalnih identiteta dobija svoj državni okvir u političkoj i kulturnoj egzistenciji Bosne i Hercegovine. Odluke ZAVNOBiH-a na Prvom i Drugom zasjedanju 1943. i 1944. godine utemeljuju političku osnovicu za ravnopravnost hrvatskog, srpskog i bošnjačkog (tada muslimanskog) naroda, zajedno sa pripadnicima drugih naroda.

Politička ideja o ravnopravnosti naroda će postati osnovicom za ustavnu odredbu koja će garantovati ravnopravnost bosanskohercegovačkih naroda u prvom Ustavu Narodne Republike Bosne i Hercegovine, donesenom 1946. godine.

Ustavna ravnopravnost srpskog, bošnjačkog i hrvatskog naroda, osim što je značila odrednicu državnosti Bosne i Hercegovine, postaće i osnovom za primjenu principa ravnopravnosti i ravnopravne zastupljenosti naroda u svim strukturama državne vlasti i svim javnim ustanovama. Ravnopravna i srazmjerna zastupljenost naroda u institucijama državne vlasti i javnim

ustanovama razvila je svijest o zajedničkom životu u ravnopravnosti. Osjećaj ravnopravnosti kod pripadnika sva tri bosanskohercegovačka naroda – bošnjačkog, hrvatskog i srpskog – omogućije nakon Drugog svjetskog rata napredak Bosne i Hercegovine u njenom socijalnom, ekonomskom i kulturnom razvoju. U tom razvoju posebno mjesto će dobiti razvoj privrede, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite. Posebna pažnja posvećena je razvoju međuetničke tolerancije. Na ovim osnovama razvijani su stabilni međunarodni odnosi. Sporenja na nacionalnoj osnovi bila su u potpunosti isključena. U Bosni i Hercegovini je bio i veoma visok postotak etnički mješovitih brakova. U gradovima Tuzli, Mostaru, Sarajevu, Brčkom i Banjaluci takvih brakova je bilo i do 20 posto. Ratna stradanja iz vremena Drugog svjetskog rata i rane iz tog vremena lječene su i zalićečene napretkom u razvoju i stvaranjem bolje budućnosti za sve narode.

Kad je jugoslovenska federacija, uslijed opšte krize socijalizma i krize svog sopstvenog razvoja, ušla u proces disolucije krajem 80-ih godina XX stoljeća, nastaje istorijski proces političke pluralizacije bosanskohercegovačkog društva. Nastao je novi, višestranački sistem. U vremenu formiranja novih stranaka u Bosni i Hercegovini, a to je 1990. godina, došlo je do proglašenja nezavisnosti dviju jugoslovenskih republika: Slovenije i Hrvatske. Kod gradana je nastao strah od mogućeg ugrožavanja mira. Na tome će nastati socijalno-politička osnova etničke homogenizacije naroda u izbornoj kampanji 1990. godine. Tu homogenizaciju će politički podstaknuti tri stranke nastale na etničkoj osnovi: Stranka demokratske akcije, Srpska demokratska stranka i Hrvatska demokratska zajednica. Ove tri stranke će osvojiti apsolutnu izbornu pobjedu na prvim višestranačkim izborima 1990. godine. Sporazumno će podijeliti resore u državnoj vlasti i u saradnji vladati sve do otvaranja rasprave u Parlamentu Bosne i Hercegovine o budućnosti političko-pravnog statusa Bosne i Hercegovine nakon poodmaklog procesa disolucije jugoslovenske federacije. Rješenje ovog pitanja izvedeno je na ideji referendumu građana početkom 1992. godine. Rezultati referendumu³² omogućili su državnost Bosne i Hercegovine, kao i drugih jugoslovenskih republika. Skupština Bosne i Hercegovine je na temelju rezultata referendumu proglašila nezavisnost i suverenost države Bosne i Hercegovine. Velike sile i Evropska zajednica potvrdile su volju građana međunarodnim priznanjem Bosne i Hercegovine.

³²Na referendum građana za suverenu Bosnu i Hercegovinu, održan 28. februara i 1. marta 1992. godine, izašlo je 64 posto građana upisanih u birački spisak. Za suvereni razvoj države Bosne i Hercegovine izjasnilo se 99 posto onih koji su izašli na referendum.

Srpska demokratska stranka, kao jedna od triju vladajućih stranaka, nije prihvatile ovo rješenje. Prešla je na vojnu opciju, sa ciljem etničke podjele Bosne i Hercegovine. Na ostvarivanje političkih ciljeva silom Srpska demokratska stranka se odlučila na osnovu podrške tadašnjeg režima Slobodana Miloševića. Ta podrška je bila u kontekstu strateškog cilja da svi Srbi žive u jednoj državi. Takvom cilju je trebala poslužiti i dotadašnja Jugoslovenska narodna armija.

Nepriznavanjem rezultata referendumu građana za suvereni razvoj države Bosne i Hercegovine i opsadom Sarajeva započeo je rat koji će trajati do Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. Na skupštini srpskog naroda, održanoj u Banjaluci u maju 1992. godine, definisani su ratni ciljevi.³³ Jedan od ratnih ciljeva bio je razdvajanje srpskog naroda od hrvatskog i bošnjačkog na prostoru Bosne i Hercegovine koji je bio zamišljen i označen kao REPUBLIKA SRPSKOG NARODA. Glavna ideja je bila etnički čist i zaseban prostor. Ova ideja dovela je do nasilnog progona preko 400.000 Bošnjaka i preko 200.000 Hrvata sa prostora koji se po Dejtonskom mirovnom sporazumu oblikovao kao prostor entiteta Republika Srpska. Osim nasilnog progona nesrpskog stanovništva iz Bosanske krajine, Posavine, istočne Bosne i istočne Hercegovine, počinjen je masovni zločin nad civilima u zvorničkoj i prijedorskoj regiji, kao i zločin genocida ubijanjem 8.000 Srebreničana u julu 1995. godine.

Pojedinačne zločine, i u manjem pojavnom obliku, počinili su u nekoliko mjesta u srednjoj Bosni i u Hercegovini i pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i Armije Republike Bosne i Hercegovine. Nakon zločina genocida u Srebrenici međunarodna zajednica je, osim diplomatskog pritiska, izvela NATO udare iz vazduha na uporišta Vojske Republike Srpske. To je imalo efekte u pripremi Dejtonskog sporazuma u vidu postignute ravnoteže vojnih snaga na ratujućem prostoru Bosne i Hercegovine.

Rat u Bosni i Hercegovini zaustavljen je Dejtonskim mirovnim sporazumom, i to bez vojnog pobjednika, ali sa pobjedom ideje suverene državnosti Bosne i Hercegovine koja će biti potvrđena Dejtonskim mirovnim sporazumom kao izrazom volje međunarodne zajednice. Bosna i Hercegovina je Dejtonskim ustavom (Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma) dobila novu unutrašnju

³³Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je na svojoj 16. sjednici, od 12. maja 1992. godine, usvojila odluku o strateškim ciljevima srpskog naroda u BiH. Odluka ima šest strateških ciljeva, od kojih je prvi glasio: državno razgraničenje od drugih dviju nacionalnih zajednica. Vidi: Smail Čekić, Agresija na BiH, knjiga I, str. 567.

strukturu – dva entiteta: Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine, te institucije države Bosne i Hercegovine.

Da bi se državnost Bosne i Hercegovine izgradila u obliku evropske demokratske i samoodržive države, Dejtonskim mirovnim sporazumom su u proces poslijeratne izgradnje mira instalirane vojne i civilne snage međunarodne zajednice. Vojne snage su imale zadaću da uspostave sigurnosne pretpostavke za izgradnju mira. Civilne snage međunarodne zajednice u vidu Ureda visokog predstavnika međunarodne zajednice imaju ovlaštenja da osiguraju proces izgradnje demokratskih institucija države Bosne i Hercegovine i njene integracije u evroatlantske institucije. Prijemom države Bosne i Hercegovine u NATO-savez i Evropsku uniju trebalo bi da se završi istorijski proces internacionalizacije bosanskog pitanja kao pitanja razvoja države Bosne i Hercegovine unutar evropske zajednice država i naroda. Trebalo bi da se završi, a ne dovršava.

2. Glavna polazišta u poslijeratnoj izgradnji mira u državi Bosni i Hercegovini

Obnova i izgradnja države Bosne i Hercegovine započela je početkom 1996. godine u socijalnom ambijentu teških posljedica rata. Među brojnim posljedicama rata su: uništena privreda, uništena saobraćajna infrastruktura, raseljeno i prognano preko dva miliona stanovnika, siromaštvo većine građana, nepovjerenje prema pripadnicima druge etničke skupine. U prvim mjesecima poslijeratne obnove kao glavno pitanje se postavljalo kako uspostaviti slobodu kretanja na cijelom prostoru države Bosne i Hercegovine. Kako obnoviti međuljudske komunikacije? Kako obnavljati međuetničko povjerenje? Kako zasnivati i voditi proces pomirenja između subjekata koji su ratovali?

U traganju za odgovorom na ova pitanja polazimo od stajališta da proces obnove povjerenja i pomirenja u Bosni i Hercegovini kao zemlji koja je izašla iz rata najviše zavisi od izgradnje demokratskih kapaciteta i ekonomsko-socijalnog napretka koji omogućuje građanima da izadu iz teškog materijalno-finansijskog stanja.

Drugo polazište je u stvaranju zakonskih i institucionalnih pretpostavki za povratak izbjeglica i raseljenih osoba u svoja predratna mjesta življjenja. Kroz povratak izbjeglica vrši se obnova ne samo njihovih porušenih kuća i stanova nego i obnova povjerenja u drugu etničku skupinu. S povratkom izbjeglica

obnavlja se i predratna multietnička struktura seoskih i gradskih naselja. Na taj način pomirenje se potvrđuje u društvenoj praksi.

Treće polazište podrazumijeva postojanje institucionalne osnove za uspostavu istine o stradanju civila tokom rata.

Četvrti polazište sadržano je u mogućnostima izricanja suda pravde počiniocima ratnog zločina.

Peto polazište se prepoznaće u političko-programskim aktivnostima vladajućih stranaka, koje imaju većinu u vršenju parlamentarne vlasti, naspram ideje mira i pomirenja.

Šesto polazište je odnos građana prema ideji pomirenja.

Sva ova stajališta imaju svoju opštu pretpostavku u glavnom sigurnosnom okviru za izgradnju mira u Bosni i Hercegovini. Taj okvir su međunarodne vojne i civilne snage koje imaju ovlaštenja za implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ove snage su na temelju ovlaštenja Vijeća za implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma uistinu postale garantom mira u Bosni i Hercegovini.

Izgradnja demokratskih kapaciteta i socijalno-ekonomski napredak stoje u korelaciji. Ako postoje vitalne demokratske institucije izvedene iz izborne volje građana, onda postoji vjerovatnoća da će te institucije stvarati povoljan ambijent i opšte uslove za privrednu aktivnost građana. Neposredno nakon rata Predsjedništvo Bosne i Hercegovine – najviši državni organ, sastajalo se u Zemaljskom muzeju. Vijeće ministara je imalo dva kopredsjedavajuća i tri ministarstva. Većina stranaka u prvom poslijeratnom sazivu Parlamentarne skupštine BiH nije imala saglasnost ni o rješenju zastave, grba, automobilskih tablica... Rješenja su pronađena posredovanjem aktivnosti i prijedloga Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Automobilske tablice su riješene po sistemu brojeva, a ne po nazivu gradova i registarskih oznaka po imenu grada. Država Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u Evropi koja nema registarske oznake po nazivu gradova. Ovakvo rješenje registarskih tablica postalo je osnovom za slobodno kretanje ljudi na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine. Valja imati u vidu da je sloboda kretanja građana na cijelom prostoru države Bosne i Hercegovine bila osnova za pomirenje između pripadnika etničkih skupina u BiH. Sve do 2002. godine, dakle šest godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma, izbore je organizovao OSCE. Na prve izbore 1996. godine izbjeglice su u predratna mjesta življjenja dolazile uz pomoć vojno-sigurnosnih snaga međunarodne zajednice. Građani su željeli obnovu i vjerovali su u napredak u ekonomskom razvoju. U prvih pet godina poslijeratne obnove međunarodna zajednica je osigurala pet milijardi američkih dolara putem

donacija. Većina sredstava je uložena u obnovu infrastrukture: putne, školske, zdravstvene i komunalne. Tako je trasiran put za obnovu i razvoj države Bosne i Hercegovine. Istovremeno je raslo povjerenje građana u mogućnost pomirenja i izgradnje mira.

3. Povratak izbjeglica kao potvrda građanske volje za pomirenjem i obnovom povjerenja

Stvaranje zakonskih i institucionalnih prepostavki za povratak izbjeglica i raseljenih osoba u svoja predratna mjesta življenja javlja se kao jedan od najvažnijih socijalnih procesa za obnovu povjerenja i za pomirenje. Sam povratak u predratna mjesta življenja podrazumijeva komunikaciju sa pripadnicima druge etničke skupine. Povratak Srba u Federaciju BiH i Bošnjaka i Hrvata u Republiku Srpsku znači i zajedničko življenje. Znači i više: a to je uspostava svih socijalnih odnosa u lokalnoj zajednici. Znači i oprost za prisilu i progon u vremenu rata. Znači i pomirenje u interesu izgradnje mira. Na primjeru volje za povratkom pokazala se i volja građana za pomirenjem i izgradnjom međuetničkog povjerenja u poslijeratnim uslovima. Volja za mirom je bila pokretačka snaga građanima u poslijeratnoj obnovi. Izbjeglice nakon povratka u svoja predratna mjesta življenja nisu izazvale nijedan veći konflikt sa pripadnicima naroda sa kojima su živjeli prije rata. Ova činjenica potvrđuje stajalište da je izgradnji mira, posredovana snagama međunarodne zajednice, opšta prepostavka za odvijanje procesa pomirenja. Zapravo, pomirenje u bosanskohercegovačkoj poslijeratnoj realnosti javlja se kao rezultat izgradnje mira, u čemu učestvuju međunarodne snage i bosanskohercegovačke demokratske snage. Sam povratak izbjeglica u predratna mjesta življenja dao je procesu pomirenja socijalnu realnost.

U pogledu povratka izbjeglica političke stranke su imale različit pristup. Stranka demokratske akcije, kao najveća stranka u Bosni i Hercegovini, načelno je zagovarala povratak, ali po mjeri etničkog reciprociteta. To znači, koliko Bošnjaka može da se vrati u Republiku Srpsku toliko Srba može da se vrati u Federaciju BiH. Nakon što je međunarodna zajednica inicirala Deklaraciju o povratku izbjeglica (nebošnjaka) u Sarajevo, Stranka demokratske akcije je pristala na širi tretman povratka izbjeglica. Ali i dalje je ostala na suženom etničkom pristupu. Materijalno je putem sredstava kantona u Federaciji BiH pomagala prevashodno povratak Bošnjaka u opštine istočne Bosne i Bosanske krajine. Najveći uspjeh je postignut u opštinama Prijedor, Zvornik i Doboј.

Prema službenim pokazateljima u Republici Srpskoj povratak je ostvarilo preko 150.000 Bošnjaka. Od 46 posto Bošnjaka i Hrvata, koliko ih je bilo na prostoru Republike Srpske do 1992. godine, povratak je ostvarilo samo osam posto.

Srpska demokratska stranka je u prvih pet godina poslijeratne obnove direktno odvraćala građane srpske nacionalnosti od povratka u Federaciju BiH.

Uz angažovanje udruženja povratnika i pomoć nevladinih organizacija, posebno Helsinškog komiteta za ljudska prava, Srpskog građanskog vijeća i Saveza za povratak izbjeglica i povratnika, u Federaciju BiH, po statistici Federalnog ministarstva za izbjeglice, povratak je ostvarilo 140.000 građana srpske nacionalnosti. To je nešto više od jedne četvrtine od ukupnog broja prognanih i raseljenih Srba sa područja Federacije BiH (oko 450.000). Najuspješniji povratak Srba u Federaciju BiH ostvaren je u opština Drvar, Grahovo, Glamoč, Bosanski Petrovac, gradovima Sarajevo i Tuzla te u dolini Neretve na području grada Mostara.

Hrvatska demokratska zajednica, kao najjača stranka u hrvatskom narodu, nije uložila očekivanu aktivnost koja bi pomogla povratak Hrvata u Posavinu i Bosansku krajinu. Računa se da je na prostoru Republike Srpske povratak ostvarilo oko 15.000 građana hrvatske nacionalnosti. To je jedna dvadesetina od broja prognanih sa područja Posavine i Bosanske krajine. Hrvati koji su po nalogu HDZ-a bili raseljeni u Drvar tokom 1995. i 1996. godine, nakon povratka Srba, uglavnom su iselili u Hrvatsku. Iz izjava Udruženja Hrvata koji su bili raseljeni u Drvar jasno se moglo spoznati da nisu imali valjanu podršku koalicione vlasti HDZ-a i SDA u vodstvu Federacije BiH za povratak u opštine centralne Bosne, posebno Kakanj, Zenicu, Žepče, Maglaj i Zavidoviće. Najuspješniji povratak izbjeglica i raseljenih osoba izведен je na prostoru Distrikta Brčko. I stranke i vlasti Distrikta podstakle su i omogućile da svoj povratak ostvare predratni stanovnici. Distrikt Brčko se može smatrati paradigmom za uspješan povratak izbjeglica, za njihovu reintegraciju u predratnom mjestu življjenja, za pomirenje i obnovu međuetničkog povjerenja. Distrikt Brčko je na ideji saradnje, tolerancije i ubrzanog ekonomskog razvoja postao poželjan model odvijanja procesa pomirenja u Bosni i Hercegovini.

4. Spoznaja istine o ratu – osnova za pomirenje i obnovu međuetničkog povjerenja

Treće polazište u procesu odvijanja pomirenja odnosi se na institucionalne pretpostavke za spoznaju istine o ratu. U ratu su najviše stradali civili. Prvi

oblik njihovog stradanja bio je progon iz njihovih naselja. Zna se da je bilo prognano i raseljeno preko dva miliona ljudi u Bosni i Hercegovini. Drugi oblik je bio tortura u logorima za civile, kao što su bili: Manjača, Keraterm, Sušica, Batkovići, Dretelj, Heliodrom, Čelebići, Tarčin i drugi. Uslijed zlostavljanja i izgladnjivanja u logorima je stradalo više stotina civila. Treći vid stradanja civila bila su ubistva. Grobnice koje se otkrivaju 13 godina poslije rata na lokalitetima istočne Bosne i Bosanske krajine pokazuju razmjere i užasne primjere stradanja civila. Kršenje ljudskog prava na život, na imovinu, na slobodu bilo je masovno.

Kao jedno od najvažnijih javlja se pitanje kako uspostaviti institucionalni okvir za spoznaju istine o stradanju ljudi tokom rata u Bosni i Hercegovini. Međunarodna zajednica je uspostavila Tribunal za suđenje počiniocima ratnih zločina sa sjedištem u Hagu. Dio sudskih procesa prenesen je i na Sud Bosne i Hercegovine. Inicijativa nevladinih organizacija da se uspostavi komisija za istinu o stradanju civila u ratu, pokrenuta 2003. godine, nije prihvaćena u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Da je ova komisija uspostavljena, građani bi u svojim lokalnim zajednicama mogli više doprinijeti sveukupnoj spoznaji istine o ratu u svim opštinama i regijama Bosne i Hercegovine. Odnos medija prema istini o ratu je stranački i etnički determinisan. Mediji bliski svojim etničkim strankama pišu samo o stradanju pripadnika svoga naroda. Postoji i poricanje istine da se u nekom kraju Bosne i Hercegovine dogodilo masovno stradanje civila. Na primjer, dugo se poricalo stradanje civila u prijedorskoj regiji i Srebrenici.

Izricanje presude nad počinjenim zločinom odvija se posredstvom Haškog tribunala i Odjela za ratne zločine Suda Bosne i Hercegovine. Te presude istovremeno znače izricanje pravde. A izricanje pravde stvara osjećaj pobjede pravde nad nepravdom, pobjede dobra nad zlom.

Političko-programske aktivnosti stranaka u razvoju konkretnog bosanskohercegovačkog društva daju društvu vitalnost i dinamiku. Političke stranke oblikuju javne politike. One u izbornim kampanjama javno promovišu stajališta o najvažnijim pitanjima društvenog razvoja. Stranke se određuju i prema pitanjima kao što su zajednički život, obnova međuetničkog povjerenja, pomirenje i učvršćivanje mira. U ovim pitanjima postoji vododjelnica između etničkih i građanskih stranaka, kao i između ratnih i poratnih stranaka. Etničke stranke vode etnonacionalne politike: u pravilu ne zagovaraju zajednički život, ne govore otvoreno o pomirenju, drugi je kriv za stradanje „mog naroda“. Optužbom drugog izbjegava se sopstvena odgovornost.

Građanske stranke, a to su sve multietničke stranke (većina ih je u opozicionom statusu), imaju pozitivan odnos prema vrijednostima zajedničkog života i obnovi međuetničkog povjerenja.

Javno mnjenje dominantno formiraju mediji na koje uticaj imaju vladajuće stranke. U formiranju javnog mnjenja mediji slijede logiku političkog neslaganja vladajućih stranaka. U znatnoj mjeri su zarobljenici te logike. Tako se stvara atmosfera nepovjerenja, podižu se tenzije, stvara se nesigurnost građana, što sve usporava učvršćivanje mira i proces odvijanja pomirenja.

5. Gradani i pomirenje

Šesto polazište je odnos građana prema ideji pomirenja.

U vrijeme rata u Bosni i Hercegovini 1992-1995. godine građanske težnje su bile okrenute miru. Asocijacija nezavisnih intelektualaca „Krug 99“ prikupila je tokom 1994. i 1995. godine preko milion potpisa za mir i nepodijeljeno Sarajevo. Kad je početkom 1994. godine potpisana Vašingtonski mirovni sporazum, građani su iskazali podršku uspostavi mira. Prekidom vojnih dejstava uslijedile su komunikacije među građanima, uslijedilo je kretanje ljudi, uslijedio je povratak u napuštena naselja. Isti odnos građani su pokazali i nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Čim se uspostavila sloboda kretanja, građani su pokazali volju za međusobnom komunikacijom. Građani su već tokom 1996. godine, prve poslijeratne godine, pokazali interes za povratak u svoja predratna mjesta življenja.

Volju za povratkom izbjeglica u predratna mjesta življenja podsticale su, stvarale i jačale nevladine organizacije i udruženja povratnika. Dok su vladajuće stranke zagovarale povratak po formuli etničkog reciprociteta, izbjeglička udruženja i nevladine organizacije su uz pomoć institucija međunarodne zajednice ohrabrali i omogućavali povratak izbjeglica i raseljenih osoba.

Građani koji su ostvarili povratak u Republiku Srpsku i Federaciju BiH u lokalnim zajednicama razvijaju međusobne ljudske komunikacije. Time pokazuju da imaju volju za zajedničkim životom, obnovom povjerenja i za pomirenjem. Za njih je pomirenje ono što znači izgradnju stabilnog mira i ekonomskog prosperiteta. Nisu građani kao skupine, a ni kao etničke skupine, ni pokrenuli ni vodili rat. Rat je bio u moći političkih elita, u moći lidera etničkih stranaka. Za građane je mir bio i ostao vodeći ideal.

Sva istraživanja pokazuju da većina građana podržava integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO-savez. Građani su svjesni činjenice da

je integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju garancija političke budućnosti Bosne i Hercegovine u miru i ekonomskom napretku. Izgradnja mira se, u volji građana, javlja kao pouzdana osnova i najširi okvir za odvijanje procesa pomirenja. Odvijanju procesa pomirenja veliki doprinos daju svojom aktivnošću nevladine organizacije kao akteri civilnog društva.

6. Zaključak

Obnova povjerenja u bosanskohercegovačkoj poslijeratnoj socijalnoj realnosti moguća je samo unutar realizacije svih prepostavki za izgradnju i učvršćivanje mira u Bosni i Hercegovini. Na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma uvedene su međunarodne prepostavke za izgradnju mira u Bosni i Hercegovini. Međunarodne snage kao vojno-sigurnosne i kao civilne djeluju već 13 godina. Zajedno sa bosanskohercegovačkim demokratskim snagama uspostavljen je proces poslijeratne obnove i učvršćivanja mira. Unutar tog procesa odvija se socijalna aktivnost za pomirenje i za obnovu međuetničkog povjerenja. Sloboda kretanja građana na cijelom prostoru države bila je prva potvrda spremnosti građana za pomirenje i obnovu povjerenja. Druga potvrda građana za pomirenje i zajednički život u miru došla je sa povratkom izbjeglica i raseljenih osoba u svoja predratna mjesta življena. Na ravni građanskih međusobnih komunikacija u povratničkim sredinama nije bilo izazivanja konflikata na etničkoj osnovi. Naprotiv, postupno su obnovljene socijalne i međuetničke komunikacije.

Po mišljenju samih građana, osobito onih skupina građana čiji su bliski srodnici ili komšije doživjeli progon i stradanje tokom rata, jednu od najvažnijih prepostavki u odvijanju pomirenja ima spoznaja istine o ratu i izricanje sudskih presuda za počinjene ratne zločine.

Nepostojanje konsenzusa unutar vladajuće skupine stranaka usporava i otežava odvijanje procesa pomirenja.

Posmatrano u cjelini, odvijanje pomirenja najviše zavisi od učvršćivanja mira u Bosni i Hercegovini. A mir se u Bosni i Hercegovini može učvrstiti na putanji onog socijalnog razvoja koji omogućuje integraciju države Bosne i Hercegovine u NATO-savez i Evropsku uniju..

Postizanje članstva Bosne i Hercegovine u NATO-savezu i u Evropskoj uniji stvara globalni sigurnosni okvir za neupitnost mira u Bosni i Hercegovini. Ovaj okvir je i osnova uspješnom socijalno-ekonomskom razvoju i demokratskoj konsolidaciji. U tom okviru neće biti mjesta za radikalne nacionalističke teze i pogoršanje opšte sigurnosti.

2.2. Ti i tvoj susjed: od zajedništva ka suparništvu? O ciljevima i svrhamu građanskog udruživanja

Ugo Vlaisavljević

1. Susjedstvo sa domaćim strancima

Ako je Bosna i Hercegovina kroz povijest mogla biti definirana kao multietnička ili multikonfesionalna zemlja, onda to svakako nije bilo u smislu velikih i homogenih, jasno omeđenih i neprekoračivih teritorijalnih blokova pojedinih naroda. Između dvije krajnosti, između tri naroda na tri teritorije i neraspoznatljive teritorijalne izmiješanosti multietničnost ili multikonfesionalnost se povjesno upisivala u zemaljski posjed kao *suživot u susjedstvu*. Tradicionalni, višestoljetni oblik ovog suživota u susjedstvu jeste grupni oblik nastanjivanja jednih pokraj drugih: selo pokraj sela.³⁴

Suživot u susjedstvu je podrazumijevao *život jednih pokraj drugih, ne kao pojedinaca nego kao čitavih zajednica*. Na tipično seoski način, život pojedinca je bio utkan u kolektivnu praksu reprodukcije života: seosku proizvodnju, tradicionalnu kulturu vjerovanja i običaja, kanone patrijarhalnog obiteljskog života. Svaka seoska zajednica je živjela prema svom, kako se običavalo reći, „vjerozakonu“, na kojem su se temeljile i prema kojem su se legitimirale sve ostale norme zajedničkog života, a također i gradio posebni životni stil. Etnički identitet danas prepoznajemo prije svega po ovome karakterističnom životnom stilu pojedinca i zajednica, pojedinaca čvrsto inkorporiranih u zajednicu.

Jedan od najupečatljivijih slogana koje su stranke pod etno-nacionalnim zastavama imale na poslijeratnim izborima svakako je onaj „Na svojoj zemlji u svojoj vjeri“. Velika upečatljivost i privlačna snaga ovog slogana dolazi od toga što veoma dobro izražava formulu tradicionalnog, milenijskog načina suživota. Susjedstvo je značilo biti jedni pokraj drugih, kao zajednice koje obitavaju svaka na svojoj zemlji, na svojim seoskim parcelama, i u svom svijetu moralnih

³⁴Izvrsna studija o tome pod naslovom „Bosansko selo“, koja sažima i uvide domaće etnografije, nalazi se u: Tone Briga, *Being Muslim the Bosnian Way. Identity and Community in a Central Bosnian Village*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995, ch. 2, „A Bosnian Village“, str. 37-84.

i pravnih normi definiranih usvojenom vjerom.³⁵ Odnos prema Drugima, osim ako je bio ekscesan, nije bio individualan, nego je izražavao *stav čitave zajednice prema drugoj zajednici*.

Potrebno je u ovom kontekstu osvrnuti se i na najprisniji odnos koji se mogao ostvariti između pripadnika dviju etnija u predmodernom dobu, u razdobljima najveće međuetničke bliskosti. To je morao ostati najprisniji odnos u okvirima glavnog modusa međuetničkog saobraćanja: dobrosusjedstva. Koliko god dobri bili odnosi jednog i drugog susjeda, prije svega jednog i drugog oca familije, ili glavešine domaćinstva, oni su morali ostati odnosi susjeda. To znači da su oni jedan drugome mogli prekoračiti kućni prag samo pod uvjetom da ne remete norme i ritual gostoprivrstva.³⁶ Pristupiti tudem ognjištu mogli ste, dakle, samo kao stranac, ostajući stranac koliko god da ste postali domaći. Jer gostoprivrstvo je udomaćivanje stranca.³⁷ Ulazimo u tuđu kuću kao u svoju samo zahvaljujući gostoprivrstvu domaćina – to će reći uvijek kao stranci, kao uljezi. Međutim, nije li onda svaki gost stranac, pa i onaj iz iste etničke zajednice? I jeste i nije. Jeste ukoliko taj pripadnik istog etničkog identiteta podliježe ritualu gostoprivrstva i sam nema pravo da ugošćuje u toj kući u koju je primljen. Ali on ipak nikad nije stranac u onom smislu u kojem se nikako ne može udomaćiti ne samo on nego niti bilo ko od njegovih ukućana, recimo kći ili sin.³⁸

Činjenica da se kao posebno povlašteno vrijeme uzoritog dobrosusjedstva u ovom podneblju uzima *posjećivanje na vjerski blagdan* – kada se inače, kako nas poučava etnologija, u tradicionalnim društvima podižu gotovo sve barijere –

³⁵ Kuća u smislu domaćinstva podrazumijeva obitelj koja je starosjedilačka, trajno i nepromijenljivo vezana za tlo na način agrarne ekonomije. Na taj smisao obično cilja „društvena upotreba kuća kao stalnog doma trajnih domaćinstava“. Važno je u ovom kontekstu primijetiti da je ova upotreba „povezana sa konzervativnim pogledom na svijet koji cijeni sve oblike ukorijenjivanja (*Heimat* i *Heimliche* koje *völkische* ideologija suprotstavlja tumaranju i raskorjenjivanju) i hvali začarane društvene odnose idealizirane agrarne zajednice, koncipirane prema modelu integrirane obitelji.“ Cf. Pierre Bourdieu u saradnji sa Salah Bouhedula, Rosine Christin, Claire Givry, „Eine sichere Geldanlage für die Familie“ u: Pierre Bourdieu u.a., *Der Einzige und sein Eigenheim*, VSA-Verlag, Hamburg, 1998, str. 28-29.

³⁶ Suživot etničkih zajednica, kao i svugdje, podrazumijevao je „ritualizirane odnose teritorijalnih grupa“, pri čemu svaka takva grupa nema samo svoje rituale nego su oni također povezani „unutar sveobuhvatnijeg sistema ritualnih praksi“. Takva inkluzivna ritualizacija, u kojoj je gostoprivrstvo zasigurno jedan od najvažnijih segmenata, omogućava ujedno i *diferencijaciju* i *integraciju* pojedinačnih zajednica. Vidi o tome Catherine Bell, *Ritual Theory, Ritual Practice*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1992, str. 124 i dalje.

³⁷ O gostoprivrstvu i elementima njegove logike koji su nam ovdje vema važni, poput „domaćin“, „gost“, „stranac“, „neprijatelj“, „uljezi“, itd., kao i o referentnoj literaturi o ovoj tematiki vidi kod Ivan Milenković, „Logika gostoprivrstva“, *Dijalog 1*, Sarajevo, 2008, str. 191-204.

³⁸ Naime, on ne podliježe *endogamnoj zabrani*, onoj zabrani odomaćivanja Drugih koja predstavlja najvažniju strategiju očuvanja i preživljavanja etničkih zajednica. Vidi o tome, na primjer, Etienne Balibar et Immanuel Wallerstein, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Editions La Découverte, Paris, 1988, str. 82 i 136.

rječito govori o karakteru tradicionalnog suživota. Tada se na najbolji način vidi prava priroda domaćeg stranca: kada se susjed *druge vjere* uvodi u najprisniji odnos dobrosusjedstva, kada mu se na izdašan način, velikodušnim darivanjem, nudi pristup vlastitom ognjištu, on upravo tada izlazi na vidjelo kao stranac, kao Drugi. Jer to je trenutak vjerskog blagdana, kada se kod slavljenika na najupečatljiviji i najvjerođostojniji način iskazuje privrženost vjeri, a time postavlja i slavi etnička razlika *par excellence*. Čini se da upravo trenutak kada se dva životna svijeta, dva etnička univerzuma, jasno razdvajaju i bivaju zajamčeni od *najviše instance*, samog Boga, pruža priliku da se vrata Drugome širom otvore – bez straha od gubitka identiteta zbog pretjerane bliskosti ili miješanja. Riječima M. Maussa, „stvara se bratski odnos, a ipak se ostaje stranac“.³⁹

2. *Tolerancija i pomirenje*

Tolerancija je pravo ime za najuspjeliji međuetnički odnos u tradicionalnoj seoskoj sredini, jer se tu radi o afirmaciji međusobne stranosti (*Fremdheit*) u najvećoj međusobnoj bliskosti. Tolerancija može biti naziv za način ostvarenja *međuetničkog pomirenja*. Ona nije ništa drugo nego samo to *među-etničko mirenje*. A to mirenje može biti istinsko, pa tako dokučiti oblik *među-etničkog prijateljstva*. Međutim, iako se odnosi jedne etnije prema drugoj na taj način mogu maksimalno pacifizirati i dovesti do pomirenja ako je prije toga postojaо međuetnički sukob, ono *između* međuetničkog susreta – a to je *stranost* kao najvlastitija dimenzija etničkog – mora pritom ostati nedirnuto bliskošću etnija, koliko god ona bila jaka. Tolerancija, kao „podnošenje nepodnošljivog“⁴⁰, može podrazumijevati čak i snažno *međuetničko prijateljstvo*, jer se time nimalo ne narušava nego dapače osnažuje postojeća etnička razlika koja nije ništa drugo nego međusobna stranost. Zato etno-politika kao danas dominirajući oblik politike nije licemjerna kada svesrdno preporučuje toleranciju kao istinski modus onoga *biti-zajedno* multietničkog društva.⁴¹ *Međuetničko pomirenje* koje predlažu vjerski poglavari, a političari koji slave etno-nacionalizam se rado

³⁹Marcel Mauss, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, u: *Sociologie et anthropologie*, Presses universitaires de France, Paris, 1950, str. 205.

⁴⁰c „Trebamo da toleriramo druge ljude i njihove načine življenja samo u onim situacijama u kojima je to vrlo teško činiti. Možemo reći da je tolerancija potrebna samo za ono što se ne može tolerirati. U tome je njen glavni problem.“ Bernard Williams, „Toleration: An Impossible Virtue?“, u: in *Toleration: An Elusive Virtue*, ed. David Heyd, Princeton University Press, 1996, str. 18.

⁴¹O biti zajedno kao ontološkom modusu ljudske društvenosti vidi kod Nancyja.

pozivaju na njih, može imati veliku privlačnu snagu za mase, koje svoj kolektivni identitet vide prije svega kao etnički, jer se time upućuje na temeljni vid tradicionalnog suživota, na običaje i vjerovanja koja potječe iz dubina povijesti.

3. Dva modela međuetničkog odnosa

Međutim, vjerska/etnička tolerancija kao prijateljsko ugošćavanje susjeda, kao tipično seoski vid suživota, ne duguje ništa političkoj modernosti niti *civilnom društvu* koje je produkt te modernosti. Budući da se u ovakvoj politici suživota ne poziva na gradane kao na gradane, nego na seoske susjede, ona može čak biti, a kod nas to uistinu jeste postala, *povlašten vid otpora ili borbe* protiv političke modernosti i onog oblika *zajedništva* koji civilno društvo nužno podrazumijeva. Pozivanje na dobar, miroljubiv i prijateljski odnos prema susjedima ne bi trebala biti krilatica koja poziva na gradnju civilnog društva. Naprotiv, ona može biti pritajeni borbeni poklič protiv takvog društva.

Tek se građanski pristup etnički Drugome – koji dva pripadnika različitih etničkih zajednica međusobno približava kao nosioce istog, *građanskog identiteta* – događa ili traži da se događa u *javnom prostoru*. Vidjeli smo da, kada se odvija u najvećoj blizini i najvećem prijateljstvu, susret susjeda, za razliku od susreta građana, privatizira prostor susreta. Kada se iz njega ne bi moglo nekako skloniti, javni prostor bi upravo ometao poželjnu prisnost susjedskog susreta. Tome nasuprot, građanski susret, kao udruživanje u javnom prostoru, nije moguć u privatnom prostoru, a to znači i u etniciziranom ili etnički ekskluzivnom prostoru. Slobodna trgovina pruža za građansku politiku pouzdanu mjeru istinske javnosti javnog prostora: potrebno je da nijedna etnička zajednica ne zaposjeda javni prostor da bi građanska razmjena – u multietničkim sredinama uvijek shvaćena kao potencijalno međuetnička razmjena – bila doista recipročna i fer.⁴²

⁴²O tome koliko se vizija civilnog društva "može modelirati prema obrisima slobodnog tržišta" i s tim u vezi o dilemi Adama Smitha vidi kod: Steven M. DeLue, *Political Thinking, Political Theory and Civil Society*, Allyn and Bacon, Boston, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore, 1997, str. 21-25.

4. Civilno društvo, javni prostor i trgovina

Međutim, dok god je etniciziran, javni prostor nije *javan*, u njemu se ne pojavljuju građani niti se događa nešto uistinu *političko*. Etno-politika je militantna okupacija javnosti koja joj oduzima onaj karakter gradskog trga o kojem smo govorili kao o političkom prostoru neposredne i spontane *razmjene* među građanima, *trgovine* njihovim političkim mišljenjima i stavovima.⁴³ Civilno društvo, koje na najbolji način opisuje deficit političkog u etno-politici, jeste društvo *trgovine*. To društvo – kao samo stanje društva u modernosti⁴⁴ – smo upravo nastojali da suprotstavimo tradicionalnom društvu *gostoprivinstva i darivanja* eda bi politiku spasili od njenog aktualnog potapanja u etno-politiku (usprkos svoj logici novije povijesti regije).⁴⁵

Nastojeći pribaviti argumente zašto vjerujemo da bi se izgradnja javne sfere trebala odvijati duž vertikalne povijesne ose pretvaranja *trgovca* u *građanina*, a ne ići od *domaćina* ka *partijskom militantu*, rukovodili smo se Walzerovim idealtipskim opisom ugovornog karaktera civilnog društva, društva koje nastaje kao mreža nebrojnih udruživanja na temelju konkretnih potreba pojedinaca i njihove slobodne volje za sklapanjem interesnih saveza.⁴⁶ Bliskost prema trgovini civilnog društva dolazi od njegovog karakterističnog pristupa Drugome: pojedinač je tu glavni akter⁴⁷, a na to ga nagoni konkretna, sasvim konkretna potreba na osnovu odluke koja se donosi samostalno, po svojoj slobodnoj volji.⁴⁸ Ovom civilnom udruživanju iz interesa stoji nasuprot drugi

⁴³Vidi o tome Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp, 1990. Ovdje nam je očito važna upravo ona veza koju potvrđava Roberto Alejandro osvrnući se na ovo rano Habermasovo djelo: "Habermas povezuje ovaj model javne sfere sa ranim razvojem kapitalističkog društva, naime sa onim stupnjem kojeg karakterizira robna trgovina i kompetitivni pojedinci. Na taj način se čini da idealni model javne sfere nalikuje proširenom obliku natjecanja između slobodnih pojedinaca na tržnici. Kao što su bili slobodni na tržnici da razmjenjuju robe tako su bili slobodni u javnom području da razmjenjuju ideje, pri čemu se oblikovalo javno mnjenje a dobro se služilo i općem interesu." Cf. Robert Alejandro, *Hermeneutics, Citizenship, and the Public Sphere*, State University of New York Press, 1993, str. 181-182.

⁴⁴"Može biti da najveće nade za toleranciju kao praksu (...) leže u samoj modernosti i njenoj glavnoj kreaciji, međunarodnom trgovačkom društvu." Bernard Williams, *op. cit.*, str. 26.

⁴⁵O titoizmu kao politici koja počiva na ekonomiji darivanja, u kojoj je i sam Tito bio dar, pisali smo u *Etnopolitika i građanstvo*.

⁴⁶„Equality and Civil Society“, u: S. Chambers, W. Kymlicka (eds.), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2002.

⁴⁷„Svaka tržišna mreža povezuje zajedno izvjestan broj individua, *agenata*, koji pripadaju ili ne pripadaju istoj firmi, situiranih na više tačaka jednog kruga ili snopa krugova. Trgovina živi od ovih prijenosa, od ovih natjecanja i povezivanja, koja kao da se sama od sebe umnožavaju sa sve većim uspjehom zainteresiranih strana.“ Fernand Braudel, *op. cit.*, str. 160.

⁴⁸Društvenost u civilnom društvu jeste nešto što se „sklapa“, „ugovara“ polazeći od pojedinaca. To je društvo *pojedinaca*, gdje je naglasak na drugoj riječi sintagme. Stoga njegove glavne karakteristike izgledaju kao da isključuju jednu drugu: društvenost i individualizam, uljudnost i ekonomska eksploracij, sloboda i prinuda, javnost i privatnost. Seligman je na to, u svom danas već klasičnom djelu o civilnom društvu, ukazao

oblik susreta s Drugim: u gostoprimstvu smo najbliži s Drugim kada se čini da nam najmanje treba. Ono građansko se u politici pojavljuje prije svega kao *civilno*: glavni tip aktera koje ono promovira jeste *udruženje građana-pojedinaca*, provizorno ugovorno udruživanje koje se sklapa poput ugovora o kupovini. Tome nasuprot, ono etničko se u politici pojavljuje prije svega kao *militantno*: partija je njegov povlašteni tip aktera, a članstvo u njoj podrazumijeva prije zakletvu (pred Bogom ili božanskim autoritetom) nego pristanak na kupoprodaju. Kao što je pokazao M. Mauss, ekonomija darivanja je uvijek kolektivistička praksa koja je strogo kanonizirana. Lako je primijetiti da je u igri isti kôd koji danas upravlja etno-politikom u državnim političkim institucijama i uobičajenim, darežljivim i pomirljivim (ne zaboravimo: privatnim ili privatiziranim) susretom s etničkim Drugim.

Iz ovog ugla se također može jasno primijetiti zašto vladajuća etno-politika nikako ne može da uspostavi kontakt sa ekonomijom realnih potreba i interesa. Naime, glavna, etnička potka ove politike, jest takva da to nužno nalaže: gostoprimstvo nema ništa sa realnim potrebama, a iz darivanja, da bi bilo to što jeste, mora se skloniti svaki interes za darivanjem. Nije čudno onda da je prvi autentično domaći interes za okupljanjem u gradanska udruženja nakon pada prethodnog režima bio interes za stvaranjem etničko-religijskih *karitativnih udruženja*. Još i danas je to vladajući model građanskog udruživanja na temelju kojeg se u stvari osporava svaki mogući autentično politički domašaj takvog udruživanja. Kod takvog *pseudograđanskog udruživanja*, kojem svakako treba pridodati sva ona udruživanja u svrhu očuvanja kulturne tradicije i etničkog identiteta, nijedan pojedinac ne istupa kao pojedinac – iz svoje zajednice – nego se tek u nju vraća. Takvo udruživanje služi re-etnicizaciji društva, a motivirano je *darivanjem*. Jer ono, usvajajući za svoju najvažniju gestu tipičnu gestu *milosrđa*, nastoji da odagna svaku potrebu za udovoljavanjem konkretnih potreba. Razmjena koju sugerira civilno društvo kao svoju tipičnu gestu odnosa sa Drugim se tako krivotvorii pretvara u krutu ceremoniju darivanja.

slijedećim riječim: „Ono /civilno društvo/ upuće, u svojim različitim artikulacijama, na one elemente i zajedništva i individualizma koji su služili tome da se definira političko mišljenje za posljednjih dvjesto godina. Jer civilno društvo je istovremeno ono područje ‘prirodnih naklonosti i društvenosti’, kako ga je prepoznao Adam Smith, i arena u kojoj čovjek ‘djeluje kao privatni pojedinac, promatra druge kao sredstvo, degradira sebe u sredstvo i postaje igračka u rukama tudiš moći’, kako to stoji u čuvenom Marxovom određenju tržišnih odnosa. To je područje ‘pravá’, ali i vlasništva, uljudnosti /civility/, ali i ekonomske eksplatacije. Ono počiva na pravno slobodnom pojedinцу, ali i na zajednici slobodnih pojedinaca. Budući odvojeno od države, ono je ipak regulirano zakonom. Javni prostor, a opet ga sačinjavaju privatne individue.“ Cf. Adam B. Seligman, *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, str. 3.

Kada se pažljivije razmotri priroda onoga što potencijalno javni prostor drži pod etničkom zaposjednutošću, onda je to uvijek neka religija, s tim da nas je novije doba nacionalizma poučilo o novim oblicima religije: o ideologijama kao političkim ili civilnim religijama. Zaposjednutost javnog prostora se uvijek odaju u činjenici da javni prostor ne može da bude stvarno javni, da izvjesna militantna opsada ne dopušta njegovu pacifikaciju.⁴⁹ Argumentacija koju smo ovdje pokušali da razvijemo treba da ide u prilog tvrdnji da ono etničko ne može drukčije zauzeti javni prostor osim kao religija, a to smo učinili tako da smo taj zauzeti prostor odgonetali kao ritual gostoprимstva i ceremoniju razmjene darova.⁵⁰

Recimo na kraju, u vidu zaključka, da ako se kao najviši politički cilj *civilnog društva* stavi *međuetničko pomirenje* onda je to protiv same prirode takvog društva, jer se time ne pozivamo na građane kao građane, nego na seoske susjede, a što je još važnije, prepostavljamo kao glavni oslonac „civilne“ politike nepričuvanu normativnu i regulativnu moć vladajuće religije. Sada možemo možda reći i da smo prozreli sam cilj takvog pomirenja: to je u stvari sporazum oko *korištenja zemlje*, a ne javnog prostora. Ne iznenaduje onda da takav cilj na sebe preuzima etno-politika kao „politika“ koja je po svojoj definiciji militantna, a ne civilna. Njoj nasuprot, najviši *politički* cilj civilnog društva bio bi *de-etniciziranje javnog prostora* (naime, stvaranje neutralne, pravne države), a to je povezano sa jednim važnim osloncem koji kao da leži sasvim *izvan* politike: sa zadovoljavanjem konkretnih individualnih potreba.

⁴⁹Lahouari Addi, „Nationalisme, Nation et Espace Public“, *La Quotidien d'Oran*, 6 et 7 octobre 1999, www.algeria-watch.org.

⁵⁰Važno je napomenuti da ti darovi mogu biti svakojaki, materijalni i simbolički, hrana i molitve, molbe i pohvale, ali i uvrede i prijetnje, i sl. Cf. Marie-Odile Géraud, Olivier Leservoisier, Richqd Pottier, *Les notions clés de l'ethnologie. Analyses et textes*, Armand Colin, Paris, 2000, str. 165.

2.3. Prazni udžbenici i nijemi mediji

Senad Pećanin

U prvom dijelu svog priloga govorit će o udžbenicima, podsjetit će vas na rezultate pojedinih istraživanja i stavove predstavnika međunarodne zajednice, navest će nekoliko najdrastičnijih primjera udžbeničkih sadržaja koji otkrivaju duboku problematičnost bosanskohercegovačkog obrazovnog sistema, te iznijeti nekoliko vlastitih ocjena. U drugom dijelu će biti riječ o medijima, a posebno će biti sretan ako pobudim interes za eventualnu raspravu o mojem videnju budućnosti bosanskohercegovačkih medija.

Koliko su reforme obrazovnog sistema u Bosni i Hercegovini (ne)vidljive i kakvo je doista stanje u praksi ponajbolje ilustriraju podaci opsežne studije OSCE-a objavljene 2007. godine – da u Federaciji BiH 54 ustanove i dalje funkcioniraju po poznatom principu – koji, nažalost, sablažnjava još samo strance u našoj zemlji – “dvije škole pod jednim krovom”. Da podsjetim, radi se o činjenici da i trinaest godina nakon završetka rata u Federaciji BiH još uvijek funkcioniraju škole u kojima su djeca odvojena i podijeljena u skladu sa svojom nacionalnom pripadnošću. Nažalost, s obzirom na insistiranje i potpuni konsenzus triju glavnih vjerskih zajednica o uvođenju vjerskog obrazovanja u dječije vrtiće, uskoro bi Bosna i Hercegovina mogla dati svojevrstan doprinos i praksi predškolskog odgoja po principu “dva vrtića pod jednim krovom”.

Pozitivno je da su u toku proteklog perioda usvojeni okvirni zakoni o osnovnom i srednjem obrazovanju, no (retoričko) pitanje je koliko se uistinu primjenjuju i poštuju. Ambasador Douglas Davidson, šef Misije OSCE-a u BiH, nakon četverogodišnjeg mandata, početkom 2008. godine, nije se libio reći da je obrazovanje u Bosni i Hercegovini i dalje u funkciji političkih podjela u zemlji, ali i priznati da nije uspio u svojim pokušajima da popravi obrazovni sistem u državi.

Ipak, izdvojio je Brčko kao uspješan model jedinstvenog obrazovanja u Bosni i Hercegovini: "Oni pokušavaju naći ravnotežu između nacionalnosti i zajedništva. Bez obzira na to što živite u područjima gdje su samo Srbi, Hrvati ili Bošnjaci, trebate imati nastavni plan i program koji govori da živite u Bosni i Hercegovini i da imate zajedničku historiju i kulturu. Dakle, ne samo da treba postići da učenici različitih nacionalnosti sjede u istoj učionici nego treba

postići i to da ih podučavaju da žive u istoj zemlji. Ne mogu oni imati različita saznanja o toj zemlji, jer joj se onda samim tim neće moći posvetiti kao jednoj cjelini."

Neosporna je, dakle, važnost udžbenika i nastavnih programa u cijelokupnom obrazovnom procesu, a koliko je i taj domen i dalje nesređen pokazuje primjer da djeca u nekim školama uče da je Gavrilo Princip heroj, a u drugim da je terorist. Fond otvoreno društvo BiH (u saradnji s agencijom proMENTE) u januaru 2006. godine pokrenuo je projekt "Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu? " Analizirano je 145 udžbenika korištenih u nastavi predmeta nacionalne grupe (maternji jezik, geografija, historija) i vjeroukunde od 5. do 9. razreda osnovnih škola i u svim razredima srednjih škola u Bosni i Hercegovini u školskoj 2005/06. godini. Zaključci su bili da sadržaji školskih udžbenika podstiču nacionalno dijeljenje, segregaciju, predrasude i stereotipe, a samim tim i ograničavaju kritičko mišljenje učenika. Navest će ovom prilikom samo nekoliko primjera od mnoštva koji se nude: u udžbenicima se Romi nazivaju Ciganima, a za djecu s posebnim potrebama se koristi pridjev "retardirana"; o ženi se govori kao o inferiornom biću: "U prirodi žene je da želi da je muž štiti. Štititi ženu znači onemogućiti bilo kome da je vrijeda, zatim oblačiti je, hraniti, obezbijediti joj lijepo uslove za stanovanje. To, naravno, nije mala obaveza. Zato žena, pošteđena svega ovog, treba, kad muž dođe u kuću, da ga dočeka vedra lica. Nekad i žena nailazi na probleme rješavajući unutrašnje, kućne poslove. O njima treba da govori tek kad muž bude spremna da je pažljivo sasluša i da joj pomogne. "Entitetske granice se prikazuju kao državne i u skladu s tim nalazimo i sljedeća pitanja: "Koje su to rijeke? Da li neke od njih prolaze kroz srpske zemlje?"

Glavni izvor podjela u obrazovnom sistemu jesu tri nastavna plana i programa – bosanski, srpski i hrvatski – koji se zasnivaju na etničkom identitetu, podstiču mit o razlikama između konstitutivnih naroda, sprečavaju učenje o drugom i drugačijem, kreiraju nacionalizirani jezik i književnost, posebno historiju, direktno oblikujući stavove mladih ljudi. Zaključeno je da je kriterij broj jedan po kojem se dijele nastavni planovi i programi te nacionalna grupa predmeta, prije svega maternji jezik. Takvim podjelama se u školama, zapravo, rasplamsavala segregacija. Još uvijek su svježi brojni primjeri u školama u Stocu, Prozoru, Čapljini, Gornjem Vakufu... Koliko odgovorni u vlasti seriozno shvaćaju segregaciju i kršenje ljudskih prava svjedoči glupost koju je izrekao Jago Musa obnašajući dužnost ministra obrazovanja Hercegovačko-

neretvanskog kantona: "Segregacije nema, za nju nam fale crnci" (radilo se o dogovoru između HDZ-a i SDA o etničkom odvajajući škola u Prozoru/Rami). Opravdavajući podjelu škole na dio koji pohađaju hrvatski i dio koji pohađaju bošnjački učenici, ministrica obrazovanja Srednjjobosanskog kantona Greta Kuna je izjavila: "Ne mogu se mijesati kruške i jabuke."

Direktor Srednje škole Stolac Zdenko Milanović u julu 2008. godine odbio je izdati svjedočanstva djeci koja pohađaju nastavu po federalnom nastavnom planu i programu zato što federalni i hrvatski nastavni programi nisu bili uskladeni. Dok su Općinsko vijeće i Ministarstvo obrazovanja HNK prebacivali odgovornost jedni na druge kad je resorni kantonalni ministar Esad Dželilović zabranio upis u škole dok se to pitanje ne riješi, a direktor Milanović, kao odgovor na to, odbio izdati svjedočanstva djeci, ispaštala su jedino djeca.

Ambasador Davidson je u jednom od intervjua u *Danima* izjavio: „Ono što se događa u Stocu predstavlja klasičan primjer: skoro jednoglasno usvojite okvirni zakon koji kaže da treba imati zajedničku jezgru nastavnih planova i programa i nacionalnu grupu predmeta. Onda je kanton obavezan da svoj zakon uskladi s okvirnim zakonom. A kantonalni zakon kaže da trebaju biti odvojeni nastavni planovi i programi za Hrvate i Bošnjake... Kao rezultat imamo čitave generacije djece u školi koja ništa ne znaju o drugima iz drugih dviju nacija.» Također je ukazao i na gorući problem: bez obzira na to da li su učenici u podijeljenim ili u jednonacionalnim školama – oni podjednako uče loše stvari o drugim dvjema nacijama.

Analiza udžbenika također je pokazala da su strogo usmjereni na jezik i kulturu onog naroda koji ideološki promoviraju. Podstiče se izučavanje tradicije samo jednog naroda, bez potrebe za nadgradnjom djelima autora iz drugih konstitutivnih naroda, a kamoli nacionalnih manjina. A priori se pretpostavlja da su svi učenici koji se udžbenikom koriste pripadnici jednog određenog naroda, pa su autori poput Ive Andrića, Meše Selimovića ili Alekse Šantića u jednoj verziji srpski, u drugoj bosanski, a u trećoj hrvatski. Situacija nije drugačija ni kada su u pitanju udžbenici historije odnosno geografije – karakterizira ih ekskluzivno prisvajanje historije, ističe se samo jedan narod, ili čak druga država, koja nije Bosna i Hercegovina, a sve ostalo se apsolutno ignorira.

Za kraj, navest će još jedan zanimljiv primjer koji je spomenuo ambasador Davidson: «Ponekad se pitam zar nije moguće jednostavno opisati šta se desilo,

zašto je uvijek potrebno karakterizirati historijske događaje?! Djeca su pametna, dajte im historijske činjenice i pustite ih da sami razmisle. Toliko je mnogo etiketiranja ovdje; bio sam u jednoj školi na čijim zidovima je svuda ispisano ‘Gotovina – heroj’. Dovoljno je loše što takvo što stoji na zidovima, ne moraju još udžbenici pisati o tome. Znam da to određuju političari i zato se uвijek vraćamo na isto – sve je do ljudi koji glasaju.”

Mediji

U izlaganju o medijskoj slici današnje Bosne i Hercegovine izložit ću nekoliko svojih teza, koje ću ukratko obrazložiti.

Polazim od teze da u Bosni i Hercegovini svjedočimo posljednjim danima preživljavanja takozvanog nezavisnog novinarstva.

Sam termin “nezavisno novinarstvo” već godinama izaziva brojne polemike i kontroverze, te ću ovdje iznijeti šta ja podrazumijevam pod tom sintagmom. Dakle, kada je riječ o novinarstvu, za mene su nezavisno i profesionalno – sinonimi. Držim da je nezavisno novinarstvo nezavisno onoliko koliko je profesionalno. Pritom ne smatram da je profesionalno novinarstvo moguće i da postoji samo u medijima koji se atribuiraju nezavisnim, već da ono postoji i u državnim, javnim i privatnim medijima tačno onoliko koliko su oni profesionalni.

Veliki problem u poimanju ovdašnjeg nezavisnog novinarstva leži u činjenici da se ono poistovjećuje s hrabrošću novinara. Otuda imamo česte ocjene da su novinari nezavisni onoliko koliko su hrabri. Podsjecam na misao hrvatskog publiciste i novinara Veselka Tenžere, koji je napisao: ”U tački u kojoj u novinarstvu počinje hrabrost – prestaje profesionalnost.” Tenžerin stav držim oštroumnom i tačnom ocjenom. Naime, ključni problem današnjih novinara i današnjeg novinarstva u Bosni i Hercegovini jeste u tome što je prepostavka nezavisnog, profesionalnog novinarstva, hrabrost – hrabrost novinara, urednika ili vlasnika medija. Nema veće opasnosti za društvo od ambijenta u kojem je za saopćavanje istine potrebna hrabrost. Često sam u prilici da primam pohvale za vlastiti novinarski angažman, ali me rastužuje to što mi oni koji me žele najviše pohvaliti – čestitaju na hrabrosti.

Ovom prilikom nudim vam tezu koja se na prvi pogled čini neočekivana, paradoksalna i zbumujuća: tvrdim da dugo priželjkivano zaživljavanje pravne države i vladavine zakona u današnjoj Bosni i Hercegovini najmanje odgovara, s jedne strane, šačici hrabrih novinara koji raskrinkavaju vladajuću nacionalističko-kriminalnu oligarhiju i, s druge strane, samoj toj oligarhiji. Zašto? Jednostavno zato što se nakon puno godina, a pod teretom sve veće ekonomске i socijalne krize, upravo završava faza u kojoj su hrabri novinari bez ozbiljnijih posljedica po sebe i medije u kojima rade mogli raskrinkavati vladajuću nacionalističko-kriminalnu oligarhiju. Duže od decenije nekoliko je medija, mogu se nabrojati na prste jedne ruke, uporno, argumentirano i dosljedno, bez većih posljedica, objavljavalo dokaze o nacionalističkom i kriminalnom karakteru postojeće vlasti. Pod teretom sve većeg javnog nezadovoljstva općom situacijom u društvu, nadležni državni istražni organi napokon stidljivo počinju procesuirati dokazane kriminalce, mada još uvijek ne i one najveće, u samim vrhovima vlasti. Uvjeren sam da kada se i to počne događati fizička sigurnost malobrojne grupe novinara i ekonomski opstanak medija u kojima oni rade bit će veoma ugroženi, do nivoa na kojem oni više neće moći postojati.

Prethodnim ocjenama dolazim do sljedeće teze koju želim iznijeti: ako postoji budućnost profesionalnog novinarstva u Bosni i Hercegovini, onda je ona vezana za javne medije. Dakle, govorim o sistemu javne radio-televizije u koji ulaze postojeći državni i dva entitetska emitera. Ovo ne govorim sa stanovišta današnje situacije po kojoj ovi emiteri već sada imaju tu ulogu. Nažalost, aktuelni položaj tih sistema je upravo suprotan: oni su izloženi žestokom pritisku vladajućih političkih oligarhija i uglavnom su u funkciji zaštite i promoviranja njihovih nacionalističkih i kriminalnih interesa, što se naročito odnosi na Radio-televiziju Republike Srpske. Opstrukcije kojima su izloženi javni emiteri od vladajućih političkih struktura još su jedan dokaz da čak i solidan zakonski okvir, uz sve evidentne nedostatke, u današnjoj Bosni i Hercegovini ne znači nikakvu garanciju da on neće biti potpuno deformiran u svojoj primjeni.

3. Privredna i socijalna politika

3.1. Vrijeme je za hrabre poteze

Nihad Imamović

Bosna i Hercegovina bi na putu ka Evropskoj uniji, ako se ne osigura ekonomska i politička stabilnost, vrlo lako mogla postati pričom koja se produžava u beskonačnost.

Moramo biti spremni realno sagledati situaciju u kojoj se nalazimo te suočiti se sa svim poteškoćama i preprekama koje stoje na putu Bosni i Hercegovini ka Evropi. Ekonomska stabilnost jedino se može postići pametnim i odlučnim potezima. Potrebno je stvoriti klimu za finansijska ulaganja, a za to je potrebna politička stabilnost. Ovakva postavka činjenica predstavlja komplikiranu kariku u kojoj su potezi uzročno-posljedično povezani, pogotovo kad znamo da naša država ima pet nivoa vlasti i 41 ministarstvo na entitetskom i državnom nivou. Ovdje uopće nisam spominjao kantonalne strukture. Sve to potvrđuje samo jednu činjenicu, a to je: javna izdvajanja za birokratiju su ogromna, što ne ostavlja prostora za razvojne projekte i šteti privredi i građanima ove zemlje.

Država ima višestruku ulogu, a jedan od njenih najvažnijih zadataka je stvaranje pozitivnog ambijenta za privlačenje stranih investitora, što podrazumijeva odlučno djelovanje, odnosno ulaganje u razvojne projekte.

Alarmantan je podatak da su značajna izdvajanja za demobilizirane borce uveliko iscijedila budžet Federacije Bosne i Hercegovine i dovela ga na korak do bankrota. Na to su ukazali i predstavnici Međunarodnog monetarnog fonda. Niski očekivani prihodi u odnosu na znatno veće rashode i donošenje zakona o demobiliziranim borcima uveliko su doprinijeli ovakvom stanju. Počivanje države na administraciji umjesto na privredi je neodrživo, a Bosna i Hercegovina je upravo primjer jednog takvog ustrojstva. Rješenje ovog problema leži u usklađivanju plaća s porastom troškova života i inflacije te u procjeni minimalnih ličnih dohodata za narednu godinu. Kako bi se ovo postiglo, potrebno je uspostaviti realne pokazatelje prosječnih mjesecnih primanja, a ne govoriti o pokazateljima prosječnih mjesecnih primanja u javnom sektoru, jer nijedna uređena evropska država se ne temelji na

administraciji već na privredi. Odranije je poznato da sedamdeset procenata budžetskih sredstava Bosne i Hercegovine ide na plaće u administrativnom sektoru, pa je tako nedavni skok plaća u javnom sektoru doveo do netačnog baratanja visinom prosječne plaće, koja se uveliko razlikuje od administrativnog do privrednog sektora.

Apsurdno je da je državna administracija bolji poslodavac od industrije. Ekonomski patriotizam, za koji se ja zalažem, od političara zahtijeva brže donošenje i još efikasnije provođenje odgovarajućih zakona koji će pomoći razvoj domaće privrede i omogućiti njihovu konkurentnost na svjetskom tržištu.

Sve dok država bude počivala na glomaznoj i neučinkovitoj administraciji, uz privredu opterećenu nametima, Bosna i Hercegovina nema perspektivu i ne treba da se ljutimo što nam mladi i talentirani ljudi odlaze iz zemlje.

Statistike pokazuju da je u Bosni i Hercegovini oko 40 posto stanovništva nezaposleno, ali je sigurno da veliki broj tih „nezaposlenih“ radi na crno.

Mi u Asocijaciji poslodavaca Bosne i Hercegovine nudimo fer odnos prema državi, a od države tražimo jednu vrstu ekonomskog patriotizma. To podrazumijeva prijavljivanje radnika kao metodu borbe protiv rada na crno te osiguravanje zdravstvene, socijalne, penzione i poslovne zaštite, kao i bolje punjenje fondova i budžeta. Od države očekujemo smanjenje doprinosa na bruto plaće, te adekvatne mjere stimulacije zapošljavanja.

Nedavno je Svjetska banka analizirala razvoj privatnog sektora u Bosni i Hercegovini i njihovi nalazi nam daju dosta razloga za zabrinutost. Unatoč ostvarenom privrednom rastu, identificirani su problemi koji koče daljnji razvoj. To su opterećujući pravni i regulatorni okvir, dominacija preduzeća u državnom vlasništvu u privredi, neusklađenost sa svjetskim standardima i ograničen pristup finansijskim sredstvima za njeno unapređivanje. Čak 23 firme iz ove studije Svjetske banke naglasile su ograničenu dostupnost kapitala kao jednu od glavnih prepreka za konkurenčnost proizvodnje, ali i razvoj industrije više vrijednosti.

Ova studija naglašava značaj unapređenja domaćih proizvodnih potencijala za izvoz, te ističe da dolazi do pomjeranja ka proizvodima koji zahtijevaju niži

nivo vještina, što dovodi privredu u nezgodan položaj jer je osjetljiva na promjene cijena roba.

U tranzicijskom periodu Bosne i Hercegovine često se nameće pitanje na koji način najbezbolnije izaći iz njega a pritom postići ekonomsku stabilnost s tendencijom prosperiteta i čvrstom industrijskom proizvodnjom koja će omogućiti konkurentnost domaćih proizvoda, a istovremeno osigurati poštivanje ljudskih prava kroz uspostavljanje snažne socijalne države.

Poznato je da razdoblje tranzicije svake države karakteriziraju ekonomske, političke i socijalne promjene. Tada dolazi do pada industrijskog sektora, liberalizacije tržišta rada, što povlači niz socijalnih posljedica, od kojih su najuočljivije one iz oblasti zapošljavanja i rada.

Stoga je neophodno donošenje zakona koji će bosanskohercegovačkoj privredi omogućiti konkurentnost s proizvodima iz Evropske unije, ali prije svega osnažiti domaću privrodu i otvoriti radna mjesta za armiju nezaposlenih.

Da bismo što bezbolnije prošli kroz ove procese, neophodno je identificirati prosperitetne grane industrije koje mogu osigurati razvoj domaće proizvodnje i privući znatan broj nezaposlenih. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Agencija za unapređenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini (FIPA) provele su analizu koja je imala za cilj utvrditi koji industrijski sektori zemalja Balkana imaju najviše potencijala za razvoj. Pored informatičko-komunikacijskog sektora, sektora za *outsourcing* poslovne procese, tekstila i odjeće, automobilska industrija ocijenjena je kao jedna od najperspektivnijih. Taj podatak svakako bi trebao poslužiti kao osnova kojoj se aktuelna vlast treba okrenuti samim tim što u Bosni i Hercegovini postoji tradicija u autoindustriji.

Ekonomска perspektiva Bosne i Hercegovine svakako leži u širenju postojeće i pokretanju nove proizvodnje, što će uveliko pomoći razvoju domaćeg tržišta, pojačati izvoz na tržišta u regiji i šire te pojačati konkurentnost proizvoda. Da bi se to postiglo, potrebno je utvrditi niz mjera koje će omogućiti i unaprijediti domaću proizvodnu konkurentnost.

Da bi ovo društvo napravilo pomak, neophodni su hrabri potezi, a to podrazumijeva racionalnije i realnije izdvajanje za budžetske korisnike, a više ulaganja u jačanje infrastrukture i razvoj domaćih proizvodnih kapaciteta.

Trebamo stvoriti uvjete za ujednačavanje mogućnosti razvoja za sve građane, a to možemo jedino ako sagledamo tokove na globalnom tržištu i uskladimo ih s tokovima na bosanskohercegovačkom tržištu. Samo tako ćemo brzo odgovoriti izazovima koje svjetska ekonomija ubrzano nameće, kao i proces priključenja evropskim integracijama.

Nepostojanje zakonske regulative za izjednačavanje poreza i doprinosa u oba entiteta neprihvatljiva je činjenica koja stoji kao prepreka na evropskom putu Bosne i Hercegovine. Teorija govori jedno, a praksa pokazuje nešto sasvim drugo: gomilu administrativnih mehanizama koji sprečavaju usklađivanje bosanskohercegovačkih zakona sa zakonima i propisima Evropske unije.

Asocijacija poslodavaca Bosne i Hercegovine, zastupajući interes poslodavaca i ekonomije u procesu izgradnje povoljnog poslovnog okruženja u državi, koja će uključivati predstavnike vlasti i sindikata, radit će na donošenju ovih zakona, a nastojat će finansirati i ekspertne grupe koje će raditi na izradi prijedloga zakona.

Uspostava ekonomsko-socijalnog vijeća na državnom nivou bit će jedan od prioriteta rada ove asocijacije, a dat će odličnu osnovu za uspostavu tripartitnog dijaloga i pomoći će razvoju svijesti o ulozi dijaloga među društvenim faktorima koji će poslužiti kao instrument za ekonomski razvoj. Kao takav, dijalog prvenstveno treba biti fokusiran na unapređenje poslovnog okruženja, jačanje konkurentnosti firmi, smanjenje vanjskotrgovinskog deficit-a, te na fiskalna i vanfiskalna rasterećenja. Vođeni iskustvom zemalja članica Evropske unije, u kojima ovakva vrsta dijaloga odavno zauzima središnju ulogu i doprinosi ravnopravnom priznavanju svih sudionika dijaloga kao jednakih partnera s kojima treba raditi na uspostavi ekonomске i socijalne politike, Asocijacija poslodavaca Bosne i Hercegovine mora intenzivno raditi na uspostavi ovog tijela jer se samo na taj način može osigurati rješenje postojeće problematike, s konačnim rezultatom otvaranja većeg broja radnih mjesta za građane Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina je u kontinuiranom političkom nadmetanju i političari danas obećavaju mnogo, a ta obećanja ostaju mrtvo slovo na papiru. U želji za pobjedom obećavaju se aktivnosti koje dodatno opterećuje državni budžet, a veoma malo ljudi vodi računa o tome kako se on puni. Ako privreda u budućnosti ne bude punila taj budžet, imat ćeemo lošiju društvenu situaciju, koja

neće pružati mogućnost za moderan društveni progres. Hrabar potez nije obećati nova budžetska izdvajanja za socijalne projekte! Hrabar potez je otvarati nova radna mjesta u privredi i kontinuirano je unapređivati! Ovo za nas mora biti imperativ!

3.2. Mogućnost uticaja države na makroekonomsku stabilnost i ublažavanje posljedica ekonomske krize u Bosni i Hercegovini

Rajko Tomaš*

1. Kontinuirana opšta kriza u Bosni i Hercegovini i pojava globalne finansijske i ekonomske krize

Već decenijama u ovoj zemlji proizvodimo manje od svojih stvarnih proizvodnih mogućnosti i živimo lošije nego što bismo morali. Neznanje, politička podijeljenost i tvrdoglavost sprečavaju nas da poboljšamo ukupno stanje u društvu a da nas to ništa ne košta. Snažna ekonomija, sa svim pozitivnim dejstvima na sve oblike života u zemlji, nije istinski prioritet Bosne i Hercegovine.⁵¹ I politička stabilnost predstavlja teško ostvariv cilj u BiH jer podrazumijeva da bi se mnogi, trenutno snažni, politički akteri morali odreći vlastitog političkog identiteta. Bez snažne ekonomije i političke stabilnosti nemoguće je ostvariti i socijalnu stabilnost. Iako je u poslijeratnom periodu BiH ostvarila značajan napredak u svim oblastima, ona je ipak bliže ocjeni o stanju kontinuirane opšte krize i izložena snažnom riziku pogoršanja stanja pod uticajem globalne finansijske, ekonomske i socijalne krize.

BiH je još uvijek politički nestabilna, makroekonomski neuravnovežena, ekonomski nesamoodrživa... Temeljna pitanja njenog ustrojstva često se dovode u pitanje, demokratske institucije su prilično krvake, nacionalna homogenizacija je daleko snažnija od građanske, OHR je najmoćnija politička, zakonodavna i izvršna institucija...⁵² Ekonomija BiH je opterećena ozbiljnim strukturnim problemima u privredi, odsustvom strategije i politike korišćenja resursa, što se direktno manifestuje u stvaranju malog društvenog proizvoda, vrlo niskoj efikasnosti upotrebe resursa i neekonomskom valorizovanju doprinosa resursa stvaranju društvenog proizvoda.

U široj javnosti prisutna je predstava o BiH kao zemlji korupcije, kriminala i sive ekonomije. Iako je formalno postavljen na visokim standardima, stvarni stepen zaštite investitora je nizak, pogotovo malih akcionara. Pravna sigurnost

*Dr. Rajko Tomaš, redovni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Banjaluci

⁵¹Opširnije o tom problemu pisao sam u: Rajko Tomaš, *Efficiency Constraints on the Economy*, Dayton and Beyond: Perspective on the Future of Bosnia and Herzegovina, Nomos, Baden-Baden, 2004.

⁵²Opširnije o različitim aspektima ekonomskega stanja u BiH vidjeti u: Rajko Tomaš, *Ekonomija zarobljenih resursa (Economy of Captured Resources)*, Nezavisne novine, Banja Luka, 2008.

poslovanja je niska. Kamatne stope su takođe veće nego u nizu zemalja u okruženju, osiguranja kredita su često rigoroznja, procedure zaduživanja često komplikovanije...⁵³ Cijene i troškovi poslovanja u BiH brže rastu nego u evrozoni mada je konvertibilna marka fiksno vezana za evro.⁵⁴ Plate, iako niske, rastu brže od produktivnosti rada.⁵⁵ Deficit tekućeg računa platnog bilansa je veliki.⁵⁶ Nezaposlenost je velika.⁵⁷ Stopa siromaštva je jedna od najviših u regionu. Javna potrošnja ima visoko učešće u društvenom proizvodu.⁵⁸ Socijalna politika je nametnuta preduzećima kao parametar poslovanja, što nije običaj u velikom broju zemalja, a što značajno umanjuje konkurentnost preduzeća. Tehnološki razvoj je spor, a nivo primjene inovacija nizak. Sistem obrazovanja, posebno visokoškolski, koji je temelj modernog tržišta rada, loše je rangiran po evropskim mjerilima.⁵⁹ Ulaganja u nauku i modernu tehnologiju su jako niska, tako da na dugi rok ne djelujemo kao perspektivna poslovna destinacija.

U BiH je prije rata u formalnom sektoru ekonomije bilo zaposleno preko milion ljudi, a danas oko 730 hiljada, dok je oko pola miliona ljudi nezaposleno. Pogotovo je drastično smanjena zaposlenost u privrednom i uslužnom sektoru,

⁵³Krajem 2008. godine ponderisani prosjek svih aktivnih kamatnih stopa komercijalnih banaka u BiH iznosio je 8,21%. Ovaj prosjek veći je za 28 baznih poena u odnosu na stanje u septembru 2008. godine, a čak za 42 bazna poena u odnosu na septembar 2007. godine. Istovremeno, kamatna stopa na oročene i štedne depozite smanjena je preduzećima za 50 baznih poena u odnosu na septembar i iznosila je 2,99%, a za stanovništvo za 25 baznih poena i iznosila je 3,61%. Time je povećan raspon između aktivnih i pasivnih kamatnih stopa (Izvor: Bilten br. 4, CB BiH, str. 60-62).

⁵⁴Krajem decembra 2008. godine godišnja stopa inflacije u BiH bila je 3,8%, a u evrozoni 1,6%. Prema mjerjenjima Eurostata godišnja inflacija mjerena harmonizovanim indeksom potrošačkih cijena u martu 2009. godine u evrozoni bila je 0,6%, dok je u Bosni i Hercegovini inflacija u tom periodu bila 0,7% (Izvor: Saopštenje Agencije za statistiku BiH br. 3, 20. 4. 2009).

⁵⁵Prosječna isplaćena neto plata u BiH u 2008. godini bila je 752 KM (Izvor: Agencija za statistiku BiH).

⁵⁶Visok deficit tekućeg računa platnog bilansa održava se u čitavom periodu samostalnosti BiH. Krajem 2008. godine deficit trgovinskog bilansa iznosio je - 9.574.366.000 KM (Izvor: Agencija za statistiku BiH).

⁵⁷U februaru 2009. broj nezaposlenih u BiH iznosio je 491.672. Krajem 2008. godine stopa nezaposlenosti u BiH, po ILO definiciji, iznosila je 23,4% a u Republici Srpskoj 20,5% (Izvor: Agencija za statistiku BiH i Bilten br. 4/2008 Centralne banke BiH). Međutim, statistički podaci pokazuju da je administrativno verifikovani broj zaposlenih od septembra 2007. do septembra 2008. godine povećan za 14.852 zaposlena radnika. Na osnovu Ankete radne snage za 2008. godinu dobijen je podatak da je u 2008. godini stopa nezaposlenosti smanjena za 5,6%, ili za oko 75.000 radnika. Dakle, polazi se od pretpostavke da su ti radnici zaposleni u sektoru sive ekonomije. U nekim prethodnim godinama siva ekonomija imala je veće relativno učešće u društvenom proizvodu, tako da promjenu stope nezaposlenosti u 2008. godini ne treba pripisati većoj tražnji za radnom snagom, nego prvenstveno primjenjenom metodu izračunavanja stope nezaposlenosti.

⁵⁸Konsolidovani javni prihodi BiH učestvovali su 2007. godine sa 45,4% u društvenom bruto proizvodu BiH (Izvor: Ekonomski trendovi, januar – juni 2008, EPRU, str. 8). Po nalazima MMF-a budžet opšte vlade BiH ostvario je u 2008. godini deficit koji je jednak oko 4% procijenjenog društvenog bruto proizvoda BiH.

⁵⁹Univerziteti iz BiH se ne rangiraju na svjetskoj rejting-listi. Na Evropskoj ministarskoj konferenciji o kvalitetu visokog obrazovanja održanoj u Leuvenu (Belgija, maj 2009) saopšteno je da je od 48 ocjenjivanih zemalja BiH na 39. mjestu. Visoko obrazovanje svih bićih jugoslovenskih republika ocijenjeno je daleko bolje, a od BiH lošije su rangirane zemlje kao što su Albanija, Malta, Azerbejdžan, Andora...

uz istovremeno povećanje zaposlenosti u javnom sektoru. Ratna ekonomija i loša poslijeratna ekonomska politika destruktivno su djelovale na tržište resursa. Na tržištu je proizведен efekat prevelike ponude jednih i oskudnosti drugih resursa, tako da su cijene raspoloživih resursa pale ispod nivoa njihovog normalnog reprodukovanja, a cijene oskudnih porasle iznad nivoa isplativosti. Liberalizacija trgovine, bez primjene odgovarajuće regulative i podsticaja domaćoj proizvodnji, koje liberalizacija podrazumijeva, dodatno je uništila domaću proizvodnju i obezvrijedila raspoložive resurse. Uvoz robe postao je uslovom egzistencije stanovništva. Deficit trgovinskog bilansa iz godine u godinu raste, čime socijalna i ekonomska održivost postaje sve više zavisna od uvoza.⁶⁰

Loša poslovna slika koja je o BiH kreirana tokom rata i neposredno poslije rata više je javno promovisana od uspjeha u reformama koji su ostvareni poslije rata. Za to smo djelimično krivi i sami: tudi uspjesi su često omalovažavani, negirani i potcenjivani, a vlastite slabosti prikrivane i pretvarane u uspjeh... Reforme i promjene često nismo posmatrali kao nova obilježja sistema, nego smo ih personalizovali i politizovali, odnosno identifikovali sa partijama i pojedincima. Djelimično, odnos prema reformama i njihovim dostignućima određen je i činjenicom da su najčešći njihovi inicijatori bile različite međunarodne institucije. Raskidanje sa starim navikama, naslijedenim iz socijalizma ili iz ratnog perioda, često je doživljavano kao nametanje volje međunarodne zajednice, a ne kao svjesni odnos prema mijenjanju društva.

Na prostoru današnje BiH ne postoji kontinuirano funkcionisanje tržišta koje bi oblikovalo autentične ekonomske principe ponašanja pojedinaca, preduzeća i države. Isto tako, ne postoji kontinuitet stabilnog funkcionisanja države, čime nije izgrađen autentičan koncept odnosa državnih institucija prema slobodnom tržištu, privatnoj svojini, slobodnom preduzetništvu, političkim slobodama i demokratskim pravima. Mnogi od ovih važnih odnosa svedeni su na improvizacije, čime se pojačava poslovni rizik u BiH. Dugoročan razvoj ne trpi kratkoročne improvizacije. Nažalost, njih je mnogo u BiH jer su institucije vlasti neefikasne.

BiH ima loše pokazatelje ostvarivanja ciljeva makroekonomske politike. Naravno, na svim nivoima vlasti u BiH svi će se složiti da je potrebna puna zaposlenost, stabilnost cijena, visoka stopa rasta i uravnotežen platni bilans. Međutim, mnogo je teže naći odgovor kako ostvariti ove makroekonomske

⁶⁰Opširnije u: Rajko Tomaš, Makroekonomska ograničenja ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini, u: *Republika Srpska – petnaest godina postojanja i razvoja*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 18, str. 429-450, Banjaluka, 2007.

ciljeve u BiH. Stanje makroekonomskih pokazatelja potvrđuje da BiH nije pronašla odgovor na to pitanje, a političko stanje potvrđuje da ga, u nekim oblastima, traži na pogrešnom mjestu. Svaka zemlja, da bi ostvarivala ciljeve makroekonomске politike, mora raspolagati instrumentima makroekonomске politike. Izbor instrumenata, definisanje nosilaca određenih politika, utvrđivanje odgovornosti i povratnih sprega često je mnogo teže od samog definisanja ciljeva makroekonomске politike.

BiH ne vodi ozbiljnu makroekonomsku politiku. Neki od ciljeva uobičajene makroekonomске politike ističu se na nivou entiteta. Na nivou BiH ti ciljevi se pomenu u prigodnim trenucima prilikom izbora Savjeta ministara. Pokušaji da se uspostavi viši nivo koordinacije u domenu planiranja i vodenja makroekonomске politike ne daju značajnije rezultate. Nažalost, ni entiteti ne vode kompleksno makroekonomsku politiku. Rješavanje problema zaposlenosti i privrednog rasta uobičajeni su ciljevi makroekonomске politike kojima se bave entiteti. Stabilnost cijena uglavnom se obezbjeduje preko monetarnog odbora (currency board), ali se time gubi diskreciona monetarna politika. Ozbiljna politika platnog bilansa ne postoji.

Činjenica da ne postoje mehanizmi sintetizovanja ciljeva makroekonomске politike na nivou BiH, te da se neke politike neophodne za njihovo ostvarivanje uopšte i ne vode na bilo kom nivou vlasti, uznenimiravajuća je sa aspekta kreiranja dugoročnog i dinamičnog razvoja. Samo prekidanje rata i prestanak uništavanja resursa poboljšali su stanje ekonomije... Međutim, prošlo je vrijeme spontanog poslijeratnog poboljšanja situacije, uz obilnu međunarodnu pomoć, u kojoj strategija i politika nisu bile presudne za upravljanje razvojem. Takva koncepcija poboljšanja stanja ekonomije ima ograničeno dejstvo. Njene dobre strane već su iscrpljene. Novi razvoj zahtijeva novu strategiju razvoja, nove odnose resursa i novu politiku upravljanja razvojem. Bez politika kojima se ostvaruju ključni ciljevi makroekonomске politike to je nemoguće dostići. Ta činjenica, u datom trenutku, definiše paradoksalu situaciju: bez makroekonomске politike ne možete ostvariti ciljeve razvoja, a BiH, u praktičnom smislu, nije ambijent u kome se može definisati i voditi efikasna makroekonomска politika!? Kako postaviti ciljeve, kako voditi politiku i kakvi se rezultati mogu očekivati u takvim okolnostima, a pogotovo u uslovima ozbiljne prijetnje da globalna ekomska kriza produbi sve aspekte opšte krize u BiH?

Ozbiljna država kad se suoči sa neefikasnošću svojih institucija pristupa njihovoj temeljnoj reformi i reformiše ih sve dotle dok one ne dostignu željeni nivo efikasnosti. U protivnom, vlast koja ne vidi rješenje u jačanju efikasnosti

institucija i sklona je da ih zamjenjuje kvaziinstitucijama, ili traži od međunarodnih institucija da preuzmu njene funkcije, osuđena je na propadanje. BiH se ne može pohvaliti efikasnošću institucija. Nažalost, mnogi zbog toga nisu zabrinuti. Stiče se utisak da im neefikasnost institucija odgovara. Kroz neefikasnost institucija jedni dokazuju nemogućnost funkcionisanja BiH, a drugi potrebu za ukidanjem entiteta. Naravno, time se stvara prostor za pojačanu ulogu međunarodnih institucija, pogotovo onih birokratske orijentacije. Konceptualne razlike domaćih političkih snaga povodom budućnosti BiH su velike. U te razlike mogu se smjestiti i teze o "nemogućnosti Bosne" i o "Bosni bez entiteta". Između te dvije suprotnosti postoji dovoljno prostora za međunarodnu zajednicu, ali i dovoljno alibija za nečinjenje domaćih političara.

Jedna od najsnažnijih integrativnih snaga Bosne i Hercegovine u proteklih četrnaest godina bila je međunarodna zajednica. Veliki broj reformi proteklih godina u BiH izvršen je na inicijativu i „po mjeri stranaca“. Oni oblikuju njenu političku i ekonomsku strukturu prema ciljevima raznih misija. Pri tome je bosanska stvarnost u izvještajima međunarodnih institucija uvijek „oslikana“ takvom da potvrđuje opravdanost i uspješnost misija. Nažalost, i pored toga, Bosna je ostala podijeljeno društvo. Zajedničke institucije nemaju opšti autoritet. Njihovo uspostavljanje uglavnom se odvijalo pod mentorstvom međunarodne zajednice. Dobro plaćena i privilegovana državna birokratija obezbjeđuje njihovo kakvo-takvo funkcioniranje. Ali u tim institucijama nije stvoreno mnogo zajedničkih ciljeva. One nisu postale integrativnim faktorom zemlje, niti su pokrenule razvoj. Takve okolnosti postaju idealan paravan za nečinjenje, neodgovornost i poltronstvo domaćih političara. I zbog toga nije ni čudo što je Bosna dezorientisana zemlja: niko nema njenu ozbiljnu viziju u narednih par godina, a kamoli decenija. Međutim, bez dugoročnije vizije nema razvoja.

Zašto je to tako? Odgovor na ovo teško pitanje prvo podrazumijeva nekoliko važnih konstatacija:

1. Mir u BiH je uspostavljen onda kada je međunarodna zajednica bila dovoljno složna i odlučna da privoli zaraćene strane da ga prihvate, a ne onda kada su ratnici shvatili da je mir bolji;
2. Nijedna strana u BiH ne smatra da je uspostavljeni mir potpuno pravedan;
3. Nijedna strana u bosanskom ratu nije potpuno odustala od svojih ratnih ciljeva;

4. Rat u Bosni nije voden za društveno preuređenje i demokratizaciju Bosne, nego za nacionalnu dominaciju.

Ako je išta od prethodnog tačno, slijedi zaključak da je vrlo teško ili nemoguće pronaći zajednički nazivnik Bosne i Hercegovine. Šta i ko je njena integrativna snaga? Nacionalna podijeljenost je jača od želje za demokratijom, ekonomskim prosperitetom, evropskim integracijama...

U Bosni je u miru produženo ostvarivanje ratnih ciljeva; u izmijenjenim okolnostima i drugim sredstvima. Na drugoj strani, predstavnici međunarodne zajednice nastoje da budućnost Bosne smjeste u pojednostavljeni prototip male evropske zemlje kakva nije nijedna od evropskih zemalja, ne pitajući se da li je to moguće. Podijeljeno društvo, da bi se integrisalo, podrazumijeva dijalog glavnih partnera u BiH. Odlučujuća uloga međunarodne zajednice u svim važnim dogadjajima u BiH stvara prostor za političke manipulacije u pregovaranju, odlučivanju i strateškom pozicioniranju ključnih partnera u BiH. Partner čiji se interesi podudaraju sa stavom međunarodne zajednice, ili koji ubijedi međunarodnu zajednicu da ga podrži, motivisan je da opstruira postizanje sporazuma, da ne čini ustupke u cilju postizanja kompromisa i slično, jer će međunarodna zajednica biti snaga koja će ostvariti njegove interese, uključujući i one pritajene. Takvo „strateško“ oblikovanje Bosne ne čini Bosnu stabilnjom. Sadašnja uloga međunarodne zajednice ograničava efikasnost postizanja unutrašnjih konsenzusa o važnijim pitanjima funkcionisanja i razvoja Bosne. Očekivanje da će međunarodna zajednica stati na jednu stranu, ili čak donijeti konačnu odluku, podstiče razvoj pregovaračkih strategija koje ne vode uspostavljanju autentičnog dogovora unutar zemlje. Na taj način zloupotrebljava se pozicija i uloga međunarodne zajednice u BiH. Međunarodna zajednica mora napustiti poziciju arbitra i stati na poziciju podrške dogovoru. Ona treba podržati dogovaranje i odlučivanje u institucijama. Očito je da ulogu međunarodne zajednice u BiH treba redefinisati. Bosni ne treba uloga međunarodne zajednice koja će nas razvrstavati na dobre i loše, jer dobri i loši ne mogu zajedno. To je bila strategija kolonijalne diplomacije. Njeno vrijeme prolazi. Moderne države se integrišu „iznutra“. Zemlje koje ne uspiju u tome neće „preživjeti“ globalizaciju. Bosnu treba ohrabriti da se pokuša integrirati iznutra kroz slobodno iskazivanje interesa i strategija njenih naroda.⁶¹ Mi

⁶¹ Jezikom teorije igara moglo bi se reći da je vrijeme “kooperativnih igara” sa međunarodnom zajednicom prošlo i da dolazi vrijeme “iterativnih igara” u kojima će akteri pred sebe postaviti zajednički problem i rješavati ga dok ga ne riješe. “Sjenu budućnosti” za BiH moraju pronaći sami narodi BiH. (O primjeni teorije

moramo postići prvo konsenzus o Bosni kao funkcionalnoj državi po našoj mjeri, o Bosni kao našoj domovini, o zemlji u kojoj smo srećni i zaštićeni, o zemlji koju volimo i branimo... Poslije toga dolaze na red evropski i svi drugi principi. Bosna mora biti prvo država po mjeri njenih naroda i građana, a zatim po mjeri svih drugih.

Ovaj kratak pregled stanja samo dijela važnih aspekata konstituisanja efikasnih institucija i vođenja efikasne ekonomske politike u BiH pokazuje da BiH nije imala dovoljno moći da iskoristi prosperitet u globalnoj ekonomiji i snažnu međunarodnu podršku za vlastiti razvoj, te da, u uslovima globalne ekonomske krize, može ući u novu fazu produbljavanja nesporazuma oko vlastitog konstituisanja, u dublji stadijum neefikasnosti institucija u djelovanju na smanjenja loših efekata globalne krize po BiH i iskazati još lošije razvojne, socijalne i strukturne pokazatelje.

2. Globalna finansijska i ekonomska kriza kao faktor produbljavanja opšte krize u Bosni i Hercegovini

2.1. Neizvjestan razvoj krize u BiH

Globalna finansijska i ekonomska kriza dolazi kao prijetnja ekonomiji i socijalnoj sigurnosti BiH. Bosna i Hercegovina nije na bilo koji način uticala na razvoj finansijske i ekonomske krize, ali će, kao i mnoge zemlje svijeta, morati da se suoči sa njihovim posljedicama. Neosporno je da pojava krize bitno mijenja opšte okolnosti razvoja BiH, utiče na odnose unutar nje, na procese koordinacije i usaglašavanja, kao i na promjenu ponašanja poslovnih partnera, i povećava neizvjesnost ostvarivanja zacrtanih ciljeva.

Svijet se još nije suočio sa ovakvim tipom finansijske i ekonomske krize. Njene razmjere i posljedice još uvijek se ne mogu sagledati. Ne postoje iskustva u borbi protiv posljedica ovakvog tipa krize, a ni ekonomska nauka još uvijek nema odgovore na sva pitanja koja se postavljaju.⁶² Nad malim, nerazvijenim i

igara u rješavanju društvenih konflikata vidjeti opširnije u: Robert Axelrod /1984/, The Evolution of Cooperation, Basic Books, New York.)

⁶²U najnovijoj knjizi George Soros (The New Paradigm for Financial Markets, the credit crisis of 2008 and what it means, PublicAffairs, New York, 2008, p. 8) piše: „Da bismo razumjeli šta se dešava, trebamo novu paradigmu (obrazac ponašanja, model, prototip: primjedba R. Tomaš). Sada dominirajuća paradigma da finansijska tržišta teže ravnoteži pogrešna je i obmanjujuća, tako da je moguće da su naše sadašnje nevolje u velikoj mjeri uzrokovanе činjenicom da je međunarodni finansijski sistem razvijen na toj paradigmi.“

uvozno zavisnim zemljama, kakva je BiH, ekonomska kriza se nadvija kao viša sila, prijeteći njihovoj ekonomskoj i političkoj održivosti.⁶³

Još uvjek se sa sigurnošću ne može tvrditi koje će razmjere imati i kakve će posljedice ostaviti globalna ekonomska kriza na BiH. Vlasti BiH nemaju jedinstvene ocjene o pravcima ispoljavanja uticaja globalne ekonomske krize, nemaju procjene o mogućim efektima, nemaju usaglašen sistem mjera za reagovanje, niti usaglašenu strategiju ublažavanja posljedica krize. Vlasti entiteta nastoje da preventivno djeluju, da mobilisu vlastite institucije i da motivišu sve relevantne subjekte kako bi ublažili uticaj krize. Iza takvih akcija često stoje politički motivi vladajuće strukture. Međutim, razloga za usaglašavanje mera i koordinaciju njihovog provodenja ima mnogo. Zajedničko djelovanje na sprečavanju loših posljedica krize ne mora biti pretvoreno u centralizaciju, u stvaranje novih državnih institucija i prenos nadležnosti sa nižih na više nivoje vlasti. Jednostavno, kriza je pojava koja ne poznaje političke, nacionalne, vjerske, regionalne i bilo koje druge granice. Ona se širi ekonomskim kanalima, otežavajući djelatnost i šireći siromaštvo. Suprotstavljanje njenom razornom djelovanju u saradnji sa drugima je pitanje političke zrelosti, političke mudrosti, ekonomske obrazovanosti i socijalne odgovornosti.

Nagovještaji ozbiljnih uticaja globalne ekonomske krize na BiH već su prisutni, mada to neki ne žele da prihvate. Ovdje su berze već doživjele krah. Mnogi investitori na berzama pretrpjeli su velike gubitke. Ionako visoke, kamatne stope su povećane. Povećane su kamate i na ranije uzete kredite. Pritisak na dužnike jača iz bankarskog sektora. Većina banaka su inostrane. Kakve će posljedice krize u Evropi i u SAD-u one snositi još uvjek nije poznato. Uvozna zavisnost naše ekonomije je velika. Da li ćemo moći uvoziti i izvoziti pod istim uslovima ako je svjetska ekonomija u krizi? Da li će „dijaspora“ moći poslati više od dvije milijarde maraka godišnje ako ekonomije u kojima su naši državlјani sada zaposleni budu u krizi?⁶⁴ Da li će stranci ovdje trošiti godišnje

⁶³Neki ekonomisti i političari tvrde da naši građani mogu „mirno spavati“ jer ovdje će se osjetiti tek indirektni uticaj krize. Teško se u to može povjerovati. Ovaj stav dosta podsjeća na tvrdnje sovjetskih istoričara da se Velika ekonomska kriza iz 1929. godine gotovo nije ni osjetila u Sovjetskom Savezu. Naravno, kada je bio u izolaciji i kada se tamo živjelo lošije nego u zemljama koje je zahvatila kriza. I danas se u BiH potvrđuje vrlo niska elastičnost političkog raspoloženja građana na pokazatelje lošeg ekonomskog stanja u zemlji. Na primjer, ovdje je stopa nezaposlenosti 23,4% (istina, bila je ranije i veća) i to se prihvata kao normalna činjenica. Istovremeno, u martu 2009. godine stopa nezaposlenosti u SAD-u bila je 8,5% (Source: The US Unemployment Rate January 1948 to March 2009, p. 17, <http://miseryindex.us>, 21.04.2009) i svuda se govorilo o velikoj recesiji i tragalo za mjerama kojima bi se dostigao prosperitet.

⁶⁴Doznaće građana BiH iz inostranstva smanjene su u 2008. godini za oko 300 miliona maraka.

više od milijardu maraka ako ostanu bez posla u svojoj zemlji? Da li će strane kompanije investirati ovdje ako njihove banke objavljuju bankrotstvo?

Da li će u takvim uslovima naši građani i privreda moći puniti budžete kao što to sada čine?⁶⁵ Šta će biti sa troškovima naših kompanija u uslovima rasta kamatnih stopa? Šta će se desiti ako jedan mjesec, na primjer, budžetski korisnici ne prime platu? Ko će platiti kredite? Ko će uzimati nove kredite? Šta će biti, na primjer, sa građevinarstvom ako prestane tražnja za stambenim kreditima? Pretpostavljeni odgovori na ova pitanja dovoljan su razlog za strepnju od mogućih posljedica krize. Isto tako, moramo imati na umu loše iskustvo ekonomije BiH sa rastom cijena hrane i nafte u zadnjem kvartalu 2007. i u prvoj polovini 2008. godine. Iako su ekonomisti upozoravali da na rast cijena na domaćem tržištu utiču i domaći faktori, ipak je u javnosti prihvaćeno stanovište da najveći uticaj na rast cijena na domaćem tržištu imaju poremećaji u globalnoj ekonomiji. Ti „poremećaji u globalnoj ekonomiji“ usko su povezani sa krizom u SAD-u. Ako uporedimo rast cijena roba široke potrošnje (avgust 2008/avgust 2007), vidjećemo da su one kod nas više porasle (9,4%) nego u SAD-u (5,4%) i EU (4,2%).⁶⁶ U evrozoni, sa kojom bi se trebali porediti zbog fiksne vezanosti kursa konvertibilne marke za evro, cijene su porasle 3,8%. Isto tako, ako uporedimo kamatne stope na kredite, lako ćemo uočiti da su opet prednosti na strani SAD-a i EU. Domaća statistika prezentovala je neoborive dokaze da su domaći faktori rasta cijena snažniji od globalnih. Da su političari poslušali ekonomiste, pa neutralizovali domaći pritisak na cijene, stanovništvo i privreda bi platili manju cijenu nestabilnosti tržišta, a cjelokupna ekonomija bi bila „zdravija“. Ovako, svijetu i investitorima, koje željno čekamo, pokazujemo da smo „sposobni“ da svaki procenat rasta cijena na svjetskom tržištu pretvorimo u najmanje dva procenta rasta domaćih cijena. Ozbiljni investitori, koji dugoročno ulaze u proizvodnju, zaobilaze takve zemlje. Naš ambijent može biti interesantan samo za trgovce koji će jeftinije kupovati preko granice i nama prodavati skuplje. Upravo to i rade veliki trgovački centri iz susjednih zemalja.

⁶⁵„Iako je Uprava za indirektno oporezivanje 2008. g. okončala sa rastom prihoda od indirektnih poreza od 6,13% u odnosu na 2007. godinu, četvrti kvartal je donio pad u naplati od 4,5% ili 57 mil. KM manje nego u četvrtom kvartalu 2007. g. Pad je bio zabilježen kod PDV-a i carina, dok je kod prihoda od akciza došlo do blagog rasta. Analizirajući trend kumulativne naplate u posljednjih pet mjeseci (X-08 – II-09) i poredeći sa istim razdobljem iz prethodnih godina, tj. X-07 – II-08, uočavamo dalje pogoršanje u naplati koje je započelo negativnim trendom u četvrtom kvartalu 2008. g. a koji se nastavlja i u 2009. g. Kumulativno, promatrajući za pet mjeseci, naplaćeno je 4,12% manje prihoda, ili 80 mil. KM manje.“ (Izvor: OMA bilten, broj 45, mart 2009, str. 3).

⁶⁶Prema mjesечnim saopštenjima nadležnih statističkih institucija (Eurostat i Republički zavod za statistiku RS).

Ovo iskustvo sa cijenama treba biti velika pouka i za ostale uticaje globalne krize. Nedopustivo je da se uticaji globalne krize iskoriste kao opravdanje za socijalizaciju troškova svih promašaja u investiranju, izboru poslovnih partnera, vođenju ekonomske i razvojne politike.

2.2. Očekivani razvoj krize u BiH

Kriza pokrenuta iz SAD-a na području BiH će se manifestovati kao finansijska kriza blažeg oblika i kao ekonomska kriza nešto jačeg oblika, sa direktnim uticajem na djelatnosti kod kojih proizvodnja zavisi od izvozne tražnje i kod kojih tražnja zavisi od ponude kredita, te indirektnim efektima na cijelo društvo. Indirektni efekti finansijske krize već su prisutni i biće nastavljeni narednih mjeseci kroz multiplikovano djelovanje inicijalnih poremećaja. Prvu fazu finansijske krize već smo osjetili kao destabilizaciju finansijskog sektora. Ona se manifestovala kroz uznenirenost finansijskog tržišta zbog rasta rizika. Došlo je do pada cijena akcija, neodlučnosti za investiranje, neodlučnosti za zaduživanje, neizvjesnosti očuvanja realne vrijednosti imovine, smanjenja priliva novca u zemlju, promjene strukture tražnje za kreditima (smanjuje se tražnja za potrošačkim kreditima, a povećava tražnja za kreditima za održavanje likvidnosti). Takođe, došlo je do umjerenog širenje nepovjerenja prema finansijskim institucijama, dezorientisanosti potrošača i štediša, suzdržavanja od potrošnje, djelimičnog povlačenja novca iz banaka, rasta kamatnih stopa...⁶⁷ Reagovanjem vlasti i banaka spriječeno je nekontrolisano širenje panike i zaustavljeni su negativni poremećaji.⁶⁸ Međutim, zbog povezanosti ekonomskog sistema, jednom nastali poremećaj se multiplikuje i iz jednog sektora prenosi u druge sektore. Na to utiču i loše prognoze o razvoju u toku 2009. godine koje dolaze iz najrazvijenijih zemalja svijeta i najuticajnijih međunarodnih institucija. Zbog toga i u narednim mjesecima možemo očekivati nestabilno stanje na finansijskom tržištu, održavanje visokih kamatnih stopa i manju

⁶⁷ U četvrtom kvartalu 2008. godine ostvaren je negativan saldo prodaje i kupovine konvertibilne marke u iznosu od 628,3 miliona maraka. Ovo je posljedica povlačenja depozita iz banaka koje se odrazilo na smanjenje bruto deviznih rezervi za 538,5 miliona maraka, tako da su one krajem 2008. godine iznosile 6,295 milijardi KM. Smanjenje rezervi odrazilo se i na smanjenje monetarne pasive za čak 9,7% (616,8 miliona KM), Izvor: Bilten br. 4/2008, CB BiH, str. 36.

⁶⁸ U četvrtom kvartalu 2008. godine Centralna banka BiH smanjila je stopu obavezne rezerve za komercijalne banke sa 18 na 14%. Ovom mjerom oslobođena su likvidna sredstva komercijalnih banaka. Međutim, povlačenje depozita iz komercijalnih banaka dovelo je do smanjenja osnovice za obračun obavezne rezerve za čak 852,8 miliona KM (25,9%). Takođe, u decembru 2008. donesena je odluka da se poveća osigurani depozit fizičkih lica na 20.000 KM (Izvor: Bilten br. 4/2008, CB BiH, str. 46-50).

ponudu inostranih investicija. Sve su to razlozi zbog kojih se u BiH već sada manifestuje druga faza finansijske krize, oličena kao destabilizacija realnog sektora.

Destabilizacija realnog sektora ogleda se kroz smanjenje tražnje za dugoročnim potrošnjim dobrima (auta, stanovi, kućanski aparati, namještaj...), usporavanje rasta proizvodnje zbog neizvjesnosti održivosti potrošnje, smanjenje inostranih porudžbina robe, smanjenje interesa za investiranje zbog rasta rizika, usporavanje rasta spoljnotrgovinske razmjene, usporavanje priliva javnih prihoda, stagniranje tražnje za radnom snagom, rast troškova servisiranja kamata, povlačenje špekulativnog novca sa berze, kratkoročno usporavanje rasta cijena...⁶⁹

Međutim, u izvozno zavisnim sektorima (tekstilna, kožarska, drvna industrija, rудarstvo, metalurgija...), koje smatramo posebno osjetljivim na uticaj globalne krize, već se osjeća usporavanje rasta i smanjenje proizvodnje zbog pada inostranih porudžbina, što se već odrazilo i na blago smanjenje zaposlenosti u ovim djelatnostima. Svjesni smo da će se takve pojave odraziti na cjelokupnu ekonomiju BiH. Ako recesija potraje u najrazvijenijim zemljama svijeta, ni male ekonomije, kao što je naša, neće moći izbjegći poremećaje u svim sektorima ekonomije i društva.

Ekonomска kriza je neminovni produžetak finansijske krize. Prvi efekti ekonomске krize ovdje se već osjećaju, a vrhunac bi mogao biti u četvrtom kvartalu 2009. godine, mada je nezahvalno baviti se takvim prognozama. Na globalnom tržištu već je došlo do pada vrijednosti imovine, otežanog održavanja likvidnosti banaka i preduzeća, bankrotstva banaka, nacionalizacije banaka, državnih garancija bankama na rizičnu aktivu, smanjenja proizvodnje, smanjenja zaposlenosti, smanjenja potrošnje, rasta kamatnih stopa, pada investicija, pada štednje, socijalnog i političkog nezadovoljstva... Najrazvijenije zemlje svijeta ulaze u ozbiljnu recesiju. Ekonomski kriza se postepeno širi na globalno najosjetljivije sektore ekonomije svake zemlje pojedinačno. Pod uticajem tog procesa u BiH možemo očekivati gubitak konjunktturnog izvoza, što će smanjiti ton poslove u tekstilnoj, kožarskoj, obućarskoj industriji...⁷⁰

Takođe možemo očekivati pad tražnje i cijena sirovina na globalnom tržištu,

⁶⁹“Tokom četvrtog kvartala (2008) dolazi do većeg usporavanja kreditne ekspanzije i prosječna mjesecna stopa rasta je za 6,2 procenatna poena manja u odnosu na prethodni kvartal. Naime, tokom cijelog četvrtog kvartala bilježi se pad stope rasta sa 27,9% u septembru na 21,7% u decembru 2008.” (Izvor: Bilten br. 4/2008, CB BiH, str. 52).

⁷⁰Izvoz tekstilne industrije u prva tri mjeseca 2009. godine bio je 15,5% manji nego u istom periodu 2008. godine, a izvoz kožarske industrije u istom periodu manji za 11,9% (Izvor: Statistika vanjske trgovine broj 3, Agencija za statistiku BiH, 22. 4. 2009, str. 3).

zbog čega će doći do smanjenja izvoza iz BiH rude željeza, boksite, zatim drveta, građevinskog materijala, metalnih proizvoda, ali i drugih izvoznih proizvoda.⁷¹ Ovakve tendencije u izvoznom sektoru mogu ugroziti mnoga radna mjesta i egzistenciju velikog broja porodica.⁷² To se dalje, na domaćem tržištu, može manifestovati kao rast nezaposlenosti, smanjenje plata i smanjenje potrošnje, sa svim lošim efektima na javnu potrošnju. Pod uticajem globalne ekonomske krize u BiH će zbog pada tražnje, koja se uglavnom generiše iz kredita, doći do smanjenja prometa nekretnina, automobila, bijele tehnike, namještaja... To će se odraziti na smanjenje proizvodnje, zaposlenosti i plata u građevinarstvu, sa sličnim posljedicama u industriji građevinskog materijala i nizu uslužnih djelatnosti vezanih za građevinarstvo. Opadanje spoljnotrgovinskog prometa može dovesti do smanjenja tražnje u uslužnom sektoru kao što je špedicija, međunarodni transport, turizam, prevoz putnika i robe, osiguranje...⁷³ Pad tražnje i prometa uticaće na promjenu relativnih odnosa cijena i relativnog položaja djelatnosti, što će vršiti pritisak na uspostavljanje novih strukturnih odnosa u privredi.

Ekonomska kriza sigurno će ugroziti dostignuti nivo potrošnje i standarda. Možemo očekivati smanjenje doznaka građana iz inostranstva, smanjenje donacija, smanjenje potrošnje stranaca, smanjenje stranih investicija, rast troškova otplate kredita, promjenu strukture kućnih budžeta (više za hranu), širenje sive ekonomije, pad agregatne potrošnje, smanjenje uvoza, smanjenje javnih prihoda, rast cijena robe sa niskom cjenovnom elastičnosti tražnje (hrana, električna energija...).

I pored uvjeravanja da kriza na širem finansijskom tržištu neće imati velikog uticaja na nas jer naše banke u svom portfelju nemaju loših akcija hipotekarnih banaka, domaće banke su pod uticajem međunarodnog tržišta povećale kamatne

⁷¹U prva tri mjeseca 2009. godine u odnosu na isti period prethodne godine izvoz ruda metala bio je manji za 43,5% (Izvor: Statistika vanjske trgovine broj 3, Agencija za statistiku BiH, 22. 4. 2009, str. 3).

⁷²Entitetski zavodi za statistiku posljednjih mjeseci bilježe značajniji pad proizvodnje u velikom broju industrijskih djelatnosti. Tako je u prva tri mjeseca 2009. godine u odnosu na isti period prethodne godine u FBiH došlo do pada proizvodnje ruda metala (-24%), proizvodnje tekstila (-35,4%), prerađe kože (-18,2%), prerađe drveta (-29,5%), proizvodnje metala (-26,6%), proizvodnje metalnih proizvoda (-36,9%), proizvodnje električnih mašina (-27,7%)... Istovremeno, u Republici Srpskoj zabilježen je pad proizvodnje ruda metala (-81,2%), proizvodnje prediva i tkanina (-36,2%), proizvodnje odjevnih predmeta (-14%), proizvodnje kože i predmeta od kože (-15,6%), proizvodnje proizvoda od drveta (-49,5%), proizvodnje metala (-62,1%), proizvodnje metalnih proizvoda (-37,2%)... U oba entiteta duža je lista djelatnosti koje bilježe pad proizvodnje u prvim mjesecima 2009. godine od djelatnosti u kojima postoji rast. Sa aspekta obima resursa koji su zaposleni u tim djelatnostima (broj zaposlenih, vrijednost kapitala), može se već konstatovati da je veći dio industrije BiH zahvaćen padom proizvodnje (Izvor: Indeksi industrijske proizvodnje, mart 2009, Saopštenje br. 9.3, Federalni zavod za statistiku i Indeksi industrijske proizvodnje, Statistika industrije, mart 2009, Mjesečno saopštenje br. 54/09, Republički zavod za statistiku RS).

⁷³Broj noćenja stranih turista u BiH u februaru 2009. godine bio je manji za 13,6% nego u februaru prethodne godine. Slična je tendencija i kod domaćih turista (Izvor: Agencija za statistiku BiH, Statistika turizma).

stope čak i na ranije date kredite. Isto tako, sasvim je izvjesno da će globalno tržište diktirati daljnji rast kamatnih stopa. To će se odraziti na rast troškova proizvodnje, usporavanje privrednog rasta, smanjenje zaposlenosti i potrošnje. Ako je za utjehu, usporavanje privrednog rasta uticaće na smanjenje cijene nafte i cijena niza drugih proizvoda. Isto tako, rast kamatnih stopa na potrošačke kredite smanjiće tražnju na tržištu stanova, pa postoje izgledi i za stagnaciju njihovih cijena. Nažalost, povećaće se i nezaposlenost.⁷⁴ Novac će biti sve skuplji, a sve ostalo jeftinije.⁷⁵ Tako će biti u cijelom svijetu, pa i ovdje, gdje mnogi tvrde da krize nema, i da je neće biti, mada su ovdje pokazatelji krize (inflacija i kamatna stopa) mnogo snažniji nego u ostalom dijelu svijeta.

Naravno, ekonomski kriza nije dobar ambijent za bilo koju dimenziju društvenog života. Ona može uticati na dosljednost rada institucija, na ugrožavanje sistema vrijednosti, moralnosti i humanosti.⁷⁶

2.3. Pravci zaoštravanja opšte krize u Bosni i Hercegovini

U prvom dijelu rada konstatovali smo da je BiH već godinama u stanju opšte krize. Stanovništvo je već naviknuto na nizak standard, na neizvjesnost, na izolovanost, na političku nestabilnost, na loš kvalitet javnih usluga, na lošu infrastrukturu, na korupciju, neefikasnost pravne države, kršenje prava, ograničavanje sloboda, gubitak imovine, gubitak posla... Pod dugogodišnjim dejstvom tih faktora motivacija običnih ljudi bitno je modifikovana u odnosu na motivaciju ljudi u razvijenim zapadnim zemljama koje je zahvatila recesija. U BiH ljudima je potrebno daleko manje da bi bili srećni. Zbog toga su ovdje i reakcije na širenje krize slabijeg intenziteta. Slabiji intenzitet reagovanja na manifestacije krize pokazuju i građani i institucije. U takvim okolnostima kriza

⁷⁴Krajem oktobra 2008. godine u BiH je bilo registrovano 477.609 nezaposlenih, a krajem februara 2009. godine 491.672. Dakle, za samo četiri mjeseca broj nezaposlenih se povećao za preko 14 hiljada (Izvor: Agencija za statistiku BiH, Saopštenje broj 2, 16. 4. 2009).

⁷⁵Od novembra 2008. do marta 2009. godine zvanična statistika bilježi u BiH smanjenje mjesecnog indeksa potrošačkih cijena (kumulativno 1,5). Dakle, već pet mjeseci u BiH je u blagom obliku registrovana deflacija. Ona dolazi prvenstveno kao posljedica smanjenja cijena nafte i hrane na svjetskom tržištu, ali i kao posljedica smanjenja tražnje zbog pada ekonomskih aktivnosti u BiH.

⁷⁶Različite međunarodne institucije i asocijacije periodično objavljaju svoja istraživanja o ekonomskim slobodama, uslovima za kreiranje biznisa, konkurentnosti, efikasnosti tranzicije i slično, uspostavljajući na osnovu njih rang-liste zemalja koje privlače veliku pažnju poslovne javnosti u čitavom svijetu. Mnoge studije (Doing Business 2009, The World Bank Group, 2008; The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economic Forum, 2008; Ten Economic Freedoms 2009, The Heritage Foundation, 2009; Nations in Transit 2008, Freedom House, 2008, Kreditni rejting BiH, Dun&Bradstreet 2009; Standard and Poor's 2008; Moody's 2008...) prikazuju vrlo loš rang Bosne i Hercegovine po nizu pokazatelja. Zabrinjavajuće je da su vrijednosti nekih pokazatelja i zbirnih ocjena za BiH u posljednjoj godini u opadanju.

se širi kroz realni sektor privrede mnogo brže od spremnosti institucija da neutralizuju njenu dejstvo i mnogo brže od stvaranja svijesti o njenom stvarnom prisustvu i težini razornog djelovanja. Kriza se prihvata gotovo kao „viša sila“ kojoj se ne možemo ozbiljnije suprotstaviti i za čije posljedice niko ne snosi odgovornost. Takvo stanje u društvu dovodi do kumuliranja protivrječnosti u funkcionisanju niza sektora. Kada se dostignu granice kumuliranja protivrječnosti, počeće se ispoljavati nova dimenzija opšte krize u BiH. Tek tada će biti jasno da je uticaj krize bio novi zadati parametar funkcionisanja domaće ekonomije i društva, te da je bilo nužno voditi adekvatnu ekonomsku politiku, kao i da za posljedice postoji odgovornost.

Sa aspekta sadašnjeg razvoja krize u svijetu i njenih uticaja na bh. ekonomiju i društvo, može se pretpostaviti da će zaoštravanje opšte krize u BiH biti generisano iz sljedećih pravaca:

1. *Pad ekonomске aktivnosti.* Prethodno je pokazano da se već registruju ozbiljni poremećaji u funkcionisanju ekonomije i da je neizvjesno koliko dugo i kojim intenzitetom će opadati ekonomski pokazatelji. Međutim, izvjesno je da će ekonomija BiH u ovoj godini zabilježiti usporavanje rasta društvenog proizvoda, smanjenje obima spoljnotrgovinske razmjene, rast nezaposlenosti, smanjenje investicija, širenje siromaštva, smanjenje budžetskih prihoda, rast zaduženosti (države, preduzeća, stanovništva)⁷⁷... Takve pojave biće praćene širenjem korupcije, kriminala i sive ekonomije. Mnoga, makar i blaga poboljšanja u nizu sektora, koja su učinjena provođenjem reformi proteklih godina, biće eliminisana ili umanjeno njihovo pozitivno dejstvo.
2. *Usporavanje ili zaustavljanje reformi.* U BiH su i dosada teško i sporo provođene reforme. Kriza će usporiti ili potpuno zaustaviti reforme u nizu oblasti. Mogućnosti društva da finansira troškove provođenja reformi će se smanjiti, a bez reformi BiH ne može obezbijediti potrebni nivo političke stabilnosti i ne može se ekonomski razvijati.

⁷⁷Prema najnovijem stand by aranžmanu sa MMF-om BiH će se zadužiti za novih oko 2,4 milijarde maraka. Svi uslovi pod kojima će se provesti ovo zaduženje još uvijek nisu poznati javnosti. Ovim zaduženjem sadašnji inostrani dug od 4,2 milijarde maraka povećaće se za 57%. Već sada u našoj godišnjoj otplati inostranog duga kamata učestvuje sa preko 47%. Poslije početka otplate novog zaduženja preći će 50%. Gore od toga je što taj novac neće biti potrošen za provođenje ključnih reformi, koje su neminovne za opštu stabilizaciju stanja u BiH, nego, *de facto*, za pokrivanje deficit-a načinjenih u proteklim godinama i „rezervisanim“ za naredne godine. Takvim deficitima vlasti su „kupovale“ politički mir i „ukrašavale“ ambijent u kome vladaju.

3. *Politicacija krize i njenih posljedica.* Ekonomski krizi širom svijeta je ojačala ulogu države i djelimično ograničila slobodno preduzetništvo. Nisu rijetke ni sumnje u ispravnost koncepta liberalnog tržišta. U takvom miljeu postepeno se diferencira doktrina nove ekonomskog federalizma između različitih nivoa vlasti. Takav razvoj događaja u svijetu ohrabriće pristalice centralizma u BiH da pojačaju zahtjeve za jačanjem centralne vlasti i prenosom nadležnosti sa entiteta na državu. Naravno, pristalice decentralizacije i federativnog uređenja BiH to neće prihvati. Produbljivanje političke krize u BiH biće izvjesno.
4. *Zaoštravanje pitanja raspodjele javnih prihoda.* Masa javnih prihoda u BiH će se smanjiti tokom ove godine. Brzo će se postaviti pitanje ko više snosi posljedice uticaja svjetske ekonomski krize. Ovaj problem će biti prisutan na svim linijama raspodjele javnih prihoda: između opština i entiteta; entiteta i države; države i fondova... Već su se pojavili zahtjevi za promjenom poreskih stopa, akciza i stopa doprinosa. Što bude bio veći pritisak krize na javne prihode, to će sve više biti zahtjeva za promjenom odnosa u raspodjeli javnih prihoda, ali će i riješenost za očuvanje zatečenih pozicija biti jača.
5. *Smanjenje mogućnosti finansijske intervencije vlasti.* Kriza će ugroziti likvidnost privrede, banaka i domaćinstava, ali i budžeta. Na drugoj strani, potreba za socijalnim transferima iz budžeta će rasti, ali će novca za intervencije biti manje. Vlast koja ima ograničene mogućnosti intervencije u uslovima krize gubi autoritet kod birača. Zbog činjenice da Centralna banka BiH funkcioniše kao currency board ne postoji mogućnosti da se vlade zadužuju kod centralne banke, tako da BiH nije u mogućnosti da koristi jedan od čestih mehanizama pribavljanja novca za intervenciju u kriznim situacijama. Za obezbjeđenje makroekonomski stabilnosti vlasti BiH su uglavnom upućene na međunarodne finansijske institucije.
6. *Otežano postizanje konsenzusa povodom zaduživanja.* U uslovima slabe koordinacije ekonomskih politika i odsustva konzistentne zajedničke makroekonomski politike, posljedice svjetske ekonomski krize u BiH se ne doživljavaju kao jedinstven problem. Zbog toga svako ima „sviju krizu“. Kriza ne pogađa jednakovane svi sektore, jednakovane svaki entitet, kanton, opština... Saglasno tome, potrebe za intervencijom su različite. U takvim uslovima, s razvojem krize, sve teže će biti postizati konsenzus o

- inostranom zaduživanju, koji je neminovan da bi se zaduženje moglo realizovati.⁷⁸
7. *Rast poreskog opterećenja.* Manjak javnih prihoda zbog smanjenja ekonomskе aktivnosti vlasti će nastojati nadoknaditi povećanjem poreskih stopa, proširenjem poreske osnovice i povećanjem fiksnih naknada.⁷⁹ Ova tendencija će zaoštiti odnose između vlasti i poreskih obveznika. Sklonost ka poreskoj evaziji će se povećati, a poslovni ambijent će biti pogoršan.
 8. *Socijalizacija gubitaka i investicionih promašaja.* U uslovima krize postoji tendencija da se troškovi lošeg poslovanja i loših plasmana „socijalizuju“, odnosno prevaljuju na poreske obveznike. Socijalna bijeda siromašnih u uslovima krize koristi se kao argument za iznuđavanje finansijske podrške od strane države, davanje drugih ustupaka poslodavcima na teret javnog novca i snižavanje plata zaposlenih. Zbog socijalnih prijetnji, vlasti nemaju dovoljno hrabrosti da preduzeća i banke upute na tržiste da zarade novac.⁸⁰ Tako se slabi efikasnost cijelog sistema. Isto tako, time kriza otvara novi prostor za korupciju i zloupotrebu javnog novca.
 9. *Sklonost ka protekcionizmu.* I najrazvijenije zemlje su, pritisnute recesijom, posegnule za protekcionizmom. Protekcionizam je vrlo opasno „oruđe“ globalnog svijeta i ujedinjene Evrope. Međutim, na protekcionizam je legitimno odgovoriti protekcionizmom. Poslije niza mjera otvorenog i prikrivenog protekcionizma u zemljama najvećim spoljnotrgovinskim partnerima BiH, i vlasti BiH će, pod pritiskom domaćih proizvodača, posegnuti za protekcionizmom. Nažalost, BiH time neće uspjeti zaštititi i povećati domaću proizvodnju, ali će izazvati kontra mjere spoljnotrgovinskih partnera, čime će ugroziti svoju poziciju u okviru CEFTA sporazuma. Takođe, zbog visoke uvozne zavisnosti, vraćanje carina na neke proizvode neće supstituisati uvoz, ali će uticati na povećanje cijena tih proizvoda na domaćem tržištu.⁸¹

⁷⁸Pregovori sa MMF-om o novom stand by aranžmanu već su potvrđili ovu tendenciju. Ispunjavanje uslova za povlačenje tranši kredita moglo bi da bude još komplikovanije.

⁷⁹Ova tendencija već postoji. Smanjenje prihoda zbog smanjenja i ukidanja carina sa EU nastoji se nadoknaditi povećanjem akciza. Postoje i ideje o povećanju stope PDV-a i stope poreza na dohodak i dobit, te proširenju poreske osnovice poreza na dohodak na isplaćenu dobit odnosno dividendu.

⁸⁰Na primjer, u prva četiri mjeseca 2009. godine dobit na koju je obračunat i uplaćen porez u Republici Srpskoj porasla je za 20% u odnosu na isti period 2008. godine. U toku 2008. godine dobit na koju je obračunat i plaćen porez porasla je čak za 75% u odnosu na 2007. godinu. Po ovom pokazatelju, koji nije za poticajeniti, ne bi se moglo zaključiti o širenju ekonomске krize.

⁸¹BiH je otvorila raspravu o zakonu o zaštiti domaće proizvodnje. Eventualnim usvajanjem zakona BiH će ugroziti svoju poziciju u okviru CEFTA sporazuma, a i proces integrisanja u EU bi mogao biti ozbiljno usporen. Domaća proizvodnja (poljoprivreda) tim zakonom neće biti ozbiljnije zaštićena. Istina, cijene će porasti, ali efekat tog rasta vrlo brzo bi mogao da završi kao profit trgovine, a ne kao podsticaj razvoju

10. *Usporavanje integracija.* Pogoršavanje stanja ekonomije, socijalnog položaja stanovništva, političke stabilnosti i jačanje sklonosti ka protekcionizmu ugroziće integrisanje BiH u EU. BiH sa produbljenom opštom krizom biće manje prihvatljiva za EU, ali će, kao takva, biti i manje spremna da preuzme sve ekonomske i političke obaveze koje proističu iz integrisanja u EU.

Opšta kriza u BiH ima svoju ekonomsku, političku i socijalnu dimenziju. Svjetska ekonomska kriza zaoštice sva tri aspekta krize. Istina, zbog niskog nivoa ekonomske aktivnosti ukupan apsolutni efekat gubitaka zbog krize u BiH, u poređenju sa drugim zemljama, može izgledati mali. Međutim, najveća šteta po BiH nastaje upravo kroz produbljivanje opšte krize. Sve što je učinjeno u BiH u poslijeratnom periodu na poboljšanju ekonomske, političke i socijalne stabilnosti zahtijevalo je mnogo truda i mnogo novca, a efekti su često bili lošiji nego u nizu drugih zemalja u tranziciji. Produbljivanje krize u ambijentu koji se sporo progresivno mijenja može imati za posljedicu vrlo spor oporavak BiH u postkriznom periodu. Činjenica je da BiH više ne može računati na široku međunarodnu finansijsku podršku sličnu onoj neposredno poslije rata. Najveći dio tereta oporavka od krize i vođenja tranzicije moraće podnijeti građani BiH. Tokom trajanja ekonomske krize BiH će se vratiti unazad nekoliko koraka, a to bi je moglo dovesti u poziciju da za oporavak treba novi početak.

3. Mogućnosti i domet mjera za ublažavanje posljedica svjetske ekonomske krize u BiH

3.1. Ekonomske slobode i državna intervencija

Umanjenje loših efekata svjetske ekonomske krize podrazumijeva visok nivo koordinacije mjera koje se preduzimaju u tom cilju između različitih nivoa vlasti.⁸² Ekonomska kriza otvara novi problem odnosa različitih nivoa vlasti u

domaće proizvodnje. Očito, domaću proizvodnju treba štititi i podsticati drugim mjerama. Potrebne su mjeru koje će podizati konkurentnost domaće proizvodnje i na domaćem i na inozemnom tržištu, a ne mjeru koje sprečavaju konkureniju i štite nekonkurenčnost. Cijenu takve zaštite plaćaju domaći potrošači.

⁸²Posljednjih mjeseci smo održavajući niza multilateralnih sastanaka širom svijeta u cilju koordinacije mjer za obuzdavanje svjetske ekonomske krize. U uslovima kada slobodno tržište prestane da efikasno obavlja svoje funkcije, vlasti su dužne da preduzimaju mjeru, uključujući i koordinaciju sa drugim vlastima, u cilju zaštite interesa poslovne zajednice i građana.

BiH. Donedavno je slobodno tržište rješavalo niz odnosa između sektora, preduzeća i stanovništva. Međutim, širenje krize nameće potrebu posredovanja ili direktnog uticaja vlasti na rješavanje protivrječnosti na tržištu. Sada postaje jasno da BiH nema definisane odnose države i tržišta, te da nema mehanizme koordinacije i saradnje između različitih nivoa vlasti u slučaju neefikasnog funkcionisanja tržišta.

BiH ima ozbiljne probleme konstituisanja ekonomskih funkcija države, po mjeri tržišta i potreba tržišnih učesnika, a težnje ka njihovom uspostavljanju često su, nepotrebno, opterećene centralističkim težnjama i ispolitizovane. Kroz politička sukobljavanja o načinu uspostavljanja BiH kao funkcionalne države često stradaju ekonomске slobode kao polazna osnova efikasne tržišne privrede i demokratskog društva. Ustav BiH je podijelio nadležnosti za ekonomске odluke između države i entiteta. Pri tome je entitetima dodijeljena većina nadležnosti kojima se neposredno utiče na potvrđivanje potrošačkog suvereniteta i determinisanje slobode preduzetništva. Saglasno tome, entiteti imaju presudan uticaj na izgradnju ekonomске motivacije i ponašanja mikroekonomskih subjekata. Spoljnotrgovinska, carinska i monetarna politika, koje su u nadležnosti državnih institucija, obezbeđuju jedinstvo privrednog prostora BiH, odnosno opšti okvir za ispoljavanje ekonomске motivacije. Takva podjela nadležnosti u doноšenju ekonomskih odluka ne bi smjela biti protivrječna ukoliko i entiteti i država teže afirmaciji ekonomskih sloboda i razvoju demokratskog društva. Problem nastaje onda kada entiteti ili država prisvajaju ekonomске slobode koje pripadaju preduzećima i pojedincima, odnosno kada počnu preduzeća i pojedince tretirati kao svoje vlasništvo. Ovo je trenutno jedan od centralnih problema funkcionisanja ekonomije u BiH. Preduzećima i pojedincima je za definisanje ekonomskih ciljeva važno da li raspolažu ekonomskom slobodom, a ne ko je, država ili entitet, ograničio tu slobodu.

Funkcionalna država u ekonomskoj sferi mora polaziti od ekonomskih sloboda koje pripadaju pojedincima i preduzećima. Država treba da štiti te slobode. Sloboda se najpotpunije štiti ambijentom u kome se ona najšire ostvaruje. To nije nužno i isključivo nivo centralizovane zaštite i ostvarivanja sloboda. U globalnom svijetu, koji podrazumijeva koegzistenciju više nivoa vlasti, ekonomski slobode se garantuju i štite na onom nivou vlasti koji obezbeđuje najpotpunije ostvarivanje tih sloboda. Slično je i u državama sa federalnim uređenjem. Različiti nivoi vlasti kroz koordinaciju politika ostvarivanja vlastitih nadležnosti obezbeđuju nesmetano i neumanjeno ostvarivanje ekonomске motivacije preduzeća i pojedinaca bez obzira kom nivou vlasti pripada institucija sa kojom je preduzeće ili pojedinac u interakciji.

Činjenica da BiH ne vodi adekvatnu makroekonomsku politiku ne smije postati razlogom za reetatizaciju i centralizaciju. Umjesto toga, kroz ekonomske i socijalne reforme treba uspostaviti autentične ekonomske slobode i efikasne mehanizme koordinacije politika ostvarivanja nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Ekonomski slobodni građani i preduzeća će, zbog vlastite motivacije, vršiti pritisak na sve nivoe vlasti da konstituišu i vode efikasnu makroekonomsku politiku, te da uspostave međusobnu saradnju i koordinaciju kako ne bi ograničavali slobode. Ne uzimajući sebi za pravo tumačenje Dejtonskog sporazuma, mišljenja sam da on upravo podrazumijeva takvu koncepciju odnosa. Mikroekonomski subjekti (preduzeća, domaćinstva, pojedinci...) nisu vlasništvo ni države ni entiteta, nego obrnuto, i država i entiteti su njihovo vlasništvo, i oni ih finansiraju da bi im obezbijedili uslove za nesmetano ostvarivanje svojih legalnih ciljeva.

Širenje svjetske ekonomske krize i na BiH pokazuje loše strane odsustva koordinirane makroekonomске politike. BiH nema izgrađene mehanizme djelovanja u uslovima ekonomske krize. Zbog toga štetu imaju svi: država, entiteti, preduzeća, građani... Izgradnja efikasnih mehanizama djelovanja na ograničavanje loših posljedica svjetske ekonomske krize ne znači nužno centralizaciju, etatizaciju, prenošenje nadležnosti... To je pitanje odgovornosti vlasti prema poslovnoj zajednici i građanima. Odgovorne vlasti metodom saradnje i koordinacije mogu uspostaviti sistem mera kojim će se efikasno ostvarivati postavljeni ciljevi a da se pri tome nijedna strana ne odrekne svojih nadležnosti. Ekonomski kriza će vlastima BiH nametnuti niz poteza koji će ih orijentisati ka tješnjoj saradnji i koordinaciji ekonomske politike. Međutim, to je dosta ekstenzivan i skup metod učenja o koordinaciji i saradnji između različitih nivoa vlasti. Takođe, kriza će nametnuti saradnju i koordinaciju mera u nekim oblastima u kojima dosada nije bilo potrebno intervenisati jer je slobodno tržište efikasno vršilo svoje funkcije. Na koji način će vlasti sarađivati, kako će usaglašavati zajednički sistem mera, kako koordinirati njihovo provođenje i kako kontrolisati rezultate, teško je u ovom momentu reći. To će biti pitanje nužnosti i pitanje svijesti o potrebi saradnje i koordinacije. Otvaranje političke debate povodom toga o stvaranju novih državnih institucija i o prenosu nadležnosti sa nižih na više organe vlasti u ovom momentu moglo bi samo dodatno destabilizovati BiH i dovesti do gubljenja dragocjenog vremena. Ono što je i sada izvjesno, u cilju stvaranja ambijenta u kome će svi lakše podnijeti posljedice ekonomske krize, vlasti BiH mogu i trebaće zajednički djelovati u pravcu (četiri osnovna cilja):

1. Očuvanja stabilnosti finansijskog tržišta,
2. Održavanja zadovoljavajućeg nivoa likvidnosti privrede i banaka,
3. Podsticanja proizvodnje,
4. Podsticanja izvoza.

Naravno, kriza ima uticaja na sve aspekte života, tako da se ovim ne iscrpljuje lista mogućih područja djelovanja. Postoji niz autentičnih mjera koje svaki nivo vlasti treba i može preuzeti u okviru svojih ustavnih i zakonskih nadležnosti (na primjer, smanjenje javne potrošnje, povećanje socijalnih transfera ka siromašnim...). Isto tako, sa aspekta uticaja krize na bh. ekonomiju i društvo, navedeni ciljevi nemaju isti prioritet. Kriza će direktno ugroziti stabilnost finansijskog tržišta, a zatim, preko opadanja likvidnosti, cijelokupnu ekonomsku aktivnost. Zbog toga prioritet ima stabilnost finansijskog tržišta i likvidnost privrede i banaka. U uslovima stabilnog finansijskog tržišta i sinhronizovanog kretanja novca kroz ekonomski sistem, problem proizvodnje i izvoza se lakše rješava i sve manje postaje problemom države, a sve više pitanjem motivacije preduzeća. Zbog toga država treba samo da podstiče tu aktivnost u mjeri u kojoj kriza ograničava ispoljavanje motivacije preduzeća.

3.2. Mjere za ublažavanje posljedica ekonomске krize

Ni državni a ni entitetski nivo vlasti u BiH, pojedinačno, nije u stanju da provede potrebni sistem mjera kojim bi se ublažile posljedice ekonomске krize. Međutim, zajedničkim djelovanjem oni mogu kompletirati pristojan paket mjera za ostvarivanje osnovnih ciljeva ublažavanja posljedica krize.

3.2.1. Očuvanja stabilnosti finansijskog tržišta

Od izuzetne važnosti za ograničavanje razvoja krize, sprečavanje i umanjenje njenih posljedica jeste očuvanje stabilnosti finansijskog tržišta. Panika na finansijskom tržištu može da uništi i najveće i najstabilnije banke. U cilju sprečavanja mogućnosti nastajanja panike na finansijskom tržištu vlasti BiH, pojedinačno i koordiniranom akcijom, trebaju preuzimati mјere kojima bi se očuvalo povjerenje deponenata u bankarski sistem, jer to je polazna osnova njegove stabilnosti. Objavljivanje podataka o deviznim rezervama, sigurnosti njihovog plasmana, o stepenu likvidnosti domaćih banaka, te povećanje limita

osiguranog depozita i smanjenje stope obavezne rezerve, imalo je pozitivan uticaj na stabilnost finansijskog sistema u BiH u momentu izbijanja finansijske krize. Takve mjere treba praktikovati kontinuirano jer one vode ka uspostavljanju simetričnih informacija između banaka i deponenata, čime se jača stabilnost sistema. Značajan doprinos stabilnosti finansijskog sistema vlasti mogu dati kroz ostvarivanje svojih nadležnosti u nadzoru agencija za bankarstvo i Agencije za osiguranje depozita.

Od agencija za bankarstvo se može tražiti da široj javnosti učine dostupnim podatke o sigurnosti banaka, kao što su stepen likvidnosti, stopa adekvatnosti kapitala i sposobljenost banaka za upravljanje rizicima. Takođe, entitetske skupštine mogu od agencija za bankarstvo zahtijevati učestalije izvještavanje o stanju u bankarstvu, procjenu promjene tržišne vrijednosti imovine pod hipotekom, procjenu o sposobnosti stanovništva i privrede da otplaćuju kredite kako bi se spriječila eventualna pojava „dužničkog ropstva“. Isto tako, od agencija za bankarstvo treba zahtijevati da predlažu način vođenja politike stope adekvatnosti kapitala kako bi se po potrebi stopa mogla promijeniti i ojačati sposobnost banaka da reaguju na rizik. Takođe, od agencija za bankarstvo treba zahtijevati da prate odliv novca iz zemlje, zatim ostvarivanje konkurenциje u formiranju kamatnih stopa i efektivnu kamatnu stopu na kredite, te da o tome obavještavaju javnost i nadležne institucije.

Bez obzira na to što je niz mjer kojima se može uticati na stabilnost finansijskog sistema u nadležnosti različitih institucija, činjenica da je stabilnost važna za sve nivoje vlasti dovoljan je razlog da se može računati na punu spremnost vlasti da sarađuju u kreiranju i provođenju mjera. To se već i potvrdilo prilikom usaglašavanja o povećanju iznosa osiguranog depozita i sniženju kamate na obaveznu rezervu kog Centralne banke BiH.

3.2.2. Održavanja zadovoljavajućeg nivoa likvidnosti privrede i banaka

Održavanje likvidnosti preduzeća i banaka biće jedan od najtežih zadataka tokom trajanja krize. Od uspješnosti mjera u ovoj oblasti zavisće stabilnost i održivost svih sektora privrede i društva. Iako se bankarski sistem BiH trenutno odlikuje prihvatljivim stepenom likvidnosti i sigurnosti, zbog povezanosti u privredi on je, kao i svaki bankarski sistem, izuzetno osjetljiv na poremećaje u realnom sektoru privrede. Visoka zavisnost domaće potrošnje od uvoza, u uslovima kada se smanjuje tražnja na stranom tržištu za našim proizvodima, kada se smanjuje priliv novca iz inostranstva po svim osnovama, može, dalnjim

zaoštravanjem krize, dovesti do nemogućnosti plaćanja uvoza i obaveza prema domaćim dobavljačima. Iz tog inicijalnog poremećaja moguće je širenje nesklada kratkoročnih obaveza i tekućih prihoda od naplate potraživanja na cijelu ekonomiju. Globalna ekonomska kriza je za naša preduzeća i banke ograničavajući faktor poslovanja i na domaćem tržištu. Za isti obim realne ekonomske djelatnosti i jedni i drugi će trebati više novca. Preduzeća i banke dodatni novac moraju zaraditi na tržištu. Upravo zbog toga vlasti će, u uslovima globalne krize, morati preuzeti niz mjera iz vlastite nadležnosti i u međusobnoj koordinaciji na povećanju likvidnosti preduzeća i banaka.

U zatečenim okolnostima u BiH se na povećanje likvidnosti preduzeća i banaka može uticati: (1) smanjenjem stope obavezne rezerve kod CB proporcionalno smanjenju tražnje za kreditima, a u slučaju nelikvidnosti proporcionalno padu agregatne tražnje; (2) stimulisanjem štednje (entitetske vlasti ne bi trebale oporezivati dohodak od kamate na štednju u domaćim bankama, mada je to evropska preporuka; Savjet ministara kontinuirano treba da radi na povećanju iznosa osiguranog depozita sve dok se ne dostigne 100%-tno osiguranje); (3) praćenje štednje i ponude kredita u bankama u uslovima povećanja stope osiguranog depozita i smanjene stope obavezne rezerve, jer je logično da se očekuje da preuzimanjem rizika na budžet („moralni hazard“) banke povećavaju ponudu kredita pod povoljnijim uslovima; (4) dodatna sredstva za kreditiranje privrede, prvenstveno malih i srednjih preduzeća, obezbijediti zaduživanjem kod EBRD-a iz dostupnih namjenskih fondova; (5) od agencija za bankarstvo zahtijevati detaljniji uvid i oštriji nadzor nad politikom kreditiranja i politikom otplate kredita, odnosno reprograma obaveza, kako bi se sprječila eventualna pojавa „dužničkog ropstva“ stanovništva i privrede; (6) voditi politiku ograničavanja odliva novca iz zemlje, težeći da se zaposle domaći resursi, prvenstveno u sektoru usluga (npr. zdravstvo, visoko obrazovanje, konsultantski rad...); (7) usaglasiti strategiju upotrebe viška deviznih rezervi u CB BiH za poboljšanje likvidnosti finansijskog sektora; (8) stimulisati brži obrt kapitala i smanjenje potrebne količine novca u opticaju optimizacijom zaliha, nekreditiranjem rasta zaliha gotove robe, selektivnim skraćivanjem rokova plaćanja, prodajom po osnovu porudžbine, kreditiranjem proizvodnje pokrivene porudžbinama, omogućavanjem robnog kreditiranja; (9) skratiti rokove za povrat PDV-a (težiti principu „odmah“); (10) zaključiti novi stand by aranžman sa MMF-om i, naravno, (11) smanjiti ukupnu javnu potrošnju i izvršiti njeni prestrukturiranje u korist razvoja i socijalne zaštite kako bi privredi i stanovništvu ostalo više novca.

3.2.3. Podsticanje proizvodnje

Za uvozno zavisnu zemlju kao što je BiH najefikasniji metod za ublažavanje posljedica globalne krize je povećanje proizvodnje kojom se supstituiše uvoz i proizvodnje za izvoz. Strukturne promjene u privredi zahtijevaju mnogo vremena i velika ulaganja, tako da u ovom momentu ne možemo govoriti i o mjerama za strukturalna usklađivanja u privredi. Težište ovih mjera treba biti na očuvanju dostignutog nivoa proizvodnje i zaposlenosti. Međutim, bez obzira na krizu, vlasti moraju promijeniti politiku podsticanja proizvodnje i izvoza. Dosadašnji način podsticanja kroz, *de facto*, podjelu javnog novca preduzećima je prevaziđen i besmislen metod bez stvarnih ekonomskih efekata. Vlasti trebaju da usaglase politiku subvencija, premija, otkupnih cijena i podsticajnih mjera za određene djelatnosti. Ovim mjerama država treba da drži pod kontrolom ponudu i troškove proizvodnje u određenim djelatnostima. Svi podsticaji proizvodnji ne moraju se svesti na oblike podjele javnog novca proizvođačima u određenim djelatnostima. Značajni efekti mogu se postići i: (1) uspostavljanjem kreditnih fondova za podršku proizvodnji u deficitarnim djelatnostima; (2) selektivnim kreditiranjem nabavke moderne tehnologije za proizvodnju (pri čemu se npr. prednost daje tehnologiji za proizvodnju proizvoda višeg stepena finalizacije i manjeg stepena uvozne zavisnosti, proizvodnji namijenjenoj izvozu); (3) zaštitom domaćeg tržišta od dampinškog nastupa stranih proizvođača i monopolskog uticaja (inspekcijske organe sposobiti za kontrolu dampinškog nastupa; od Konkurencijskog vijeća BiH zahtijevati da pojača nadzor nad dampinškim cijenama, da preduzima mjere i da o tome obavještava javnost, te da istražuje potencijalnu diskriminatorsku politiku cijena i diskriminatorski odnos velikih inostranih trgovačkih lanaca prema domaćoj proizvodnji); (4) uslovljavanjem podrške domaćoj proizvodnji podizanjem produktivnosti, odnosno favorizovanjem programa koji podrazumijevaju rast produktivnosti, primjenu moderne tehnologije i podizanje konkurentnosti; (5) usmjeravanjem javnog novca, namijenjenog razvoju, prvenstveno u podršku proizvodnji; (6) kontrolom ili držanjem u zoni prihvatljivog rasta cijena javnih usluga koje imaju značajniji uticaj na troškove proizvodnje⁸³; (7) vezivanjem promjene plata za promjenu nivoa produktivnosti rada; (8) stimulisanjem investiranja u proizvodnju u BiH ostvarene dobiti; (9) destimulisanjem ilegalnog odliva akumulacije iz zemlje i sektora privrede rigoroznjom kontrolom dobiti povezanih lica i kontrolom transfernih cijena, te širom međunarodnom

⁸³Na primjer, cijene komunalnih usluga posljednjih godina u BiH rastu natprosječno.

saradnjom u ovoj oblasti; (10) uspostavljanjem stimulativnog okruženja za investiranje (pojednostaviti osnivanje preduzeća, smanjiti troškove formiranja preduzeća, štititi izvršenje ugovora, štititi prava akcionara); (11) uspostavljanjem posebnog podsticajnog programa za učešće domaće proizvodnje u „dijagonalnoj kumulaciji“ u okviru CEFTA-e, te davanjem takvim projektima statusa „proizvodnje za izvoz“ i njihovim uključivanjem u program stimulisanja izvoza; (12) provodenjem velikih infrastrukturnih projekata sa snažnim dejstvom na održavanje proizvodnje u nizu djelatnosti (na primjer, izgradnja autoputeva, hidroelektrana...) i snažnim dejstvom na popravljanje globalne konkurentnosti zemlje; (13) intenziviranjem realizacije započetih i iniciranjem novih projekata koje kreditira Svjetska banka, EBRD, EIB i druge međunarodne finansijske institucije.

3.2.4. Podsticanje izvoza

Kao što je već pominjano, globalna ekonomski kriza će dovesti do smanjenja izvoza i ugroziće određene djelatnosti i zaposlene u njima (na primjer, ruderstvo, tekstilnu, kožarsku, drvnu, metaloprerađivačku industriju...). Nažalost, to će imati loše posljedice i po druge djelatnosti. U novim uslovima, država je obavezna da preduzme selektivne mјere kako bi privremeno rasteretila te djelatnosti obaveza prema državi i time povećala njihovu konkurentnost na inostranom tržištu. Zbog tehnoloških specifičnosti djelatnosti, stepena zavisnosti preduzeća od izvoza, nivoa cijene po kojoj je izvoz održiv i isplativ i slično, rasterećenje tih djelatnosti trebalo bi definisati kao posebne projekte. Takođe, vlasti BiH trebaju, u skladu sa evropskim preporukama, provoditi projekte stimulisanja izvoza, koji će, prije svega, ojačati konkurentnost privrede na inostranom tržištu, obezbijediti joj promociju u inostranstvu i učvrstiti kooperantske odnose. Vlasti BiH bi takođe mogle, kao svojevrstan odgovor na slične akcije u svijetu, predložiti Savjetu ministara da se selektivno povećaju carine na uvoz robe iz neevropskih zemalja i zemalja izvan CEFTA-e u cilju zaštite domaće proizvodnje, prvenstveno radno-intenzivnih djelatnosti (npr. tekstilna i obućarska djelatnost).

4. Opasnost od povratnog udara

Bosna i Hercegovina je ušla u ekonomsku krizu tiho, posredno preko ekonomskih transakcija sa svjetskom ekonomijom. Tražnja za proizvodima proizvedenim u BiH opala je na svjetskom tržištu, utičući na smanjenje obima proizvodnje, izvoza, zaposlenosti, potrošnje, cijena... Priliv novca u BiH se smanjuje, što ugrožava održavanje dostignutog nivoa svih oblika potrošnje. Istovremeno, na tržištu BiH nude se proizvodi iz cijelog svijeta po nižim cijenama, ali je novca za njihovu kupovinu sve manje, a njegova cijena je sve veća. Bosna proživiljava neku vrstu Tantalovih muka: u izobilju ponude sve je gladnija i žednija, a i strah od budućnosti je sve veći.

Kroz prethodnu analizu uočili smo da je život koji se odvija u BiH izuzetno zavisan od mogućnosti uvoza velikog broja proizvoda. Gubitak novca kojim se plaća uvezena roba je upravo najveća prijetnja sadašnjem stanju ekonomsko-socijalne ravnoteže u BiH. Pad prihoda od izvoza (mada i nije bio na zavidnom nivou), smanjenje doznaka iz inostranstva, smanjenje potrošnje stranaca, smanjenje donacija, iznošenje novca iz zemlje, rast kamatne stope na kredite i smanjenje investicija predstavljaju izvore ekonomске krize u BiH. Međutim, pad cijena niza proizvoda na svjetskom tržištu zbog recesije, uključujući i one strateške (nafta i hrana), djelimično je ublažio posljedice krize po BiH. Naravno, to se odrazilo na smanjenje priliva javnih prihoda zbog smanjenja osnovice za obračun PDV-a i carine, što će prisiliti vlasti BiH na manju potrošnju. U novim okolnostima, sa novim nižim cijenama inputa, privreda nastoji da uspostavi održiv sistem funkcionisanja. Niže cijene inputa omogućuju snižavanje troškova proizvodnje i prodajnih cijena, čime se sprečava ili ublažava pad tražnje. Međutim, privreda koja je na smanjenju cijena uvoznih inputa uspostavila strategiju održivosti postaje vrlo osjetljiva na promjene cijena inputa na svjetskom tržištu. Promjene cijena na svjetskom tržištu strateških inputa su pokretač „lančane reakcije“ za cijene niza roba širom svijeta. Međutim, intenzitet uticaja promjene i vremensko rasprostiranje promjene cijena nije isto na tržištu svake robe. Neke djelatnosti su prinuđene da duže trpe rast troškova proizvodnje bez mogućnosti da povećaju cijene svojih proizvoda. Ova činjenica je veliko upozorenje za položaj privrede BiH u vrijeme izlaska svjetske ekonomije iz recesije.

Izlazak najmoćnijih ekonomija svijeta iz recesije biće praćen rastom cijena nafte, električne energije, hrane, transportnih usluga, špeditorskih usluga i slično. Zemlje sa malim učešćem u svjetskoj trgovini naći će se u vrlo teškoj poziciji u postkriznom periodu. Tražnja za njihovim proizvodima mnogo će se

sporije oporavljati od rasta tražnje na svjetskom tržištu za naftom i hranom. To će dovesti do uspostavljanja novog pariteta cijena uvoznih i izvoznih proizvoda, na štetu izvoza iz nerazvijenih zemalja.

Više cijene nafte, energije i hrane na svjetskom tržištu direktno će uticati na povećanje troškova proizvodnje i u privredi BiH i na rast cijena na domaćem tržištu. Konkurentnost privrede BiH na svjetskom tržištu (a i na domaćem) biće ugrožena. Izvozne cijene naših proizvoda prije recesije biće teško dostići. Tek tada će biti vidljivo da su posljedice krize dugoročnije prirode, zatim da smo u krizu ušli gotovo spontano, dijeleći sudbinu cijelog svijeta, a da ćemo iz krize morati izaći sami, odnosno odabrat i realizovati vlastitu strategiju. Da bismo zauzeli mjesto koje smo imali na svjetskom tržištu prije krize, moraćemo uložiti mnogo napora, jer povratak na svjetsko tržište neće biti spontan kao padanje u krizu. Konkurenca na svjetskom tržištu biće snažno zaoštrena. Od svakog ko se želi vratiti na svjetsko tržište, bar u razmjerama koje je imao prije krize, zahtijevaće se da to učini uz viši nivo konkurentnosti. Naša pozicija na svjetskom tržištu nije bila zavidna ni prije krize, a bez povećanja konkurentnosti privrede nećemo ni nju uspjeti očuvati.

Rast cijena uvoznih proizvoda pogodovaće rastu javnih prihoda, zbog čega vlasti neće biti iskreno zabrinute zbog rasta troškova u proizvodnji. Rast javnih prihoda kroz povećanje osnovice za obračun carine i PDV-a na vlasti će djelovati kao ohrabrujući nagovještaj oporavka poslije krize, te će i javna potrošnja biti povećana proporcionalno rastu prihoda. Ponoviće se loše iskustvo iz druge polovine 2007. i s početka 2008. godine kada je rast cijena nafte i hrane na svjetskom tržištu ubrzano punio budžete u BiH. Iako su vlasti bile obavezne da štite standard stanovništva i konkurentnost domaće privrede, bio im je drag novac koji se sliva u budžete po osnovu poskupljenja na svjetskom i domaćem tržištu. Nečinjenje je postalo unosan posao za državu. Rast cijena uvoznih roba davao je dobar politički alibi vlastima za nečinjenje, a, na drugoj strani, osnovice carina i poreza su povećavane, čime su apsolutno rasli javni prihodi. Zemlje sa velikim deficitom trgovinskog bilansa, kakva je naša, preko rasta cijena uvozne robe i kroz nečinjenje domaćih vlasti, ubrzano gube na konkurentnosti domaće privrede i natprosječno umanjuju standard stanovništva. BiH ima predispozicije da se upravo to dogodi u postkriznom periodu. Dakle, privredi BiH prijeti još jedan snažan povratni udar svjetske ekonomske krize koji će biti izazvan rastom tražnje i cijena strateških proizvoda na svjetskom tržištu u vrijeme prosperiteta. On može biti teže podnošljiv od recesije iz dva razloga. *Prvo*, psihološki, ulaskom u recesiju očekujete pad ekonomske efikasnosti u cjelini. Međutim, u uslovima prosperiteta očekuje se rast

proizvodnje, zaposlenosti, potrošnje... Ako do toga ne dolazi, nego, obrnuto, ulazite u novu fazu slabljenja ekonomije, opšti ambijent za poslovanje i život u zemlji se pogoršava. *Drugo*, ekonomski, kriza je iscrpila sve rezerve privrede i stanovništva, tako da su mogućnosti za odolijevanje novom udaru neočekivane krize lošije nego u vrijeme nastajanja krize.

Nažalost, u BiH se najviše i najbolje uči na greškama. I sada, umjesto što se zavaravamo pričama da će nas mimoći kriza koja je uveliko ovdje i naivno nadamo da će ovdje početi prosperitet kad počne u SAD-u i u EU, svako preduzeće bi trebalo da razrađuje vlastitu strategiju uključivanja u početak oporavka svjetske ekonomije. Isto tako, vlasti bi trebale pripremati novu strategiju javne potrošnje koja bi bila podrška privredi da pronade svoje mjesto u svjetskoj ekonomiji u novim okolnostima. Bez toga, povratni udar krize mogao bi ekonomiju BiH dovesti u beznađe upravo onda kada svi očekuju prosperitet. Time bi ukupna konfuzija u BiH bila produbljena.

Literatura

Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984.

George Soros, *The New Paradigm for Financial Markets, The Credit Crisis of 2008 and What it Means*, PublicAffairs, New York, 2008.

Rajko Tomaš, *Efficiency Constraints on the Economy*, Dayton and Beyond: Perspective on the Future of Bosnia and Herzegovina, Nomos, Baden-Baden, 2004.

Rajko Tomaš, *Ekonomija zarobljenih resursa (Economy of Captured Resources)*, Nezavisne novine, Banja Luka, 2008.

Rajko Tomaš, Makroekonomski ograničenja ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini, u *Republika Srpska – petnaest godina postojanja i razvoja*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 18, Banjaluka, 2007.

Global Financial Stability Report, Financial Market Turbulence – Causes, Consequences and Policies, International Monetary Found, Washington, October 2007.

The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economics Forum, 2008.

Doing Business 2009, The World Bank Group, 2008.

Ten Economic Freedoms 2009, The Heritage Foundation, 2009.

Nations in Transit 2008, Freedom House, 2008.

4. Integracija u EU

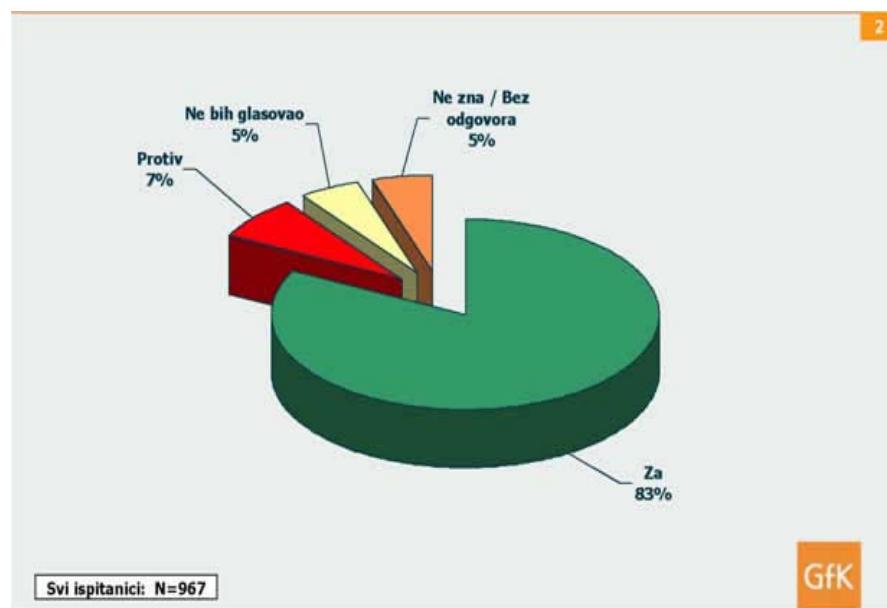
4.1. Zadnja stanica „Jackpota“: Kako možemo pridobiti EU? Ili: Quo vadis, Bosna i Hercegovino?

Zekerijah Smajić

1.1. Stanje trenutnih odnosa

Na pitanje „Gdje želimo stići“ ili „Kuda ideš, Bosna i Hercegovina“ (*Quo vadis?*) oko 83 posto⁸⁴ građana nije dvolično kao političari koji ih vode i imaju kristalno jasan odgovor: *de facto* Bosna i Hercegovina je geopolitički, historijski, kulturološki i civilizacijski Evropa, ali ta ista ogromna većina građana želi da njihova zemlja bude Evropa i *de iure* – da bude punopravna članica Evropske unije (vidi graf. 1 i graf. 2).

Grafikon 1: Ako bi se kojim slučajem sutra održao referendum s pitanjem o tome da li BiH treba postati članicom EU, da li biste glasali za ili protiv?



⁸⁴Podaci OHR-a, te <http://www.gfk.ba>

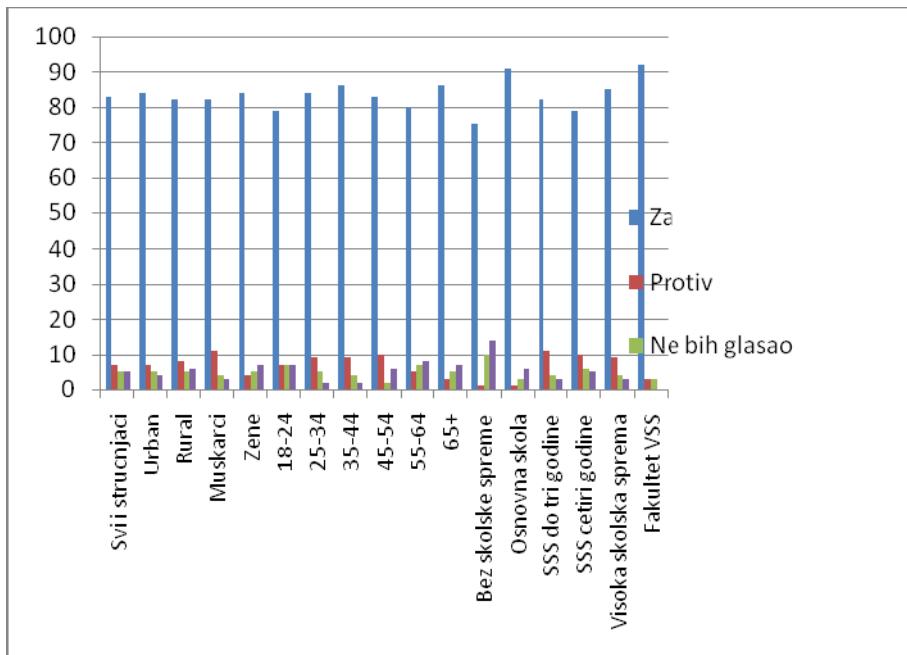
Ključno pitanje je *s kim, kako i kada* do toga cilja doći, odnosno „kako možemo pridobiti Evropsku uniju“ u uvjetima kada je proces evropskih integracija u posljednje dvije godine bio samo retoričko pitanje, a suštinski procesi tranzicije su u dramatičnom zaostajanju. Toliko se nazadovalo i destruktivno politički djelovalo da je nekadašnja najnerazvijenija i najautoritarnija zemlja Evrope, Albanija, po sveobuhvatnosti reformi, efikasnosti državne administracije i ostvarenim rezultatima u jačanju privrede u posljednje dvije godine postala za Bosnu i Hercegovinu – *zapad*.⁸⁵ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – SSP (The Stabilisation and Association Agreement – SAA) potpisala je čak dvije godine prije Bosne i Hercegovine.⁸⁶ Privremeni trgovinski sporazum stupio je na snagu godinu i po ranije. Nezaposlenost je 2007. godine u Albaniji bila 13,8 posto naspram 43 posto u Bosni i Hercegovini. Vanjski dug je u istoj godini bio 7,6 posto bruto društvenog proizvoda (GDP) naspram 18,5 posto u Bosni i Hercegovini. Industrijska proizvodnja je 2007. godine u ukupnom GDP-u sudjelovala sa 18,5 posto u odnosu na 12 posto u Bosni i Hercegovini, dok je u istoj godini poljoprivreda u ukupnom GDP-u sudjelovala sa 23,3 posto u odnosu na 10 posto u Bosni i Hercegovini.⁸⁷

⁸⁵Albanija je potpisala SSP 12. juna 2006. godine na zasjedanju Vijeća ministara EU u Luxembourggu. Privremeni trgovinski sporazum (Interim Trade Agreement) stupio je na snagu u decembru iste godine, a njim su aktivirane sve glavne odredbe iz oblasti trgovinskih odnosa sa EU do okončanja procesa ratifikacije SSP-a, koji je u toku. Do stupanja na snagu SSP-a na snazi će ostati i trgovinske olakšice koje su obuhvaćene bilateralnim Sporazumom o trgovini i saradnji iz 1992. godine (Trade, Commercial and Economic Co-operation Agreement – TCECA).

⁸⁶Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, nakon više odgađanja i tehničkih doradivanja, potписан je 16. juna 2008. u Luxembourggu.

⁸⁷Podaci Evropske komisije: <http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries>

Grafikon 2: Ako bi se sutra održavao referendum o tome da li bi BiH trebala postati članicom EU, da li biste glasali za ili protiv?



Izvor: GfK, grafička obrada Eurobaza.eu

Gdje su glavni nesporazumi između EU i BiH

U roku od samo tri dana u jednom mjesecu (oktobru 2008.) dva važna međunarodna faktora su trenutno političko stanje u Bosni i Hercegovini ocijenili „zatrovanim“. Bivši visoki predstavnik međunarodne zajednice i specijalni predstavnik EU Miroslav Lajčák je 27. oktobra 2008. u Pragu situaciju u Bosni i Hercegovini okarakterizirao „zatrovanim političkom atmosferom“⁸⁸, vjerovatno misleći samo na uzavrelu političku retoriku. Složivši se s češkim premijerom da ovakva situacija zahtijeva „potpuno redefiniranje angažmana međunarodne zajednice“, zatražio je podršku Češke Republike za „ponovno fokusiranje EU na reforme u BiH i povratak ove zemlje na tračnice procesa integracija u EU“. I sam iznenaden negativnim tokom procesa u Bosni i Hercegovini, češki premijer, čija zemlja od 1. januara 2009. predsjedava EU-om, najavio je da će

⁸⁸Službeno saopćenje glavnog ureda OHR/EUSR od 27.10.2008.

stanje u regiji zapadnog Balkana, posebno u Bosni i Hercegovini, biti najvažniji prioritet njegove zemlje u ulozi predsjedavajućeg evropske dvadesetsedmorce⁸⁹. Nekoliko dana ranije, nakon vrlo oštре i neuobičajeno konkretnе debate o Bosni i Hercegovini, i Evropski parlament je stanje u BiH ocijenio „zatrovanim“, te usvojio posebnu Rezoluciju o Bosni i Hercegovini⁹⁰. Svi domaći lideri su upozorenici da zemlja može u EU ući samo „ako u potpunosti provede neophodne ustavnopravne, ekonomski i društvene reforme, i ako se ka ovome cilju bude kretala kao jedinstvena zemlja“. Evropski parlament je, međutim, ipak pozvao države članice EU da „i pored usporenog reformskog progres“ pristupe proceduri ratifikacije SPP-a.⁹¹

Svi glavni akteri zvaničnog Bruxellesa uvjereni su da je Bosni i Hercegovini neophodna „hitna i temeljita institucionalna reforma jer i 14 godina nakon završetka rata u zemlji jačaju nemir i strah između etničkih grupa, a rivalstvo između dva entiteta ne doprinosi stabilizaciji i progresu zemlje“⁹². Kao posljedica toga, „etničke podjele su snažnije nego ikada ranije, a politička klima, umjesto da bude fokusirana na brojne životne probleme, zatrovana je nepovjerenjem i konfliktima“⁹³. Politički lideri u Bosni i Hercegovini su iz Evropskog parlamenta i Komisije upozorenici da je kandidatski status⁹⁴ i kasnije punopravno članstvo u EU moguće dobiti samo ako Bosna i Hercegovina bude funkcionalno uređena država s vlastitim demokratskim usvojenim ustavom, ako bude administrativno efikasna, upravljački odgovorna i geografsko-politički jedinstvena država.

⁸⁹Članice EU: Austrija (od 1995. godine), Češka Republika (2004), Belgija (članica osnivač EU), Bugarska (2007), Danska (1973), Estonija (2004), Finska (1995), Francuska (članica osnivač), Grčka (1981), Irska (1973), Italija (članica osnivač), Republika Kipar (2004), Latvija (2004), Litvanija (2004), Luksemburg (članica osnivač), Mađarska (2004), Malta (2004), Holandija (članica osnivač), Njemačka (članica osnivač), Poljska (2004), Rumunija (2007), Portugal (1986), Slovačka (2004), Slovenija (2004), Španija (1986), Švedska (1995) i Velika Britanija (1973).

⁹⁰Rezolucija Evropskog parlamenta o Bosni i Hercegovini usvojena je 23. 10. 2008.

⁹¹Ratifikacija SSP-a je obavezna u parlamentima svih zemalja članica EU, u Evropskom parlamentu i Parlamentarnoj skupštini BiH. Vrijeme trajanja ratifikacije nije ograničeno, ali ratifikacija nije ni zapreka za podnošenje aplikacije za kandidatski status.

⁹²Isto

⁹³Isto

⁹⁴U statusu kandidata su zasada Hrvatska, Turska i Makedonija. Bosna i Hercegovina i ostale zemlje zapadnog Balkana su od 2000. godine u statusu potencijalnog kandidata.

Kao dio euroatlantskih integracija Bosna i Hercegovina je formalno postala 14. decembra 2006. godine, na godišnjicu potpisivanja Dejtonskog ugovora u Parizu, 14. 12. 1995. Povećana saradnja Bosne i Hercegovine i NATO-a bazirana je na političko-sigurnosnoj politici, javnom informiranju, sprječavanju i saniranju općih opasnosti, graničnoj sigurnosti, nauci i ekonomskom razvoju.

Razlike u očekivanjima

Glavni nesporazumi između EU i Bosne i Hercegovine su očigledno u očekivanjima. Bosna i Hercegovina je očekivala više od međunarodne zajednice (i EU), a međunarodna zajednica (i EU) od Bosne i Hercegovine. Svi su nezadovoljni ukupnim učinkom.

Većina državnih i političkih lidera u zemlji očekuje od EU, međunarodnih institucija i SAD-a da Bosna i Hercegovina i dalje bude u centru pažnje njihove vanjske i sigurnosne politike. Sa suprotne strane dolazi odgovor da u odnosu na Irak, Afganistan, Kosovo i druga krizna područja Bosna i Hercegovina više nije sigurnosno nego unutrašnjopolitičko pitanje. Istina je, međutim, da institucije međunarodne zajednice, velike sile pojedinačno, niti EU, nisu bile od 2006. godine dovoljno fokusirane i dovoljno jedinstvene kada je riječ o suštinskim reformama u Bosni i Hercegovini. Zaključaka, proklamacija, odluka, direktiva i sporazuma nije nedostajalo, ali jasne vizije i odlučnosti jest. Domaću, često uspaljenu političku i nacionalističku retoriku, nerijetko je pratila isprazna retorika Zapada, od koje se u Bosni i Hercegovini nije moglo živjeti bolje. Gledajući formalnopravno, upravo u razdoblju od 2006. do 2008. godine dogodili su se neki od najznačajnijih pomaka u procesu euroatlantskih integracija. U decembru 2006. godine Bosna i Hercegovina je primljena u Partnerstvo za mir (PfP).⁹⁵ Godinu dana kasnije parafiran je SSP,⁹⁶ a 16. juna 2008. godine SSP je svečano potpisana, čime je Bosni i Hercegovini pravno formaliziran i status *potencijalnog kandidata*. Forme (akata) je, dakle, bilo – suština (primjena) je izostajala.

Razlike su očigledne i u promišljanju strategije za blisku budućnost Bosne i Hercegovine. Međunarodne institucije, uključujući Vijeće Evrope, Evropski parlament, Vijeće ministara EU i Evropsku komisiju, ne žele se mijesati u razmjere, način, dinamiku i rokove ustavnih promjena, ali žele da se to dogodi. Usvajanje novog ili reformiranog ustavnog rješenja čak se smatra prioritetom još otkada je u aprilu 2006. propao prvi paket⁹⁷ ustavnih promjena. Međutim,

⁹⁵ Članicom Partnerstva za mir (Partnership for Piece – PfP) Bosna i Hercegovina je formalno postala 14. decembra 2006. godine, na godišnjicu potpisivanja Dejtonskog ugovora u Parizu (14. 12. 1995.). Povećana saradnja Bosne i Hercegovine i NATO-a bazirana je na političko-sigurnosnoj politici, javnom informiranju, sprječavanju i saniranju općih opasnosti, graničnoj sigurnosti, nauci i ekonomskom razvoju.

⁹⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju su 4. decembra 2007. godine u Sarajevu parafirali evropski povjerenik za proširenje Olli Rehn i predsjedavajući Vijeća ministara Nikola Špirić

⁹⁷ „Aprilski paket ustavnih promjena kasnije se pokazao najvećom kočnicom za nastavak političkog dijaloga o novim ustavnim rješenjima jer je postao dio političkih platformi: oni koji su ga podržavali i dalje zagovaraju da on bude polazna osnova, a oni koji su se protivili tada protive se i danas“, M. Lajčak, Oslobođenje, 29. 10. 2008., str. 3.

tada, kao i danas, pokazalo se da unutrašnje potencije za tako zahtjevan posao nema jer su politička stajališta dvaju entiteta na potpuno suprotstavljenim stranama. Začarani ustavni krug je posljedica zapadnjačke neodlučnosti i nespremnosti da pomogne te domaće nesposobnosti i nespremnosti za dijalog! Bez ustavnih promjena, međutim, Bosna i Hercegovina ne može dalje naprijed u procesu evropskih integracija, o čemu će više riječi biti u posebnom poglavlju ovog referata.

Divergentna su stajališta i oko institucionalne zastupljenosti međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, odnosno oko uloge Ureda visokog predstavnika (OHR). Bošnjačko-hrvatska koalicija smatra da je OHR garancija stabilnosti i brana mogućim sukobima, dok iz vlade i svih srpskih političkih stranaka u RS-u uvjeravaju da je vrijeme takve vrste patronata prošlo i da Bosna i Hercegovina konačno mora preuzeti brigu sama o sebi.

Kako se neodlučnost i nejedinstvo unutar EU odražava na reforme u zemlji?

Ako bi se gledalo po tome gdje je Bosna i Hercegovina bila krajem 1995. godine, kada je oko 80 posto industrije, stambenog fonda, javnih objekata i infrastrukture bilo uništeno ili onesposobljeno, krajem 2008. godine bilo bi nepošteno reći da su sve protekle godine izgubljene. Ali da je moglo mnogo više, moglo je! Iako sam pristalica teze o samoodgovornosti kao etičkom osnovu za kritiziranje drugoga, EU je suodgovorna za reformske zastoje u Bosni i Hercegovini jer je tokom skoro cijele zadnje dekade imala druge unutarevropske i međunarodne prioritete: od poslova u vezi s prijemom 12 novih članica i saniranja posljedica izazvanih odbacivanjem nacrta prvog zajedničkog ustava (sredinom 2005. godine), preko institucionalne paralize u vezi s novim proširenjima, popravljanja sve hladnijih odnosa s Rusijom i saniranja brojnih kriznih žarišta u svijetu, pa do usporavanja privrednog rasta, problema oko nezavisnosti Kosova, finansijske krize i pripreme evropskih parlamentarnih izbora u junu 2009. godine. U takvim okolnostima, naučeni da im glavne poslove završavaju stranci, mnogi iz domaćih struktura vlasti su zauzetost „glavnog nadzornika“ doživjeli kao dobrodošao nastavak produženog odmora na neodređeno vrijeme. Život, međutim, ima svoje zakonomjernosti: Albanija, Srbija i Crna Gora su se politički konsolidirale. Hrvatska je dobila

obećanja da će uprkos institucionalnoj blokadi unutar EU dobiti poziv za punopravno članstvo ako do kraja 2009. završi pregovore. Makedonija je u međuvremenu dobila kandidatski status. Srbija je u junu najavila da će do kraja godine zatražiti status kandidata, te da će ga tokom 2009. godine i isposlovati. Bosna i Hercegovina je jedina ozbiljno zaostala! Neodlučnost i nejedinstvo EU su tome doprinijeli skoro koliko i pasivnost, nesloga i nacionalizam na domaćem terenu.

Ali, za razliku od domaćih, evropski zvaničnici su pogledali faktičkom stanju u lice. Nakon susreta s članovima Predsjedništva BiH u Sarajevu 10. oktobra 2008., evropski povjerenik za proširenje Olli Rehn prvi put je direktno i bez „diplomatskih rukavica“ izjavio da je „političko stanje u zemlji gore nego nakon rata“⁹⁸, da su „podjele među narodima zabrinjavajuće, a vlasti neefikasne i razjedinjene po nacionalnim kriterijima i interesima“. Izjavio je također da je Evropska komisija „razočarana činjenicom da su bosanskohercegovački političari do sada više vremena potrošili na negativnu retoriku nego na vodenje zemlje ka evropskim integracijama“. Zaključio je da je u Sarajevu zatekao „politički pesimizam“, koji ga najozbiljnije zabrinjava. „Posljednji put kada sam bio ovdje parafirali smo Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju⁹⁹, što je, vjerujem, bio historijski trenutak za Bosnu i Hercegovinu. Tada su lideri ove zemlje iskazali retoričku opredijeljenost za evropsku budućnost Bosne i Hercegovine... Danas, međutim, mislim da imam dosta razloga za zabrinutost kada je orientacija Bosne i Hercegovine u pitanju“, izjavio je Rehn. Dodao je da ovu zabrinutost dijele i zemlje članice EU, te da su razočarane trenutnom situacijom u Bosni i Hercegovini i ponovnim usporavanjem reformskih procesa. „Mi očekujemo da zemlja buduća članica EU govori jedinstvenim glasom i da se u toj zemlji poštuju državne institucije. Prema tome, očekujemo da dođe do evolucije ustava ove zemlje, koja treba da se desi uz puno poštivanje Dejtonskog sporazuma.“¹⁰⁰

Imajući u vidu više formalan nego suštinski odnos EU prema Bosni i Hercegovini, posebno od 17. februara 2008. godine, kada je Kosovo proglašilo nezavisnost od Srbije,¹⁰¹ skeptici su vjerovali da će dosada najoštrije riječi

⁹⁸Olli Rehn, 10. 10. 2008., www.eurobaza.eu/novosti/eu-bih

⁹⁹Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju su 4. decembra 2007. godine u Sarajevu parafirali evropski povjerenik za proširenje Olli Rehn i predsjedavajući Vijeća ministara BiH Nikola Špirić.

¹⁰⁰„Sukob interesa“ unutar same međunarodne zajednice, koja istovremeno želi i novi ustav i očuvanje Dejtonskog, jedan je od ključnih faktora narastajuće krize u Bosni i Hercegovini i blokade procesa ustavnih promjena.

¹⁰¹Na unutrašnjem planu, EU je posebno angažirana na vlastitoj deblokadi koja je nastala nakon što je Irska odbacila Lisabonski ugovor. Velike teme za EU su također bile i jesu klimatske promjene, energetska kriza,

Ollija Rehna na račun bosanskohercegovačkih vlasti i političkih partija otići „u vjetar“. Ali nisu. Smirivanje strasti počelo je krajem oktobra. Međutim, i institucije EU bi se konačno morale probuditi, vodeći pritom računa da se višemjesečna letargija ne pretvori u euforiju!

Sveobuhvatni plan evolucije međunarodne uloge u BiH

Jasna vizija, precizan cilj i strategija izvođenja trebalo bi da budu glavni elementi novog, sveobuhvatnog plana „evolucije“ međunarodne uloge u Bosni i Hercegovini. Svi detalji novog, „sveobuhvatnog plana“, trebalo bi da budu usaglašeni do kraja 2008. godine kako bi se iskoristila autoritativnost francuskog predsjedavanja EU-om. Evolucija uloge međunarodne zajednice trebala bi obuhvatiti sve tri ključne oblasti:

- političku – uključujući i transformaciju OHR-a u Ured specijalnog predstavnika EU (EUSR), o čemu će više riječi biti u posebnom poglavlju ovog referata;
- vojnu – uključujući utvrđivanje obima, roka trajanja i nadležnosti eventualno nove vojne misije u Bosni i Hercegovini;
- finansijsku – uključujući i povećanje fondova za privredni razvoj, mala i srednja preduzeća, te za daljnje jačanje demokratskih vrijednosti.

Finansijski dio novog, sveobuhvatnog plana evolucije međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, trebao bi obuhvati nova, znatno veća bespovratna i povoljna kreditna sredstva; nove instrumente finansiranja iz budžeta EU, te još veću decentralizaciju i pojednostavljivanje procesa upravljanja zajedničkim fondovima. Sastavni dio ovog paketa trebala bi biti i još šira baza regionalnih investicija, uključujući i projekte zajedničke infrastrukture te projekte za oživljavanje industrijske proizvodnje. Povoljni kreditni fondovi Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) i Evropske investicione banke (EIB) trebalo bi da budu izdašniji, lakše i brže dostupni bez obzira na globalnu finansijsku krizu ili njene eventualne reperkusije po EU. Slijedom takve politike, krajem oktobra EBRD je u Sarajevu već potpisao novi ugovor za nastavak radova na dionici transnacionalnog kopnenog pravca kroz Bosnu i Hercegovinu (koridor 5c) u vrijednosti od 180 miliona eura, što je i najveći projekt EBRD-a na području zapadnog Balkana. Prethodno je Evropska komisija 2. oktobra usvojila

stanje u Gruziji, enorman porast cijena hrane, a tokom jeseni 2008. eskalirala je i dugo tinjajuća finansijska kriza.

višegodišnju strategiju finansijske podrške zemljama regije, tzv. višegodišnji indikativni plan za period od 2008. do 2010. godine, po kojem je Bosni i Hercegovini u ovom razdoblju odobreno 269,9 miliona eura bespovratne pomoći (vidi tabele 1 i 2).

Tabela 1: Godišnji iznos finansijske podrške Bosni i Hercegovini iz budžeta EU

EU PODRŠKA BOSNI I HERCEGOVINI – GODIŠNJE DODJELJENA SREDSTVA IZRAŽENA U MILIONIMA EURA													
1991-1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ukupno
PHARE, OBNOVA i CARDS													
0.21	0.65	229.77	211.16	190.50	118.36	90.30	105.23	71.90	63.00	72.00	49.4	51	1253.48
ECHO (humanitarna pomoć)													
495.26	145.03	142.45	105.00	87.95	58.90	0.40	0.75						1035.74
Posebne aktivnosti													
	70.00	65.40	39.90	15.00	30.90	3.96							225.16
Demokratija i ljudska prava i Program za uništavanje protivpješadijskih mina													
	0.70	4.80	4.80	1.80	0.80	0.60	4.75	2.33	0.50	0.87	4.37	2.90	29.22
Podrška platnoj bilanci													
					25.00	10.00	25.00		15.00	35.00		10	120.00
Ukupna podrška EU													
495.47	216.38	442.42	360.86	295.25	233.96	105.26	135.73	74.23	78.5	107.87	53.77	63.9	2663.6

Izvor: Delegacija Evropske komisije u BiH, oktobar 2008.

Tabela 2: Indikativne alokacije sredstava IPA za razdoblje 2008-2010.

	Planirana alokacija u milionima eura
Hrvatska	451,4
Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija	244,3
Turska	1.758,8
Albanija	245,1
Bosna i Hercegovina	269,9
Crna Gora	99,9
Srbija	584,4
Kosovo	359,1
Program s više korisnika	458,4
UKUPNO 2008-2010.	4.471,3

Izvor: Delegacija Evropske komisije u BiH, oktobar 2008.

Sredstva su namijenjena unaprjeđenju političkih reformi i izgradnji demokratskih institucija, ekonomskim reformama, poboljšanju javne uprave, vladavini prava i društvenom razvoju, zatim za ubrzanje procesa harmonizacije zakona s evropskim pravnim normama, te za izgradnju administrativnih kapaciteta za provedbu zakona u praksi.

Iako iznos trogodišnje bespovratne pomoći za Bosnu i Hercegovinu nije beznačajan, usporedba s Makedonijom, koja nije bila u ratu, sa Srbijom, kojoj je i u navedenom razdoblju odobrena dvostruko veća bespovratna pomoć nego Bosni i Hercegovini, te usporedba s Kosovom, koje će u istom razdoblju dobiti za oko 100 miliona eura više nego Bosna i Hercegovina – može također biti indikativna informacija o tome kakva bi se evropska strategija mogla očekivati u narednim godinama kada je riječ o Bosni i Hercegovini i regiji zapadnog Balkana.

1.2. Integracija u EU kao izlaz iz političke samoblokade – Pogled na 2014. Godinu

Bitna olakšavajuća okolnost za novu fazu odnosa između EU i Bosne i Hercegovine je u tome što je pravni okvir djelovanja obiju strana već formuliran. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine, nakon nekoliko odgađanja i brojnih političko-tehničkih ometanja, potpisani je 16. juna 2008. godine. Svi su saglasni da ovaj svečani čin predstavlja „događaj godine“ ne samo za Bosnu i Hercegovinu nego i za regiju. Realno, i jest. Riječ je o prvom međunarodnopravnom ugovoru nakon Dejtonskog sporazuma kojim se Bosna i Hercegovina obavezuje da će cjelokupan život u zemlji podrediti evropskoj ujediniteljskoj ideji, zajedničkim evropskim politikama i praksi, te da će domaće zakonodavstvo podrediti evropskoj legislativi. Nakon Dejtonskog/Pariškog mirovnog sporazuma, kojim je zaustavljen rat, SPP je najvažniji mirnodopski međunarodnopravni akt koji je Bosna i Hercegovina kao suverena i nezavisna država ikada do tada potpisala. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju je također prvi put međunarodnopravno Bosni i Hercegovini potvrđen status *potencijalnog kandidata za članstvo u EU*. Kao takav, SPP je kamen temeljac i cjelokupnog dalnjeg Procesa stabilizacije i pridruživanja¹⁰² i ukupnih odnosa s Bruxellesom sve do okončanja pristupnih pregovora i ulaska Bosne i Hercegovine u punopravno članstvo u EU. Osim SPP-a, kao pravnog instrumenta cijelog procesa, glavne poluge saradnje EU i BiH su i program pomoći IPA, kao finansijski instrument za praktičnu podršku procesu; tzv. autonomni trgovinski režim kao podrška razvoju privrede kroz nerecipročni bezvizni izvoz na zajedničko tržište EU (zbog čega je i nazvan „autonomni“); te otvaranje političkog dijaloga između EU i Bosne i Hercegovine.

Zašto je SSP sa EU toliko važan?

Važan je prvenstveno zbog međunarodnopravne verifikacije svih budućih odnosa između EU i Bosne i Hercegovine. Dvije njegove odrednice treba posebno naglasiti:

¹⁰²Nakon nedovoljnog progresa u regiji zapadnog Balkana kroz strategiju tzv. regionalnog pristupa koji je EU počela primjenjivati od aprila 1997. godine, te nakon eskalacije sukoba na Kosovu, EU je na majskom samitu u Kölnu 1999. godine započela implementaciju nove strategije pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja (The Stabilization and Association Process – SAP).

- kao pravni instrument Procesa stabilizacije i pridruživanja, SSP prvi put Bosnu i Hercegovinu (i ostale zemlje regije) dovodi u poziciju ravnopravnog ugovornog odnosa sa EU, te
- kao međunarodnopravni ugovor, SSP predstavlja izvor zajedničkog evropskog (komunitarnog)¹⁰³ prava, pa je zato i implementacija njegovih pravnih odredbi i načela od izuzetnog značaja za cjelokupni pravni poredak svake od zemalja na koju se odnosi, pogotovo što po načelu *supremacije*¹⁰⁴ evropsko zakonodavstvo (i pravo u cjelini) ima prednost u primjeni nad *inkopatibilnim* domaćim zakonodavstvom.

Da bi Bosna i Hercegovina došla do SSP-a, prethodno je morala ispuniti opće i posebne uvjete iz Studije izvodljivosti¹⁰⁵, kojom se procjenjuju: a) politička spremnost, b) institucionalna sposobnost, i c) volja države za provođenjem odredaba SSP-a u djelo. Po sektorima, ove tri grupe općih preduvjeta razvrstane su na sljedeći način¹⁰⁶: 1) poštovanje međunarodnih obaveza, 2) djelotvorna vlada, 3) djelotvornija javna uprava, 4) efikasnija zaštita ljudskih prava, 5) reforma policije, 6) efikasno sudstvo, 7) efikasnija borba protiv organiziranog kriminala i korupcije, 8) carinska i porezna reforma, 9) reforma budžetskog zakonodavstva i budžetske prakse, 10) pouzdana statistika, 11) konzistentna trgovinska politika, 12) integrirano tržište energije, 13) napredak u stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora, 14) reforma javne uprave, 15) reforma Javnog RTV sistema, 16) daljnje jačanje saradnje s Međunarodnim krivičnim sudom za ratne zločine izvršene na prostoru bivše Jugoslavije (Haški tribunal). Bosna i Hercegovina se, dakle, i sama uvjerila da SSP može djelovati i kao raketni motor i kao kamen oko vrata – sve u zavisnosti od toga kako ga se shvati i s kolikom iskrenošću se želi provoditi. Koliko je od 16 preduvjeta suštinski ispunjeno prije dobijanja SSP-a, a koliko su Evropska komisija i Vijeće ministara EU Bosni i Hercegovini progledali kroz prste – pravi odgovor nije

¹⁰³Pojam je izведен iz francuske definicije Acquis Communautaire (ukupno pravno naslijede, stečevina ili postignuće Zajednice. Riječ je o jednom od najznačajnijih pravnih i političkih načela politike evropskih proširenja. Termin se odnosi na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici koji su se kumulirali od osnivačkih ugovora do danas.

¹⁰⁴Supremacy, engl. označava nadmoć ili vrhovnu vlast.

¹⁰⁵Prvac reformi za daljnju kvalifikaciju u procesu evropskih integracija EU je utvrdila u martu 2000. godine tzv. Smjernicama za Bosnu i Hercegovinu (Mapa puta) sa 18 općih uvjeta. Bio je to odgovor na odluku Vijeća ministara o pokretanju inicijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, SGBiH br. 3/99 od 20. 3.1999.

¹⁰⁶Zbog toga što svi ključni preduvjeti nisu bili ispunjeni po mjerilima Bruxellesa pregovori o SSP-u su trajali od novembra 2005. do decembra 2006. godine. Zatim je ratifikacija SSP-a odgođena za još jednu godinu, jer u ispunjavanju 16 preduvjeta iz Studije izvodljivosti, po ocjeni Evropske komisije, „nije zabilježen zadovoljavajući napredak u praktičnoj realizaciji Procesa stabilizacije i pridruživanja“.

potrebno tražiti od nadležnih institucija. Najbolji sudija je svakodnevni život onih oko 83 posto bosanskohercegovačkih građana koji žele svoju zemlju doživjeti drugačijom nego što je danas, ili iz nje otići!

Stabilizacija pa pridruživanje

Kao što je već naglašeno, glavni cilj SSP-a je *stabilizacija*, ali kao osnovni pokretački motiv za sve zemlje regije, pa i za Bosnu i Hercegovinu, mogućnost doglednog *pridruživanja* EU postoji nakon ispunjavanja općih i posebnih uvjeta EU. Pod *stabilizacijom* u Evropskoj komisiji se prvenstveno podrazumijeva uređivanje odnosa unutar same države putem temeljnih reformi zasnovanih na iskustvima drugih zemalja članica, putem vladavine prava, stalne demokratizacije društva, transparentne privatizacije privrede i uspostavljanja tržišno konkurentne ekonomije. Osnovne vrijednosti prema kojima ugovorne strane izražavaju svoju opredijeljenost, spremnost i volju sadržane su u preambuli SSP-a:

- uspostavljanje i konsolidacija stabilnog evropskog poretka utemeljenog na saradnji, a čije je glavno uporište EU;
- razvoj civilnog društva i demokratizacija, izgradnja institucija i reforma javne uprave, unaprjeđenje trgovine i privredna saradnja, te saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova;
- veće političke i privredne slobode, poštivanje ljudskih prava, vladavina prava, poštivanje manjina i manjinskih prava, pluralistički politički sistem, te slobodni, demokratski i pošteni izbori;
- pravo na siguran i održiv povratak svih izbjeglih i raseljenih osoba i zaštita svih prava koja im pripadaju;
- slobodna tržišna ekonomija, zdrava konkurenca, razvoj trgovine i usluga, te spremnost EU da stalno doprinosi takvim procesima u Bosni i Hercegovini;
- redovni politički dijalog o svim pitanjima od obostranog interesa, polazeći od principa zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU;
- usklađivanje domaćeg zakonodavstva s komunitarnim pravom; i
- ravnopravna i uravnotežena regionalna saradnja.

Sastavni je dio SSP-a od 508 stranica, podijeljenih na deset poglavlja, sedam aneksa i sedam protokola, više deklaracija i zajedničkih izjava između država

članica i Bosne i Hercegovine, i *Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima*, koji ima 26 strana, sedam poglavlja i isto toliko aneksa i protokola kojima su do najsitnijih detalja propisane vrste roba, količine, kvalitet i ostali uvjeti robne razmjene između EU i Bosne i Hercegovine.¹⁰⁷ Za razliku od SSP-a, Privremeni sporazum o trgovini ne prolazi uobičajenu proceduru ratifikacije, već, po samom svom imenu, ima privremeno djelovanje, sve dok SSP ne stupi na snagu. U slučaju Bosne i Hercegovine, Vijeće Evropske unije je odlučilo da Privremeni trgovinski sporazum počne djelovati samo dvije sedmice nakon potpisivanja „glavnog“ sporazuma, što se nije dogodilo nijednoj drugoj državi potpisnici ove vrste sporazuma.¹⁰⁸ Primarna svrha Privremenog trgovinskog sporazuma je da se što je moguće prije aktiviraju sve odredbe iz oblasti trgovinskih odnosa, kao što su robna razmjena, transportna prava, carine, izvoz roba i usluga, kontrola kvaliteta roba i usluga, zaštita intelektualnih prava itd.

A kada bi SSP mogao postati punovažan to нико не može znati bez obzira na to što je Evropski parlament, kao što je ranije naglašeno, 23. oktobra pozvao države članice da, prema vlastitim ustavnim pravilima, pristupe procesu ratifikacije SSP-a s Bosnom i Hercegovinom. Niko nikada ne može unaprijed predvidjeti kojom će se brzinom odvijati ratifikacija, da li će se ispriječiti kakve unutrašnjopolitičke smetnje u zemlji na koju se sporazum odnosi, ili će se proces ratifikacije zaustaviti zbog odluke makar i najmanje članice Evropske unije koja procijeni da se preko SSP-a mogu riješiti i neka druga neriješena pitanja s državom na koju se sporazum odnosi. Najsvježiji takvi primjeri su Srbija i Makedonija.¹⁰⁹ U pravilu, ratifikacija svih evropskih ugovora bi se trebala obaviti u roku od dvije godine.

Postoji li svijest o izazovima konkurenčije?

Potpisivanjem SSP-a i Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima Bosna i Hercegovina je prihvatile obavezu da od 1. jula 2008. godine postepeno otvoriti vlastito tržište za selektivne robe EU, da smanji ili potpuno ukine carine na dogovorene grupe proizvoda, da uvede nove mehanizme tržišne kontrole i da o svim ovim i drugim pitanjima iz sporazuma redovno izvještava Evropsku komisiju. Ukidanje carina predviđeno je za sve sirovine iz EU za kojima u Bosni i Hercegovini postoji potreba, te za druge proizvode iz zemalja

¹⁰⁷ Oba sporazuma u cjelini moguće je preuzeti sa www.eurobaza.eu

¹⁰⁸ SSP između EU i BiH stupio je na snagu 1. jula 2008.

¹⁰⁹ Od Srbije se prije ratifikacije SSP-a zahtijeva izručenje preostalih optuženika za ratne zločine, prvenstveno Ratka Mladića, a Makedoniju je Grčka ucijenila promjenom postojećeg ustavnog imena ove države.

EU za čiju proizvodnju u našoj zemlji ne postoji odgovarajući kapaciteti. Najveći stepen zaštite u trgovinskoj razmjeni s EU propisan je za većinu poljoprivrednih proizvoda, od kojih će neki biti zaštićeni i nakon isteka prijelaznog perioda od šest godina. Nakon ovog šestogodišnjeg razdoblja tržišnih prilagođavanja robna razmjena između Bosne i Hercegovine i EU prelazi u režim bescarinske trgovine. Sposobni i poslovno uspješni će sigurno profitirati, slabiji će propasti!

Do statusa kandidata Bosna i Hercegovina je obavezna da provede u djelo sve navedene i druge odredbe SSP-a, uključujući ispunjavanje kriterija za punopravno članstvo koji proizlaze iz drugih propisa, preporuka ili zaključaka EU. Vijeće ministara BiH je također obavezno da formira striktno propisana državna tijela za praćenje provođenja ova sporazuma.¹¹⁰ Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju predviđeno je da se za praćenje Privremenog trgovinskog sporazuma formira državni odbor sa pet pododbora, a za praćenje SSP-a sljedeća operativna tijela:

- Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje na ministarskom nivou, koje čine predstavnici Evropske komisije (kao institucije koja predstavlja interes EU), Vijeća ministara EU (koje predstavlja interes zemalja članica) i Vijeća ministara BiH (koje predstavlja interes države Bosne i Hercegovine), a po potrebi se mogu uključivati i predstavnici EIB-a, u svojstvu posmatrača, i to u domenu koji se odnosi na ulogu i aktivnosti ove banke;
- Odbor za stabilizaciju i pridruživanje sa sedam pododbora na nivou visokih zvaničnika, koji je sastavljen po istom načelu kao i Vijeće, sa zadatkom da pomaže Vijeću, i u okviru takvih nadležnosti može donositi odluke i preporuke iz svih područja obuhvaćenih SSP-om, osim u rješavanju eventualnih sporova koji bi nastali iz tumačenja i primjene SSP-a;
- Odbor za stabilizaciju i pridruživanje na tehničkom nivou; te
- Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje za interparlamentarnu saradnju u vezi s primjenom SSP-a na nivou Parlamentarne skupštine BiH i Evropskog parlamenta.

U prvoj fazi ispunjavanja obaveza iz Privremenog sporazuma najviše je posla u oblasti carinske politike, tarifa i trgovinskih procedura u vezi s prihvatanjem necarinskih roba porijekлом iz zemalja EU, a najveći dio ovog tereta je na carinskim službama i državnoj Upravi za indirektno oporezivanje (UIO). Ostale obaveze iz Privremenog sporazuma odnose se na transportne usluge i na neke elemente unutrašnjeg tržišta, kao što su tržišna konkurenca, javna preduzeća i

¹¹⁰Član 12 Aneksa II, Protokol 7 Sporazuma o stabilizaciji.

javne nabavke. Za uspješnu realizaciju ovih i nespomenutih obaveza iz SSP-a bit će potrebno usvojiti na stotine novih zakona, uredbi i odluka kako bi se u svakom pojedinom detalju mogla izvršiti *progresivna harmonizacija* domaćeg zakonodavstva s evropskim propisima. Do dana potpisivanja SSP-a Direkcija za evropske integracije BiH je identificirala više od 1.200 direktiva i uredbi koje je neophodno preuzeti iz evropskog zakonodavstva (*acquis communautaire*), ugraditi ih u domaće zakone i dosljedno ih primijeniti. Da li Vijeće ministara ili entitetske vlade imaju rješenja za ublažavanje posljedica neravnopravne tržišne utakmice, suvišno je pitanje, jer se negativan odgovor zbog političke nesloge u zemlji, zasada, podrazumijeva.

Od sporazuma na papiru do sporazuma na djelu, dakle, veoma je težak i neizvjestan put. Iako ima neodređeno „vrijeme trajanja“ – sve do ispunjenja svih njegovih odredbi i konačnog pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji – SSP, kandidatski status, ili kasnije pristupanje EU, samo su prava Bosne i Hercegovine kao evropske države, a nikako i obaveza EU. Članom 129 SSP-a predviđeno je da u slučaju da jedna od strana potpisnica ne poštuje samo jedan od „ključnih elemenata ovog sporazuma ugovorni odnosi se u roku od šest mjeseci raskidaju“, a u slučaju da jedna od ugovornih strana sporazum suspendira takva odluka stupa na snagu „danom suspenzije“.

Ruka je pružena – ko će je prihvati?

Na samitu EU u Santa Maria de Feiri u junu 2000. godine, zatim na Zagrebačkom samitu u novembru iste godine, te na Solunskom samitu u junu 2003. godine, kao i nizom kasnijih zaključaka šefova država ili vlada i ministara vanjskih poslova EU, Bosni i Hercegovini su „otvorena vrata Evropske unije“. O rokovima niko ozbiljan u Bruxellesu ne voli da govori. Ali o uvjetima, kao što se iz prethodno navedenog moglo vidjeti, vrlo rado!

Da bismo realnije mogli sagledati gdje se to Bosna i Hercegovina stvarno nalazi nakon potpisivanja SSP-a, podsjetimo i na tri temeljna kriterija koja svaka zemlja mora ispuniti ako ikada želi postati članicom EU:¹¹¹

- Stabilnost institucija, koje garantiraju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i zaštitu manjina;

¹¹¹Tri grupe uvjeta, kriterija ili mjerila usvojene su na samitu EU u Kopenhagenu 1993. godine i poznate su kao Kopenhagenski kriteriji. Djelomično su dopunjeni dvije godine kasnije Madridskim kriterijima.

- Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, koja će biti sposobna podnijeti pritisak konkurenčije i snagu tržišta unutar EU;
- Sposobnost države da preuzme obaveze članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije te zadacima koji proizlaze iz Zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

Imajući u vidu da harmonizacija „svega postojećeg” u Bosni i Hercegovini sa standardima, politikama i praksom u EU ne završava donošenjem i objavljivanjem novih propisa, već njihovom primjenom, EU je, poučena iskustvima iz zemalja centralne i istočne Evrope, na samitu evropskih lidera u Madridu 1995. godine, dopunila kriterije iz Kopenhagena. Svaku zemlju koja pretendira ka punopravnom članstvu obavezala je da do takvog cilja može stići samo na krilima „vlastitih institucionalnih kapaciteta”. Konkretno: od svake buduće članice EU će bezuvjetno zahtijevati da usklađeno domaće zakonodavstvo s evropskim pravom provodi isključivo kroz „odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture u zemlji“. Za OHR, ili bilo kakvu drugu vrstu stranog upravljanja državom, nema dakle više manevarskog prostora da nastavi svoju misiju u dosadašnjem kapacitetu. A rok takve tranzicije je otvoren – od sada do vječnosti, zavisno od toga kojom brzinom se želi stići do punopravnog članstva u EU.

Manjak institucionalnih kapaciteta ili efikasnosti?

Predsjedavajući Vijeća ministara BiH Nikola Špirić, tokom svakog svog boravka u Bruxellesu ili susreta s evropskim zvaničnicima u Sarajevu, spreman je dokazivati da Bosna i Hercegovina nije suočena s problemima „institucionalnih kapaciteta”. Formalistički gledano, on je u pravu. Institucija je i previše. Problem je u (*ne*)efikasnosti. Ilustracije radi, dovoljno je navesti tek nekoliko javno poznatih podataka. Trinaest godina od završetka rata građanima Bosne i Hercegovine nije vraćeno jedno od najelementarnijih ljudskih prava – pravo na slobodu kretanja, koja je od raspada SFRJ ograničena diskriminirajućim viznim režimom EU. Krivica za takvu obespravljenost leži na neefikasnosti domaćih „institucionalnih kapaciteta“. Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u Evropi koja ima manje od 50 kilometara savremene autoceste. Razlog tome je također u neefikasnosti domaćih „institucionalnih kapaciteta“. Trinaest godina od Dejtonskog mirovnog ugovora Bosna i Hercegovina je poluprotektorat, za čuvanje stabilnosti brinu vojne snage EU, a u očuvanju javnog reda i mira sudjeluju i međunarodni policajci. Odgovornost je ponovo na

neefikasnosti domaćih „institucionalnih kapaciteta”. Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u Evropi koja nema vlastiti ustav¹¹², u kojoj su etnički principi iznad građanskih, i u kojoj svi građani ne mogu birati i biti birani na cijeloj teritoriji zemlje. I za ovu vrstu nonsensa glavna krivica je na onima koji nisu opredijeljeni za postojanje efikasnih „institucionalnih kapaciteta”. OHR je nametnuo oko 800¹¹³ zakona, uredbi i obavezujućih odluka iz gotovo svih oblasti života i rada u Bosni i Hercegovini, koja bi, čak i prema odredbama nametnutog ustavnog rješenja, trebalo da bude samostalna, suverena i nezavisna država. Zbog čega je OHR morao obavljati ulogu zakonodavca u zemlji koja je formalnopravno samostalna, suverena, teritorijalno cjelovita i nezavisna država? Zbog neefikasnosti i nerada domaćih institucija!

Vladavina političkih stranaka s nacionalnom i/ili nacionalističkom ideologijom; sve dublje etničke suprotstavljenosti; sve očiglednije siromašenje većine u korist sve očiglednijeg bogaćenja manjine; negativna politička retorika i vladavina straha, koji se sve dublje uvlači u duše i tijelo „običnih građana“ – datosti su zbog kojih vladaju apatija i beznađe, i zbog kojih oko 90 posto mladih želi napustiti zemlju ne pitajući u kojem bi pravcu krenuli¹¹⁴. Stanje u zemlji u zadnjem tromjesečju 2008. godine je takvo da suštinska implementacija SSP-a nije moguća; plan Vijeća ministara da se kandidatski status za punopravno članstvo u EU isposluje do 2010. je nerealan i neizvodiv; konstruktivan dijalog o neophodnosti ustavnih promjena i dalje neće biti moguć. Zbog svega navedenog, postavlja se logično pitanje da li SSP, sa svojim mnogobrojnim direktivama, aneksima i protokolima, uopće može djelovati kao „pokretač reformi“ u zemlji u kojoj se zagovaraju principi i praksa najmanjeg zajedničkog imenitelja, i može li SSP pokrenuti reformu ustava koja je odavno trebala da se desi.

Već ranije je spominjano da su glavni ciljevi SSP-a:

- politička, ekomska i društvena stabilizacija,
- ekonomski rast,
- politički dijalog,
- četiri temeljne slobode (sloboda kretanja ljudi, sloboda kretanja roba, sloboda kretanja kapitala i sloboda kretanja usluga),
- harmonizacija prava, te

¹¹²Sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma je i Ustav BiH, koji je nametnut od mirovnih pregovarača kao privremena mjera do donošenja novog, mirnodopskog ustava.

¹¹³Nebojša Radmanović, „Izmjene ustava nakon izbora 2010. godine“, Oslobođenje, 29. 10. 2008, strana 5.

¹¹⁴Podaci OHR-a, službeno saopćenje, 28. 10. 2008.

- regionalna saradnja.

Svako od navedenih poglavlja je samo po sebi složeno, sveobuhvatno i dugoročno, te za njihovu suštinsku implementaciju nisu dovoljne nikakve *akcije*, već vrlo dobro isplanirane i sistematicne *aktivnosti* kojima će upravljati veoma odgovorne institucije, na čijem su čelu vrhunski obrazovani, stručni i kredibilni pojedinci. Međutim, Evropska komisija od Bosne i Hercegovine, logično, ne zahtijeva momentalnu primjenu svih 580 stranica SSP-a, niti je to predviđeno da se uradi u kratkom roku. Ova vrsta tranzicije je programirana na, prilično optimističan, rok od šest godina. Osim toga, u SSP-u je vrlo jasno i precizno predviđeno šta je u koje vrijeme potrebno završiti, kako šta izvesti i ko je za to odgovoran.

Jedna od najtežih i najzahtjevnijih obaveza iz SSP-a i cijelog procesa pristupanja EU je harmonizacija domaćeg zakonodavstva s pravnim poretkom EU. Ali i ovaj složeni posao je podijeljen po fazama. Samo tako je moguće očekivati uspješno preuzimanje svih ključnih principa na kojima se temelje evropski zakoni, kao što su princip nediskriminacije, pravne sigurnosti, zaštite stečenih prava, zabrane retroaktivnosti, zaštite legitimnih očekivanja i princip proporcionalnosti¹¹⁵.

Zaključak je, dakle, da SSP može i treba biti pokretač političkih, privrednih, društvenih, socijalnih, pa i etičkih reformi u Bosni i Hercegovini, pod uvjetom da se slovo SSP-a provede, a ne samo potpiše i javno objavi. Drugi važan zaključak je da harmonizacija odnosa između EU i Bosne i Hercegovine može doprinijeti harmonizaciji unutrašnjih odnosa u zemlji, jer se upravo SSP-om uspostavlja praktično umjesto retoričko *pridruživanje* Bosne i Hercegovine EU i njenim državama članicama, a temeljni uvjet tome je unutrašnja politička harmonizacija, kulturni dijalog i odanost reformama.

Koje pozicije BiH mora u budućnosti ojačati u odnosu na međunarodnu zajednicu?

Prema istraživanjima nezavisnih agencija za ispitivanje javnog mnijenja s kraja 2007. godine, oko 62 posto građana EU ima negativnu percepciju prema Bosni i

¹¹⁵Priručnik za usklađivanje propisa BiH s propisima EU, str. 40 i 41, Direkcija za evropske integracije BiH, Sarajevo, 2005.

Hercegovini i njenim građanima. Imidž Bosne i Hercegovine u Evropi i svijetu je, dakle, alarmantno loš i potrebno ga je što hitnije mijenjati.

Prvi faktor takvih promjena je efikasna državna vlast, koja ima viziju, strategiju i sredstva (ljudi, novac i tehnička sredstva) za djelovanje. Takvu državnu vlast Bosna i Hercegovina nema, niti ju je moguće imati s poluprotektorskim režimom upravljanja i etno-nacionalističkim principom u vođenju kadrovske politike od najnižeg do najvišeg mesta javnog upravljanja. Drugi faktor jačanja uloge i ugleda Bosne i Hercegovine na međunarodnoj sceni je kadrovsko jačanje Ministarstva vanjskih poslova i reorganizacija diplomatsko-konzularne mreže i diplomatskih misija Bosne i Hercegovine u svijetu. Kakva je bosanskohercegovačka diplomacija trenutno na sceni vidljivo je i po podatku iz prve rečenice ovog poglavlja te iz činjenice da u Misiji pri EU u Bruxellesu Bosna i Hercegovina ima ukupno šest članova, Hrvatska oko deset puta više, a upola manja Slovenija više od 150. O kadrovskoj politici u bosanskohercegovačkoj diplomatiji govori i podatak da će u novom mandatu na funkciji šefa bh. misije pri Ujedinjenim narodima uskoro sjediti mladi i neiskusni aktivist nevladinog sektora, koji ne samo da nije „diplomat od karijere“ (kakvi uglavnom odlaze u New York iz ozbiljnih zemalja) nego nema ni dana diplomatske prakse! Treći, vrlo važan faktor, jest lobizam, do kojega u Bosni i Hercegovini, koliko se moglo dosada vidjeti, jedino ozbiljnije drže u kabinetu premijera manjeg bosanskohercegovačkog entiteta, Milorada Dodika.¹¹⁶ Lobizam je u svijetu politike, ekonomije i finansija danas jedno od najbolje plaćenih i najprestižnijih zanimanja, zbog čega se za ovu vrstu poslova sve češće tvrdi da je zanimanje 21. stoljeća.¹¹⁷ Samo u registru Evropskog parlamenta, sredinom 2008. godine, vodilo se oko 50 hiljada stalno akreditiranih lobista, a u Evropskoj komisiji oko 30 hiljada.¹¹⁸ Četvrti faktor je oslonac Bosne i Hercegovine na vlastitu armiju od preko 1,2 miliona građana koji, prema podacima Svjetskog saveza dijaspore BiH, žive u 102 zemlje svijeta.¹¹⁹ U toj armiji je i na stotine hiljada visokostručnih, kreativnih i međunarodno priznatih Bosanaca i Hercegovaca koji žele, znaju i mogu pomoći u poboljšanju imidža Bosne i Hercegovine u svijetu. U vrijeme ekonomske krize i nejake formalne bosanskohercegovačke diplomacije neformalni ambasadori Bosne i Hercegovine, a posebno u sektoru ekonomske diplomacije,

¹¹⁶Prema podacima koje je objavio sam Dodik, njegova vlada ima namjeru da u lobističke aktivnosti u EU, SAD-u i drugim najvažnijim sjedištima u svijetu godišnje utroši i do 120 miliona eura.

¹¹⁷ „Evropska unija i zemlje bivše Jugoslavije“, Zekerijah Smajić, str. 279, OKO, Sarajevo, 1997.

¹¹⁸ www.eurobaza.eu/eu-novosti/archiva, te RDW, Zekerijah Smajić, arhiva.

¹¹⁹Vidi: www.ssdbih.org

zasigurno bi mogli napraviti revolucionarne promjene ako bi se iz Sarajeva nastupilo vizionarski, promišljeno i složno.

Koje političke prepreke se, s aspekta BiH, moraju otkloniti kako bi proces integracije u EU do 2014. što je moguće više uznapredovao?

Umijeće svake dobre politike je *kompromis*. Dosada je emocionalna i usijana politička retorika imala ulogu bedema za svaki ozbiljniji i tolerantan dijalog, bez čega ni kompromisi nisu mogući. Naravno, postavlja se logično pitanje kako to da 27 članica EU, sa stotinama različitih naroda i nacionalnih manjina, s vrlo različitim društvenim poretkom članica (od donedavnog socijalističkog uređenja do monarhije) i neujednačenim ekonomskim razvojem, s historijskim, kulturnoškim, tradicijskim i političkim razlikama (od Malte i Kipra do Švedske i Finske), mogu doći i dolaze do kompromisa, a tek tri naroda istih genetskih korijena u Bosni i Hercegovini to nisu u stanju.

Razlozi leže prvenstveno u heterogenom društvenom (dejtonskom) uređenju iz kojeg se ne može ni proizvesti efikasna država; u eksplozivnom političkom (nacionalnom) konceptu koji počiva i održava se na teorijama zavjere drugih protiv „nas“ i nacionalne ugroženosti „nas“ u odnosu na druge; te u prevelikom miješanju međunarodne zajednice u „unutrašnje poslove“ Bosne i Hercegovine, čime se, svjesno ili nesvjesno, namjerno ili nenamjerno, Bosni i Hercegovini prišila etiketa neozbiljne, nedorasle i nepouzdane države. Sve ostalo – poput neefikasnosti „institucionalnih kapaciteta“, ili stopi nezaposlenosti od 42,9 posto¹²⁰, poput podatka da oko 90 posto mladih želi napustiti zemlju, poput nepotizma u kadrovskoj politici, vladavine kvazivrijednosti i nekompetencije umjesto kriterija stručnosti – samo je posljedica prva tri navedena razloga.

Sama konstrukcija (privremenog!) Dejtonskog sporazuma¹²¹ je takva da ne omogućava državnim organima Bosne i Hercegovine da raspolažu funkcijama i ovlaštenjima u cilju punopravnog i suverenog djelovanja kako u zemlji tako i na međunarodnoj sceni. S druge strane, mirovnim ugovorom su (u cilju pridobijanja mirovornog potpisa svih zaraćenih strana) entitetskim vlastima u nekim oblastima podareni prerogativi prave države. Dejtonski sporazum je, dakle, najveća prepreka za suštinske reforme i uspješan proces evropskih

¹²⁰European Commision/Potential candidate countries, Economic profiles, te na:
http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/bosnia_and_herzegovina/index_en.htm

¹²¹Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, koji se obično naziva Dejtonski mirovni sporazum, dogovoren je u američkoj vojnoj bazi Dayton, država Ohio, 21. novembra 1995., a potpisani u Parizu 14. decembra iste godine.

integracija. Bez saglasnosti oko novog ustava, 2014. godina će biti samo još jedna prozaična iluzija!

Vrlo tvrda i teško savladiva prepreka na putu istinske demokratizacije i integracije u EU je i postojeća institucionalna neravnoteža prava koja uživaju etničke skupine/narodi u odnosu na potpuno obespravljenog građanina pojedinca. U ovom slučaju nije samo riječ o tome da su takvim konstruktima Dejtonskog (mirovnog!) sporazuma narušena i osnovna načela Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda građana, već je građaninu pojedincu oduzeto i pravo političkog subjekta u društvu kakvo postoji još od aristotelovskog *zoon politikona*, a to pravo je besprimjerno podareno neevropskom „etnogradaninu“ s kakvim Bosna i Hercegovina nema šanse izgraditi demokratsko i prosperitetno društvo, podobno i sposobno za istinsku integriranost u evropsku zajednicu demokratiziranih i politički osviještenih naroda. Iz takvog konstrukta Dejtonskog sporazuma razvili su se, nažalost, i poslijeratno izborno zakonodavstvo i praksa, iz kojih se, iz izbora u izbore, produciraju sve dublje i šire anomalije s nesagledivim posljedicama po demokratiju, po ljudska prava i slobode, po konstitutivni identitet Bosne i Hercegovine, i na koncu po njenu teritorijalnu cjelovitost, nezavisnost i suverenitet.

Kad je već o suverenitetu, nezavisnosti i cjelovitosti riječ, i na ovom mjestu je potrebno naglasiti da Bosna i Hercegovina s postojećim političkim sistemom, izbornim zakonom i etno-teritorijalnim konceptom vladanja nije moguća kao samoodrživa zemљa. To bi trebalo biti poznato i tvorcima Dejtonskog (mirovnog) sporazuma, kojim je zbog toga i predviđeno osnivanje OHR-a¹²² i imenovanje međunarodnog protektora koji će vladati umjesto građana i njihovih političkih predstavnika. I sve dok bude tako neće trebati tražiti odgovore na pitanje zašto je Bosna i Hercegovina nefunkcionalna, zašto se entiteti ponašaju kao države, zašto su reforme spore, te ko snosi najveću odgovornost za budućnost države u kojoj pri kraju prve decenije 21. stoljeća javnim diskursom dominiraju pitanja etničke pripadnosti, neriješenog nacionalnog pitanja i etničke supremacije u odnosu na građanina.

¹²²Vijeće međunarodne zajednice za provedbu mira (PIC) i Ured visokog predstavnika (OHR) formalno su osnovani na Londonskoj konferenciji o implementaciji mira u skladu s Dejtonskim sporazumom, koja je održana 8. i 9. decembra 1995. OHR u Sarajevu formalno je otvoren već početkom januara sljedeće godine.

Da li blokirajući status „poluprotektorata“ sprječava daljnji uspješan proces integracije, te može li OHR doprinijeti razvoju „ownershipa“?

Kao što je već pokazano, blokirajući status poluprotektorata evidentno sprječava daljnji uspješan proces evropskih integracija i ne doprinosi razvoju svijesti o vlasništvu (*ownership*) nad upravljanjem državom bez obzira na to što je uloga OHR-a, koja je uspostavljena Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH (poznatiji kao Dejtonski sporazum), deset godina kasnije (2005) proširena mandatom specijalnog predstavnika EU (EUSR). Do ovog proširenja ovlasti OHR je bio *ad hoc* međunarodna institucija odgovorna samo „za nadgledanje implementacije civilnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma kojim je okončan rat u Bosni i Hercegovini“.¹²³

U takvoj konstelaciji odnosa *međunarodne zajednice* prema Bosni i Hercegovini čak ni potencijalno najjači kohezioni faktor kao što je punopravno članstvo u EU¹²⁴ ne može biti pošteđen politizacije, s jedne, i pasivnog odnosa OHR-a, s druge strane. Iako u opisu nadležnosti Visokog predstavnika nakon 2005. godine stoji da „Visoki predstavnik, koji je i specijalni predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini, sarađuje s građanima i institucijama Bosne i Hercegovine te međunarodnom zajednicom kako bi se osiguralo da se Republika BiH razvije u mirnu i održivu demokratsku zemlju na putu ka integracijama u euroatlantske institucije“, paradoksalna je činjenica da se čak i tokom nekoliko posljednjih mandata visokog predstavnika često moglo čuti kako evropske integracije, novo ustavno uređenje ili politički odnosi unutar zemlje treba da budu isključivo u nadležnosti domaćih vlasti, dok je glavna uloga OHR-a i dalje „čuvanje mira i primjena Dejtonskog sporazuma“.¹²⁵

U okolnostima kakve su bile u prvih deset godina „čuvanja Dejtona“ konsenzus političkih lidera u pogledu sveobuhvatnosti neophodnih reformi i ustavnih promjena, kao najvažnijeg preduvjeta evropskih integracija, nije bilo moguće ni očekivati. Prirodan i dobromjeran put za izlazak iz takve pat-pozicije je što brža transformacija postojećeg poluprotectorskog OHR-a u kadrovski snažni i autoritativni Ured specijalnog predstavnika Evropske unije (EUSR), s vrlo preciznim mandatom kojim bi se ostavila mogućnost arbitriranja, ali samo o

¹²³Vidi: www.ohr.int/Opće informacije o OHR-u.

¹²⁴U svim evropskim zemljama koje su postale punopravne članice ili su na putu da to postanu nacionalna strategija evropskih integracija je bila i jest najjači faktor ujedinjenja političke pozicije i opozicije. Najnoviji primjer je Srbija, a od ranije je poznat slučaj Hrvatske u kojoj su se na vlasti mijenjale potpuno divergentne političke opcije, ali strategija evropskih integracija je uvijek imala status političke konstante. Decenijama je sličan odnos vlasti i opozicije u Turskoj.

¹²⁵Vidi: www.ohr.int/Opće informacije o OHR-u.

najvažnijim pitanjima i u izuzetnim slučajevima (kada su ugroženi suverenitet, cjelovitost i nezavisnost zemlje).

Imajući u vidu da bi iza EUSR-a u svakom momentu bio zvanični Bruxelles sa snažnim političko-finansijskim polugama upravljanja krizama, procesom tranzicije i evropskih integracija – novi mandat specijalnog predstavnika ne bi trebalo da ima i *batinu* u vidu tzv. bonskih ovlasti, jer bi u tom slučaju suština vladavine ostala ista, a promijenjeno bi bilo samo „pakovanje“. Osim toga, bonske ovlasti su u vlasništvu *međunarodne zajednice*, a ne samo Evropske unije, te bi i zbog političko-pravnog legitimite specijalni predstavnik EU u BiH trebalo da koristi instrumente upravljanja čiji temelji su isključivo u pravnim stećevinama EU. Potrebno je isključiti i mogućnost „dupliranja kapaciteta“ s postojećom Delegacijom Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, čija je diplomatska misija također da provodi zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU i da nadzire, usmjerava i konkretnim mjerama – političke, tehničke i finansijske prirode – podstiče proces evropskih integracija.¹²⁶

OHR kao „ad hoc instituciju *međunarodne zajednice*“ trebalo je ukinuti i zbog toga što za to nema formalnih zapreka. Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira (PIC) je u februaru 2007. godine zaključio da bi cilj OHR-a trebalo da bude zatvaranje ovog ureda do sredine 2008. godine, te da OHR u međuvremenu treba početi raditi „u pravcu takve tranzicije, sve do momenta kada će Bosna i Hercegovina biti spremna da preuzeme potpunu odgovornost za svoje poslove“. Osim nadležnosti u vezi s provođenjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, odlukom PIC-a¹²⁷ iz februara 2007. godine specijalnom predstavniku EU dato je u nadležnost i da razvija „cjelokupnu političku koordinaciju između Evropske unije u Bosni i Hercegovini“, što bi mogao biti novi, snažan poticaj, procesu euroatlantskih integracija.

¹²⁶Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini djeluje od 10. jula 1996. godine i igra ključnu ulogu u provođenju zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU osiguravajući redovne političke analize, obavljajući procjene zajedno s predstvincima ambasada država članica i dajući doprinos procesu donošenja odluka Komisije. Delegacija Evropske komisije igra važnu ulogu i u provedbi „suštinske“ vanjske podrške Bosni i Hercegovini. Delegacija Evropske komisije broji gotovo 100 uposlenih, što je čini jednom od najvećih u svijetu.

¹²⁷Paralelno s pripremama za zatvaranje OHR-a, EU pojačava svoj angažman u Bosni i Hercegovini. Specijalni predstavnik EU, koji između ostalog ima mandat da razvija cjelokupnu političku koordinaciju EU, trenutno uspostavlja svoj ured koji je smješten u okviru OHR-a i koji će ostati u Bosni i Hercegovini nakon zatvaranja OHR-a.

Zašto bi još OHR trebalo da ode?

OHR se nije pokazao neefikasnim instrumentarijem međunarodne uprave nad Bosnom i Hercegovinom zbog toga što su bili loši međunarodni namještenici, već zbog toga što je bilo neefikasno upravljanje OHR-om s nivoa *međunarodne zajednice*. Razlog tome, opet, nisu a priori dobri ili loši momci u zemljama pokroviteljima Dejtonskog mirovnog sporazuma, već sve prisutnija razlika u izboru interesnih sfera između glavnih aktera globalnih odnosa¹²⁸. Sve veći i očigledniji upliv u globalna pitanja međunarodnih odnosa od strane Indokine, Japana i arapskih zemalja postojeću će divergenciju na svjetskom nivou još više pojačavati. Ako je to tako, EU bi „nedorasloj“ Bosni i Hercegovini mogla biti najbolja „dadilja“. Mnogo bolja nego sve trusnija *međunarodna zajednica* u kojoj ni Generalna skupština UN-a, kao najviše tijelo svjetske zajednice, nije bila u stanju zaustaviti američkog predsjednika Georgea W. Busha i njegove sadističke programe militarizacije svemira, a kamoli sve njegove imperijalističke eksperimente na zemlji.

Zašto je još evropsko starateljstvo logičnije od *međunarodnog*?

- EU je do sada u Bosnu i Hercegovinu uložila više od 2,5 milijardi eura – mnogo više nego cijelokupni ostatak *međunarodne zajednice*; od 1999. godine je pokretač i jedini koordinator Procesa stabilizacije i pridruživanja, pokretač je Pakta stabilnosti, a od 2000. godine je odobrila liberalizaciju uvoza oko 90 posto industrijskih proizvoda iz Bosne i Hercegovine na zajedničko tržište EU;
- Od 2000. godine Bosna i Hercegovina (kao i ostale zemlje zapadnog Balkana) ima status potencijalnog kandidata za članstvo u Uniji, pa samim tim i izglede da jednoga dana postane punopravnom članicom EU;
- SAD je zaokupljen vlastitim problemima (Irak, Iran, S. Koreja) mnogo više nego EU, a ni na Balkanu američki prioritet nije Bosna i Hercegovina, nego Kosovo;

¹²⁸Većina analitičara smatra da su SAD, EU i Rusija glavni akteri globalnih odnosa. Sve više je dokaza i o narastanju indo-kineske uloge na svjetskoj pozornici, dok po trećima svijetom danas vladaju samo dvije supersile: SAD i svjetska javnost (N. Chomsky, *Hegemonija ili opstanak*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2004, str.10).

- Bosna i Hercegovina se ulaskom Slovenije i kandidatskim statusom Hrvatske geografski već sasvim približila granicama Evropske unije, čime će se briga zvaničnog Bruxellesa, po automatizmu, podizati na višu razinu;
- Čak i sam bivši zamjenik visokog predstavnika Donald Hays izrekao je 2007. godine usred Washingtona veliku ali javnosti malo poznatu istinu: da *međunarodna zajednica*, kada je riječ o funkcioniranju OHR-a, ne postoji. „Postoji nešto što se zove zajednica pojedinaca, a držati te pojedince stalno na okupu bilo je OHR-u veoma teško.“¹²⁹
- Hays je na međunarodnoj konferenciji o Bosni i Hercegovini održanoj iste godine u Washingtonu također izjavio da je „međunarodno Vijeće za implementaciju mira (PIC) u posljedne četiri godine izuzetno pasivno... Oni bi dolazili na sastanke i slušali šta im mi govorimo, nerijetko bez ikakvih informacija o temama o kojima pričamo“. ¹³⁰
- Jedan od bivših visokih predstavnika, Paddy Ashdown, i sam je uoči odlaska iz Bosne i Hercegovine izjavio da je, uprkos svim dosadašnjim naporima njegovog ureda i *međunarodne zajednice*, imidž bosanskohercegovačke države u svijetu „katastrofalno loš“, čemu, prema navodima londonskog *The Economist*¹³¹, najviše doprinose dvije činjenice: naglašena nacionalistička obojenost vladajućeg političkog sloja te potpuna iznemoglost bosanskohercegovačke ekonomije. Ashdown, međutim, kao i obično, nije bio kritičan prema vlastitom doprinosu.
- Na kraju, i visoki predstavnik, Miroslav Lajčák, izjavio je krajem oktobra 2008 da se „ovdje već godinama sve dešava po inerciji... Ja sam po dolasku na ovu dužnost zatekao nedovoljno fokusiranu i nedovoljno jedinstvenu međunarodnu zajednicu kada je Bosna i Hercegovina u pitanju. Moja poruka je, zato, da naša misija nije završena, a da bismo je uspješno završili potrebno je da imamo jasne ciljeve i da budemo jedinstveni“.¹³²

Je li “Jackpot” 2014. godine realan?

Odgovor na ovo pitanje mora se tražiti u kontekstu globalnih dešavanja jer cijela Evropa se danas suočava s većim izazovima u oblasti ekonomije i

¹²⁹D. Hays, *Dnevni avaz*, 23. 2. 2007, str. 5.

¹³⁰Isto

¹³¹Vidi:www.economist.com/opinion

¹³²Dnevni list Oslobođenje, 29. 10. 2008, str. 2.

sigurnosne strategije „nego što je to ikad bio slučaj nakon hladnog rata“.¹³³ U tom kontekstu, učvršćivanje demokratije i vladavine prava te poticanje procesa evropskih integracija suštinski su važni za stabilnost i sigurnost u Bosni i Hercegovini i regiji.

Godina 2009. mogla bi biti ključna za razvoj događaja na zapadnom Balkanu. Uprkos globalnoj ekonomskoj i finansijskoj krizi, Bosna i Hercegovina je, zbog slabijih poslovnih odnosa sa svijetom, manje izložena i rizicima težih potresa, što također treba pretvoriti u komparativnu prednost i iskoristiti za ubrzavanje reformi, i na taj način, vlastitim djelovanjem, osigurati vlastitu brzinu na putu ka Evropskoj uniji.

Potrebno je imati u vidu i cijelu listu drugih vanjskopolitičkih negativnih okolnosti koje mogu imati direktnih ili posrednih efekata na brzinu približavanja Bosne i Hercegovine Bruxellesu. Najveća neizvjesnost po cijeli proces proširenja EU je višegodišnja institucionalna kriza unutar EU izazvana irskim odbijanjem Lisabonskog reformskog ugovora. Iako je nebrojeno puta od tada (13. juna 2008.) s najvišeg nivoa EU ponavljanu da zemlje Balkana neće biti „kolateralna šteta“ irskog „ne“ Lisabonskom ugovoru, Evropski parlament je mjesec dana kasnije prvi put u jednom svom izvještaju predložio da se Bosni i Hercegovini, Turskoj „i drugim zemljama pred kojima je deset i više godina čekanja za ulazak u EU“ prvo dodijeli „neka vrsta prijelazne forme“ pridruživanja EU.¹³⁴ „Bez obzira na razloge zašto je to tako, činjenica je da ne možemo primiti u punopravno članstvo zemlju u kojoj držimo svoje sigurnosne snage“, izjavio je vrlo utjecajni njemački demokršćanin Elmar Brok uoči parlamentarne debate o njegovom izvještaju i novoj strategiji proširenja Evropske unije, uključujući i perspektivu zemalja zapadnog Balkana. Redovni godišnji izvještaj o ovoj temi prihvaćen je prethodno od Vanjskopolitičkog odbora 24. juna iste godine. U izvještaju o proširenju se ističe da EU treba poštovati preuzete obaveze u vezi s članstvom svih onih zemalja koje su trenutno u statusu kandidata ili potencijalnih kandidata, ali da se za eventualna daljnja proširenja moraju uzeti u obzir i apsorpcijski kapaciteti Evropske unije. Općenito, kriteriji za ulazak novih članica su ipak pooštreni s obzirom na zaključak da se nova proširenja, uključujući i Hrvatsku, neće moći očekivati sve do usvajanja Lisabonskog reformskog ugovora.

Nepovoljna okolnost za Bosnu i Hercegovinu je i narastajući skepticizam unutar EU, koji se producira višegodišnjom institucionalnom krizom unutar EU,

¹³³Olli Rehn u obraćanju učesnicima Crans Montana foruma u Sarajevu, 10. 10. 2008.

¹³⁴Vidi:www.zekerijah-smajic.com/top/novosti, te www.rdw-world.de/archiv/evropska_unija.

padom ekonomskih aktivnosti u zemljama eurozone¹³⁵, velikim migracijama iz novoprimaljenih zemalja članica, prevelikim razlikama između ekonomske razvijenosti mjerene BDP-om između starih i novoprimaljenih članica, negativnim iskustvima s korupcijom i organiziranim kriminalom nakon posljednjeg proširenja na Bugarsku i Rumuniju¹³⁶, sve češćom nepomirljivošću novih članica s pravnom stečevinom i praksom EU te nastojanjima da se „stara Evropa“ prilagođava „novoj“, te kao posljedica navedenog – sve očiglednija disharmonizacija i slabljenje efikasnosti EU itd. Stranački strukturirana, nejaka, nedovoljno stručna i neambiciozna diplomacija veoma je važan uzrok „katastrofalno“ lošeg imidža Bosne i Hercegovine u zemljama EU i svijetu. Već spomenuti podatak da je u Misiji BiH pri EU uposleno tek šest bosanskohercegovačkih diplomata, među kojima u oktobru 2008. godine nijedan od njih nije bio s respektabilnom diplomatskom karijerom, dovoljno je upozoravajući podatak o tome kuda Bosna i Hercegovina doista teži. Pasivizirana domaća inteligencija također je razlogom domaćoj apatičnosti i vanjskoj negativnoj percepciji o Bosni i Hercegovini. Ne postoji naučnoistraživački centri, razvijene *think-thank* nevladine organizacije i druge vrste intelektualnih zborišta kojima je centralna tema proces evropskih integracija. EU nije zastupljena u nastavnim planovima i programima obrazovanja, a Akademija nauka i umjetnosti BiH (ANUBiH) se o ovoj tematiki uopće javno ne oglašava. Prirodna posljedica takvog odnosa je i pasivizacija mladih koji u cjelokupnom procesu evropskih integracija vide samo dvije vlastite prilike: a) dobijanje šengenske vize, i b) nepovratni odlazak iz zemlje. Domaći mediji su ključna karika cijelog procesa evropskih integracija. Da bi se promijenio prevladavajući ignorantski odnos medija prema temama u vezi s procesom evropskih integracija, potrebno je donošenje državne medijske strategije kojom bi se, uz ostalo, predvidjela i finansijska sredstva za 'evropeiziranje' predstavnika medija putem specijalizacije i dopunskog obrazovanja. Samo visokostručni novinari su u stanju o temama u vezi s evropskim integracijama pisati i govoriti na medijski atraktivan i ekonomski komercijalan način. Sve dok priče iz života EU i odnosima EU – BiH ne budu glavni dio medijskih sadržaja, evropeizacija Bosne i Hercegovine će biti na margini dnevnapoličkih i drugih, uglavnom aferaških dešavanja.

¹³⁵Riječ je o 15 država članica koje su, nakon ispunjavanja strogih monetarnih i ekonomskih kriterija EU, prihvatile euro kao vlastitu valutu. Osim u eurozoni, euro je kao svoju valutu, bez saglasnosti EU, uvelo još šest zemalja i regija u Evropi koje nisu unutar EU.

¹³⁶Ove dvije zemlje primljene su u EU 1. januara 2007. Većina nezavisnih analitičara smatra da je ovo bilo najnepripremljenije proširenje od postanka EU i da je najviše od svih doprinijelo disharmonizacije Unije.

Regionalna dešavanja bi također mogla imati odlučujuću ulogu za izbor pravca kojim će se Bosna i Hercegovina u predstojećim godinama kretati. Sve zemlje zapadnog Balkana su potpisnice SSP-a. Sa svim ovim državama je u decembru 2007. potpisani Sporazum o viznim olakšicama, a do ljeta 2008. godine je sa svakom od zemalja regije usaglašena i bilateralna *Mapa puta* za postepeno ukidanje viznih ograničenja.¹³⁷ Početkom maja 2008. godine Evropska komisija je pripremila prijedlog o formiranju „Transportne zajednice“ sa zapadnim Balkanom. Plan je da se, nakon „energetskog ujedinjavanja“ preko Energetske zajednice EU – Balkan, ova regija reintegrira i saobraćajno, kako u infrastrukturnom pogledu tako i u implementaciji saobraćajnih pravila, čime se broj nesreća za narednih pet godina planira smanjiti za četvrtinu. I na kraju, za sve zemlje regije 2. oktobra je usvojena višegodišnja strategija finansijske podrške¹³⁸, kojom je, kao što se moglo vidjeti iz tabele 2¹³⁹, predviđeno 4,471 milion eura za razdoblje 2008-2010. godina. Bruxellesu je dakle poznato da je politika stalno otvorenih vata EU za države ove regije u interesu stabilnosti, slobode i sigurnosti cijele Evrope. A za zemlje zapadnog Balkana EU je jedina prava alternativa bez obzira na to da li će pridruživanje biti izvođeno u paketu ili individualno. Sve pouzdanije indikacije i dosadašnja praksa proširivanja EU govore da je izglednija varijanta 'paket-aranžmana'.

Quo vadis, Bosno i Hercegovino?

Potpisivanje SSP-a početkom ljeta 2008. pružilo je Bosni i Hercegovini i njenim građanima priliku koja ne bi smjela biti propuštena jer se radi o 'kontrolnoj rampi' za status kandidata i kasnije punopravno članstvo. Ključni izazov i uvjet za primjenu SSP-a je politički konsenzus o potrebnim reformama, uključujući i „evoluciju“ postojećeg ustava.

Evropska budućnost Bosne i Hercegovine, dakle, nije projekt koji treba da se odvija samo između političke elite i EU, već zahtijeva angažman i punu podršku svih dijelova društva – od najmladih, kao budućih sljedbenika i realizatora evropske politike, pa do najviših državnih i političkih funkcionera. Samo tako

¹³⁷ Mapa puta ili putokazi do ukidanja postojećih „šengenskih viza“ za građane Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Makedonije i Srbije vodi preko ispunjavanja općih i specifičnih uvjeta definiranih u četiri oblasti: sigurnost dokumenata, pitanje imigracija, javni red te oblast međunarodnih poslova.

¹³⁸Tzv. višegodišnji indikativni plan za period od 2008. do 2010. godine za zemlje zapadnog Balkana i Tursku.

¹³⁹Referat, str. 8.

politička retorika, isprazne riječi i samohvalisanje mogu biti zamijenjeni suštinskim reformama.

Primarni cilj SSP-a je prvo *stabilizacija*, zatim *pridruživanje*, i na kraju *pristupanje* Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji u tranzicijskom periodu od šest godina. Prilagođavanje domaćeg zakonodavstva, politike i prakse sa zakonodavstvom, standardima i praksom koji vladaju unutar EU¹⁴⁰ trebalo bi da se odvija dogovorno, postupno, sistematično i planski. Takav proces EU je omogućila uvođenjem institucionalnog okvira za politički dijalog, postepenim stvaranjem zone slobodne trgovine, liberalizacijom drumskog saobraćaja, uspostavljanjem regulacionog okvira za kretanje radnika i poslovnim nastanjivanjem, pružanjem usluga i kretanjem kapitala, kao i ugovornim formaliziranjem finansijske i tehničke pomoći.

Evropska unija bi, s druge strane, trebala biti spremna da preuzme vodstvo u Bosni i Hercegovini nakon tranzicije OHR-a u Ured specijalnog predstavnika EU, jer će samo tako doprinijeti unapređenju života građana koji traže normalan, evropski način života. Svaka druga strategija, pa i politika po principu 'sve ili ništa, u slučaju Bosne i Hercegovine donosila bi – ništa.

¹⁴⁰Više zvaničnih izvora, think-thank institucija i pojedinaca 2014. godinu smatraju realnim rokom za ispunjavanje obaveza BiH za stjecanje uvjeta za pristupanje EU. Pod uvjetom, naravno, ako reforme budu suštinske a ne formalne.

Literatura

Godišnji izvještaj Evropske komisije o napretku, 05.11.2008, European Commission: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2008_en.htm i

Delegacija Evropske komisije u BiH: www.europa.ba.

Pejanović, Mirko: *The political development of Bosnia and Hercegovina in the post-Dayton Period*, Sarajevo 2007, Str. 107-136.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU.

(http://www.dei.gov.ba/pdf/SSP-BiH_engleski_glavni_tekst.pdf)

Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima www.eurobaza.eu

Smajić, Zekerijah: *Evropska unija i zemlje bivše Jugoslavije*, OKO, Sarajevo 1997. Str. 1-31; 119-136, 173-199 i 279-285.

Smajić, Zekerijah: *Vodič u Evropsku uniju*, EUFOR, 2008.

Chomsky, Noam: *Hegemonija ili opstanak*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2004, Str.7

The worst in class. How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Hercegovina, ESI 2007.

(<http://www.populari.org/pdf/The%20worst%20in%20class.pdf>).

Hadžiahmetović, Azra: *Ekonomski razvoj u Bosni i Hercegovini u regionalnom kontekstu*, u: Hannes Dix, Michael Schroen: *Bosna i Hercegovina i socijalna tržišna ekonomija u 21. vijeku: Socijalna odgovornost na globalizovnom tržištu*, Sarajevo 2005, Str. 51-62.

Prokopijević, Miroslav: „BiH 2015. – Mugući scenariji“, u: Hannes Dix, Michael Schroen: *Bosna i Hercegovina i socijalna tržišna ekonomija u 21. vijeku: Socijalna odgovornost na globalizovnom tržištu*, Sarajevo 2005, Str. 249 - 264.

Jurčić, Ljubo: *Bosna i Hercegovina u zamci politike i ekonomije* u: Hannes Dix, Michael Schroen: *Bosna i Hercegovina i socijalna tržišna ekonomija u 21.*

vijeku: *Socijalna odgovornost na globalizovnom tržištu*, Sarajevo 2005, Str. 283 - 290.

Grupa autora: *Priručnik za usklađivanje propisa BiH sa propisima EU*, Direkcija za evropske integracije Sarajevo, 2005, Str.11-23, 26-28, 30-33, 59-66

4.2. Internacionalizacija bosanskog pitanja: Od Dejtonskog mirovnog sporazuma do članstva u EU i izgradnje funkcionalne države

Soeren Keil

Sažetak

Politički razvoj Bosne i Hercegovine je od završetka rata u decembru 1995. godine u tjesnoj vezi s angažmanom međunarodne zajednice u zemlji. Dok savremena Bosna i Hercegovina vuče korijene od mirovne konferencije u Ohiu (SAD), glavni cilj bosanskog stanovništva i političara je članstvo u Evropskoj uniji (EU). Do danas su međunarodne organizacije i akteri, predvođeni Uredom visokog predstavnika (OHR), imali važna ovlaštenja za donošenje odluka u političkom sistemu Bosne.

Ovaj prilog istražuje „internacionalizaciju“ bosanskog pitanja. Do danas se važne reforme u Bosni svode samo na postizanje jednog cilja – „članstvo u EU“, i provode se samo zahvaljujući jakom pritisku Bruxelles i OHR-a. Bosanski političari, ali ni međunarodna zajednica, ne prepoznaju da Bosna, prije nego što uopće može doći do Bruxellesa, prvo treba da stigne u Sarajevo. Bosanske elite moraju doći do zajedničke definicije svoje države kako bi na toj osnovi mogle koračati prema Bruxellesu. Stoga se argumentira da predstavnici bosanske elite, ali i međunarodni akteri, moraju shvatiti da Bosna može pristupiti EU samo kada se bude dokazala kao pouzdan partner. No, da bi to dokazali, bosanskim političarima treba nezavisnost i volja da se u cilju postizanja članstva u EU provedu i bolne reforme. Istovremeno, prije svega EU, SAD, ali i druge međunarodne organizacije, moraju poduzeti sve kako bi pomogli Bosni na putu u euroatlantske strukture. Primarni zadatak za postizanje tog cilja bila bi zamjena Visokog predstavnika Specijalnim izaslanikom EU i potpuno preuzimanje odgovornosti od strane bosanskih političara.

Uvod

Politički poredak BiH¹⁴¹ potječe od Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine. Ovaj često kritikovani sporazum u svojih jedanaest aneksa ne regulira samo vojna pitanja, povratak izbjeglica i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u BiH, nego u Aneksu IV sadrži i trenutno važeći Ustav Bosne i Hercegovine. Ovaj mirovni sporazum, koji je regulirao i državni poredak, doduše, nije rezultat inicijative bosanskih zaraćenih strana, nego je, prije svega, nastao zbog međunarodnog pritiska koji su vršili Kontakt-grupa¹⁴² i NATO. Nastalu mirnodopsku strukturu su pritiskom izdejstvovali međunarodni akteri – politički poredak zasnovan samo na pukim obećanjima zaraćenih strana.

Istina, Bosna je otada mnogo postigla. Mada u zemlji i početkom 21. stoljeća dominiraju nacionalističke i secesionističke sile, početkom 2008. godine uspjela je sa Evropskom unijom potpisati Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Vodeći bosanski političari u međuvremenu spominju da bi se zemlja početkom 2009. godine mogla kandidirati za članstvo u EU.¹⁴³

O političkom razvoju Bosne poslije 1995. se ne može diskutovati bez detaljne analize utjecaja međunarodne zajednice, prije svega Visokog predstavnika i Evropske unije. Stoga će se prvi dio ove analize baviti „internacionalizacijom bosanskog pitanja“ – spornom teorijom koja kaže da budućnošću zemlje od izbijanja rata u BiH 1992. godine upravljaju eksterni akteri, koji Bosnu tretiraju više kao objekat, a ne kao subjekat.

U ovom radu ćemo proći put Bosne i Hercegovine „od Dayton do Bruxellesa“ i predvidjeti kako BiH najefektnije i najbrže može postati članica EU. Razvoj Bosne od Dayton do Bruxellesa je, u vezi s tim, logičan nastavak politike „internacionalizacije bosanskog pitanja“.

Uprkos tome, argumentiram da upravo to stanovište, koje Bosnu opisuje kao puki objekat, mora propasti. Sa aspekta integracije Bosne u Evropsku uniju je najvažnije da bosanske elite i akteri EU spoznaju da samo samostalna Bosna, koja dobrovoljno želi da pristupi EU i koja je spremna da s tim ciljem provede neophodne reforme, na kraju može postati punopravna članica Unije.

¹⁴¹Bosnu i Hercegovinu ču u nastavku teksta označavati uobičajenim kraticama BiH i Bosna. Ovo se, ukoliko nije drukčije naglašeno, odnosi na cijelokupnu teritoriju države Bosne i Hercegovine. Naziv „Bosna“ slijedi opću upotrebu tog pojma i ne sadrži nikakvo nipoštovanje ljudi koji žive u Hercegovini.

¹⁴²Kontakt-grupa je osnovana 1994. godine, nakon što su propali pokušaji posredovanja EU i UN-a u Bosni. Kontakt-grupi su pripadale sljedeće zemlje: Sjedinjene Američke Države, Ruska Federacija, Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Njemačka. Za detaljnije informacije o nastanku Kontakt-grupe i dalnjem političkom razvoju u Bosni poslije 1994.

D. Owen: *Balkan-Odyssee*, München und Wien: Carl Hanser Verlag, 1996, str. 360 i dalje.

¹⁴³Tako je u intervjuu datom 16. 12. 2008. za Dnevni avaz izjavio ministar vanjskih poslova Sven Alkalaj

Prije nego što u posljednjem dijelu eseja dam važne informacije za djelovanje bosanskih elita i Evropske unije, razradit ću scenarije o tome kako bi 2014. godine mogao izgledati odnos Bosne i Evropske unije. Time ću ovaj članak uklopiti i u temu zbirke, koja se pita „Bosna i Hercegovina 2014 – kuda idemo?“

Internacionalizacija bosanskog pitanja

Početak internacionalizacije bosanskog pitanja kosi se s pitanjem o budućem razvoju (bivše) Jugoslavije. Nakon što su Slovenija i Hrvatska najkasnije 1990/1991., poslije višestranačkih izbora u republikama, jasno pokazale da za njih jugoslavenska država kao takva nema budućnosti i da daju prednost nezavisnosti, Bosna i Hercegovina se našla pred dilemom. U zemlji je na vlasti bila koalicija sastavljena od nacionalističkih stranaka, koje su i same bile više dio problema nego rješenja, tako da su se suprotstavljene ideje o budućnosti zemlje sve više mimoilazile.

Ono što je uslijedilo, uglavnom je poznato. Bosna je proglašila nezavisnost, EU i SAD su je priznali. Bosna je postala članicom Ujedinjenih naroda (UN), a u zemlji je počela ogorčena borba između tri konstitutivna naroda, koja se vodila uz podršku i pod patronatom preostale Jugoslavije i Hrvatske. Ovaj rat, koji je Mary Kaldor nazvala „novim ratom“ jer je bio mješavina građanskog rata i međunarodnog konflikta,¹⁴⁴ trajao je 42 mjeseca i koštao je života oko 100.000 ljudi. Badinterova komisija¹⁴⁵ Evropske zajednice (poslije 1993. godine Evropska unija) bila je ta koja je na osnovu kriterija o procjeni demokratskih institucija, postojećih kapaciteta suvereniteta i zaštite prava manjina izradila prijedloge za priznavanje republika nekadašnje Jugoslavije. Treba naglasiti da EZ/EU 1991/1992. nije poslušala prijedloge Komisije, koja je samo u Sloveniji i Makedoniji vidjela države dostojarne priznavanja. Umjesto toga, EU je priznala Hrvatsku i Bosnu, dok je Makedoniji zbog grčkog veta odbijeno priznavanje. U Hrvatskoj i Bosni su potom izbili nasilni konflikti jer status srpske manjine u tim dvjema republikama nije bio na raspravi, niti je priznat. Konfliktni potencijal, koji su EU i drugi međunarodni akteri potcijenili, znatno je doprinio konačnoj eskalaciji sukoba u regiji. Nekadašnje strane u sukobu to do danas nisu zaboravile.

¹⁴⁴M. Kaldor: *New & Old Wars*, Stanford: Stanford University Press 2001 (reprint, original 1999. godine), str. 31 i dalje.

¹⁴⁵Badinterova komisija je bila *ad hoc* komisija Evropske zajednice koja je trebala da objasni pitanje „samoopredjeljenja“ (engleski: self-determination) u Jugoslaviji koja se raspadala. Komisija je izradila važne kriterije za priznavanje republika i došla da objavljuje nezavisnosti Slovenije i Hrvatske nisu secesija nego se mogu smatrati dijelom procesa raspada Jugoslavije. O kritici Badinterove komisije vidi i: D. Owen, FN2, poglavljje 1 i 2.

U vremenu koje je uslijedilo politička situacija na zapadnom Balkanu razvila se u veliki test novoformirane evropske zajedničke vanjske i sigurnosne politike (EZVSP). Retroaktivno se može reći da je EZVSP na zapadnom Balkanu u periodu 1991-1995. zakazao. Zaraćene strane su, istina, pregovarale o različitim planovima evropskih pregovarača – od Vance-Owenovog plana Davida Owena do akcijskog plana EU, ali su ih na kraju uvjek odbijale. No, nastavljena su etnička čišćenja, opsada Sarajeva i ekstenzivno kršenje osnovnih ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hrvatskoj. Dok je Hrvatska vojska u ljeto 1995. uspjela da „uspostavi jasne odnose“ tako što je protjerala više od 200.000 Srba iz Hrvatske, i bukvalno razbila odbrambene linije Republike srpske krajine, u Bosni nije bilo tako jasnog završetka rata.¹⁴⁶ Iako su bosanske vladine snage (većinom Bošnjaci) i bosansko-hrvatska vojska u rano ljeto 1995. godine zauzele značajne teritorije, sukob u Bosni je konačno riješen političkim putem. Intervencija NATO-a u sukobu 1995. godine te pojačani angažman SAD-a od 1994. (pod vodstvom Roberta Frasurea i Richarda Holbrookea) u novembru 1995. konačno su doveli do mirovne konferencije koja je održana u američkom gradu Dejtonu. Rezultat te konferencije je bio sveobuhvatni mirovni sporazum za BiH, koji je sadržavao novo političko uređenje zemlje i novo uređenje regije bivše Jugoslavije¹⁴⁷ Bosanske elite se, doduše, nikada nisu potpuno složile s novim političkim poretkom svoje zemlje. Istina, predsjednik Bosne i Hercegovine je, kao predstavnik svoje zemlje, potpisao Dejtonski sporazum, ali ni bosanski Hrvati ni bosanski Srbi nisu nikada dali svoj pristanak na ugovor. Dejton je do danas ostao osporavan međunarodni sporazum, koji istovremeno regulira unutrašnjopolitičku organizaciju Bosne i Hercegovine¹⁴⁸

Dejtonski sporazum je i dalje regulirao jako međunarodno prisustvo u Bosni, a time i zaoštrevanje internacionalizacije bosanskog pitanja. Aneks I i Aneks II mirovnog sporazuma reguliraju vojne aspekte i utvrđuju stacioniranje snaga za provedbu mira u Bosni od 60.000 ljudi, pod komandom NATO-a. Aneks III sporazuma regulira provođenje poslijeratnih izbora i Organizacije za sigurnost i suradnju u Evropi (OSCE) dodjeljuje važne zadatke u domenu organizacije i provođenja izbora. Aneks VI regulira zaštitu ljudskih prava u BiH i etablira Komisiju za ljudska prava u kojoj su većinom zastupljeni predstavnici

¹⁴⁶O internacionalizaciji bosanskog pitanja za vrijeme rata vidi: M-J. Calic: *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt a.M: Suhrkamp, 1996. Također i izvrstan prikaz u: S.L. Burg und P.S. Shoup: *The War in Bosnia and Herzegovina (Ethnic Conflict and International Intervention)*, New York und London: M.E. Sharpe, 2000.

¹⁴⁷Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina te Makedonija su prema tome postale nezavisne države, dok su Srbija i Crna Gora osnovale „III Jugoslaviju“. Kasnije se u više navrata smatralo štetom što Dejton nije sadržavao i regulativu za srpsku pokrajinu Kosovo u kojoj žive većinom Albanci.

¹⁴⁸Najbolji prikaz i ocjena dejtonskih pregovora se nalazi u: R. Holbrooke: *Meine Mission*, München und Zürich: Piper, 1999.

međunarodne zajednice (Vijeće Evrope i OSCE). Aneks VII regulira pravo izbjeglica na povratak u domovinu i UNHCR-u (Organizacija UN-a za pomoć izbjeglicama) dodjeljuje važne funkcije. Aneks X regulira civilnu provedbu mirovnog ugovora i kreira Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice koji je odgovoran za konačnu provedbu i interpretaciju mirovnog sporazuma. Konačno, Aneks XI regulira etabliranje međunarodne policijske jedinice u BiH koja je prije svega imala zadatak da kontrolira i trenira policijske snage u BiH. Dakle, sasvim je tačno kada bosanski politolog Mirko Pejanović kaže da je Dejtonski sporazum konačna internacionalizacija bosanskog pitanja.¹⁴⁹

Sporazum iz Dayton-a regulira, pored uključenja međunarodne zajednice, i političko poslijeratno ustrojstvo u Bosni. On u Aneksu IV (Ustav za BiH) etablira bikomunalnu, multinacionalnu, decentraliziranu federaciju, koja se sastoji od dvaju entiteta i triju konstitutivnih naroda.¹⁵⁰ Sam ustav prije svega karakteriziraju kontradiktornosti između ekskluzivnih prava specifičnih grupa i individualnih prava.¹⁵¹ Jako decentralizirana država, u kojoj se oko 80 posto svih odluka donosi na nivou entiteta (ili u Federaciji BiH na nivou kantona), relativno brzo se pokazala nefunkcionalnom.¹⁵² Za to je bilo više razloga. Najvažniji je sigurno stav nacionalističkih stranaka koje ni poslije završetka neprijateljstava nisu pokazivale spremnost da za budućnost zemlje stvore progresivnu politiku. To je dovelo do daljnog slabljenja države jer su predstavnici svih triju etničkih grupa u Bosni prije svega pokušavali izgraditi svoju prednost u svom području utjecaja, a pritom je ignorirana centralna država sa svojim institucijama, prije svega od bosanskih Srba i bosanskih Hrvata u poratnim godinama. S druge strane, treba napomenuti da međunarodna zajednica, uprkos intenzivnom sudjelovanju u procesu izgradnje u Bosni, nije imala jasniju strategiju razvoja zemlje. Nedostajalo je funkcionalne saradnje i, konačno, nedostajalo je autoriteta – prije svega civilnim međunarodnim snagama. Konačno, kao treći razlog za politički zastoj u prvim poratnim godinama mora se spomenuti i ponašanje susjednih zemalja. Ni Tuđman u Hrvatskoj ni Milošević u Srbiji (ostatak Jugoslavije) nisu se ozbiljno namjeravali odreći svoga utjecaja u BiH. Umjesto toga, oba susjeda su i dalje

¹⁴⁹ „Taken as a whole, the Dayton Peace Agreement ensured internationalization of the process of solution of the Bosnian question.“ M. Pejanović, FPN 4, str. 11 (gramatičke greške u engleskoj verziji su iz originala).

¹⁵⁰ O federalnom rješenju u Bosni i Hercegovini vidi: W. Graf Vitzthum i M. Mack: ‘Multiethnischer Föderalismus in Bosnien und Herzegowina’ u W. Graf Vitzthum (Hrsg.): *Europäischer Föderalismus (Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa)*, Berlin: Duncker&Humblot, 2000, str. 81 i dalje.

¹⁵¹ Vidi pravnu ocjenu Dejtonskog ustava: J. Marko: ‘Bosnia and Herzegovina - Multi-Ethnic or Multinational?’ u: Council of Europe (Hrsg.): *Societies in Conflict (The contribution of law and democracy to conflict resolution)*, Strasburg: Council of Europe: 2000, str. 92 i dalje.

¹⁵² Prema: Jens Woelk u: J. Woelk, „Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung: der fall Bosnien-Herzegowina“ u: K. Weber und N. Wimmer (Eds.): *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg 8Festschrift für Peter Pernthaler*, Springer. Vienna and New York, 2005, str. 467-493.

pomagala integraciju određenih regija u svoju zonu utjecaja. Do 2000/2001. godine Hercegovina je ekonomski i politički bila znatno tješnje vezana za Hrvatsku nego za Bosnu, isto važi i za RS i Srbiju.

Predstavnici međunarodne zajednice su uvidjeli da provođenje Dejtonskog sporazuma sporo teče i prije svega su kao značajan razlog za to navodili ponašanje nacionalističkih stranaka. Posljedica toga je bila da je Vijeće za provedbu mira (Peace Implementation Council – PIC), koje je odgovorno za konačno provođenje Dejtonskog sporazuma, 1997. godine odlučilo znatno proširiti mandat Visokog predstavnika i dodijeliti mu zakonodavna i izvršna prava. Prema toj odluci Visoki predstavnik bio bi u mogućnosti da „dekretem“ donosi sve one zakone koje bosanske stranke nisu mogle (zbog blokada) ili nisu htjele izglasati (jer to ne bi išlo u prilog vlastitoj etničkoj grupi). Osim toga, Visoki predstavnik je dobio pravo da sve političarke i političare koji se neprekidno suprotstavljaju provođenju Dejtonskog sporazuma, odnosno ako su njihovo djelovanje i izjave u suprotnosti sa sporazumom, razriješi dužnosti¹⁵³ Internacionalizacija bosanskog pitanja je time razvila novu dimenziju. Vanjski akteri, na prvom mjestu Visoki predstavnik, sada su bili definitivno ovlašteni da direktno utječu na proces *state-buildinga* u Bosni. Posljedica toga su bila ogromna uplitanja visokih predstavnika u politički perekad BiH. Između ostalog, Visoki predstavnik je donio zakone o jedinstvenoj valuti, jedinstvenim simbolima i jedinstvenoj graničnoj policiji. Kako je ustvrdio Summantra Bose, Visoki predstavnik je tako postao dio ustavne konstrukcije BiH a da nije spomenut u Ustavu i da, prije svega, ne podliježe nikakvoj pravnoj kontroli.¹⁵⁴ Ciljevi postavljeni pred Visokog predstavnika poslije 1997. godine bili su jasni: jačanje centralne države i njenih institucija, slabljenje entiteta i njihovog utjecaja, slabljenje nacionalističkih stranaka, prevladavanje etničke identifikacije unapređivanjem razvoja „bosanskog identiteta“ i, konačno, svjesno razdvajanje teritorije i etničke dominacije. Engleski pojam „External State-Building“ je postao dominantna teorija kada bi autori htjeli da opišu ulogu međunarodne zajednice u Bosni.¹⁵⁵ Mišljenja o rezultatima eksternog *state-buildinga* u Bosni su dvojaka. S jedne strane, odluke Visokog predstavnika doprinijele su jačanju države i time su se definitivno pobrinule za stabilizaciju Bosne. I dominacija etničkih grupa u određenim regijama Bosne je barem djelomično prekinuta

¹⁵³O tačnim ovlastima Visokog predstavnika vidi: Peace Implementation Council: *PIC Bonn Conclusion*, PIC Main Meeting 10. Dezember 1997.

¹⁵⁴S. Bose: *Bosnia after Dayton (Nationalist Partition and International Intervention)*, London: Hurst and Company 2002.

¹⁵⁵Naprimjer i u: M. Ignatieff: *Empire Lite (Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan)*, London: Vintage, 2003.

zahvaljujući povratku izbjeglica i provođenju Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda. S druge strane, mjere za jačanje bosanskog identiteta nasuprot etničkom identitetu nisu bile osobito uspješne. Još uvjek se većina stanovništva BiH prvo identificira na osnovu etničke pripadnosti, a onda na osnovu državljanstva. Samo po sebi, to nije ništa negativno – kako pokazuju multietničke demokratije u Kanadi i Belgiji. No, kako u Bosni i dalje vlada politička kultura međusobnog nepovjerenja i međusobnog optuživanja, ovaj ekskluzivni identitet dovodi u opasnost stabilizaciju mlade bosanske demokratije i njeno uključenje u euroatlantske strukture. Nije bilo uspješno ni savladavanje nacionalnih stranaka. Istina, SDS danas više nije vladajuća stranka u RS-u, ali njegov nasljednik SNSD pod rukovodstvom Milorada Dodika koristi istu retoriku. HDZ je nakon svoje podjele dosta izgubio od svoga utjecaja, ali ostaje najjača snaga bosanskih Hrvata. SDA je dobila konkurenčiju u Silajdžićevom SBiH, koji se sam diskvalificira antidejtonskom retorikom i značajno doprinosi političkoj nestabilnosti u zemlji. Tome treba dodati nepostojanje ozbiljnog i iskrenog procesa pomirenja i oprاشtanja u svim dijelovima društva, uključujući medije, škole i nauku.

Dok je prvih godina nakon što je Visoki predstavnik dobio „bonske ovlasti“, prije svega na agendi međunarodnih aktera *state-buildinga*, od 2000. godine je u prvom redu jasno da za Bosnu mora postojati jasan cilj u budućnosti. S jedne strane je tadašnji visoki predstavnik (Wolfgang Petritsch) iznjedrio ideju „partnerstva“, s druge strane su se od 2000. čuli prvi glasovi koji su pozivali na budućnost Bosne bez Visokog predstavnika i bez miješanja međunarodne zajednice. Otvoreno je novo poglavje u internacionalizaciji bosanskog pitanja kada je EU, zajedno s drugim zemljama bivše Jugoslavije, 2000. godine prvi put Bosnu imenovala „potencijalnim članom“. Međunarodna politika u Bosni se poslije toga razvijala od čistog primata *state-buildinga*, u cilju mira i stabilnosti, ka *member-state buildingu*, kako bi se postigao cilj – članstvo u EU.

Od Daytona ka Bruxellesu

Razvoj sveobuhvatne strategije EU za zapadni Balkan se (nažalost) može utvrditi tek nakon rata na Kosovu. Godine 2000. EU je imenovala zemlje bivše Jugoslavije i Albaniju „potencijalnim kandidatima za pristupanje Uniji“ i projektom stabilizacije i pridruživanja razvila strategiju integracije koja je trebala

biti prilagođena potrebama zapadnog Balkana.¹⁵⁶ Pritom treba naglasiti da je EU na zapadnom Balkanu, a posebno u BiH, stavljena pred zadatke kakve još nije imala u svojoj tada već 50-godišnjoj historiji.

Proširenjem EU za osam država srednje i istočne Evrope (plus Malta i Kipar) 2004. godine i proširenjem na Rumuniju i Bugarsku, koje je uslijedilo 2007. godine, EU je u pogledu vanjske i sigurnosne politike te politike proširenja izvela pravo majstorstvo. Po završetku konflikta između Istoka i Zapada i nakon propasti Sovjetskog saveza članstvo u EU bilo je najviši vanjskopolitički cilj „novih“ evropskih susjeda na istoku Evrope. S druge strane, integracija ovih zemalja je za EU sa aspekta sigurnosne politike i zbog ekonomskih interesa izuzetno važna. Slično se može ocijeniti situacija na zapadnom Balkanu. Za zemlje zapadnog Balkana EU je pojam napretka, moderne i suprademokratske vlade. Veliki cilj ovih zemalja je sudjelovanje u najvećem ekonomskom tržištu svijeta i učešće u ekonomskim prednostima EU.¹⁵⁷ S druge strane, EU je prepoznala sigurnosno-političke interese i ekonomske potencijale u regiji i uvela proces stabilizacije kao pripremu za članstvo. Uprkos tome, u EU još uvijek postoji slika o zapadnom Balkanu kao „mjestu starih etničkih sukoba, regiji koju karakteriziraju unutrašnje napetosti i unutrašnje suprotnosti“. Prema tome, zapadni Balkan se općenito, a Bosna posebno, posmatra kao sinonim za „rat, nedostatak demokratije, ekonomsku nerazvijenost i [...] [zaostao] u odnosima sa EU“.¹⁵⁸ Dok se, dakle, s jedne strane EU u državama zapadnog Balkana glorificira kao nešto najbolje, mnogi akteri u EU su izostavili da preispitaju svoju predodžbu iz 1990-ih o Balkanu. To automatski dovodi do suprotnih očekivanja i pogrešne komunikacije, što je zadnjih godina bilo simptomatično za odnose između EU i zemalja zapadnog Balkana.

Uprkos tome, potrebno je preispitati kakvu ulogu igra EU na zapadnom Balkanu općenito, a posebno u Bosni. Kako je već rečeno, EU je od Visokog predstavnika sve više preuzimala zadatak *state-buildinga*. Kao rezultat nove strategije EU, u Bosni je drastično povećana prisutnost EU, pojačana su finansijska sredstva i jasno se radilo u pravcu ispunjenja važnih etapa na putu ka članstvu u EU. Pritom je EU, naravno, preuzela situaciju kakva se u Bosni bila razvila do 2000. godine. Institucije države su funkcionalne samo uslovno, stranke su bile suvše nespremne

¹⁵⁶F.-L. Altman: *EU und Westlicher Balkan - Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?*, Berlin: SWP Studie Januar 2005.

¹⁵⁷V. Džihić: ‘Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia’ u: *Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 8, No. 23, November 2007, str. 23 i dalje, prije svega str. 27.

¹⁵⁸F. Bieber: ‘Europa ohne Balkan?’ u: *Jahrbücher für Geschichte und Kultur Südosteuropas*, 1999, str. 129 i dalje, citirane str. 130 i str. 134.

za kompromise, a Visoki predstavnik je bio stvarna garancija za neophodne reforme. Ovdje je važno naglasiti ovu situaciju jer mnogo onoga što se danas predbacuje EU ona je ustvari samo naslijedila. Stoga je trajalo skoro dvije godine dok EU nije izradila sveobuhvatnu strategiju za Bosnu. Ova strategija je obuhvaćala uvezivanje mandata OHR-a s mandatom Specijalnog izaslanika EU te povezivanje dalnjih reformi u Bosni s integracijom u EU. Ovom se 2004. pridružilo i preuzimanje vojne misije od NATO-a, a od 2003. i preuzimanje međunarodne policijske misije. EU je doduše već na početku svoga sveobuhvatnog koncepta konfrontirana sa dva temeljna problema. S jedne strane, na izborima u BiH 2000. godine pobijedile su nenacionalističke stranke pod vodstvom SDP-a, i mada su izostali dalekosežni koraci neki važni ciljevi su ipak postignuti, poput članstva u Vijeću Evrope 2002. godine. Mnogo važnije je, međutim, bilo da se promjenila politička klima u Bosni i da su vladajuće stranke odjednom bile spremne na kompromise. Nažalost, napredak je došao u velikoj mjeri prekasno, te su na izborima 2002. ponovno pobijedile nacionalističke stranke. Osim toga, u periodu od 2000. do 2002. godine u susjednim državama su se promijenili režimi, prvo u Hrvatskoj, kada je HDZ izgubio na izborima, a potom u Srbiji, kada je Milošević odstupio i kada je vlast preuzeila demokratska opozicija. Šta je to značilo za EU? Prije svega da je suočena s potpuno novom političkom situacijom u Bosni i na zapadnom Balkanu. Nije se moglo nastaviti na osnovu iskustava prethodnih godina jer bosanski Hrvati odjednom više nisu dobivali podršku Zagreba. Istovremeno se otvorilo približavanje EU kao ukupna strategija za zapadni Balkan. Da se EU ovdje odrekla svog pravca *country by country* i da je umjesto toga u periodu 2000-2002. izradila regionalnu strategiju za zapadni Balkan, sigurno bi ove zemlje danas bile bliže članstvu u EU nego što to jesu (izuzetak je Hrvatska, koja s pravom još samo čeka na termin prijema u EU). Istovremeno su se za EU u Bosni otvorile nove mogućnosti tako što se na stranke mogao vršiti pritisak da provode reforme i moglo im se ukazivati na napredak u procesu integracija u susjednim zemljama. Scenarij da će Bosna zaostati i da će jednog dana stanovnici Bosne trebati vizu i za Hrvatsku i eventualno i Srbiju poslije 2002. svakako je djelovao zastrašujuće i potpomagao je reforme. Uz ovaj novi politički razvoj došlo je i to da nacionalističke stranke koje su pobijedile na izborima u BiH 2002. godine više nisu mogle nastaviti sa svojom politikom blokada. S jedne strane je poticaj, članstvo u EU, bio suviše jak i suviše realna opasnost da će zaostajanje u procesu integracija biti kažnjeno na izborima, a s druge strane nenacionalne stranke su u svom kratkom mandatu u periodu 2000-2002. stvorile takvu političku klimu da se igralo na kartu saradnje i spremnosti za

sklapanje kompromisa.¹⁵⁹ Osim toga, reformirale su se stranke koje su Bosnu odvele u rat. S Draganom Čavićem je na čelo SDS-a došao neko ko će se u narednom periodu pokazati pouzdanim partnerom međunarodne zajednice i drugih koalicionih partnera. Značajni napreci u važnim pitanjima centralizacije vojnih snaga i uvođenja općeg poreza na dodatnu vrijednost 2003-2005. godine konačno su doveli do pozitivne ocjene Bosne od strane Evropske komisije, koja je u novembru 2005. godine, nakon što su se bosanski političari dogovorili o policijskoj reformi, preporučila otvaranje pregovora za sklapanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). *Member-state-building* EU, tako je izgledalo, bio je vrlo uspješan i stvarno je pomogao BiH da relativno bez zastoja napravi napredak na putu za EU. No ono što se od 2006. godine dogadalo u Bosni ne može se označiti samo kao privremena propast politike EU u zemlji, nego kao naznaka daljnog postojanja problema u zemlji.

Za vrijeme pregovora o SSP-u mnogi evropski predstavnici bili su oduševljeni bosanskom profesionalnošću. Autor je u to vrijeme vodio mnoge razgovore s predstavnicima različitih institucija EU (Komisija, Vijeće i Parlament), i svi su se izrazili krajnje pozitivno o pregovorima s Bosnom. To je bila pozitivna strana pregovora o SSP-u. Negativna strana je eskalirala u novembru/decembru 2007. godine povlačenjem bosanske vlade i prijetnjom premijera RS-a, Dodika, da će povući sve predstavnike bosanskih Srba iz državnih institucija. Šta se dogodilo? Kako je već rečeno, strategija proširenja EU se zasnivala na konceptu *member-state-buildinga*. To je značilo da su EU i Visoki predstavnik od bosanskih predstavnika zahtijevali reforme koje su smatrane neophodnim za daljnje korake u procesu integracije. Ova politika uslovljavanja mjerena je na osnovu dva mjerila. S jedne strane su primjenjivani Kopenhagenski kriteriji, koji su predstavljali uslove za članstvo u EU, s druge strane je u Bosni primjenjivana tehnika uslovljavanja specifičnog za zemlju, uslovljavanja koje se prije svega odnosilo na provedbu Dejtonskog sporazuma. Tako je tadašnji visoki predstavnik Paddy Ashdown 2004. objavio da je restrukturiranje bosanskih policijskih jedinica od etnički homogenih trupa u multietničke jedinice i multietničke policijske regije važan uslov za potpisivanje SSP-a. EU je ove reforme direktno preuzeila u program. Iako su se bosanske stranke 2005. godine sporazumjele o osnovnim smjernicama policijske reforme, 2006. i 2007. godine uslijedila je ogorčena politička borba za reformu, tokom koje su se prije svega predstavnici

¹⁵⁹Ovaj argument ističe i Florian Bieber, koji period poslije 2002. označava kao „going beyond Dayton“. Vidi: F. Bieber: ‘After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace’ u: *Ethnopolitics*, Vol.5, No.1, März 2006, str. 15 i dalje.

RS-a suprotstavljalji ukidanju policije RS. To je završeno spomenutim povlačenjem i prijetnjama, nakon što je Visoki predstavnik *dekretom* promjenio postupak donošenja odluka u Vijeću ministara (što je rukovodstvo bosanskih Srba smatralo kaznom za svoje ponašanje tokom diskusije o reformi policije). Pregovori koji su trajali mjesecima i godinama sprečavali su politički napredak Bosne i uvijek nanovo odgadali potpisivanje SSP-a. Strategija EU je, činilo se, potpuno propala, i pokazalo se da je nepromišljenim zahtjevima za provođenjem reformi u Bosni u konstantnoj opasnosti bio krhki politički napredak. Ne želeteći se detaljnije osvrtati na pojedinosti konflikta o reformi policije, na ovom mjestu treba reći da su, iako su se stranke početkom 2008. dogovorile o reformi i time omogućile potpisivanje SSP-a, diskusije o policijskoj reformi mnogo toga upropastile. S jedne strane, EU je efektivno bila bespomoćna u odnosu na političku krizu u Bosni, koja je dovodila u opasnost cjelokupni napredak postignut posljednjih godina. Jedan predstavnik Evropske unije je autoru u intervjuu u ljeto 2006. godine rekao da ustvari ne postoji plan B za sklapanje SSP-a sa BiH osim reforme policije. Bosna, po njemu, neće dobiti drugu šansu za druge korake u pravcu EU ako se bosanske stranke ne mogu dogovoriti o policijskoj reformi. Ostaje da se dvije godine kasnije preispita kako je EU mogla cijeli proces integracije Bosne vezati za projekt reforme policije. Ostaje i da se preispita koliko je od samog početka ideja o reformi policije imala smisla i zašto se EU na kraju zadovoljila „reformicom“ i „obećanjem o reformi“. Osim toga, mora se spomenuti da su OHR-u nanesene vjerovatno nepopravljive štete. Ne samo da je trenutni visoki predstavnik Lajčák lično potpuno izgubio ugled kod svih stranaka u Bosni i kod stanovništva nego se i sam OHR pokazao suviše slabim da bi smirio konflikt. Konačno, pokazalo se i da su politički mir i koalicija različitih etničkih stranaka i 13 godina poslije završetka rata još daleko od „normalnosti“. Projekti pomirenja, kojih nije bilo, nedostatak razumijevanja za potrebe i zahtjeve druge etničke grupe i etnoegoizam¹⁶⁰ do danas su ostale karakteristike političkog sistema u BiH. Istina, zemlja je s EU potpisala SSP, ali se stvarni veliki zadaci još nalaze pred Bosnom. Tako u narednim godinama predstoji implementacija SSP-a, a za slabu i neefikasnu bosansku administraciju to je mamutski posao. Prilagođavanje različitih pravnih oblasti standardima EU će se također pokazati ekstremno teškim, slaboj administraciji kao prepreku treba pridodati još i jaku decentralizaciju zemlje. Konačno, Bosna će u svim prednostima SSP-a moći uživati tek onda kada ga bude ratificiralo svih 27 članica

¹⁶⁰Koristim ovaj pojam da opštem da su potrebe i zahtjevi vlastite etničke grupe uvijek najvažniji. U takvom okruženju su razvoj povjerenja i spremnost za kooperacije ako ne nemogući, onda vrlo teški.

EU i kada ga implementira EU. Ovaj proces svakako može trajati i do deset godina,¹⁶¹ u kojim će trebati održati tempo reformi i praviti daljnje korake u pravcu članstva u EU. Jedina svijetla tačka koju treba spomenuti je da se Hrvatska kandidirala za prijem prije nego što je ratificiran SSP sa zemljom. Hrvatska je, doduše, implementaciju i standardizaciju u tom trenutku već ispunila.

Tri scenarija o odnosima između Bosne i Hercegovine i Evropske unije 2014. godine

1. Bosna i Hercegovina čeka termin za pristupanje Evropskoj uniji

Iznenadjujuće je koliko je bila istinita prognoza Balkanske komisije.¹⁶² Zahvaljujući pozitivnom razvoju u Evropskoj uniji i u Bosni i Hercegovini, zemlja je skoro završila pregovore o pristupanju EU te u januaru 2014. očekuje datum za pristupanje.

EU je pošlo za rukom da prevaziđe svoju unutrašnju krizu nakon što su Irci 2009. ipak izglasali Lisabonski ugovor s jasnom većinom glasova. On je potom na vrijeme stupio na snagu, prije izbora za novi Evropski parlament 2009. godine, i Evropskoj uniji je dao novu, neočekivanu dinamiku. Naredne godine su obilježile politiku EU napretkom u politici integracije i proširenja. S aspekta politike integracije u EU, prije svega su ojačani Komisija i Parlament, a novi visoki predstavnik EU za vanjsku i sigurnosnu politiku razvio se u dominantnu figuru u vanjskoj politici. Visoki predstavnik je neumorno radio na integraciji zapadnog Balkana, te je prijemom Hrvatske 2010. godine i predstojećim prijemom Makedonije EU u međuvremenu porasla na 28 članica. Jasna obećanja drugim zemljama zapadnog Balkana te „road map za integraciju kandidata i potencijalnih kandidata“ objavljena 2009. godine pomogla je EU da dođe do jasne strategije. Ovi pozitivni signali EU, prije svih, međutim, uspješan prijem Hrvatske, dali su nove impulse i drugim zemljama zapadnog Balkana. Čak predstoji i skoro priznavanje Kosova od Srbije, jer je to posljednji politički čin prije prijema obje zemlje u EU.

U BiH je, nakon političkih nesuglasica iz 2007. i 2008., došlo do novog političkog kompromisa u 2009. godini. Vodeći predstavnici bosanskih stranaka su

¹⁶¹F. –L. Altmann: FN 16

¹⁶²International Commission on the Balkans: *The Balkans in Europe's Future*, April 2005.

se dogovorili o reformi ustava koja ne samo da je pojednostavila politički proces nego je i markirala put Bosne u EU. Poslije prihvatanja ustavne reforme i *roadmapa* EU, bosanski političari poduzimaju sve što je u njihovo moći da što prije provedu *acquis*. Ova strategija je uspješna, a novi evropski susjed Hrvatska postaje glavna podrška bosanskim ambicijama. Nakon što su stranke našle rješenja za bitne reforme, i bosanska privreda se izvrsno razvila i 2010. je dostigla predratni nivo, a danas je već daleko iznad njega. Godine 2011. Bosna je dobila status kandidata za prijem u EU, prije svega kao nagradu za trud uložen u ustavnu reformu. Specijalni izaslanik EU, koji je 2009. zamijenio Visokog predstavnika, igra konstruktivnu, ali ne dominantnu ulogu u političkom procesu. I Hrvati i Srbi koji žive u Bosni više puta su izrazili želju da zajedno sa svojim bošnjačkim susjedima žele da pristupe EU. *Member-state-building* EU je u BiH uspješan, a članstvo Bosne je samo pitanje vremena. Više nema sumnji u budućnost Bosne i mogućnost formiranja konstruktivne vlasti u Bosni otkako je prihvaćena ustavna reforma. Bosni je sredinom 2014. određen datum za pristup EU, maj 2015. je termin koji ima najviše izgleda. EU će 28. juna 2014. objaviti datum prijema BiH, tačno 100 godina nakon što je u Sarajevu počeo I svjetski rat nakon ubistva austrijskog prestolonasljednika.

2. Kandidatski status bez budućnosti

Bosna i Hercegovina je proteklih godina napravila nekoliko pomaka na putu ka EU. Posebno treba istaknuti djelomičnu reformu Ustava iz 2012. godine, koja, doduše, ni za EU ni za Vijeće Evrope nije otišla dovoljno daleko. Istina, nacionalistička retorika iz 2007. i 2008. je malo splasnula, ali je zemlja još uvijek daleko od sveobuhvatnog pomirenja. Bosanski političari se još uvijek prvo fokusiraju na prednosti vlastite etničke grupe, umjesto da kao prioritet posmatraju proces integracije u EU. Ni prijem Hrvatske u EU 2011. godine nije prenio nikakve impulse na Bosnu. Naprotiv, većina bosanskih Hrvata je u međuvremenu napustila zemlju kako bi radili u Hrvatskoj ili drugim zemljama EU. Nedostatak političke volje za reformama i nedostatak povjerenja među etnijama ekstremno sprečava i ekonomski razvoj Bosne. Provedba *acquisa* se odvija veoma sporo, a Makedonija, Albanija i Crna Gora su znatno bliže EU nego Bosna. Samo iz Srbije stižu slične vijesti, jer ova zemlja još nije našla rješenje za kosovsko pitanje. Istina, obje zemlje su 2013. dobile status kandidata, ali za konačan pristup moraju uslijediti druge važne reforme za jačanje pravne države i ekonomskog razvoja. EU je, istina, održala obećanje o pristupanju, ali u Sarajevo šalje signale dvojbe. S jedne strane, status kandidata BiH u Briselu slavljen je s oduševljenjem i prodat je

kao uspjeh *state-buildinga* EU, s druge strane EU ne daje Bosni zvaničan termin za početak pregovora o pristupanju. Unutar institucija EU su sve češće nesuglasice između Komisije EU i Vijeća, a novi visoki predstavnik EU za vanjsku i sigurnosnu politiku sve više sjedi na svim stolicama. Poslije prijema Hrvatske je sve jače suzbijanje EU za prijem drugih zemalja. Projekt zapadni Balkan – EU još nije propao, ali objema stranama predstoji još jako puno posla prije nego što se mogne stvarno govoriti o uspjehu. Eksperti cijene da bi datum prijema Bosne i Hercegovine mogao biti najranije 2020. godine, doduše samo ako EU i Bosna budu dugim koracima koračale jedna prema drugoj.

3. Komad ne-Evrope u Evropi

Pogleda li se iz Brisela prema Sarajevu u 2014. godini, vidi se crna mrlja usred Evrope. Dok je Hrvatska već četiri godine članica EU, a Crna Gora, Makedonija i Albanija su tik pred prijemom, Bosna i Hercegovina i Srbija su „crne ovce“ Evrope. Čak je i Kosovo napravilo značajne pomake u procesu integracije, koji su za tu malu zemlju završili kandidatskim statusom. No, Bosna niti ima ovaj status niti nadu da će ga uskoro imati.

Vlada RS-a održala je 2009. godine referendum o nezavisnosti entiteta (koji je EU proglašila nelegalnim). Prema očekivanjima, nezavisnost je izglasana velikim brojem glasova, nakon čega su se bosanski Srbi povukli iz svih državnih institucija i proglašili srpsku republiku u Bosni. Istina, proces odvajanja je uglavnom protekao mirno, ali je Bosna od tada *de facto* podijeljena. Nekadašnju entitetsku granicu danas nadziru policajci bosanskih Srba i pristaše. Dok Bošnjaci i bosanski Hrvati nisu iznašli mogućnosti da reagiraju na ovo objavlјivanje nezavisnosti, i dok su državne institucije do danas ostale van funkcije, međunarodna zajednica je, nakon što su propali pregovori između dviju strana, sve više i više izolirala RS. Ipak se ona ekonomski bolje razvijala od ostatka BiH, prije svega zbog cvjetanja crnog tržišta, te zahvaljujući jakoj podršci Srbije i Rusije. Nekadašnji entitet, Federacija BiH se otada raspala jer su kantoni s hrvatskom većinom, kao odgovor na nezavisnost RS-a, formirali svoj vlastiti entitet, takozvanu hrvatsku republiku Bosnu. Ona je ostala u ostatku Bosne samo zato što joj je Hrvatska otkazala svaku podršku, a EU zaprijetila kažnjavanjem Hrvatske. Nema nikakvih kontakata između ostatka Bosne i RS-a, a napetosti između Hrvata i Bošnjaka svakodnevno rastu. Reforme i političke odluke su od 2009. zapele, a ostatak Bosne se danas smatra najsirošnjom regijom u Evropi. EU nije našla nikakav odgovor na nezavisnost RS-a jer su Visoki predstavnik i trupe EUFOR-a povučeni početkom 2009. godine. Istina, RS nije priznala nijedna

zemlja, ali EU sve više stoji pred nerješivim zadatakom. Ideje da se oba dijela Bosne ravnopravno prime u EU su propale zbog hrvatskog veta, kao i zbog prijetnje makedonskih Albanaca da će također objaviti nezavisnost ako ta strategija u RS-u bude uspješna. Istina, EU se nikada nije odrekla svog obećanja o članstvu za Bosnu, ali stručnjaci sumnjuju da će ova zemlja ikada pristupiti EU. Suvise su duboke, takvo mišljenje vlada, napetosti i suviše su komplikirani konflikti a da bi perspektiva za članstvo djelovala poticajno za njihovo razrješenje. U jednom intervjuu za bosanski časopis *Dani*, luksemburški premijer je 28. juna 2014. rekao sljedeće: „Davno smo opomenuli da bi se ovo moglo dogoditi. Sada vidimo da razdor u Evropi, stvoren kroz dva svjetska rata i jednim hladnim ratom, još nije prevaziden. Luxembourg je uvijek podržavao integraciju zapadnog Balkana u EU. Danas moram, nažalost, ustanoviti da je BiH stvarno komad ne-Evrope u srcu Evrope. To bi nas sve trebalo rastužiti i trebali bismo se pitati koje smo greške načinili u prošlosti. Ima li BiH budućnost u EU? Više u to ne možemo biti sigurni.“

Bosna i Hercegovina i EU, šta se mora učiniti?

Bosna i Hercegovina je sredinom 2008. potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom. U ovom dijelu članka treba odgovoriti na pitanje kako će za Bosnu izgledati sljedeći koraci na putu ka Bruxellesu.

Alexander Rehs je još 2006. godine argumentirao da za odnose Evropske unije i Bosne i Hercegovine postoje tri konstante koje se mogu smatrati općim konsenzusom, kako u Bosni tako i u EU:

1. Nema alternative integraciji BiH u EU,
2. Za integraciju BiH u EU je neophodna ustavna reforma u BiH,
3. Reforma Dejtonskog ustava se može desiti samo na osnovu *Dejtona*, EU odbija sve projekte nekog „Dejtona II“ ili novog ustava, npr. sa tri entiteta.¹⁶³

Na osnovu ova tri preduslova za budući razvoj BiH možemo izvesti sljedeće: S jedne strane se mora razjasniti da ni za BiH ni za Evropsku uniju nema alternative integraciji Bosne. EU je u prošlosti suviše insistirala na provedbi *Dejtona* da bi sada mogla završiti s nekakvima alternativama (npr. *membership lite*) za

¹⁶³A. Rehs: 'Von Dayton nach Brüssel - Bosnien und Herzegowina auf dem Wege staatlicher und europäischer Integration' u: Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Frankfurt a.M.: Nomos, 2006, str. 430 i dalje, ovdje str. 436.

punopravno članstvo Bosne.¹⁶⁴ Prihvaćanje BiH u euroatlantske strukture će biti dugotrajan i komplikiran proces, ali je to samo logično finale internacionalizacije bosanskog pitanja iz 1991/92.

Uprkos tome, i Bosna i Hercegovina, ali i Evropska unija moraju promijeniti parametre u kojim se do sada kretalo približavanje BiH Uniji.

Sa aspekta Bosne trebali bi biti poduzeti sljedeći koraci:

1. Jasno izjašnjavanje za cilj – pristupanje evropskim integracijama

Bosanska politička elita, ali i (možda prije svega) predstavnici građanskog društva moraju jasno staviti do znanja da je integracija Bosne u Evropsku uniju najvažnija želja građanki i građana Bosne. Informisanje o EU i vršenje pritiska nad političkim elitama su pritom posebno važni. Predstavnici građanskog društva bi trebali razmisliti i o organizaciji referenduma. Na referendumu bi se moglo postaviti pitanje o pristupanju EU i sigurno bi se dobila jasna većina za integraciju zemlje u EU. Time bi predstavnici građanskog društva mogli vršiti jači pritisak na političku klasu i tako pomoći bržu integraciju u EU.¹⁶⁵

Uz ovakvo jasno izjašnjavanje ide i izrada „roadmape” koja će opisati kako će se Bosna i Hercegovina narednih godina približiti EU. Upravo je zato važno da bosanski političari sami sebi postave takve perspektive za budućnost, jer EU izbjegava da spomene datume pristupanja. Treba izraditi najvažnije korake za pristupanje EU i potom bi trebalo razraditi realističan vremenski okvir za njegovu implementaciju. Bosanski političari i predstavnici građanskog društva bi pritom trebali da surađuju, a predstavnici građanskog društva bi trebali da na osnovu te „roadmape” političare pozovu na odgovornost za negativan razvoj.

2. Najbrža moguća implementacija SSP-a

Političko rukovodstvo u Bosni bi trebalo što prije početi sa implementacijom Sporazuma o stabilizaciji sa Unijom. Pritom bi na drugom mjestu trebalo biti to da li je EU ratificirala taj sporazum ili ne. Tu je važno da Bosna Bruxellesu pošalje pozitivne signale i da se faktički “nametne” EU, tako da evropsko rukovodstvo uopće nema izbora, osim da se pozabavi članstvom Bosne. Bosna u tome može mnogo naučiti od svog susjeda Hrvatske. Za predstavnike građanskog

¹⁶⁴O ideji membership lite vidi: F.-L. Altmann: FN15, str. 6.

¹⁶⁵Takov referendum je predložio Florian Bieber na konferenciji „Bosna i Hercegovina 2014 – kuda idemo?“ (12-14. novembra 2008. u Sarajevu).

društva to prije svega znači da se implementacija SSP-a objasni bosanskom stanovništvu. Mora se naglasiti koje su to prednosti integracije Bosne u EU i zbog čega su neophodne dijelom i bolne reforme kako bi se postalo članom EU. U vezi s tim bi bosanska politička elita ali i građansko društvo trebali da uspostavljaju suradnju sa zemljama istočne Evrope koje su prošle kroz slične bolne reforme kako bi postale članicama EU.

3. Zajednički pregovori i prijem svih država zapadnog Balkana

Bosanske elite i građansko društvo bi trebali da se zauzimaju za zajednički prijem svih država zapadnog Balkana (sa izuzetkom Hrvatske, koja je već daleko odmakla u procesu integracije). Ovaj zajednički prijem slijedi logiku zajedničkih problema. Slab suverenitet i nacionalne manjine, koje, ako ne dovode u pitanje državu, u najmanju ruku je ne smatraju svojim primarnim izvorom identifikacije, susrećemo, pored Bosne, i u Makedoniji i na Kosovu. Problemi sa implementacijom efikasne administracije i evropskih standarda u pravnoj državi se susreću u svim državama zapadnog Balkana (uključujući Hrvatsku i članicu EU Bugarsku). Pored Bosne, i dalje zbog velikih ekonomskih problema trpe i Albanija, Kosovo i Srbija.

Stoga bi Bosna trebala da zajedno sa Albanijom, Srbijom, Crnom Gorom, Makedonijom i Kosovom pregovara sa EU o članstvu u Uniji i trebala bi da zajedno s njima i pristupi EU. Ovo bi imalo još jednu prednost – međusobno miješanje u unutrašnju politiku drugih država bi bila prošlost, odnosi među državama bi se ozbiljno popravili, a i transnacionalni problemi bi se mogli zajednički rješavati. Ukoliko EU ovdje stvarno želi da naglasi svoju politiku uslovljavanja “regionalnom kooperacijom”, onda će podržati zajedničke pregovore i zajednički prijem zemalja zapadnog Balkana.

4. Bosna i Hercegovina se i sama mora pronaći

No, vjerojatno je najvažnije da Bosna i Hercegovina pronađe put ka samoj sebi. Kako je već rečeno, država se zasniva na međunarodnom sporazumu i od tada su njome uglavnom upravljali međunarodni akteri. Ovo je u budućnosti neodrživo. Međunarodna zajednica je svakako doprinijela jačanju efikasnosti države, ali 13 godina po završetku rata i jedanaest godina poslije uvođenja “bonskih ovlasti” važno je da bosanske elite preuzmu odgovornost za upravljanje svojom državom. Samo ukoliko najvažnije bosanske stranke, predstavnici svih naroda Bosne, zajedno sa građanskim društvom i uz pomoć Evropske unije, pronađu zajednički

konsenzus za bosansku državu, njena integracija u EU će moći da napreduje. EU pregovara samo sa funkcionalnim državama. Stoga se stranke u Bosni prije integracije u EU moraju jasno izjasniti za bosansku državu.

Pritom su najvažniji osnovni konsenzus o zajedničkoj državi, njenoj prirodi i vizija o njenom budućem razvoju. Samo ukoliko svi segmenti bosanskog društva budu podržavali zajednički put u pravcu članstva u EU on će biti uspješan i članstvo će se postići relativno brzo. No, sve dok stranke i osobe blokiraju reformske korake u pravcu EU Bosna neće napredovati.

Šta mora učiniti Evropska unija kako bi podržala integraciju Bosne u evropske strukture? Kako je gore prikazano, pristup uslovljavanja od EU u sadašnjem formatu je došao do svoje granice, od dogadaja sa neuspjelom reformom policije, i stoga su u politici EU neophodni novi pristupi.

1. Nova strategija proširenja za cijelokupan zapadni Balkan, uključujući garanciju za pristupanje

Već je prošlo pet godina od samita EU u Solunu, a Evropska unija se osobito od 2006. više bavi sama sobom nego procesom proširenja. Stoga se Evropska unija neizostavno mora ponovno okrenuti zapadnom Balkanu, jer je ignorantski odnos iz prošlosti, koji je bio usmjeren prema ovoj regiji, doveo do ratova i nestabilnosti na granicama EU. Integracija zapadnog Balkana jeste i ostaje nešto što je u interesu EU, iz ekonomskih i sigurnosno-političkih razloga. Evropska unija bi stoga trebala da proširenje što prije ponovno učini centralnom temom. Samit tokom 2009. godine, naprimjer tokom češkog predsjedavanja, trebao bi da bude posvećen isključivo integraciji zapadnog Balkana. EU bi trebala obnoviti svoje obećanje za članstvo i pojačati ga garancijom za članstvo. EU mora imati jasan moto: ISPUNITE LI KRITERIJE, BIT ĆETE PRIMLJENI BEZ AKO I ALI! Ova garancija članstva će podržati i snage u zemljama zapadnog Balkana koje svoje vlade drže odgovornim za napredak u procesu integracije, bilo da su to opozicione stranke ili građansko društvo. Time bi pak EU doprinijela internoj demokratizaciji zemalja zapadnog Balkana.

2. Uslovljavanje u Bosni mjeriti na osnovu Kopenhagenskih kriterija

EU pokušava da u Bosni i Hercegovini trenutno provede dva projekta odjednom. S jedne strane, ona pokušava da „izgradi“ funkcionalnu državu koja će počivati na multinacionalnoj demokratiji i na vrijednostima zapadnog svijeta. S druge strane, pokušava da istovremeno postoji državu Bosnu i Hercegovinu pripremi

za članstvo u EU. Oba su procesa u prošlosti dobro tekla, sve dok je EU bila u stanju da *state-building* u Bosni proda pod *member-state-building*. Dok se izgradnja efikasne demokratske države mogla obrazložiti evropskim standardima, bilo je moguće provoditi reforme. Tako se uspjehom ove strategije mogu shvatiti centralizacija odbrane i uvođenje općeg poreza na dodatnu vrijednost.

Kako bilo da bilo, reforma policije je pokazala da EU u Bosni ne može izgraditi proizvoljnu državu ako ona nije legitimirana evropskim normama i standardima. Bosanski političari su vrlo brzo primijetili da u EU postoji više modela organizacije policije i da je stoga besmisleno od njih tražiti centralizaciju policije koja se legitimira evropskim standardima.

Stoga se EU mora ograditi od ovih projekata. Uslovljavanje bi se trebalo mjeriti samo na osnovu tri Kopenhagenska kriterija za članstvo u EU, a to su:

1. Politički kriterij: stabilna demokratija, zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda,
2. Ekonomski kriterij: funkcionalna tržišna privreda koja može opstati na zajedničkom tržištu EU,
3. „Kriterij *acquis*”: sposobnost za implementaciju *acquisa*.

Bosna dakle mora postati funkcionalna demokratija u kojoj će biti zaštićena osnovna ljudska prava i slobode i koju će karakterisati funkcionalan i konkurentan ekonomski sistem i efikasna administracija. U Bosni trenutno nije ispunjen nijedan od ovih kriterija. Stoga ovog trenutka nije najbitnije da se izvrši nepromišljena centralizacija bosanske države, nego da se poduzmu konkretni koraci za više demokratije, bolju administraciju i, prije svega, za unapređenje privrede. Dok su za više demokratije i bolju administraciju potrebne prije svega interne (bosanske) reforme, ciljanim investicijama i potporom ekonomiji EU može doprinijeti pozitivnom razvoju bosanske privrede i ekonomije.

3. Ukinuti vize i ljudima zapadnog Balkana omogućići brz pristup Evropskoj uniji

Veći dio bosanskog stanovništva još uvijek mora imati vizu za ulazak u EU. No, kako EU može od Bosne tražiti reforme kako bi zemlja mogla pristupiti EU kada sama EU zatvara svoje granice prema Bosni? Vizni režim za sve zemlje zapadnog Balkana se što prije mora ukinuti i zamijeniti intenzivnom razmjrenom između naroda zapadnog Balkana i njegovih srednjoevropskih susjeda. Važno je da

stanovnici zapadnog Balkana uoče prednosti EU i da počnu shvatati šta donosi članstvo u EU. To će ljudi ohrabriti da vrše pritisak na svoje političare u cilju brže integracije, i to će približiti ljudi EU. Evropska unija se prema ljudima zapadnog Balkana mora ponašati kao prema dobrodošlim sivevropljanim, a ne kao prema nekom ko je izoliran. Konačno, u prvom redu će volja običnog stanovništva moći prisiliti političare u zemljama zapadnog Balkana da provedu dalekosežne reforme. EU je ne bi trebala potcenjivati, a prije svega je ne bi trebala suzbijati trenutnom diskriminirajućom viznom politikom.

4. Primiti sve zemlje zapadnog Balkana zajedno

Tih 25 miliona stanovnika koji žive na zapadnom Balkanu nisu opasnost za EU ni kao migranti koji traže posao, niti svojim, dijelom veoma slabim, nacionalnim ekonomijama. Evropska unija – skoro 500 miliona ljudi i najveće tržište na svijetu – integraciju ove regije u EU će prevazići bez ikakvih problema. Stoga ništa ne стоји na putu zajedničkom prijemu ovih zemalja. Zajednički pristup EU će Evropskoj uniji dati veći značaj u regiji jer će se zemlje moći međusobno motivirati, a EU će moći jednostavnije nagraditi zajedničke probleme i zajednički napredak. Geografski, a do prije dvije decenije i politički, ova regija je bila jedinstvena. Zajednička integracija u EU stoga ne bi ujedinila bivšu Jugoslaviju samo kao regiju, kompletirala bi i Evropsku uniju.

5. Unutar članica Unije ukloniti sve barijere za proširenje EU

Pored internih problema Evropske unije, kod kojih je prije svega riječ o budućem institucionalnom poretku EU 27+, unutar zajednice država postoji još jedna prepreka za proširenje. Francuska i Austrija su utvridle da se naredna proširenja EU vežu za referendume u njihovim zemljama. Nije samo u Turskoj izazvao sumnje i strahove pasaž francuskog ustava koji je postao poznat pod zloslutnim nazivom „član o Turskoj“. Ne smije se zaboraviti da je i Bosna zemlja sa muslimanskim većinom. Stoga je opasnost da se u diskusijama o „članu o Turskoj“ i odgovarajućim referendumima u Austriji i Francuskoj dovede u pitanje članstvo BiH, jer velika Evropska unija i članice Unije moraju same sebi postaviti to pitanje, da li stvarno žele da dovedu u opasnost integraciju kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u trenutku kada su oni ispunili sve kriterije za članstvo u EU (jer prije implementacije *acquisa* i ispunjenja Kopenhagenskih kriterija pitanje članstva nije dovođeno u pitanje). Stoga je zbog kredibiliteta ukupne politike proširenja EU neophodno da Francuska, Austrija i druge zemlje

EU što prije odustanu od svojih kontraproduktivnih pozicija u odnosu na njeno daljnje proširenje. Inače će preuzeti ne samo odgovornost za neuspjeh dalnjih proširenja nego i za neuspjeh EU. Posljedica toga bi bile svađe među članicama Unije s jedne strane i evropskih institucija s druge strane ako bi, naprimjer, Komisija EU pozitivno ocijenila zahtjev za pristupanje Uniji nekog kandidata, a stanovništvo Francuske ili Austrije se izjasni protiv članstva dotične zemlje.

Umjesto rezimea

Niko ne može predskazati budućnost Bosne i Hercegovine. Gore opisani scenariji su tri mogućnosti, sigurno da ima još mnogo drugih. Što možemo predskazati jest da danas počinje budućnost Bosne. Samo kada EU bude svjesna svog historijskog zadatka u zemlji, kada to na odgovarajući način komunicira, i kada bosanski političari svih stranaka budu svjesni svog historijskog zadatka, onda će BiH imati pozitivne izglede. Ljudi u BiH i mnogi ljudi u EU to žarko žele. Zadatak je političkog vodstva da te želje ostvari.

It is in Sarajevo in the summer of 2014 that Europe [and Bosnia] should demonstrate that a new European century has arrived.¹⁶⁶

¹⁶⁶International Commission on the Balkans: *The Balkans in Europe's Future*, april 2005.

Bosnien und Herzegowina – 2014. Wo wollen wir hin?

Vorwort 155

Übernahme von mehr Verantwortlichkeit als Schlüssel zur Stärkung des
eigenen gesamtstaatlichen Profils
(Helmut Kurth) 159

1. State-building in BiH: Erfahrungen für den Weg von Dayton nach Brüssel

1.1. Die Grenzen des Staatsaufbaus: Reicht Dayton für Brüssel?
(Florian Bieber) 161

1.2. Bosnien und Herzegowina: Wege und Irrwege im Zuge des
Stabilisierungsprozesses und des EU-Beitritts
(Slavo Kukić) 179

2. Versöhnungspolitik

2.1. Voraussetzungen für Frieden und Versöhnung in Bosnien und
Herzegowina
(Mirko Pejanović) 195

2.2. Du und dein Nachbar: Vom Miteinander zum Gegeneinander? Über die
Ziele und den Sinn der Bürgergesellschaft
(Ugo Vlaisavljević) 207

2.3. Leere Schulbücher und stumme Medien
(Senad Pećanin) 215

3. Wirtschafts- und Sozialpolitik

3.1. Zeit für mutige Schritte
(Nihad Imamović) 221

- 3.2. Staatliche Wirkungsmöglichkeiten auf die makroökonomische Stabilität und Linderung der Folgen der Wirtschaftskrise in Bosnien und Herzegowina
(Rajko Tomaš) 226

4. EU-Integration

- 4.1. Endstation „Jackpot“: Wie können wir die EU stärker für uns gewinnen? Oder: Quo vadis Bosnien und Herzegowina?
(Zekerijah Smajić) 260
- 4.2. Internationalisierung der Bosnienfrage: Vom Dayton-Abkommen zum EU-member-state-building
(Sören Keil) 296

Vorwort

Die einzelnen Beiträge dieser Publikation wurden der Öffentlichkeit erstmals im Rahmen der im November 2008 in Sarajevo stattgefundenen internationalen Konferenz zum Thema „*Bosnien und Herzegowina – 2014. Wo wollen wir hin?*“ präsentiert. Auf der von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bosnien und Herzegowina (BiH) initiierten Konferenz wurden die Beiträge renommierter Autoren aus BiH und Deutschland einem breiteren Publikum zugänglich gemacht. Um die Debatte über die nahe Zukunft BiHs fortzuführen und die hohe Qualität der Beiträge zu würdigen, werden sie in dieser Ausgabe veröffentlicht.

Zum Auftakt dieser Vortragsreihe beleuchtet Florian Bieber in *Die Grenzen des Staatsaufbaus: Reicht Dayton für Brüssel?* die Rolle der EU und weiterer externer sowie interner Akteure im State-building-Prozess in BiH. Er kritisiert dabei den auf dem Dayton Friedensabkommen basierenden konkordanzdemokratischen Staatsaufbau, die aktuelle institutionelle Entwicklung BiHs und skizziert anschließend sehr unterschiedlich ausfallende mögliche Zukunftsszenarien des bosnisch-herzegowischen Staates im Hinblick auf seine Integration in euro-atlantische Bündnisse, um zu folgendem Schluss zu kommen: Ein staatlicher und gesellschaftlicher Grundkonsens muss gefunden werden, um einen funktionierenden Staat zu garantieren, denn dieser ist eine unumgängliche Bedingung für den EU-Beitritt BiHs.

Kritisch gegenüber der internationalen Gemeinschaft, aber insbesondere gegenüber der zerstrittenen politischen Elite und der gespaltenen Bevölkerung BiHs äußert sich auch Slavo Kukić in seinem Beitrag *Bosnien und Herzegowina: Wege und Irrwege im Zuge des Stabilisierungsprozesses und des EU-Beitritts*. Dreizehn Jahre nach Ende des Krieges fordert er ein radikales Umdenken in der Gesellschaft, eine Rückbesinnung auf bosnisch-herzegowinische Vorkriegswerte wie Toleranz und Gleichberechtigung der Völker, die mit dem demokratischen Wertekanon der EU im Einklang stehen. Auf dem Weg nach Europa können externe Akteure allenfalls unterstützend wirken, da letztendlich BiH diesen Weg aus eigenem Antrieb einschlagen muss. Im zweiten Themenblock Versöhnungspolitik beschreibt Mirko Pejanović in seinem Vortrag *Voraussetzungen für Frieden und Versöhnung in Bosnien und Herzegowina?* die bisherige Entwicklung des Versöhnungsprozesses in BiH und argumentiert für Vertrauensbildung zwischen den drei konstitutiven Völkern als Basis für Friedenskonsolidierung und sozioökonomischen Fortschritt. Erste

Schritte in Richtung interethnischer Verständigung in der Nachkriegszeit waren die Freizügigkeit aller Bürger auf bosnisch-herzegowinischem Staatsgebiet, die Rückkehr von Vertriebenen und Flüchtlingen in ihre Heimatorte sowie die Urteile des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien und der zuständigen Gerichte in BiH gegen die Kriegsverbrechen der Jahre 1992 bis 1995. Trotz dieser Fortschritte ist der Versöhnungsprozess noch lange nicht abgeschlossen und muss weiter vorangetrieben werden.

Die Themen Toleranz und Versöhnung sind dreizehn Jahre nach Ende des Krieges in BiH allgegenwärtig. Ugo Vlaisavljević nimmt sich in seinem Beitrag *Du und dein Nachbar: Vom Miteinander zum Gegeneinander? Über die Ziele und den Sinn der Bürgergesellschaft* diesen Themen an und beschreibt Modelle der zwischenethnischen Beziehungen. Eine Form zwischenethnischer Toleranz entsteht im öffentlichen Raum zwischen bürgerlichen Identitäten. Vlaisavljević schlägt hier eine Brücke zwischen diesem Modell und der heutigen Situation in BiH und erklärt, dass eine wirkliche Versöhnung zwischen Bürgern nicht möglich ist, weil der öffentliche Raum von nationalistischen Ethnopolitiken besetzt wird.

Eine ebenfalls eher negative Bilanz der Entwicklung des Versöhnungsprozesses zieht Senad Pećanin in seinem Beitrag *Leere Schulbücher und stumme Medien*. Heftig kritisiert er das Bildungssystem BiHs, insbesondere die im Land übliche Praxis der ethnischen Trennung in Schulen und die Verwendung unterschiedlicher, z.T. auf subtile Weise nationalistisch gefärbter Curricula, welche die Spaltungen in der Gesellschaft weiter festigen. Auch bei den so genannten unabhängigen Medien BiHs und dem investigativen Journalismus sieht der Autor Anlass zur Sorge: In einer von parteipolitischen Eliten stark beeinflussten Medienlandschaft versteht man in BiH unter „professionellem“ Journalismus gemeinhin das Aufdecken von politischen Skandalen, was zwar jedes Mal viel Staub aufwirbelt, aber nicht zur Verbesserung der allgemeinen Situation beiträgt. Laut Pećanin haben leider vor allem die Journalisten ein vitales Interesse an der Erhaltung des Status quo, damit ihnen der Stoff für sensationelle Skandalreportagen nicht ausgeht.

Im Themenblock zu Wirtschafts- und Sozialpolitik spricht sich Nehad Imamović in seinem Beitrag *Zeit für mutige Schritte* für die Stärkung der einheimischen Wirtschaft aus, die vom bosnisch-herzegowinischen Staat zu sehr vernachlässigt wird. Zugleich kritisiert er den von der Politik bevorzugten, aufgeblasenen Verwaltungsapparat und die Verschwendug öffentlicher Gelder für den öffentlichen Sektor. Gerade die unübersichtliche Administration sowie die individuellen Interessen von Politikern sind nach Imamovićs Ansicht für die

schlechte Reformfähigkeit des Staates verantwortlich, was den für das Land so wichtigen Europäisierungsprozess behindert. Nur wenn es durch entsprechende Reformen gelingt, die eigene Wirtschaft zu fördern und somit eine Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt herzustellen, wird auch die Gesellschaft von dieser Entwicklung profitieren und BiH eine positive Zukunft bescheren.

Die Analyse von Rajko Tomaš *Staatliche Wirkungsmöglichkeiten auf die makroökonomische Stabilität und Linderung der Folgen der Wirtschaftskrise in Bosnien und Herzegowina* behandelt, ähnlich wie Imačović, die instabile politische Lage BiHs sowie das Fehlen der richtigen Instrumente zur Verbesserung der makroökonomischen Situation. Sein Beitrag ist auf die wirtschaftlichen Herausforderungen, denen sich BiH aufgrund der Finanzkrise zu stellen hat, fokussiert. Tomaš prognostiziert die möglichen Folgen der Finanzkrise auf das Land und kommt zu dem Schluss, dass sich diese in eine Wirtschaftskrise ausweiten wird, die unter anderem die vom Import und Export abhängigen Bereiche treffen sowie zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen wird. Die Möglichkeiten zur Linderung der Folgen der Wirtschaftskrise sieht er in der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Gewaltebenen der Entitäten gegeben und in der Erfüllung von wirtschaftlichen Maßnahmen. Zum Abschluss warnt Tomaš vor einer erneuten Verteuerung ausländischer Produkte durch den eigenen Staat, wie es das Land bereits Ende 2007 / Anfang 2008 erlebt hat. Dieses Verhalten führt zu einem Verlust der Konkurrenzfähigkeit einheimischer Produkte, stürzt das Land in eine noch tiefere Krise und der Lebensstandard der Bevölkerung sinkt weiter.

Der Prozess der EU-Integration ist für BiH die größte Herausforderung. Zekerijah Smajić untersucht in seinem Beitrag *Endstation „Jackpot“: Wie können wir die EU für uns gewinnen? Oder: Quo Vadis, Bosnien und Herzegowina?* die Rolle der EU und erarbeitet Verbesserungsvorschläge für die Unterstützung der EU-Integration BiHs. Interessant ist dieser Beitrag vor allem deshalb, weil er die Beziehung zwischen EU und BiH aus bosnisch-herzegowinischer Sicht beschreibt. Hierbei findet er kritische Worte für die EU-Politik gegenüber dem Land. Trotz allem fordert er eine Forderung des Engagements im wirtschaftlichen Bereich, Demokratieförderung sowie die Schließung des OHR zu Gunsten einer verstärkten Rolle des EU-Sonderbeauftragten. In dem Beitrag wird jedoch auch deutlich, dass die Verantwortung für das Voranschreiten im Europäisierungsprozess bei den Institutionen BiHs liegt, welche aufgrund mangelnden Reformwillens die notwendigen Regeln nicht adoptiert haben. Nach Smajić fallen die

Zukunftsansichten aufgrund dessen bis 2014 für das Land eher kritisch aus. Zum einen, weil die EU mit einer eigenen institutionellen Krise zu kämpfen habe und zum anderen, weil die Aufnahmefähigkeit für neue Mitglieder in die EU in Frage gestellt wird. Des Weiteren müsse BiH gegen sein „schlechtes Image“ kämpfen und die notwendige Verfassungsreform durchsetzen.

Explizit mit der Beziehung zwischen der EU und BiH und allgemein der Internationalisierung der „Bosnien-Frage“ beschäftigt sich auch Sören Keil im Abschlussbeitrag dieser Vortragsreihe. Seiner Ansicht nach sollten zwar mit der Unterstützung einer für die Integration aller Staaten des westlichen Balkans aufgeschlossenen EU rechtliche und wirtschaftliche Reformen zügig umgesetzt werden. Jedoch erfordern diese teils schmerzhaften Schritte in Richtung EU zunächst eine gemeinsame Definition des Staates BiH sowie ein klares Bekenntnis zu letzterem seitens der politischen Elite. Andernfalls droht BiH ein Stück „Nicht-Europa“ in mitten des europäischen Kontinents zu werden. Wie der Titel von Keils Beitrags *Von Dayton über Sarajevo nach Brüssel* bereits suggeriert, kann der Weg der EU-Integration nur gemeistert werden, wenn ihn das Land gemeinsam, d.h. vereint *über Sarajevo* beschreitet.

Helmut Kurth

Übernahme von Verantwortlichkeit als Schlüssel zur Stärkung des eigenen gesamtstaatlichen Profils

„Wo wollen wir hin?“ ist als Titel für diese Veröffentlichung, deren Beiträge aus einem gleichnamigen Seminar aus dem Jahr 2008 stammen, gewählt worden. Damit sollten bewusst die relevanten Akteure in Bosnien und Herzegowina (BiH) aufgefordert werden, das Zepter in die Hand zu nehmen und Handlungsoptionen zu erarbeiten, die zur Weiterentwicklung und Festigung des politischen Systems des Landes beitragen. Gleichzeitig lag mit der Benutzung des Wortes „wir“, die Betonung auf der Entwicklung von Politikvorschlägen, die auf einer möglichst breiten gesellschaftlichen Unterstützung fußen.

Während in den ersten Jahren nach dem Krieg das Land noch wie gelähmt von den Kriegsfolgen erschien und der Staatsaufbau vielfach nur durch externe Initiativen vorangetrieben werden konnte, mehren sich die Stimmen, die größere Entschlossenheit und Geschlossenheit von der bosnisch-herzegowinischen Regierung für die Verabschiedung von Reformen, die das Land näher an das Ziel einer repräsentativen und sozialpolitischen Demokratie heranführen, fordern. Auf diesem Weg müssen sowohl Geschwindigkeit des Transformationsprozesses als auch die Prioritätensetzung von der betroffenen Seite festgelegt werden. Denk- und Erfahrungsmuster entwickelter Demokratien berücksichtigen häufig nur unzureichend die interne Dynamik und die gewachsenen Werte- und Normensysteme sowie spezifische Sensibilitäten anderer Staaten, deren Wurzeln im Fall von BiH, in erster Linie im Verlauf und den Folgen des Krieges zu suchen sind.

BiH liegt in vielen Punkten weit von dem Ziel entfernt, politische Handlungsoptionen auf eine ausreichend breite gesellschaftliche Basis zu stellen. Hier befindet sich das Land noch auf einer unteren Transformationsstufe, die nur marginale Verbesserungen erkennen lässt. In unzähligen Beiträgen wurde der Versuch gemacht, dieses Phänomen zu erklären. Allerdings blieb es häufig bei Einzelanalysen, ohne dass entschiedene Versuche unternommen wurden, einen erweiterten Kreis gesellschaftlicher Akteure über die Analyse des Ist-Zustandes hinaus, auf gemeinsam vertretbare Reformvorschläge einzuschwören.

Es geht also bei dem Appell zur Übernahme von mehr Verantwortung um zwei – wenn man so will – Bereiche. Auf der einen Seite sollten sich bestehende Institutionen stärker ihrer Pflicht bewusst sein und ihre Aufgaben entsprechend

ihres Auftrages in vollem Umfang erfüllen. Dies ersetzt zwar nicht die Verantwortung eines jeden Bürgers, demonstriert ihm allerdings in beispielhafter Form die Verlässlichkeit staatlicher und privater Einrichtungen und verleiht diesen Einrichtungen die notwendige Anerkennung und Unterstützung. Dieses praktizierte Pflichtbewusstsein, das durch die Politik unterstützt werden sollte, kann einen verstärkten Auftrieb zum erhöhten selbstständigen Handeln bei den Bürgerinnen und Bürgern auslösen. Denn Verantwortlichkeit darf nicht einseitig auf den Staat gerichtet sein und somit eine Gefahr einer „Verstaatlichung“ ausgesetzt werden. Die Übernahme von Verantwortlichkeit für einen Staat muss ebenso zu den Aufgaben eines jeden Bürgers zählen, die sich sowohl mit zurückliegendem als auch zukünftigem Handeln des Staates und Unterlassungen privater und staatlicher Institutionen kritisch auseinandersetzen sollten. Daneben müssen die Voraussetzungen geschaffen werden und sowohl staatliche als auch private Institutionen darauf hinwirken, dass Verantwortlichkeit nicht nur von Personen ausgehen darf, sondern die Verantwortlichkeit auch untereinander wächst, um so die Solidarität innerhalb der Bevölkerung zu stärken. Insofern bedeutet Verantwortung für das Gemeinwohl nicht nur die Erfüllung auferlegter Pflichten, sondern zusätzlich, dass jeder, entsprechend seiner Möglichkeiten an der Ausgestaltung des Staates mitwirkt, um Ressourcen für neue Herausforderungen freizusetzen.

Bei der Betrachtung dieser Beschreibung von Verantwortlichkeit wird schnell deutlich, dass BiH noch in vielen Bereichen weit entfernt von der oben beschriebenen Verantwortungsethik liegt. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass viele der Beiträge in dieser Veröffentlichung stärker auf die Bemängelung der Umstände im Land ausgerichtet sind, als dass sie Vorschläge liefern, wie die Gesellschaft und die sie tragenden Institutionen deutlicher in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden können, und selbstständiges Handeln durch den Transfer von Verantwortung auf die nationale Ebene neuen Antrieb erfahren kann. Insofern soll die Publikation auch einen gewissen Druck auf die sozialen Akteure in BiH auslösen, der antizipierenden Verantwortung für die bosnische Gesellschaft einen höheren Stellenwert einzuräumen.

Helmut Kurth

1. State-building in BiH: Erfahrungen für den Weg von Dayton nach Brüssel

1.1. Die Grenzen des Staatsaufbaus: Reicht Dayton für Brüssel?

Florian Bieber

Die verschiedenen Vorstellungen über die zukünftige Gestalt des Staates stehen in Bosnien und Herzegowina (im weiteren Text der Einfachheit halber als Bosnien abgekürzt) oftmals in unvereinbarem Gegensatz zur Realität und den gesellschaftlichen Möglichkeiten des Landes. Die unrealistischen Visionen eines (un-)möglichen Bosniens stammen nicht nur von verschiedenen bosnischen Parteien und Intellektuellen, sondern auch von internationalen Akteuren.

Seit dem Scheitern der Verfassungsreform im April 2006 blieben alle Versuche zur Stärkung des bosnischen Gesamtstaates erfolglos. Einige Schritte zur Verfestigung des gemeinsamen Staates sind sogar rückgängig gemacht worden.¹ Diese Rückschläge veranlassten die NATO und die EU Ende Oktober 2008 zu Warnungen vor einer Radikalisierung der Rhetorik.² Einzelne *think tanks* befürchten sogar einen Staatszerfall.³

Die verschärften Auseinandersetzungen zwischen den politischen Vertretern der drei Ethnien und das langsame Reformtempo erfordern eine Neubewertung und möglicherweise Neuausrichtung internationaler Politik gegenüber Bosnien.⁴ Die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft in Bosnien waren in der Vergangenheit widersprüchlich: Während zur Amtszeit Paddy Ashdowns als Hoher Repräsentant der Aufbau staatlicher Strukturen und die Entmachtung deren Gegner per Dekret durchgesetzt wurde, war die Amtszeit seines Nachfolgers Schwarz-Schilling durch Passivität und den Rückzug internationaler Intervention geprägt. Die dadurch geförderte Krise führte unter Miroslav Lajčák zu dem Versuch internationaler Akteure, erneut Handlungsspielraum zu gewinnen und Reformen aktiv zu fördern. Doch aufgrund des starken Glaubwürdigkeitsverlustes des Büros

¹ Vgl. OHR, *Thirty-Third Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 1 October 2007 – 31 March 2008*. 13.5.2008, http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=41694

² NATO and EU voice concerns about Bosnia rhetoric, Reuters, 28.10.2008.

³ Democratization Policy Council, *Sliding towards the Precipice: Europe's Bosnia Policy*, 7.11.2008, <http://democratizationpolicy.org/wp-content/uploads/2008/11/sliding-toward-the-precipice.pdf>.

⁴ So kündigte die EU Anfang November 2008 eine neue Bosnien-Strategie an: Neil MacDonald, *Bosnian leaders hold symbolic meeting*, Financial Times, 7.11.2008.

des Hohen Repräsentanten (OHR), muss auch diese Politik als weitgehend gescheitert angesehen werden. Die Schwäche internationaler Akteure fällt mit einer verstärkten nationalistischen Rhetorik führender Politiker zusammen, die erneut Angst und Unsicherheit unter der Bevölkerung in dem fragilen Staatsgebilde Bosniens aufkommen lässt.

Die erneute Krise wirft folgende Fragen auf: Können externe Akteure erfolgreich einen Staatsaufbau leisten, auch wenn große Teile der Bevölkerung und der politischen Elite dem entgegenwirken? Zweitens, (wie) kann aus Bosnien ein funktionierender Staat werden?

Der vorliegende Artikel wird zunächst die Rolle internationaler Akteure beim Staatsaufbau diskutieren, um sich anschließend der Frage zu widmen, was für ein Staat Bosnien werden kann und werden muss, um den Anforderungen der EU-Integration gerecht zu werden. Abschließend zeigt der Artikel mögliche Wege auf, die Bosnien zu diesem Ziel führen können und welche Reformen hierbei realistisch erscheinen.

Die Rolle externer Akteure

Internationale Akteure haben in den vergangenen 13 Jahren eine führende Rolle im Aufbau staatlicher Strukturen eingenommen. In den ersten Jahren nach dem Abschluss des Dayton Friedensvertrages lag der Schwerpunkt internationaler Intervention auf der Errichtung minimaler Elemente einer bosnischen Staatlichkeit, wie beispielsweise die gemeinsame Fahne, Währung und Nummernschilder. Auch fallen die ersten Entscheidungen des bosnischen Verfassungsgerichtshofes (insb. die Abschaffung der Doppelbesetzung und Rotation des Vorsitzenden des Ministerrates) in diese Periode. Mit dem Beginn der Flüchtlingsrückkehr zwischen 1999 und 2002 verlagerte sich der Schwerpunkt auf die Aufweichung der ethnoterritorialen Strukturen der Entitäten. Die 2001 gescheiterte kroatische Selbstverwaltung und die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes bezüglich der Lage der konstitutiven Völker in den Entitäten waren hierfür die Auslöser. Dieser Prozess setzt sich bis heute fort, beispielsweise durch die Änderungen der nationalen Symbole in den Entitäten. Parallel dazu erfolgte eine Verlagerung der Institutionen von den Entitäten auf die Ebene des (Zentral-)Staates. Neben funktionalen Argumenten war diese Entwicklung auch vom Willen internationaler Akteure geprägt, die Vormacht der Entitäten weitgehend auszuhöhlen. Mit dem Scheitern der Verfassungsreform 2006 und der Machtübernahme Milorad Dodiks in der *Republika Srpska* kam dieser Prozess zum Stillstand. Der Aufbau staatlicher Institutionen bei gleichzeitigem Abbau von Entitätsstrukturen wurde ohne

Ausnahme von internationalen Akteuren vorangetrieben. Dabei lassen sich vier Formen internationalen Engagements unterscheiden:

- Die deutlichste Form internationaler Intervention geschah im Rahmen der Entscheidungen des Hohen Repräsentanten (HR). Mit den sogenannten Bonner Vollmachten seit 1997 ausgestattet, konnte der HR Gesetze und Entscheidungen treffen, die wesentlich den Staatsaufbau vorangetrieben haben. Neben der Einführung staatlicher Symbole umfassen diese Entscheidungen Änderungen der Entitätsverfassungen 2002, sowie die Errichtung neuer Institutionen, wie die Staatliche Grenzpolizei (SBS) 2000.
- Weiterhin erfolgte internationale Intervention durch informellen Druck auf politische Akteure. Insbesondere unter Paddy Ashdown (2002-2006) wirkten das Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) und verschiedene ausländische Botschaften auf bosnische Entscheidungsträger mit dem Ziel ein, Reformen durchzuführen. Durch diese Art internationaler Intervention wurden beispielsweise die Geheimdienste der Entitäten abgeschafft und durch die Staatliche Ermittlungs- und Sicherheitsagentur (SIPA) 2004 ersetzt und ein Personalausweis auf landesweiter Ebene eingeführt.
- Daneben artikulierte sich internationaler Druck durch Konditionalität, d.h. durch die Bedingungen internationaler Organisationen für die Aufnahme Bosniens in dieselben. Zwar lag die Verantwortung für die Durchführung der Reformen bei staatlichen Akteuren, doch geschah dies auf Druck von außen, durch die begleitenden internationalen Akteure. Erfolgreiche Beispiele hierfür sind die Armeereform und die Einführung der Mehrwertsteuer.
- Schließlich wurden staatliche Strukturen durch Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes aufgebaut und reformiert. Dieser besitzt wegen der ungewöhnlichen Beteiligung von drei ausländischen (von insgesamt neun) Richtern eine internationale Prägung. Der Gerichtshof hat wegen der Ambivalenzen der Verfassung die Stärkung staatlicher Institutionen vorantreiben können. Hierzu gehören die beiden bereits erwähnten Entscheidungen zum Ministerrat und zur Dominanz jeweils einer bzw. zweier Ethnien in den beiden Entitäten, dem sogenannten „constituent peoples“ Urteil. Weiterhin hat das Gericht in den vergangenen Jahren den Anwendungsbereich der Vetorechte („vital national interest“) der Ethnien auf Staatsebene eingeschränkt.

Dieser Überblick zeigt, dass es falsch wäre, die Rolle internationaler Akteure beim Aufbau des bosnischen Staates auf den Hohen Repräsentanten zu reduzieren.

Neben den verschiedenen Formen internationalen Einflusses auf Entscheidungen zum Aufbau staatlicher Institutionen muss auch zwischen verschiedenen Arten der Umsetzung dieser Entscheidungen unterschieden werden. Oftmals klafft eine große

Lücke zwischen dem gesetzlichen Rahmen und der institutionellen Realität, insbesondere wenn Entscheidungen gegen den Willen wichtiger Akteure durchgesetzt wurden. In den ersten Phasen internationaler Intervention wurden Institutionen oftmals direkt von internationalen Akteuren errichtet und nach einer Übergangsfrist in staatliche Kontrolle überführt, wie z.B. die Agentur zur Kommunikationsregulierung oder die SIPA. In jüngster Zeit blieb es hingegen meist dem Staat überlassen, die entsprechenden Institutionen zu gründen und aufzubauen.

Seit 2006 werden jedoch die verschiedenen Formen internationaler Intervention zunehmend in Frage gestellt. Sie können nicht mehr zur Stärkung des Staates beitragen.

Insbesondere die direkte Intervention internationaler Akteure wurde zunächst freiwillig aufgegeben und kann heute kaum mehr eingesetzt werden.

Seit Jahren wird in wissenschaftlichen Debatten und unter Entscheidungsträgern der internationalen Staatengemeinschaft kontrovers diskutiert, ob der direkte Eingriff internationaler Akteure in den Aufbau staatlicher Strukturen überhaupt wünschenswert ist und wie lange dieser dauern sollte.⁵ Insbesondere die Krise der letzten Jahre wirft die Frage auf, wann ein Schlussstrich unter direkte internationale Intervention zu ziehen ist. Die Schwierigkeiten Miroslav Lajčaks, eine Einigung im Bereich der Polizeireform durchzusetzen und die Krise zwischen der Republika Srpska und dem OHR Ende 2007 belegen, dass sich die Autorität des Hohen Repräsentanten abgenutzt hat, auch wenn das Amt nach wie vor die gleichen Vollmachten wie unter Paddy Ashdown besitzt.

Die Grenzen internationaler Intervention sind bedingt durch innerbosnische Entwicklungen, das internationale Umfeld sowie durch strukturelle Eigenarten dieses Prozesses. Die größten Widerstände in Bosnien gegen die Stärkung des Staates gingen von der Führung der Republika Srpska aus. Die lange Jahre dominierende Serbische Demokratische Partei (SDS) vertrat zwar formal einen radikal-nationalistischen Kurs, konnte jedoch wegen ihrer engen Verbindungen mit Kriegsverbrechen und kriminellen Netzwerken unter Druck gesetzt werden.⁶ Milorad Dodik und seine Allianz Unabhängiger Sozialdemokraten (SNSD) verfolgen zwar eine ähnliche Politik gegenüber dem bosnischen Staat, ist jedoch gegenüber derartigem Druck immun, da er größere Unterstützung in der serbischen

⁵ Vgl. Gerald Knaus, Felix Martin. Travails of the European Raj, Journal of Democracy, Jhrg. 13, Nr. 3 (2003), S. 60-74. David Chandler, Faking Democracy After Dayton, London: Pluto, 1999. Siehe auch die Berichte der International Crisis Group (<http://www.crisisgroup.org/>), European Stability Initiative (<http://www.esiweb.org/>), und des Democratization Policy Council (<http://democratizationpolicy.org/>).

⁶ So forderte der Generalsekretär der SNSD Rajko Vasić sogar, dass sich die SDS aus Rücksicht um den Erhalt der RS auflösen sollte. Dnevni avaz, SDS treba sama sebe ukinuti, 10.5.2008.

Bevölkerung genießt und weder er noch seine Partei eine kompromittierende Kriegsvergangenheit haben.

Auf internationaler Ebene hat das abklingende Interesse der Vereinigten Staaten und der EU an Bosnien den Staatsaufbau geschwächt. Wie Miroslav Lajčak häufig bemerkt hat, wird Bosnien in Brüssel, Washington oder anderen Hauptstädten kaum wahrgenommen. Dort dominieren inzwischen andere Länder und Themen.⁷ Die Abnahme des Interesses führt zu einer Verstärkung der Dissonanzen zwischen verschiedenen Staaten, da der Grad an internationaler Koordination abgenommen hat. Fehlende Kohärenz in der Politik zum Staatsaufbau Bosniens verringert nicht nur die internationale Glaubwürdigkeit, sondern vermindert auch die Autorität der internationalen Akteure bei der Durchsetzung von Entscheidungen.

Zudem bestehen strukturelle Grenzen des internationalen Einflusses. Eine Schwierigkeit ergab sich aus der Ambivalenz des Staatsaufbaus. Der Endpunkt und das Ziel internationaler Akteure in diesem Prozess blieben stets undefiniert. Erst später wurde die internationale Intervention dahingehend beschränkt, dass das OHR Bosnien keine Reformen oktroyiert, die eine Bedingung für den EU-Beitritt des Landes bilden. Damit sollte vermieden werden, dass die EU mit dem OHR über die Köpfe der politischen Elite hinweg den Beitritt Bosniens zur EU verhandelt. Dem extern beeinflussten Aufbau staatlicher Strukturen sind damit Grenzen gesetzt, sofern man nicht erwägt, Bosnien als Quasi-Protektorat in die EU zu integrieren.

Während der ersten fünf Jahre nach der Staatsneugründung war mit der Umsetzung des Dayton Friedensvertrages noch ein klares Ziel definiert. Ab 2000 gingen die Reformen jedoch deutlich darüber hinaus. Dies war beabsichtigt. Ein von Anfang an formuliertes klares Endziel, beispielsweise die Abschaffung bzw. die völlige Abwertung der Entitäten hätte Widerstände bereits zu Beginn dieses Prozesses hervorgerufen und den Staatsaufbau scheitern lassen. Andererseits nährte das Offenhalten der endgültigen Staatsform Ängste in der *Republika Srpska*, da eine weitgehende Entmachtung der Entität Ziel des Prozesses zu sein schien.

Das letzte strukturelle Hindernis für den unbegrenzten Staatsaufbau durch internationale Akteure liegt in der abnehmenden Legitimität externer Eingriffe. Während sich kurz nach Kriegsende und unter Herrschaft extremistisch-nationalistischer Parteien externe Intervention noch rechtfertigen ließ, steht die Amtsenthebung gewählter Politiker und die Verabschiedung von Gesetzen

⁷ OHR, Lajčák: Europe Must Re-Focus Attention on Bosnia and Herzegovina, 3.11.2008.

durch ungewählte Vertreter internationaler Organisationen in deutlichem Widerspruch zu einem demokratischen Regierungssystem.⁸

Die abnehmende internationale Durchsetzungsfähigkeit lässt sich somit nicht auf eine Person oder eine Konfliktpartei reduzieren. Zugleich sind nicht sämtliche Formen der externen Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen in Bosnien zum Scheitern verurteilt. Die oben aufgezeigte Entwicklung erfordert jedoch eine Umgestaltung internationaler Intervention. Das Aufzwingen von Institutionen gegen den Willen der politischen Führung einer der drei Ethnien erscheint 2008 undenkbar.

Die verstärkte Rolle der Europäischen Union im Reformprozess in Bosnien weist bereits auf eine veränderte Form der Intervention hin. In der EU-Politik gegenüber zukünftigen Mitgliedsstaaten nimmt Konditionalität eine zentrale Rolle ein. Die Umgestaltung staatlicher Institutionen als Bedingung für den Beitritt erwies sich prinzipiell als erfolgreiche Strategie bei der EU-Erweiterung in Zentral- und Osteuropa.⁹ Im ehemaligen Jugoslawien waren Bedingungen für eine Annäherung an die EU von zentraler Bedeutung. Eine wichtige Bedingung für die Unterzeichnung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) der Länder war die volle Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag. In Bosnien wurde zusätzlich die Stärkung staatlicher Institutionen zu einem Teil der EU-Konditionalität: Die Reform der bosnischen Polizeikräfte wurde von der Kommission auf Druck des OHR als Vorbedingung für den Abschluss des SAA eingeführt.

Wie der Prozess der Polizeireform in Bosnien jedoch zeigt, kann Konditionalität scheitern, selbst wenn der EU-Beitritt ein umstrittenes Ziel eines Landes ist. Auch aus anderen Gesichtspunkten kann die Konditionalität der EU auf dem westlichen Balkan kritisiert werden. Indem eine Annäherung an die EU mit Bedingungen verknüpft wird, manövriert sich die EU in eine Zwickmühle, in der eine engere Anbindung an die EU nicht bzw. nur schwer angeboten werden kann, weil die Bedingungen nicht erfüllt werden, andererseits diese Anbindung gerade erforderlich sein könnte, um die Reformkräfte zu stärken. Dieses Dilemma wurde vor den serbischen Parlamentswahlen im Mai 2008 besonders deutlich: Die EU konnte Serbien die Unterzeichnung des SAA nicht anbieten, da

⁸ Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004, 11.3.2005.

⁹ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, The Politics of EU Enlargement: Theoretical and Comparative Perspectives, Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (Hg.), The Politics of EU Enlargement, London: Routledge, 2005, S. 3-29.

Serben noch nicht alle als Kriegsverbrecher Beschuldigten verhaftet und ausgeliefert hatte. Ähnlich zwang die fehlende Kompromissbereitschaft bosnischer Eliten in der Frage der Polizeireform die EU dazu, die spezifischen Bedingungen der Reformen abzuschwächen und einen unverbindlichen Kompromiss als Erfüllung der EU- Kondition zu akzeptieren. Trotz dieser Probleme scheint Konditionalität die erfolgversprechendste Form externen Staatsaufbaus zu sein. Doch können die Bedingungen nur zu erfolgreichen Reformen führen, wenn diese a) überzeugend und deutlich formuliert sind; b) nicht willkürliche Erfordernisse darstellen; c) nicht leicht von EU-kritischen Teilen der Elite sabotiert werden können.

Die eingeschränkten Möglichkeiten externer Intervention beim Aufbau staatlicher Strukturen sind verbunden mit der Frage nach den damit zu verfolgenden Zielen, d.h. was für ein Staat Bosnien sein kann?

Was für ein Staat kann Bosnien sein?

Bevor wir uns der Frage zuwenden, was für ein Staat Bosnien sein kann, müssen wir klären, welche Chancen Bosnien auf einen Fortbestand als Staat hat. Vor 2006 stellte sich diese Frage nicht. Die langfristige Entwicklung legte eine Abnahme secessionistischer Tendenzen seitens bosnischer Kroaten und Serben nahe und die nach 2000 gewählten Regierungen in Zagreb und Belgrad gaben jede offene Unterstützung für Parallelstrukturen in Bosnien auf.¹⁰

Seitdem jedoch die Führung der Republika Srpska unter Milorad Dodik wiederholt mit einem Unabhängigkeitsreferendum in dieser Entität drohte, zuerst in Folge des Referendums in Montenegro im Mai 2006, scheint ein Zerfall Bosniens erneut möglich. Obwohl Vertreter der regierenden Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD) betont haben, dass die Drohung eines Referendums nur eine Reaktion auf zentralistische Bemühungen der bosniakischen Parteien ist, wurde erstmals seit fast zehn Jahren über ein Auseinanderbrechen des bosnischen Staates diskutiert.

Trotz der innenpolitischen Krise in der sich Bosnien seit 2006 befindet, scheint ein Ende Bosniens äußerst unwahrscheinlich. So besteht ein deutlicher Wille internationaler Akteure, die Unabhängigkeit der RS zu verhindern. Angesichts der beträchtlichen finanziellen und anderen Investitionen in Bosnien seit 1995 wäre ein Ende Bosniens das Eingeständnis eines Scheiterns, das Konsequenzen weit über Bosnien hinaus hätte. Weiterhin ist nicht klar, ob die Führung der RS tatsächlich eine Unabhängigkeit der Entität anstrebt oder wünscht. Neben den hohen Kosten

¹⁰ Vgl. Florian Bieber After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace, Ethnopolitics, Jhg. 5, Nr. 1 (2006), S. 15-31.

für eine formale Unabhängigkeit ist weder eine eigenständige RS noch ein Anschluss an Serbien vorstellbar. Auch müsste Serbien bei einer Annäherung an die RS das Ende jeglicher EU-Integration befürchten. Der Wahlsieg der Koalition um die Demokratische Partei im Mai 2008 war jedoch Ausdruck der Zustimmung einer Bevölkerungsmehrheit zur Annäherung an die EU, trotz des damit sichtbaren Verlustes des Kosovo. In Anbetracht dieses Wahlergebnisses ist eine derartige Neuorientierung Serbiens unrealistisch. Auch hat die RS im Vergleich zum Kosovo im innenpolitischen Diskurs in Serbien eine weitaus geringere Bedeutung. Schließlich wäre ein konfliktfreies Auseinanderfallen Bosniens undenkbar, sowohl wegen des Bezirks Brčko, der die RS in zwei Hälften teilt, als auch wegen der bosniakischen und kroatischen Rückkehrer, die sich sicherlich nicht mit einer unabhängigen RS abfinden würden. Der Preis für eine Unabhängigkeitserklärung der RS ist somit höher als die politische Elite dort zu zahlen bereit ist. Die konkrete Zukunftsaufgabe liegt somit in der Frage nach der zukünftigen Struktur des bosnischen Staates und nicht in der Notwendigkeit, seinen Fortbestand zu gewährleisten.

Den Entwicklungsmöglichkeiten des bosnischen Staates sind enge Grenzen gesetzt. Während die Partei für Bosnien und Herzegowina (SBiH) des bosniakischen Mitglieds der Präsidentschaft, Haris Silajdžić, sich für eine internationale Konferenz im Stil der Dayton Friedenskonferenz einsetzt, um eine neue bosnische Staatsstruktur zu verhandeln, ist ein derartiger Neuanfang genauso wenig vorstellbar wie die Auflösung des Staates. Jegliche zukünftige Struktur des Staates kann nur durch Verfassungsänderungen geschehen, die die Zustimmung aller drei konstitutiven Völker (Ethnien) erfordern. Das Konsensprinzip ist nicht nur ein Kernbestandteil der Dayton Verfassungsordnung, sondern auch historische Tradition der Gleichstellung der drei Ethnien Bosniens.

Der erforderliche Konsens fehlt zwar in der derzeitigen politischen Konstellation vollständig, doch ist dieser wiederherstellbar. Wie das nur knappe Scheitern der Verfassungsreformen 2006 deutlich zeigt, sind Verfassungsänderungen durchaus denkbar. Soweit die Struktur eines zukünftigen Staates einen Konsens erfordert, lassen sich gewisse Bedingungen identifizieren, die erfüllt sein müssen, um die Zustimmung bosniakischer, serbischer und kroatischer Parteien zu erhalten. Hierzu gehört der Fortbestand der Republika Srpska, die zurzeit von einer Mehrheit der serbischen Bevölkerung Bosniens als der beste Schutz nationaler Interessen wahrgenommen wird. Der zweite Grundpfeiler ist die Anerkennung aller drei Ethnien als gleichberechtigt auf dem gesamten Staatsterritorium. Auch wenn die Rechte von Bosniaken und Kroaten in der RS und von Serben in der Föderation faktisch eingeschränkt sind, ist eine Rückkehr der Kantone und der RS zu

Monopolterritorien einer Ethnie undenkbar. Bosnien geriete dadurch in deutlichen Konflikt zu seinen internationalen Verpflichtungen.¹¹ Somit sind Kantone und Entitäten Ausdruck regionaler Dominanz einer oder zweier Ethnien, nicht jedoch deren uneingeschränkter Vormacht. Innerhalb des Rahmens eines gemeinsamen bosnischen Staates mit der Republika Srpska als ein Bestandteil und dem Zugang aller drei Ethnien (sowie Minderheiten) zu Institutionen in allen Landsteilen sind verschiedene Szenarien für einen bosnischen Staat denkbar:

1. Der Status Quo

Die jetzige Verfassung könnte auch in Zukunft den Rahmen für den bosnischen Staat definieren. Hierbei würden die Ambivalenzen der bosnischen Verfassungsrealität nicht aufgelöst, sondern blieben bestehen.

2. Dayton Minus

Die zweite Option wäre ein Rückschritt zur schwachen Staatlichkeit der späten neunziger Jahre. Hierbei würde zwar der bestehende Verfassungsrahmen weiter fortbestehen, doch die Umsetzung würde auf einem minimalistischen Staatsverständnis beruhen und die Reformen seit 2000 weitgehend rückgängig machen. Dieses Szenario entspricht den Vorstellungen der wichtigsten Parteien der RS.

3. Formalisierung des Status Quo

Die dritte Variante würde eine Anerkennung des Status Quo im Rahmen einer minimalistischen Verfassungsreform bedeuten. Die neuen Institutionen, die seit 2000 von internationalen Akteuren etabliert wurden, würden Anerkennung in der Verfassung erhalten, während bosniakische Parteien die Realität der RS auch formal anerkennen würden. Dieses Szenario entspricht der 2006 gescheiterten Verfassungsreform.

¹¹ Advisory Committee, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Bosnia and Herzegovina, ACFC/INF/OP/I(2005)003, 11.5.2005.

4. Konsequenter Ethnoföderalismus

In Abweichung vom Status Quo würde die Föderation abgeschafft und durch eine bosniakische und kroatische Entität ersetzt. Dies würde die Logik von national geprägten Einheiten, die in der RS Ausdruck findet, konsequent umsetzen. Verschiedene kroatische Parteien haben sich für dieses Szenario ausgesprochen und die Einrichtung einer kroatischen Entität gefordert. Hierin wurden sie von Milorad Dodik unterstützt.

5. Symbolische Entitäten

Die Entitäten würden gewisse Kernkompetenzen beibehalten, aber in zahlreichen politischen Bereichen würden staatliche Institutionen den Entitäten einen Rahmen vorgeben, der die Handlungsfreiheit der Entitäten stark einschränkt. Dieses Entwicklungsszenario entspricht der Reformstrategie des OHR ab 2000, indem die Entitäten zwar fortbestehen, jedoch ihre Autonomie weitgehend einbüßen.

6. Funktionale Staatsentwicklung

Der Staat würde den Status quo anerkennen wie bei Szenario 3, jedoch ergänzt um die Möglichkeit einer graduellen Weiterentwicklung des Staates. Demzufolge würden neue Institutionen und Verfassungsänderungen schrittweise entstehen, nicht jedoch durch umfassende Reformpakete und ohne eine bestimmte Vorstellung über das Ziel dieser Reformen.

Diese sechs Szenarien zeigen, dass nur wenig Platz für eine radikale Reform staatlicher Strukturen besteht. Können jedoch diese Szenarien den Bedürfnissen Bosniens gerecht werden? Für die Antwort auf diese Frage bildet der Beitritt in die EU den zentralen Gesichtspunkt. Ohne die Möglichkeit eines EU-Beitritts kann man von einem Scheitern des bosnischen Staates sprechen, selbst wenn der Staat formal fortbesteht. Aus der Perspektive der regionalen Entwicklung ist eine EU-Mitgliedschaft Kroatiens, Serbiens und Montenegros absehbar, so dass es schwer vorstellbar wäre, wenn Bosnien als einziges Land der Region nicht der EU beitreten würde. Zudem spricht aus wirtschaftlicher Sicht viel dafür, dass Bosnien ohne einen EU-Beitritt kaum erfolgreich sein kann. Zudem hat die EU-Mitgliedschaft eine identitätsstiftende Dimension, die möglicherweise über das Defizit einer gemeinsamen Identifikation mit dem bosnischen Staat hinweghelfen kann.

Welchen Staat braucht die EU?

Es besteht kein Modell für die staatlichen Strukturen eines EU-Mitgliedstaates. Weder die Realität heutiger Mitglieder, das *Acquis communitaire*, noch die Kopenhagener Kriterien erfordern von zukünftigen Mitgliedsstaaten eine bestimmte Organisation des Staates. Dies erschwert es zwar der EU, eine bestimmte Organisationsform staatlicher Strukturen von bestimmten Ländern zu verlangen, wie dies bei der Polizeireform in Bosnien der Fall war, jedoch ermöglicht diese Ausgangslage eine für Bosnien besonders wichtige Flexibilität. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, verschiedene Formen staatlicher Handlungsfähigkeit zu identifizieren. In seiner Diskussion des „state-building“ unterscheidet Francis Fukuyama zwischen der Funktionsfähigkeit des Staates, dessen Stärke und dessen *scope*, also seines Aufgabenbereichs.¹² Ein Staat mag seinen Zuständigkeiten enge Grenzen setzen und diese zugleich erfolgreich umsetzen, wie beispielsweise die Vereinigten Staaten. Andere Staaten erheben für sich den Anspruch zahlreiche Kompetenzen wahrzunehmen, besitzen jedoch nicht die Fähigkeit diese durchzusetzen, wie beispielsweise viele post-kommunistische Staaten. Der bosnische Staat leidet unter einer doppelten Schwäche: Nicht nur seine Kompetenzen, sondern auch die Fähigkeit zu ihrer Durchsetzung sind schwach entwickelt. Diese Schwäche findet sich in gleicher Kombination auf der Ebene der Föderation. Der RS ist es hingegen zunehmend gelungen, nicht nur Kompetenzen zu verteidigen, sondern auch bei deren Durchsetzung erfolgreicher zu werden. Die Kantone leiden dagegen unter einer geringen Kapazität trotz (oder wegen) ihrer breiten Kompetenzen. Ein Aufbau staatlicher Strukturen muss somit zwischen diesen beiden Dimensionen unterscheiden. Ein erfolgreicher Staat muss daher nicht unbedingt über ein Maximum an Kompetenzen verfügen. Vielmehr kommt es darauf an, dass er diese auch erfolgreich umsetzen kann. Die Kombination geringer Kompetenzen und hoher Umsetzungsfähigkeit verspricht größeren Erfolg als ein Staat mit größeren Kompetenzen und niedrigeren Fähigkeiten diese durchzusetzen. Welche Staatsform sollte im Hinblick auf diese Unterscheidung ein zukünftiger EU-Mitgliedstaat aufweisen? Entscheidend ist die Fähigkeit eines Staates, mit der EU in Verhandlungen zu treten, den *Acquis* umzusetzen und die Fördergelder der Union zu „absorbieren“ sowie die Einhaltung der EU-Regeln zu gewährleisten. Die Kompetenzen des Staates sind hierbei von geringerer Bedeutung. Anders als in Staaten, in denen die eingeschränkten staatlichen Kompetenzen durch private Akteure ersetzt werden (z.B.

¹² Francis Fukuyama, The Imperative of State-Building, Journal of Democracy, Jhrg. 15, No. 2 (April 2004), S. 21-24.

Gesundheitsversorgung), sind in Bosnien die Kompetenzen lediglich auf eine niedrigere Regierungsebene verlagert. Hieraus ergibt sich die bosnische Besonderheit, dass trotz des schwachen Staates die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen einen bedeutenden Teil des Budgets verschlingt. Dies stellt Bosnien vor die Herausforderung, die öffentliche Verwaltung und deren Kosten zu reduzieren und gleichzeitig die staatlichen Kapazitäten zu stärken.

Die Fähigkeit des Staates, erfolgreich mit der EU zu verhandeln und den *Acquis* umzusetzen bedeutet nicht unbedingt einen Kompetenzzuwachs bzw. eine Kompetenzverlagerung von Kantonen oder Entitäten zum Staat. Weitauß bedeutender ist die Fähigkeit des Staates, Positionen für die Verhandlungen mit der EU zu formulieren, bzw. zu koordinieren und die Umsetzung der Verpflichtungen sicherzustellen.

Hieraus ergeben sich zwei Möglichkeiten für die Strukturierung staatlicher Kompetenzen, um im Prozess der EU-Integration voranzuschreiten: Einerseits könnten alle Kompetenzen, die für einen EU-Beitritt notwendig sind, auf die Ebene des Gesamtstaates verlagert werden. Eine Alternative dazu wäre, dass der Staat lediglich die Koordination und Überwachungshoheit in diesen Bereichen erhalten könnte. Die erste Option erscheint für Bosnien unrealistisch. Nicht nur in anderen föderalistischen Mitgliedstaaten der EU werden längst nicht alle Bereiche, die direkt durch die EU geprägt werden, auf (zentral-)staatlicher Ebene verwaltet. Weitauß erfolgversprechender ist die Konzeptualisierung staatlicher Kompetenzen lediglich im Bereich der Koordination und Überwachung. Diese kann von einer sehr eingeschränkten staatlichen Rolle, wie z.T. in Belgien, wo die Regionen und Gemeinschaften in einzelnen Bereichen in EU-Ministerratssitzungen Belgien vertreten,¹³ bis zu weniger ausgeprägten Konsultationsmechanismen zwischen Regionen und Regierung reichen.¹⁴ Die neuen Mitgliedsstaaten, die der EU 2004 und 2007 beitrat, besaßen weitgehend zentralistische Strukturen, und obwohl die Regionen im Erweiterungsprozess gestärkt wurden, bildete die Einbeziehung von Regionen

¹³ In den Bereichen Jugend, Kultur, Erziehung, Städteplanung, Wohnbau und Tourismus wird Belgien ausschließlich durch Minister der Regionen bzw. Gemeinschaften vertreten. In anderen Bereichen wie Industrie, Forschung, Landwirtschaft, Energie, Umwelt etc. bestehen verschiedene Mischformen aus Bundes-, Regional- und Gemeinschaftsvertretern. André Alen, Patrick Peeters, Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice, Karel Wellens (Hg.), International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy, Leiden: Martinus Nijhoff, 1998, S. 132-133.

¹⁴ Michaël Tatham, Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, Regional and Federal Studies, Jhr. 18, Nr. 5 (2008), S. 493-515; Elizabeth Bomberg, John Petersen, European Union Decision-Making: The Role of Sub-National Authorities, Political Studies, Jhr. 46 (1998), S.219-235.

in die Verhandlungen keinen bedeutenden Aspekt der Erweiterungsrunde.¹⁵ Auch wenn die Stärkung der Region innerhalb der Union in Mitgliedsstaaten meist erst nach ihrem Beitritt zur EU stattfand (z.B. Italien, Belgien und Großbritannien), mussten auch bei vorangegangenen Erweiterungsrunden die Interessen von Regionen berücksichtigt werden (vgl. insbesondere die Åland-Inseln). Somit stellen verschiedene Formen der Gewaltenteilung zwischen Regionen und (Zentral-) Staat weder ein Hindernis für bestehende Mitglieder der EU noch für Beitrittskandidaten dar.

Natürlich bedeutet dies nicht, dass Staaten mit geringen Kompetenzen uneingeschränkt der EU beitreten können. In Bereichen des EU-*Acquis* muss der Staat, sei es auf zentraler oder regionaler Ebene, über die entsprechenden Kompetenzen verfügen. Entscheidend ist, dass die Institutionen des Zentralstaates in der Lage sein müssen, Positionen auszuarbeiten, bei Konflikten zu vermitteln und die Umsetzung zu überwachen. Wie die Europäische Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2008 feststellt, sind die Kapazitäten der bosnischen Regierung und Institutionen auf Staatsebene noch zu schwach, um in diesen drei Bereichen erfolgreich zu handeln. Das Direktorat für Europäische Integration (DEI) im Rahmen des bosnischen Ministerrates ist zwar der zentrale Kontaktspunkt zwischen EU und bosnischen Institutionen, doch erschweren die Schwäche der Regierung, dem das Direktorat zugeordnet ist, und Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staat und Entitäten die Arbeit des DEI.¹⁶

Während die derzeitigen staatlichen Strukturen einer Mitgliedschaft Bosniens in der EU im Weg stehen, erfordert der Beitrittsprozess keine radikalen Änderungen des Verfassungsrahmens. Vielmehr lassen sich bestehende Institutionen reformieren. Diese Reformen erfordern nicht unbedingt Verfassungsänderungen.

Ist eine Reform der Dayton Verfassung möglich?

Seit dem Bestehen des Dayton Friedensvertrages gab es Stimmen von Wissenschaftlern und Intellektuellen sowie bosnischen Politikern, die eine neue Verfassung forderten. Allgemein wird die Verfassung von Dayton als Provisorium gesehen, das den Krieg beendete, nicht jedoch eine politische Normalität im Lande

¹⁵ László Bruszt, Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States, *Regional & Federal Studies*, Jhrg. 18, Nr. 5 (Oktober 2008), S.607-627.

¹⁶ European Commission, Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report, 5.11.2008, S.7

herstellen kann. Trotz dieser Verfassungskritik ist es bis heute zu keiner konstruktiven Verfassungsdebatte gekommen. Stattdessen bestehen zahllose Verfassungsvorschläge, die kaum eine Chance haben, von allen relevanten politischen Akteuren akzeptiert zu werden.

Die einzige erfolgversprechende Initiative für eine Verfassungsreform wurde 2005/2006 unter amerikanischer¹⁷ Vermittlung ausgehandelt, scheiterte jedoch knapp im April 2006. Dieses Reformpaket war das Ergebnis von Diskussionen der politischen Elite hinter verschlossenen Türen, ohne dass die Ergebnisse in der Öffentlichkeit diskutiert worden wären. Seitdem scheint eine Verhärtung der politischen und nationalen Linien eine Neuverhandlung unmöglich zu machen. Ist eine Verfassungsänderung jedoch überhaupt nötig? Wie die Kommission von Venedig 2005 feststellte, stehen Teile der Verfassung im Widerspruch mit Europäischen Menschenrechtsstandards, so dass sie zumindest in diesen Bereichen geändert werden müsste. Weiterhin ist es sicherlich sinnvoll, die Reformen, die seit 2000 erreicht wurden, in die Verfassung aufzunehmen.

Die Schwierigkeiten, in denen sich Bosnien befindet, sind jedoch weder das Ergebnis der gegenwärtigen Verfassung, noch würde eine grundlegende Verfassungsreform dieses Problem aus dem Weg räumen. Der Fortbestand der Dayton-Verfassung ist vielmehr Ausdruck des fehlenden Konsenses über die Struktur des Staates. Verfassungsänderungen reflektieren somit höchstens einen Wandel in Bosnien, können ihn jedoch nur schwer einleiten.

Konsensdemokratie ohne Konsens

Das Kernproblem Bosniens von heute ist der fehlende Grundkonsens über den Staat und die Machtverteilung. Die politische Elite der bosnischen Serben ist nicht bereit, Kompetenzen an bosnische gesamtstaatliche Institutionen abzutreten, auch wenn dies einen EU-Beitritt erleichtern würde. Auch verzichtet sie nicht auf die Drohung eines Unabhängigkeitsreferendums. Die bosniakischen Parteien, insbesondere die SBiH, lehnen nach wie vor die RS ab und fordern eine wesentliche Reduzierung der föderalen und konkordanzdemokratischen Züge des Landes. Die kroatischen Parteien hingegen streben erneut eine kroatische Entität an. Der fehlende Konsens beruht nicht auf der kompromisslosen Vertretung von Partikularinteressen, sondern auf der fehlenden Bereitschaft, die Interessen und Ängste der anderen anzuerkennen und ernst zu nehmen. Obwohl 13 Jahre seit Ende des Krieges verstrichen sind, ist die institutionelle Nachkriegsrealität weiterhin umstritten. Die Struktur des

¹⁷ Zunächst durch das US Institute of Peace und später die amerikanische Botschaft.

bosnischen Staates setzt den Konsens der drei Ethnien voraus. Dieser spiegelt nicht nur die Folgen des Krieges wider, sondern beruht auf einer langen historischen Tradition. Es fehlt jedoch gerade dieser Konsens über die grundlegenden staatlichen Strukturen des Landes. Man kann somit Bosnien als Konsensdemokratie ohne Konsens bezeichnen.

Die Entscheidungsfindung in bosnischen Institutionen wird zwar durch die Vetorechte und komplizierten Quoten erschwert, es sind jedoch nicht die Institutionen, die zu einer Blockade führen. Blockierte Institutionen machen das Land oft unregierbar, weil die Vertreter der verschiedenen Ethnien Grundcharakteristika des Staates nicht akzeptieren und nie einen Grundkonsens über den Staat erreicht haben. Würden Institutionen Mehrheitsentscheidungen gegen den Willen der politischen Vertreter einer Ethnie zulassen, könnten gewisse Entscheidungen leichter getroffen werden, doch würde ihnen die Legitimität fehlen, um diese durchzusetzen. Auch würde dies secessionistische Projekte nur anheizen.

Wegen der dominanten Rolle internationaler Akteure sowohl beim Dayton-Kriegsvertrag als auch beim Aufbau staatlicher Strukturen nach 1996 war es nie erforderlich, dass die Ethnien Bosniens einen Konsens über die grundlegende Struktur des Staates suchen. Nach 1996 hatte die Mehrdeutigkeit der bosnischen Realität durchaus ihre Vorteile: Ein Konsens wäre im ersten Nachkriegsjahrzehnt noch weniger denkbar gewesen als heute. Es diente der provisorischen Stabilisierung des Staates, gewisse Aspekte seiner Funktionen und seiner Organisation undefiniert und zweideutig zu belassen. Inzwischen entwickelt sich der ursprüngliche Vorteil jedoch zu einem schwer wiegenden Mangel. Denn dadurch, dass keine Klarheit über die Eigenart des Staates Bosnien besteht, insbesondere welche Kompetenzen der Staat tatsächlich hat, und weil keine Ethnie der heutigen Realität unmissverständlich zugestimmt hat, können alle Fortschritte in Frage gestellt und sogar rückgängig gemacht werden. Die überwältigende Verantwortung der politischen Führung der bosnischen Serben für den Krieg hat internationale Akteure vergessen lassen, dass auch die Ängste der serbischen Bevölkerung Bosniens ernst genommen werden müssen und dass Bosnien unabhängig von der Form seiner Strukturen und Institutionen nur im Konsens bestehen kann.

Die Herausforderung für den Staatsaufbau in Bosnien besteht somit weniger darin, welche Institutionen geschaffen werden müssen, als vielmehr wie ein Grundkonsens hergestellt werden kann, der dem Staat und den Entitäten die bis heute fehlende Legitimität verleihen. Fortschritte in verschiedenen Bereichen der Politik, von wirtschaftlichen Reformen bis hin zur Versöhnung zwischen den Ethnien sind bisher blockiert worden, weil sie den einen oder anderen Aspekt der

institutionellen Realität in Frage stellen könnten. Das Eingeständnis der Verantwortung für den Krieg seitens der Führung der bosnischen Serben ist deswegen schwer zu erreichen, weil die Bevölkerung fürchtet, dadurch die Grundlage der RS in Frage zu stellen. Andererseits scheinen bosniakische Parteien wirtschaftliche Reformen in der RS zu blockieren, da zunehmender Wohlstand in dieser Entität deren Legitimität zementieren könnte. Ein staatlicher Grundkonsens würde natürlich nicht sämtliche Probleme lösen, mit denen Bosnien konfrontiert ist. Er würde jedoch die konfrontative innenpolitische Dynamik erschweren, die es in der Vergangenheit Parteien ermöglicht hat, mit nationalistischen Inhalten Wahlen zu gewinnen und sich den drängenden Reformen in Bosnien nicht zu stellen.

Literaturverzeichnis

Advisory Committee, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Bosnia and Herzegovina, ACFC/INF/OP/I(2005)003, 11.5.2005.

A. Alen, P. Peeters, "Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice", Karel Wellens (Hg.), International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy (Leiden, 1998), S. 132-133. (123-144).

F. Bieber, After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace," Ethnopolitics, Jhrg. 5, Nr. 1 (2006), S. 15-31.

E. Bomberg, J. Petersen, European Union Decision-Making: The Role of Sub-National Authorities, Political Studies, Jhrg. 46 (1998), S. 219-235.

L. Bruszt, Multi-level Governance—the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States, Regional & Federal Studies, Jhrg. 18, Nr. 5 (Oktober 2008), S. 607-627.

D. Chandler, Faking Democracy After Dayton, London: Pluto, 1999.

Democratization Policy Council, Sliding towards the Precipice: Europe's Bosnia Policy, 7.11.2008, <http://democratizationpolicy.org/wp-content/uploads/2008/11/sliding-toward-the-precipice.pdf>

Dnevni avaz, SDS treba sama sebe ukinuti, 10.5.2008.

European Commission, Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report, 5.11.2008.

F. Fukuyama, The Imperative of State-Building, Journal of Democracy, Jhrg. 15, No. 2 (April 2004), S. 21-24.

G. Knaus, F. Martin. "Travails of the European Raj," Journal of Democracy, Jhrg. 13, Nr. 3 (2003), S. 60-74.

N. MacDonald, Bosnian leaders hold symbolic meeting, Financial Times, 7.11.2008

OHR, Lajčák: Europe Must Re-Focus Attention on Bosnia and Herzegovina, 3.11.2008.

OHR, *Thirty-Third Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, 1 October 2007 – 31 March 2008*. 13.5.2008, http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=41694

NATO and EU voice concerns about Bosnia rhetoric, Reuters, 28.10.2008

F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, The Politics of EU Enlargement: Theoretical and Comparative Perspectives, Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (Hg.), The Politics of EU Enlargement, London: Routledge, 2005, S. 3-29

M. Tatham, Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, *Regional and Federal Studies*, Jhr. 18, Nr. 5 (2008), S. 493-515

Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004, 11.3.2005.

1.2. Bosnien und Herzegowina: Wege und Irrwege im Zuge des Stabilisierungsprozesses und des EU-Beitritts

Slavo Kukić

Einleitende Anmerkungen

Bosnien und Herzegowina hat am 16.06.2008 in Luxemburg das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU unterschrieben. Mit diesem Dokument wurde ein bedeutender Meilenstein zum Beitritt Bosniens und Herzegowinas in die Europäische Union gelegt. Damit wird auch, wie der Premierminister sagte, „der Weg zur europäischen Zukunft Bosniens eröffnet“.

Der Beitrittsprozess hat aber bereits viel früher begonnen – symbolisch schon mit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens. Seitdem wurden viele konkrete Formalitäten, ohne die das kürzlich unterschriebene Abkommen nicht existieren würde, erledigt. Wir kommen nicht umhin, uns auch bei diesem Anlass an einige davon zu erinnern.

Schon 1997 stellte der EU-Ministerrat politische und ökonomische Anforderungen für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen. Ein Jahr später wurde die Kontaktgruppe EU/BiH mit dem Ziel gegründet, technische und fachliche Unterstützung im Bereich Administration, Politik und institutionelle Regelwerke zu gewähren. Mitte 1999 begann der auf alle Länder des Westbalkans bezogene Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der auch für Bosnien und Herzegowina klare Integrationsmöglichkeiten in die EU-Strukturen bot. Im März 2000 wurde die EU-Roadmap veröffentlicht, ein Dokument, das 18 Kernanforderungen an Bosnien und Herzegowina festlegt, damit die für den Beginn der Verhandlungen zur Stabilisierung und zum Beitritt notwendige Machbarkeitsstudie (Feasibility Study) erarbeitet werden konnte. Ende 2003 hat die Europäische Kommission den Entwurf des Berichtes über die Bereitschaft Bosniens und Herzegowinas für die Verhandlungsaufnahme über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU akzeptiert und Mitte 2004 wurde Bosnien und Herzegowina in die EU-Partnerschaft aufgenommen. Im November 2005 wurden die Verhandlungen über das SAA zwischen der EU und BiH offiziell aufgenommen; Ende 2006 wurden sie abgeschlossen. Im Dezember 2007 wurde das SAA letztendlich paraphiert.

Zur Erinnerung, die Anforderungen zur Mitgliedschaft in die EU wurden für die Länder Mittel- und Osteuropas in den Kopenhagener¹⁸ und Madrider¹⁹ Kriterien festgelegt. Hinsichtlich der Länder des westlichen Balkans hat die EU einen spezifischen Ansatz gewählt, der die Notwendigkeit der politischen Stabilisierung und der wirtschaftlichen Revitalisierung der Länder der Region unterstreicht. Es wird die Notwendigkeit der Zusammenarbeit, der Schließung bilateraler Freihandelsverträge, der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres betont. Der für die Länder des Westbalkans 1999 begonnene Stabilisierungs- und Beitrittsprozess beinhaltet im Bereich der konkreten Maßnahmen die folgenden grundlegenden Bestandteile: CARDS-Unterstützung, Präferenzhandels-Regime, Makrofinanzhilfe, Zusammenarbeit der Bereiche Justiz und Inneres, Entwicklung des politischen Dialogs sowie Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen.

Was die europäische Partnerschaft mit Bosnien und Herzegowina anbelangt, stehen die Kopenhagener Kriterien von 1993 seit Beginn an erster Stelle. Mit anderen Worten, die EU erwartet vom bosnischen Staat, die Ambition zur europäischen Partnerschaft mit einem konkreten Terminplan zur Umsetzung der Maßnahmen nachzuweisen. Die Liste der wichtigsten kurz- und mittelfristigen Prioritäten, die Bosnien und Herzegowina bei den Vorbereitungen für die EU-Integration bevorstehen, stellte die Europäische Kommission Anfang 2004 zum ersten Mal vor.

Wie weit sind wir gekommen?

Die Vertreter der staatlichen und (partei-)politischen Elite vertreten fast täglich die Meinung, dass Bosnien und Herzegowina auf dem Wege zur definitiven und vollständigen Integration in die Europäische Union eine große Strecke zurückgelegt habe. In der Öffentlichkeit will man den Eindruck erwecken, dass der Rest der Arbeit lediglich von technischer Natur sei.

Dass solche Thesen äußerst fragwürdig sind, bestätigen Fakten, die sich in mindestens zwei Gruppen aufteilen lassen. Die ersten beziehen sich auf *ähnliche Erfahrungen Anderer*. Die Türkei beispielsweise hat sich 1987 um die

¹⁸ Die seitens des Europarates 1993 in Kopenhagen beschlossenen Kriterien über die Beitrittsanforderungen betonen besonders eine stabile Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz, eine funktionierende und auf dem Binnenmarkt wettbewerbsfähige Marktwirtschaft sowie die Verabschaffung von allgemeinen (europäischen) Regeln, Standards und Politiken, die die meisten Gesetze umfassen.

¹⁹ Die Madrider Kriterien von 1995 verlangen, dass die Beitrittskandidaten die Bedingungen zur Integration durch die Anpassung seiner Verwaltungsstrukturen an die Standards und Normen der EU erreichen muss.

EU-Mitgliedschaft beworben – vor mehr als zwanzig Jahren also. Den Kandidaten-Status bekam sie dann 1999 – vor fast zehn Jahren. Es ist aber höchst fragwürdig, ob die Türkei in den nächsten Jahren auch tatsächlich EU-Mitglied wird. Auch Mazedonien verzeichnet keine großen Fortschritte in der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, obwohl es das SAA bereits 2001 unterzeichnet hat. Die positiven Effekte beschränken sich nämlich vorwiegend auf einen etwas größeren Fremdkapitalzufluss im Vergleich zu der Zeit vor der Unterzeichnung.

Bosnien und Herzegowina ist heute noch fast genau wie vor etwa zehn Jahren mit politischen Problemen und Differenzen aus der Nachkriegszeit belastet. Das heißt, dass auch Bosnien und Herzegowina das türkische oder mazedonische Syndrom widerfahren könnte und es in den nächsten fünf, zehn, oder sogar zwanzig Jahren außerhalb der EU bliebe.

Dass solche Warnungen keine Übertreibungen, sondern reale Szenarien sind, kündigten die europäischen Kreise mehrmals im Oktober und November 2008 an. Nach den Gesprächen am Rande des Treffens der NATO und des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) der EU in Brüssel brachten sowohl der NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer als auch der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, Javier Solana, ihre Besorgnis wegen der verschärften politischen Rhetorik in Bosnien und Herzegowina zum Ausdruck. Solana drückte sich diesbezüglich sehr konkret aus: „Wenn die Politiker in Bosnien und Herzegowina Fortschritte in der Integration machen möchten, müssen sie gemeinsam an der Stabilisierung der Lage in Bosnien und Herzegowina arbeiten“.

Dieselbe Botschaft sandte das Europaparlament in Straßburg Ende September den bosnisch-herzegowinischen Behörden mit der Verabschiedung der Resolution über Bosnien und Herzegowina, die auf der Einschätzung von *Doris Pack*, der Chefin der Delegation für Südosteuropa basiert. Die Delegation vertritt die Ansicht, dass nur „*ein stabiles und einheitliches Bosnien und Herzegowina in die EU aufgenommen werden kann. Wer diese Tatsache minimalisiert, hilft der Situation nicht weiter und ich lade deswegen alle Amtsträger ein, Verantwortung zu übernehmen und sich auf das Wohl ihrer Bürger zu konzentrieren. Die bisherigen Schritte nach Europa waren einfach nicht genug erfolgreich. Die Menschen, die dorthin zurückkehren möchten, wo sie einmal gelebt haben, müssen die Möglichkeit haben, es auch zu tun. Es gibt nicht genug Pressefreiheit, es gibt nicht genug NGOs und diejenigen, die existieren, haben nicht ausreichend Freiheit, viele Leute haben einfach den*

Glauben an den gesamten Staat verloren.“ (Einschätzung, die von "Voice of America" übertragen wurde).

Eine gleichermaßen kritische Beurteilung formulierte beim selben Treffen auch der für die EU-Erweiterung zuständige EU-Kommissar *Olli Rehn*. „*Der Konsens ist*“, betonte er, „*gescheitert und die Reformen warten. Die nationalistische Rhetorik während der Oktober-Wahlen ist ein Faktor der Verschlechterung; die politischen Probleme in Bosnien und Herzegowina sind jetzt noch größer. Das Fehlen einer gemeinsamen Vision über die Zukunft des Landes bei den Anführern und eines Konsenses über europäische Reformen bedrohen ernsthaft die europäische Perspektive*“.

Der Leiter der Delegation der Europäischen Kommission in Bosnien und Herzegowina, *Dimitris Kourkoulas*, trug die schärfsten Äußerungen vor, und zwar bei der Vorstellung der Beschlüsse aus dem *Fortschrittsbericht für Bosnien und Herzegowina im Prozess der europäischen Integration*.

Kourkoulas nach, sei der Bericht positiver ausgefallen als es dem wahren Zustand entspreche. Die Ursachen dafür sieht Kourkoulas im negativen politischen Umfeld, das durch Mangel an Konsens und durch prägnante nationalistische Rhetorik gekennzeichnet ist. Die politische Realität in Bosnien und Herzegowina ist von Politikern geprägt, die keine Bereitschaft zum Dialog und Kompromiss aufweisen. Ihrer Kritik ist auch immer mehr die Funktionsfähigkeit der bosnisch-herzegowinischen Institutionen ausgesetzt. Dabei ist aber wichtig sich zu vergegenwärtigen, dass die aufhetzende Rhetorik, die Blockade des Reformprozesses und die Unfähigkeit des Staates, einheitlich aufzutreten, die europäische Perspektive von Bosnien und Herzegowina nicht nur aufschiebt, sondern auch gefährdet. Übertragen in die Sprache der konkreten Verpflichtungen heißt das unter anderem, dass der Prozess der Verfassungsreformen blockiert ist, dass die Koordination zwischen dem bosnisch-herzegowinischen Parlament und dem Ministerrat sowie dem Entitäts- und Staatsniveau nicht auf dem gewünschten Stand ist, dass die Regierung der Republika Srpska die Befugnisse der gesamtstaatlichen Justiz in Frage stellt(e), dass die Korruption auch weiterhin verbreitet ist und ein ernsthaftes Problem darstellt und letztendlich, dass die staatliche Strategie in diesem Bereich nicht vorschriftgemäß durchgeführt wurde.

Wo liegen die inneren Ursachen für die Besorgnis der internationalen Akteure?

Zweifellos erkennen internationale Akteure in Bosnien und Herzegowina unterschiedliche Arten von Bremsvorgängen, die nicht nur den Anschluss an die europäische Familie gefährden, sondern auch den bosnisch-herzegowinischen Staat und die Gesellschaft bedrohen. Haben diese besorgniserregenden Einschätzungen Recht? Kann man in Bosnien und Herzegowina wirklich alarmierende Indizien erkennen?

Die Elemente, die ihrer inneren Struktur nach destruktiv wirken, können in mindestens *zwei große Gruppen* eingeteilt werden. Die erste Gruppe bilden die Elemente, die auch die EU-Vertreter benennen, indem sie das Problem aus einer formal logischen Perspektive analysieren. Bosnien und Herzegowina schiebt es aufgrund eines Mangels an innerem Konsens ständig auf, die notwendigen Anforderungen für den EU-Beitritt zu erfüllen. Ein Problem liegt beispielsweise in der Verfassungsreform, die eine pyramidale Struktur des bosnisch-herzegowinischen Staates sichert. Darüber hinaus gibt es Probleme bei der Justizreform, welche eine Voraussetzung für die Rechtsstaatlichkeit darstellt. Daneben besteht weiterhin das Problem der Reform des öffentlichen Radio- und Fernsehsystems als eine der symbolischen Variablen der bosnisch-herzegowinischen Staatlichkeit. Hinzu kommt auch das Problem der Volkszählung, ohne die es keine ernsthafte Strategie gesellschaftlicher Entwicklung gibt. Die Korruption ist eine Art krebsgeschwürartiges Leiden der Gesellschaft. Ebenso problematisch ist der Umgang mit den Transitions- und Kriegshypotheken, wobei das Gesetz über die Enteignung von geraubtem und geplündertem Vermögen eine besondere Stellung einnimmt. Letztendlich erschwert die untergeordnete Stellung der grundlegenden Bürger- und Menschenrechte zu Gunsten von kollektiven Rechten, also Rechten, die sich aus der ethnischen und konfessionellen Zugehörigkeit ableiten, zusätzlich die Fortschritte.

Diese Gruppe von Problemen ist allerdings nur eine Folge der Parameter, die die bosnisch-herzegowinische Realität charakterisieren. Zwei Arten davon gebührt eine besondere Aufmerksamkeit. Gemeint sind vor allem verschiedene äußere Formen der *ethnischen Konfrontation*, die die bosnisch-herzegowinische Gesellschaft seit ca. zwanzig Jahren belasten. Gründe dafür sind die Kriege der ersten Hälfte der 1990er-Jahre, die zusammen als größtes Kriegsereignis in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg gelten.

Gründe sind aber auch andere verschiedene Frustrationen und Spannungen nach Kriegsende. Hier stellt sich natürlich die Frage, warum es auch dreizehn Jahre nach Kriegsende keine Anzeichen von Veränderungen bzgl. der ethnischen Intoleranz gibt? Viele sind der Meinung, dass der Grund dafür nicht bei den Bürgern, d.h. den Angehörigen der verschiedenen bosnisch-herzegowinischen Ethnien liegt. Die Gründe hierfür werden vielmehr in der Philosophie der politischen Eliten gesehen, die durch das Schüren von Intoleranz und Hass die Basis für ihr eigenes politisches Überleben sichern.

Die zweite Gruppe der Parameter, die die bosnisch-herzegowinische Realität am Vorabend des Krieges, während und nach dem Krieg präg(t)en, hängt mit dem Patriotismus bzw. mit dem Grad der Identifikation der bosnisch-herzegowinischen Bürger mit Bosnien und Herzegowina als ihrem Heimatstaat zusammen. Diesbezüglich gibt es zwei Arten von Extremen. Untersuchungen²⁰ zeigen zum Beispiel, dass dieses Gefühl der Identifikation mit Bosnien und Herzegowina als Gesamtstaat bei den bosnisch-herzegowinischen Serben fast nicht vorhanden ist. Auch bei den Kroaten in Bosnien und Herzegowina ist dieses Gefühl kaum vorhanden. Die bosniakische politische Elite nutzt diese Situation hauptsächlich dazu eine entgegengesetzte These zu beweisen. Eine These, die ebenfalls gefährlich ist. Darauf basierend versucht sie zusätzlich die Vision eines bosnisch-herzegowinischen Staates zu stärken, in dem die Bosniaken das grundlegende Volk sind.

Beide Bilder über Bosnien und Herzegowina sind im Grunde gleichermaßen gefährlich und hemmen den Reifeprozess, der für die Gesellschaft im Rahmen des europäischen Wertesystems notwendig wäre. Es wäre aber falsch, dieses Gefühl als ein Urgefühl der Bürger zu beschreiben. Im Gegenteil, sein Ursprung liegt wieder bei den politischen Eliten und ihren politischen Philosophien. Die Herausbildung dieser Gefühle bei den Bürgern ist nur eine Folge der politischen „Vergewaltigung“ mit ethnischen Vorzeichen, der die Bürger BiHs schon zwei Jahrzehnte lang ausgesetzt sind.

Diese Auffassung bestätigen auch weitere Daten, die die bosnisch-herzegowinische Realität charakterisieren. Indiz dafür sind beispielsweise *die Diskussionen über Kriegsverbrechen*. In jedem normalen gesellschaftlichen Umfeld ist es logisch, dass – unabhängig davon, woher, aus welchem Teil des Landes oder der Welt, aber auch aus welcher ethnischen oder konfessionellen Gruppe man kommt – sowohl das Verbrechen als auch die Verbrecher zu

²⁰ Darunter verdient die Untersuchung im Rahmen des Projektes „Das Frühwarnsystem“, das das UNDP-Büro für Bosnien und Herzegowina in Sarajevo seit 2000 vierteljährlich realisiert, besondere Aufmerksamkeit.

verurteilen und entsprechende Prozesse zu verlangen als Genugtuung für die Opfer und als Lehre für Folgegenerationen gilt. In Bosnien und Herzegowina ist aber die Meinung der politischen Eliten, im konkreten Fall ihrer Vertreter im Staatsparlament, bezüglich der Frage nach den Kriegsverbrechen und der Verbrecher stark durch ethnische Argumentationen geprägt. Manche Verbrechen werden relativiert, andere glorifiziert. Das zeigen und belegen am besten Parlamentsdebatten über die Geschehnisse in Srebrenica, über die Notwendigkeit der Verfolgung von Verbrechern oder über die Verhaftungen bosnisch-herzegowinischer Staatsbürger, die in Serbien für Verbrechen in Bosnien und Herzegowina unter Verdacht stehen. Diese Ansicht unterstreichen auch die Forderungen aus dem Parlament, dass Angeklagten für Kriegsverbrechen der Prozess an den Orten gemacht wird, in denen ihre ethnische Gruppe mehrheitlich angesiedelt ist und somit, wie ein Parlamentarier es zusammenfasste, "Eine Balance an Gerechtigkeit" hergestellt wird.

In unmittelbarer Verbindung mit dem Krieg und den Kriegsopfern stehen auch die *Denkmäler*, von denen es heute in allen Teilen von Bosnien und Herzegowina immer mehr gibt. Daran ist nichts Ungewöhnliches, wenn man dies von der bosnisch-herzegowinischen Realität abstrahiert. Im Gegenteil, in einer normalen Gesellschaft gibt es nichts daran auszusetzen, dass Kriegsergebnisse auch durch Mahnmäler gekennzeichnet werden. Im Falle Bosnien und Herzegowinas liegt das Problem jedoch darin, dass diese Denkmäler meistens ein nationales (ethnisches) Vorzeichen haben. Die Serben errichten Denkmäler für die serbischen Opfer, die Kroaten für die kroatischen und die Bosniaken für die bosniakischen Opfer. Anders gesagt, es gibt kein Bewusstsein darüber, dass es sich hier um bosnisch-herzegowinische Menschen handelt, die der ethnisch-nationalistischen Ideologie zum Opfer gefallen sind. Doch nicht nur das: Wenn ein Denkmal in einem Gebiet errichtet wurde, wo eine ethnische Gruppe nominal in der Minderheit ist, so kommt es nicht selten vor, dass ihre Denkmäler beschädigt werden. Dies sagt viel darüber aus, wie (un-)realistisch eine gemeinsame Zukunft ist.

Die bosnisch-herzegowinische Realität ist letztendlich – und das immer häufiger und immer deutlicher – durch eine *Sprache des Hasses* gekennzeichnet. An dieser Stelle muss aber präzisiert werden, dass es sich um mindestens zwei ihrer Erscheinungsformen handelt. Einerseits ist es die Sprache des Hasses, mit welcher die politischen und staatlichen Eliten die bosnisch-herzegowinischen Öffentlichkeit durch die Medien vergiften. Exemplarisch können hierfür

mehrere Äußerungen des letzten Jahres von bosnisch-herzegowinischen Politikern herangezogen werden.²¹

Andererseits handelt es sich bei der Sprache des Hasses um ethnische Teilwahrheiten, die besonders der Jugend als absolute Wahrheiten verkauft werden. Hiermit sind vor allem die Sprache und Beurteilungen in den Lehrbüchern für Grund- und Mittelschulen gemeint. In den Lehrbüchern werden die „Teilwahrheiten“ einer ethnischen politischen Philosophie als unbestritten und historisch belegt dargestellt. Um diese These zu untermauern, reicht es, einige Beispiele aus einer im Jahr 2007²² vorgenommenen Analyse der Lehrbücher für die sogenannte nationale Fächergruppe zu nennen:

- Die zahlenmäßige sowie geographische Verteilung und die Struktur der Bevölkerung der Republika Srpska wurden durch die vergangenen Kriegsereignisse (1992-1995) entscheidend durcheinander gebracht. (...) So sind für die Freiheit und Gründung der Republika Srpska rund 20.000 Serben gefallen und aus ihren Häusern wurden etwa 830.000 Serben vertrieben und umgesiedelt.²³
- Welches Volk lebt vorwiegend in der Republika Srpska und welches in der Föderation von Bosnien und Herzegowina? Erklärt, worin die Entitäten im heutigen Bosnien und Herzegowina der Nationalstruktur nach den meisten europäischen Ländern ähnlich sind?²⁴
- Im Unterschied zu anderen Nationalbewegungen hatte die bosniakische Nationalbewegung nie die Idee der Gründung eines Großstaates? Was meint ihr warum?²⁵

²¹ Was diese Äußerungen betrifft, steht der Ministerpräsident der Republika Srpska (Milorad Dodik) weit vor anderen Politikern in BiH. Hier einige seiner Aussagen: „Ich werde die bosnisch-herzegowinische Nationalmannschaft unterstützen, wenn sie gegen die Türkei spielt.“ „Ewig für mich ist die Republika Srpska, und Bosnien und Herzegowina ist eine vergängliche Kategorie, +die solange dauert, wie es die internationale Gemeinschaft möchte.“ „Wenn nötig, gibt es ein Referendum über die Unabhängigkeit der Republika Srpska.“ „Mein Sohn fragt mich, nachdem ich ihm gesagt hatte, dass ich nach Sarajevo fahren würde, was ich in Teheran soll.“ Auch der bis vor kurzem amtierende kollektive Staatschef (Haris Silajdžić) weist da keinen besonderen Rückstand auf. Aufrufe, die Republika Srpska als ein genozidiales Gebilde zu stürzen, vor weltweitem Publikum gehaltene Reden in der Funktion des Präsidenten der bosnisch-herzegowinischen Staatspräsidiums, die seine private Meinung, und nicht die der Behörden, die er vertritt, ausdrücken u.Ä., sind nur ein Teil dieser Äusserungen.

²² Siehe: „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH und Promenta, Sarajevo.

²³ Gnjato und Marić, (2005), *Geografija 9*, Zavod za udžbenike, Istočno Sarajevo, nach „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH und Promenta, Sarajevo, S. 127

²⁴ Ibid, S. 139.

²⁵ Radušić, Husić, Smriko, Historija, *Udžbenik za 7. razred osnovne škole*, (2005), Sarajevo Publishing, Sarajevo, nach „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH und Promenta, Sarajevo, S. 96.

- Der Nationalismus der größten (der serbischen) Nation verdeckte die unitaristisch-zentralistische Praxis, die vom Wiederaufbau an eingeführt wurde. (...) Was Kroatien betrifft, kam seine wirtschaftliche Ausbeutung immer mehr zum Vorschein.²⁶

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina

In Bezug auf die Rolle der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina kann man in der bosnisch-herzegowinischen Realität eine große Anzahl verschiedener Sichtweisen ausmachen. Nicht selten wird diese Rolle kritisch betrachtet. Solche Beobachtungen haben aber in der Regel ein entgegengesetztes Vorzeichen. Die einen vertreten die Meinung, dass die internationale Gemeinschaft ihre Amtszeit in Bosnien und Herzegowina beenden und die Gestaltung der bosnisch-herzegowinischen Zukunft ausschließlich den lokalen, von den Bürgern gewählten Politikern überlassen sollte.

Andere hingegen sind der Meinung, dass die Präsenz der internationalen Gemeinschaft von Nöten ist, da Bosnien und Herzegowina im Falle ihres Rückzuges wieder im Schlamm ethnischer Auseinandersetzungen versinken würde. Hierbei sollte auch die radikalste Form des Konflikts nicht ausgeschlossen werden, die in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre ihr Gesicht gezeigt hat. Die internationale Gemeinschaft hat weder die Erwartungen der bosnisch-herzegowinischen Bürger, noch ihre Mission in Bosnien und Herzegowina zu einem zufriedenstellenden Maße erfüllt. Grund dafür ist, dass sie sich anstatt für eine radikale Abrechnung mit den für Desintegration stehenden inneren Kräften für die Rolle des relativ desinteressierten Vermittlers entschied.

Obwohl beide Betrachtungsweisen in der bosnisch-herzegowinischen Öffentlichkeit sehr präsent sind, ist weder die eine noch die andere Betrachtungsweise akzeptierbar. Ganz im Gegenteil, man muss davon ausgehen, dass jeder für sein eigenes Schicksal selbst verantwortlich ist. Hilfe von Anderen kann zwar sehr hilfreich sein, aber in Bezug auf das eigene Land kann sie nur schwerlich das Hauptgewicht ausmachen. Von diesen Prämissen ausgehend kann in diesem Kontext auch die Rolle der internationalen

²⁶ Matković, Mirošević, Goluža, Šarac, *Povijest za IV razred gimnazije*, Školska naklada Mostar und Školska knjiga Zagreb, 2003, nach „Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu“, (2007), Fond otvoreno društvo BiH und Promenta, Sarajevo, S. 101.

Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina unterschiedlich betrachtet werden. Sie kann aus der Perspektive einer objektiven Analyse weder ignoriert noch minimalisiert werden. Im Gegenteil, viele bosnisch-herzegowinischen Fortschritte sind gerade erst dank ihrer Rolle und ihres Drucks, den sie auf die Politiker ausgeübt hat, zustande gekommen. Manchmal entsteht der Eindruck, dass der internationalen Gemeinschaft mehr an der europäischen Zukunft von Bosnien und Herzegowina gelegen ist als dem Land selbst.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die internationale Gemeinschaft keine Fehler macht bzw. keine gemacht hat. Der erste Fehler wurde bereits bei der Erarbeitung des Dayton Abkommens begangen. Zur Schaffung der Zukunft Bosnien und Herzegowinas wurden Personen und ihre politischen Philosophien als Partner akzeptiert, die für den Krieg, die Morde, die Zerstörungen und Vernichtung verantwortlich waren. Dieser Umstand hat die sogenannte Patt-Situation ermöglicht, aus der alle Kriegsparteien als Sieger hervorgegangen und auf deren Basis die bisherige (ethnisch-nationalistische) Ideologie auch im Frieden umgesetzt werden konnte. Aufgrund dieses Fehlers im Lösungsansatz der internationalen Gemeinschaft für die Nachkriegsordnung in Bosnien und Herzegowina haben die Kriegsparteien die Gelegenheit bekommen, ihr Projekt auch nach Kriegsende weiterzuführen. Die heutige Verherrlichung großer Kämpfe, Kriegssiege und der Nationalhelden ist eine logische Folge des genannten Konzeptfehlers im Ansatz der internationalen Gemeinschaft. Unter diesen Bedingungen ist es kaum realistisch zu erwarten, dass ein Prozess der gesellschaftlichen Katharsis einsetzt. Dies wäre jedoch eine notwendige Voraussetzung für ein anderes Bosnien und Herzegowina, sowohl für den Staat und als auch für die Gesellschaft.

Analytikern der bosnisch-herzegowinischen Wirklichkeit, denen kaum eine ethnische Färbung zugeschrieben werden kann, kritisieren häufig vehement die Strategie der internationalen Gemeinschaft beim Genesungsprozess der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft. Ihrer Meinung nach gelang es beispielsweise der europäischen Demokratisierungspolitik nicht, demokratische Normen in der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft zu „internalisieren“. Die EU nutzte ihr positives Image in der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft nicht (ausreichend) aus, um demokratische Werte zu fördern.²⁷

Trotz der vermehrten, täglich zu hörenden Vorwürfe ist es schwierig, den folgenden Grundsatz in Frage zu stellen: Niemand hat das Recht andere für

²⁷ Denisa Sarajlić-Maglić, *EU politika demokratizacije u BiH - Ispravni principi, pogrešne politike*, Policy Brief 34, http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2008/denisa_sarajlic_final_policy_brief_bh.pdf

seine Leiden verantwortlich zu machen, wenn er selbst nicht dazu bereit ist, etwas zu tun, um das Leiden zu lindern

Wie kommen wir in die Europäische Union?

Gibt es für Bosnien und Herzegowina eine Chance, sich in den nächsten fünf bis sechs Jahren in eine Gesellschaft europäischer Werte zu verwandeln? Auf rein theoretischer Ebene lautet die Antwort „ja“. Darauf weisen kontinuierliche Untersuchungen der öffentlichen Meinung in Bosnien und Herzegowina hin. Mitte 2006 beispielsweise gab es – laut Untersuchungen des Zentrums für Marktuntersuchungen GfK BH – eine nahezu begeisterte Unterstützung für einen EU-Beitritt Bosnien und Herzegowinas.

Die Untersuchung simulierte ein Referendum an dem sich nur Volljährige beteiligen konnten. Von etwas weniger als 1000 befragten Stimmberchtigten erklärten 83%, dass, wenn in diesem Moment ein Referendum mit der Frage, ob Bosnien und Herzegowina Mitglied der EU werden solle, veranstaltet würde, sie mit „Ja“ antworten würden. Gegen diese Idee stimmten vor zwei Jahren nur 9% der Bürger.²⁸

Die Unterstützung des Prozesses der europäischen Integration wurde bei den bosnisch-herzegowinischen Bürgern Mitte dieses Jahres erneut erhoben. Gemäß einer vom Büro des Hohen Repräsentanten durchgeführten Untersuchung über die Stimmung der Bürger unterstützen etwa 85% der Bürger die europäische Integration. Dabei ist es laut dieser Untersuchung auch wichtig darauf hinzuweisen, dass die Unterstützung des Prozesses der europäischen Integration bei jeder der drei konstitutiven Volksgruppen die 80%-Marke übertrifft.²⁹

Die Unterstützung des Prozesses der europäischen Integrationen ist demnach, zumindest was die Bürger betrifft, unumstritten. Damit diese Integration auch Wirklichkeit wird, müssen grundlegende Voraussetzungen erfüllt werden. Dabei sollen zwei Gruppen von Voraussetzungen hervorgehoben werden: Einerseits die formalen, mit dem System verbundenen Voraussetzungen und andererseits Veränderungen in den Köpfen der Menschen.

Die Ebene des Systems betreffend, steht Bosnien und Herzegowina vor der Aufgabe, wesentliche Veränderungen vorzunehmen. Darunter ist die Anpassung aller funktionalen Segmente des Staates und der Gesellschaft an das europäische

²⁸Podrška gradana BiH eventualnom ulasku u EU (17.07.2006), GfK BiH,
<http://www.gfk.ba/PR/2006/GfK%20PR%2007-2006%20-%20ulazak%20u%20EU.pdf>.

²⁹ Lajčak: 85% gradana BiH podržava EU integracije, Eurobaza, 10.10.2008,
http://euro-info.biz/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=215

Regelwerk zu verstehen. Beispielsweise ist eine gründliche *Justizreform* notwendig. Ohne diese Reform gibt es kein rechtliches Umfeld, in dem die Voraussetzungen zum Schutz der Bürger- und Menschenrechte gewährleistet sind. Ohne die Justizreform können auch keine wichtigen Voraussetzungen für die Auseinandersetzung mit Kriminalität und Korruption geschaffen werden. Mit der Kriminalität als auch der Korruption sind Nebenerscheinungen wie Mafia(abrechnungen) sowie allgemeine Unsicherheit und Angst der Bürger verbunden. Die weitverbreitete Kriminalität ist heute wie ein krebsartiges Gewebe im Organismus der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft präsent.

Auf der Ebene der Systemvoraussetzungen befindet sich auch die Reform anderer Bereiche der Gesellschaftsordnung. Das europäische Wertesystem erfordert beispielsweise ein *offenes Bildungssystem*, ein System, in dem die Jugendlichen nicht aufgrund ihrer Herkunft oder der Herkunft ihrer Eltern eingeordnet werden. In Bosnien und Herzegowina wird heute mit Begrifflichkeiten operiert, die gemäß aller Beurteilungen historische und theoretische Neuigkeiten darstellen, wie das Beispiel der Institution „zwei Schulen unter einem Dach“ zeigt.

Das europäische Wertesystem ist auch nicht ohne eine gründlichere *Untersuchung des Mediensystems* zu erreichen. Damit gemeint sind Medien im Allgemeinen, aber vor allem was in der europäischen Terminologie unter dem Begriff der öffentlichen Dienstleistungen verstanden wird. In den letzten zwanzig Jahren waren diese in Bosnien und Herzegowina meist unter Kontrolle der ethnischen (politischen) Eliten. Dies betrifft nicht nur die drei Sender des öffentlichen Radio- und Fernsehsystems, sondern auch alle anderen Medien, die aus dem öffentlichen Haushalt finanziert werden. Auch im Rahmen der jüngsten Entwicklungen wird, sowohl bei den Entitätssendern als auch bei dem öffentlichen gesamtstaatlichen Sender, die Forderung nach der ethnischen Profilierung betont. Das europäische Wertesystem versteht jedoch die öffentlichen Sender als Sender, die im Dienste der Bürger stehen, d.h. im Dienst der Allgemeinheit zur Befriedigung aller Bedürfnisse, auch derer, die sich auf die Identitätsfrage der Bürger beziehen.

Der zweite Typ von Veränderungen ist komplexer und bedarf etwas mehr Zeit. Es geht um das Umdenken der gewöhnlichen Menschen, um eine Änderung des mentalen Codes. Diese Veränderungen erfordern beispielsweise, dass Bosnien und Herzegowina von den eigenen Bürgern definitiv als *ihr* (eigener) Staat und ihre Heimat akzeptiert wird. Hiermit ist nicht die verbale Akzeptanz gemeint, obwohl auch sie eine der Voraussetzungen für tief greifende gesellschaftliche Änderungen darstellt. Dieser Änderungstyp erfordert auch eine

Meinungsänderung des gewöhnlichen Bürgers in Bezug auf seine Mitbürger. Im europäischen Wertesystem stellen Mitbürger Menschen dar, mit denen das gleiche Schicksal geteilt wird. Geteilt wird die Zufriedenheit mit guten Dingen, aber auch die Unzufriedenheit sowie die Aufforderung zu Veränderungen bei schlechten Dingen. Aus dieser Perspektive scheint es angebracht, sich Bosnien und Herzegowina anhand des „rationalen amerikanischen Wählerverhaltens“ vorzustellen. Das bedeutet, dass beispielsweise Akteure für politische Projekte und Kandidaten stimmen, von denen sie überzeugt sind, dass sie ihre Interessen am besten unterstützen und nicht nach dem Prinzip der ethnischen und/oder konfessionellen Zugehörigkeit handeln werden.

Dies bedeutet nicht, die Elemente der eigenen Identität, d.h. seine nationale und konfessionelle, regionale oder sprachliche Zugehörigkeit zu vergessen. Das europäische Wertesystem erfordert lediglich, Abstand zu nehmen von der Reduktion der Identität auf ihre ethnische und konfessionelle Dimension und ihre Erhebung zum Heiligtum. Wann wird dies geschehen? Wohl erst dann, wenn alle – zuerst die Angehörigen der politischen und staatlichen Eliten und dann alle Bürger – sich durch ihre Staatsangehörigkeit identifizieren. Erst zu diesem Zeitpunkt kann auch über die Existenz der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft gesprochen werden, anstatt über die drei ethnischen Gesellschaften, die Teil der heutigen bosnisch-herzegowinischen Realität sind.

Unter den Bedingungen ist auch die Wiederbelebung einer der Eigenschaften des bosnisch-herzegowinischen Lebensstils wichtig – der Tradition der sogenannten *bosnischen Nachbarschaft*. Diese Tradition war, aus historischer Perspektive betrachtet, in der Geschichte auch für die friedliche Koexistenz der Völker oft ausschlaggebend. Kurz gesagt ist damit die Bereitschaft gemeint, das gemeinsame Schicksal mit seinem Nachbarn zu teilen, Toleranz und Akzeptanz aller gegenseitiger Unterschiede sowie die Bereitschaft anderen zu helfen als auch das Recht, von anderen Hilfe erwarten zu können. Haben die bosnisch-herzegowinischen Bürger diese Tradition vergessen und diese Lebensfähigkeit verloren? Nein. Im schlimmsten Fall ist die Fähigkeit der gegenseitigen Toleranz unter dem Druck der jahrzehntelangen politischen Vergewaltigung eingeschlafen, bzw. wurde stillgelegt, und sucht nach einer Anregung von außen, um wieder aktiviert zu werden.

Im Kontext all dieser Transformationen gebührt auch der Position und der Rolle der internationalen Gemeinschaft analytische Aufmerksamkeit. Es gilt, sich von der Idee zu verabschieden, dass die Last aller Veränderungen hin zum europäischen Wertesystem ausschließlich von ihr übernommen werden muss. Es ist aber unumstritten, dass ihre Unterstützung in allen vorher angegebenen

Prozessen ausschlaggebend sein kann. Im Kontext dieser Analyse wird nur ein Teil der möglichen Wirkungsrichtungen der internationalen Gemeinschaft betont, vor allem aber der Einfluss der internationalen Institutionen in Bosnien und Herzegowina.

Bosnien und Herzegowina ist "im Wesentlichen eine gespaltene Nachkriegsgesellschaft. Es gibt keine starken inneren Stimmen in der Politik oder in der Zivilgesellschaft, die einen wesentlichen Druck aufbauen könnten, um die Demokratisierung zu konsolidieren. Deswegen sollte diese Anregung von außen kommen, vor allem aus der EU."³⁰

Die EU muss dabei mehr auf den wesentlichen Veränderungen bei der Anwendung der demokratischen Prinzipien in der Praxis bestehen und weiter denken als nur über „den Aufbau einer virtuellen Demokratie in Bosnien und Herzegowina.“ Denn in den Verhältnissen einer tief gespaltenen Gesellschaft wie der bosnisch-herzegowinischen, einer Gesellschaft, die versucht sich mit der eigenen Realität zu versöhnen, aber keine Antworten für die Überwindung der inneren Teilungen hat, ist die EU die einzige Struktur, die einen Rahmen demokratischer Normen, Prinzipien und Werte anbieten kann, die die Mehrheit der Bürger akzeptieren kann, ohne dabei auf ihre Identitäten und Überzeugungen verzichten zu müssen.

Ein besonderes Gewicht zur Überwindung der inneren Spaltungen könnte daher ein weiteres Öffnen der Tür durch die EU sein. Die europäische Integration kann als die endgültige Lösung für die Probleme in Bosnien und Herzegowina und in der Region angesehen werden. Diesbezüglich könnte beispielsweise das Angebot eines Beitrittskandidatenstatus äußerst ermutigend wirken.

Das Problem ist nur, dass der Kandidatenstatus von sich allein keine Auflösung des bosnisch-herzegowinischen (gordischen) Knotens mit sich bringt. Die EU-Institutionen müssten, auch nachdem Bosnien und Herzegowina zum Beitrittskandidaten ernannt worden ist, die Philosophie einer deutlichen öffentlichen Stellungnahme für die „Integrationswerte“, die den Kern der EU bilden, fortsetzen, im Gegensatz zu den „undemokratischen“ Werten, die die bosnisch-herzegowinische Gesellschaft spalten.

Die Förderung des europäischen Wertesystems müsste dabei alle Segmente der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft umfassen. Darüber hinaus sollte die Unterstützung auch den bosnisch-herzegowinischen Staatsstrukturen gelten. Sie müsste aber auch die Institutionalisierung und Internationalisierung der Normen

³⁰ Mehr Details bei Denisa Sarajlić-Maglić 2008, *EU politika demokratizacije u BiH - Ispravni principi, pogrešne politike*, Policy Brief 34.

und Werte begleiten, die in der EU herrschen. Hier sind vor allem die Institutionalisierung und Internationalisierung der Normen und Werte der EU in der bosnisch-herzegowinischen Verfassung gemeint. Den Ansatz des heutigen vermittelnden und kompromissbereiten Verhältnisses, der vor allem kurzfristigen politischen Zielen dient, sollte die EU durch eine neue Strategie ersetzen. Eine Strategie mit klaren und unmissverständlichen Forderungen, um das Ziel – die Integration Bosnien und Herzegowinas in das europäische Wertesystem – direkter anzusteuern.³¹

Der Druck darf aber auch die politischen und gesellschaftlichen Eliten nicht verschonen, da sie am Erhalt des Status quo interessiert sind und erforderliche Anpassungsmaßnahmen blockieren. Die EU muss auf dieses Problem eine Antwort finden, zum einen in Form einer offenen Unterstützung der proeuropäischen politischen Konzepte und zum anderen in Form gleichzeitiger Marginalisierung und sogar internationaler Isolation der Kräfte, die für eine fortwährende Existenz von Familienprüden und gegen die Integration Bosnien und Herzegowinas in die Gemeinschaft der europäischen Völker sind.

³¹ Mehr Details bei Denisa Sarajlić-Maglić 2008, *EU politika demokratizacije u BiH - Ispravni principi, pogrešne politike*, Policy Brief 34

Literaturverzeichnis:

BiH u EU može samo kao jedinstvena zemlja, 23.10.2008, <http://www.sarajevo-x.com/clanak/081023108>

Commission of the European Communities (05.11.2008), Brussels, *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*, http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2008_en.htm

Denisa Sarajlić-Maglić *EU politika demokratizacije u BiH - Ispravni principi, pogrešne politike* (2008), Policy Brief 34, http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2008/denisa_sarajlic_final_policy_brief_bh.pdf

Lajčak: 85 posto građana BiH podržava EU integracije, Eurobaza, 10 10 2008, http://euro-info.biz/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=215

Obrazovanje u BiH: „Čemu učimo djecu“ (2007), Fond otvoreno društvo BiH und Promenta, Sarajevo.

Podrška građana BiH eventualnom ulasku u EU (17.07.2006), GfK BiH, <http://www.gfk.ba/PR/2006/GfK%20PR%2007-2006%20-%20ulazak%20u%20EU.pdf>.

Tranziciona pravda u post-jugoslavenskim zemljama, Izvještaj za 2007. godinu (2008), Fond za humanitarno pravo, Beograd.

2. Versöhnungspolitik

2.1. Voraussetzungen für Frieden und Versöhnung in Bosnien und Herzegowina

Mirko Pejanović

1. Geschichtlicher Kontext der Entwicklung der Staatlichkeit Bosnien und Herzegowinas

Bosnien und Herzegowina hat in seiner jahrhundertelangen Geschichte – von seiner mittelalterlichen Staatlichkeit über seine osmanische und österreichisch-ungarische Verwaltung bis hin zu den beiden südslawischen Staatengemeinschaften (dem Königreich Jugoslawien und dem Sozialistischen Föderativen Jugoslawien) – seine multikulturelle, multireligiöse und multiethnische Struktur wahren können. Seine historische Existenz hat Bosnien und Herzegowina auf dem Konzept einer multikulturellen und multiethnischen Gesellschaft aufgebaut und gestärkt. In der österreichisch-ungarischen Herrschaftszeit erhielten um die Jahrhundertwende (19./20. Jh.) die Angehörigen der drei Religionsgruppen (Katholiken, Orthodoxe, Muslime) die religiöse und kulturelle Autonomie. Der kulturelle Ausdruck dieser Autonomie fand seine Bestätigung in besonderen Gesellschaften für die Kulturpflege: „Napredak“ (kroatisch), „Prosvjeta“ (serbisch), „Preporoda“ (bosniakisch). Aus der religiösen und kulturellen Identität entwickelte sich die ethnisch-nationale Identität. So wurde in Bosnien und Herzegowina die nationale Identität der serbischen, kroatischen und bosniakischen Volksgruppe geschaffen und im Laufe der Geschichte verstärkt.

Seit der Wiederherstellung der Staatlichkeit von Bosnien und Herzegowina im Jahr 1943 bekam die Gestaltung, Entwicklung und Stärkung jeder der einzelnen nationalen Identitäten einen staatlichen Rahmen in der politischen und kulturellen Existenz des Landes. Aufgrund der in der ersten und zweiten Sitzung in den Jahren 1943 und 1944 gefassten Beschlüsse des Antifaschistischen Landesrates der Volksbefreiung von Bosnien und Herzegowina (ZAVNOBiH) wurde zusammen mit den Angehörigen anderer Volksgruppen die politische Grundlage für die Gleichberechtigung der kroatischen, serbischen und bosniakischen (damals muslimischen) Volksgruppen gebildet.

Die politische Idee der Gleichberechtigung der Völker wurde zur Grundlage der Verfassungsbestimmung, die in der ersten, 1946 verabschiedeten Verfassung der Volksrepublik Bosnien und Herzegowina die Gleichberechtigung der bosnisch-herzegowinischen Völker gewährleistete.

Die in der Verfassung verankerte Gleichberechtigung des serbischen, bosniakischen und kroatischen Volkes war nicht nur die Definition der Staatlichkeit von Bosnien und Herzegowina, sie wurde auch Grundlage für die Anwendung des Gleichberechtigungsprinzips und für die gleichberechtigte Vertretung der Völker in allen staatlichen Strukturen und öffentlichen Behörden. Die gleichberechtigte und proportionale Vertretung der Völker in den Institutionen der staatlichen Strukturen und Behörden förderte das Bewusstsein über das Zusammenleben im Kontext der Gleichberechtigung. Das Gefühl der Gleichberechtigung der Angehörigen aller drei bosnisch-herzegowinischen Völker, dem bosniakischen, kroatischen und serbischen, ermöglichte Bosnien und Herzegowina nach dem Zweiten Weltkrieg einen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufschwung. Im Rahmen dieses Prozesses nahm die Entwicklung der Wirtschaft, Bildung und des Gesundheits- und Sozialenwesens eine besondere Stellung ein. Viel Aufmerksamkeit widmete man der Förderung der Toleranz zwischen den Ethnien. Dies war die Grundlage für die Entwicklung stabiler Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Volksgruppen. Streitigkeiten auf der Basis nationaler (ethnischer) Zugehörigkeit waren ausgeschlossen. In Bosnien und Herzegowina war der Prozentsatz von Ehen mit Partnern aus verschiedenen Ethnien sehr hoch. In den Städten Tuzla, Mostar, Sarajevo, Brčko und Banja Luka waren es bis zu 20%. Die fortschreitende Entwicklung und der Aufbau einer besseren Zukunft für alle Völker ließen die Wunden der Ereignisse des Zweiten Weltkriegs verheilen.

Als Ende der 1980er-Jahre in der Jugoslawischen Föderation aufgrund der allgemeinen Krise des Sozialismus und aufgrund der Krise in ihrer eigenen Entwicklung ein Auflösungsprozess einzog, begann auch der Pluralisierungsprozess der bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft. Es entstand ein neues Mehrparteiensystem. In den 1990er-Jahren, zur Zeit der Gründung neuer Parteien in Bosnien und Herzegowina, verkündeten die zwei jugoslawischen Republiken Slowenien und Kroatien ihre Unabhängigkeit. Im Zuge dessen verbreitete sich unter den Bürgern Bosnien und Herzegowinas die Angst, dass der Frieden gefährdet sein könnte. Die Angst in der Bevölkerung diente als soziale und politische Grundlage für die ethnische Homogenisierung der Völker im Wahlkampf im Jahr 1990. Die ethnische Homogenisierung kam insbesondere drei auf ethnischer Basis gegründeten Parteien politisch zugute.

Der Partei der Demokratischen Aktion (SDA), der Serbischen Demokratischen Partei (SDS) und der Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ). Diese drei Parteien erreichten bei den ersten Mehrparteienwahlen 1990 den Wahlsieg. Einvernehmlich teilten sie alle Ressorts in den staatlichen Strukturen untereinander auf und regierten arbeitsteilig bis zum Beginn der Diskussion im Parlament von Bosnien und Herzegowina über die Zukunft des politischen und rechtlichen Status des Landes angesichts des schon fortgeschrittenen Auflösungsprozesses der Jugoslawischen Föderation. Die Lösung dieser Frage sollte Anfang 1992 in Form eines Referendums gefunden werden. Das Resultat des Referendums³² ermöglichte die Staatlichkeit Bosnien und Herzegowinas. Das Parlament von Bosnien und Herzegowina verkündete aufgrund der Resultate des Referendums die Unabhängigkeit und Souveränität des Staates Bosnien und Herzegowina. Den Willen der Bürger bestätigten die Großmächte und die EU mit der internationalen Anerkennung von Bosnien und Herzegowina.

Die Serbische Demokratische Partei, eine der drei herrschenden Parteien, akzeptierte das Ergebnis des Referendums und die Unabhängigkeit Bosnien und Herzegowinas nicht. Sie entschied sich im Gegenzug für die militärische Option mit dem Ziel der ethnischen Teilung Bosnien und Herzegowinas. Die Entscheidung der Serbischen Demokratischen Partei ihre politischen Ziele mit Gewalt zu verwirklichen, fiel aufgrund der Unterstützung des damaligen Regimes von Slobodan Milošević in Serbien. Diese Unterstützung entsprach der strategischen Zielsetzung, nach der alle Serben in einem Staat vereint leben sollten. Diesem Ziel sollte auch die bis zu diesem Zeitpunkt bestehende Jugoslawische Volksarmee dienen.

Mit der Nicht-Anerkennung des Ergebnisses des Referendums, bei welchem sich die Bürger für die Souveränität Bosnien und Herzegowinas entschieden hatten und mit der Belagerung Sarajevos begann der bis zum Abschluss des Dayton Friedensabkommens 1995 dauernde Krieg. Die im Mai 1992 in Banja Luka einberufene serbische Volksversammlung definierte die Kriegsziele (der Serbischen Demokratischen Partei).³³ Eines dieser Ziele war die Trennung des serbischen Volkes vom kroatischen und bosniakischen im Gebiet Bosnien und

³² An dem am 28. Februar und 1. März 1992 stattgefundenen Referendum über ein souveränes Bosnien und Herzegowina beteilgten sich 64% der in die Wahllisten eingetragenen Bürger. Für die Unabhängigkeit des Staates Bosnien und Herzegowina entschieden sich 99% der Stimmberechtigten.

³³ Die Serbische Volksversammlung hatte in ihrer 16. Sitzung vom 12. Mai 1992 die strategischen Ziele des serbischen Volkes in Bosnien und Herzegowina beschlossen. Der Beschluss hatte sechs strategische Ziele, von denen das erste lautete: staatliche Abgrenzung von den beiden anderen Nationalgemeinschaften. Siehe: Smail Čekić, *Agresija na BiH*, Band I, S. 567.

Herzegowinas. Das abgetrennte Gebiet war als die Republik des serbischen Volkes gedacht und gekennzeichnet. Die Kernidee war es, ein ethnisch gesäubertes (homogenes) und abgetrenntes Gebiet zu schaffen. Diese Idee führte zu einer Zwangsvertreibung von mehr als 400.000 Bosniaken und mehr als 200.000 Kroaten aus diesem Gebiet, das sich im Dayton Friedensabkommen als das Gebiet der Entität Republika Srpska wiederfand. Außer den Zwangsvertreibungen der nichtserbischen Bevölkerung aus der Bosnischen Krajina, dem Gebiet entlang der Sava sowie aus Ostbosnien und der Osterzegowina wurden an Zivilisten in den Regionen um Zvornik und Prijedor unzählige Verbrechen sowie das Massaker an ca. 8.000 Bewohnern der Stadt Srebrenica im Juli 1995 verübt.

Einzelne und in einer geringeren Erscheinungsform vorkommende Verbrechen wurden in einigen zentralbosnischen Ortschaften von den Angehörigen des Kroatischen Verteidigungsrates (HVO) und der Armee der Republik Bosnien und Herzegowina begangen. Nach dem Massaker in Srebrenica führte die internationale Gemeinschaft NATO-Luftangriffe auf die Stützpunkte der Armee der Republika Srpska aus. Die militärischen Schläge zeigten in der Vorbereitung des Dayton Friedensabkommens Wirkung in Form eines militärischen Kräfteausgleiches im bosnisch-herzegowinischen Kriegsgebiet.

Der Krieg in Bosnien und Herzegowina endete mit dem Dayton Friedensabkommen zwar ohne militärischen Sieger, aber mit dem Sieg der Idee eines souveränen Staates Bosnien und Herzegowina, der mit dem Dayton Abkommen und damit von der Völkergemeinschaft bestätigt wurde. Bosnien und Herzegowina hat mit der Dayton-Verfassung (Annex IV. des Dayton Abkommens) eine neue interne Struktur bekommen. Der neue Staat besteht seitdem aus zwei Entitäten, der Republika Srpska und der Föderation von Bosnien und Herzegowina. Darüber stehen die gesamtstaatlichen Institutionen sowie die Institutionen des Staates Bosnien und Herzegowina.

Um die Staatlichkeit Bosnien und Herzegowinas in Form eines europäischen demokratischen und nachhaltigen Staates aufbauen zu können, wurden mit dem Dayton Friedensabkommen für die Befriedung des Landes militärische und zivile Kräfte der Völkergemeinschaft stationiert. Während die internationalen Streitkräfte die Aufgabe hatten, sichere Voraussetzungen für den Friedensaufbau zu schaffen, hatten (und haben) die zivilen Kräfte der Völkergemeinschaft die Befugnisse, die demokratischen Institutionen des Staates Bosnien und Herzegowina aufzubauen und seine Integration in die euro-atlantischen Bündnisse einzuleiten. Mit der Aufnahme Bosnien und Herzegowinas in die NATO und die Europäische Union soll der geschichtliche

Prozess der Internationalisierung der bosnischen Frage als eine Frage der Entwicklung des Staates Bosnien und Herzegowina innerhalb der europäischen Staaten- und Völkergemeinschaft abgeschlossen sein.

2. Hauptansätze des Friedensaufbaus im Bosnien und Herzegowina in der Nachkriegszeit

Der Wiederaufbau begann 1996 in einem Umfeld, das maßgeblich durch die schweren Folgen des Krieges geprägt war. Zu diesen Folgen gehörten eine zerstörte Wirtschaft, zerstörte Verkehrswege, mehr als zwei Millionen Flüchtlinge und Vertriebene, Armut bei einem Großteil der Bevölkerung sowie Misstrauen gegenüber den Angehörigen der jeweils anderen ethnischen Gruppen. In den ersten Monaten des Wiederaufbaus stellten sich folgende zentrale Fragen: Wie ist die Bewegungsfreiheit auf dem ganzen Hoheitsgebiet Bosnien und Herzegowinas wiederherzustellen? Wie kann zwischen den Menschen wieder eine Kommunikation aufgebaut werden? Wie soll der Versöhnungsprozess zwischen den ehemaligen Kriegsparteien begonnen und geführt werden?

Bei der Suche nach Antworten auf diese Fragen gehen wir davon aus, dass die Vertrauensbildung und der Versöhnungsprozess in dem Nachkriegsland Bosnien und Herzegowina primär vom Aufbau demokratischer Kapazitäten und vom wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung abhängt, der es den Bürgern ermöglichen soll, die schwierige wirtschaftliche und finanzielle Situation zu bewältigen.

Der zweite Ansatz ist die Bildung rechtlicher und institutioneller Voraussetzungen für die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre alten Wohnorte. Im Zuge der Flüchtlingsrückkehr erfolgte der Wiederaufbau, nicht nur der zerstörten Häuser und Wohnungen, sondern auch der internethnischen Beziehungen. Es entwickelt sich die Vertrauensbildung gegenüber den jeweils anderen ethnischen Gruppen. Mit der Flüchtlingsrückkehr wird auch die multiethnische Struktur der Dörfer und Städte aus der Vorkriegszeit wiederhergestellt. So wird die Versöhnung in der Gesellschaft umgesetzt.

Der dritte Ansatz beinhaltet die Bildung einer institutionellen Basis für die Identifizierung der zivilen Kriegsopfer.

Der vierte Ansatz besteht aus den Möglichkeiten der Verurteilung von Kriegsverbrechern.

Der fünfte Ansatz liegt in den politischen und programmatischen Aktivitäten hinsichtlich der Idee des Friedens und der Versöhnung bei den herrschenden Parteien, die die parlamentarische Mehrheit stellen.

Der sechste Ansatz ist das Verhältnis der Bürger gegenüber der Idee der Versöhnung.

All diese Ansätze bedürfen einer allgemeinen Voraussetzung, einem Sicherheitsrahmen für den Friedensaufbau in Bosnien und Herzegowina. Dieser Rahmen sind die militärischen und zivilen Kräfte, die Befugnisse für die Umsetzung des Dayton Friedensabkommens haben. Diese Kräfte sind aufgrund der durch den Rat zur Umsetzung des Dayton Friedensabkommens (Peace Implementation Council) erteilten Befugnisse eine Bürgschaft für den Frieden in Bosnien und Herzegowina geworden.

Der Aufbau demokratischer Kapazitäten und der soziale und wirtschaftliche Aufschwung stehen in Korrelation zueinander: Gibt es aufgrund des Willens der Wähler lebendige demokratische Institutionen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Institutionen ein günstiges Klima und gute allgemeine Voraussetzungen für wirtschaftliche Aktivitäten der Bürger schaffen werden, hoch. Unmittelbar nach dem Krieg traf sich das höchste Staatsorgan – das Staatspräsidium von Bosnien und Herzegowina – im Landesmuseum. Der Ministerrat hatte zwei Mitvorsitzende und drei Ministerien. Die meisten Parteien konnten im ersten Parlament von Bosnien und Herzegowina keine Einigung finden in Bezug auf Landesfahne, Wappen sowie Kfz-Kennzeichen. Lösungen wurden dank der Aktivitäten und auf Vorschlag des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft gefunden. Die Kfz-Kennzeichen löste man mit einem Zahlensystem und nicht mit aus Städtenamen abgeleiteten Kennzeichen. Diese Lösung wurde zur Grundlage für die Bewegungsfreiheit im ganzen Hoheitsgebiet Bosnien und Herzegowinas. An dieser Stelle sollte darauf hingewiesen werden, dass die Bewegungsfreiheit im ganzen Hoheitsgebiet Bosnien und Herzegowinas die Grundlage für die Versöhnung zwischen den ethnischen Gruppen im Lande war. Bis 2002, d.h. sechs Jahre nach der Unterzeichnung des Dayton Friedensabkommens, wurden die Wahlen von der OSZE organisiert. Bei den ersten Wahlen 1996 gaben die Flüchtlinge in ihren ursprünglichen Wohnorten mit Unterstützung der internationalen Sicherheits- und Streitkräfte ihre Stimme ab. Die Bürger wünschten sich den Wiederaufbau und glaubten an den Fortschritt der wirtschaftlichen Entwicklung. In den ersten fünf Jahren des Wiederaufbaus stellte die Völkergemeinschaft insgesamt fünf Milliarden US-Dollar Spendengelder zur Verfügung. Die meisten Mittel wurden für den Wiederaufbau der Infrastruktur ausgegeben: Es wurde Straßen, Schulen,

Krankenhäuser und kommunale Infrastrukturen aufgebaut. Dies machte den Weg für den Wiederaufbau und für die Entwicklung des Staates Bosnien und Herzegowina frei. Gleichzeitig wuchs das Vertrauen der Bürger in die Versöhnung und den Friedensaufbau.

3. Rückkehr der Flüchtlinge als Bestätigung des Willens der Bürger zur Versöhnung und Vertrauensbildung

Das Schaffen gesetzlicher und institutioneller Voraussetzungen für die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre ursprünglichen Wohnorte ist einer der wichtigsten sozialen Prozesse für die Vertrauensbildung und Versöhnung. Die Rückkehr selbst hat die Verständigung mit Angehörigen aus den jeweils anderen ethnischen Gruppen zur Folge. Die Rückkehr der Serben in die Föderation von Bosnien und Herzegowina und der Bosniaken und Kroaten in die Republika Srpska bedeutet interethnisches Zusammenleben. Sie hat aber noch eine weitere Bedeutung: Es ist gleichzeitig der Aufbau sozialer Beziehungen in der Kommune. Das bedeutet Vergebung für Gewalt und Vertreibung im Krieg, d.h. Versöhnung im Interesse der Friedensbildung. Am Beispiel des Willens zur Rückkehr hat man auch den Willen der Bürger zur Versöhnung und Vertrauensbildung zwischen den Ethnien in der Nachkriegszeit erkennen können. Der Wunsch nach Frieden war die Antriebskraft für den Wiederaufbau nach dem Krieg. Nach der Rückkehr in ihre ursprünglichen Wohnorte haben die Flüchtlinge keinen einzigen nennenswerten Konflikt mit den Angehörigen der jeweils anderen Volksgruppe ausgelöst, mit welcher sie vor dem Krieg zusammengelebt hatten. Diese Tatsache bestätigt, dass die Friedensbildung, die die internationalen Kräfte vermittelten, eine allgemeine Voraussetzung für den Versöhnungsprozess ist. Versöhnung ist in der Nachkriegsrealität Bosnien und Herzegowinas ein Resultat der Friedensbildung, an welcher sich die internationalen Kräfte und die bosnisch-herzegowinischen demokratischen Kräfte beteiligen. Allein die Rückkehr von Flüchtlingen hat dem Versöhnungsprozess eine soziale Realität verliehen.

Die Einstellung der politischen Parteien zur Rückkehr war sehr unterschiedlich. Die Partei der Demokratischen Aktion (SDA) in Bosnien und Herzegowina sprach sich grundsätzlich für die Rückkehr aus, doch nur nach dem Prinzip der ethnischen Reziprozität. Das bedeutet, dass so viele Bosniaken in die Republika Srpska zurückkehren, wie Serben in die Föderation von Bosnien und Herzegowina zurückkommen. Nachdem die Völkergemeinschaft die Deklaration über die Rückkehr der (nicht-bosniakischen) Flüchtlinge nach

Sarajevo initiiert hatte, akzeptierte die SDA einen toleranteren Ansatz bzgl. der Behandlung der Rückkehrer. Allerdings ist sie weiterhin bei einem engen ethnischen Prinzip geblieben. Aus kantonalen Mitteln unterstützte sie in erster Linie die Rückkehr von Bosniaken in die Kommunen Ostbosniens und der Bosnischen Krajina. Den größten Erfolg hatte man in den Gemeinden Prijedor, Zvornik und Doboj. Laut offizieller Daten sind mehr als 150.000 Bosniaken in die Republika Srpska zurückgekehrt. Von den 46% Bosniaken und Kroaten, die bis 1992 im Gebiet der Republika Srpska gelebt hatten, sind nur 8% zurückgekehrt.

Die Serbische Demokratische Partei (SDS) hat in den ersten fünf Jahren des Wiederaufbaus serbische Bürger gezielt von der Rückkehr in die Föderation abgehalten.

Unter Mitwirkung der Rückkehrerverbände und mit Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, insbesondere des Helsinkikomitees für Menschenrechte, des serbischen Bürgerrates (*Srpsko građansko vijeće*) und des Verbandes für die Flüchtlingsrückkehr in die Föderation von Bosnien und Herzegowina (*Savez za povratak izbjeglaca i povratnika u Federaciju BiH*) konnten 140.000 serbische Bürger zurückkehren. Das ist etwas mehr als ein Viertel der Gesamtzahl der vertriebenen und geflüchteten Serben aus der Föderation von Bosnien und Herzegowina (rund 450.000). Die erfolgreichste Rückkehr in die Föderation von Bosnien und Herzegowina ist in den Gemeinden Drvar, Grahovo, Glamoč, Bosanski Petrovac, Sarajevo, Tuzla und in das Neretva-Tal im Gebiet der Stadt Mostar zu verzeichnen.

Die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) als die stärkste kroatische Partei hat die Erwartungen hinsichtlich ihrer Aktivitäten zur Rückkehr von Kroaten in das Gebiet entlang der Sava und in die Bosnische Krajina nicht erfüllt. Man schätzt, dass auf das Gebiet der Republika Srpska rund 15.000 Kroaten zurückgekehrt sind. Das ist nur ein Zwanzigstel der aus diesen Gebieten Vertriebenen. Kroaten, die auf Anweisung der HDZ im Laufe der Jahre 1995 und 1996 nach Drvar umgesiedelt wurden, sind nach der Rückkehr der Serben meist nach Kroatien ausgewandert. Den Aussagen der kroatischen Verbände, deren Mitglieder nach Drvar umgesiedelt worden sind, konnte man eindeutig entnehmen, dass die Unterstützung der Rückkehr in die Gemeinden in Zentralbosnien, insbesondere aber nach Kakanj, Zenica, Žepče, Maglaj und Zavidovići durch die Koalitionsregierung (HDZ und SDA) in der Föderation von Bosnien und Herzegowina unzureichend war. Am erfolgreichsten hingegen war die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in den Raum des Brčko Distrikts. Sowohl die Parteien als auch die Behörden haben dies initiiert und die

Rückkehr der Bewohner aus der Vorkriegszeit ermöglicht. Der Brčko Distrikt kann als Beispiel für eine erfolgreiche Flüchtlingsrückkehr, für ihre Reintegration in die früheren Wohnorte, für Versöhnung und Vertrauensbildung zwischen den Ethnien dienen. Der Brčko-Distrikt entspringt der Idee der Zusammenarbeit. Durch Toleranz und einen beschleunigten wirtschaftlichen Aufschwungs ist er zum Vorzeigemodell für den Versöhnungsprozess in Bosnien und Herzegowina geworden.

4. Das Erkennen der Wahrheit über den Krieg: Grundlage für die Versöhnung und Vertrauensbildung zwischen den Ethnien

Der dritte Ansatz im Versöhnungsprozess bezieht sich auf die institutionellen Voraussetzungen, die nötig sind, um die Wahrheit über den Krieg zu erschließen. Unter dem Krieg litten vor allem die Zivilisten. Eine Art des Leidens war die Vertreibung aus ihren ursprünglichen Wohnorten. Schätzungen nach wurden rund zwei Millionen bosnisch-herzegowinischer Bürger vertrieben und umgesiedelt. Die zweite Form des Leidens war die Folter in den Internierungslagern für Zivilisten. Die Lager trugen Namen wie Manjača, Keraterm, Sušica, Batkovići, Dretelj, Heliodrom, Čelebići und Tarčin sowie weitere. An Misshandlungen und Hunger in den Lagern starben mehrere hundert Zivilisten. Die dritte Form des Leidens waren Ermordungen. (Massen-) Gräber, die noch 13 Jahre nach dem Krieg im Osten Bosniens und in der Bosnischen Krajina entdeckt wurden, zeugen vom Ausmaß der Gewalt und zeigen das schreckliche Leiden der Zivilbevölkerung. Massenweise wurde das Recht auf Leben, Eigentum und Freiheit missachtet und verletzt.

Eine der wichtigsten Fragen, die sich stellt, ist, wie ein institutioneller Rahmen für die Aufarbeitung der Kriegsleiden der Menschen in Bosnien und Herzegowina geschaffen werden soll. Die Völkergemeinschaft hat das Tribunal für Kriegsverbrechen in Den Haag gegründet. Ein Teil der Gerichtsverfahren wurde auch an das Gericht von Bosnien und Herzegowina übertragen. Das Staatspräsidium ging auf die 2003 von Nichtregierungsorganisationen eingeleitete Initiative eine Wahrheitskommission über die Leiden der Zivilbevölkerung zu gründen nicht ein. Wäre diese Kommission gegründet worden, hätten die Bürger in ihren Kommunen mehr dazu beitragen können, dass eine allgemeine Erkenntnis der Wahrheit über den Krieg in allen Gemeinden und Regionen Bosnien und Herzegowinas zu Stande käme. Das Verhältnis der Medien gegenüber der Wahrheit über den Krieg ist parteiisch und ethnisch determiniert. Die ihren ethnischen Parteien nahe stehenden Medien

schreiben nur über die Leiden ihrer eigenen Volksgruppe. Es wird auch geleugnet, dass in gewissen Teilen Bosnien und Herzegowinas Zivilisten massenweise getötet wurden. Zum Beispiel haben einige Medien lange geleugnet, dass in der Region um Prijedor und Srebrenica Zivilisten getötet worden sind.

Urteile gegen Kriegsverbrecher werden vom Den Haager Tribunal und der Abteilung für Kriegsverbrechen des Gerichts von Bosnien und Herzegowina verhängt. Diese Urteile schaffen gleichzeitig auch Gerechtigkeit. Und mit der Gerechtigkeit triumphiert das Gefühl des Sieges der Gerechtigkeit über die Ungerechtigkeit, des Sieges des Guten über das Böse.

Die politischen und programmatischen Aktivitäten der Parteien im Zuge der Entwicklung einer bosnisch-herzegowinischen Gesellschaft geben der ihr neue Vitalität und Dynamik. Öffentliche Politik wird von den politischen Parteien gemacht. In den Wahlkämpfen werben sie öffentlich mit Stellungnahmen zu den wichtigsten Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Parteien äußern sich auch zu Fragen wie Zusammenleben, Vertrauensbildung zwischen den Ethnien, Versöhnung und Festigung des Friedens. In diesen Fragen sind die ethnischen und multiethnischen Parteien gespalten. Dies gilt sowohl für die Parteien aus der Kriegszeit als auch die, die erst nach dem Krieg entstanden sind. Ethische Parteien führen eine ethnisch-nationale(istische) Politik: In der Regel unterstützen sie das Zusammenleben nicht und sprechen nicht offen über Versöhnung. Für das Leiden "meines Volkes" wird generell dem Anderen die Schuld gegeben. Durch derartige Beschuldigungen wird Eigenverantwortung bewusst vermieden.

Die bürgerlichen, d.h. alle multiethnischen Parteien, von denen die meisten in der Opposition sind, haben ein positives Verhältnis zu den Werten des Zusammenlebens und der (inter-)ethnischen Vertrauensbildung.

Die öffentliche Meinung wird überwiegend von Medien gebildet, auf welche die Regierungsparteien Einfluss haben. Bei der Bildung der öffentlichen Meinung verfolgen die Medien die Logik der Unfähigkeit der regierenden Parteien einen politischen Konsens zu finden und sind dabei in großem Maße selbst dieser Logik ausgeliefert. So entsteht ein Klima des Misstrauens, es kommt zu Spannungen, Unsicherheit verbreitet sich bei den Bürgern, welche die Festigung des Friedens und den Versöhnungsprozess verlangsamt.

5. Bürger und Versöhnung

Der sechste Ansatz behandelt das Verhältnis der Bürger zur Versöhnungsidee.

Während des zwischen 1992 und 1995 geführten Krieges in Bosnien und Herzegowina gab es Bürgerbewegungen für den Frieden. Der Bund unabhängiger Intellektueller, "Krug 99", sammelte 1994 und 1995 mehr als eine Million Unterschriften für den Frieden und ein nicht geteiltes Sarajevo. Als Anfang 1994 das Washingtoner Friedensabkommen unterzeichnet wurde, sprachen sich die Bürger für den Frieden aus. Der Unterbrechung des Krieges folgte die Verständigung zwischen den Bürgern, dann die Rückkehr in die verlassenen Siedlungen. In gleicher Weise verhielten sich die Bürger auch nach der Unterzeichnung des Dayton Friedensabkommens. Sobald die Bewegungsfreiheit wieder hergestellt war, zeigten die Bürger ihren Wunsch nach Verständigung. Bereits im Laufe des Jahres 1996, im ersten Nachkriegsjahr, zeigten die Bürger Interesse an einer Rückkehr in ihre Wohnorte aus der Vorkriegszeit.

Den Wunsch nach Rückkehr in die alten Wohnorte unterstützten, schufen und stärkten die Nichtregierungsorganisationen und Rückkehrerverbände. Während sich die Regierungsparteien für eine Rückkehr ausschließlich nach der Formel der ethnischen Reziprozität aussprachen, haben Flüchtlingsverbände und Nichtregierungsorganisationen alle Flüchtlinge und Vertriebenen zur Rückkehr ermutigt und sie ermöglicht.

Bürger, die in die Republika Srpska und in die Föderation von Bosnien und Herzegowina zurückgekehrt sind, treiben die Verständigung in ihren Gemeinden voran. So geben sie den Wunsch nach Zusammenleben, Vertrauensbildung und Versöhnung ausdrücklich zu erkennen. Für sie ist Versöhnung gleichbedeutend mit einem stabilen Frieden und wirtschaftlichem Aufschwung. Die Bürger waren nicht diejenigen, die als Gruppen, auch nicht als ethnische Gruppen, den Krieg eingeleitet und geführt haben. Der Krieg stand im Zeichen der politischen Eliten unter der Führung der ethnischen Parteien. Für die Bürger war der Frieden das leitende Ideal, welches es bis heute auch geblieben ist.

Sämtliche Forschungen zeigen, dass die Mehrheit der Bürger die Integration Bosnien und Herzegowinas in die Europäische Union und die NATO unterstützt. Die Bürger sind sich der Tatsache bewusst, dass die Integration Bosnien und Herzegowinas in die Europäische Union eine Art Bürgschaft für eine friedliche und stabile politische Zukunft Bosnien und Herzegowinas und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ist. Die Bürger wollen den Aufbau des Friedens als sichere Grundlage und möglichst breiten Rahmen für den Versöhnungsprozess. Zu diesem Ziel tragen in großem Maße die Nichtregierungsorganisationen als Akteure der Zivilgesellschaft bei.

6. Schlussfolgerung

Vertrauensbildung in der bosnisch-herzegowinischen Nachkriegsrealität ist nur mit der Umsetzung aller Voraussetzungen für den Aufbau und die Festigung des Friedens in Bosnien und Herzegowina möglich. Auf der Grundlage des Dayton Friedensabkommens hat die internationale Gemeinschaft die Voraussetzungen für den Friedensaufbau in Bosnien und Herzegowina eingeleitet. Die internationalen Kräfte, sowohl die Streit- und Sicherheitskräfte als auch die zivilen Kräfte, wirken bereits seit 13 Jahren. Zusammen mit den bosnisch-herzegowinischen demokratischen Kräften wurde der Wiederaufbauprozess und die Festigung des Friedens begonnen. Innerhalb dieses Prozesses existieren soziale Aktivitäten für die Versöhnung und Vertrauensbildung zwischen den Ethnien. Die Bewegungsfreiheit der Bürger auf dem ganzen Hoheitsgebiet war die erste Bestätigung der Bereitschaft der Bürger zur Versöhnung und Vertrauensbildung. Die zweite Bestätigung kam mit der Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Wohnorte aus der Vorkriegszeit. Die Verständigung unter den Bürgern rief in keinem Rückkehrermilieu Konflikte auf ethnischer Basis hervor. Im Gegenteil, allmählich wurde die soziale und interethnische Kommunikation wieder aufgenommen.

Nach Meinung der Bürger, und insbesondere derjenigen Gruppen, deren nahe Verwandte oder Nachbarn während des Krieges vertrieben wurden und gelitten haben, sind die wichtigsten Voraussetzungen für den Versöhnungsprozess die Feststellung der Wahrheit und die Gerichtsurteile gegen Kriegsverbrechen.

Da die Regierungsparteien keinen Konsens finden können, wird der Versöhnungsprozess gebremst und erschwert.

Der Versöhnungsprozess ist eng mit der Festigung des Friedens in Bosnien und Herzegowina verknüpft. Dies kann durch den Weg der Integration des Staates Bosnien und Herzegowina in die NATO und die Europäische Union ermöglicht werden.

Die angestrebte Mitgliedschaft Bosnien und Herzegowinas in der NATO und in der EU kann einen Sicherheitsrahmen für die Friedenssicherung in Bosnien und Herzegowina schaffen. Dieser Rahmen ist auch Grundlage für eine erfolgreiche soziale und wirtschaftliche Entwicklung und demokratische Konsolidierung. Darin wird es keinen Platz für radikale nationalistische Parolen und für eine Verschlechterung der allgemeinen Sicherheit geben.

2.2. Du und dein Nachbar: Vom Miteinander zum Gegeneinander? Über die Ziele und den Sinn der Bürgergesellschaft

Ugo Vlaisavljević

1. Nachbarschaft mit einheimischen Fremden

Wenn Bosnien und Herzegowina aufgrund seiner Geschichte als ein multiethnisches und multikonfessionelles Land definiert werden konnte, war das nicht im Sinne großer, homogener, klar abgegrenzter und unüberschreitbarer Gebietsblöcke der einzelnen Volksgruppen gemeint. Zwischen zwei Polaritäten, zwischen drei Volksgruppen auf drei Gebieten und einer nicht zu erkennenden territorialen Vermischtheit, Multiethnizität oder Multikonfessionalität wurde es in das geschichtliche Welterbe als das *Zusammenleben in Nachbarschaft* aufgenommen. Die traditionelle, mehrere Jahrhunderte alte Form dieses Zusammenlebens ist eine Form der gruppenweisen Ansiedlung der einen neben den anderen: ein Dorf neben dem anderen.³⁴

Zusammenleben in der Nachbarschaft bedeutete das *Leben der einen neben den anderen, nicht das Leben von Individuen, sondern das ganzer Gemeinschaften*. In einer typisch ländlichen Lebensweise war das Leben des Einzelnen in die kollektive Praxis der Reproduktion der Lebensweise verwebt: ländliche Produktion, traditionelle Glaubens- und Sittenkultur, Regeln des patriarchalen Familienlebens. Jede Dorfgemeinschaft lebte nach ihrer eigenen „Glaubensordnung“, wie man es zu nennen pflegte, die die Grundlage aller anderen Normen des gemeinsamen Lebens war und aufgrund welcher auch ein besonderer Lebensstil aufgebaut wurde. Die ethnische Identität erkennen wir heute vor allem in diesem charakteristischen Lebensstil des Einzelnen und der Gemeinschaften, der Individuen, die in der Gemeinschaft fest verwurzelt sind. Einer der prägendsten Slogans, den die Parteien unter ethno-nationalen Flaggen bei den Nachkriegswahlen verwendeten, ist durchaus auch derjenige: „Auf eigenem Boden mit eigenem Glauben“. Die starke Durchdringung und Anziehungskraft dieses Slogans kommt davon, dass er die Formel des traditionellen, jahrtausendelangen Zusammenlebens gut zum Ausdruck bringt.

³⁴ Eine hervorragende Studie hierzu unter dem Titel „Bosnisches Dorf“, die auch die Ergebnisse der einheimischen Ethnographie zusammenfasst, zu finden in: Tone Briga, *Being Muslim the Bosnian Way. Identity and Community in a Central Bosnian Village*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995, ch. 2, „A Bosnian Village“, S. 37-84.

Nachbarschaft hieß nebeneinander zu leben – als Gemeinschaften, von denen jede auf eigenem Boden verweilt, auf eigenen Gütern, in der eigenen Welt moralischer und rechtlicher, vom angenommenen Glauben definierter Normen.³⁵ Das Verhältnis zu den anderen war nicht individuell, es drückte vielmehr die *Haltung einer ganzen Gemeinschaft gegenüber der anderen Gemeinschaft* aus.

In diesem Kontext sollte man auch die innigste Beziehung, die zwischen den Angehörigen zweier Ethnien in der Prämoderne, in Zeiten der größten zwischenethnischen Nähe zu Stande kommen konnte, betrachten. Die innigste Beziehung im Rahmen des zwischenethnischen Umgangs blieb die gute Nachbarschaft. Wie gut auch immer die Beziehung des einen zum anderen Nachbarn sein mochte, vor allem des einen zum anderen Familienvater oder Familienoberhaupt, sie musste eine Nachbarbeziehung bleiben. Das heißt, dass sie gegenseitig ihr Haus betreten konnten, unter der Voraussetzung aber, dass sie die Normen und das Gastgeberritual respektierten.³⁶ Zutritt zum fremden Heim hatte man also nur als Fremder, indem man ein Fremder blieb, wie vertraut auch immer man geworden sein mochte. Denn Gastfreundschaft ist die Verinnerlichung eines Fremden.³⁷ In das Haus eines anderen kommen wir wie in unser eigenes nur dank der Gastfreundschaft des Gastgebers – das heißt, immer als Fremde, als Eindringlinge. Doch ist dann nicht jeder Gast ein Fremder, auch einer, der aus derselben ethnischen Gemeinschaft kommt? Das ist er und er ist es auch nicht. Er ist es, wenn dieser Angehörige derselben ethnischen Identität dem Ritual der Gastfreundschaft unterliegt und selbst kein Recht hat, Gastgeber in dem Haus zu sein, in welchem er empfangen wurde. Dennoch ist er aber kein Fremder in dem Sinne, dass er gar nicht heimisch

³⁵ Haus im Sinne einer Hauswirtschaft bedeutet eine sesshafte Familie, die langzeitig und unveränderbar am Boden der Agrarwirtschaft hängt. Auf dieses Verständnis zielt meist der „soziale Gebrauch des Hauses als ständiges Heim der bleibenden Hausgemeinschaft“. Cf. Pierre Bourdieu in Zusammenarbeit mit Salah Bouhedja, Rosine Christin, Clairare Givry, „Eine sichere Geldanlage für die Familie“ in: Pierre Bourdieu u.a., *Der Einzige und sein Eigenheim*, VSA-Verlag, Hamburg, 1998, S. 28-29.

³⁶ Zusammenleben ethnischer Gemeinschaften bedeutete „ritualisierte Beziehungen der Gebietsgruppen“, wobei jede dieser Gruppen nicht nur die eigenen Riten hat, sondern diese „innerhalb des allumfassenden Systems ritueller Praxen“ miteinander verbunden sind. Solch eine inklusive Ritualisierung, in welcher die Gastfreundschaft sicherlich eines der wichtigsten Segmente ist, ermöglicht gleichzeitig auch die Differenzierung und Integration einzelner Gemeinschaften. Siehe dazu Catherine Bell, *Ritual Theory, Ritual Practice*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1992, S. 124 ff.

³⁷ Über die Gastfreundschaft und die Elemente ihrer Logik, die uns hier sehr wichtig erscheinen, wie etwa die Begriffe „Gastgeber“, „Gast“, „Fremder“, „Feind“, „Eindringling“, etc., sowie über die Referenzliteratur zu diesem Thema siehe bei Ivan Milenković, „Logika gostopravstva“, *Dijalog* 1, Sarajevo, 2008, S. 191-204.

werden kann, dasselbe gilt für Mitglieder seiner Wohngemeinschaft, zum Beispiel die Tochter oder der Sohn.³⁸

Tatsächlich wird in dieser Region als besonders günstige Zeit für die Pflege einer vorbildlichen Nachbarschaft das *Besuchen anlässlich von Religionsfesten* verstanden. Normalerweise, so lehrt uns die Ethnologie, fallen dann in den traditionellen Gesellschaften fast alle Barrieren, dies spiegelt den Charakter des traditionellen Zusammenlebens am besten wider. Dann sieht man die wahre Natur des *heimischen* Fremden am besten: Wenn einem Nachbar, der einen *anderen Glauben* hat, die innigste Beziehung der guten Nachbarschaft gewährt wird, wenn man ihm in aller Fülle, durch großzügiges Beschenken, den Zutritt zum eigenen Herd anbietet, gerade dann entpuppt er sich als Fremder, als der Andere. Im Augenblick eines großen Religionsfestes zelebriert der Gläubige in ausgeprägter und glaubwürdiger Weise seine Verbundenheit zum Glauben und bringt dadurch den ethnischen Unterschied zum Ausdruck. Gerade dieser Augenblick, in dem zwei Lebenswelten, zwei ethnische Universen von der höchsten Instanz, Gott selbst, klar getrennt, scheint sich die Gelegenheit zu bieten, dem anderen die Tür weit zu öffnen – ohne Angst vor Identitätsverlust, da die Grenzen zwischen den Ethnien in diesem Moment besonders deutlich sind.. So M. Mauss: „Man schafft ein brüderliches Verhältnis und bleibt doch ein Fremder.“³⁹

2. Toleranz und Versöhnung

Toleranz ist die richtige Bezeichnung für die erfolgreichste zwischenethnische Beziehung im traditionellen ländlichen Milieu, denn es handelt sich um die Affirmation der gegenseitigen Fremdheit bei größter gegenseitiger Nähe. Toleranz kann eine Bezeichnung für die Verwirklichung der *zwischenethnischen Versöhnung* sein. Und diese Versöhnung kann aufrichtig sein und so die Form der zwischenethnischen Freundschaft annehmen. Aber obwohl sich die Beziehungen einer Ethnie zur anderen auf diese Weise befrieden lassen und zur Versöhnung führen können, wenn es davor eine zwischenethnische Auseinandersetzung gab, muss jenes *zwischen* der zwischenethnischen Begegnung – was als *Fremdheit* und als die eigenste

³⁸ Er unterliegt nämlich nicht einem *endogamen Verbot*, jenem Verbot des Einheimisch-Werdens der anderen, das die wichtigste Strategie der Wahrung und des Überlebens ethnischer Gemeinschaften darstellt. Siehe dazu, zum Beispiel, Etienne Balibar et Immanuel Wallerstein, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Editions La Découverte, Paris, 1988, S. 82 u. 136.

³⁹ Marcel Mauss, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, in: *Sociologie et anthropologie*, Presses universitaires de France, Paris, 1950, S. 205.

Dimension des Ethnischen verstanden werden kann – dabei für die Nähe der Ethnien unantastbar bleiben, wie stark sie auch sein mag. Toleranz als das „Ertragen des Unerträglichen“⁴⁰ kann sogar eine starke *zwischenethnische Freundschaft* schaffen, denn durch eine solche wird keineswegs die gegebene ethnische Verschiedenheit, die nichts anderes als gegenseitige Fremdheit ist, gemindert. Im Gegenteil, sie wird dadurch verstärkt. Deswegen ist die heute dominante Politikform Ethnopolitik nicht heuchlerisch, wenn sie Toleranz als einen wahren Modus des *Zusammenseins* der multiethnischen Gesellschaft inständig empfiehlt.⁴¹ Die *zwischenethnische Versöhnung*, die von den Religionsführern vorgeschlagen wird und auf die sich die den Ethno-Nationalismus feiernden Politiker gerne berufen, kann auf die Massen, die ihre kollektive Identität vor allem als ethnische definieren anziehend wirken, denn damit wird auf die fundamentale Form des traditionellen Zusammenlebens hingewiesen, auf die Gepflogenheiten und den Glauben, dessen Ursprung in der Tiefe der Geschichte liegt.

3. Zwei Modelle der zwischenethnischen Beziehung

Doch die religiöse/ethnische Toleranz in Form der freundschaftlichen Bewirtung des Nachbarn, als etwas, was für das ländliche Zusammenleben typisch ist, schuldet weder der politischen Modernität noch der *Zivilgesellschaft*, die ein Produkt dieser Modernität ist, etwas. Da man sich bei solch einer Politik des Zusammenlebens nicht auf die Bürger als Bürger, sondern als ländliche Nachbarn beruft, kann sie sich sogar – und bei uns ist dies Wirklichkeit geworden – zu einer *begünstigten Form des Widerstandes oder des Kampfes* gegen die politische Modernität und jene Form des *Zusammenseins* entwickeln, welche die Zivilgesellschaft unbedingt braucht. Die Aufforderung zu einem guten, friedlichen und freundschaftlichen Verhältnis zu den Nachbarn sollte kein Motto sein, das zum Aufbau der Zivilgesellschaft aufruft. Im Gegenteil, es kann der heimliche Kampfruf gegen solch eine Gesellschaft sein. Erst der bürgerliche Zugang gegenüber dem ethnisch Anderen – der zwei Angehörige verschiedener ethnischer Gemeinschaften als die Träger derselben,

⁴⁰ „Wir sollen andere Menschen und ihre Lebensweise nur in denjenigen Situationen tolerieren, in denen das sehr schwer zu bewerkstelligen ist. Wir können sagen, dass Toleranz nur für das notwendig ist, was man nicht tolerieren kann. Darin liegt ihr Kernproblem.“ Bernard Williams, „Toleration: An Impossible Virtue?“, in: *Toleration: An Elusive Virtue*, ed. David Heyd, Princeton University Press, 1996, S. 18.

⁴¹ Über das Zusammensein als über ein ontologisches Modus der menschlichen Gesellschaftlichkeit siehe Jean-Luc Nancy, „L'éthique‘ originaire de Heidegger“ in: *La pensée dérobée*, Les éditions Galilée, Paris, 2001, S. 85-113.

bürgerlichen Identität einander annähert – geschieht im *öffentlichen Raum* oder beansprucht, dort zu geschehen. Wir haben gesehen, dass, wenn sich Nachbarn in nächster Nähe und in größter Freundschaft begegnen, der Begegnungsraum – anders als bei der Begegnung von Bürgern – privatisiert wird. Könnte man dem öffentlichen Raum nicht in irgendeiner Form ausweichen, würde er gerade die gewünschte Innigkeit der Nachbarsbegegnung stören. Im Gegensatz dazu ist eine bürgerliche Begegnung als Vereinigung im öffentlichen Raum im privaten Raum nicht möglich. Das bedeutet, dass sie auch im *ethnisch geprägten Raum* nicht möglich ist. Der freie Handel bietet der bürgerlichen Politik ein zuverlässiges Maß an tatsächlicher Offenheit des öffentlichen Raumes: Keine ethnische Gemeinschaft sollte den öffentlichen Raum besetzen, damit der bürgerliche Austausch – in multiethnischen Milieus immer als potentiell zwischenethnischer Austausch verstanden – wirklich reziprok und fair ist.⁴²

4. Zivilgesellschaft, öffentlicher Raum und Handel

Doch so lange er ethnisiert wird, ist der öffentliche Raum nicht *öffentlich*, darin kommen weder Bürger vor noch geschieht etwas wirklich *Politisches*. Die Ethnopolitik ist eine militante Okkupation der Öffentlichkeit, die ihr jenen Charakter des städtischen Platzes nimmt, welchen wir als den politischen Raum eines unmittelbaren und spontanen *Austausches*, den *Handel* mit seinen politischen Meinungen und Positionen dargestellt haben.⁴³ Die Zivilgesellschaft, die bereits als Begriff das Defizit des Politischen in der Ethnopolitik am besten beschreibt, ist eine Gesellschaft des *Handels*. Gerade diese Gesellschaft – als den bloßen Zustand der Gesellschaft in der Modernität⁴⁴ – versuchten wir der traditionellen Gesellschaft der *Gastfreundschaft* und des *Beschenkens* entgegen

⁴² Darüber, inwieweit die Vision der Zivilgesellschaft „nach dem Umriss des freien Marktes modelliert werden kann“ und in Zusammenhang damit über das Dilemma von Adam Smith, siehe bei Steven M. DeLue, *Political Thinking, Political Theory and Civil Society*, Allyn and Bacon, Boston, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore, 1997, S. 21-25.

⁴³ Siehe dazu Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp, 1990. Hier ist uns insbesondere die Verbindung wichtig, die Roberto Alejandro betont, indem er über dieses frühe Werk von Habermas sagt: „Habermas verbindet das Modell der öffentlichen Sphäre mit der frühen Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft, mit der Ebene nämlich, die Güteraustausch und kompetitive Individuen kennzeichnen. So scheint es, dass das ideale Modell der öffentlichen Sphäre einer erweiterten Form des Wettbewerbs zwischen freien Individuen auf dem Markt ähnelt. So, wie sie frei waren, auf dem Markt Güter auszutauschen, so frei waren sie im öffentlichen Raum Ideen auszutauschen, wobei die öffentliche Meinung gestaltet wurde und es dem Gemeininteresse diente.“ Cf. Robert Alejandro, *Hermeneutics, Citizenship, and the Public Sphere*, State University of New York Press, 1993, S. 181-182.

⁴⁴ „Es kann sein, dass die größten Hoffnungen für die Toleranz als Praxis (...) in der Modernität selbst liegen und in ihrer Hauptkreation, der internationalen Handelsgesellschaft.“ Bernard Williams, *op. cit.*, S. 26.

zu stellen, um die Politik von ihrem aktuellen Untergang in die Ethnopolitik (trotz der ganzen Logik der jüngeren Geschichte der Region) zu retten.⁴⁵

Indem wir zu argumentieren versuchen, warum sich der Aufbau der öffentlichen Sphäre entlang der vertikalen geschichtlichen Achse der Verwandlung des *Händlers* in den *Bürger* und nicht vom *Gastgeber* zum *Partei-Militanten* abspielen sollte, ließen wir uns von der Walzerschen idealtypischen Beschreibung des Vertragscharakters der Zivilgesellschaft, einer Gesellschaft, die als Netzwerk unzähliger Vereinigungen aufgrund konkreter Bedürfnisse der Einzelnen und ihres freien Willens zur Schließung von Interessensverbänden entsteht, leiten.⁴⁶ Die Nähe der Zivilgesellschaft zum Handel kommt von ihrem charakteristischen Ansatz gegenüber dem anderen: Das Individuum spielt dabei die Hauptrolle⁴⁷ und wird von einem konkreten, ganz konkreten Bedürfnis angespornt, das aufgrund einer selbständig, nach eigenem freien Willen gefällten Entscheidung entstanden ist.⁴⁸ Dieser zivilen Interessensvereinigung steht eine andere Form der Begegnung mit dem anderen entgegen: In der Gastfreundschaft stehen wir dem anderen am nächsten, wenn es scheint, ihn am wenigsten zu brauchen. Das Bürgerliche in der Politik erscheint vor allem als das *Zivile*: Der Haupttyp der Akteure, das es darstellt, ist eine *Vereinigung von Einzelbürgern*, eine provisorische vertragsrechtliche Vereinigung, die wie ein Kaufvertrag geschlossen wird. Im Gegensatz dazu erscheint das Ethnische in der Politik vor allem als etwas *Militantes*: Die Partei ist der begünstigte

⁴⁵ Über Titoismus als eine Politik, die auf der Beschenkungswirtschaft beruht, in welcher auch Tito selbst ein Geschenk war, wurde in *Etnopolitika i gradanstvo*, Dialog, Biblioteka Status, Mostar, 2006, geschrieben.

⁴⁶ „Equality and Civil Society“, in: S. Chambers, W. Kymlicka (eds.), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2002, S. 34-49.

⁴⁷ „Jedes Handelsnetz verbindet eine bestimmte Zahl von Individuen miteinander, Agenten, die derselben Firma angehören oder nicht, die auf mehrere Punkte eines Kreises oder eines Kreisbündels situiert sind. Der Handel lebt von diesen Übertragungen, von diesen Wettbewerben und Verbindungen, die sich wie von selbst vermehren, mit einem immer größeren Erfolg der daran interessierten Parteien.“ Fernard Braudel, op. cit., S. 160.

⁴⁸ Gesellschaftlichkeit in der Zivilgesellschaft ist etwas, was „geschlossen“, „vereinbart“ wird, indem man vom Einzelnen ausgeht. Es ist eine Gesellschaft von *Einzelnen*, die Betonung liegt hierbei auf dem zweiten Wort des Syntagmas. Daher scheinen sich seine Hauptcharakteristiken gegenseitig auszuschließen: Gesellschaftlichkeit und Individualismus, Freundlichkeit und wirtschaftliche Ausbeutung, Freiheit und Zwang, Öffentlichkeit und Privatsphäre. Seligman hat in seinem heute schon als Klassiker geltenden Werk zur Zivilgesellschaft mit folgenden Worten darauf hingewiesen: „Die Zivilgesellschaft weist in ihrer verschiedenartigen Artikulation auf diejenigen Elemente der Gemeinsamkeit und des Individualismus hin, die dazu gedient haben, die politische Meinung in den letzten zweihundert Jahren zu definieren. Denn die Zivilgesellschaft ist gleichzeitig jener Bereich ‘natürlicher Zuneigungen und Geselligkeit, wie sie Adam Smith erkannt hat und eine Arena, in der der Mensch ‘als privater Einzelner wirkt, andere als Mittel betrachtet, selbst zum Mittel degradiert und zu einem Spielzeug in den Händen fremder Mächte wird’, wie es in der bekannten Marxistischen Bestimmung der Marktverhältnisse festgehalten ist. Das ist der Bereich der ‘Rechte’, auch des Eigentums, der Höflichkeit /civility/, aber auch der wirtschaftlichen Ausbeutung. Das beruht auf einem rechtlich freien Individuum, doch auch auf der Gemeinschaft freier Individuen. Obwohl vom Staat getrennt, ist es doch per Gesetz geregelt. Es ist ein öffentlicher Raum und doch bilden ihn private Individuen.“ Cf. Adam B. Seligman, *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, S. 3.

Akteurstyp und die Mitgliedschaft versteht man eher als Eid (vor Gott oder einer göttlichen Autorität) denn als die Zustimmung zu einem Geschäft. Wie M. Mauss zeigte, ist die Beschenkungswirtschaft immer eine kollektivistische Praxis, die streng geregelt ist. Man kann leicht feststellen, dass derselbe Code im Spiel ist, der heute die Ethnopolitik in den staatlichen politischen Institutionen und in den herkömmlichen, schenkungsfreudigen und friedliebenden (vergessen wir es nicht: privaten oder privatisierten) Begegnungen mit dem ethnisch Anderen regelt.

Aus diesem Blickwinkel kann man ebenfalls klar ersehen, warum die herrschende Ethnopolitik mit der Wirtschaft realer Bedürfnisse und Interessen überhaupt keinen Kontakt herstellen kann. Der ethnische Grundgedanke dieser Politik muss notwendigerweise folgendes auferlegen: Gastfreundschaft hat nichts mit realen Bedürfnissen zu tun und dem Beschenken muss man, wenn es das sein soll, was es darstellt, jedes Interesse am Beschenken fern halten. Es überrascht nicht, dass nach dem Fall des vorherigen Regimes das erste authentisch einheimische Interesse in Versammlungen bürgerlicher Vereinigungen der Bildung ethnisch-religiöser *karitativer Vereinigungen* galt. Heute noch ist es das herrschende Modell der bürgerlichen Vereinigung, das eigentlich Grundlage jeder möglichen authentisch politischen Reichweite solch einer Vereinigung wäre. Bei einer solchen *pseudobürgerlichen Vereinigung*, welcher selbstverständlich all jene Vereinigungen mit dem Zweck der kulturellen und ethnischen Identitätswahrung hinzugefügt werden müssen, tritt kein einziger als Individuum – aus seiner Gemeinschaft – hervor, sondern er kehrt bloß in sie zurück. Solch eine Vereinigung dient der Reethnisierung der Gesellschaft und ist von *Beschenkung* motiviert. Denn sie versucht, indem sie als ihre wichtigste Geste die Geste der *Barmherzigkeit* beinhaltet, jedes Bedürfnis zur Befriedigung konkreter Bedürfnisse zu verbannen. So wird der Austausch, den die Zivilgesellschaft als ihre typische Geste der Beziehungen mit den anderen suggeriert, verfälscht und in eine rigide Beschenkungszeremonie verwandelt.

Betrachtet man die Natur dessen, was den möglichen öffentlichen Raum ethnisch besetzt hält, handelt es sich immer um eine Religion. Die Neuzeit des Nationalismus hat uns aber neue Formen der Religion beigebracht: Ideologien als politische oder zivile Religionen. Die Besetzung des öffentlichen Raumes spiegelt sich immer in der Tatsache wider, dass der öffentliche Raum nicht wirklich öffentlich sein kann, dass eine bestimmte militante Besatzung seine

Pazifizierung nicht zulässt.⁴⁹ Hier wurde versucht, eine Argumentation zu entwickeln, die aufzeigen soll, dass das Ethnische den öffentlichen Raum nur als Religion einnehmen kann. Der öffentliche Raum wird lediglich durch das Ritual der Gastfreundschaft und die Zeremonie des Geschenke-Austauschens besetzt.⁵⁰

Als Schlussfolgerung sei vermerkt, dass es gegen die Natur solch einer Gesellschaft wäre, die *zwischenethnische Versöhnung* als höchstes politisches Ziel der *Zivilgesellschaft* zu sehen, denn damit berufen wir uns nicht auf die Bürger als Bürger, sondern auf die Dorfnachbarn, und noch wichtiger, wir unterstellen, dass die Hauptstütze der „zivilen“ Politik die unantastbare normative und regulative Macht der herrschenden Religion ist. Nun kann man auch sagen, dass das Ziel solch einer Versöhnung durchschaut wurde: Die gegenwärtige Praxis ist eigentlich eine Vereinbarung über die *Nutzung des Landes* und nicht des öffentlichen Raumes. So überrascht es nicht, dass solch ein Ziel von der Ethnopolitik verfolgt wird, einer "Politik", die ihrer Definition nach militant und nicht zivil ist. Einer solchen Politik liefe das höchste *politische* Ziel der Zivilgesellschaft, die *Deethnisierung des öffentlichen Raumes* (nämlich das Schaffen eines neutralen Rechtsstaates) zuwider. Das hängt mit einem wichtigen Stützpfiler zusammen, der *außerhalb* der Politik zu liegen scheint: mit der Befriedigung konkreter individueller Bedürfnisse.

⁴⁹ Lahouari Addi, „Nationalisme, Nation et Espace Public“, *La Quotidien d'Oran*, 6 et 7 octobre 1999, www.algeria-watch.org.

⁵⁰ Wichtig zu erwähnen ist, dass diese Geschenke verschiedenartig sein können, materielle und symbolische, Nahrung und Gebete, Bitten und Lob, aber auch Beleidigungen und Drohungen etc. Cf. Marie-Odile Géraud, Olivier Leservoisier, Richard Pottier, *Les notions clés de l'ethnologie. Analyses et textes*, Armand Colin, Paris, 2000, S. 165.

2.3. Leere Schulbücher und stumme Medien

Senad Pećanin

Der erste Teil des vorliegenden Aufsatzes widmet sich den Schulbüchern. Hierbei nehme ich Bezug auf einige Forschungsresultate und Stellungnahmen der Vertreter der internationalen Gemeinschaft. Ich nenne einige besonders drastische Beispiele zu den Schulbuchinhalten, die die tiefgehende Problematik des bosnisch-herzegowinischen Bildungssystems aufdecken. Im zweiten Teil behandle ich den Aspekt der Medien und hoffe dabei eine Diskussion über die Zukunft der bosnisch-herzegowinischen Medien anregen zu können.

Inwieweit die Bildungsreformen in Bosnien und Herzegowina (un-)sichtbar sind und wie die Praxis wirklich ist, illustriert am besten die 2007 veröffentlichte OSZE-Studie, in der es heißt, dass in der Föderation von Bosnien und Herzegowina 54 Schulen weiterhin nach dem uns bekannten Prinzip „Zwei Schulen unter einem Dach“ funktionieren, das, leider, nur noch die Ausländer in unserem Lande empört. Ja, ich erinnere Sie daran, es handelt sich um die Tatsache, dass es auch dreizehn Jahre nach dem Krieg in der Föderation von Bosnien und Herzegowina Schulen gibt, in denen die Kinder getrennt und aufgrund ihrer nationalen Zugehörigkeit geteilt sind. Weil die drei wichtigsten Religionsgemeinschaften darauf bestehen und darüber einen Konsens erreicht haben, dass in den Kindergärten Religionsunterricht eingeführt werden soll, könnte Bosnien und Herzegowina leider bald auch einen besonderen Beitrag zur Praxis in den Kindergärten leisten, die nach dem Prinzip „Zwei Kindergärten unter einem Dach“ funktionieren sollen.

Es soll der positive Aspekt vermerkt werden, dass in der Vergangenheit die Rahmengesetze über die Grund- und Hauptschulausbildung sowie über die Mittelschulausbildung verabschiedet wurden, doch es ist eine (rhetorische) Frage, inwiefern sie tatsächlich angewendet und beachtet werden. Botschafter Douglas Davidson, Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, scheute sich nicht, nach seiner vierjährigen Amtszeit Anfang 2008 zu sagen, dass die Bildung in Bosnien und Herzegowina noch immer im Dienste der politischen Teilung im Lande stehe, er gab aber auch zu, dass seine Versuche, das Bildungssystem im Lande zu verbessern, gescheitert sind.

Er hat aber Brčko als ein erfolgreiches Modell der einheitlichen Bildung in Bosnien und Herzegowina hervorgehoben:

„Sie versuchen, einen Ausgleich zwischen der Nationalität und der Zusammengehörigkeit zu finden. Ganz abgesehen davon, ob man in Gebieten lebt, in denen nur Serben, Kroaten oder Bosniaken leben, man sollte Unterrichtsprogramme und -pläne haben, die einem vermitteln, dass man in Bosnien und Herzegowina lebt und eine gemeinsame Geschichte und Kultur hat. Man sollte nicht nur so weit kommen, dass Schüler unterschiedlicher Volksgruppen in derselben Klasse lernen, man muss es auch so weit bringen, dass ihnen beigebracht wird, dass sie im selben Land leben. Sie können nicht unterschiedliche Vorstellungen über das Land haben, denn allein dadurch werden sie sich dem Land nicht wie einer Einheit widmen können.“

Im gesamten Bildungsprozess ist also die Wichtigkeit der Schulbücher und der Curriculae unbestritten. Wie groß in diesem Bereich das Chaos ist, zeigt das Beispiel, dass die Kinder in manchen Schulen lernen, Gavrilo Princip sei ein Held, in anderen Schulen aber, er sei ein Terrorist. Der bosnisch-herzegowinische Fond otvoreno društvo leitete in Zusammenarbeit mit der Agentur proMENTE im Januar 2006 das Projekt „Bildung in Bosnien und Herzegowina: Was lehren wir die Kinder?“ in die Wege. Es wurden 145 Schulbücher analysiert, die im Unterricht in der sogenannten Gruppe nationaler Fächer (Muttersprache, Erdkunde, Geschichte) und im Religionsunterricht der Hauptschulklassen 5–9 sowie in allen Altersstufen der Mittelschule, also der Oberstufe in Bosnien und Herzegowina, im Laufe des Schuljahres 2005/2006 genutzt wurden. Man befand, dass die Inhalte der Schulbücher nationale Teilung, Segregation, Vorurteile und Stereotypen schüren und schon dadurch die kritische Meinungsbildung der Schüler einschränken würden. Bei dieser Gelegenheit nenne ich nur einige Beispiele von vielen, die sich anbieten: In den Schulbüchern werden die Roma „Zigeuner“ genannt, behinderte Kinder werden mit dem Adjektiv «retardiert» beschrieben; die Frau ist ein minderwertiges Wesen:

„In der Natur der Frau ist der Wunsch verankert, vom Ehemann geschützt werden zu wollen. Eine Frau schützen bedeutet zu verhindern, dass sie von irgendjemandem beleidigt wird, es bedeutet, dass man die Frau kleidet, ernährt, ihr schöne Wohnverhältnisse sichert. Das ist natürlich keine geringfügige Verpflichtung. Daher soll die Frau, von alledem verschont, den Mann zu Hause mit einem freudigen Gesicht empfangen. Manchmal hat auch die Frau Probleme, wenn sie die Hausarbeiten erledigt. Darüber soll sie erst dann sprechen, wenn der Mann bereit ist, ihr aufmerksam zuzuhören und ihr zu helfen.“

Entitätsgrenzen werden als Staatsgrenzen dargestellt und dementsprechend findet man auch folgende Fragen: „Welche Flüsse sind das? Fließen manche von ihnen durch serbische Länder?“

Die wichtigste Ursache für die Teilung im Bildungssystem sind die drei Curricula das bosnische, serbische und kroatische. Ihre Grundlage ist die ethnische Identität, die den Mythos über die Unterschiede zwischen den konstituierenden Volksgruppen unterstützen, das Verstehen des jeweils anderen verhindert, eine nationalistische Sprache und Literatur und insbesondere die Geschichte betonen und somit die Meinung der Jugend direkt beeinflussen. Eine Schlussfolgerung ist, dass das erste Teilungskriterium für die Curricula und die Gruppe der nationalen Fächer die Muttersprache ist. Mit einer solchen Teilung wurde in den Schulen in erster Linie die Segregation geschürt. Dazu gibt es zahlreiche Beispiele, wie etwa die Zustände in den Schulen in Stolac, Prozor, Čapljina, Gornji Vakuf, etc. Wie ernst die Verantwortungsträger die Segregation und Missachtung der Menschenrechte nehmen, zeigt uns die an Dummheit grenzende Aussage, die Jago Musa äußerte, als er das Amt des Bildungsministers im Herzegowina-Neretva-Kanton (HNK) bekleidete: „Es gibt keine Segregation, dafür fehlen uns die Schwarzen“. (Es handelte sich um die Absprache zwischen der HDZ und der SDA über die ethnische Teilung der Schulen in Prozor/Rama). Die Bildungsministerin des Zentralbosnischen Kantons Hertha Kuna versuchte die Trennung der Schulen in einen Teil für kroatische und einen für bosniakische Schüler mit folgender Aussage zu rechtfertigen: „Birnen und Äpfel kann man nicht vermischen.“

Der Schulleiter der Mittelschule Stolac, Zdenko Milanović, lehnte es im Juli 2008 ab, den Schülern, die den Unterricht nach dem föderalen Curriculum besucht hatten, Zeugnisse auszustellen, da das föderale und das kroatische Curriculum nicht angepasst waren. Während sich der Gemeinderat und das kantonale Bildungsministerium im HNK die Verantwortung gegenseitig in die Schuhe zu schieben suchten, verbot der kantonale Ressortminister Esad Dželilović, Kinder in Schulen einzuschreiben, bis diese Frage gelöst sein würde. Als Antwort darauf lehnte es der Schulleiter Milanović ab, den Kindern Zeugnisse auszustellen – worunter nur die Kinder litten. (Botschafter Davidson äußerte sich in einem Interview für die Zeitschrift Dani: „Das, was in Stolac geschieht, ist ein klassisches Beispiel: Fast einstimmig wurde das Rahmengesetz, das besagt, dass man einen gemeinsamen Kern für die Unterrichtspläne und -programme und für die Gruppe nationaler Fächer haben soll, verabschiedet. Dann ist der Kanton verpflichtet, sein Gesetz an das Rahmengesetz anzupassen. Doch das kantonale Gesetz besagt, dass für die

Kroaten und die Bosniaken die Curricula getrennt werden müssen... Als Resultat haben wir ganze Generationen von Schulkindern, die über die anderen beiden Volksgruppen nichts wissen». Er verwies auch auf ein weiteres Problem: Egal, ob die Kinder in geteilten oder in mononationalen Schulen unterrichtet werden – über die beiden anderen Volksgruppen lernen sie gleichermaßen schlimme Dinge.

Die Auswertung der Schulbücher zeigte auch, dass diese streng auf die Sprache und Kultur einer Volksgruppe ausgerichtet sind, die sie ideologisch begünstigen. Es wird nur das Erlernen der Tradition einer Volksgruppe unterstützt, ohne dabei den Stoff mit Werken von Autoren aus anderen Volksgruppen zu vertiefen, und erst recht nicht mit Autoren aus nationalen Minderheiten. Es wird von Anfang an unterstellt, dass alle Schüler, die das betreffende Schulbuch benutzen, einer bestimmten Volksgruppe angehören, so dass Autoren wie Ivo Andrić, Meša Selimović oder Aleksa Šantić in der einen Version als serbische, in der anderen als bosnische und in der dritten als kroatische Autoren dargestellt werden. Die Lage präsentiert sich bei den Lehrbüchern für Geschichte oder Erdkunde nicht wesentlich anders – sie sind gekennzeichnet durch eine exklusive Aneignung der Geschichte; es wird nur eine Volksgruppe hervorgehoben oder sogar ein anderer Staat und alles andere wird absolut ignoriert.

Zum Schluss noch ein interessantes Beispiel, das Botschafter Davidson erwähnte:

„Manchmal frage ich mich, ob es denn nicht möglich sei, einfach das, was geschehen ist, zu schildern, warum ist es immer notwendig, die geschichtlichen Ereignisse zu werten?! Die Kinder sind klug, geben Sie ihnen historische Tatsachen und lassen Sie die Kinder sich Gedanken darüber machen. Hier wird so viel einander zugeschrieben; ich war in einer Schule, in welcher auf allen Wänden geschrieben stand „Gotovina – ein Held“. Es ist schon schlimm genug, dass so etwas auf den Wänden steht, es muss nicht auch noch in den Schulbüchern stehen. Ich weiß, dass das die Politiker bestimmen und deswegen kommen wir immer auf dasselbe zurück – es liegt an den Wählern.“

Medien

Zur Medienlandschaft im gegenwärtigen Bosnien und Herzegowina werde ich hier einige von meinen Thesen anführen, die ich kurz erläutern möchte.

Ich beginne mit der These, dass wir in Bosnien und Herzegowina Zeugen der letzten Tage des sogenannten „unabhängigen Journalismus“ sind.

Selbst der Terminus „unabhängiger Journalismus“ ruft schon seit Jahren viel Polemik und viele Kontroversen hervor, daher trage ich nun vor, was ich unter diesem Begriff verstehe. Handelt es sich um Journalismus, sind für mich die Begriffe unabhängig und professionell Synonyme. Ich denke, dass unabhängiger Journalismus so unabhängig ist, wie er professionell ist. Dabei denke ich nicht, dass professioneller Journalismus nur in Medien möglich und vorzufinden ist, die das Attribut „unabhängig“ tragen, sondern dass es ihn in staatlichen, öffentlichen und privaten Medien genau so oft gibt, wenn diese selbst professionell sind.

Ein großes Problem beim Verständnis des hiesigen unabhängigen Journalismus ist, dass er dem Mut des betreffenden Journalisten gleichgesetzt wird. Daher hören wir häufig die Wertung, dass die Unabhängigkeit der Journalisten korreliert mit ihrem Mut. Ich darf Sie an die Meinung des kroatischen Publizisten und Journalisten Veselko Tenžera erinnern, der folgendes schrieb: „An dem Punkt, an dem für den Journalismus der Mut beginnt, hört die Professionalität auf.“ Ich halte diese Idee von Tenžera für scharfsinnig und richtig. Es ist das Kernproblem der Journalisten und des Journalismus hierzulande, dass der Mut des Journalisten, des Redakteurs oder des Besitzers des betreffenden Mediums die Voraussetzung für einen unabhängigen, professionellen Journalismus ist. Es gibt keine größere Gefahr für die Gesellschaft als ein Klima, in dem es Mut braucht, um die Wahrheit zu sagen. Häufig werde ich für meine eigene journalistische Tätigkeit gelobt. Was mich aber am meisten traurig stimmt, ist, dass diejenigen Menschen, die mich loben wollen, mir zu meinem Mut gratulieren.

Ich biete Ihnen eine These an, die auf den ersten Blick unerwartet, paradox und irreführend scheinen mag: Ich behaupte, dass es einigen mutigen Journalisten, welche die herrschende nationalistisch-kriminelle Oligarchie aufdecken, am wenigsten passt, dass im heutigen Bosnien und Herzegowina die lang ersehnte

Rechtsstaatlichkeit ins Leben gerufen wird. Warum? Schlichtweg deshalb, weil nach vielen Jahren und unter der Last einer immer größeren wirtschaftlichen und sozialen Krise gerade die Phase zu Ende geht, in welcher die mutigen Journalisten ohne wesentliche Folgen für sich und für die Medien, bei denen sie arbeiten, die herrschende nationalistisch-kriminelle Oligarchie aufdecken konnten. Länger als ein Jahrzehnt schon haben einige Medien – man kann sie an einer Hand abzählen – konsequent, ohne wesentliche Folgen, Beweise für den nationalistischen und kriminellen Charakter der derzeitigen Regierung zusammengestellt. Unter der Last der immer stärker werdenden Unzufriedenheit mit der allgemeinen Situation in der Gesellschaft beginnen die zuständigen Ermittlungsbehörden verschämt, endlich Prozesse gegen die nachweislich Kriminellen in die Wege zu leiten, obwohl es noch immer nicht um die Hauptverantwortlichen geht, nämlich diejenigen, die an der Regierungsspitze sitzen. Sollten auch diese zukünftig belangt werden, bin ich fest davon überzeugt, dass die persönliche Sicherheit der wenigen Journalisten und das wirtschaftliche Weiterbestehen des betreffenden Mediums in höchstem Maße bedroht sein werden, bis zu einem Punkt, an dem sie nicht mehr weiter bestehen werden.

Hierauf aufbauend, stelle ich folgende These auf: Wenn es für den professionellen Journalismus in Bosnien und Herzegowina eine Zukunft geben soll, hängt diese mit der Rolle der öffentlichen Medien zusammen. Ich spreche also vom öffentlichen Radio und Fernsehen, wozu der staatliche und die zwei Entitäts-Sender gehören. Ich meine damit nicht die gegenwärtige Situation dieser öffentlichen Medien. Die aktuelle Lage gerade dieser Sender entspricht leider dem genauen Gegenteil eines unabhängigen, professionellen Journalismus: Sie sind einem heftigen Druck der herrschenden politischen Oligarchien ausgesetzt und erfüllen hauptsächlich eine Schutz- und Werbefunktion für ihre nationalistischen und kriminellen Interessen, was sich besonders auf den Funk- und Fernsehsender der Republika Srpska bezieht. Obstruktionen, denen die öffentlichen Sender seitens der herrschenden politischen Struktur ausgesetzt sind, sind ein weiterer Beweis dafür, dass im heutigen Bosnien und Herzegowina selbst ein solider Gesetzesrahmen – mit all seinen Mängeln – keine Garantie dafür ist, dass das Gesetz in seiner Anwendung nicht ganz und gar verformt wird.

3. Wirtschafts- und Sozialpolitik

3.1. Zeit für mutige Schritte

Nihad Imamović

Der Weg Bosnien und Herzegowinas nach Europa könnte leicht zu einer endlosen Geschichte werden, falls keine wirtschaftliche und politische Stabilität gewährleistet wird.

Wir müssen zu einem realistischen Blick auf unsere Situation bereit sein und uns mit sämtlichen Schwierigkeiten und Hindernissen auseinandersetzen, vor denen Bosnien und Herzegowina auf dem Weg in die EU steht. Wirtschaftliche Stabilität ist nur mit klugen und entschiedenen Schritten möglich. Es muss ein gutes Klima für Investitionen entstehen, und dazu bedarf es politischer Stabilität. Es geht um ein kompliziertes Gebilde, dessen Einzelteile ineinander verwoben sind, besonders wenn man bedenkt, dass unser Staat fünf Verwaltungsebenen und 41 Ministerien in den Entitäten und dem Gesamtstaat hat. Die kantonalen Verwaltungsstrukturen sind hier gar nicht erwähnt und mitgerechnet. Dadurch sind die öffentlichen Ausgaben für Bürokratie sehr hoch, was keinen Freiraum für Entwicklungsprojekte zulässt und sowohl der Wirtschaft als auch den Bürgern dieses Landes schadet.

Die Rolle des Staates ist mehrschichtig. Eine seiner wichtigsten Aufgaben ist es, ein gutes Klima für ausländische Investoren zu schaffen, was Maßnahmen bzw. Investitionen in Entwicklungsprojekte erfordert.

Alarmierend ist, dass hohe Ausgaben für die demobilisierten Soldaten ein Großteil des Haushalts der Föderation von Bosnien und Herzegowina in Anspruch nehmen und fast einen Bankrott ausgelöst haben, worauf auch die Vertreter des Internationalen Währungsfonds hingewiesen haben. Vor allem niedrigere Einnahmen als erwartet, wesentlich höhere Ausgaben und das Gesetz für die demobilisierten Soldaten haben zu diesem Zustand geführt. Die Aufgabe eines Staates kann nicht die ständige Beschäftigung mit der Verwaltung anstelle der Wirtschaft sein. Bosnien und Herzegowina ist ein Beispiel für solch eine Staats- und Wirtschaftsordnung. Eine Lösung für dieses Problem liegt in der Anpassung der Löhne an die höheren Lebenskosten und die Inflation sowie in der Festlegung der privaten Mindesteinkommen für das nächste Jahr. Hierzu müssen reale Daten über die durchschnittlichen monatlichen Einkommen verfügbar sein und nicht über die Durchschnittslöhne im öffentlichen Sektor,

denn europäische Staatsordnungen beruhen üblicherweise nicht auf der Administration, sondern auf der Privatwirtschaft. Bekanntlich entfallen 70% der Haushaltsausgaben Bosnien und Herzegowinas auf die Löhne in der Administration, so dass die kürzlich erfolgte Lohnerhöhung im öffentlichen Sektor keine exakten Informationen über den Durchschnittslohn wiedergibt, da das Durchschnittseinkommen in der Administration und in der freien Wirtschaft sehr unterschiedlich ausfallen.

Absurderweise ist die Administration in Bosnien und Herzegowina ein besserer Arbeitgeber als die freie Wirtschaft. Der ökonomische Patriotismus, für welchen ich mich einsetze, verlangt von den Politikern eine schnellere Verabschiedung und eine effizientere Umsetzung entsprechender Gesetze, die die Entwicklung der Wirtschaft des Landes unterstützen und ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt ermöglichen würden.

So lange der Staat auf der überdimensionierten und nicht leistungsfähigen Administration basiert, so lange die Wirtschaft mit hohen Abgaben belastet ist, hat Bosnien und Herzegowina keine Zukunftsperspektive, und so dürfen wir uns nicht darüber ärgern, dass junge und begabte Kräfte das Land verlassen.

Die Statistiken besagen, dass die Arbeitslosenrate in Bosnien und Herzegowina bei rund 40% liegt. Allerdings kann mit großer Sicherheit davon ausgegangen werden, dass eine Großzahl dieser "Arbeitslosen" schwarzarbeitet.

Der Unternehmerverband Bosnien und Herzegowinas bietet dem Staat eine faire Beziehung an und im Gegenzug verlangt er vom Staat eine Art wirtschaftlichen Patriotismus. Dazu ist es erforderlich, dass Arbeitnehmer angemeldet werden. Dies dient der Bekämpfung der Schwarzarbeit, fördert die soziale Sicherheit und führt zu einer Verbesserung des Kranken-, Arbeits- und Rentenschutzes, welche wiederum höhere Einnahmen für Fonds und den öffentlichen Haushalt zur Folge haben. Vom Staat erwarten wir niedrigere Abgaben auf die Bruttolöhne und entsprechende Fördermaßnahmen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Die Resultate einer kürzlich durch die Weltbank vorgenommenen Entwicklungsanalyse der Privatwirtschaft in Bosnien und Herzegowina sind für uns Anlass zur Sorge. Trotz des Wachstums wurden Probleme identifiziert, die die weitere Entwicklung hemmen: Darunter fallen der rechtliche Rahmen und die Regelwerke, die Dominanz der staatlichen Unternehmen in der Wirtschaft, Nichtkonformität mit den weltweit geltenden Standards und ein eingeschränkter Zugriff zu Fördermitteln. 23 Firmen haben in der Studie der Weltbank einen eingeschränkten Zugriff zu Kapital. Dies wird als eines der wichtigsten

Hindernisse für die Konkurrenzfähigkeit der hiesigen Produktion, aber auch für die Entwicklung verschiedener Industriezweige angeführt.

Die Studie betont die Wichtigkeit der Förderung der Exportproduktion. In der Produktion, so heißt es, sei eine Verschiebung zur Herstellung von Produkten mit niedrigerem Fertigkeitsgrad verzeichnet worden, was die Wirtschaft in eine unangenehme Position bringt, da sie auf Preisveränderungen der Waren sensibel reagiert.

In Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Transition Bosnien und Herzegowinas stellt sich häufig die Frage, wie sie am besten schmerzlos überwunden werden kann und dabei wirtschaftliche Stabilität und Wachstum sowie eine stabile industrielle Produktion sichern kann, die die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Waren gewährleisten und gleichzeitig – durch den Aufbau eines starken Sozialstaates – die Achtung der Grundrechte garantieren kann.

Bekanntlich ist in jedem Staat die Transition von ökonomischen, politischen und sozialen Veränderungen geprägt. In dieser Zeit wird die Industrie schwächer und der Markt wird liberalisiert, was eine ganze Reihe sozialer Folgen mit sich bringt, deren Auswirkungen im Bereich Arbeit und Beschäftigung am schwerwiegendsten sind.

Daher müssen Gesetze verabschiedet werden, die der wirtschaftlichen Produktion von Bosnien und Herzegowina europaweite Konkurrenzfähigkeit ermöglichen, aber vor allem die einheimische Wirtschaft stärken und für die Massen von Arbeitslosen neue Stellen schaffen.

Um diesen Prozess so reibungslos wie möglich, zu gestalten, müssen prosperierende Wirtschaftszweige identifiziert werden, die die Entwicklung der einheimischen Produktion gewährleisten können und das Potenzial haben, eine beachtliche Zahl von neuen Arbeitsplätzen zu schaffen. Eine von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Agentur zur Förderung ausländischer Investitionen in Bosnien und Herzegowina (FIPA) vorgenommene Analyse sollte Industriebereiche in den Balkanländern ermitteln, die ein vielversprechendes Entwicklungspotential aufweisen. Neben den Bereichen IT und Kommunikation, Outsourcing von Arbeitsabläufen und der Textil- und Konfektionsindustrie wurde die Autoindustrie als einer der Bereiche mit den größten Perspektiven bewertet. Diese Feststellung und die damit zusammenhängenden Möglichkeiten sollten in jedem Fall von der aktuellen Regierung in Betracht gezogen werden, schon allein deswegen, weil die Autoindustrie in Bosnien und Herzegowina Tradition hat.

Die wirtschaftliche Zukunftsperspektive von Bosnien und Herzegowina liegt sicherlich in der Erweiterung der bestehenden sowie dem Aufbau einer neuen Produktion. Dies würde in einem großen Maße der Entwicklung des Binnenmarktes helfen, den Export in die Märkte der Region und darüber hinaus fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte erhöhen. Hierzu bedarf es einer ganzen Reihe von Maßnahmen, die die einheimische Produktion und ihre Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen.

Die Gesellschaft in Bosnien und Herzegowina braucht Mut, um Fortschritte machen zu können, rationale und reale öffentliche Abgaben und mehr Investitionen zur Stärkung der Infrastruktur und für die Entwicklung der Produktionskapazitäten des Landes. Wir müssen Bedingungen schaffen, die allen Bürgern gleiche Entwicklungsmöglichkeiten bieten und das können wir nur, wenn wir den globalen Markt genau analysieren und den bosnisch-herzegowinischen Markt an diesen anpassen. Nur so werden wir schnell auf die Herausforderungen der Weltwirtschaft und auf die Anforderungen, die der Prozess der europäischen Integration stellt, reagieren können.

Es ist inakzeptabel, dass es keine gesetzlichen Regelwerke zur Harmonisierung der Steuern und Abgaben in den Entitäten gibt. Dies stellt ein großes Hindernis auf dem Weg Bosnien und Herzegowinas in die Europäische Union (EU) dar. Hier laufen Theorie und Praxis auseinander: Es gibt eine Menge administrativer Mechanismen, die eine Anpassung der bosnisch-herzegowinischen Gesetze an die Gesetzgebung und Vorschriften der EU verhindern.

Der Arbeitgeberverband von Bosnien und Herzegowina wird an solchen Gesetzen arbeiten und versuchen, Expertengruppen in die Erarbeitung dieser Gesetzesentwürfe mit einzubziehen. Dabei wird er im Aufbauprozess für ein günstiges Geschäftsumfeld im Land die Interessen der Arbeitgeber und der Wirtschaft vertreten und dabei ebenfalls Vertreter der Regierung und der Gewerkschaften integrieren.

Die Gründung des Wirtschafts- und Sozialrates (*Ekonomsko-socijalno vijeće*) auf Bundesebene stellt für den Arbeitgeberverband eine Priorität dar. Der Rat wird eine besondere Grundlage für den Aufbau eines tripartistischen Sozialdialogs sein und die Entwicklung des Bewusstseins für die Rolle dieses Dialogs bei den gesellschaftlichen Faktoren, die als Instrument für die ökonomische Entwicklung dienen sollen, unterstützen. Die Arbeit des Rates soll sich in erster Linie auf die Förderung des Geschäftsumfeldes, die Verbesserung der unternehmerischen Konkurrenzfähigkeit, die Reduzierung des Außenhandelsdefizits sowie auf die fiskalischen und außerfiskalischen Entlastungen konzentrieren. Angesichts der Erfahrungen von EU-

Mitgliedstaaten, die die zentrale Rolle einer Gleichberechtigung aller beteiligter Sozialpartner und eines Dialogs zwischen ihnen erkannt haben, muss der Arbeitgeberverband intensiv am Aufbau dieses Gremiums arbeiten. Denn nur so kann eine Lösung für die gegenwärtige Problematik gefunden werden, deren Lösung die Schaffung neuer Arbeitsplätze für die Bürger Bosnien und Herzegowinas ist.

Bosnien und Herzegowina befindet sich in einem ständigen politischen Wettbewerb. Die Politiker versprechen viel, doch meist entpuppen sich diese als leere Versprechungen. Geleitet von den eigenen Interessen werden Aktivitäten versprochen, die den Haushalt zusätzlich belasten. Die wenigsten Politiker machen sich darüber Gedanken, wie die Haushaltsslage verbessert werden kann. Sollte in Zukunft die Wirtschaft die Kassen des Staates nicht füllen können, wird sich die gesellschaftliche Lage voraussichtlich verschlechtern, was keine Grundlage für eine positive Entwicklung der Gesellschaft bieten würde. Versprechungen, aus dem Haushalt Ausgaben für soziale Projekte zu tätigen, stellen keinen mutigen Schritt dar! Ein mutiger Schritt kann nur sein, die Wirtschaft zu fördern und somit dauerhaft Arbeitsplätze zu schaffen. Das muss unser Imperativ sein.

3.2. Staatliche Wirkungsmöglichkeiten auf die makroökonomische Stabilität und Linderung der Folgen der Wirtschaftskrise in Bosnien und Herzegowina

Rajko Tomaš*

1. Die andauernde Krise in Bosnien und Herzegowina und der Auftakt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise

Jahrzehnte lang produzieren wir in diesem Land weniger als wir tatsächlich zu produzieren vermögen und leben schlechter als wir tatsächlich zu leben hätten. Unwissen, politische Spaltungen und Starrköpfigkeit hindern uns daran, die Gesellschaftslage zu verbessern. Eine starke Wirtschaft stellt mit ihren positiven Auswirkungen auf sämtliche Lebensbereiche für Bosnien und Herzegowina keine wahrhaftige Priorität dar.⁵¹ Auch die politische Stabilität ist hier ein schwer erreichbares Ziel, da sie den Verzicht auf die eigene politische Identität vieler, derzeit starker politischer Akteure unterstellt. Soziale Stabilität braucht eine starke Wirtschaft und politische Stabilität. Obwohl Bosnien und Herzegowina in der Nachkriegszeit in allen Bereichen wesentliche Fortschritte aufweisen kann, ist die Lage trotzdem als eine kontinuierliche und allgemeine Krise einzustufen und das Risiko, dass sich diese durch die Auswirkungen der globalen Finanz-, Wirtschafts- und sozialen Krise verschlimmern könnte, ist sehr groß.

Bosnien und Herzegowina ist politisch noch immer instabil, makroökonomisch unausgeglichen, wirtschaftlich nicht nachhaltig. Sein Staatsaufbau wird häufig in Frage gestellt, die demokratischen Institutionen sind ziemlich zerbrechlich und die nationale Homogenisierung ist viel intensiver als die bürgerliche. Das OHR ist die mächtigste politische, gesetzgebende und exekutive Institution.⁵² Die bosnisch-herzegowinische Wirtschaft ist vor allem belastet durch ernsthafte strukturelle Probleme sowie durch die Abwesenheit von Strategien und politischen Maßnahmen zur Optimierung der Ressourcennutzung, was ein niedriges Bruttonationaleinkommen (BIP), mangelnde Effizienz bei der

* Prof. Dr. Rajko Tomaš ist Professor an der Ökonomischen Fakultät der Universität in Banja Luka (*Ekonomski fakultet Univerziteta u Banja Luci*).

⁵¹ Mehr zu diesem Problem in: Dr Rajko Tomaš, *Efficiency Constraints on the Economy, Dayton and Beyond: Perspective on the Future of Bosnia and Herzegovina*, Nomos, Baden – Baden, 2004.

⁵² Mehr zu den verschiedenen Aspekten der Wirtschaftslage in Bosnien und Herzegowina in: Dr. Rajko Tomaš, *Ekonomija zarobljenih resursa* (Economy of Captured Resources), Nezavisne novine, Banja Luka, 2008.

Verwendung der Ressourcen und die unwirtschaftliche Wertschätzung des Beitrages der vorhandenen Ressourcen zur Steigerung des BIP zur Folge hat. Das Öffentlichkeitsbild stellt Bosnien und Herzegowina als ein Land der Korruption, Kriminalität und Schattenwirtschaft dar. Formal zwar auf sehr hohen Standards aufgebaut, ist der wirkliche Schutz der Investoren auf einem tiefen Niveau, insbesondere der Schutz der Kleinaktionäre. Die Rechtssicherheit im Geschäftssektor ist ebenso zu bemängeln. Die Zinssätze sind höher als bei den meisten Anrainern, die Kreditsicherheiten sind häufig rigoroser und Kreditvergabeeverfahren komplizierter.⁵³ Preise und Geschäftskosten steigen in Bosnien und Herzegowina schneller als in der Eurozone, obwohl die Konvertible Mark fix an den Euro gebunden ist.⁵⁴ Obwohl sehr niedrig, steigen die Löhne trotzdem schneller als die Produktivität.⁵⁵ Die laufende Zahlungsbilanz weist ein hohes Defizit aus.⁵⁶ Die Arbeitslosigkeit ist hoch.⁵⁷ Die Armutssquote gehört zu den höchsten in der Region. Der öffentliche Verbrauch stellt einen hohen Anteil des Wirtschaftswachstums dar.⁵⁸ Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern wurde den Unternehmen die soziale Politik als Geschäftsparameter aufgebürdet, wodurch ihre Konkurrenzfähigkeit gemindert ist. Die technische Entwicklung weist kein Hoch aus und die Anwendung von Innovationen ist gering. Das Bildungssystem, insbesondere die

⁵³ Ende 2008 betrug der Durchschnitt aller Zinssätze bei den Geschäftsbanken in Bosnien und Herzegowina 8,21%. Dieser Durchschnitt ist um 28 Basispunkte höher als im September 2008, und sogar um 42 Basispunkte höher als im September 2007. Gleichzeitig wurde der Zinssatz auf befristete Anlagen und Spareinlagen im Vergleich zum September für die Unternehmen um 50 Basispunkte reduziert und betrug 2,99%. Für die Bürger wurde der Zinssatz um 25 Basispunkte reduziert und lag damit bei 3,61%. So wurde die Differenz zwischen passiven und aktiven Zinssätzen erhöht. (Quelle: Bilten Nr. 4, CB BiH, S. 60-62).

⁵⁴ Ende Dezember 2008 war die jährliche Inflationsrate in Bosnien und Herzegowina 3,8%, und in der Eurozone 1,6%. Laut Eurostat betrug im März 2009 die jährliche Inflation in der Eurozone 0,6%, gemessen aufgrund des harmonisierten Index der Verbraucherpreise, während in Bosnien und Herzegowina die Inflation in dieser Zeit 0,7% war (Quelle: Saopštenje Agencije za statistiku BiH br. 3, 20.04. 2009).

⁵⁵ Der ausgezahlte Durchschnittslohn betrug 2008 in Bosnien und Herzegowina 752 KM (Quelle: Agencija za statistiku BiH).

⁵⁶ Die Zahlungsbilanz weist seit der Selbständigkeit von Bosnien und Herzegowina ein Defizit aus. Ende 2008 betrug das Außenhandelsdefizit -9,574,366,000 KM (Quelle: Agencija za statistiku BiH).

⁵⁷ Im Februar 2009 gab es in Bosnien und Herzegowina 491 672 Arbeitslose. Ende 2008 lag, nach der Statistik der ILO, die Arbeitslosenquote in Bosnien und Herzegowina bei 23,4% und in der Republika Srpska 20,5% (Quelle: Agencija za statistiku BiH und Bilten Nr. 4/2008 der Centralna banka BiH). Die Statistiken zeigen aber, dass die offiziell bestätigte Anzahl der Beschäftigten in der Zeit vom September 2007 bis September 2008 um 14 852 gestiegen ist. Eine Umfrage für 2008 lässt schlussfolgern, dass die Arbeitslosenquote 2008 um 5,6% oder um rund 75 000 beschäftigte Personen verringert wurde. Man geht davon aus, dass diese Arbeiter in der Schattenwirtschaft tätig sind. In einigen Vorjahren hatte die Schattenwirtschaft einen höheren Anteil am Nationaleinkommen, so dass die Veränderung der Arbeitslosenquote 2008 nicht einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften zugeschrieben werden sollte, sondern eher der angewandten Methodik zur Feststellung der Arbeitslosenzahl.

⁵⁸ Konsolidierte öffentliche Einnahmen stellten 2007 in Bosnien und Herzegowina 45,4% des Bruttoinlandsproduktes (Quelle: Ekonomski trendovi, Januar – Juni 2008, EPRU, S. 8). Laut IWF verzeichnete 2008 der Haushalt der Regierung von Bosnien und Herzegowina ein Defizit, der ca. 4% des BIP von Bosnien und Herzegowina entspricht.

Hochschulbildung, die das Fundament des modernen Arbeitsmarktes darstellt, befindet sich in Bezug zu europäischen Standards auf einem sehr schlechten Niveau.⁵⁹ Die Förderung der Wissenschaft und der modernen Technologie lässt derart zu wünschen übrig, dass wir langfristig nicht als ein Produktionsstandort mit Zukunftsperspektive gelten.

In Bosnien und Herzegowina waren im formalen Sektor mehr als eine Million Mitarbeiter beschäftigt und heute sind es rund 730 000, mit ca. einer halben Million Arbeitslosen. Die Zahl der Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft und im Bereich der privaten Dienstleistungen ist drastisch gefallen, gleichzeitig stieg die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor. Die Kriegsökonomie und eine schlechte Wirtschaftspolitik in der Nachkriegszeit wirkten sich auf den Ressourcenmarkt destruktiv aus. Das Resultat ist nun der Effekt eines zu großen Angebotes der einen und Mangels der anderen Ressource auf dem Markt, sodass die Preise der verfügbaren Ressource unter ihre normale Reproduktionslinie gefallen und die Preise für Mangelprodukte über ihre Wirtschaftlichkeit hinaus gestiegen sind. Eine Liberalisierung des Handels ohne die Anwendung der entsprechenden Regelwerke und ohne die von der Liberalisierung unterstellten Förderung der Inlandsproduktion, zerstörten zusätzlich die Produktion im Lande und entwerteten die verfügbaren Ressourcen. Import ist für die Bevölkerung zu einer existenziellen Forderung geworden. Das Defizit der Handelsbilanz steigt jährlich, somit ist die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit immer abhängiger vom Import geworden.⁶⁰

Das während des Krieges hervorgerufene schlechte Geschäftsbild über Bosnien und Herzegowina wurde in der Öffentlichkeit mehr wahrgenommen als die Reformerfolge der Nachkriegszeit. Daran sind wir zum Teil selber Schuld: Fremde Erfolge wurden häufig negiert und unterschätzt, die eigenen Schwächen verdeckt und in Erfolge umgewandelt. Reformen und Veränderungen haben wir häufig nicht als neue Charakteristiken des Systems betrachtet, sondern sie personalisiert und politisiert, bzw. mit Parteien und Einzelpersonen identifiziert. Teilweise wurde das Verhältnis zu Reformen und ihren Errungenschaften auch von der Tatsache bestimmt, dass ihre häufigsten Initiatoren verschiedene

⁵⁹ Die Universitäten in Bosnien und Herzegowina werden nicht auf der weltweit geltenden Rangliste gewertet. In der europäischen Ministerkonferenz zum Thema der Qualität in der Hochschulbildung in Leuven (Belgien, Mai 2009) hieß es, dass von 48 bewerteten Ländern Bosnien und Herzegowina am 39. Platz sei. Die Hochschulbildung aller anderen ex-jugoslawischen Bundesländer wurde viel besser bewertet, und Länder wie Albanien, Malta, Aserbajan, Andorra stehen auf der Rangliste nach Bosnien und Herzegowina.

⁶⁰ Mehr dazu in: Dr. Rajko Tomaš, Makroekonomska ograničenja ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini, u „Republika Srpska – petnaest godina postojanja i razvoja“, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Odjeljenje društvenih nauka, Band 18, Seiten 429-450, Banja Luka, 2007.

internationale Institutionen waren. Das Unterbrechen alter, aus dem Sozialismus oder der Kriegszeit geerbten Gewohnheiten, wurde häufig als ein Aufzwingen des Willens der internationalen Gemeinschaft empfunden, und nicht als ein bewusstes Verhältnis zum gesellschaftlichen Wandel.

Heute gibt es in Bosnien und Herzegowina keinen kontinuierlich funktionierenden Markt, der die wirtschaftliche Verhaltensweise Einzelner, der Unternehmen und des Staates gestalten würde. Es gibt auch keine stabile Funktionsfähigkeit des Staates, sodass die Staatsinstitutionen gegenüber dem freien Markt, dem Privateigentum, der freien Unternehmerschaft, den politischen Freiheiten und demokratischen Rechten kein authentisches und konzeptuelles Verhältnis aufbauten. Häufig wurde dieses wichtige Verhältnis zur Improvisation herabgestuft, was zu einer Verstärkung des Geschäftsrisikos in Bosnien und Herzegowina führte. Eine langfristige Entwicklung duldet keine kurzfristige Improvisation. Leider gibt es in Bosnien und Herzegowina aufgrund der Ineffizienz der Behörden zu viel davon. Bosnien und Herzegowina hat schlechte Resultate bei der Erfüllung der makroökonomischen Politikziele. Alle Ebenen in Bosnien und Herzegowina sind sich darüber einig, dass Beschäftigung, Stabilität der Preise, hohes Wachstum und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz notwendig sind. Doch ist es schwierig die Frage zu beantworten, wie diese makroökonomischen Ziele in Bosnien und Herzegowina zu erreichen sind. Makroökonomische Daten bestätigen, dass Bosnien und Herzegowina immer noch keine Antwort auf diese Frage bieten kann und die politische Lage bestätigt, dass in manchen Bereichen am falschen Ort nach ihr gesucht wird. Zur Verwirklichung dieser Ziele der makroökonomischen Politik müssen in jedem Land bestimmte Politikinstrumente verfügbar sein. Häufig fällt die Auswahl der Instrumente, das Definieren der Träger bestimmter Politiken, die Feststellung der Verantwortlichkeiten und die Rückverknüpfungen viel schwerer als die Zielsetzungen in der makroökonomischen Politik.

Bosnien und Herzegowina verfolgt keine Wirtschaftspolitik auf der Makroebene. Manche Ziele der herkömmlichen makroökonomischen Politik betont man auf der Entitätsebene. Auf der hoheitlichen Ebene Bosnien und Herzegowinas werden solche Ziele gelegentlich, anlässlich der Wahl des Ministerrates erwähnt. Versuche, ein höheres Koordinationsniveau im Planungs- und Führungsbereich der makroökonomischen Politik aufzubauen, ergeben keine wesentlich besseren Resultate. Leider führen auch die Teilrepubliken keine komplexe makroökonomische Politik durch. Die Reduzierung der Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum sind die herkömmlichen Ziele einer Konjunkturpolitik – und gehören somit in den

Interessensbereich der Teilrepubliken. Die Stabilität der Preise gewährleistet hauptsächlich das Currency Board, doch verliert man dadurch das Diskretionsrecht in der Währungspolitik. Es gibt keine ernst zu nehmende Zahlungsbilanzpolitik.

Die Tatsache, dass es keine Mechanismen gibt, mit denen man die Ziele der makroökonomischen Politik im Staat Bosnien und Herzegowina synthetisieren könnte und, dass die für ihre Verwirklichung notwendigen Politiken in keiner Gewaltebene geführt werden, ist aus dem Aspekt der Gestaltung einer langfristigen und dynamischen Entwicklung beunruhigend. Allein die Unterbrechung des Krieges und das Stoppen der Zerstörung von Ressourcen hat die Wirtschaftslage verbessert. Die Zeit einer spontanen Verbesserung der Situation mit internationaler Unterstützung, in welcher die Strategie und Politik für die Entwicklungssteuerung nicht entscheidend waren, ist jedoch vorbei. Solch ein Verbesserungskonzept der Wirtschaftslage hat eine begrenzte Wirkung. Die positiven Auswirkungen sind erschöpft. Eine neue Entwicklung verlangt eine neue Entwicklungsstrategie, neue Ressourcenverhältnisse und eine neue Politik der Entwicklungssteuerung. Gibt es keine Politiken, mit denen die Kernziele der makroökonomischen Politik verwirklicht werden können, kann man sie unmöglich erreichen. Diese Tatsache definiert zum gegebenen Augenblick eine paradoxe Situation: Ohne eine entsprechende Konjunkturpolitik kann man seine Entwicklungsziele nicht verwirklichen, und Bosnien und Herzegowina bietet, realistisch gesehen, nicht das Ambiente, in dem eine effiziente makroökonomische Politik definiert und geführt werden kann. Wie sollen die Ziele gesetzt, die Politik geführt werden, und welche Resultate sind unter solchen Umständen zu erwarten, in denen die globale Wirtschaftskrise alle Aspekte der allgemeinen Krise in Bosnien und Herzegowina zu vertiefen droht?

Ein ernsthafter Staat, der sich mit der Ineffizienz seiner eigenen Institutionen auseinanderzusetzen hat, reformiert diese so lange, bis die gewünschte Effizienz erreicht ist. Eine Staatsgewalt die keine Lösung für die Effizienzverbesserung der Institutionen findet und dazu neigt, diese mit Quasiinstitutionen zu ersetzen, oder von den internationalen Institutionen fordert, ihre Funktionen zu übernehmen, ist zum Scheitern verurteilt. Bosnien und Herzegowina kann deswegen nicht mit der Effizienz der eigenen Institutionen prahlen. Dennoch scheint dieser Zustand für viele nicht Besorgnis erregend zu sein. Man bekommt den Eindruck, dass ihnen die Ineffizienz der Institutionen passt. Die Ineffizienz der Institutionen ist für die einen ein Beweis dafür, dass Bosnien und Herzegowina nicht funktionsfähig ist, und andere halten es deshalb für

notwendig, die Teilrepubliken abzuschaffen. Natürlich eröffnet sich somit der Spielraum für eine verstärkte Rolle der internationalen Institutionen, insbesondere der bürokratisch orientierten. Konzeptionelle Unterschiede hinsichtlich der Zukunft von Bosnien und Herzegowina sind unter den innerbosnischen Kräften groß. Zu diesen Unterschieden passen auch die Thesen über die „Unmöglichkeit des Bestehens von Bosnien“ und über ein „Bosnien ohne Entitäten“. Zwischen diesen beiden Gegensätzen gibt es genügend Spielraum für die internationale Gemeinschaft, aber auch genügend Ausreden für das Nichtstun der hiesigen Politiker.

Eine der stärksten Integrationskräfte Bosnien und Herzegowinas war in den letzten vierzehn Jahren die internationale Gemeinschaft. Viele Reformen erfolgten in den letzten Jahren in Bosnien und Herzegowina auf Initiative und „nach Maßgabe der Ausländer“. Sie gestalteten seine politische und wirtschaftliche Struktur entsprechend der Ziele der verschiedenen Missionen. Dabei wird die bosnische Wirklichkeit in den Berichten der internationalen Institutionen noch immer so „wiedergegeben“, dass die Berechtigung und der Erfolg der Missionen bestätigt werden. Bosnien und Herzegowina ist eine gespaltene Gesellschaft geblieben. Staatliche Institutionen haben keine gesamtstaatliche Autorität. Sie wurden hauptsächlich unter der Betreuung der internationalen Gemeinschaft gebildet. Doch wurden diesen Institutionen nicht viele gemeinsame Ziele gesetzt. Sie sind weder ein Integrationsfaktor im Lande geworden, noch haben sie die Entwicklung gefördert. Solche Umstände entwickeln sich zum idealen Schleier für das Nichtstun, Verantwortungslosigkeiten und Schmeicheleien der nationalen Politiker. Auch deswegen ist es kein Wunder, dass Bosnien und Herzegowina ein desorientiertes Land ist: Niemand hat eine ernsthafte Vision für die nächsten paar Jahre, und erst recht nicht für die nächsten Jahrzehnte. Doch es kann keine Entwicklung geben ohne eine langfristige Vision.

Wie ist es zu diesem Zustand gekommen? Um diese Aussagen zu prüfen, müssen vorerst folgende Hypothesen aufgestellt werden:

1. Der Frieden in Bosnien und Herzegowina wurde zu einem Zeitpunkt hergestellt, zu dem die internationale Gemeinschaft einig und entschlossen aufgetreten ist und den Kriegsparteien dazu verhalf, den Frieden zu akzeptieren, und nicht zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Kriegsgegner darüber im Klaren waren, dass der Frieden die bessere Lösung ist;
2. Keine Partei in Bosnien und Herzegowina findet, dass der hergestellte Frieden wirklich gerecht ist;

3. Keine bosnisch-herzegowinische Kriegspartei hat die ursprünglichen Ziele ganz bei Seite gelegt;

4. Den Krieg in Bosnien und Herzegowina führten die Kriegsakteure nicht um einen gesellschaftlichen Umbruch und die Demokratisierung Bosnien und Herzegowinas zu erreichen, sondern um ihre nationale Dominanz zu betonen und zu vergrößern.

Trifft eine der oben genannten Hypothesen zu, ist daraus zu schlussfolgern, dass es äußerst schwer oder unmöglich ist, einen gemeinsamen Nenner für Bosnien und Herzegowina zu finden. Was und wer ist seine Integrationskraft? Die nationale Spaltung ist stärker als der Wunsch nach Demokratie, wirtschaftlicher Prosperität und europäischer Integration.

In Bosnien und Herzegowina verfolgt man im Frieden die alten Kriegsziele – nur unter veränderten Umständen und mit anderen Mitteln. Andererseits versuchen die Vertreter der internationalen Gemeinschaft die Zukunft Bosnien und Herzegowinas in einen vereinfachten Prototyp eines kleinen europäischen Landes, wie es kein vergleichbares in Europa gibt, hineinzupferchen. Um sich zu integrieren, benötigt eine gespaltene Gesellschaft einen Dialog der wichtigsten Partner in Bosnien und Herzegowina. Die entscheidende Rolle der internationalen Gemeinschaft bei allen wichtigen Ereignissen in Bosnien und Herzegowina schafft Raum für politische Manipulation bei den Verhandlungen, bei der Entscheidungsfindung und strategischen Positionierung der wichtigsten Partner im Land. Derjenige Partner, dessen Interessen sich mit der Stellung der internationalen Gemeinschaft decken, oder derjenige, der die internationale Gemeinschaft überzeugt, dass sie ihn unterstützen soll, ist motiviert das Zustandekommen einer Vereinbarung zu obstruieren und die Kooperation zu verweigern da die internationale Gemeinschaft dennoch ein Interesse an der Förderung von politischen Entscheidungen hat. Solch eine „strategische“ Gestaltung Bosnien und Herzegowinas macht das Land nicht stabiler. Die gegenwärtige Rolle der internationalen Gemeinschaft schränkt die Effizienz der innenpolitischen Konsensfindung zu wichtigen Fragen über die Funktionsfähigkeit und Entwicklung Bosnien und Herzegowinas ein. Die Erwartung, dass die internationale Gemeinschaft Partei nimmt, oder sogar eine endgültige Entscheidung trifft, fördert die Entwicklung von Verhandlungsstrategien, die nicht zu einem authentischen Einvernehmen im Lande führen werden. So wird die Position und die Rolle der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina missbraucht. Die internationale Gemeinschaft muss auf die Schiedsrichterrolle verzichten und einvernehmliche

Lösungen unterstützen. Sie sollte einvernehmliche Lösungen und Entscheidungsfindung in den Institutionen fördern. Offensichtlich soll die Rolle der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina neu definiert werden. Bosnien und Herzegowina braucht keine internationale Gemeinschaft, die das Land in Gute und Schlechte teilt. Das war die Strategie der kolonialen Diplomatie. Ihre Zeit läuft aus. Moderne Staaten werden „von innen“ integriert. Länder, denen das nicht gelingen sollte, werden die Globalisierung nicht „überleben“. Bosnien und Herzegowina soll ermutigt werden, sich von innen heraus zu integrieren, durch freie Interessens- und Strategieäußerung seiner Volksgruppen.⁶¹ Wir müssen zuerst einen Konsens über Bosnien und Herzegowina als einen funktionsfähigen Staat nach unserem Maße finden. Danach kommen die europäischen und alle anderen Prinzipien. Bosnien muss zuerst ein Staat nach Maß der eigenen Volksgruppen und Bürger werden, dann einer nach dem Maß aller anderen.

Diese kurze Übersicht des Ist-Zustandes in nur einen Aspekt des Aufbaus effizienter Institutionen und der Führung einer effizienten Wirtschaftspolitik in Bosnien und Herzegowina zeigt, dass das Land bisher nicht genügend Kraft aufbrachte, die Prosperität in der globalen Wirtschaft und die starke internationale Unterstützung für die eigene Entwicklung auszunutzen und, dass es in der globalen Wirtschaftskrise in eine neue Phase der Vertiefung von Missverständnissen hinsichtlich der eigenen Ordnung kommen kann, in ein tieferes Stadium von Ineffizienz seiner Institutionen bei der Linderung der negativen Effekte der globalen Krise für Bosnien und Herzegowina und noch schlechtere Resultate in der Entwicklung, im Sozialen und Strukturellen ausweisen kann.

⁶¹ In der Sprache der Spieltheorie könnte man sagen, dass die Zeit der „kooperativen Spiele“ mit der internationalen Gemeinschaft vorbei ist und die Zeit der „iterativen Spiele“ kommt, in denen die Akteure ein gemeinsames Problem vor sich hinstellen und es zu lösen versuchen. Einen „Schatten der Zukunft“ für Bosnien und Herzegowina müssen die Volksgruppen selbst finden. (Über die Anwendung der Spieltheorie bei der Lösung von gesellschaftlichen Konflikten mehr in: Robert Axelrod (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York).

2. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise – ein Faktor der allgemeinen Krisenvertiefung in Bosnien und Herzegowina

2.1. Eine unersichtliche Krisenentwicklung in Bosnien und Herzegowina

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise kommt als eine Bedrohung auf die Wirtschaft und soziale Sicherheit in Bosnien und Herzegowina zu. Bosnien und Herzegowina hat in keiner Weise auf die Entwicklung der Finanz- und Wirtschaftskrise reagiert, aber es wird sich, wie viele Länder weltweit, mit deren Folgen auseinandersetzen müssen. Es ist umstritten, dass die Krise die allgemeinen Entwicklungsumstände von Bosnien und Herzegowina wesentlich verändern wird. Sie wird auf die innerstaatlichen Verhältnisse, auf die Koordinierungs- und Einvernehmungsprozesse einwirken, und die Verhaltensänderung unter den Geschäftspartnern und die Unsicherheit der Verwirklichung der gesetzten Ziele erhöhen.

Die Ausmaße und Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise sind noch immer unersichtlich, da es keine Erfahrungen in der Bekämpfung der Folgen diesen Krisentypes gibt. Auch die Wissenschaft hat noch keine Antworten auf die bevorstehenden Herausforderungen gefunden.⁶² Den kleinen, unterentwickelten und exportabhängigen Ländern wie Bosnien und Herzegowina droht die Wirtschaftskrise wie eine höhere Gewalt, die ihre wirtschaftliche und politische Nachhaltigkeit in Frage stellt.⁶³

Noch immer kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, welche Ausmaße und was für Folgen die globale Wirtschaftskrise auf Bosnien und Herzegowina haben wird. Die Behörden Bosnien und Herzegowinas beurteilen die

⁶² In dem neusten Buch (The New Paradigm for Financial Markets, the credit crisis of 2008 and what it means, PublicAffairs, New York, 2008, page 8) schreibt George Soros folgendes: „um zu verstehen, was geschieht, brauchen wir ein neues Paradigma (Verhaltensmuster, Model, Prototyp: Anmerkung R. Tomaš). Das jetzt dominierende Paradigma, dass die Finanzmärkte einen Ausgleich anstreben ist falsch und irreführend, so dass es möglich ist, dass unsere derzeitigen Misstände in großem Maße von der Tatsache verursacht sind, dass das internationale Finanzsystem auf diesem Paradigma entwickelt wurde.“

⁶³ Manche Volkswirte und Politiker behaupten, dass unsere Bürger „ruhig schlafen“ können, denn hier bekommt man nur indirekte Krisenauswirkungen zu spüren. Das kann man kaum glauben. Diese Haltung erinnert sehr stark an die Behauptungen der sowjetischen Geschichtsforscher, dass die Große Wirtschaftskrise von 1929 in der Sowjetunion kaum spürbar gewesen wäre. Natürlich war es so, da die Sowjetunion in Isolation stand und man dort schlechter lebte als in den Ländern, die von der Krise betroffen waren. Auch heute wirken die schlechten Wirtschaftsumstände in Bosnien und Herzegowina kaum auf die Bürger und somit kaum auf das politische Umfeld. Hier ist, zum Beispiel, die Arbeitslosenquote 23,4% und diese Tatsache wird als normal akzeptiert. Im März 2009 war die Arbeitslosenquote in den Vereinigten Staaten 8,5% (Quelle: The US Unemployment Rate January 1948 to March 2009, S. 17, <http://miseryindex.us, 21.04.2009>) und überall sprach man von der großen Rezession und versuchte Maßnahmen festzulegen, welche verhelfen sollten, die Prosperität neu aufzubauen.

Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise nicht einheitlich, sie haben keine Einschätzung der möglichen Effekte, kein einvernehmliches System von Gegenmaßnahmen, und sie haben keine einvernehmliche Strategie zur Linderung der Krisenfolgen erarbeitet. In den Entitäten versuchen die Behörden, um die Effekte der Krise zu lindern, vorbeugend zu wirken, eigene Institutionen zu mobilisieren und alle relevanten Akteure zu motivieren. Politische Motive der herrschenden Struktur sind häufig der Hintergrund solcher Aktionen. Es sprechen aber viele Gründe dafür, dass die Maßnahmen zu harmonisieren und ihre Umsetzung zu koordinieren sind. Gemeinsames Auftreten bei der Verhinderung schlechter Krisenfolgen muss nicht zur Zentralisierung führen, es muss keine Bildung neuer staatlicher Institutionen und keine Übertragung der Zuständigkeiten von den unteren auf die höheren Gewaltebenen bedeuten. Die Krise ist einfach eine Erscheinung, die weder politische, nationale, religiöse, regionale noch jegliche anderen Grenzen kennt. Sie breitet sich in den wirtschaftlichen Kanälen aus, indem sie die Tätigkeiten erschwert und Armut verbreitet. Das Entgegenwirken gegenüber ihrem zerstörerischen Charakter in Zusammenarbeit mit anderen ist eine Frage der politischen Reife und Weisheit, der wirtschaftlichen Bildung und der sozialen Verantwortung.

Ankündigungen von ernsthaften Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise auf Bosnien und Herzegowina gibt es schon, obwohl das manche nicht akzeptieren wollen. Hier haben die Börsen schon einen Zusammenbruch erlitten und viele Investoren haben hohe Verluste davongetragen. Die ohnehin schon sehr hohen Zinssätze wurden weiter erhöht. Erhöht wurden auch die Zinsen auf zuvor aufgenommene Kredite. Der Druck auf die Schuldner im Bankensektor wird verstärkt. Die meisten Banken sind Auslandsbanken. Welche Folgen die Krise in Europa und in den Vereinigten Staaten haben wird, ist noch immer unbekannt. Die Importabhängigkeit unseres Landes ist sehr hoch. Werden wir unter gleichen Bedingungen importieren und exportieren können, wenn die Weltwirtschaft in der Krise steht? Vermag die „Diaspora“ mehr als zwei Milliarden KM jährlich zu schicken, wenn die Wirtschaften, in denen unsere Staatsbürger nun beschäftigt sind, im Krisenzustand sind?⁶⁴ Werden die Ausländer hier mehr als eine Milliarde Mark jährlich ausgeben, wenn sie in ihrem Land arbeitslos werden? Werden Auslandsunternehmen hier investieren,

⁶⁴ Auslandsüberweisungen, die von bosnisch-herzegowinischen Staatsbürgern getätigt werden, sind 2008 um ca. 300 Millionen KM gesunken.

wenn ihre Banken Konkurs gehen? Werden unter solchen Umständen unsere eigenen Bürger und die hiesige Wirtschaft den Haushalt gleichermaßen aufstocken können, wie sie es jetzt tun?⁶⁵ Was wird aus den Kosten unserer Unternehmen, wenn die Zinsen steigen? Was geschieht wenn die Mitarbeiter in öffentlichen Unternehmen einen Monat lang keinen Lohn beziehen? Wer zahlt die Kredite zurück? Wer nimmt neue Kredite auf? Was wird, zum Beispiel, mit dem Bauwesen, wenn die Nachfrage nach Baukrediten zurückgeht und aufhört? Mögliche Antworten auf diese Fragen sind Grund genug, sich vor den bevorstehenden Folgen der Krise zu fürchten. Wir sollten uns ebenfalls an die schlechte Erfahrung der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft mit den Preiserhöhungen von Nahrungsmitteln und Erdöl im letzten Quartal 2007 und in der ersten Hälfte 2008 erinnern. Obwohl Ökonomen vorwarnten und sagten, dass auf die wachsenden Preise auf dem bosnischen Binnenmarkt auch inländische Faktoren wirkten, wurde in der Öffentlichkeit doch die Einstellung akzeptiert, dass auf die steigenden Preise auf dem Markt die Missstände in der globalen Ökonomie den größten Einfluss hatten. Diese „Missstände in der globalen Ökonomie“ hängen sehr eng mit der USA-Krise zusammen. Vergleichen wir die steigenden Preise der Massenwaren (August 2008 /August 2007), sehen wir, dass sie bei uns mehr gestiegen sind (9,4%) als in den Vereinigten Staaten (5,4%) und in der EU (4,2%).⁶⁶ In der Eurozone, mit welcher wir die fixen Kurszusammenhänge der Konvertiblen Mark mit dem Euro vergleichen sollten, sind die Preise um 3,8% gestiegen. Wenn wir ebenfalls die Kreditzinsen vergleichen, wird deutlich, dass die Vereinigten Staaten und die EU wieder im Vorteil sind. Die Inlandsstatistik hat bestätigt, dass die inländischen Faktoren der Preiserhöhungen stärker als die globalen sind. Hätten die Politiker den Prognosen der Ökonomen Glauben geschenkt und den inländischen Druck auf die Preise neutralisiert, hätten sowohl die Bevölkerung als auch die Wirtschaft einen niedrigeren Preis wegen der Instabilität des Marktes gezahlt, und die ganze Ökonomie wäre „gesünder“. So zeigen wir der Welt und den Investoren, die wir sehnlichst erwarten, dass wir

⁶⁵ „Obwohl die Verwaltung für indirekte Besteuerung (*Uprava za indirektno oporezivanje*) zum Ende 2008 ein Einnahmenhoch von 6,13% im Vergleich zu 2007 verzeichnen konnte, verringerten sich die Einnahmen in dem letzten Viertel um 4,5% oder 57 Mio. KM, im Vergleich zum vierten Quartal 2007. Die Einnahmen aus der MWSt und die Zolleinnahmen waren weniger, während sie bei Aktien leicht gestiegen sind. Analysieren wir die kummulativen Einnahmen in den fünf Monaten (X-08 – II-09) und vergleichen wir sie mit der gleichen Zeitperiode aus den Vorjahren, d.h. X-07 – II-08, können wir feststellen, dass sich der negative Trend aus dem vierten Quartal 2008 auch 2009 fortgesetzt hat. Kummulativ betrachtet, gab es innerhalb von fünf Monaten 4,12% weniger Einnahmen, oder 80 Mio. KM weniger.“ (Quelle: OMA bilten, Nr. 45, März 2009, S. 3).

⁶⁶ Monatsberichte der zuständigen Statistikämter (*Eurostat* und *Republički zavod za statistiku RS*).

„fähig“ sind, jeden Wachstumsprozent der Weltmarktpreise in mindestens zwei Wachstumsprozent der Inlandspreise zu verwandeln. Ernsthaftige Investoren, die langfristig in die Produktion investieren, umgehen solche Länder. Unser Umfeld kann nur für solche Händler interessant sein, die jenseits der Grenze günstiger erwerben und an uns teurer verkaufen. Gerade das machen auch die großen Handelszentren aus unseren Anrainern. Diese Erfahrung mit den Preisen sollte eine Lektion auch hinsichtlich der anderen Auswirkungen der globalen Krise sein. Es ist unzulässig, dass die Auswirkungen der globalen Krise als Entschuldigung genutzt werden, um die Kosten aller Fehlinvestitionen, der Auswahl von Geschäftspartnern und der Führung der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik zu sozialisieren.

2.2. Zu erwartende Krisenentwicklung in Bosnien und Herzegowina

Der Auftakt der Krise in den USA wandelt sich in Bosnien und Herzegowina vorerst in eine leichtere Finanzkrise und dann in eine stärkere Wirtschaftskrise um, die sich auf Tätigkeiten, bei denen die Produktion von der Exportnachfrage und den Kreditangeboten abhängt, bezieht, was letztendlich indirekte Effekte auf die ganze Gesellschaft hat.

Die indirekten Auswirkungen der Finanzkrise sind bereits spürbar und werden in den nächsten Monaten weiter multipliziert. Die erste Phase der Finanzkrise haben wir schon durch die Destabilisierung des Finanzsektors zu spüren bekommen. Sie äußerte sich in Form einer Beunruhigung des Finanzmarktes wegen erhöhter Risiken. Die Aktienpreise sanken, es kam zu Unentschlossenheit im Bereich der Investitionen, Unsicherheit bei der Darlehensaufnahme, Unsicherheit hinsichtlich der Erhaltung des realen Eigentumswertes, der Geldzufluss verzeichnete einen Rückgang, die Kreditnachfrage erlitt Veränderungen (die Nachfrage nach Verbraucherkrediten sank, während die Nachfrage nach Krediten zur Liquiditätserhaltung stieg). Es verbreitete sich auch ein leichtes Misstrauen gegenüber Finanzinstitutionen, eine Fehlorientierung der Verbraucher und Sparer, Verbraucherenthaltsamkeit, teilweise wurden die Gelder aus den Banken abgezogen, Zinssätze stiegen.⁶⁷ Reaktionen der Behörden und Banken verhinderten eine unkontrollierte

⁶⁷ Im vierten Quartal 2008 wurde ein negatives An- und Verkaufssaldo der Konvertiblen Mark (KM) in Höhe von 628,3 Millionen KM erwirtschaftet. Das ist eine Folge zurückgezogener Spareinlagen aus den Banken. Die Wirkung war ein Rückgang in den Brutto Devisenreserven um 538,5 Millionen KM, so dass Ende 2008 die Devisenreserven 6,295 Milliarden KM betrugen. Der Rückgang in den Rückstellungen rief auch in der Währungspassiva einen Rückgang von sogar 9,7% aus (616,8 Millionen KM), Quelle: Bilten Nr.4/2008, CB BiH, S.36.

Panikausbreitung und die negativen Trends wurden gestoppt.⁶⁸ Doch, durch die Verknüpfungen innerhalb des Wirtschaftssystems multiplizierte sich die einmal entstandene Störung und übertrug sich auf weitere Bereiche. Das bewirkte ebenso schlechte Prognosen über die Entwicklung im Laufe des Jahres 2009, die aus hochentwickelten Ländern und angesehenen internationalen Institutionen kommen. Deswegen war in den Folgemonaten von einer instabilen Lage auf dem Finanzmarkt auszugehen, der Beibehaltung hoher Zinssätze und einem geringeren Angebot ausländischer Investitionen. All das sind Gründe dafür, dass sich in Bosnien und Herzegowina schon jetzt die zweite Phase der Finanzkrise bemerkbar macht, und zwar in Form einer Destabilisierung des realen Sektors.

Die Destabilisierung des realen Sektors spiegelt sich in der verminderten Nachfrage nach langfristigen Verbrauchergütern (Fahrzeugen, Wohnungen, Hausgeräten, Möbeln, etc.) wider, in einem langsameren Produktionswachstum wegen nicht zu gewährleistender Verbrauchernachhaltigkeit, im Rückgang ausländischer Aufträge, in einem risikobedingten, geringeren Interesse für Investitionen, im Rückgang im Außenhandel, in den öffentlichen Einnahmen, der Nachfrage nach Arbeitskräften, in wachsenden Zinskosten, im Zurückziehen von Spekulationsgeldern von der Börse, kurzfristigen Rückgang der Preise.⁶⁹

In den vom Export abhängenden Bereichen (Textil-, Leder-, Holzindustrie, Bergbau, Metallindustrie, etc.), die als besonders empfindlich auf die Auswirkungen der globalen Krise gelten, spürt man schon eine Wachstums- und Produktionsminderung, bedingt durch den Rückgang der Auslandsnachfrage, was ebenfalls in den Beschäftigungszahlen dieser Branchen ersichtlich wird. Wir sind uns dessen bewusst, dass sich solche Erscheinungen auf die gesamte Wirtschaft Bosnien und Herzegowinas auswirken werden. Wenn die Rezession in den entwickelten Ländern weltweit anhalten sollte, werden auch die kleinen

⁶⁸ Im vierten Quartal 2008 hat die Zentralbank von Bosnien und Herzegowina den Pflichtsatz der Rückstellungen für Geschäftsbanken von 18% auf 14% gesenkt. Mit dieser Maßnahme wurden die liquiden Mittel der Geschäftsbanken freigegeben. Doch das Zurückziehen der Spareinlagen aus den Geschäftsbanken führte zu einer Minderung der Ermittlungsbasis für die Pflicht-Rückstellungen um sogar 852,8 Millionen KM (25,9%). Im Dezember 2008 wurde auch entschieden, dass die versicherten Anlagen von natürlichen Personen auf 20.000 KM erhöht werden. (Quelle: Bilten Nr.4/2008, CB BiH, S.46-50).

⁶⁹ „Im vierten Quartal 2008 kommt es zu einem größeren Rückgang in der Kreditexpansion und die durchschnittliche Wachstumsquote fällt im Vergleich mit dem Vorquartal um 6,2 Prozentpunkte. Im Laufe des ganzen vierten Quartals verzeichnet man nämlich einen Rückgang der Wachstumsquoten, und zwar sanken sie von 27,9% im September auf 21,7% im Dezember 2008“. (Quelle: Bilten Nr. 4/2008, CB BiH, S. 52).

Ökonomien, wie die unsere, den Störungen in allen Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft nicht ausweichen können.

Die Wirtschaftskrise ist eine unausweichliche Verlängerung der Finanzkrise. Die ersten Effekte der Wirtschaftskrise sind hier schon spürbar, den Höhepunkt könnte man im vierten Quartal 2009 erwarten, obwohl es nicht angebracht ist, solche Prognosen zu machen. Auf dem globalen Markt ist es schon zu einem Rückgang des Eigentumswertes gekommen, einer erschwerten Liquiditätserhaltung bei Banken und Unternehmen, Banken sind Konkurs gegangen, wurden verstaatlicht, es wurden Staatsbürgschaften für die risikoträchtige Aktiva der Banken angeboten, man verzeichnet auch einen Rückgang in der Produktion, den Beschäftigungszahlen, dem Verbrauch sowie im Steigen der Zinssätze, einen Rückgang der Investitionen, Spareinlagen, soziale und politische Unzufriedenheit kommen auf. Die hochentwickelten Länder weltweit kommen in eine ernsthafte Rezession. Die Wirtschaftskrise breitet sich allmählich auf die global empfindlichsten Wirtschaftssektoren jedes einzelnen Landes aus. Unter dem Einfluss dieses Prozesses können wir in Bosnien und Herzegowina Verluste in dem Konjunkturexport erwarten, das wird einen Rückgang der Lohnaufträge in der Textil-, Leder- und Schuhindustrie hervorrufen.⁷⁰ Wir müssen auch mit einem Nachfrage- und Preistief nach Rohstoffen auf dem globalen Markt rechnen, was auch Rückgänge im Export von Eisenerz aus Bosnien und Herzegowina auslösen wird, aber auch im Export von Bauxit, Holz, Baumaterial, Metallprodukten und einen Rückgang bei anderen Exportprodukten.⁷¹ Solche Exporttendenzen können für viele Arbeitsplätze und für die Existenz vieler Familien bedrohlich sein.⁷² Ihre Erscheinungsformen auf dem Inlandsmarkt können eine höhere

⁷⁰ Der Export der Textilindustrie lag in den ersten drei Monaten 2009 um 15,5% niedriger als in der gleichen Zeit 2008, und der Export in der Lederindustrie betrug in der gleichen Zeit 11,9% weniger (Quelle: *Statistika vanjske trgovine broj 3*, Agencija za statistiku BiH, 22. 04. 2009, S. 3).

⁷¹ In den ersten drei Monaten 2009 fiel der Export von Metallerz um 43,5% (Quelle: *Statistika vanjske trgovine broj 3*, Agencija za statistiku BiH, 22. 04. 2009, S. 3).

⁷² Die Statistikämter der Teilrepubliken verzeichnen in den letzten Monaten einen wesentlicheren Rückgang der Produktion in vielen Industriebranchen. So kam es in den ersten drei Monaten 2009, im Vergleich mit der gleichen Periode des Vorjahres in der Föderation von Bosnien und Herzegowina, zu einem Rückgang der Produktion von Metallerzen (-24%), der Textilproduktion (-35,4%), Lederverarbeitung (-18,2%), Holzverarbeitung (-29,5%), Metallherstellung (-26,6%), in der Produktion von Metallwaren (-36,9%), Elektrogeräten (-27,7%). Gleichzeitig wurde in der Republika Srpska ein Rückgang der Metallerzproduktion verzeichnet (-81,2%), der Webmaterial- und Stoffproduktion (-36,2%), der Kleidungsherstellung (-14%), Lederwaren- und Lederproduktion (-15,6%), Holzwarenproduktion (-49,5%), Metallproduktion (-62,1%), Metallwarenproduktion (-37,2%). In beiden Teilrepubliken ist die Liste von Tätigkeiten, die in den ersten Monaten 2009 einen Produktionsrückgang verzeichnen, länger als die Liste der Tätigkeiten, die ein Wachstum verzeichnen. Aufgrund des Ressourcenumfangs derjenigen, die in diesen Branchen tätig sind, (Beschäftigtenzahl, Kapitalwert), kann man bereits feststellen, dass ein erheblicher Teil der Industrie in Bosnien und Herzegowina unter dem Produktionsrückgang zu leiden hat. (Quelle: *Indeksi industrijske*

Arbeitslosigkeit sein, eine Minderung der Löhne und Rückgang des Verbrauchs, gefolgt von allen negativen Effekten im öffentlichen Verbrauch. Unter der Einwirkung der globalen Wirtschaftskrise in Bosnien und Herzegowina kommt es wegen verringelter Nachfrage, die hauptsächlich kreditbedingt ist, zum Rückgang im An- und Verkauf von Liegenschaften, Autos, Haushaltsgeräten, Möbeln, etc. Das bewirkt einen Rückgang in der Produktion, höhere Arbeitslosigkeit und geringere Löhne im Bauwesen. Ähnliche Folgen sind in der Baumaterialindustrie und in einer ganzen Reihe von Leistungen im Baubereich zu erwarten. Der Rückgang im Außenhandel kann zu einer Minderung der Nachfrage im Dienstleistungsbereich wie Spedition, internationaler Transport, Personen- und Gütertransport und Versicherungen führen.⁷³ Nachfrage- und Verkehrsrückgang bewirken eine Veränderung der relativen Preisverhältnisse und der relativen Position der Tätigkeitsbereiche, was einen Druck auslösen wird, neue strukturelle Verhältnisse in der Wirtschaft aufzubauen.

Sicherlich wird die Wirtschaftskrise das erreichte Verbraucherniveau und den Standard bedrohen. Zu erwarten sind: ein Rückgang bei den Überweisungen aus dem Ausland, weniger Spenden, Rückgang des Verbrauches der Ausländer, Rückgang ausländischer Investitionen, eine Erhöhung der Kreditrückzahlungskosten, Veränderung der Haushaltskostenstruktur im Privatbereich (mehr Ausgaben für Nahrungsmittel), Verbreitung der Schattenwirtschaft, ein Rückgang des Aggregatsverbrauchs, des Imports, der öffentlichen Einnahmen, ein Wachstum der Preise für Waren mit einer niedrigen, nachfragebedingten Preiselastizität (Nahrungsmittel, Strom, usw.).

Trotz der Beteuerungen, dass sich die Krise auf dem breiteren Finanzmarkt nicht so stark auswirken wird, weil unsere Banken in ihrem Portfolio keine schlechten Aktien der Hypobanken hätten, haben die inländischen Banken, bedingt durch die Einwirkung des internationalen Marktes, die Zinssätze erhöht, sogar Zinsen auf früher vergebene Kredite. Es ist auch sicher, dass der globale Markt ein weiteres Wachstum der Zinssätze verursachen wird. Das wirkt sich auf die Herstellungskosten und auf ein langsameres Wirtschaftswachstum aus, es bewirkt einen Rückgang von Arbeitsplätzen und des Verbrauchs. Zum Trost könnte man sagen, dass sich das langsamere Wirtschaftswachstum auf einen

proizvodnje, März 2009, *Saopćenje br. 9.3*, Federalni zavod za statistiku i Indeksi industrijske proizvodnje, Statistika industrije, März 2009, *Mjesečno saopštenje Nr. 54/09*, Republički zavod za statistiku RS).

⁷³ Die Zahl der Übernachtungen ausländischer Touristen war im Februar 2009 um 13,6% weniger als im Februar des Vorjahres. Die Tendenz ist bei inländischen Touristen ähnlich (Quelle: Agencija za statistiku BiH, *Statistika turizma*).

Rückgang der Ölpreise auswirkt, sowie auf eine ganze Reihe anderer Produkte. Das Wachstum der Zinssätze für Verbraucherkredite bewirkt einen Rückgang der Wohnungsnachfrage, was möglicherweise deren Preise stagnieren lässt. Leider wächst auch die Arbeitslosigkeit.⁷⁴ Das Geld wird immer teurer, alles andere aber günstiger.⁷⁵ Das ist weltweit zu erwarten und demnach auch hier, wo viele behaupten, dass es keine Krise gibt und dass es keine geben wird, obwohl die Krisenzeichen (Inflation und Zinssätze) viel stärker sind als in den anderen Teilen der Welt.

Natürlich ist die Wirtschaftskrise kein gutes Ambiente für irgendeine Form des gesellschaftlichen Lebens. Sie kann Konsequenzen in der Aufgabenwahrnehmung der Institutionen bewirken, und zu einer Bedrohung des Wertesystems, der Moral und Humanität führen.⁷⁶

2.3. Richtungen der allgemeinen Krisenverschärfung in Bosnien und Herzegowina

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde festgestellt, dass sich Bosnien und Herzegowina schon seit Jahren in einer allgemeinen Krise befindet. Die Bevölkerung hat sich bereits an einen niedrigen Standard, an Unsicherheit, Isolation, politische Instabilität, schlechte Qualität von öffentlichen Leistungen, schlechte Infrastruktur, Korruption, Ineffizienz des Rechtsstaates, Menschenrechtsverletzung, Einschränkung der Grundfreiheiten, Eigentums- und Arbeitsverlust gewöhnt. Durch die jahrelangen Einwirkungen dieser Faktoren hat sich die Motivation des einfachen Bürgers modifiziert im Vergleich zur Motivation der Bürger in entwickelten westeuropäischen

⁷⁴ Ende Oktober 2008 waren in Bosnien und Herzegowina 477.609 Arbeitslose registriert, und Ende Februar 2009 waren es 491.672. Damit ist die Arbeitslosenzahl in vier Monaten um mehr als 14.000 gestiegen (Quelle: Agencija za statistiku BiH, *Saopštenje Nr. 2*, 16. 04 2009).

⁷⁵ Laut offiziellen Statistiken wurde in Bosnien und Herzegowina vom November 2008 bis März 2009 ein Rückgang des monatlichen Verbraucherpreisindexes verzeichnet (kummulativ: 1,5). Seit fünf Monaten schon registriert man also in Bosnien und Herzegowina eine schwache Form der Deflation. Sie ist in erster Linie als eine Folge des Rückgangs der Öl- und Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt, aber auch als eine Folge der geminderten Nachfrage wegen des Rückgangs der Wirtschaftsaktivitäten in Bosnien und Herzegowina zu verstehen.

⁷⁶ Unterschiedliche internationale Institutionen und Verbände veröffentlichen periodisch ihre Forschungsresultate über wirtschaftliche Freiheiten, Geschäftsanforderungen, Konkurrenzfähigkeit, Transitionseffizienz und ähnliches, und erarbeiten auf dieser Grundlage eine in der Geschäftswelt aufsehenerregende Rangliste der Länder. In vielen Studien (Doing Business 2009, The World Bank Group, 2008; The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economic Forum, 2008; Ten Economic Freedoms 2009, The Heritage Foundation, 2009; Nations in Transit 2008, Freedom House, 2008, Kreditnirleiting BiH, Dun&Bradstreet 2009; Standard and Poor's 2008; Moody's 2008) rangiert Bosnien und Herzegowina aufgrund unterschiedlicher Daten auf einem sehr schlechten Platz. Besorgniserregend ist, dass manche Bewertungen und Gesamtzahlen für Bosnien und Herzegowina im letzten Jahr ein Tief verzeichneten.

Ländern, die von der Rezession ergriffen wurden. In Bosnien und Herzegowina brauchen die Menschen viel weniger, um glücklich zu sein. Deshalb sind hier die Reaktionen auf die Krisenverbreitung von einer schwächeren Intensität. Die schwächere Intensität ist sowohl in den Reaktionen der Bürger aber auch den Reaktionen der Institutionen zu verzeichnen. Unter solchen Umständen verbreitet sich die Wirtschaftskrise viel schneller als die Bereitschaft der Institutionen, ihre Wirkungen zu neutralisieren und viel schneller als das Bewusstsein über ihre wirkliche Existenz und die Schwere ihrer zerstörerischen Wirkung. Die Krise wird fast als „höhere Gewalt“ akzeptiert, der man sich nicht ernsthafter zu widersetzen vermag und für deren Folgen niemand verantwortlich ist. Solch ein Zustand in der Gesellschaft führt zu einer Kumulation von Widersprüchlichkeiten in der Funktion einer ganzen Reihe von Bereichen. Wenn die Kumulationsgrenzen der Widersprüchlichkeiten erreicht sind, kommt eine neue Dimension der allgemeinen Krise in Bosnien und Herzegowina zum Vorschein. Erst dann wird klar sein, dass die Auswirkungen der Krise neue Parameter für die Funktionsfähigkeit der Inlandswirtschaft und der Gesellschaft erfordern, dass es notwendig ist, eine adäquate Wirtschaftspolitik zu entwickeln und Verantwortung für die Folgen zu übernehmen ist.

Aus dem Blickwinkel der jetzigen globalen Krisenentwicklung und ihren Auswirkungen auf die bosnisch-herzegowinische Wirtschaft und Gesellschaft, ist von einer Verschärfung der allgemeinen Krise in Bosnien und Herzegowina aus folgenden Gründen auszugehen:

1. *Rückgang der ökonomischen Aktivitäten.* Oben wurde gezeigt, dass bereits ernsthafte Störungen in der Funktionsfähigkeit der Ökonomie registriert werden konnten und es unsicher ist, wie lange und mit welcher Intensität die Ökonomie Rückgänge hinnehmen muss. Doch ist es sicher, dass in der Ökonomie in Bosnien und Herzegowina dieses Jahr ein langsameres Wachstum des BIP zu verzeichnen sein wird, ein geringerer Umfang des Außenhandels, höhere Arbeitslosigkeit, geringere Investitionen, Anstieg der Armut, geringere Haushaltseinnahmen, höhere Verschuldung (des Staates, der Unternehmen, der Bevölkerung)⁷⁷. Solchen Erscheinungen werden Korruptionsausbreitung,

⁷⁷ Aufgrund des neusten Stand-by-Arrangements mit dem IWF wird Bosnien und Herzegowina rund 2,4 Milliarden KM Neuverschuldungen aufnehmen. Alle Anforderungen und Voraussetzungen für die Umsetzung dieser Verschuldung sind der Öffentlichkeit noch immer nicht bekannt. Hiermit steigt die Auslandsverschuldung von 4,2 Milliarden KM um 57%. Jetzt schon beträgt der Zinsanteil der jährlichen Schuldenrückzahlung über 47%. Nachdem die Neuverschuldung fällig wird, steigt sie auf mehr als 50%. Höchst bedenklich ist zudem, dass dieses Geld nicht für die Umsetzung der wichtigsten Reformen verwendet werden wird, welche für die allgemeine Stabilisierung der Lage in Bosnien und Herzegowina unumgänglich

Kriminalität und Schattenwirtschaft folgen. Viele, auch kleine Verbesserungen in verschiedenen Bereichen, die im Zuge der Reformen der letzten Jahre zustande kamen, werden entweder ganz zerstört oder ihre positive Wirkung wird vermindert.

2. *Rückstand oder Stoppen von Reformen.* In Bosnien und Herzegowina wurden die bisherigen Reformen nur schwer und langsam umgesetzt. Die Krise wird eine ganze Reihe von Reformbereichen entweder verlangsamen oder ganz zum Stillstand bringen. Die Möglichkeiten der Gesellschaft, die Umsetzungskosten der Reformen zu finanzieren werden verringert, und ohne Reformen kann Bosnien und Herzegowina das notwendige Niveau der politischen Stabilität nicht gewährleisten und sich wirtschaftlich nicht weiterentwickeln.

3. *Politisierung der Krise und ihrer Folgen.* Die Wirtschaftskrise hat die Rolle des Staates weltweit gestärkt und die freie Wirtschaft teilweise eingeschränkt. Häufig kommen Zweifel an der Richtigkeit des Konzeptes des liberalen Marktes auf. In solch einem Umfeld kommt verstärkt die Diskussion über eine neue wirtschaftliche Rolle des Staates auf, aber auch über ein neues Konzept des wirtschaftlichen Föderalismus zwischen unterschiedlichen Gewaltebenen. Solch eine weltweite Entwicklung wird die Zentralismusanhänger in Bosnien und Herzegowina dazu ermuntern, die Forderungen nach einer Stärkung der zentralen Gewalt und nach der Übertragung der Zuständigkeiten von den Entitäten auf den Staat zu verstärken. Natürlich werden dies die Anhänger der Dezentralisierung und einer föderalen Ordnung nicht akzeptieren. Mit Sicherheit kann man eine tiefere politische Krise erwarten.

4. *Debatte über die Aufteilung öffentlicher Einnahmen.* Ein Großteil der öffentlichen Einnahmen in Bosnien und Herzegowina wird im Laufe dieses Jahres verringert. Bald stellt sich die Frage, wer die Folgen der Weltwirtschaftskrise zu tragen hat. Dieses Problem wird es in allen Ebenen der Aufteilung öffentlicher Einnahmen geben: zwischen den Kommunen und Entitäten; zwischen den Entitäten und dem Staat; dem Staat und den Fonds. Schon jetzt gibt es Forderungen, die Steuersätze, die Aktien und die Pflichtbeiträge zu ändern. Je größer der Druck der Krise auf die öffentlichen Einnahmen sein wird, desto mehr Forderungen wird es für ihre Neuverteilung geben, aber es steigt zugleich auch die Entschlossenheit, die vereinnahmten Positionen zu bewahren.

sind, sondern für die Deckung der Defizite aus den Vorjahren und für die Folgejahre „reserviert“ werden müssen.

5. *Geringere Finanzmöglichkeiten für eine behördliche Intervention.* Die Krise bedroht die Liquidität der Wirtschaft, der Banken, der privaten Haushalte, aber auch des Budgets. Der Bedarf nach sozialen Transfers aus dem Budget steigt, doch wird es weniger Gelder für eine Intervention geben. Entscheidungsträger, die in Krisenumständen eine beschränkte Interventionsmöglichkeit haben, verlieren bei den Wählern an Autorität. Da die Zentralbank von Bosnien und Herzegowina wie ein Currency Board funktioniert, gibt es keine Möglichkeit für die Regierungen bei der Zentralbank Schulden aufzunehmen, so dass Bosnien und Herzegowina keine Möglichkeit hat, einen der häufig genutzten Mechanismen der Geldbeschaffung für eine Intervention in Krisenzeiten zu nutzen. Um die makroökonomische Stabilität zu gewährleisten, sind die Behörden Bosnien und Herzegowinas hauptsächlich auf internationale Finanzinstitute angewiesen.

6. *Erschwerte Konsensfindung hinsichtlich der Verschuldung.* Aufgrund der schwachen Koordinationsfähigkeit der ökonomischen Politiken und der Nichtexistenz einer konsistenten gemeinsamen makroökonomischen Politik, versteht man in Bosnien und Herzegowina die Folgen der Weltwirtschaftskrise nicht als ein gemeinsames Problem. Deswegen hat jeder „seine Krise“. Die Krise trifft nicht gleichermaßen alle Sektoren, nicht gleichermaßen beide Teilrepubliken, jeden Kanton, jede Kommune. Dementsprechend ist der Bedarf an Intervention unterschiedlich. Unter solchen Bedingungen wird es immer schwerer werden, mit der Krisenentwicklung einen Konsens über ausländische Verschuldungen zustande zu bringen, obwohl dieser Konsens dringend notwendig ist.⁷⁸

7. *Steigende Steuerlasten.* Den Mangel an öffentlichen Einnahmen wegen verringelter wirtschaftlicher Aktivität werden die Behörden mit einer Erhöhung der Steuersätze aufzustocken versuchen, mit einer Erweiterung der Steuerbasis und Erhöhung der fixen Entgelte.⁷⁹ Diese Tendenz wird die Verhältnisse zwischen den Behörden und den Steuerzahldern verschärfen. Es wird mehr Steuerhinterziehung geben und das Geschäftsambiente wird sich verschlechtern.

⁷⁸ Verhandlungen mit dem IWF über das neue Stand-by-Arrangement haben diese Tendenz schon bestätigt. Die Erfüllung der Forderungen zur Auszahlung der Kredittranchen könnte noch komplizierter werden.

⁷⁹ Diese Tendenz gibt es bereits. Die Einnahmen, die aufgrund der Minderung und Abschaffung von Zollgebühren mit der EU einen Rückgang verzeichnen, versucht man mit einer Erhöhung der Aktien aufzustocken. Es werden auch Überlegungen über eine Erhöhung des MWSt-Satzes laut, der Einkommens- und Gewinnsteuer sowie Überlegungen über eine Erweiterung der Steuerbasis aus dem Erwerb ausgeschütteter Gewinne, d.h. auf die Dividende.

8. *Sozialisierung der Verluste und Fehlinvestitionen.* In Krisenverhältnissen gibt es die Tendenz, dass die Kosten einer schlechten Geschäftsführung und schlechter Anlagen „sozialisiert“ werden, d.h. auf die Steuerzahler geschoben werden. Die soziale Armut wird in Krisenverhältnissen als Argument genutzt, um Finanzunterstützung durch den Staat zu erpressen, weitere Vergünstigungen für die Arbeitgeber aus dem öffentlichen Haushalt mit sich bringen, was Lohnreduzierungen für die Arbeitnehmer zur Folge hat. Wegen der Bedrohung, dass es zu sozialen Unruhen kommen könnte, bringen die Behörden nicht genügend Mut auf, um Unternehmen und Banken auf den Markt zu verweisen, um dort Geld zu verdienen.⁸⁰ So wird die Effizienz des ganzen Systems geschwächt. Damit eröffnet die Krise einen neuen Raum für die Korruption und den Missbrauch öffentlicher Gelder.

9. *Neigung zum Protektionismus.* Auch die höchstentwickelten Länder griffen unter dem Druck der Rezession nach protektionistischen Politiken. Der Protektionismus ist ein sehr gefährliches „Werkzeug“ der globalen Welt und des vereinten Europas. Es ist aber legitim, auf Protektionismus mit protektionistischen Maßnahmen zu reagieren. Auch die bosnisch-herzegowinischen Behörden werden nach offenem und verschleiertem Protektionismus der größten Außenhandelspartner des Landes und unter dem Druck des bosnischen Binnenmarktes nach protektionistischen Maßnahmen greifen. Leider schafft es Bosnien und Herzegowina damit nicht, die Inlandsproduktion zu schützen und zu erhöhen, doch werden damit Gegenmaßnahmen der Außenhandelspartner ausgelöst, und die eigene Position im Rahmen des CEFTA-Abkommens geschwächt. Wegen seiner hohen Importabhängigkeit wird die Zollrückerstattung für bestimmte Produkte den Export nicht auszugleichen vermögen, sich aber auf das Wachstum der Preise dieser Produkte auf dem bosnischen Binnenmarkt auswirken.⁸¹

⁸⁰ In den ersten vier Monaten 2009 bspw., stieg der Gewinn, für den die Republika Srpska die Steuern ermittelte und erhoben hatte um 20%, verglichen mit der gleichen Periode des Vorjahres. 2008 ist der steuerpflichtige Gewinn im Vergleich zum Vorjahr um sogar 75% gestiegen. Diese Zahlen, aus denen man schließen könnte, dass sich die Wirtschaftskrise nicht ausbreitet, sollten jedoch nicht unterschätzt werden.

⁸¹ Bosnien und Herzegowina hat die Diskussion über das Gesetz zum Schutz der Inlandsproduktion (*Zakon o zaštiti domaće proizvodnje*) eingeleitet. Mit einer eventuellen Verabschiedung des Gesetzes wird Bosnien und Herzegowina seine Position im CEFTA verschlechtern, und der EU-Integrationsprozess könnte sich auch verlangsamen. Die bosnische Binnenproduktion (Landwirtschaft) wird mit diesem Gesetz nicht ernsthaft geschützt. Die Preise würden zwar steigen, doch dieser Wachstumseffekt könnte sich schnell als reiner Handelsprofit herausstellen, und nicht als Förderungsinstrument der Inlandsproduktion. Offensichtlich muss die Inlandsproduktion mit anderen Maßnahmen geschützt und gefördert werden. Notwendig sind Maßnahmen, die die Konkurrenzfähigkeit der Inlandsproduktion auf dem bosnischen und ausländischen Markt steigern werden, und keine Maßnahmen, welche die Konkurrenz verringert und damit das Gegenteil bewirkt. Den Preis solch eines Schutzes zahlen die einheimischen Verbraucher.

10. Langsamere Integration. Zu erwarten ist, dass die verschlechterte Wirtschaftslage, die soziale Situation der Bevölkerung, die politische Instabilität und der steigende Protektionismus die EU-Integration Bosnien und Herzegowinas bedrohen werden. Ein Bosnien und Herzegowina, in dem sich die allgemeine Krise zusitzt, wird für die Europäische Union weniger attraktiv sein und das Land selbst wird weniger Bereitschaft erkennen lassen, alle wirtschaftlichen und politischen EU-Integrationsanforderungen zu erfüllen.

Die allgemeine Krise hat in Bosnien und Herzegowina ihre wirtschaftliche, politische und soziale Dimension. Die Weltwirtschaftskrise verschärft alle drei Bereiche. Wegen des niedrigen Niveaus der wirtschaftlichen Aktivitäten kann der Gesamteffekt der krisenbedingten Verluste in Bosnien und Herzegowina, im Vergleich mit anderen Ländern, als gering eingestuft werden. Doch den größten Schaden erleidet Bosnien und Herzegowina besonders durch die Vertiefung der allgemeinen Krise. Obwohl in Bosnien und Herzegowina in der Nachkriegszeit für eine Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Stabilität viel geleistet worden ist, viele Mühen und Gelder aufgebracht worden sind, waren die Effekte trotzdem häufig schlechter gewesen als in anderen Transitionsländern. Eine Krisenvertiefung in einem Ambiente, das eine langsame Progression aufweist, kann eine sehr langsame Erholung Bosnien und Herzegowinas in der Nachkrisenzeit zur Folge haben. Tatsache ist, dass Bosnien und Herzegowina nicht mehr mit einer breiten internationalen Finanzunterstützung, wie die unmittelbar nach dem Krieg, rechnen kann. Die größte Last der Erholung von der Krise und der Transition werden die bosnisch-herzegowinischen Bürger zu tragen haben. Im Zuge der Wirtschaftskrise geht Bosnien und Herzegowina einige Schritte zurück, und das könnte dazu führen, dass es für die Regeneration einen neuen Anschub braucht.

3. Möglichkeiten und Reichweite der Maßnahmen zur Linderung der Folgen der Weltwirtschaftskrise in Bosnien und Herzegowina

3.1. Wirtschaftliche Freiheiten und staatliche Interventionen

Für eine Minderung der negativen Effekte der Weltwirtschaftskrise ist ein hohes Niveau an Koordination notwendig, das mit dem Ziel der Effektminderung zwischen den verschiedenen Gewaltebenen vorgenommen werden sollte.⁸² Die Wirtschaftskrise eröffnet ein neues Problem in den Beziehungen der verschiedenen Gewaltebenen in Bosnien und Herzegowina. Bis vor kurzem hat der freie Markt eine ganze Reihe von Beziehungen zwischen den Sektoren, den Unternehmen und der Bevölkerung gelöst. Jetzt wird erkennbar, dass Bosnien und Herzegowina das Verhältnis zwischen Staat und Markt nicht definiert hat, und dass es keine Koordinierungs- und Zusammenarbeitsmechanismen im Fall einer ineffizienten Marktfunktion zwischen den verschiedenen Gewaltebenen gibt.

Bosnien und Herzegowina hat ernsthafte Probleme mit dem Aufbau wirtschaftlicher Funktionen des Staates nach Maßgabe des Marktes und nach dem Bedarf der Marktbeteiligten. Die Versuche des Aufbaus werden – häufig unnötig – durch zentralistische Ansätze politisiert. Durch politische Auseinandersetzungen über die Art und Weise des Aufbaus von Bosnien und Herzegowina als einen funktionsfähigen Staat leiden häufig Wirtschaftsfreiheiten, welche die Grundlage einer effizienten Marktwirtschaft und einer demokratischen Gesellschaft sind. Die Verfassung von Bosnien und Herzegowina hat die Zuständigkeiten für Entscheidungen in der Wirtschaft zwischen dem Staat und den Entitäten aufgeteilt. Dabei wurden den Teilrepubliken viele Zuständigkeiten zugesprochen, mit denen man unmittelbar auf eine Bestätigung der Verbrauchersouveränität und Determination der Unternehmerfreiheit wirkt. Dementsprechend haben die Entitäten einen entscheidenden Einfluss auf die ökonomische Motivation und das Verhalten der mikroökonomischen Subjekte. Die Außenhandels-, Zoll- und Währungspolitik, die in die Zuständigkeit der staatlichen Institutionen fallen, gewährleisten die Einheit des bosnisch-herzegowinischen Wirtschaftsraumes, d.h. den allgemeinen Rahmen zur Äußerung der ökonomischen Motivation. Solch eine

⁸² In den letzten Monaten sind wir Zeugen einer ganzen Reihe multilateraler Sitzungen geworden, deren Ziel es war, die Maßnahmen zu koordinieren um die Weltwirtschaftskrise in den Griff zu bekommen. In dem Maße, in welchen der freie Markt seine Funktionen nicht mehr effizient erfüllt, haben die Behörden die Pflicht Maßnahmen zu vollziehen, einschließlich der Koordination mit anderen Behörden, um die Interessen der Geschäftsgemeinschaft und der Bürger zu schützen.

Aufteilung der Zuständigkeiten bei der Entscheidungsfindung in der Ökonomie dürfte nicht in Widerspruch stehen, wenn sowohl die Entitäten als auch der Staat nach Affirmation der ökonomischen Freiheiten und Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft trachten. Das Problem entsteht, wenn sich die Entitäten oder der Staat wirtschaftliche Freiheiten, die den Unternehmen und Einzelnen gehören, aneignen, bzw., wenn sie Unternehmen und Einzelpersonen als ihr Eigentum zu behandeln beginnen. Das ist derzeit eines der zentralen Probleme der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft in Bosnien und Herzegowina. Den Unternehmen und Einzelpersonen ist es für die Definition der ökonomischen Ziele wichtig, ob sie über ökonomische Freiheiten verfügen, und nicht, wer – der Staat oder die Entität – diese Freiheit eingeschränkt hat.

Ein funktionsfähiger Staat muss von ökonomischen Freiheiten der Einzelnen und Unternehmen ausgehen. Der Staat sollte diese Freiheiten schützen. Das ist kein notwendiges und auch kein ausschließliches Kriterium eines zentralisierten Schutzes von Freiheiten und ihrer Verwirklichung. In der globalen Welt, die die Koexistenz mehrerer Gewaltebenen unterstellt, werden die ökonomischen Freiheiten in derjenigen Gewaltebene gebürgt und geschützt, welche die vollkommenste Verwirklichung dieser Freiheiten gewährleistet. Ähnlich sieht es auch in föderalen Staaten aus. Die verschiedenen Gewaltebenen sichern durch Koordination der Politiken bei der Umsetzung eigener Zuständigkeiten eine ungestörte und nicht eingeschränkte Verwirklichung der ökonomischen Motivation der Unternehmen und Einzelpersonen, unabhängig davon, in welcher Gewaltebene die jeweilige Institution, mit welcher das Unternehmen in Interaktion ist, steht.

Die Tatsache, dass Bosnien und Herzegowina keine adäquate makroökonomische Politik besitzt, darf kein Grund für eine Reetatisierung und Zentralisierung werden. Stattdessen sollten durch wirtschaftliche und soziale Reformen authentische wirtschaftliche Freiheiten und effiziente Koordinationsmechanismen der Politiken zur Wahrnehmung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Gewaltebenen aufgebaut werden. Ökonomisch freie Bürger und Unternehmen werden motivationsbedingt auf alle Gewaltebenen Druck ausüben, damit eine effiziente makroökonomische Politik aufgebaut und durchgeführt wird. Sie werden die Zusammenarbeit und Koordination untereinander aufbauen, um die Freiheiten nicht einzuschränken. Das Dayton Abkommen unterstützt meiner Meinung nach das Konzept der oben erwähnten Verhältnisse. Makroökonomische Subjekte (Unternehmen, Haushalte, Einzelpersonen, etc.) sind weder Eigentum des Staates noch der Entitäten, sondern das Gegenteil sollte der Fall sein. Der Staat und die Entitäten

sind als Gemeingut zu verstehen, dass durch Steuergelder, finanziert wird, damit dieses ihnen die Voraussetzungen für ein ungestörtes, gesundes wirtschaftliches Umfeld bietet.

Die Ausbreitung der Weltwirtschaftskrise auch auf Bosnien und Herzegowina zeigt die Kehrseite einer ungenügend koordinierten makroökonomischen Politik. Bosnien und Herzegowina hat keine wirkungsvollen Mechanismen gegen die Wirtschaftskrise. Deswegen tragen alle einen Schaden davon: der Staat, die Entitäten, Unternehmen, die Bürger. Der Aufbau effizienter Wirkungsmechanismen zur Einschränkung der negativen Folgen der Weltwirtschaftskrise bedeutet keine Zentralisierung, Etablierung, oder Übertragen von Zuständigkeiten. Sondern es ist eine Frage der Verantwortung der Behörden gegenüber der Wirtschaft und den Bürgern. Über Zusammenarbeit und Koordination können verantwortungsbewusste Behörden ein Maßnahmensystem aufbauen, mit dem die gesetzten Ziele effizient verwirklicht werden, ohne dass dabei irgendeine Seite auf die jeweiligen Zuständigkeiten verzichten muss. Die Wirtschaftskrise wird den Behörden in Bosnien und Herzegowina eine ganze Reihe von Schritten auftragen, die sie zu einer engeren Zusammenarbeit und Koordination der ökonomischen Politik zwingen werden. Der Weg, über die Koordination und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gewaltebenen, ist eine ziemlich extensive und teure Lektion. Die Krise fordert ebenso die Zusammenarbeit und Koordination von Maßnahmen in Bereichen, in denen bisher keine Intervention notwendig gewesen ist. In welcher Form und wie die Behörden zusammenarbeiten, wie sie das gemeinsame Maßnahmensystem vereinbaren, wie sie dessen Umsetzung koordinieren und die Resultate überwachen werden, kann man zu diesem Zeitpunkt schwer sagen. Das hängt von der Notwendigkeit ab und von dem Bewusstsein über die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit und Koordination. Das Eröffnen einer politischen Debatte über die Bildung neuer Staatsinstitutionen und über die Übertragung der Zuständigkeiten auf die höheren Gewaltebenen, könnte zu diesem Zeitpunkt Bosnien und Herzegowina nur zusätzlich destabilisieren und zu einer Vergeudung wertvoller Zeit führen. Bereits jetzt ist sicher, dass zur Schaffung eines Umfeldes, in dem die Folgen der Wirtschaftskrise für alle vertretbar sein werden, die bosnisch-herzegowinischen Behörden gemeinsam zur Verwirklichung der vier Grundziele wirken können und sollen:

1. Wahrung der Stabilität des Finanzmarktes

2. Wahrung eines zufriedenstellenden Niveaus der Wirtschafts- und Bankenliquidität
3. Förderung der Produktion
4. Förderung des Exports.

Natürlich wirkt die Krise auf alle Bereich des Lebens ein, so dass die Liste möglicher Wirkungen hiermit nicht ausgeschöpft ist. Es gibt eine ganze Reihe authentischer Maßnahmen, die jede Gewaltebene im Rahmen der eigenen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Zuständigkeiten vornehmen sollte und kann (bspw. die Minderung des öffentlichen Verbrauchs, eine Erhöhung der sozialen Leistungen für besonders Bedürftige, etc.). Die genannten Ziele haben nicht die gleiche Priorität hinsichtlich der Auswirkung der Krise auf die bosnisch-herzegowinische Wirtschaft und Gesellschaft. Die Krise bedroht direkt die Stabilität des Finanzmarktes und über die verminderte Liquidität alle wirtschaftlichen Aktivitäten. Aus diesem Grund ist die Stabilität des Finanzmarktes und die Liquidität der Wirtschaft und der Banken priorität. Unter den Bedingungen eines stabilen Finanzmarktes und synchronisierten Geldflüssen im Wirtschaftssystem, wird das Problem der Produktion und des Exports leichter gelöst und wird immer weniger ein Problem des Staates, sondern immer mehr eine Frage der Motivation des Unternehmens. Daher soll der Staat diese Aktivität nur in dem Maß fördern, in welchem die Krise die Motivation des Unternehmens bremst.

3.2. Maßnahmen zur Minderung der Folgen der Wirtschaftskrise

Weder die staatlichen noch die Entitätsbehörden in Bosnien und Herzegowina sind im Stande, das notwendige Maßnahmensystem selbstständig umzusetzen, mit dem die Folgen der Wirtschaftskrise gemindert werden könnten. Mit gemeinsamen Wirken könnten sie ein angemessenes Maßnahmenpaket zustande bringen, um die Grundziele der Krisenfolgenminderung zu erfüllen.

3.2.1. Wahrung der Stabilität des Finanzmarktes

Besonders wichtig für die Begrenzung der Krisenentwicklung, Bekämpfung und Minderung ihrer Folgen, ist die Wahrung der Stabilität des Finanzmarktes. Panik kann auf dem Finanzmarkt auch die größten und stabilsten Banken zerstören. Zur Verhinderung eines Panikausbruches auf dem Finanzmarkt sollten die bosnisch-herzegowinischen Behörden einzeln und in einer

koordinierten Aktion Maßnahmen vornehmen, mit denen das Vertrauen der Deponenten in das Bankensystem gestärkt werden sollte, weil das die Grundlage seiner Stabilität ist. Das Veröffentlichen von Daten über Reserven in ausländischer Währung, über die Sicherheit ihrer Anlage, den Liquiditätsgrad der Inlandsbanken sowie über die Erhöhung des versicherten Deposits und die Minderung des Satzes der verpflichtenden Rückstellungen, hatten eine positive Wirkung auf die Stabilität des Finanzsystems in Bosnien und Herzegowina zum Zeitpunkt des Krisenaufstaktes. Solche Maßnahmen sollten ununterbrochen praktiziert werden, weil sie zum Aufbau von symmetrischen Informationen zwischen den Banken und Deponenten führen, wodurch die Stabilität des Systems gestärkt wird. Einen wesentlichen Beitrag der Stabilität des Finanzsystems könnten die Behörden durch die Verwirklichung der eigenen Zuständigkeiten in der Bankenaufsicht und der Agentur für die Depositversicherung leisten.

Von den Bankenagenturen kann man fordern, dass sie der breiten Öffentlichkeit Daten über die Sicherheit der Banken zugängig machen, wie Daten zum Liquiditätsgrad, zum Kapital und über das Risikomanagement in den Banken. Die Entitätsparlamente könnten von den Bankenagenturen auch häufigere Berichte über die Lage im Bankwesen fordern, eine Einschätzung der Veränderung des Marktwertes des Eigentums mit Hypothekenlast, eine Einschätzung der Fähigkeit der Bevölkerung und der Wirtschaft, die Kredite zurückzuzahlen, um eventuell die Erscheinung einer „Schuldnernsklaverei“ zu verhindern. Von den Bankenagenturen sollte auch gefordert werden, die Art und Weise der Führung der Kapitaladäquatheit vorzuschlagen, damit sie nach Bedarf verändert werden kann und die Reaktionsfähigkeit der Banken in Risikofällen verbessert wird. Von den Bankenagenturen sollte auch gefordert werden, den Geldfluss aus dem Land zu beobachten, ebenso die Konkurrenzfähigkeit in der Bildung der Zinssätze und den effektiven Zinssatz auf die Kredite sowie die in Kenntnissetzung der Öffentlichkeit und der zuständigen Behörden darüber.

Obwohl eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems in die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Institutionen fallen, ist die Stabilität für alle Gewaltebenen wichtig und Grund genug Zusammenarbeitbereitschaft aufzuweisen, um an der Gestaltung und Umsetzung dieser Maßnahmen mitzuwirken. Das wurde schon bei der Anpassung des gesicherten Festbetrages und bei der Minderung des Zinssatzes auf die Pflichtreserven bei der Zentralbank von Bosnien und Herzegowina unter Beweis gestellt.

3.2.2. Das Erhalten einer zufriedenstellenden Liquiditätsebene der Wirtschaft und der Banken

Die Sicherstellung der Unternehmens- und Bankenliquidität wird eine der schwierigsten Aufgaben während der Krise sein. Vom Erfolg in diesem Bereich wird die Stabilität und die Nachhaltigkeit aller Bereiche in der Wirtschaft und Gesellschaft abhängen. Obwohl das Bankensystem in Bosnien und Herzegowina derzeit von einem akzeptablen Liquiditäts- und Sicherheitsgrad gekennzeichnet ist, ist es, wegen der Verbundenheit mit der Wirtschaft, wie jedes andere Bankensystem, besonders empfindlich gegen Missstände im realen Wirtschaftssektor. Die große Importabhängigkeit des Inlandsverbrauchs im Kontext der Nachfrage nach unseren Produkten auf dem ausländischen Markt und den Geldzuflüssen aus dem Ausland, kann bei einer Verschärfung der Krise, zur Unmöglichkeit des Imports und der Verpflichtungen gegenüber den Lieferern führen. Dadurch initiiert, können sich die Engpässe in den kurzfristigen Verpflichtungen und den laufenden Einnahmen aus Forderungen in der ganzen Wirtschaft vermehren. Die globale Wirtschaftskrise ist für unsere Banken und Unternehmen auch auf dem bosnischen Binnenmarkt ein einschränkender Geschäftsfaktor. Für den gleichen Umfang an realer Wirtschaftstätigkeit brauchen sowohl die einen als auch die anderen mehr Geld. Unternehmen und Banken müssen das Geld auf dem Markt verdienen. Gerade aus diesem Grund werden die öffentlichen Einrichtungen in der globalen Krise, auch auf einander abgestimmt, eine Reihe von Maßnahmen unternehmen müssen, um die Liquidität der Unternehmen und Banken zu verbessern.

Durch folgende Schritte kann in Bosnien und Herzegowina auf die Erhöhung der Liquidität der Unternehmen und Banken eingewirkt werden: (1) über eine Reduzierung der Pflichtreserven der Zentralbank von Bosnien und Herzegowina, die proportional der Kreditnachfrage auf dem Markt gegenüber steht, und im Falle einer Inliquidität, proportional zum Rückgang der Aggregatnachfrage; (2) mit sparfördernden Maßnahmen (die Behörden in den Entitäten sollten den Erwerb aus Sparzinsen in den Inlandsbanken nicht Besteueren, obwohl es eine EU-Empfehlung ist; der Ministerrat sollte ununterbrochen an der Erhöhung des gesicherten Deposits arbeiten, bis man eine 100%-ige Sicherheit erreicht hat); (3) das Beobachten der Spargelder und des Kreditangebotes in Banken zur Erhöhung des versicherten Deposits und der Verminderung der Pflichtreserve, da zu erwarten ist, dass mit der Risikoübernahme aus dem Haushalt („moralischer Hasard“) die Banken das Kreditangebot zu günstigeren Bedingungen anbieten können; (4) zusätzliche

Kreditmittel für die Wirtschaft, in erster Linie für kleine und mittelständische Unternehmen sollten durch Darlehen aus den zugängigen Zuwendungsfonds bei der EBRD gesichert werden; (5) von den Bank- und Geldinstitutionen müsste eine detailliertere Einsicht und schärfere Aufsicht der Kreditpolitik und der Kreditrückzahlungspolitik gefordert werden, bzw. der Neuordnung der Rückzahlung, um damit eventuell eine „Schuldnernsklaverei“ der Bevölkerung und der Wirtschaft zu verringern; (6) den Geldfluss aus dem Land politisch einschränken, indem inländische Ressourcen beschäftigt werden, in erster Linie bei den Dienstleistungen (z. B.: Gesundheitswesen, Hochschulbildung, Beratungsaufträge); (7) eine Strategie zur Verwendung des Überschusses von Reserven in ausländischer Währung in der Zentralbank Bosnien und Herzegowinas zu einer Liquiditätsverbesserung des Finanzsektors zu bestimmen; (8) einen beschleunigten Kapitalumsatz fördern und die Verminderung der sich im Umlauf befindenden Geldmenge durch eine Optimierung der Reserven, die Nichtvergabe von Krediten für ein Wachstum der Lagerprodukte, selektive Kürzung der Zahlungsfristen, Verkauf aufgrund von Bestellungen, Kreditierung der Produktion, die über Bestellungen abgedeckt ist, das Ermöglichen von Warenkrediten; (9) die Fristen für die MWSt-Rückerstattung kürzen (unter Anwendung des Prinzips „sofort“); (10) ein neues Stand-by-Arrangement mit dem IWF schließen und, natürlich, (11) die gesamten öffentlichen Ausgaben reduzieren und eine Umstrukturierung zu Gunsten der Entwicklung und des sozialen Schutzes vornehmen, damit der Wirtschaft und der Bevölkerung mehr Geld bleibt.

3.2.3. *Produktionsförderung*

Für ein vom Import abhängiges Land wie Bosnien und Herzegowina ist die effizienteste Methode zur Minderung der globalen Krise eine Erhöhung der Produktion, mit welcher der Import und die Produktion für den Export substituiert werden. Strukturänderungen in der Wirtschaft brauchen viel Zeit und große Investitionen, so dass wir zu diesem Zeitpunkt nicht auch über Maßnahmen für strukturelle Anpassungen in der Wirtschaft sprechen können. Schwerpunkt dieser Maßnahmen sollte die Erhaltung des erreichten Produktions- und Beschäftigungsniveaus sein. Doch, ganz abgesehen von der Krise, muss die Förderpolitik in der Produktion und im Export geändert werden. Die bisherige Art der Förderung durch eine de facto Ausschüttung öffentlicher Gelder an die Unternehmen, ist eine überholte und sinnlose Methode ohne wahre wirtschaftliche Effekte. Die Behörden sollten die Politik der

Subventionen, Prämien, Abnahmepreise und Fördermaßnahmen für bestimmte Tätigkeiten einvernehmlich lösen. Mit diesen Maßnahmen soll der Staat das Angebot und die Produktionskosten in bestimmten Tätigkeitsbereichen unter Kontrolle halten. Alle Förderungen für die Produktion müssen nicht als Formen der Ausschüttung öffentlicher Gelder an die Hersteller in bestimmten Tätigkeitsbereichen enden. Wichtige Effekte können auch mit folgenden Maßnahmen erzielt werden: (1) Bildung von Kreditfonds für die Unterstützung der Produktion in defizitären Tätigkeitsbereichen; (2) selektive Kredite für die Anschaffung moderner Herstellungstechnologien (wobei bspw. Technologien bevorzugt werden wollten, die der Produktion von Endprodukten dienen und einen geringeren Grad an Importabhängigkeit aufweisen, also eher einer exportorientierten Produktion entsprechen); (3) Schutz des bosnischen Binnenmarktes vor Dumping-Ansätzen der ausländischen Hersteller und vor Monopolverhalten (die Inspektionen für eine Dumping-Kontrolle zu befähigen); vom Konkurrenzrat Bosnien und Herzegowinas (*Konkurencijsko vijeće BiH*) fordern, die Aufsicht wegen Dumping-Preisen zu verstärken, diesbezüglich Maßnahmen zu unternehmen und darüber die Öffentlichkeit in Kenntnis zu setzen sowie eine eventuelle Diskriminierungspolitik bei Preisen und diskriminierendes Verhalten großer ausländischer Handelsketten gegenüber Inlandsproduzenten zu ermitteln); (4) Auflagen für die Förderung der bosnischen Binnenproduktion in Form höherer Produktivität, bzw. durch Favorisierung von Programmen, die eine Produktivitätssteigerung unterstellen, oder die Anwendung moderner Technologien zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit festlegen; (5) Kanalisierung der öffentlichen Gelder, die für Entwicklung vorgesehen sind, in erster Linie in die Produktionsförderung; (6) Kontrolle oder das Erhalten eines akzeptablen Preisanstiegs bei öffentlichen Leistungen, die sich verstärkt auf die Produktionskosten auswirken⁸³; (7) Koppelung der Lohnerhöhungen an die Produktivitätserhöhung; (8) Fördermaßnahmen für Investitionen in die Produktion in Bosnien und Herzegowina; (9) Bekämpfung des illegalen Akkumulationsabflusses aus dem Land und aus der Wirtschaft durch rigorose Gewinnkontrolle der verantwortlichen Personen, Kontrolle der Transferpreise sowie durch eine breitere internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich; (10) Aufbau eines fördernden Umfeldes für Investitionen (Unternehmensgründung vereinfachen, die Gründungskosten mindern, Vertragserfüllung und Aktionärsrechte

⁸³ Zum Beispiel steigen in Bosnien und Herzegowina in den letzten Jahren die Preise für Kommunalleistungen überdurchschnittlich an.

schützen); (11) Aufbau eines besonderen Förderprogramms zur Beteiligung der bosnischen Binnenproduktion an der „diagonalen Kumulation“ im Rahmen des CEFTA sowie durch die Einstufung solcher Projekte als „exportorientierte Produktion“ und ihre Einbeziehung in Programme der Exportförderung; (12) Umsetzung großer Infrastrukturprojekte mit starker Wirkung auf die Erhaltung der Produktion in einer Reihe von Tätigkeitsbereichen (z. B.: Bau von Autobahnen, Wasserkraftwerken, etc.) und einer starken Wirkung auf die Verbesserung der globalen Konkurrenzfähigkeit des Landes; (13) Intensivierung der Umsetzung von begonnenen und Initiierung neuer Projekte, die durch die Weltbank, EBRD, EIB und andere internationale Finanzinstitutionen kreditiert werden.

3.2.4. Exportförderung

Wie bereits erwähnt, ruft die globale Wirtschaftskrise eine Exportminderung aus und bedroht die Mitarbeiter in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen (Bergbau, Textil-, Leder-, Holz- und Metallverarbeitungsindustrie). Leider wird diese Entwicklung auch für andere Tätigkeitsbereiche Folgen haben. Unter diesen Umständen hat der Staat selektive Maßnahmen zu unternehmen, um diese Tätigkeitsbereiche vorläufig von den Pflichten gegenüber dem Staat zu entlasten und somit seine Konkurrenzfähigkeit auf den ausländischen Märkten zu erhöhen. Wegen technologischer Besonderheiten der Tätigkeitsbereiche, dem Abhängigkeitsgrad des Unternehmens vom Export, exportfähiger Preise, sollten diese als Sonderprojekte entlastet werden. Die bosnisch-herzegowinischen Behörden sollten gemäß europäischer Empfehlungen Förderprojekte für den Export umsetzen, die vor allem die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft auf den ausländischen Märkten stärken, ihre Position im Ausland sichern und die Kooperationsbasis festigen. Sie könnten auch dem Ministerrat vorschlagen, dass die Zollgebühren für Güter aus nichteuropäischen Ländern und aus Ländern außerhalb des CEFTA zum Schutz der Inlandsproduktion erhöht werden sollten, und dies besonders für arbeitsintensive Produktionsbereiche (z. B.: Textil- und Schuhproduktion).

4. Gefahr vor einem Rückschlag

Durch ökonomische und globale Transaktionen brach auch in Bosnien und Herzegowina die Krise aus. Auf dem Weltmarkt ist die Nachfrage nach in Bosnien und Herzegowina hergestellten Produkten gesunken, was sich in einem Rückgang in Produktionsumfang, Export, in den Beschäftigungszahlen, im Verbrauch sowie den Preisen auswirkte. Die Geldflüsse nach Bosnien und Herzegowina werden weniger, was den Erhalt des erreichten Verbrauchs bedroht. Gleichzeitig werden auf dem bosnisch-herzegowinischen Markt Produkte aus der ganzen Welt zu niedrigeren Preisen angeboten, doch gibt es immer weniger Geld für ihren Kauf und der Preis des Geldes steigt.

Im Zuge der vorliegenden Analyse haben wir festgestellt, dass Bosnien und Herzegowina ausgesprochen abhängig von der Importmöglichkeit vielerlei Produkte ist. Gerade der Verlust des Geldes, mit welchem die Importware bezahlt wird, ist die größte Bedrohung für den jetzigen wirtschaftlich-sozialen Ausgleich in Bosnien und Herzegowina. Einnahmetiefs im Export (obwohl diese Einnahmen nie besonders hoch waren), Rückgänge der Auslandsüberweisungen, des Verbrauchs unter den Ausländern, der Gebergelder, Geldüberweisungen ins Ausland, Wachstum der Kreditzinsen und Rückgang der Investitionen, stellen die Quellen der Wirtschaftskrise in Bosnien und Herzegowina dar. Doch hat der Preisrückgang bei einer ganzen Reihe von Produkten, einschließlich Öl und Nahrungsmittel, die Krisenfolgen in Bosnien und Herzegowina teilweise gemildert. Natürlich hat dies auch einen Rückgang der öffentlichen Einnahmen verursacht, da der MWSt-Satz und die Zölle gesenkt wurden, was die bosnisch-herzegowinischen Behörden zu einem geringeren Verbrauch zwingen wird. Unter diesen Umständen, mit neuen Input-Preisen, versucht die Wirtschaft ein nachhaltiges Funktionssystem aufzubauen. Niedrigere Input-Preise führen zu einem Rückgang der Kosten und Verkaufspreise, was einen Rückgang der Nachfrage verhindert oder mildert. Doch eine Wirtschaft, die auf der Grundlage eines Rückganges der Preise eine Nachhaltigkeitsstrategie für die Import-Inputs aufgebaut hat, wird sehr empfindlich gegenüber Preisveränderungen der Input-Preise auf dem Weltmarkt. Preisveränderungen auf dem Weltmarkt sind der Antrieb für „Kettenreaktionen“ bei Güterpreisen. Doch die Wirkungsintensität der Veränderung und die zeitliche Verbreitung der Preisveränderung bedeutet nicht für jede Ware dasselbe auf dem Markt. Manche Tätigkeitsbereiche sind gezwungen, die steigenden Herstellungskosten länger zu dulden, ohne die Möglichkeit, die Preise für die eigenen Produkte zu erhöhen. Diese Tatsache ist

für die Lage Bosnien und Herzegowinas eine große Warnung in einer Phase, in der die Weltwirtschaft aus einer Rezession kommt.

Das Ende der Rezession in den mächtigsten Ökonomien der Welt wird verfolgt von steigenden Ölpreisen, steigenden Strom-, Nahrungsmittel- und Transportpreisen und anderen Kosten. Länder mit einer geringen Beteiligung am Welthandel kommen in eine sehr schwierige Position in der Nachkrisenzezeit. Die Nachfrage nach ihren Produkten wird viel langsamer ansteigen, als die Nachfrage nach Öl und Nahrungsmitteln auf dem Weltmarkt. Das führt zu einer neuen Parität der Import- und Exportprodukte sowie die Kosten des Exports aus unterentwickelten Ländern.

Höhere Öl-, Energie- und Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt werden sich direkt auf die Produktionskosten sowohl in der Wirtschaft als auch auf das Preiswachstum in Bosnien und Herzegowina auswirken. Die Konkurrenzfähigkeit der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt (aber auch auf dem bosnischen Binnenmarkt) wird bedroht. Die Exportpreise unserer Produkte vor der Rezession werden schwer zu erreichen sein. Erst dann wird sichtbar sein, dass die Krisenfolgen langfristige Auswirkungen haben, dass das Land die Krise fast spontan erreicht hat und ebenso wie andere Länder mit der Krise zu kämpfen hat. Jedoch muss Bosnien und Herzegowina den Weg aus der Krise allein finden, d.h. eine eigene Strategie auswählen und umsetzen. Um den Stand, den es auf dem Weltmarkt vor der Krise hatte wieder zu erreichen, muss Engagement aufgebracht werden, denn die Rückkehr auf den Weltmarkt verläuft nicht so spontan wie der Fall in die Krise. Die Konkurrenz auf dem Weltmarkt wird sich heftig verschärfen. Von jedem Akteur, der auf den Weltmarkt zurück will, zumindest in dem Ausmaß das er vor der Krise gehabt hatte, wird verlangt, dass er dies mit verstärkter Konkurrenzfähigkeit vornimmt. Die Position von Bosnien und Herzegowina auf dem Weltmarkt war auch vor der Krise nicht besonders stark, und ohne eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft wird diese nicht zu halten sein.

Preiswachstum bei Importprodukten kommt den öffentlichen Einnahmen zugute, sodass die Behörden wegen wachsender Preise der Produktionskosten nicht ernsthaft besorgt sein werden. Auf die Behörden wird ein Anstieg der Zollgebühren und der MWSt, das sich als Wachstum der öffentlichen Einnahmen darstellt, wie eine ermunternde Ankündigung eines Wiederaufbaus nach der Krise wirken, sodass der öffentliche Verbrauch entsprechend des Einnahmezuwachses erhöht werden kann. Die schlechte Erfahrung Ende 2007 und Anfang des Jahres 2008, als die steigenden Öl- und Lebensmittelpreise auf

dem Weltmarkt die Finanzhaushalte von Bosnien und Herzegowina in kurzer Zeit anwachsen ließen, wird sich wiederholen. Obwohl die Behörden verpflichtet waren, den Standard der Bevölkerung und die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Produktion zu schützen, war ihnen das Geld, das aus den Verteuerungen auf dem Welt- und Inlandsmarkt in den Finanzhaushalt floss, sehr lieb. Für den Staat ist das Nichtstun eine ertragreiche Beschäftigung geworden. Die Preiserhöhungen bei Importwaren gaben ein gutes Alibi für das Nichtstun, und andererseits wurden die Ermittlungsgrundlagen für Zölle und Steuern erhöht, wodurch sich die öffentlichen Einnahmen erhöhten. Länder mit einem großen Handelsdefizit, wie es Bosnien und Herzegowina ist, verlieren durch die steigenden Preise von Importwaren und durch das Nichtstun der eigenen Behörden schnell an Konkurrenzfähigkeit der eigenen Wirtschaft und verschlechtern den Lebensstandard der Bevölkerung überdurchschnittlich. Bosnien und Herzegowina erfüllt diese Voraussetzungen. Der bosnisch-herzegowinischen Wirtschaft droht ein starker Rückschlag durch die Weltwirtschaftskrise, der durch Nachfragewachstum und Preiswachstum von strategisch wichtigen Produkten auf dem Weltmarkt in Prosperitätszeiten hervorgerufen wird. Aus zwei Gründen kann dieser schwere Folgen haben.

Erstens, psychologisch erwartete man mit dem Beginn der Rezession einen Fall der Preiseffizienz. Doch während der Prosperität erwartet man ein Wachstum der Produktion, der Beschäftigungszahlen sowie des Verbrauchs. Wenn es dazu nicht kommt, sondern das Gegenteil eintritt, kommt man in eine neue Phase der Wirtschaftsschwäche, in der sich das Geschäftsambiente und die Lebensverhältnisse im Land verschlechtern.

Zweitens, die Krise hat alle Reserven in der Wirtschaft und bei der Bevölkerung ausgeschöpft, sodass die Möglichkeiten für einen Widerstand gegen die unerwartete Krise schlechter sind, als zur Zeit der Krisenentstehung.

Anstatt die Krise, die schon längst in Bosnien und Herzegowina angekommen ist, zu ignorieren oder zu hoffen, dass der Aufschwung wie in den Vereinigten Staaten von Amerika oder in der Europäischen Union kommen wird, sollte jedes Unternehmen seine eigene Strategie des Wiederaufbaus im globalen Kontext entwickeln. Die Behörden sollten ebenso eine neue Strategie des öffentlichen Verbrauchs vorbereiten, welche die Wirtschaft unterstützen wird, damit sie in dem veränderten Umfeld ihren Platz in der Weltwirtschaft findet. Ohne diese könnten weitere Rückschläge folgen, die die Ökonomie von Bosnien und Herzegowina in eine hoffnungslose Lage bringen, was gerade dann gravierend ist, wenn alle Fortschritte erwarten. Dies würde die ganze Konfusion in Bosnien und Herzegowina nur noch vertiefen.

Literatur

George Soros, The New Paradigm for Financial Markets, The Credit Crisis of 2008 and What it Means, PublicAffairs, New York, 2008.

Rajko Tomaš, *Efficiency Constraints on the Economy*, Dayton and Beyond: Perspective on the Future of Bosnia and Herzegovina, Nomos, Baden – Baden, 2004.

Rajko Tomaš, Ekonomija zarobljenih resursa (Economy of Captured Resources), Nezavisne novine, Banja Luka, 2008.

Rajko Tomaš, Makroekonomski ograničenja ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini, u "Republika Srpska – petnaest godina postojanja i razvoja", Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Odjeljenje društvenih nauka, Buch 18, Banjaluka, 2007.

Robert Axelrod, The Evolution of Cooperation, Basic Books, New York, 1984.

Global Financial Stability Report, Financial Market Turbulence - Causes, Consequences and Policies, International Monetary Found, Washington, October 2007.

The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economics Forum, 2008.

Doing Business 2009, The World Bank Group, 2008.

Ten Economic Freedoms 2009, The Heritage Foundation, 2009.

Nations in Transit 2008, Freedom House, 2008.

4. EU-Integration

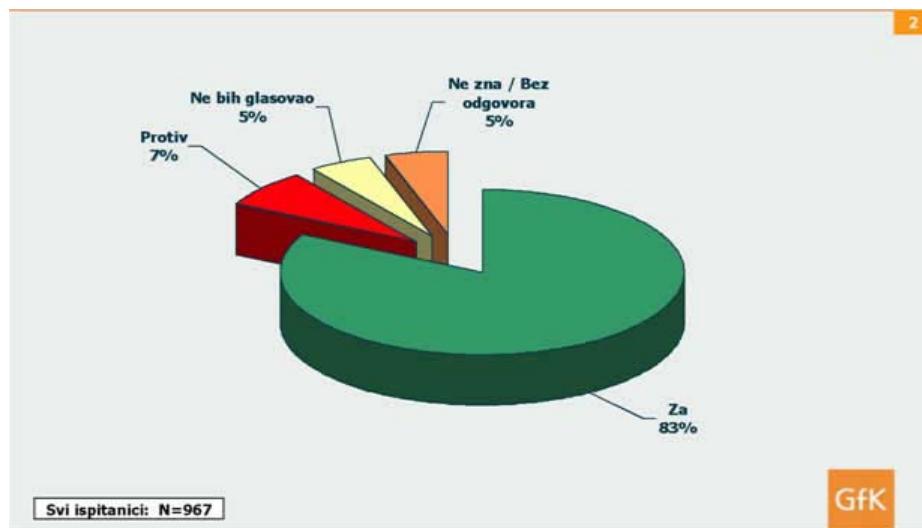
4.1. Endstation „Jackpot“: Wie können wir die EU stärker für uns gewinnen? Oder: Quo vadis Bosnien und Herzegowina?

Zekerijah Smajić

1.1. Gegenwärtige Lage in Bosnien und Herzegowina

Hinsichtlich der Frage «Wo wollen wir hin?» oder «Wohin, Bosnien und Herzegowina?» (*Quo vadis?*) sind rund 83 Prozent⁸⁴ der Bürger nicht so heuchlerisch wie die Politiker, von denen sie angeführt werden, denn darauf gibt es eine kristallklare Antwort: Bosnien und Herzegowina ist geopolitisch, geschichtlich, kulturell und zivilisatorisch *de facto* Europa, doch wünscht sich diese große Mehrheit der Bürger, dass ihr Land auch *de iure* Europa ist – dass es ein voll berechtigtes Mitglied der Europäischen Union (EU) wird (siehe: Graph. 1 und Graph. 2).

Graph. 1: Wenn morgen ein Referendum abgehalten würde mit der Frage, ob Bosnien und Herzegowina EU-Mitglied werden soll, würden Sie dafür oder dagegen stimmen?



⁸⁴ Daten des OHR, sowie <http://www.gfk.ba>.

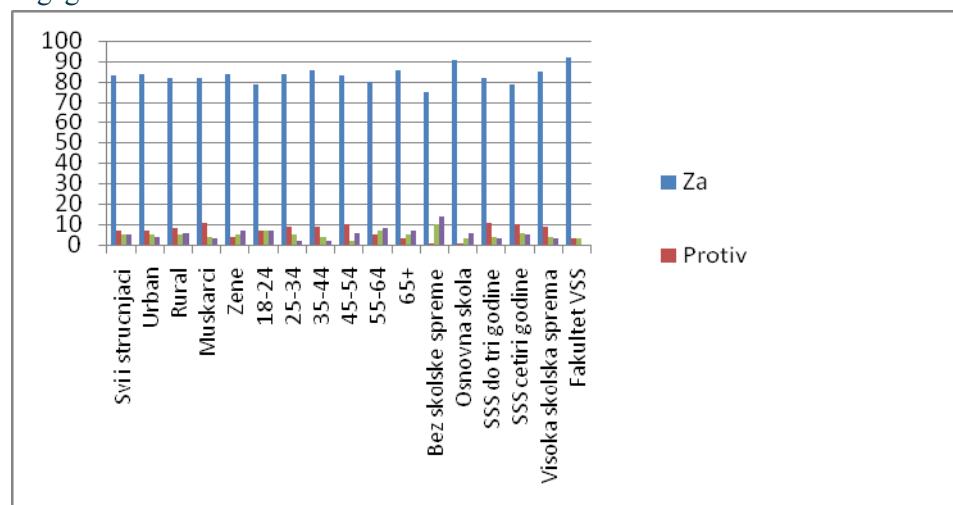
Die Titelfrage, *wo wollen wir hin?*, ist demnach fast überflüssig. Die Kernfrage ist, *mit wem, wie und wann* wir dieses Ziel erreichen, bzw. «wie können wir die EU für uns gewinnen?». Die Umstände sind folgendermaßen: Der Prozess der europäischen Integration in den letzten zwei Jahren war nur Gegenstand rhetorischer Debatten, die wesentlichen Transitionsprozesse wiesen jedoch einen dramatischen Rückstand auf. Man ist derart im Rückstand und hat derart destruktiv politisch gewirkt, dass das einst unterentwickelteste und autoritärste Land Europas, Albanien, in den letzten zwei Jahren dank umfassender Reformen zur Effizienz der Staatsverwaltung und dank der Stärkung der Wirtschaft, sich den westlichen Standarts weiter angenähert hat und somit Bosnien und Herzegowina überholt hat.⁸⁵ Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) hat Albanien sogar zwei Jahre vor Bosnien und Herzegowina unterzeichnet.⁸⁶ Das vorläufige Handelsabkommen trat anderthalb Jahre früher in Kraft. Die Arbeitslosigkeit lag 2007 in Albanien bei 13,8 Prozent im Vergleich zu 43 Prozent in Bosnien und Herzegowina. Die Auslandsverschuldung lag im selben Jahr bei 7,6 Prozent des Brutto-Inlandproduktes (BIP), im Vergleich zu 18,5 Prozent in Bosnien und Herzegowina. 2007 machte die industrielle Produktion Albaniens 18,5 Prozent des gesamten BIP aus, verglichen mit 12 Prozent in Bosnien und Herzegowina. Die albanische Landwirtschaft trug im selben Jahr 23,3 Prozent zum BIP bei, verglichen mit 10 Prozent in Bosnien und Herzegowina.⁸⁷

⁸⁵ Albanien hat das SAA am 12. Juni 2006 anlässlich der Sitzung des EU-Ministerrates in Luxemburg unterzeichnet. Das Vorläufige Handelsabkommen (Interim Trade Agreement) trat in Dezember desselben Jahres in Kraft, als alle wesentlichen Bestimmungen aus dem Bereich der Handelsbeziehungen mit der EU aktiv wurden, bis zum Abschluss des Ratifizierungsprozesses des SAA. Bis zum Inkrafttreten des SAA bleiben auch die Handelsbegünstigungen in Kraft, auf die sich das bilaterale Abkommen über Handel und Zusammenarbeit von 1992 (Trade, Commercial and Economic Cooperation Agreement (TCECA) bezieht.

⁸⁶ Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina wurde zuerst mehrere Male technisch aufgearbeitet und seine Unterzeichnung aufgeschoben; es wurde dann am 16. Juni 2008 in Luxemburg unterzeichnet.

⁸⁷ Daten der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries>.

Graph. 2: Wenn morgen ein Referendum abgehalten würde mit der Frage, ob Bosnien und Herzegowina EU-Mitglied werden soll, würden Sie dafür oder dagegen stimmen?



Quelle: GFK, graphische Bearbeitung: Eurobaza.eu.

Lagebeurteilung der Vertreter der internationalen Gemeinschaft

Innerhalb von nur drei Tagen wurde im Oktober 2008 auf hoher internationaler Ebene gleich zwei Mal die derzeitige Lage in Bosnien und Herzegowina als «verseucht» beurteilt. Der Hohe Repräsentant der internationalen Gemeinschaft und der Sonderbeauftragte der EU (HR / EUSR), Miroslav Lajčák, hat am 27. Oktober 2008 in Prag die Situation in Bosnien und Herzegowina als ein «verseuchtes politisches Klima»⁸⁸ beschrieben, womit er wahrscheinlich an die heiße politische Rhetorik dachte. Indem er dem tschechischen Premierminister zustimmte, dass solch eine Situation eine «Neudefinition des Engagements der internationalen Gemeinschaft erfordere», verlangte er die Unterstützung der Tschechischen Republik „erneut den Fokus der EU auf die Reformen in Bosnien und Herzegowina und auf die Rückkehr dieses Landes auf die Schienen des Integrationsprozesses in die Europäische Union“ zu richten. Überrascht vom negativen Verlauf des bosnisch-herzegowinischen Transformationsprozesses, kündigte der tschechische Premierminister, dessen Land ab dem 1. Januar 2009 den EU-Vorsitz innehat an, dass die Situation in

⁸⁸ Erklärung des OHR/EUSR vom 27.10.2008.

der Region Westbalkan, besonders in Bosnien und Herzegowina, während der EU-Präsidentschaft seines Landes die höchste Priorität der 27 EU-Mitglieder genießen werde.⁸⁹

Einige Tage später hat das Europäische Parlament nach einer sehr scharf und ungewöhnlich direkt geführten Debatte über Bosnien und Herzegowina die Situation als „verseucht“ beschrieben und eine Resolution über Bosnien und Herzegowina verabschiedet.⁹⁰ Alle einheimischen Führungskräfte wurden gewarnt, dass das Land nur dann in die EU kann, „wenn es die notwendigen verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformen ganz umgesetzt hat und auf dieses Ziel als geeintes Land zusteuer“t. Das Europaparlament hat die Mitgliedstaaten dennoch eingeladen, „trotz des langsamem Reformfortschrittes“ das Ratifizierungsverfahren des SAA einzuleiten.⁹¹

Alle wichtigen Akteure in Brüssel sind fest überzeugt, dass Bosnien und Herzegowina „*eine dringende institutionelle Reform braucht, denn auch 13 Jahre nach Kriegsende wachsen im Land Unruhe und Angst zwischen den Ethnien, und die Rivalität zwischen den beiden Entitäten trägt nicht zur Stabilisierung und zum Fortschritt des Landes bei.*“⁹² Folge davon ist, dass die „ethnischen Spaltungen stärker sind als je zuvor. Das politische Umfeld ist von Misstrauen und Konflikten verseucht, anstatt dass es sich auf die zahlreichen lebenswichtigen Probleme fokussiert.“⁹³ Das Europaparlament und die Kommission warnten die politischen Führungskräfte in Bosnien und Herzegowina, der Bewerberstatus⁹⁴ und später die Vollmitgliedschaft in der

⁸⁹ EU-Mitglieder: Österreich (seit 1995), Tschechische Republik (2004), Belgien (EU-Gründungsmitglied), Bulgarien (2007), Dänemark (1973), Estland (2004), Finnland (1995), Frankreich (Gründungsmitglied), Griechenland (1981), Irland (1973), Italien (Gründungsmitglied), Republik Zypern (2004), Lettland (2004), Litauen (2004), Luxemburg (Gründungsmitglied), Ungarn (2004), Malta (2004), Niederlande (Gründungsmitglied), Deutschland (Gründungsmitglied), Polen (2004), Rumänien (2007), Portugal (1986), Slowakei (2004), Slowenien (2004), Spanien (1986), Schweden (1995) und Großbritannien (1973).

⁹⁰ Die Resolution des Europaparlamentes über Bosnien und Herzegowina wurde am 23.10.2008 verabschiedet.

⁹¹ Das SAA muss von den Parlamenten aller EU-Mitglieder, dem Europaparlament und dem Parlament von Bosnien und Herzegowina ratifiziert werden. Die Zeit für die Ratifizierung ist nicht beschränkt, aber die Ratifizierung ist auch kein Hindernis für den Bewerberstatus.

⁹² Ebd.

⁹³ Ebd.

⁹⁴ Den Beitrittsstatus haben derzeit Kroatien, Mazedonien und die Türkei. Bosnien und Herzegowina und die anderen Westbalkanländer haben seit 2000 den Status potentieller Bewerber.

Bosnien und Herzegowina ist am 14. Dezember 2006 formal ein Teil der euroatlantischen Integration geworden, zum Jahresjubiläum der Unterzeichnung des Dayton Vertrages in Paris vom 14.12.1995. Grundlage der zunehmenden Zusammenarbeit zwischen Bosnien und Herzegowina und der NATO sind die Sicherheitspolitik, öffentliche Information, Vorbeugung und Behebung allgemeiner Gefahr, Grenzsicherheit, Wissenschaft und wirtschaftliche Entwicklung.

Europäischen Union ist nur zu erreichen, wenn Bosnien und Herzegowina ein funktionsfähiger Staat mit einer eigenen demokratisch verabschiedeten Verfassung ist, wenn es eine effiziente Administration und eine verantwortungsbewusste Verwaltung hat sowie geographisch und politisch geeint ist.

Unterschiedliche Erwartungen

Die größten Missverständnisse zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina liegen offensichtlich in den Erwartungen. Bosnien und Herzegowina hat von der internationalen Gemeinschaft mehr erwartet, die internationale Gemeinschaft ebenso von Bosnien und Herzegowina. Niemand ist zufrieden mit dem Geleisteten. Die meisten staatlichen und politischen Führungspersönlichkeiten im Lande erwarten von der EU, den internationalen Institutionen und den Vereinigten Staaten, Bosnien und Herzegowina weiter im Zentrum ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu behalten. Diesem Anliegen begegnen diese jedoch mit der Begründung, dass im Vergleich zum Irak, Afghanistan, Kosovo und anderen Krisengebieten, Bosnien und Herzegowina nicht mehr eine sicherheitsrelevante Frage darstelle, sondern eher eine innenpolitische. Meiner Meinung nach haben die Institutionen der internationalen Gemeinschaft, die einzelnen Großmächte sowie die EU seit 2006 in Bezug auf wesentliche Reformen in Bosnien und Herzegowina nicht genügend fokussiert gehandelt. Es fehlte nicht an Beschlüssen, Proklamationen, Entscheidungen, Richtlinien und Vereinbarungen, es mangelte an klaren Visionen und Entschiedenheit. Die häufig hitzige politische und nationalistische Rhetorik im Land war oft von einer inhaltsleeren Rhetorik des Westens begleitet. Formalrechtlich betrachtet kam es gerade in der Zeit von 2006 bis 2008 zu einigen wichtigen Fortschritten im Prozess der euroatlantischen Integration. Im Dezember 2006 wurde Bosnien und Herzegowina in die Partnerschaft für den Frieden aufgenommen.⁹⁵ Ein Jahr später wurde das SAA paraphiert⁹⁶ und am 16. Juni 2008 feierlich unterzeichnet, womit für Bosnien und Herzegowina rechtlich der Status eines *potentiellen Bewerbers* formalisiert wurde. Es gab also die Form (Dokumente), fehlte aber an Inhaltlichkeit (Anwendung).

⁹⁵ Mitglied der Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace- PfP) wurde Bosnien und Herzegowina formal am 14. Dezember 2006, genau zum Jahrestag der Unterzeichnung des Dayton Vertrages in Paris (14.12.1995).

⁹⁶ Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen paraphierten am 4. Dezember 2007 in Sarajevo der europäische Erweiterungskommissar Olli Rehn und der Vorsitzende des Ministerrates Nikola Špirić.

Die Unterschiede auch in der Strategie für die nahe Zukunft Bosnien und Herzegowinas sind offensichtlich. Die internationalen Institutionen, einschließlich des Europarates, des Europaparlamentes, des EU-Ministerrates und der Europäischen Kommission, wollen sich in das Ausmaß, die Art und Weise, die Dynamik und die Fristen der Verfassungsänderungen nicht einmischen, sie möchten aber, dass sie realisiert werden. Die Verabschiedung einer neuen oder zumindest einer Verfassungsreform wird sogar für eine Priorität gehalten, seit im April 2006 das erste Paket von Verfassungsänderungen gescheitert ist.⁹⁷ Doch damals wie heute zeigt sich, dass es keine innere Kraft für eine solche Aufgabe gibt, denn die politischen Positionierungen der beiden Entitäten sind total gegensätzlich. Der entstandene Teufelskreis im Streit um die Verfassungsänderungen ist eine Folge der Unentschlossenheit des Westens, der nicht vorhandenen Bereitschaft Unterstützung zu leisten, sowie eine Folge der einheimischen Unfähigkeit und fehlenden Bereitschaft zum Dialog! Ohne Verfassungsänderungen kann aber Bosnien und Herzegowina im Prozess der europäischen Integration nicht vorankommen, was in einem gesonderten Kapitel erörtert wird.

Die Haltungen zur institutionellen Anwesenheit der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina bzw. zur Rolle des Büro des Hohen Representanten (Office of High Representative (OHR)) sind ebenfalls divergent. Die bosniakisch-kroatische Koalition (Föderation BiH) ist der Meinung, das Büro des Hohen Repräsentanten ist eine Garantie für Stabilität und die Verhinderung von möglichen Auseinandersetzungen, während die Regierung und die politischen Parteien der Republika Srpska (RS) alle davon zu überzeugen versuchen, die Zeit solch eines Patronats sei vorbei und dass Bosnien und Herzegowina endlich selbst für sich sorgen soll.

⁹⁷ Das *Aprilpaket* der Verfassungsänderungen erwies sich später als das größte Hindernis für die Fortsetzung des politischen Dialogs über die Verfassungslösungen, denn es wurde zum Bestandteil politischer Plattformen: Diejenigen, die es unterstützten, forderten, dass es die Grundlage sein solle, und diejenigen, die damals dagegen waren, sind heute noch dagegen. », M.Lajčák, Oslobodenje, 29.10.2008, S. 3.

Wie wirken sich die Unentschlossenheit und Uneinigkeit in der EU auf die Reformen im Land aus?

Wenn man danach urteilen würde, wo sich Bosnien und Herzegowina Ende 1995 befand, als rund 80 Prozent der Industrie, der Wohnungen, öffentlichen Gebäude und Infrastruktur zerstört oder unbrauchbar waren, wäre es Ende 2008 unfair zu sagen, dass die vergangenen Jahre verlorene Jahren waren. Aber man hätte auch mehr leisten können! Ich bin ein Befürworter der These der Selbstverantwortung als ethischer Basis für Kritik an anderen, aber die EU ist mitverantwortlich für die Reformstillstände in Bosnien und Herzegowina, denn in den fast zwei Jahrzehnten hatte sie andere innereuropäische und internationale Prioritäten: Von den Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Beitritt der zwölf neuen Mitglieder und der Behebung der Folgen, die durch das Scheitern der ersten gemeinsamen Verfassung verursacht wurden (Mitte 2005), über die institutionelle Paralyse in Zusammenhang mit neuen Erweiterungen, der Besserung der zusehends abgekühlten Beziehungen mit Russland und des Umgangs mit zahlreichen Krisenherden in der Welt, bis hin zum langsameren Wirtschaftswachstum, zu Problemen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit Kosovos, zur Finanzkrise und Vorbereitung der Europawahlen im Juni 2009. Unter solchen Umständen haben viele einheimische Entscheidungsträger, die es gewohnt waren, dass die Hauptaufgaben von Ausländern erledigt werden, die Arbeit der „Oberaufsicht“ als eine willkommene Fortsetzung eines verlängerten Urlaubs empfunden. Albanien, Serbien und Montenegro haben sich währenddessen politisch konsolidiert. Kroatien hat das Versprechen bekommen, dass es trotz institutioneller Blockade in der Union eine Einladung für die Vollmitgliedschaft bekommt, falls es bis Ende 2009 die Verhandlungen abschließt. Mazedonien hat inzwischen den Bewerberstatus erworben. Serbien gab im Juni bekannt, es werde bis Ende des Jahres den Bewerberstatus beantragen und ihn im Laufe des Jahres 2009 auch erhalten werden. Nur Bosnien und Herzegowina weist einen ernsthaften Rückstand auf! Unentschlossenheit und Uneinigkeit der EU haben fast genauso viel dazu beigetragen wie die Passivität, die Uneinigkeit und der Nationalismus im Land.

Doch im Unterschied zu den einheimischen haben die europäischen Vertreter den wahren Zustand realisiert. Nach dem Treffen mit den Präsidentschaftsmitgliedern in Sarajevo am 10. Oktober 2008 hat der europäische Erweiterungskommissar Olli Rehn zum ersten Mal direkt und ohne

'diplomatische Samthandschuhe' erklärt, dass der „politische Zustand im Lande schlimmer ist als nach dem Krieg“⁹⁸, dass die „Spaltung zwischen den Volksgruppen besorgniserregend ist und die Behörden ineffizient und nach nationalen Kriterien und Interessen geteilt sind.“ Er erklärte auch, „dass die Europäische Kommission von der Tatsache, dass die bosnisch-herzegowinischen Politiker bisher mehr Zeit für negative Rhetorik aufgewendet haben als für die Führung des Landes in die europäische Integration, enttäuscht ist.“ Er schloss damit, dass er in Sarajevo auf einen „politischen Pessimismus“ gestoßen sei, der ihm ernsthaft zu schaffen mache. „Als ich das letzte Mal hier war, haben wir das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet“⁹⁹, was, glaube ich, ein historischer Augenblick für Bosnien und Herzegowina war. Damals haben die Anführer dieses Landes rhetorisch ihre Entscheidung für die europäische Zukunft von Bosnien und Herzegowina zum Ausdruck gebracht [...] Heute aber, denke ich, habe ich genug Grund zur Besorgnis hinsichtlich der Orientierung von Bosnien und Herzegowina“, erklärte Rehn. Er fügte hinzu, dass auch die EU-Mitglieder diese Besorgnis teilen würden und diese von der derzeitigen Situation in Bosnien und Herzegowina und dem wiederholten Bremsen der Reformprozesse enttäuscht seien. „Wir erwarten, dass ein Land, ein zukünftiges EU-Mitglied, mit einer Stimme spricht und dass man in diesem Land die staatlichen Institutionen achtet. Demnach erwarten wir, dass es zu einer Ausarbeitung einer Verfassung des Landes kommt, was unter vollständiger Berücksichtigung des Dayton Abkommens geschehen muss.“¹⁰⁰

Angesichts des mehr formalen als wirklich vertieften Verhältnisses der EU gegenüber Bosnien und Herzegowina – besonders seit dem 17. Februar 2008, als Kosovo die Unabhängigkeit von Serbien verkündete¹⁰¹ – haben die Skeptiker geglaubt, dass die bisher schärfsten Worte Olli Rehns an Bosnien und Herzegowina „umsonst“ sein werden. Das waren sie nicht. Die Gemüter

⁹⁸ Olli Ren, 10.10.2008, www.eurobaza.eu/novosti/eu-bih.

⁹⁹ Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen haben am 4. Dezember 2007 in Sarajevo der europäische Erweiterungskommissar Olli Rehn und der Vorsitzende des Ministerrates Nikola Špirić paraphiert.

¹⁰⁰ „Interessenskonflikt“ innerhalb der internationalen Gemeinschaft selbst, die gleichzeitig sowohl eine neue Verfassung möchte als auch die Regelungen aus dem Dayton Abkommen wahren möchte, ist einer der Kernfaktoren der wachsenden Krise in Bosnien und Herzegowina und der Blockade der Verfassungsveränderungsprozesse.

¹⁰¹ In den Binnenangelegenheiten ist die EU besonders an der Lösung der inneren Blockade engagiert, die entstanden ist, nachdem Irland den Lissaboner Reformvertrag abgelehnt hat. Für die EU war der Klimawandel ein großes Thema und ist es noch immer, des Weiteren die Energiekrise, die Situation in Georgien, die enorme Verteuerung der Nahrungsmittel, und im Herbst 2008 spitzte sich auch die Finanzkrise zu.

begannen sich Ende Oktober zu beruhigen. Doch sollten auch die EU-Institutionen endlich aus ihrem Schlaf aufwachen .

Ganzheitlicher Entwicklungsplan zur Rolle der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina

Eine klare Funktion, ein präzises Ziel und eine Umsetzungsstrategie sollten die Hauptelemente eines neuen allumfassenden Entwicklungsplans für die Rolle der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina sein. Alle Details dieses neuen „allumfassenden Plans“ sollten bis Ende 2008 einvernehmlich beschlossen werden, damit die Autorität des französischen Vorsitzes in der EU genutzt werden kann. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft sollte alle drei Kernbereiche umfassen:

- politisch – bedeutet dies die Transformation des OHR in das Büro des Sonderbeauftragten der EU (EUSR), worauf in einem weiterführenden Kapitel noch eingegangen werden soll
- militärisch – beinhaltet dies die Feststellung des Umfangs, der Frist und der Zuständigkeiten einer möglichen neuen militärischen Mission in Bosnien und Herzegowina
- finanziell – beinhaltet dies die Erhöhung der Fonds für die wirtschaftliche Entwicklung, für kleine und mittelständische Unternehmen sowie für die weitere Stärkung der demokratischen Werte.

Der Finanzplan des neuen, umfassenden Entwicklungsplans der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina sollte wesentlich höhere Finanzierungs- und günstige Kreditmittel umfassen; neue Finanzierungsinstrumente aus dem EU-Haushalt und eine noch größere Dezentralisierung und Vereinfachung des Verwaltungsprozesses der Gemeinschaftsfonds. Ein Bestandteil dieses Pakets sollte eine noch breitere Basis für regionale Investitionen sein, einschließlich Projekte der gemeinsamen Infrastruktur sowie Projekte für die Ankurbelung der industriellen Produktion. Günstige Kreditfonds der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Europäischen Investitionsbank (EIB) sollten leichter ausbezahlt werden können und schneller zugänglich sein, ungeachtet der globalen Finanzkrise und ihrer möglichen Auswirkungen für die Europäische Union. Dank solch einer Politik hat die EBRD Ende Oktober in Sarajevo bereits einen neuen Vertrag für die Fortsetzung der Arbeiten an der Strecke des grenzüberschreitenden Verkehrs durch Bosnien und Herzegowina (Korridor 5C) im Wert von 180 Millionen Euro unterzeichnet, was gleichzeitig

auch das größte Projekt der EBRD im Westbalkan ist. Zuvor verabschiedete die Europäische Kommission am 2. Oktober eine mehrjährige Strategie zur finanziellen Unterstützung der Länder der Region (den sogenannten mehrjährigen Indikationsplan für die Zeit 2008 bis 2010), in dem Bosnien und Herzegowina für diesen Zeitraum 269,9 Millionen Euro an rückzahlungsfreier Unterstützung zugesagt wurde (siehe Tabellen 1 und 2).

Tabelle 1: Jährliche Summe der Unterstützung aus dem EU-Haushalt für Bosnien und Herzegowina

EU PODRŠKA BOSNI I HERCEGOVINI – GODIŠNJE DODJELJENA SREDSTVA IZRAŽENA U MILIONIMA EURA													
1991– 1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ukupno
PHARE, OBNOVA i CARDS													
0.21	0.65	229.77	211.16	190.50	118.36	90.30	105.23	71.90	63.00	72.00	49.4	51	1253.48
ECHO (humanitarna pomoć)													
495.26	145.03	142.45	105.00	87.95	58.90	0.40	0.75						1035.74
Posebne aktivnosti													
	70.00	65.40	39.90	15.00	30.90	3.96							225.16
Demokratija i ljudska prava i Program za uništavanje protivpješadijskih mina													
	0.70	4.80	4.80	1.80	0.80	0.60	4.75	2.33	0.50	0.87	4.37	2.90	29.22
Podrška platnoj bilanci													
					25.00	10.00	25.00		15.00	35.00		10	120.00
Ukupna podrška EU													
495.47	216.38	442.42	360.86	295.25	233.96	105.26	135.73	74.23	78.5	107.87	53.77	63.9	2663.6

Quelle: Delegation der Europäischen Kommission in Bosnien und Herzegowina, Oktober 2008.

Tabelle 2: Indikative Allokationen der IPA-Mittel für die Zeit von 2008 – 2010.

	Geplante Allokation in Millionen Euro
Kroatien	451,4
Ehemalige Republik Mazedonien	Jugoslawische 244,3
Türkei	1.758,8
Albanien	245,1
Bosnien und Herzegowina	269,9
Montenegro	99,9
Serbien	584,4
Kosovo	359,1
Programm für mehrere Nutznießer	458,4
GESAMT 2008 – 2010	4.471,3

Quelle: Delegation der Europäischen Kommission in Bosnien und Herzegowina, Oktober 2008.

Die Mittel sind eingeplant für die Förderung und Unterstützung der politischen Reformen und für den Aufbau demokratischer Institutionen, für Wirtschaftsreformen, die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung, der Rechtsstaatlichkeit und der gesellschaftlichen Entwicklung. Weiter sollen sie die Harmonisierung der Regelwerke mit europäischen Rechtsnormen beschleunigen sowie dem Aufbau administrativer Kapazitäten für die praktische Umsetzung von Gesetzen dienen.

Obwohl die Summe der dreijährigen rückzahlungsfreien Unterstützung für Bosnien und Herzegowina nicht unwesentlich ist, zeigt ein Vergleich mit Mazedonien, in dem es keinen Krieg gab, mit Serbien, dem in der genannten Zeit eine doppelt so große Unterstützung gewährt wurde, und mit Kosovo, das in derselben Zeitperiode etwa 100 Millionen Euro mehr als Bosnien und Herzegowina bekommt, was für eine Strategie in den nächsten Jahren für Bosnien und Herzegowina und den Westbalkan zu erwarten sein könnte.

1.2. Integration in die EU als Ausweg aus der politischen Selbstblockade – Blick auf das Jahr 2014

Wesentlich für die neue Phase der Beziehungen zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina ist, dass der rechtliche Wirkungsrahmen beider Parteien schon definiert ist. Das SAA zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina wurde nach mehrmaligen Aufschüben und zahlreichen politischen und technischen Hindernissen am 16. Juni 2008 unterzeichnet. Einhellig ist man der Meinung, dass dieser festliche Akt das "Ereignis des Jahres" nicht nur für Bosnien und Herzegowina, sondern für die ganze Region darstellte. Dabei handelt es sich um den ersten international-rechtlichen Vertrag zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina nach dem Dayton Abkommen, mit dem sich das Land verpflichtet, das gesamte Leben im Lande der europäischen Einheitsidee und den gemeinsamen europäischen politischen Vorhaben zu unterstellen und das einheimische Gesetzeswesen dem europäischen unterzuordnen. Nach dem Dayton Friedensvertrag, durch den der Krieg beendet wurde, ist das SAA die wichtigste international-rechtliche Friedensakte, die Bosnien und Herzegowina als souveräner und unabhängiger Staat bis zu diesem Zeitpunkt unterzeichnet hat. Das SAA ist als solches das Fundament des gesamten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP)¹⁰² sowie der gesamten Beziehungen mit Brüssel, bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen und der Aufnahme Bosniens und Herzegowinas als Vollmitglied in die EU. Außer dem SAA, welches das rechtliche Instrument des gesamten Prozesses ist, sind die wichtigsten Instrumente der Zusammenarbeit zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina auch das IPA-Förderprogramm, welches das Finanzinstrument für die praktische Unterstützung des Prozesses ist sowie das sogenannte autonome Handelsregime als Unterstützung für die Wirtschaftsentwicklung durch einen nicht reziproken visumsfreien Export in den Gemeinschaftsmarkt der EU (deswegen auch "autonom" genannt). Hinzu kommt eine Weiterführung des politischen Dialogs zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina.

¹⁰² Nach unzureichendem Fortschritt in der Region Westbalkan begann die EU auf dem Mai-Gipfel von 1999 in Köln durch die Strategie des sogenannten regionalen Ansatzes, den die EU seit April 1997 und nach der Eskalation der Auseinandersetzungen im Kosovo anwendet, die Umsetzung der neuen Strategie unter dem Namen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP).

Warum ist das Abkommen mit der EU so wichtig?

Wichtig ist es in erster Linie wegen der völkerrechtlichen Bestätigung aller zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina. Zwei Dinge sollen besonders betont werden:

- als ein Rechtsinstrument des SAP bringt das SAA zum ersten Mal ein gleichgestelltes Vertragsverhältnis mit der Europäischen Union nach Bosnien und Herzegowina (und in die anderen Länder der Region)
- als völkerrechtlicher Vertrag stellt das SAA eine Quelle des gemeinsamen europäischen Communautaire-Rechtes¹⁰³ dar, so dass die Umsetzung seiner Bestimmungen und Grundsätze von besonderer Bedeutung für den gesamten Fortschritt für jedes der Länder ist, auf die er sich bezieht. Dies gilt insbesondere deshalb, weil nach dem *Prinzip der Überordnung (Suprematie)*¹⁰⁴ die europäische Gesetzgebung (und das Recht im ganzen) Vorrang in der Anwendung gegenüber der *inkompatiblen* einheimischen Gesetzgebung hat.

Um das Abkommen abschließen zu können, musste Bosnien und Herzegowina vorher die allgemeinen und besonderen Voraussetzungen der Machbarkeitsstudie¹⁰⁵ erfüllen, in welcher folgendes beurteilt wird: a) politische Bereitschaft, b) institutionelle Fähigkeit und c) der Wille des Staates, die Abkommensbestimmungen umzusetzen. Diese drei Gruppen der allgemeinen Voraussetzungen wurden wie folgt eingeteilt:¹⁰⁶ 1) Achtung der internationalen Verpflichtungen, 2) handlungsfähige Regierung, 3) handlungsfähigere öffentliche Verwaltung, 4) effizienterer Schutz der Menschenrechte, 5) Polizeireform, 6) effizientes Gerichtswesen, 7) effizientere Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Korruption, 8) Zoll- und Steuerreform, 9) Reform der Haushaltsgesetzgebung und -praxis, 10) verlässliche Statistik, 11)

¹⁰³ Der Begriff wurde aus der französischen Definition Acquis Communautaire entlehnt (gesamtes rechtliches Erbe oder Errungenschaft der Gemeinschaft). Es handelt sich um eines der wichtigsten rechtlichen und politischen Prinzipien der Politik der Europaerweiterung. Der Terminus bezieht sich auf die gesamten Rechte und Pflichten der Gemeinschaft die sich von den Gründungsverträgen an bis heute angesammelt haben.

¹⁰⁴ Supremacy, eng., bezeichnet Übermacht oder Obergewalt.

¹⁰⁵ Die Richtung der Reformen für die weitere Qualifikation in dem Prozess der europäischen Integration hat die EU im März 2000 mit den sog. Richtlinien für Bosnien und Herzegowina (roadmap) mit 18 generellen Anforderungen festgelegt. Das war die Antwort auf den Beschluss des Ministerrates über die Aufnahme der Initiative für die Aufnahme Bosnien und Herzegowinas in die Europäische Union, *SGBiH* Nr.3/99 vom 20.03.1999.

¹⁰⁶ Weil alle wesentlichen Anforderungen nicht nach der Maßgabe von Brüssel erfüllt waren, dauerten die SAA-Verhandlungen von November 2005 bis Dezember 2006. Dann wurde die Ratifizierung um ein weiteres Jahr aufgeschoben, da bei der Erfüllung der 16 Anforderungen aus der Machbarkeitsstudie nach Beurteilung der Europäischen Kommission, »kein zufriedenstellender Fortschritt in der praktischen Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses verzeichnet wurde«.

konsistente Handelspolitik, 12) integrierter Energiemarkt, 13) Fortschritt bei der Bildung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, 14) Reform der öffentlichen Verwaltung, 15) Reform des öffentlichen Funk- und Fernsehsystems, 16) weitere Stärkung der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ, kurz: Haager Tribunal).

Bosnien und Herzegowina hat sich selbst davon überzeugt, dass das SAA sowohl als Antrieb oder auch als eine Hürde wirken kann – es hängt davon ab, wie man es versteht und mit wie viel Redlichkeit man es umsetzen will. Wie viele der 16 Anforderungen im Wesentlichen vor der SAA-Unterzeichnung erfüllt waren und wie viel die Europäische Kommission und der EU-Ministerrat Bosnien und Herzegowina durchgehen ließ – die richtige Antwort sollte man nicht bei den zuständigen Behörden einholen. Der beste "Richter" ist der Alltag jener 83 Prozent der Bürger, die ihr Land anders erleben möchten als es heute ist, oder es verlassen möchten!

Zuerst Stabilisierung, dann Assoziiierung

Wie bereits betont, ist das Hauptziel des SAA die Stabilisierung, aber das wichtigste Motiv für alle Länder der Region, so auch für Bosnien und Herzegowina, ist die Möglichkeit einer sichtbaren Assoziiierung an die EU, nach der Erfüllung der allgemeinen und besonderen Anforderungen der Gemeinschaft. Unter Stabilisierung versteht man in der Europäischen Kommission in erster Linie die Ordnung der innerstaatlichen Verhältnisse auf der Basis von fundamentalen Reformen und auf der Grundlage von Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten. Dies soll durch Rechtsstaatlichkeit, permanente Demokratisierung der Gesellschaft, transparente Privatisierung der Wirtschaft und den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft erfolgen. Die wichtigsten Werte, durch die die Vertragsparteien ihre Entschlossenheit, ihre Bereitschaft und ihren Willen ausdrücken, sind in der Präambel des SAA enthalten:

- Aufbau und Konsolidierung einer stabilen europäischen Ordnung, deren Grundlage die Zusammenarbeit als wichtigster Eckpfeiler der EU ist;
- Entwicklung der Zivilgesellschaft und Demokratisierung, Aufbau von Institutionen und Reform der öffentlichen Verwaltung, Förderung des Handels und wirtschaftlicher Zusammenarbeit sowie Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und inneren Angelegenheiten;

- größere politische und wirtschaftliche Freiheiten, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Minderheiten und Minderheitenrechte, pluralistisches politisches System sowie freie, demokratische und faire Wahlen;
- Recht auf eine sichere und nachhaltige Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen und Schutz aller ihnen zustehenden Rechte;
- Freie Marktwirtschaft, gesunder Wettbewerb, Entwicklung des Handels und der Dienstleistungen sowie die Bereitschaft der EU, zu diesen Entwicklungen in Bosnien und Herzegowina dauerhaft beizutragen;
- regelmäßiger politischer Dialog über alle Fragen, die im beidseitigen Interesse sind, angefangen bei den Prinzipien der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU;
- Anpassung der einheimischen Gesetzgebung an das Communautaire-Recht und
- gleichberechtigte und stabile regionale Zusammenarbeit.

Ein Bestandteil des aus 508 Seiten bestehenden, in zehn Kapitel aufgeteilten, aus sieben Annexen und sieben Protokollen zusammengesetzten, mehrere Deklarationen und gemeinsame Erklärungen zwischen den Mitgliedsstaaten und Bosnien und Herzegowina beinhaltenden SAAs ist auch das Vorläufige Abkommen über Handel und Handelsfragen, das aus 26 Seiten, sieben Kapiteln und gleich vielen Annexen und Protokollen besteht, die bis ins kleinste Detail die Art der Waren, Mengen, Qualität und anderen Anforderungen des Warenaustausches zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina regeln.¹⁰⁷ Im Unterschied zum SAA erfordert das Vorläufige Abkommen nicht das Prozedere der Ratifizierung, sondern es hat, wie der Name selbst andeutet, eine vorläufige Wirkung – bis das SAA in Kraft getreten ist. Im Falle Bosnien und Herzegowinas hat der EU-Rat entschieden, dass das vorläufige Abkommen bereits zwei Wochen nach der Unterzeichnung des Hauptvertrages in Kraft tritt, was bei keinem anderen Unterzeichnerstaat vorgekommen ist.¹⁰⁸ Der Sinn des vorläufigen Handelsabkommens ist es, so schnell wie möglich alle Vorschriften aus dem Bereich des Handels wie Warenaustausch, Transportrechte, Zölle und Dienstleistungen, Qualitätskontrolle von Waren und Dienstleistungen, Schutz intellektueller Rechte usw. in Kraft zu setzen.

¹⁰⁷ Beide Abkommen sind vollständig zu finden auf www.eurobaza.eu.

¹⁰⁸ Das SAA zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina trat am 01. Juli 2008 in Kraft.

Wann das SAA in Kraft tritt, weiß niemand – unabhängig davon, dass das Europaparlament, wie bereits erwähnt, am 23. Oktober die Mitgliedsstaaten eingeladen hatte, nach eigenen verfassungsrechtlichen Regeln den Ratifizierungsprozess des SAA mit Bosnien und Herzegowina anzugehen. Niemand kann nun voraussehend sagen, mit welcher Geschwindigkeit die Ratifizierung erfolgen wird oder ob irgendwelche innerpolitischen Störungen im Lande, die das Abkommen betreffen dazwischen kommen. Oder wird der Ratifizierungsprozess vielleicht aufgrund der Entscheidung des kleinsten Mitglieds, das der Meinung ist, dass über das Abkommen auch andere ungelöste Fragen mit dem betreffenden Staat gelöst werden müssen, gestoppt? Jüngste Beispiele hierzu sind Serbien und Mazedonien.¹⁰⁹

Gibt es ein Bewusstsein für die Herausforderungen der Konkurrenz?

Mit der Unterzeichnung des SAAs und des Vorläufigen Handelsabkommens hat Bosnien und Herzegowina die Verpflichtung übernommen, ab dem 1. Juli 2008 einen eigenen Markt für ausgewählte Waren der EU zu eröffnen, Zollgebühren auf vereinbarte Produktgruppen zu verringern oder ganz abzuschaffen, neue Mechanismen der Marktkontrolle einzuführen und über all diese und andere Fragen aus dem Abkommen regelmäßig die Europäische Kommission zu unterrichten. Vorgesehen ist die Abschaffung der Zollgebühren für alle für Bosnien und Herzegowina notwendigen Rohstoffe aus der EU sowie für andere in der EU gefertigten Produkte, für deren Herstellung in Bosnien und Herzegowina keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden sind. Die höchste Schutzstufe im Handelsaustausch mit der EU ist für den Großteil von Landwirtschaftsprodukten vorgeschrieben, von denen manche auch nach Ablauf der sechsjährigen Übergangszeit geschützt bleiben. Nach dieser sechsjährigen Frist der Marktanpassung geht der Warenaustausch zwischen Bosnien und Herzegowina und der EU in das zollfreie Handelsregime über. Fähige und erfolgreiche Unternehmer werden sicherlich davon profitieren, die Schwächeren werden höchstwahrscheinlich untergehen!

Bis zum Bewerberstatus muss Bosnien und Herzegowina alle oben genannten und andere Bestimmungen des SAAs umsetzen, einschließlich der Erfüllung der Kriterien für eine Vollmitgliedschaft, die aus anderen Vorschriften,

¹⁰⁹ Von Serbien wird vor der Ratifizierung des SAA erwartet, dass wegen Kriegsverbrechen Angeklagte, in erster Linie Ratko Mladić, ausgeliefert werden. Mazedonien wurde von Griechenland dazu gedrängt, den verfassungsrechtlichen Namen dieses Staates zu ändern.

Empfehlungen oder Beschlüssen der EU hervorgehen. Der Ministerrat Bosnien und Herzegowinas muss ebenfalls exakt vorgegebene staatliche Gremien einrichten, die die Umsetzung beider Abkommen zu verfolgen haben.¹¹⁰ Das SAA sieht vor, dass für die Umsetzung des Vorläufigen Abkommens eine staatliche Kommission mit fünf Subkommissionen zusammengestellt wird. Für die Umsetzung des SAA selbst werden folgende operative Gremien gebildet:

- Rat für Stabilisierung und Assoziiierung auf der Ministerebene, bestehend aus Vertretern der Europäischen Kommission (als der Institution, die die Interessen der EU wahrnimmt), des Ministerrates der EU (welche die Interessen der Mitgliedstaaten vertreten) und des Ministerrates von Bosnien und Herzegowina (welche die Interessen des Staates Bosnien und Herzegowina wahren). Nach Bedarf können auch Vertreter der Europäischen Investitionsbank als Beobachter einbezogen werden, und zwar im Bereich, der sich auf die Rolle und die Aktivität dieser Bank bezieht.
- Kommission für Stabilisierung und Assoziiierung mit sieben Subkommissionen auf der Ebene von hohen Staatsvertretern, zusammengesetzt nach demselben Prinzip wie der Rat. Diese Kommission kann im Rahmen von Zuständigkeiten Beschlüsse und Empfehlungen in allen Bereichen fassen, die mit dem Abkommen in Zusammenhang stehen, mit Ausnahme der Lösung eventueller Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung des SAA.
- Technische Kommission für Stabilisierung und Assoziiierung, sowie
- Parlamentarische Kommission für Stabilisierung und Assoziiierung für interparlamentarische Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens auf der Ebene des bosnisch-herzegowinischen und des Europaparlamentes.

In der ersten Phase der Erfüllung der Pflichten aus dem Vorläufigen Abkommen liegt die meiste Arbeit in den Bereichen der Zollpolitik, Tarife und Handelsprozedere im Zusammenhang mit dem Empfang von zollfreien Waren aus den EU-Ländern. Die größte Last in diesem Bereich liegt beim Zoll und der staatlichen Direktion für die indirekte Besteuerung (MwSt.). Die anderen Pflichten des Vorläufigen Abkommens beziehen sich auf die Transportleistungen und einige Elemente des Binnenmarktes wie Marktettbewerb, öffentliche Unternehmen und öffentliche Beschaffung. Für

¹¹⁰ Art. 12. Annex II, Protokoll 7 des Stabilisierungsabkommens.

eine erfolgreiche Umsetzung dieser und weiterer, hier nicht erwähnter Pflichten aus dem SAA werden hunderte neuer Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse verabschiedet werden müssen, um eine *progressive Harmonisierung* der einheimischen Gesetzgebung mit den europäischen Vorschriften in jedem Detail durchführen zu können. Bis zur Unterzeichnung des SAAs identifizierte die bosnisch-herzegowinische Direktion für Europäische Integration (*Direkcija za evropske integracije BiH*) mehr als 1.200 Richtlinien und Verordnungen, die aus der europäischen Gesetzgebung (*Acquis communautaire*) zu adoptieren und in den einheimischen Gesetzen zu implementieren sind. Ob der Ministerrat oder die Entitätsregierungen Lösungen haben, um die Folgen des ungleichen Wettbewerbs zu mindern, ist eine überflüssige Frage. Darauf kann es wegen der politischen Uneinigkeit im Lande derzeit nur eine negative Antwort geben.

Der Weg vom Abkommen auf dem Papier bis zu dessen Realisierung ist also ein schwerer und unsicherer. Obwohl auf "unbefristete Dauer" ausgelegt – nämlich bis zur Erfüllung aller Bestimmungen und bis zur endgültigen Mitgliedschaft Bosnien und Herzegowinas in der EU – sind das SAA, der Bewerberstatus oder die spätere Mitgliedschaft lediglich als Rechte Bosnien und Herzegowinas als ein europäischer Staat zu sehen aber keineswegs als eine Verpflichtung der EU gegenüber dem Land. Der Artikel 129 des Abkommens sieht vor, dass im Falle der Missachtung nur eines der "Kernelemente dieses Abkommens" durch eine unterzeichnende Partei, der Vertrag „innerhalb von sechs Monaten gekündigt“ werden kann. Im Falle, dass eine der Vertragsparteien das Abkommen suspendiert, tritt eine solche Entscheidung "mit dem Suspensionstag" in Kraft.

Die Hand ist gereicht – wer nimmt sie an?

Auf dem EU-Gipfel in Santa Maria de Feira im Juni 2000 und im November desselben Jahres auf dem Gipfel in Zagreb sowie auf dem Thessaloniki-Gipfel im Juni 2003 und durch eine ganze Reihe von Beschlüssen der Staatschefs oder der Regierungen und Außenminister der EU, wurde die „Tür zur Europäischen Union“ für Bosnien und Herzegowina geöffnet. Über die Fristen spricht niemand in Brüssel gerne. Über die Anforderungen hingegen, wie man dem vorangehenden Text entnehmen konnte, sehr gerne!

Um realistischer einschätzen zu können, wo sich Bosnien und Herzegowina nach der Unterzeichnung des SAA wirklich befindet, ist es hilfreich die drei

Grundkriterien, die jedes Land erfüllen muss wenn es EU-Mitglied werden möchte, zu betrachten:¹¹¹

- Stabilität der Institutionen, welche die Demokratie gewährleisten, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Schutz von Minderheiten;
- Das Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft, die fähig ist, den Druck der Konkurrenz und die Kraft des europäischen Binnenmarktes zu ertragen;
- Die Fähigkeit des Staates, die Pflichten der Mitgliedschaft zu übernehmen, einschließlich die Ziele der politischen, wirtschaftlichen und Währungsunion sowie die Aufgaben, die aus der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hervorgehen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Harmonisierung der geforderten Standards mit den, Politiken und der Praxis in der EU in Bosnien und Herzegowina nicht mit der Verabschiedung und Veröffentlichung neuer Regeln endet, sondern mit deren Anwendung, hat die EU – aufgrund der Erfahrungen aus Zentral- und Osteuropa – auf dem Gipfel der europäischen Mitgliedstaaten in Madrid 1995 ihre Kriterien um diejenigen aus Kopenhagen ergänzt. Jedes Land das die Vollmitgliedschaft anstrebt, wurde verpflichtet, dieses Ziel nur "durch die eigenen institutionellen Kapazitäten" befähigt zu erreichen. Konkret: Von jedem zukünftigen EU-Mitglied wird man bedingungslos verlangen, dass die dem europäischen Recht angepasste einheimische Gesetzgebung ausschließlich durch "entsprechende administrative und gesetzgebende Strukturen im Land" umgesetzt wird. Für das OHR oder andere externe Akteure gibt es also keinen Freiraum mehr, die Mission in der bisherigen Form fortzusetzen. Die Frist für solch eine Transition ist offen, nur abhängig davon, mit welcher Geschwindigkeit man die Vollmitgliedschaft erreichen möchte.

Mangel an institutionellen Kapazitäten oder an Effizienz?

Der Vorsitzende des Ministerrates von Bosnien und Herzegowina, Nikola Špirić, ist bei seinem Aufenthalt in Brüssel oder bei den Gesprächen mit europäischen Vertretern in Sarajevo bereit zu beweisen, dass sich Bosnien und

¹¹¹ Drei Gruppen von Anforderungen, Kriterien oder Maßgaben wurden auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen 1993 beschlossen und sind als Kopenhagener Kriterien bekannt. Teilweise wurden sie später durch die Madrider Kriterien ergänzt.

Herzegowina nicht mit Problemen der “institutionellen Kapazitäten” auseinander setzen muss. Formalistisch gesehen hat er Recht. Institutionen gibt es reichlich. Das Problem liegt in deren (*In*)effizienz. Um dies zu verdeutlichen reicht es, einige Daten zu nennen. Dreizehn Jahre nach Kriegsende wurde den bosnisch-herzegowinischen Bürgern eines ihrer Grundrechte nicht zurückgegeben – die Bewegungsfreiheit, die seit dem Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien durch das diskriminierende Visaregime der EU eingeschränkt ist. Die Schuld für diese Rechtslosigkeit liegt in der Ineffizienz der einheimischen „institutionellen Kapazitäten“. Bosnien und Herzegowina ist das einzige Land in Europa, das weniger als 50 Kilometer moderne Autobahn hat. Dreizehn Jahre nach dem Abschluss des Dayton Friedensvertrages ist Bosnien und Herzegowina ein Halbprotectorat. Für die Aufrechterhaltung der Stabilität sorgen die Streitkräfte der EU (EUFOR) und an der Sicherung der öffentlichen Ordnung und des Friedens beteiligen sich auch internationale Polizeikräfte (EUPM). Bosnien und Herzegowina ist der einzige Staat in Europa, der keine eigene Verfassung¹¹² hat, ein Staat, in dem die ethnischen Prinzipien den bürgerlichen übergeordnet sind und in dem nicht alle Bürger auf dem ganzen Hoheitsgebiet wählen sowie selbst nicht gewählt werden können. Für all diese Missstände tragen diejenigen die Verantwortung, die nicht für effiziente „institutionelle Kapazitäten“ einstehen und effektiv Arbeiten. Das Büro des Hohen Repräsentanten hat in Bosnien und Herzegowina mehr als 800¹¹³ Gesetze, Verordnungen und verpflichtende Beschlüsse in fast allen Lebens- und Arbeitsbereichen erlassen, obwohl das Land laut den Bestimmungen der auferlegten Verfassung ein selbständiger, souveräner und unabhängiger Staat sein sollte. Warum musste das OHR die Rolle des Gesetzgebers übernehmen in einem Land, das formalrechtlich selbständig, souverän und unabhängig ist und klare Grenzen hat? Die Begründung hierfür ist in der Ineffizienz und Untätigkeit einheimischer Institutionen zu sehen!

Die Herrschaft der politischen Parteien mit nationaler und/oder nationalistischer Ideologie, immer tiefere ethnische Gegensätze, immer offensichtlichere Verarmung der Mehrheit im Gegensatz zu einer immer offensichtlicheren Bereicherung einer Minderheit, negative politische Rhetorik und eine Angst, die sich unter den „gewöhnlichen Bürgern“ immer weiter ausbreitet, sind die

¹¹² Ein Bestandteil des Dayton Friedensabkommens ist die Verfassung von Bosnien und Herzegowina (Annex IV), die seitens der Verhandlungsparteien als eine vorläufige Maßnahme bis zur Beschiebung und Verabschiedung einer neuen Verfassung im befriedeten Land aufgebürdet wurde.

¹¹³ Nebojša Radmanović, Oslobodenje: «Izmjene ustava nakon izbora 2010», 29.10.2008, S.5.

Gründe für Apathie und Hoffnungslosigkeit. Deswegen wollen 90 Prozent der Jugendlichen das Land verlassen, ohne sich zu fragen, in welche Richtung sie gehen können.¹¹⁴ Die Situation im Land ist im letzten Quartal 2008 derart, dass eine grundlegende Umsetzung des SAA nicht möglich ist. Der Plan des Ministerrates, den Bewerberstatus für eine Vollmitgliedschaft bis 2010 zu erreichen, ist unrealistisch und nicht umsetzbar. Ein konstruktiver Dialog über die Notwendigkeit der Verfassungsänderungen wird weiterhin nicht möglich sein. Der obgenannten Gründe wegen stellt sich die Frage, ob das SAA mit seinen zahlreichen Richtlinien, Annexen und Protokollen überhaupt als „Reformenantrieb“ in einem Land wirken kann, in dem die Prinzipien und die Praxis eines kleinsten gemeinsamen Nenners angestrebt werden. Und kann das SAA die Verfassungsreform, die schon längst hätte realisiert werden müssen, einleiten?

Es wurde bereits erwähnt, dass die Hauptziele des Abkommens:

- politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilisierung,
 - Wirtschaftswachstum,
 - politischer Dialog,
 - vier Grundfreiheiten (Bewegungsfreiheit, freier Waren- und Kapitalverkehr und freier Verkehr von Dienstleistungen)
 - Harmonisierung des Rechts sowie
 - regionale Zusammenarbeit
- sind.

Jeder dieser genannten Punkte ist an sich schon kompliziert, umfassend und langfristig, sodass für deren Umsetzung keine *Aktionen* reichen, sondern gut geplante und systematische *Aktivitäten* notwendig sind, die von sehr verantwortungsbewussten Institutionen geleitet werden, an deren Spitze hoch qualifizierte, glaubwürdige Fachleute stehen. Doch die Europäische Kommission verlangt von Bosnien und Herzegowina natürlich nicht eine sofortige Anwendung aller 508 Seiten des SAAs. Für eine vollumfängliche Transition sind, nach optimistischer Rechnung, sechs Jahre eingeplant. Außerdem wurde im Abkommen klar und deutlich festgelegt, in welchem zeitlichen Rahmen die Umsetzung stattfinden soll und wie die Verantwortlichkeiten verteilt sind.

¹¹⁴ Angaben des OHR, offizielle Erklärung, 28.10.2008.

Eine der schwierigsten und anspruchsvollsten Pflichten aus dem Abkommen und dem ganzen Assoziierungsprozess in die Union ist die Harmonisierung der innerstaatlichen Gesetzgebung mit der Rechtsordnung der EU. Auch diese komplizierte Aufgabe ist in Phasen aufgeteilt. Nur so ist es möglich, eine erfolgreiche Übernahme aller Kernprinzipien zu gewährleisten, die die Grundlage der europäischen Gesetze bilden – wie das Prinzip der Nichtdiskriminierung, der Rechtssicherheit, des Schutzes der erworbenen Rechte, des Verbotes der Rückwirkung, des Schutzes legitimer Erwartungen und des Proportionalitätsprinzips.¹¹⁵

Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass das SAA ein positiver Anstoß für die politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen, sogar ethischen Reformen in Bosnien und Herzegowina sein soll, unter der Bedingung, dass das Abkommen auch wirklich umgesetzt wird und nicht nur unterzeichnet und veröffentlicht. Die zweite wichtige Schlussfolgerung ist, dass die Harmonisierung der Beziehung zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina zur Harmonisierung der Verhältnisse im Innern des Landes beitragen kann. Denn gerade mit dem SAA wird eine praktische, anstelle einer rhetorischen *Assozierung* zwischen Bosnien und Herzegowina und der EU und dessen Mitgliedsländern gewährleistet. Die Grundvoraussetzung dafür ist politische Harmonisierung, Kulturdialog und Reformwille.

Wie kann Bosnien und Herzegowina seine Rolle im Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft stärken?

Laut Forschungen unabhängiger Meinungsforschungsinstitute von Ende 2007 haben etwa 62 Prozent der Bürger in der EU eine negative Auffassung von Bosnien und Herzegowina und seinen Bürgern. Das Image von Bosnien und Herzegowina in Europa und in der Welt ist also alarmierend schlecht und muss dringend verändert werden.

Der erste Faktor für solch eine Veränderungen ist eine effiziente Staatsmacht mit Visionen, einer Strategie und Mitteln (menschliche Ressourcen, Geld und technische Mittel). Doch so eine Staatsmacht hat Bosnien und Herzegowina nicht. Noch ist es möglich, sie mit der halbprotectoratartigen Verwaltung und einer ethnonationalistischen Personalpolitik von der untersten bis zur obersten

¹¹⁵ Priručnik za usklajivanje propisa BiH sa propisima Evropske unije, S. 40-41, Direkcija za evropske integracije BiH, Sarajevo, 2005.

Verwaltungsstelle aufzubauen. Der zweite Faktor, um das Ansehen von Bosnien und Herzegowina auf der internationalen Bühne zu verbessern, ist die personelle Verstärkung des Außenministeriums und eine Neuorganisation des diplomatischen und konsularischen Netzwerkes sowie der diplomatischen Missionen Bosnien und Herzegowinas in der Welt. Wie es um die bosnisch-herzegowinische Diplomatie steht, wird ersichtlich aus den Angaben zu Beginn dieses Kapitels sowie aus der Tatsache, dass in der EU-Mission in Brüssel gerade mal sechs Personen für Bosnien und Herzegowina tätig sind. Kroatien hat zehn Mal mehr Beschäftigte und beim halb so großen Slowenien sind es gar mehr als 150. Ein trauriges Beispiel für die Personalpolitik und den Zustand der bosnisch-herzegowinische Diplomatie, ist die Funktion des Leiters der bosnisch-herzegowinischen Mission bei den Vereinten Nationen, dessen Amt bald ein junger und unerfahrener Aktivist aus dem Nichtregierungssektors einnehmen wird, der über „keine Diplomatenkarriere“ verfügt und keine praktische Erfahrung in der Diplomatie aufweisen kann! Der dritte und bei weitem wichtigste Faktor ist die Lobbyarbeit, welche in Bosnien und Herzegowina nur im Kabinett von Milorad Dodik, des Premierministers der kleineren Entität Republika Srpska, etwas ernsthafter verstanden wird.¹¹⁶ Die Lobbyarbeit ist in der Welt der Politik, der Wirtschaft und der Finanzen heute einer der bestbezahltesten Berufe mit besonderer Perspektive, so dass immer häufiger davon gesprochen wird, es sei der Beruf des 21. Jahrhunderts.¹¹⁷ Allein im Register des Europaparlamentes zählte man mitte 2008 etwa 50'000 ständig akkreditierte Lobbyisten, in der Europäischen Kommission etwa 30'000.¹¹⁸ Der vierte Faktor könnte in der Aktivierung der Diaspora liegen. Dabei handelt es sich um 1,2 Millionen Bürger, die laut Daten des Weltverbandes der Diaspora Bosnien und Herzegowinas in 102 Staaten weltweit leben.¹¹⁹ Innerhalb der Diaspora gibt es hunderttausende hochqualifizierte, kreative und international anerkannte bosnisch-herzegowinische Bürger, die das Image Bosnien und Herzegowinas in der Welt verbessern wollen und können. In Zeiten der Wirtschaftskrise und der schwachen offiziellen Diplomatie von Bosnien und Herzegowina könnten inoffizielle Botschafter von Bosnien und Herzegowina besonders im Bereich der wirtschaftlichen Diplomatie sicherlich revolutionäre

¹¹⁶ Nach Angaben, die Dodik selbst veröffentlicht hatte, hat seine Regierung die Absicht, jährlich bis zu 120 Millionen Euro für Lobbyarbeit in der Europäischen Union, den USA und anderen wichtigen Orten weltweit auszugeben.

¹¹⁷ *Evropska unija i zemlje bivše Jugoslavije*, Zekerijah Smajić, S. 279, OKO Sarajevo, 1997.

¹¹⁸ www.eurobaza.eu/eu-novosti/archiva, sowie RDW, Zekerijah Smajić, Archiv.

¹¹⁹ siehe: www.ssdbih.org.

Änderungen zustande bringen, wenn man von Sarajevo aus visionär, bedacht und geeint auftreten würde.

Welche politischen Hindernisse müssen aus dem Blickwinkel Bosnien und Herzegowinas ausgeräumt werden, damit der Integrationsprozess in die EU bis 2014 so gut wie möglich voranschreitet?

Kunst einer jeden guten Politik ist der *Kompromiss*. Bis jetzt war emotionale und hitzige politische Rhetorik ein unüberwindbares Hindernis für jeden ernsthaften und toleranten Dialog, ohne den Kompromisse nicht möglich sind. Natürlich stellt sich die Frage, wieso die EU mit 27 Mitgliedern sehr unterschiedlicher gesellschaftlicher Ordnungen (bis vor kurzem von der sozialistischen bis zur Monarchie) und einer unausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung, mit geschichtlichen, kulturellen, traditionellen und politischen Unterschieden (von Malta und Zypern bis Schweden und Finnland) zu einem Kompromiss findet, dies aber drei Volksgruppen desselben genetischen Ursprungs in Bosnien und Herzegowina nicht gelingt?

Die Gründe liegen in erster Linie in der heterogenen (Dayton-)Ordnung, aus welcher man einen effizienten Staat gar nicht hervorbringen kann; in dem explosiven politischen Konzept, das auf Verschwörungstheorien anderer gegen 'uns' beruht und auf 'unserer' nationalen Bedrohung durch die Anderen aufbaut. Ein weiterer Grund ist die zu starke Einmischung der internationalen Gemeinschaft in die 'inneren Angelegenheiten' von Bosnien und Herzegowina, womit bewusst oder unbewusst, Bosnien und Herzegowina als ein nicht ernst zu nehmender, nicht erwachsener und unzuverlässiger Staat etikettiert wird. Alles andere – die Ineffizienz der «institutionellen Kapazitäten» oder die Arbeitslosenquote von 42,9 Prozent¹²⁰, die Tatsache, dass etwa 90 Prozent der Jugendlichen das Land verlassen wollen, der Nepotismus in der politischen Personalwirtschaft, die Herrschaft von Quasiwerten und Inkompétence anstelle von Fachkriterien – sind nur Folgen der drei erstgenannten Gründe. Das Konstrukt der Verfassung aus dem Dayton-Abkommen (Konkordanzdemokratie)¹²¹ ist derart, dass es die Staatsorgane von Bosnien und

¹²⁰ European Commission/Potential candidate countries, Economic profiles sowie: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/bosnia_and_herzegovina/index_en.htm.

¹²¹ *Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini*, den man normalerweise das Dayton-Abkommen nennt, wurde in der amerikanischen Militärbasis Dayton in Ohio am 21. November 1995 vereinbart und in Paris am 14. Dezember desselben Jahres unterzeichnet.

Herzegowina daran hindert, seine Funktionen und Befugnisse, mit dem Ziel eines gleichberechtigten und souveränen Handelns im Lande und auf der internationalen Bühne, wahrzunehmen. Andererseits wurden mit dem Friedensvertrag (mit der Absicht, alle Kriegsparteien zur Unterschrift zu bewegen und damit den Frieden erreichen zu können) den Entitätsbehörden in einigen Bereichen staatliche Vorrechte verliehen.

Das Dayton-Abkommen ist also ein großes Hindernis für grundlegende Reformen und einen erfolgreichen Prozess der europäischen Integration. Ohne Zustimmung zur neuen Verfassung wird es auch im Jahr 2014 keine Erfolge und Fortschritte für Bosnien und Herzegowina geben.

Ein sehr starkes und schwer zu überwindendes Hindernis auf dem Weg zur wirklichen Demokratisierung und Integration in die EU ist auch das bestehende institutionelle Ungleichgewicht von Rechten, das die ethnischen Gruppen im Gegensatz zum einzelnen Bürger bevorzugt. Es geht nicht nur darum, dass mit solchen Konstrukten des Dayton-Vertrages die Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention angegriffen werden, sondern auch darum, dass dem Bürger das Recht genommen wird, ein politisches Subjekt in der Gesellschaft zu sein, dem „*Zoon Politikon*“, was von Aristoteles beschrieben wird. Dieses Recht wurde in Bosnien und Herzegowina nicht den einzelnen Bürgern sondern einem „nichteuropäischen Ethnobürger“ gegeben, womit dieses Land keine Chance hat, eine demokratische und prosperierende Gesellschaft aufzubauen, die für eine wirkliche Integration in die europäische Gemeinschaft demokratischer und politisch bewusster Völker geeignet ist. Aus dem Konstrukt des Daytoner Abkommens entstanden auch die Wahlgesetzgebung und die Wahlpraxis, welche, Wahlen für Wahlen, immer schlimmere und unübersichtlichere Folgen für die Demokratie, die Menschenrechte und, für die konstitutive Identität von Bosnien und Herzegowina und schließlich für seine territoriale Integrität, Unabhängigkeit und Souveränität haben.

Bezüglich der Souveränität, der Unabhängigkeit und der Integrität sollte man an dieser Stelle auch betonen, dass die Beständigkeit Bosniens und Herzegowinas mit dem gegebenen politischen System, dem Wahlgesetz und dem ethnoterritorialen Regierungskonzept nicht möglich ist. Aus diesem Grunde war

auch die Gründung des Büros des Hohen Repräsentanten¹²² und die Ernennung eines internationalen Protektors, der anstelle der Bürger und ihrer politischen Vertreter eingreifen sollte, vorgesehen. So lange dieser Zustand anhält, muss man keine Antworten auf die Fragen suchen, warum Bosnien und Herzegowina nicht funktionsfähig ist, warum sich die Entitäten wie Staaten verhalten, warum die Reformen nur langsam vonstatten gehen und wer die meiste Verantwortung für die Zukunft eines Staates am Ende des ersten Jahrzehntes des 21. Jahrhunderts trägt, in dem der öffentliche Diskurs die Fragen der ethnischen Zugehörigkeit, nicht gelöste nationale Fragen und die ethnische Überordnung in Bezug auf den Bürger dominieren.

Verhindert der blockierende Status des Semiprotektorats einen weiteren erfolgreichen Integrationsprozess? Und kann das OHR zur Entwicklung von „ownership“ beitragen?

Wie bereits gezeigt wurde, hindert der blockierende Status eines Halbprotectorats den weiteren erfolgreichen Prozess der europäischen Integration und er trägt nicht zur Bewusstseinsentwicklung für die Übernahme der Verantwortung (ownership) in der Führung des Staates bei. Dazu kommt, dass die Rolle des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft, die mit dem Allgemeinen Friedensabkommen für Bosnien und Herzegowina eingerichtet wurde, zehn Jahre später (2005) um das Mandat des Sonderbeauftragten der EU (EUSR) erweitert wurde. Bis zu dieser Erweiterung war das Büro des Hohen Repräsentanten eine ad hoc internationale Institution, verantwortlich „für die Aufsicht über die Umsetzung der zivilen Aspekte des Dayton Friedensvertrages, mit dem der Krieg in Bosnien und Herzegowina beendet wurde.“¹²³

In solch einer Konstellation des Verhaltens der *internationalen Gemeinschaft* gegenüber Bosnien und Herzegowina kann nicht einmal der möglicherweise stärkste Kohäsionsfaktor, die Vollmitgliedschaft in der EU¹²⁴, von der

¹²² Der Friedensimplementierungsrat (PIC) und die Funktion des Hohen Repräsentanten wurden formal auf der Londoner Konferenz zur Friedensimplementierung gemäß dem Dayton Abkommen am 8. und 9. Dezember 1995 eingeführt. Das Büro des Hohen Repräsentanten in Sarajevo wurde formal bereits Anfang Januar des Folgejahres eröffnet.

¹²³ Siehe: www.ohr.int/Opšte informacije o OHR-u.

¹²⁴ In allen europäischen Ländern, die Vollmitglieder geworden sind, oder auf dem Weg sind, solche zu werden, war und ist die nationale Strategie der europäischen Integration der stärkste Einigungsfaktor der politischen Position und Opposition. Das jüngste Beispiel ist Serbien, und bekannt ist auch der Fall Kroatiens, in welchen an der Regierungsspitze ganz divergente politische Optionen einander ablösten, aber die Strategie

Politisierung einerseits und einer passiven Haltung des Hohen Repräsentanten andererseits verschont bleiben. Obwohl in der Beschreibung der Zuständigkeiten des Hohen Repräsentanten nach 2005 steht, dass der „Hohe Repräsentant, der ebenfalls der Sonderbeauftragte der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina ist, mit den Bürgern und Institutionen von Bosnien und Herzegowina sowie mit der internationalen Gemeinschaft zusammenarbeitet, damit gewährleistet wird, dass sich Bosnien und Herzegowina zu einem friedlichen und nachhaltig funktionierenden demokratischen Staat auf dem Weg der Integration in die euroatlantischen Institutionen entwickelt," ist es paradox, dass man selbst während einiger der letzten Mandate des Hohen Repräsentanten hören konnte, dass die europäische Integration, die neue Verfassungsordnung und die politischen Verhältnisse im Lande ausschließlich Zuständigkeit der Landesbehörden sein sollen, während es die Hauptrolle des Büros des Hohen Repräsentanten ist, weiterhin den „Frieden und die Anwendung des Dayton Abkommens zu wahren.“¹²⁵

Unter den Umständen, wie sie in den ersten zehn Jahren des „Wahrens von Dayton“ geherrscht haben, konnte man keinen Konsens der politischen Führungskräfte hinsichtlich der allumfassenden notwendigen Reformen und Verfassungsänderungen als wichtigste Voraussetzungen für die europäische Integration erwarten. Ein natürlicher und gut gemeinter Ausweg aus solch einer Patt-Situation ist eine möglichst schnelle Transformation des derzeitigen halbprotektoratartigen Büros des Hohen Repräsentanten in ein personell starkes Büro des Sonderbeauftragten der Europäischen Union (EUSR), mit einem sehr präzisen Mandat, mit welchem man eine Arbitrage-Möglichkeit belassen würde, aber nur im Zusammenhang mit den wichtigsten Fragen und in besonderen Fällen (wenn Souveränität, Integrität oder Unabhängigkeit des Landes bedroht sind).

Hinter dem EUSR steht immer das offizielle Brüssel mit starken politischen und finanziellen Mitteln zur Steuerung von Krisen, des Transitionsprozesses und der europäischen Integration. Deshalb sollte das neue Mandat des Sonderbeauftragten auch mit einer Machtbefugnis in Form der Bonner Vollmachten ausgestattet sein. In dem Fall würde die Mission des EUSR im Wesentlichen gleich bleiben, nur die „Verpackung“ würde sich ändern. Außerdem liegen die Bonner Vollmachten bei der internationalen Gemeinschaft

der europäischen Integration immer den Status einer politischen Konstante hatte. Jahrzehnte lang ist das Verhältnis der Behörden und der Opposition in der Türkei ähnlich.

¹²⁵ Siehe: www.ohr.int/Opšte informacije o OHR-u.

und nicht nur bei der EU, so dass auch wegen der politischen und rechtlichen Legitimität der Sonderbeauftragte in Bosnien und Herzegowina die Verwaltungsinstrumente nutzen sollte, deren Fundamente ausschließlich in den rechtlichen Errungenschaften der EU liegen. Allerdings muss eine Schaffung von „doppelten Kapazitäten“ vermieden werden. Denn schon die zurzeit aktive Delegation der Europäischen Kommission in Bosnien und Herzegowina, deren diplomatische Mission ebenfalls der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU verpflichtet ist, überwacht und leitet bereits mit konkreten Maßnahmen politischer, technischer und finanzieller Natur den Prozess der europäischen Integration.¹²⁶

Das Büro des Hohen Repräsentanten als eine „Ad-hoc-Institution der internationalen Gemeinschaft“ hätte deswegen geschlossen werden sollen, weil es dafür keine formalen Hindernisse gibt. Der Verwaltungsrat des Friedensimplementierungsrates hat im Februar 2007 beschlossen, dass das Ziel des Büro des Hohen Repräsentanten die eigene Schließung bis Mitte 2008 sein sollte und dass das Büro des Hohen Repräsentanten inzwischen an „solch einer Transition bis zu dem Moment, in dem Bosnien und Herzegowina bereit ist, volle Verantwortung für die eigenen Angelegenheiten zu übernehmen“, zu arbeiten beginnen soll. Außer der Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Daytonfriedensabkommens wurde mit Beschluss des PIC¹²⁷ vom Februar 2007 auch die „ganze politische Koordination zwischen der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina“ in die Zuständigkeit des Sonderbeauftragten der EU gegeben, was ein neuer, starker Ansporn für die euro-atlantische Integration sein kann.

Welche weiteren Gründe gibt es für die Schließung des OHR?

Das OHR ist nicht deswegen ein ineffizientes Instrumentarium der internationalen Verwaltung von Bosnien und Herzegowina gewesen, weil die

¹²⁶ Die Delegation der Europäischen Kommission in Bosnien und Herzegowina wirkt seit dem 10. Juli 1996, und spielt eine Schlüsselrolle in der Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, indem sie regelmäßige politische Analysen erstellt, Schätzungen und Beurteilungen zusammen mit Vertretern der Botschaften der Mitgliedsstaaten vornimmt und einen Beitrag zum Prozess der Entscheidungsfindung der Kommission leistet. Die Delegation der Europäischen Kommission spielt eine wichtige Rolle auch in der Umsetzung der «wesentlichen» äußeren Unterstützung für Bosnien und Herzegowina. Die Delegation der Europäischen Kommission hat fast 100 Mitarbeiter, womit sie eine der größten in der Welt ist.

¹²⁷ Parallel mit den Vorbereitungen für die Schließung des OHR verstärkt die Europäische Union ihr Engagement in Bosnien und Herzegowina. Der Sonderbeauftragte der EU, der unter anderem das Mandat hat, die ganze politische Koordination der EU zu entwickeln, baut derzeit sein Büro auf, das im Rahmen des OHR untergebracht ist und in Bosnien und Herzegowina auch nach der Schließung des OHR bleiben wird.

internationalen Mitarbeiter schlecht waren, sondern weil die internationale Gemeinschaft das Büro des Hohen Repräsentanten ineffizient geleitet hat. Der Grund hierfür sind wiederum nicht die guten oder schlechten Mitarbeiter der Länder, die am Dayton-Friedensabkommen mitwirken, sondern die sich permanent verschiebenden Interessenphären zwischen den Hauptakteuren innerhalb der internationalen Beziehungen.¹²⁸

Warum ist eine europäische Vormundschaft logischer als eine internationale?

- Die EU hat bisher mehr als 2,5 Milliarden Euro investiert – viel mehr als der gesamte Rest der *internationalen Gemeinschaft*. Seit 1999 ist sie der einzige Antrieb und Koordinator des SAP, Antrieb für den Stabilitätspakt und seit 2000 hat sie die Importliberalisierung von rund 90 Prozent der bosnisch-herzegowinischen industriellen Produktion auf den Binnenmarkt erlaubt.
- Seit 2000 hat Bosnien und Herzegowina (wie auch die anderen Westbalkanländer) den Status eines möglichen Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft und somit auch Aussicht, eines Tages Vollmitglied zu werden.
- Die USA sind viel mehr als die EU mit ihren eigenen Problemen beschäftigt (Irak, Iran, Südkorea) und auf dem Balkan liegt das amerikanische Augenmerk nicht auf Bosnien und Herzegowina, sondern dem Kosovo.
- Bosnien und Herzegowina ist mit dem Beitritt Sloweniens und dem Bewerberstatus Kroatiens geographisch schon ganz nahe an die Grenzen der EU gekommen.
- Sogar der ehemalige Stellvertreter des Hohen Repräsentanten, Donald Hays, äußerte 2007 in Washington eine der Öffentlichkeit wenig bekannte, unangenehme Wahrheit, nämlich dass es die „internationale Gemeinschaft“, wenn man über die Funktionsfähigkeit des OHR spreche, nicht gäbe. „Es gibt etwas, was eine Gemeinschaft Einzelner ist, und diese Einzelnen ständig zusammen zu halten, fiel dem OHR sehr schwer.“¹²⁹
- Hays erklärte in einer internationalen Konferenz über Bosnien und Herzegowina, die im selben Jahr in Washington stattfand, dass „der

¹²⁸ Die Mehrheit der Analytiker findet, dass die USA, EU und Russland die Hauptakteure der globalen Beziehungen sind. Es gibt immer mehr Beweise über die immer stärkere indo-chinesische Rolle auf der Weltbühne, während ein Drittel der Welt heute von nur zwei Supermächten regiert werden: USA und die Weltöffentlichkeit (N.Chomsky: *Hegemonija ili opstanak*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2004. S. 10).

¹²⁹ D. Hays, *Dnevni avaz*, 23.02.2007, S. 5.

internationale Friedensimplementierungsrat in den letzten vier Jahren äußerst passiv war... Man pflegte zu den Sitzungen zu kommen und hörte zu was wir erklärten, häufig ohne irgendwelche Informationen zu den Themen zu haben, über die wir sprachen."¹³⁰

- Einer der ehemaligen Hohen Repräsentanten, Paddy Ashdown, hat am Vorabend seines Amtsendes erklärt, dass trotz allen bisherigen Leistungen seines Büros und der *internationalen Gemeinschaft* das Image Bosnien und Herzegowinas in der Welt «katastrophal schlecht» sei, wozu laut dem Londoner *The Economist*¹³¹ vor allem zwei Tatsachen beitragen: die betont nationalistische Färbung der politischen Entscheidungsträger und die volle Erschöpfung der bosnisch und herzegowinischen Wirtschaft. Ashdown war aber jedoch nicht kritisch gegenüber seinem eigenen Beitrag.
- Zum Schluss: Auch der Hohe Repräsentant Miroslav Lajčák erklärte Ende Oktober 2008, dass „hier schon seit Jahren alles automatisch geschieht ... Ich habe beim Amtsantritt eine ungenügend fokussierte und ungenügend einheitliche internationale Gemeinschaft gegenüber Bosnien und Herzegowina angetroffen. Meine Botschaft ist daher, dass unsere Mission nicht abgeschlossen ist und um sie erfolgreich zu beenden, brauchen wir klare Ziele und müssen uns einig sein.“¹³²

Ist der “Jackpot” 2014 realistisch?

Die Antwort auf diese Frage muss im Rahmen der globalen Ereignisse gesucht werden, denn ganz Europa setzt sich heute mit größeren Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft und Sicherheitsstrategie auseinander, «als es jemals nach dem Kalten Krieg der Fall gewesen ist».¹³³ In diesem Kontext sind die Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Unterstützung der europäischen Integration von fundamentaler Bedeutung für die Stabilität und Sicherheit in Bosnien und Herzegowina und in der Region.

Das Jahr 2009 könnte für die Entwicklung der Ereignisse auf dem Westbalkan eine große Bedeutung haben. Trotz der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ist Bosnien und Herzegowina wegen seiner schwächeren Geschäftsbeziehungen weniger Risiken und Erschütterungen ausgesetzt, was als Vorteil zur Beschleunigung der Reformen genutzt werden sollte. So könnte man durch

¹³⁰ Ebd.

¹³¹ Siehe: www.economist.com/opinion.

¹³² Tageszeitung *Oslobodenje*, 29.10.2008, S. 2.

¹³³ Olli Rehn bei seiner Ansprache anlässlich des Crans Montana Forums in Sarajevo, 10.10.2008.

eigenes Handeln selbst die Geschwindigkeit auf dem Weg in die EU bestimmen.

Man muss die ganze Liste anderer außenpolitisch negativer Umstände, die direkte oder mittelbare Effekte auf die Annäherungsgeschwindigkeit Bosnien und Herzegowinas an Brüssel haben können, im Auge behalten. Die größte Unsicherheit für den ganzen Erweiterungsprozess der EU ist die mehrjährige *institutionelle Krise* in der Union, die durch die irische Ablehnung des Lissabonner Reformvertrages ausgelöst wurde. Obwohl seitdem (13. Juni 2008) unzählige Male aus den höchsten Kreisen der EU zu vernehmen war, dass die Westbalkanländer kein 'Kollateralschaden' des irischen «Nein» zum Lissabonner Vertrag sein werden, hat das Europäische Parlament einen Monat später zum ersten Mal in einem Bericht vorgeschlagen, dass Bosnien und Herzegowina, der Türkei «und anderen Ländern, denen zehn Jahre und darüber hinaus Wartezeit für den EU-Beitritt bevorstehen», zuerst «eine Art Übergangsform» des EU-Beitritts angeboten wird.¹³⁴ «Ganz abgesehen davon, warum das so ist – es ist Tatsache, dass wir ein Land nicht aufnehmen können, in dem wir unsere Sicherheitskräfte haben», sagte der sehr einflussreiche deutsche Christdemokrat Elmar Brok vor der Parlamentsdebatte über seinen Bericht und die neue Erweiterungsstrategie der EU, in der auch die Balkanländer miteinbezogen sind. Der regelmäßige Jahresbericht zu diesem Thema wurde zuvor vom Außenpolitischen Komitee am 24. Juni desselben Jahres angenommen. Im Erweiterungsbericht wird betont, dass die EU die übernommenen Verpflichtungen hinsichtlich der Mitgliedschaft all derjenigen Länder, die derzeit Beitrittskandidaten oder mögliche Kandidaten sind, respektieren soll, aber dass für eventuelle andere Erweiterungen auch die *Absorptionsmacht* der EU in Betracht gezogen werden muss. Generell wurden die Kriterien für neue Mitgliedsstaaten aber verschärft und man geht davon aus, dass neue Erweiterungen, einschließlich Kroatien, bis zur Genehmigung des Lissabonner Reformvertrages nicht zu erwarten sind.

Ein ungünstiger Umstand für Bosnien und Herzegowina ist der immer stärker werdende *Skeptizismus* innerhalb der EU, hervorgerufen durch die mehrjährige institutionelle Krise. Gründe dafür sind das Tief der wirtschaftlichen Aktivitäten in den Euro-Ländern¹³⁵, die starke Migration aus den neu aufgenommenen

¹³⁴Siehe: www.zekerijah-smajic.com/top_novosti, te www.rdw-world.de/archiva/evropska_unija.

¹³⁵ Es handelt sich um 15 Mitgliedsstaaten, die, nachdem viele strenge Währungs- und wirtschaftliche Kriterien der EU erfüllt waren, den Euro als eigene Währung akzeptiert haben. Außer in der Eurozone haben den Euro ohne die Zustimmung der EU 6 weitere Länder in der Region, die nicht Mitglieder der EU sind, eingeführt.

Mitgliedsländern, zu große Unterschiede der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den alten und neuen Mitgliedsländern, die mit dem BIP gemessen wird, negative Erfahrungen mit der Korruption und der organisierten Kriminalität nach der letzten Erweiterung in Bulgarien und Rumänien¹³⁶, die immer häufigere Inkompatibilität der neuen Mitglieder mit den rechtlichen Errungenschaften und der rechtlichen Praxis der EU und dem Bestreben, dass sich das «Alte Europa» dem «Neuen» anpasst, und – als eine Folge des oben Genannten – eine immer offensichtlicher werdende Disharmonisierung und Effizienzschwäche der EU.

Eine nach Parteien strukturierte, schwache, fachlich ungenügende und ambitionslose *Diplomatie* ist ein sehr wichtiger Grund für das «katastrophal» schlechte Image von Bosnien und Herzegowina in den EU-Ländern und in der Welt. Wie bereits erwähnt wurde, arbeiten in der Mission von Bosnien und Herzegowina bei der EU nur sechs bosnisch-herzegowinische Diplomaten. Im Oktober 2008 hatte keiner von ihnen eine respektable Diplomaten-Karriere hinter sich – das reicht aus, um zu verdeutlichen, wie die Bemühungen Bosnien und Herzegowinas tatsächlich aussehen. Die passiv gewordene einheimische *Intelligenzia* ist auch ein Grund für die einheimische Apathie und äußere negative Perzeption von Bosnien und Herzegowina. Es gibt keine wissenschaftlichen Forschungszentren, keine entwickelten Think-Tank-Nichtregierungsorganisationen oder andere Formen intellektueller Vereinigungen, bei denen das zentrale Thema der europäische Integrationsprozess ist. Die EU kommt in den Curriculae nicht vor und die Akademie der Wissenschaft und Künste (*Akademija nauka i umjetnosti, ANUBiH*) äußert sich zu diesen Themen in der Öffentlichkeit gar nicht. Eine natürliche Folge solcher Zustände ist auch die *Passivität der Jugend*, die im ganzen Prozess der europäischen Integration lediglich zwei Chancen für sich sieht: a) Erhalten des Schengener Visums und b) Verlassen des Landes. Die einheimischen *Medien* sind das wichtigste Glied im ganzen Prozess der europäischen Integration. Um das ignorierende Verhältnis der Medien gegenüber den Themen der europäischen Integration zu verändern, braucht es eine staatliche Medienstrategie, bei der man unter anderem, auch die Finanzmittel für die 'Europäisierung' der Medienvertreter durch Spezialisierung oder aufbauende Ausbildung zur Verfügung stellt. Nur hoch qualifizierte Journalisten sind im Stande, über die Themen der europäischen Integration

¹³⁶ Diese beiden Länder wurden am 1. Januar 2007 in die EU aufgenommen. Die meisten unabhängigen Analysten finden, dass es sich dabei um die am schlechtesten vorbereitete Erweiterung handelt, seit es die EU gibt und dass dies am meisten zur Disharmonisierung der EU beigetragen hat.

attraktiv und wirtschaftlich fruchtbar zu schreiben und zu sprechen. So lange Geschichten aus dem Leben der EU und über die Beziehungen zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina nicht der wichtigste Inhalt in den Medien sind, wird die Europäisierung von Bosnien und Herzegowina auf der Ebene der tagespolitischen Ereignisse bleiben.

Regionale Ereignisse könnten ebenfalls eine entscheidende Rolle für die Richtungswahl spielen, welche Bosnien und Herzegowina in den nächsten Jahren einschlagen wird. Alle Länder des Westbalkans sind Unterzeichner des SAA. Mit all diesen Staaten wurde im Dezember 2007 das Abkommen über Visaliberalisierung unterzeichnet und bis Ende 2008 wurde mit jedem Land der Region auch die bilaterale *Roadmap* für die schrittweise Abschaffung der Visabeschränkungen ausgehandelt.¹³⁷ Anfang Mai 2008 hat die Europäische Kommission den Vorschlag zur Bildung einer "Transport-Gemeinschaft" mit dem Westbalkan vorbereitet. Es ist geplant, nach der Energiegemeinschaft EU-Balkan, diese Region auch bezüglich Verkehr und Infrastruktur zusammenzuführen sowie durch die Umsetzung von Verkehrsregeln die Zahl der Unfälle in den nächsten fünf Jahren um ein Viertel zu verringern. Zum Schluss wurde für alle Länder der Region am 2. Oktober eine sich über mehrere Jahre erstreckende Strategie der finanziellen Unterstützung verabschiedet,¹³⁸ für die, wie man in der Tabelle Nr. 2¹³⁹ sehen kann, für den Zeitraum 2008 bis 2010 4,471 Millionen Euro vorgesehen sind. Brüssel weiß also, dass die Politik der ständig offenen Tür der EU für die Staaten dieser Region im Interesse der Stabilität, der Freiheit und der Sicherheit ganz Europas ist. Und für die Länder des Westbalkans ist die EU die einzige wirkliche Alternative, unabhängig davon, ob der Beitritt im Paket oder einzeln erfolgt. Die Indizien mehren sich und die bisherige Praxis der EU-Erweiterung hat gezeigt, dass die 'Paket-Variante' die besseren Aussichten hat.

¹³⁷ Die Roadmap oder die Meilensteine bis zur Abschaffung der jetzigen "Schengener Visa" für die Bürger von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Mazedonien und Serbien führt über die Erfüllung der allgemeinen und besonderen Voraussetzungen, die in vier Bereichen definiert wurden: Dokumentensicherheit, Migrationsfragen, öffentliche Ordnung, sowie internationale Angelegenheiten.

¹³⁸ Der sog. Mehrjährige Indikationsplan für die Zeit von 2008 bis 2010 für die Länder des Westbalkans und der Türkei.

¹³⁹ Siehe S. 8.

Quo vadis Bosnien und Herzegowina?

Die Unterzeichnung des SAAs Anfang Sommer 2008 bot Bosnien und Herzegowina und seinen Bürgern eine Gelegenheit, die man sich nicht entgehen lassen sollte, denn es handelt sich um eine „Kontrollmaut“ für den Status eines Beitrittskandidaten und die spätere Vollmitgliedschaft. Die wichtigste Herausforderung und die Voraussetzung für die Anwendung des Abkommens ist der politische Konsens über notwendige Reformen, einschließlich Reform der derzeitigen Verfassung.

Die europäische Zukunft Bosnien und Herzegowinas ist also kein Projekt, das nur zwischen der politischen Elite und der EU abzuwickeln ist, sondern den Einsatz und die volle Unterstützung aller Teile der Gesellschaft verlangt, von den Jugendlichen als den zukünftigen Nachfolgern und denjenigen, die die europäische Politik umsetzen werden bis hin zu den höchsten staatlichen und politischen Funktionären. Nur so können politische Rhetorik, leere Aussagen und Selbstlob durch fundamentale Reformen ersetzt werden.

Das primäre Ziel des SAA ist zuerst *Stabilisierung*, dann *Assoziiierung* und zum Schluss der *Beitritt* von Bosnien und Herzegowina in die EU in einer Transitionszeit von sechs Jahren. Die Anpassung der Gesetzgebung im Lande, der Politik und der Praxis an die Standards und Praxis der EU¹⁴⁰ sollte einvernehmlich, schrittweise, systematisch und planmäßig erfolgen. Solch einen Prozess hat die EU mit der Einführung des institutionellen Rahmens für den politischen Dialog ermöglicht, mit der schrittweisen Bildung der freien Handelszone, mit der Liberalisierung des Straßenverkehrs, mit dem Aufbau des Regelwerkes für die Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte und dem beruflichen Niederlassungsrecht, der Dienstleistungen und Kapitalflüsse sowie mit der vertraglichen Formalisierung der finanziellen und technischen Unterstützung.

Die EU sollte andererseits bereit sein, in Bosnien und Herzegowina nach dem Übergang des OHR in das Büro des Sonderbeauftragten der EU die Führung zu übernehmen, denn nur so wird sie zur Verbesserung der Lebensumstände der Bürger beitragen, die eine normale, europäische Lebensweise verlangen. Jede andere Strategie, so auch die Politik nach dem Prinzip 'alles oder nichts', würde im Falle Bosnien und Herzegowinas nichts bringen.

¹⁴⁰ Mehrere offizielle Quellen, Think-Tanks und Einzelpersonen finden, dass das Jahr 2014 eine unrealistische Frist für die Erfüllung der Verpflichtungen von Bosnien und Herzegowina für den Beitritt in die EU ist. Unter der Bedingung natürlich, dass die Reformen fundamental und nicht formal sind.

Literatur

Godišnji izvještaj Evropske komisije o napretku, 05.11.2008, European Commission: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2008_en.htm und

Delegacija Evropske komisije u BiH: www.europa.ba.

Pejanovic, Mirko: *The political development of Bosnia and Hercegovina in the post-Dayton Period*, Sarajevo 2007, S. 107-136.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU.

(http://www.dei.gov.ba/pdf/SSP-BiH_engleski_glavni_tekst.pdf)

Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima www.eurobaza.eu

Smajić, Zekerijah: *Evropska unija i zemlje bivše Jugoslavije*, OKO, Sarajevo 1997. S. 1-31; 119-136, 173-199 und 279-285.

Smajić, Zekerijah: *Vodič u Evropsku uniju*, EUFOR, 2008.

Chomsky, Noam: *Hegemonija ili opstanak*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2004, S. 7

The worst in class. How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Hercegovina, ESI 2007.

(<http://www.populari.org/pdf/The%20worst%20in%20class.pdf>).

Hadziahmetovic, Azra: *Ekonomski razvoj u Bosni i Hercegovini u regionalnom kontekstu*, in: Hannes Dix, Michael Schroen, u.a. (Hrsg.): *Bosna i Hercegovina i socijalna tržisna ekonomija u 21. vijeku: Socijalna odgovornost na globalizovnom tržistu*, Sarajevo 2005, S. 51-62.

Prokopijevic, Miroslav: „BiH 2015. – Muguci scenariji“, in: Hannes Dix, Michael Schroen, u.a. (Hrsg.): *Bosna i Hercegovina i socijalna tržisna ekonomija u 21. vijeku: Socijalna odgovornost na globalizovnom tržistu*, Sarajevo 2005, S. 249 - 264.

Jurcic, Ljubo: *Bosna i Hercegovina u zamci politike i ekonomije*, in: Hannes Dix, Michael Schroen, u.a. (Hrsg.): *Bosna i Hercegovina i socijalna tržisna ekonomija u 21. vijeku: Socijalna odgovornost na globalizovnom tržistu*, Sarajevo 2005, S. 283 - 290.

Autorengruppe: *Priručnik za usklađivanje propisa BiH sa propisima EU*,
Direkcija za evropske integracije Sarajevo, 2005, S.11-23, 26-28, 30-33, 59-66.

4.2. Internationalisierung der Bosnienfrage: Vom Dayton-Abkommen zum EU-member-state-building

Sören Keil

Zusammenfassung

Bosnien und Herzegowinas politische Entwicklung seit dem Ende des Krieges im Dezember 1995 war sehr eng mit dem Engagement der internationalen Gemeinschaft in dem Land verbunden. Während die Ursprünge des heutigen bosnischen Staates auf eine Friedenskonferenz im amerikanischen Ohio zurückgehen, gilt als großes Ziel der bosnischen Bevölkerung und Politiker die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU). Bis heute haben internationale Organisationen und Akteure, allen voran das Büro des Hohen Repräsentanten (OHR), wichtige Entscheidungsbefugnisse im politischen System Bosniens inne. Dieser Beitrag untersucht die „Internationalisierung“ der Bosnienfrage. Bis heute werden wichtige Reformen in Bosnien nur auf das Ziel „EU-Mitgliedschaft“ zurückgeführt und nur aufgrund eines massiven Drucks von Brüssel und vom OHR durchgeführt. Die bosnischen Politiker, aber auch die internationale Gemeinschaft erkennen nicht, dass Bosnien, bevor es nach Brüssel kommen kann, erst einmal in Sarajevo ankommen muss. Die bosnischen Eliten müssen eine gemeinsame Definition ihres Staates finden, um darauf aufbauend den Weg nach Brüssel gehen zu können. Daher wird argumentiert, dass die Vertreter der bosnischen Elite, aber auch die internationalen Akteure in Bosnien begreifen müssen, dass Bosnien nur der EU beitreten kann, wenn das Land sich als verlässlicher Partner erwiesen hat. Für diesen Nachweis bedarf es jedoch der Unabhängigkeit bosnischer Politiker und dem Willen, für die EU-Mitgliedschaft auch schmerzhafte Reformen durchzusetzen. Gleichzeitig muss vor allem die Europäische Union, müssen aber auch die USA und andere internationale Akteure alles unternehmen, um den bosnischen Weg zur Einbettung in euro-atlantische Strukturen zu unterstützen. Die primäre Aufgabe wäre dafür die Ablösung des Hohen Repräsentanten (HR) durch einen EU-Sondergesandten und die volle Verantwortungsübernahme durch die bosnischen Politiker.

Einleitung

Bosnien und Herzegowinas¹⁴¹ politische Ordnung geht auf das Friedensabkommen von Dayton im Jahr 1995 zurück. Dieses oft gescholtene Abkommen regelt in seinen elf Annexen nicht nur militärische Fragen, Flüchtlingsrückkehr und den Schutz der Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina, sondern beinhaltet in Annex IV auch die derzeitige Verfassung des Landes. Dieses Friedensabkommen, welches auch die staatliche Ordnung regelte, ging allerdings nicht auf eine Initiative der bosnischen Kriegsgegner zurück, sondern ist vor allem auf internationalen Druck seitens der Kontaktgruppe¹⁴² und der NATO zurückzuführen. Die folgende Friedensordnung war dann auch eine durch internationalen Druck erzwungene politische Ordnung, die nur auf Lippenbekenntnissen der bosnischen Kriegsparteien beruhte.

Seither hat Bosnien allerdings große Fortschritte gemacht. Zwar ist das Land auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts von nationalistischen und secessionistischen Kräften dominiert, dennoch gelang es Anfang 2008, ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union (EU) zu unterschreiben. Führende bosnische Politiker sprechen inzwischen davon, dass sich das Land nächstes Jahr für die EU-Mitgliedschaft bewerben könnte.¹⁴³

Bosniens politische Entwicklung seit 1995 kann nicht ohne eine detaillierte Analyse des Einflusses der internationalen Gemeinschaft, allen voran des Hohen Repräsentanten und der Europäischen Union, diskutiert werden. Daher wird sich der erste Teil dieser Analyse mit der „Internationalisierung der Bosnienfrage“ auseinandersetzen; einer umstrittenen Theorie, die besagt, dass seit Ausbruch des Krieges in BiH 1992 die Zukunft des Landes von externen Akteuren gesteuert wird, die Bosnien mehr als Objekt denn als eigenes Subjekt behandeln.

Es gilt den Weg Bosnien und Herzegowinas „von Dayton nach Brüssel“ nachzuzeichnen und vorauszuschauen, wie BiH am effektivsten und schnellsten Mitglied der EU werden kann. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung

¹⁴¹ Bosnien und Herzegowina wird im weiteren Verlauf den gängigen Abkürzungen folgend als Bosnien-Herzegowina, BiH, und Bosnien bezeichnet. Gemeint ist, falls nicht anders hervorgehoben, das gesamte Gebiet des Staates Bosnien und Herzegowina. Die Bezeichnung „Bosnien“ folgt dem allgemeinen Wortgebrauch und beinhaltet keine Abwertung der Menschen, die in der Herzegowina leben.

¹⁴² Die Kontaktgruppe wurde 1994 gegründet, nachdem die EU und die UN mit ihren Vermittlungsversuchen in Bosnien gescheitert waren. Der Kontaktgruppe gehörten folgende Länder an: Die Vereinigten Staaten von Amerika, Die Russische Föderation, Frankreich, Das Vereinigte Königreich und Deutschland. Für nähere Informationen zur Entstehung der Kontaktgruppe und zur weiteren politischen Entwicklung in Bosnien nach 1994: D. Owen: *Balkan- Odyssee*, München und Wien: Carl Hanser Verlag, 1996, S. 360ff.

¹⁴³ So Außenminister Sven Alkalaj in einem Interview mit der Dnevni Avaz vom 16.12.2008.

Bosniens von „Dayton nach Brüssel“ eine logische Fortsetzung der Politik der „Internationalisierung der Bosnienfrage.“

Nichtsdestotrotz argumentiere ich, dass gerade der Ansatz, welcher Bosnien als bloßes Objekt beschreibt, scheitern muss. Im Hinblick auf die Integration Bosniens in die Europäische Union ist es von größter Bedeutung, dass bosnische Eliten und die Akteure der EU erkennen, dass nur ein eigenständiges Bosnien, das freiwillig der EU beitreten will und bereit ist, dafür die notwendigen Reformen durchzuführen, am Ende ein gleichwertiges Mitglied in der Union werden kann.

Bevor ich im letzten Teil des Essays wichtige Handlungshinweise für die bosnischen Eliten und die Europäische Union gebe, erstelle ich drei Szenarien wie Bosniens Beziehung zur Europäischen Union im Jahr 2014 aussehen könnte. Damit gliedere ich den Aufsatz auch in das Thema des Sammelbandes ein, welches fragt „Bosnien und Herzegowina 2014 – Wo wollen wir hin?“

Die Internationalisierung der Bosnienfrage

Der Beginn der Internationalisierung der Bosnienfrage kollidiert mit der Frage nach der zukünftigen Entwicklung des ehemaligen jugoslawischen Staates. Nachdem Slowenien und Kroatien spätestens 1990-1991 nach den Mehrparteienwahlen in den Republiken klargemacht hatten, dass für sie der jugoslawische Staat als solcher keine Zukunft hat und sie die Unabhängigkeit bevorzugen würden, stand auch Bosnien und Herzegowina vor einem Dilemma. Regiert von einer Koalition aus nationalistischen Parteien, die selbst eher Teil des Problems als Teil der Lösung waren, drifteten die gegensätzlichen Ansichten über die Zukunft des Landes immer weiter auseinander.

Was folgte ist mehrheitlich bekannt. Bosnien erklärte seine Unabhängigkeit, die EU und die USA erkannten diese an, Bosnien wurde Mitglied der Vereinten Nationen (VN) und im Land selbst brach ein erbitterter Kampf zwischen den drei konstitutiven Volksgruppen aus, mit Unterstützung der als Patronagestaaten agierenden Restjugoslawien und Kroatien. Dieser Krieg, den Mary Kaldor als „neuen Krieg“ bezeichnete, da er eine Mischform zwischen Bürgerkrieg und internationalem Konflikt darstellte,¹⁴⁴ zog sich über 42 Monate hin und kostete ungefähr 100.000 Menschen das Leben. Es war die Badinter Kommission¹⁴⁵ der

¹⁴⁴ M. Kaldor: *New & Old Wars*, Stanford: Stanford University Press 2001 (reprint, Original im Jahr 1999), S. 31ff.

¹⁴⁵ Die Badinter Kommission war eine Ad-Hoc Kommission der Europäischen Gemeinschaft, welche die Frage der „Selbstbestimmung“ (Englisch: self-determination) im zerfallenden Jugoslawien klären sollte. Die Kommission erstellte wichtige Kriterien für die Anerkennung der Republiken und kam auch zu dem Schluss, dass die Unabhängigkeitserklärungen von Slowenien und Kroatien keine Sezession darstellten, sondern als Teilprozess

Europäischen Gemeinschaft (nach 1993 Europäische Union), die die Anerkennung der Teilrepubliken Jugoslawiens anhand der Kriterien demokratischer Institutionen, vorhandener Kapazitäten zur Staatlichkeit und dem Schutz von Minderheitenrechten ausarbeitete. Bemerkenswert ist, dass die EG/EU 1991-1992 nicht den Vorschlägen der Kommission folgte, die lediglich in Slowenien und in Mazedonien anerkennungswürdige Staaten sah. Stattdessen erkannte die EU Kroatien und Bosnien an, während Mazedonien die Anerkennung aufgrund des griechischen Vetos verweigert wurde. Das unterschätzte Konfliktpotential seitens der EU und anderer internationaler Akteure trug ausschlaggebend zur finalen Konfliktescalation in der Region bei. Bis heute haben die ehemaligen Konfliktparteien dies nicht vergessen.

In der Folgezeit entwickelte sich die politische Situation auf dem westlichen Balkan zum ersten großen Test der neu geschaffenen Europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Rückwirkend kann man mit Sicherheit sagen, dass die GASP im westlichen Balkan zwischen 1991-1995 versagte. Verschiedene Pläne europäischer Verhandlungsführer, von David Owens Vance-Owen Plan bis zum EU-Aktionsplan, wurden von den Kriegsparteien zwar verhandelt, abschließend aber immer abgelehnt. Was jedoch fortgesetzt wurde, waren die ethnischen Säuberungen, die Belagerung Sarajevos und die Missachtung fundamentaler Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina und Kroatien. Während die kroatische Armee es im Sommer 1995 schaffte, „für klare Verhältnisse zu sorgen“, indem sie mehr als 200.000 kroatische Serben vertrieb und die Verteidigungslinien der sogenannten Serbischen Republik Krajina förmlich zerschmetterte, gab es eine solche klare Kriegsentscheidung in Bosnien nicht.¹⁴⁶ Obwohl die bosnischen Regierungstruppen (mehrheitlich Bosniaken) und die bosnisch-kroatische Armee wichtige Gebietsgewinne im Frühsommer 1995 erreichen konnten, wurde der Konflikt in BiH schließlich politisch gelöst. Die Intervention der NATO in den Konflikt 1995 sowie das verstärkte US-amerikanische Engagement seit 1994 (unter Führung von Robert Frasure und Richard Holbrooke) führten schließlich im November 1995 zur Friedenskonferenz im US-amerikanischen Dayton. Das Ergebnis dieser Konferenz war ein umfassender Friedensvertrag für Bosnien und Herzegowina, der sowohl die politische Neuordnung des Landes als auch die Neuordnung der

des Zerfalls Jugoslawiens betrachtet werden können. Zur Kritik an der Badinter Kommission siehe unter anderem D. Owen, FN2, Kapitel 1 und 2.

¹⁴⁶ Zur Internationalisierung der Bosnienfrage während des Krieges siehe: M.-J. Calic: *Krieg und Frieden in Bosnien-Hercegovina*, Frankfurt a.M: Suhrkamp 1996, sowie die herausragende Darstellung in: S.L. Burg und P.S. Shoup: *The War in Bosnia and Herzegovina (Ethnic Conflict and International Intervention)*, New York und London: M.E. Sharpe 2000.

Region des ehemaligen Jugoslawiens beinhaltete.¹⁴⁷ Die bosnischen Eliten allerdings stimmten der politischen Neuordnung ihres Landes nie umfassend zu. Zwar unterzeichnete der bosnische Präsident als Vertreter seines Landes das Dayton-Abkommen, aber weder die bosnischen Kroaten noch die bosnischen Serben gaben je ihre Zustimmung zu dem Vertrag. Dayton ist ein bis heute umstrittener internationaler Vertrag, der gleichzeitig die innenpolitische Gestaltung Bosniens und Herzegowinas regelt.¹⁴⁸

Was das Dayton-Friedensabkommen weiterhin regelte, war eine massive internationale Präsenz in Bosnien, und damit die Verschärfung der Internationalisierung der Bosnienfrage. Annex I und II des Abkommens regeln die militärischen Aspekte und legen die Stationierung einer 60.000 Mann starken Implementierungstruppe unter NATO-Kommando in Bosnien fest. Annex III des Abkommens regelt die Durchführung von Nachkriegswahlen und weist der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wichtige Aufgaben hinsichtlich der Organisation und Durchführung der Wahlen zu. Annex VI regelt den Schutz der Menschenrechte in BiH und beinhaltet die Etablierung einer Menschenrechtskommission, mehrheitlich besetzt von Vertretern der internationalen Gemeinschaft (Europarat und OSZE). Annex VII regelt das Recht der Flüchtlinge auf Rückkehr in ihre Heimat und weißt dem UNHCR (UN-Flüchtlingshilfswerk) wichtige Funktionen zu. Annex X regelt die zivile Implementierung des Friedensvertrages und kreiert das Amt eines Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft, der für die endgültige Implementierung und Interpretation des Friedensabkommens verantwortlich ist. Annex XI schließlich regelt die Etablierung einer internationalen Polizeiinstitution in BiH, welche vor allem die Kontrolle und das Training der Polizeikräfte in BiH zur Aufgabe hatte. Es ist also vollkommen richtig, wenn der bosnische Politikwissenschaftler Mirko Pejanović das Dayton-Abkommen als endgültige Internationalisierung der Bosnienfrage bezeichnet.¹⁴⁹

Das Abkommen von Dayton regelt neben der Involvierung der internationalen Gemeinschaft auch die politische Nachkriegsordnung in Bosnien. Es etabliert in

¹⁴⁷ Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina sowie Mazedonien wurden demnach unabhängige Staaten, während Serbien und Montenegro das „III. Jugoslawien“ gründeten. Es wurde später mehrfach bereut, dass Dayton keine Regelung für die mehrheitlich albanisch- bewohnte serbische Provinz Kosovo beinhaltete.

¹⁴⁸ Die beste Darstellung und Bewertung der Dayton-Verhandlungen findet sich in: R. Holbrooke: *Meine Mission*, München und Zürich: Piper 1999.

¹⁴⁹ „Taken as a whole, the Dayton Peace Agreement ensured internationalization of the process of solution of the Bosnian question.“ M. Pejanović, *The Political Development of Bosnia and Herzegovina in the Post - Dayton Period*, Sarajevo: Sahinpasic S. 11 (Englische Grammatikfehler in originaler Fassung).

Annex IV (Verfassung für BiH) eine bikommunale, multinationale, dezentralisierte Föderation, die aus zwei Entitäten und drei konstituierten Völkern besteht.¹⁵⁰ Die Verfassung selbst ist vor allem durch den Widerspruch zwischen gruppenspezifisch-exklusiven Rechten und Individualrechten gekennzeichnet.¹⁵¹ Der stark dezentralisierte Staat, indem ca. 80 Prozent aller Entscheidungen auf Entitätsebene (oder in der Föderation von Bosnien und Herzegowina auf Kantonsebene) getroffen werden, erwies sich relativ schnell als nicht funktional.¹⁵² Das hatte mehrere Gründe: Ein wichtiger Grund hierfür ist sicher die Haltung der nationalistischen Parteien, die auch nach dem Ende der Feindseligkeiten keine Anstalten machten, gemeinsam eine progressive Politik für die Zukunft des Landes zu schaffen. Dies führte zur weiteren Schwächung des Staates, denn die Vertreter aller drei ethnischen Gruppen in Bosnien versuchten vor allem, ihre Vorherrschaft in ihrem Einflussbereich auszubauen. Dabei wurde der Zentralstaat mit seinen Institutionen vor allem von bosnischen Serben und bosnischen Kroaten in den Nachkriegsjahren ignoriert. Zum zweiten ist zu erwähnen, dass die internationale Gemeinschaft, trotz intensiver Beteiligung am Aufbauprozess in Bosnien, keine klare Strategie für die Entwicklung des Landes hatte. Es fehlte an funktionaler Kooperation und vor allem fehlte es den zivilen internationalen Kräften auch an Autorität. Schließlich muss als dritter Grund für den politischen Stillstand der ersten Nachkriegsjahre auch das Verhalten der Nachbarländer Bosniens erwähnt werden. Weder Tudjman in Kroatien noch Milosević in Serbien (Rest-Jugoslawien) hatten ernsthaft die Absicht, auf ihren Einfluss in BiH zu verzichten. Stattdessen unterstützten die beiden Nachbarländer weiterhin die Integration der jeweiligen Regionen in Bosnien in ihr Einflussgebiet. Bis 2000/2001 war die Herzegowina wirtschaftlich und politisch wesentlich enger mit Kroatien verknüpft als mit Bosnien. Ähnliches gilt für die RS und Serbien.

Es waren Vertreter der internationalen Gemeinschaft, die die schleppende Implementierung des Dayton-Abkommens erkannten und vor allem das Verhalten der nationalistischen Parteien als wesentlichen Grund dafür ansahen.

¹⁵⁰ Zur föderalen Lösung in Bosnien-Herzegowina siehe: W. Graf Vitzthum und M. Mack: ‘Multiethnischer Föderalismus in Bosnien und Herzegowina’ in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.): *Europäischer Föderalismus (Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa)*, Berlin: Duncker&Humblot 2000, S. 81ff. *Europäischer Föderalismus (Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa)*, Berlin: Duncker&Humblot 2000, S. 81ff.

¹⁵¹ Siehe zur juristischen Bewertung der Daytonverfassung: J. Marko: ‘Bosnia and Herzegovina- Multi-Ethnic or Multinational?’ in: Council of Europe (Hrsg.): *Societies in Conflict (The contribution of law and democracy to conflict resolution)*, Strasburg: Council of Europe: 2000, S.92ff.

¹⁵² So, Jens Woelk in: J. Woelk: ‘Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung: der Fall Bosnien-Herzegowina’ in: K. Weber und N. Wimmer (Eds.): *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg (Festschrift für Peter Pernthaler)*, Springer: Vienna and New York 2005, S. 467-493

Als Folge entschied der für die finale Implementierung des Daytonabkommens verantwortliche Friedensimplementierungsrat (Peace Implementation Council) 1997 das Mandat des Hohen Repräsentanten massiv auszuweiten und ihm legislative und exekutive Rechte einzuräumen. Demnach war der HR in der Lage, per „Dekret“ all diejenigen Gesetze zu erlassen, die die bosnischen Parteien nicht verabschieden konnten (wegen angehender Blockaden) oder wollten (weil es die eigene ethnische Gruppe benachteiligen würde). Außerdem erhielt der Hohe Repräsentant das Recht, all jene Politikerinnen und Politiker von ihren Ämtern zu entheben, die sich sukzessiv der Implementierung des Dayton Vertrages widersetzen bzw. deren Handlungen und Äußerungen gegen den Vertrag verstießen.¹⁵³ Die Internationalisierung der Bosnienfrage entwickelte damit eine neue Dimension. Externe Akteure, allen voran der Hohe Repräsentant, waren nun endgültig dazu befugt direkt auf den Prozess des state-buildings in Bosnien Einfluss zu nehmen. Massive Einmischungen der Hohen Repräsentanten in die politische Ordnung Bosniens und Herzegowinas waren die Folge. Unter anderem erließ der HR Gesetze bezüglich einer einheitlichen Währung, einheitlicher Symbole und eines einheitlichen Grenzschutzes. Wie Summantra Bose feststellt, wurde der HR so Teil des Verfassungskonstrukts von Bosnien und Herzegowina, ohne in der Verfassung erwähnt zu werden und vor allem ohne irgendeiner rechtlichen Kontrolle zu unterliegen.¹⁵⁴ Die Zielsetzung des Hohen Repräsentanten nach 1997 war eindeutig: Stärkung des Zentralstaates und seiner Institutionen, Schwächung der Entitäten und ihres Einflusses, Schwächung der nationalistischen Parteien, Überwindung der ethnischen Identifizierung durch die Unterstützung der „bosnischen Identität“ und schließlich die bewusste Entkoppelung von Territorium und ethnischer Dominanz. „External state-building“, der englische Begriff wurde zur dominierenden Theorie, wenn Autoren die Rolle der internationalen Gemeinschaft in Bosnien beschreiben wollten.¹⁵⁵ Die Meinungen über das Ergebnis des externen state-buildings in Bosnien sind geteilt. Zum einen haben Entscheidungen des HR zur Stärkung des Gesamtstaates beigetragen und sorgten damit definitiv zur Stabilisierung Bosniens. Auch die Dominanz ethnischer Gruppen in bestimmten Regionen in Bosnien ist zumindest teilweise durch Flüchtlingsrückkehr und die Implementierung der Verfassungsgerichtsentscheidung zu den „Verfassungsmäßigen Völkern“

¹⁵³ Für die genauen Befugnisse des Hohen Repräsentanten siehe: Peace Implementation Council: *PIC Bonn Conclusion*, PIC Main Meeting 10. Dezember 1997.

¹⁵⁴ S. Bose: *Bosnia after Dayton (Nationalist Partition and International Intervention)*, London: Hurst and Company 2002

¹⁵⁵ So z. B.: M. Ignatieff: *Empire Lite (Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan)*, London: Vintage 2003.

(Constituent Peoples) gebrochen worden. Auf der anderen Seite waren Maßnahmen zur Stärkung der bosnischen Identität im Gegensatz zur ethnischen Identität nicht besonders erfolgreich. Immer noch identifiziert sich die Mehrzahl der Einwohner Bosnien und Herzegowinas zuerst anhand ihrer ethnischen Zugehörigkeit und dann anhand ihrer Staatsbürgerschaft. An sich ist dies kein Nachteil, wie die multiethnischen Demokratien in Kanada und Belgien beweisen. Da in Bosnien aber weiterhin eine politische Kultur des gegenseitigen Misstrauens und der gegenseitigen Beschuldigungen herrscht, gefährdet diese exklusive Identität die Stabilisierung der jungen bosnischen Demokratie und deren Einbettung in euro-atlantische Strukturen. Auch die Schwächung nationalistischer Parteien war nicht erfolgreich. Zwar ist die SDS heute nicht mehr die dominierende Partei der RS, aber die SNSD unter Milorad Dodik, welche die SDS als stärkste Partei der RS ablöste, bedient sich derselben nationalistischen Rhetorik. Auch die HDZ hat nach ihrer Spaltung deutlich an Einfluss verloren, bleibt dennoch die stärkste Kraft der bosnischen Kroaten. Die SDA hat Konkurrenz durch Silajdžićs SBiH bekommen, der sich vor allem durch seine Anti-Dayton Rhetorik als verantwortungsvoller Politiker disqualifizierte und erheblich zur politischen Unsicherheit in BiH beiträgt. Hinzu kommt das Ausbleiben eines seriösen und ehrlichen Versöhnungs- und Vergebungsprozesses in allen Teilen der Gesellschaft inklusive Medien, Schulen und Wissenschaft.

Während in den ersten Jahren, nachdem der HR die „Bonn Powers“ erhalten hatte, vor allem state-building auf der Agenda internationaler Akteure stand, wurde seit 2000 klar, dass es für Bosnien ein eindeutiges Zukunftsziel geben muss. Zum einen hatte der damalige Hohe Repräsentant (Wolfgang Petritsch) die Idee der „Partnerschaft“ aus der Taufe gehoben, zum anderen wurden seit 2000 die ersten Stimmen laut, die nach einer Zukunft Bosniens ohne HR und Einmischung der internationalen Gemeinschaft riefen. Ein neues Kapitel in der Internationalisierung der Bosnienfrage wurde geöffnet, als die Europäische Union Bosnien zusammen mit den anderen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens 2000 zum ersten Mal als „potentielles Mitglied“ bezeichnete. Internationale Politik in Bosnien entwickelte sich danach vom reinen Primat des „state-building“ um der Stabilität und des Friedens willen zum „member-state-building“, um das Ziel der EU-Mitgliedschaft zu erreichen.

Von Dayton nach Brüssel

Die Entwicklung einer umfassenden Strategie der Europäischen Union für den westlichen Balkan lässt sich leider erst mit dem Ende des Kosovo-Krieges feststellen. Im Jahr 2000 ernannte die EU die Länder des ehemaligen Jugoslawiens sowie Albanien zu „potentiellen Beitrittskandidaten“ und entwickelte mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprojekt eine Integrationsstrategie, die auf die Bedürfnisse des westlichen Balkans angepasst sein sollte.¹⁵⁶ Dabei ist hervorzuheben, dass die EU auf dem westlichen Balkan und speziell in Bosnien und Herzegowina vor Aufgaben gestellt wurde, die sie so in ihrer nunmehr 50-jährigen Geschichte noch nicht gesehen hatte.

Mit der Erweiterung der EU um acht mittel- und osteuropäische Staaten (plus Malta und Zypern) im Jahr 2004 und der folgenden Erweiterung um Rumänien und Bulgarien 2007 vollbrachte die EU ein außen-, sicherheits- und erweiterungspolitisches Meisterstück. Nach dem Ende des Ost-Westkonflikts und dem Untergang der Sowjetunion war die Mitgliedschaft in der Europäischen Union das höchste außenpolitische Ziel der „neuen“ europäischen Nachbarn im Osten. Auf der anderen Seite war die Integration dieser Länder für die EU aus sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Gründen überaus wichtig. Ähnlich ist die Situation auf dem westlichen Balkan zu bewerten. Für die Länder des westlichen Balkans steht die EU für Fortschritt, die Moderne, supranationale und demokratische Regierungsführung. Das große Ziel dieser Länder ist die Teilhabe am größten Wirtschaftsmarkt der Welt und die Beteiligung an den ökonomischen Vorteilen der EU.¹⁵⁷ Auf der anderen Seite hat die EU sicherheitspolitische Interessen und wirtschaftliche Potentiale in der Region erkannt und den Stabilisierungsprozess als Vorbereitung auf die Mitgliedschaft eingeleitet. Nichtsdestotrotz gibt es in der EU immer noch das Bild vom westlichen Balkan „als Ort alter ethnischer Konflikte, als Region, die durch ihre internen Spannungen und internen Gegensätze geprägt ist.“ Demnach wird der westliche Balkan im Allgemeinen und Bosnien im Besonderen als Synonym für „Krieg, Demokratiedefizite, wirtschaftliche Unterentwicklung und [...] [rückständig] in den Beziehungen zur EU“ gesehen.¹⁵⁸ Während auf der einen Seite bei den

¹⁵⁶ F.-L. Altmann: *EU und Westlicher Balkan- Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?*, Berlin: SWP Studie Januar 2005.

¹⁵⁷ V. Dzihic: 'Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia' in: *Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 8, No. 23, November 2007, S. 23ff, hier vor allem S. 27.

¹⁵⁸ F. Bieber: 'Europa ohne Balkan?' in: *Jahrbücher für Geschichte und Kultur Südosteuropas*, 1999, S. 129ff, hier zitiert S. 130 und S. 134.

Ländern des westlichen Balkans eine Glorifizierung der EU stattfindet, haben es auf der anderen Seite viele Akteure in der Europäischen Union verpasst, ihr Balkanbild der 1990er Jahre zu hinterfragen. Dies führt automatisch zu gegensätzlichen Erwartungen und einer Fehlkommunikation, die in den letzten Jahren symptomatisch für die Beziehungen der EU zu den westlichen Balkanländern war.

An dieser Stelle ist es notwendig zu hinterfragen, welche Rolle die Europäische Union auf dem westlichen Balkan im Allgemeinen und in Bosnien im Speziellen spielt. Wie bereits oben erwähnt, hat die EU die Aufgabe des „state-buildings“ mehr und mehr vom Hohen Repräsentanten übernommen. Als Ergebnis der neuen EU-Strategie wurde in Bosnien die Präsenz der Union drastisch erhöht, finanzielle Mittel wurden verstärkt, und es wurde klar auf die Erfüllung wichtiger Etappen auf dem Weg zur Mitgliedschaft hingearbeitet. Dabei übernahm die Europäische Union natürlich die Situation, so wie sie sich in Bosnien bis 2000 entwickelt hatte. Die Institutionen des Gesamtstaates waren nur bedingt funktionsfähig, die Parteien zu wenig kompromissbereit und der Hohe Repräsentant war die eigentliche Garantie für notwendige Reformen. Es ist wichtig, hier diese Situation zu betonen, denn vieles, was der EU heutzutage angetragen wird, hat sie lediglich geerbt. Es dauerte deshalb auch fast zwei Jahre, bevor die EU eine umfassende Strategie für Bosnien erarbeitete. Diese Strategie umfasste die Koppelung des Amtes des HR mit einem EU-Sondergesandten sowie die Verknüpfung weiterer Reformen in Bosnien mit der Integration in die EU. Dazu kam seit 2004 die Übernahme der Militärmmission von der NATO und seit 2003 die Übernahme der Internationalen Polizeimission. Die EU wurde allerdings bereits zu Beginn ihres umfassenden Konzeptes mit zwei fundamentalen Problemen konfrontiert. Auf der einen Seite hatten bei den Wahlen in BiH 2000 die nicht-nationalistischen Parteien unter Führung der SDP gewonnen und, obwohl weitgehende Fortschritte ausblieben, wurden doch einige wichtige Ziele, wie die Mitgliedschaft im Europarat im Jahr 2002, erreicht. Viel wichtiger war aber, dass sich das politische Klima in Bosnien änderte und plötzlich die Regierungsparteien zu Kompromissen bereit waren. Leider kamen viele der Fortschritte zu spät und so gewannen bei den Wahlen im Jahr 2002 die nationalistischen Parteien erneut. Außerdem wechselten in den Nachbarländern Bosniens zwischen 2000 und 2002 die Regime, zuerst in Kroatien mit der Wahlniederlage der HDZ und später in Serbien mit dem Rücktritt Miloševićs und der Übernahme durch die demokratische Opposition. Was bedeuteten diese Veränderungen für die EU? Zunächst, dass sie sich mit einer völlig neuen politischen Situation in Bosnien und dem westlichen Balkan konfrontiert sah. Es

gab kein Anknüpfen an die Erfahrungen der letzten Jahre, denn plötzlich erhielten bosnische Kroaten keine Unterstützung mehr von Zagreb. Gleichzeitig eröffnete sich die Heranführung an die Europäische Union als Gesamtstrategie für den westlichen Balkan. Hätte die EU hier von ihrem „country by country“ Ansatz Abstand genommen und stattdessen zwischen 2000 und 2002 einen regionalen Ansatz für die Integration aller Länder des westlichen Balkans erarbeitet, dann wären sicherlich diese Länder heute näher an einer EU-Mitgliedschaft als sie es jetzt sind (mit Ausnahme Kroatiens, dass sich im letzten Stadium der Verhandlungen mit der EU befindet).

Gleichzeitig eröffnete sich für die EU ein neues Fenster der Möglichkeiten in Bosnien, indem man die Parteien zu Reformen drängen und auf die Integrationsfortschritte der Nachbarländer verweisen konnte. Das Szenario, dass Bosnien zurückgelassen wird und irgendwann die Bewohner Bosniens auch für Kroatien und eventuell Serbien Einreisevisa brauchen würden, wirkte nach 2002 durchaus abschreckend und reformfördernd. Zu dieser neuen politischen Entwicklung kam hinzu, dass die nationalistischen Parteien, welche die Wahlen 2002 in BiH gewonnen hatten, nicht mehr mit ihrer Blockadepolitik fortfahren konnten. Zum einen war der Anreiz der EU-Mitgliedschaft zu groß und die Gefahr für hinterherhinkende Integration bei Wahlen bestraft zu werden zu real, zum anderen hatten die nichtnationalistischen Parteien in ihrer kurzen Amtszeit zwischen 2000 und 2002 ein politisches Klima geschaffen, das auf Zusammenarbeit und Kompromissbereitschaft setzte.¹⁵⁹ Darüber hinaus reformierten sich die Parteien, die Bosnien einst in den Krieg führten selbst. Mit Dragan Čavić kam ein Mann an die Spitze der SDS, der sich in der Folgezeit als verlässlicher Partner der internationalen Gemeinschaft und der anderen Koalitionsparteien erwies. Erhebliche Fortschritte in den wichtigen Fragen der Zentralisierung der Verteidigungskräfte und der Einführung einer allgemeinen Mehrwertsteuer in den Jahren 2003-2005 führten schließlich zur positiven Bewertung Bosniens durch die Europäische Kommission, die im November 2005, nachdem sich die bosnischen Politiker auf eine Polizeireform geeinigt hatten, die Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) empfahl. Das EU „member-state-building“ war sehr erfolgreich und verhalf Bosnien und Herzegowina tatsächlich relativ zügig, Fortschritte auf dem Weg in die EU zu machen. Was allerdings seit 2006 in

¹⁵⁹ Dieses Argument wird auch von Florian Bieber hervorgehoben, der die Periode nach 2002 als „going beyond Dayton“ bezeichnet. Siehe: F. Bieber: ‘After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace’ in: *Ethnopolitics*, Vol.5, No.1, März 2006, S. 15ff.

Bosnien folgte, kann nicht nur als vorläufiges Scheitern der EU-Politik im Land bezeichnet werden, sondern als Anzeichen für die weiterhin bestehenden Probleme im Land.

Während der Verhandlungen über ein SAA waren viele europäische Repräsentanten begeistert von der bosnischen Professionalität. Der Autor führte in dieser Zeit verschiedene Interviews mit Vertretern der unterschiedlichen EU-Institutionen (Kommission, Rat und Parlament) und alle äußerten sich sehr positiv über die Verhandlungen mit Bosnien. Dies war die positive Seite der SAA-Verhandlungen. Die negative Seite eskalierte im November/Dezember 2007 mit dem Rücktritt der bosnischen Regierung und der Drohung des RS Premierministers Dodik, sämtliche Vertreter der bosnischen Serben aus den staatlichen Institutionen abzuziehen. Was war geschehen? Wie bereits oben erwähnt, basierte die EU-Erweiterungsstrategie auf dem Konzept des „member-state-building.“ Das bedeutete, dass EU und HR von BiH-Vertretern Reformen verlangten, die als notwendig für weitere Integrationsschritte angesehen wurden. Diese Politik der Konditionalität wurde anhand zweier Maßstäbe gemessen. Zum einen wurden die Kopenhagener Kriterien, die die Bedingungen für eine Mitgliedschaft in der EU darstellten, angewandt, zum anderen wurde in Bosnien länderspezifische Konditionalität verwendet, die sich vor allem auf die Implementierung des Dayton Abkommens bezog. So verkündete der damalige Hohe Repräsentant Paddy Ashdown im Jahr 2004, dass die Umstrukturierung der bosnischen Polizeieinheiten weg von ethnisch homogenen zu multiethnischen Einheiten und multiethnischen Polizeiregionen eine wichtige Voraussetzung für die Unterzeichnung eines SAA sei. Die EU übernahm diese Reform direkt in ihr Programm. Obwohl sich die bosnischen Parteien 2005 auf die Grundlinien einer Polizeireform einigten, folgte 2006 und 2007 ein erbitterter politischer Kampf um die Reform, in dem sich vor allem die RS-Vertreter der Abschaffung der RS-Polizei widersetzten. Dies mündete in den erwähnten Rücktritten und Androhungen, nachdem der Hohe Repräsentant per „Dekret“ das Entscheidungsverfahren im Ministerrat geändert hatte (was die Führung der bosnischen Serben als Bestrafung für ihr Verhalten während der Diskussionen um eine Polizeireform empfand). Monate und Jahre der Verhandlungen verhinderten Bosniens politischen Fortschritt und verzögerten immer wieder die Unterzeichnung des Stabilisierungsabkommens. Die EU-Strategie schien komplett versagt zu haben und es zeigte sich, dass durch unüberlegte Reformforderungen der fragile politische Fortschritt in Bosnien jederzeit in Gefahr gebracht werden konnte. Ohne näher auf die Einzelheiten des Konfliktes um die Polizeireform eingehen zu wollen, sei hier gesagt, dass, obwohl sich die

Parteien Anfang 2008 auf eine Reform einigten und dadurch die Unterzeichnung des SAA möglich gemacht wurde, die Diskussionen um eine Polizeireform sehr viel Porzellan zerschlagen haben. Zum einen stand die EU effektiv hilflos einer politischen Krise in Bosnien gegenüber, die die gesamten Fortschritte der letzten Jahre gefährdete. Ein Vertreter der Europäischen Union sagte dem Autor im Interview im Sommer 2006, dass es tatsächlich keinen Plan B für ein SAA mit BiH außerhalb der Polizeireform gebe. Bosnien werde seiner Meinung nach keine Chance auf weitere Schritte Richtung EU haben, wenn die bosnischen Parteien sich nicht auf eine Polizeireform einigen könnten. Es bleibt zwei Jahre später zu hinterfragen, wie von Seiten der EU der gesamte Integrationsprozess Bosniens am Reformprojekt Polizeireform festgemacht werden konnte. Es bleibt auch zu hinterfragen, wie sinnvoll die Idee einer Polizeireform überhaupt war und warum sich die EU am Ende mit einem „Reformchen“ und einem „Reformversprechen“ zufrieden gab. Zusätzlich muss erwähnt werden, dass das Amt des Hohen Repräsentanten wohl einen irreparablen Schaden davongetragen hat. So hat nicht nur der HR Lajčak persönlich viel an Ansehen bei allen bosnischen Parteien und der Bevölkerung verloren, auch das Amt selber erwies sich als zu schwach, um den Konflikt beizulegen. Schließlich zeigte sich, dass der politische Frieden und die Koalition der verschiedenen ethnischen Parteien auch 13 Jahre nach Ende des Krieges noch weit von „Normalität“ entfernt sind. Unterlassene Aussöhnungsprojekte, fehlendes Verständnis für die Bedürfnisse und Forderungen der anderen ethnischen Gruppen und ein Ethno-Egoismus¹⁶⁰ kennzeichnen bis heute das politische System Bosniens. Zwar hat das Land das SAA mit der EU unterschrieben, aber die eigentlichen großen Aufgaben liegen noch vor Bosnien. So steht in den nächsten Jahren die Implementierung des SAA an, für die schwache und ineffiziente bosnische Verwaltung eine Mammutaufgabe. Auch die Angleichung verschiedener Rechtsbereiche an EU-Standards wird sich als extrem schwierig erweisen. Zu der schwachen Verwaltung kommt hier noch die starke Dezentralisierung des Landes als Hindernis hinzu. Schließlich wird Bosnien die vollen Vorteile des SAA erst dann genießen können, wenn es von allen 27 EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert und auch von Seiten der EU implementiert ist. Dieser Prozess kann durchaus bis zu zehn Jahren in Anspruch nehmen,¹⁶¹ in denen es gilt, das Reformtempo hoch zu halten und weiterhin wichtige Fortschritte in Richtung EU-Mitgliedschaft zu machen.

¹⁶⁰ Ich verwende diesen Begriff, um zu beschreiben, dass die Bedürfnisse und Forderungen der eigenen ethnischen Gruppe immer am wichtigsten sind. In so einem Klima ist die Entwicklung von Vertrauen und Kooperationsbereitschaft wenn nicht unmöglich, so doch extrem schwierig.

¹⁶¹ F. -L. Altmann: FN16

Als einziger Lichtblick bleibt zu erwähnen, dass Kroatien den Antrag auf Kandidatenstatus stellte, bevor das SAA mit dem Land ratifiziert wurde. Die Implementierung und Standardisierung seitens Kroatiens war zu diesem Zeitpunkt allerdings erfüllt.

Drei Szenarien für die Beziehungen zwischen Bosnien und Herzegowina und der Europäischen Union im Jahre 2014

1. Bosnien und Herzegowina wartet auf den Beitrittstermin

Es ist erstaunlich, wie zutreffend die Prognose der Balkankommission war.¹⁶² Dank positiver Entwicklungen in der Europäischen Union und in Bosnien und Herzegowina hat das Land es geschafft die Beitrittsverhandlungen nahezu abzuschließen und wartet im Januar 2014 auf ein Beitrittsdatum.

Die EU konnte ihre innere Krise überwinden, nachdem die Iren im Jahr 2009 mit deutlicher Mehrheit doch noch dem Vertrag von Lissabon zustimmten. Dieser trat daraufhin rechtzeitig vor den Wahlen zum neuen Europäischen Parlament 2009 in Kraft und gab der Europäischen Union eine neue, unerwartete Dynamik. Sowohl integrationspolitische als auch erweiterungspolitische Fortschritte kennzeichneten die folgenden Jahre der EU-Politik. Integrationspolitisch wurden vor allem die Kommission und das Parlament gestärkt und der neue Hohe Repräsentant der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik hat sich zur dominierenden Figur in der Außenpolitik entwickelt. Der Hohe Repräsentant hat unermüdlich an der Integration des westlichen Balkans gearbeitet und mit den Beitritten Kroatiens 2010 und dem kurz bevorstehenden Beitritt Mazedoniens ist die EU inzwischen auf 28 Mitgliedsstaaten gewachsen. Klare Versprechungen gegenüber den anderen Ländern des westlichen Balkans, sowie die im Jahr 2009 veröffentlichte „road map zur Integration der Kandidaten- und potentiellen Kandidatenländer“ haben der EU zu einer klaren Strategie verholfen. Diese positiven Signale der EU, allen voran aber die erfolgreiche Eingliederung Kroatiens haben auch den anderen Ländern des westlichen Balkans neue Impulse gegeben. Selbst die Anerkennung des Kosovo durch Serbien steht kurz bevor, da es der letzte wichtige politische Akt ist, bevor beide Länder der EU beitreten können.

¹⁶² International Commission on the Balkans: *The Balkans in Europe's Future*, April 2005.

In Bosnien und Herzegowina kam es nach den politischen Querelen der Jahre 2007 und 2008 zu einem neuen politischen Kompromiss im Jahr 2009. Führende Vertreter der bosnischen Parteien konnten sich auf eine Verfassungsreform einigen, die nicht nur den politischen Prozess vereinfachte, sondern auch Bosniens Weg in die EU vorzeichnete. Nach der Zustimmung zur Verfassungsreform und der „road map“ der EU unternehmen die bosnischen Politiker alles in ihrer Macht stehende, um das Acquis schnellstmöglich zu implementieren. Diese Strategie hat Erfolg und der neue EU-Nachbar Kroatien wird zum Hauptunterstützer der bosnischen Ambitionen. Nachdem die Parteien zu wesentlichen Reformen eine Lösung gefunden haben, entwickelte sich auch die bosnische Wirtschaft prächtig und erreichte bereits 2010 Vorkriegsstatus und ist heute weit darüber hinaus. Im Jahr 2011 hat Bosnien von der EU den Kandidatenstatus verliehen bekommen, vor allem als Belohnung für die Verfassungsreform. Der EU-Sondergesandte, der 2009 den HR ablöste, spielt eine konstruktive Rolle, aber keine dominierende im politischen Prozess. Sowohl Kroaten als auch Serben, die in Bosnien leben, haben mehrfach ihren Wunsch geäußert zusammen mit ihren bosniakischen Nachbarn der EU beitreten zu wollen. EU-member-state-building in Bosnien ist eine Erfolgsgeschichte und die Mitgliedschaft Bosniens nur noch eine Frage der Zeit. Zweifel an der Zukunft Bosniens und seiner Regierbarkeit gibt es seit der Zustimmung zur Verfassungsreform nicht mehr. Bosnien erwartet bis Mitte 2014 ein Datum für seinen EU-Beitritt, Mai 2015 gilt als wahrscheinlichster Termin. Die EU will das Datum des bosnischen EU-Beitritts am 28. Juni 2014 bekannt geben, genau 100 Jahre nachdem der I. Weltkrieg durch die Ermordung des Österreichischen Thronfolgers in Sarajevo begann.

2. Kandidatenstatus ohne Zukunft

Bosnien und Herzegowina hat in den vergangenen Jahren einige Fortschritte auf dem Weg in die Europäische Union gemacht. Hervorzuheben sind insbesondere die teilweise Reform der Verfassung aus dem Jahr 2012, die allerdings weder für die EU noch für den Europarat weit genug ging. Zwar hat sich die nationalistische Rhetorik aus den Jahren 2007 und 2008 abgekühlt, aber das Land ist noch weit von einer umfassenden Versöhnung entfernt. Die bosnischen Politiker fokussieren sich immer noch zuerst auf die Vorteile der eigenen ethnischen Gruppe, anstatt den EU-Integrationsprozess als Priorität zu betrachten. Auch der kroatische Beitritt zur Union 2011 hat keinerlei Impulse auf Bosnien übertragen. Im

Gegenteil, die Mehrzahl bosnischer Kroaten hat das Land inzwischen verlassen, um in Kroatien oder anderen EU-Ländern zu arbeiten. Fehlender politischer Reformwille und fehlendes Vertrauen zwischen den Ethnien hindern auch die wirtschaftliche Entwicklung Bosniens extrem. Die Implementierung des Aquis geht nur schleppend voran und Mazedonien, Albanien und Montenegro stehen dem EU-Beitritt wesentlich näher als Bosnien. Lediglich aus Serbien gibt es ähnliche Nachrichten, da das Land immer noch keine Lösung zur Kosovofrage gefunden hat. Zwar haben beide Länder 2013 den Kandidatenstatus erhalten, aber für einen endgültigen Beitritt müssen weitere wichtige Reformen zur Stärkung des Rechtsstaates und der wirtschaftlichen Entwicklung folgen. Die EU hat zwar ihr Beitrittsversprechen aufrechterhalten, sendet aber zwiespältige Signale nach Sarajevo. Auf der einen Seite wurde der Kandidatenstatus Bosniens in Brüssel mit Begeisterung gefeiert und als Erfolg des EU-state-buildings verkauft, auf der anderen Seite gibt die EU Bosnien keinen offiziellen Termin für den Beginn der Beitrittsverhandlungen. Innerhalb der EU-Institutionen kommt es zunehmend zu Streitigkeiten zwischen EU-Kommission und -Rat und der neue Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik sitzt vermehrt zwischen allen Stühlen. Nach der Aufnahme Kroatiens gibt es eine zunehmende Hemmung der EU, weitere Länder aufzunehmen. Noch ist das EU-Projekt westlicher Balkan nicht gescheitert, aber beide Seiten haben noch sehr viel Arbeit vor sich, bevor tatsächlich von einem Erfolg gesprochen werden kann. Experten schätzen das Beitrittsdatums Bosniens frühestens auf 2020, allerdings nur, wenn sowohl die EU als auch Bosnien große Schritte aufeinander zu machen.

3. Ein Stück Nichteuropa in Europa

Blickt man von Brüssel nach Sarajevo in Jahr 2014, so sieht man nur einen dunklen Fleck mitten in Europa. Während Kroatien bereits seit vier Jahren EU Mitglied ist und auch Montenegro, Mazedonien und Albanien kurz vor der Mitgliedschaft stehen, sind Bosnien und Herzegowina und Serbien die schwarzen Schafe Europas. Selbst das Kosovo hat beträchtliche Fortschritte im Integrationsprozess gemacht, was im Kandidatenstatus für das kleine Land mündete. Bosnien jedoch hat weder diesen Status noch die Hoffnung ihn bald zu erhalten.

Im Jahr 2009 hielt die Regierung der Republika Srpska ein (von der EU für illegal erklärtes) Referendum über die Unabhängigkeit der Entität ab. Die Zustimmung war erwartungsgemäß groß, worauf sich die bosnischen Serben aus allen

Staatsinstitutionen zurückzogen und die Serbische Republik in Bosnien ausriefen. Zwar verlief der Prozess der Abspaltung mehrheitlich friedlich, aber Bosnien ist seitdem de facto geteilt. Die ehemalige Grenze zwischen den Entitäten wird heute schwer bewacht von bosnisch-serbischen Polizisten und Freischärlern. Während die Bosniaken und die bosnischen Kroaten keine Möglichkeit fanden, auf diese Unabhängigkeitserklärung zu reagieren und die staatlichen Institutionen bis heute funktionsuntüchtig sind, hat die internationale Gemeinschaft, nachdem mehrere Verhandlungen zwischen beiden Seiten gescheitert waren, die RS mehr und mehr isoliert. Trotzdem entwickelte sich diese wirtschaftlich deutlich besser als der Rest BiHs, allem voran wegen eines florierenden Schwarzmarktes sowie der massiven Unterstützung Serbiens und Russlands. Die ehemalige Entität Föderation von Bosnien und Herzegowina ist seitdem zerfallen, da die kroatischen Kantone als Antwort auf die Unabhängigkeit der RS ihre eigene Entität formten, die sogenannte Kroatische Republik Bosniens. Diese ist nur deshalb in Rest-Bosnien geblieben, weil Kroatien ihr jede Unterstützung versagte und die EU mit der Bestrafung Kroatiens drohte. Es gibt keinerlei Kontakte zwischen Rest-Bosnien und der RS und die Spannungen zwischen Kroaten und Bosniaken nehmen täglich zu. Reformen und politische Entscheidungen sind seit 2009 zum Stillstand gekommen, Rest-Bosnien wird heute als ärmste Region in Europa betrachtet.

Die Europäische Union hat keinerlei Antwort auf die Unabhängigkeit der RS gefunden, da der HR und die Truppen der EUFOR Anfang 2009 abgezogen wurden. Zwar wurde die RS von keinem anderen Land anerkannt, aber die EU sieht sich zunehmend vor eine unlösbare Aufgabe gestellt. Überlegungen, beide Teile Bosniens gleichberechtigt in die EU aufzunehmen, scheiterten am kroatischen Veto sowie an der Drohung der mazedonischen Albaner sich ebenfalls für unabhängig zu erklären, sollte diese Strategie der RS erfolgreich sein. Zwar hat die EU ihr Mitgliedsversprechen gegenüber Bosnien nie aufgegeben, Experten bezweifeln aber, dass das Land je der EU beitreten wird. Zu ausgeprägt, so die Meinungen, sind die Spannungen und zu kompliziert die Konflikte, als dass die Mitgliedschaftsperspektive als Anreiz zur Konfliktbewältigung wirken könnte. In einem Interview mit der bosnischen Zeitung Dani äußerte sich der luxemburgische Premier am 28. Juni 2014 folgendermaßen: „Wir haben vor Jahren davor gewarnt. Wir sehen heute hier, dass die Spaltung Europas, die durch zwei Weltkriege und einen Kalten Krieg geschaffen wurde, immer noch nicht überwunden ist. Luxemburg unterstützte immer die Integration des westlichen Balkans in die EU. Heute allerdings muss ich leider feststellen, dass Bosnien und Herzegowina tatsächlich ein Stück

Nichteuropa im Herzen Europas ist. Das sollte uns alle traurig machen und wir sollten uns fragen, welche Fehler wir in der Vergangenheit gemacht haben. Gibt es eine Zukunft für BiH in der EU? Wir können nicht mehr sicher darüber sein.“

Bosnien und Herzegowina und die EU, was gemacht werden muss

Bosnien und Herzegowina unterzeichnete Anfang 2008 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union. In diesem Teil des Aufsatzes soll die Frage beantwortet werden, wie die nächsten Schritte auf dem Weg nach Brüssel für Bosnien aussehen werden.

Alexander Rehs hat bereits 2006 argumentiert, dass es für die Beziehungen der Europäischen Union und Bosnien und Herzegowinas drei Konstanten gibt, die als allgemeiner Konsens sowohl in Bosnien als auch in der EU angesehen werden:

1. Es gibt keine Alternative zur EU-Integration BiHs
2. Eine Verfassungsreform in BiH ist unabdingbar für die Integration BiHs in die EU
3. Eine Reform der Daytonverfassung ist nur auf der Grundlage Dayton möglich, alle Projekte eines „Dayton II“ oder einer neuen Verfassung z. B. mit drei Entitäten werden von der EU abgelehnt¹⁶³

Aus diesen drei Voraussetzung können wir folgendes für die zukünftige Entwicklung Bosnien und Herzegowinas ableiten: Zum einen muss klargestellt werden, dass es weder für Bosnien und Herzegowina noch für die Europäische Union eine Alternative zur Integration Bosniens gibt. Zu sehr hat die EU in der Vergangenheit auf der Implementierung Dayton beharrt, als dass sie jetzt mit irgendwelchen Alternativen (z. B. *membership lite*) zur Vollmitgliedschaft Bosniens punkten könnte.¹⁶⁴ Die Eingliederung Bosniens in die euro-atlantischen Strukturen wird ein langer und komplizierter Prozess sein, aber es ist nur das logische Finale der Internationalisierung der Bosnienfrage seit 1991/92.

Dennoch müssen sowohl Bosnien und Herzegowina als auch die Europäische Union die Parameter ändern, in denen sich BiHs Annäherung an die EU bisher bewegte.

Aus bosnischer Sicht sollten folgende Schritte unternommen werden:

¹⁶³ A. Rehs: 'Von Dayton nach Brüssel – Bosnien und Herzegowina auf dem Wege staatlicher und europäischer Integration' in: Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Frankfurt a.M.: Nomos 2006, S 430ff, hier S. 436.

¹⁶⁴ Zur Idee einer *membership lite* siehe: F. -L. Altmann: FN16, S. 6.

1. Klares Bekenntnis zum Ziel der Europäischen Integration

Bosniens politische Elite aber auch (vielleicht vor allem) die Vertreter der Zivilgesellschaft müssen klar machen, dass die Integration Bosniens in die Europäische Union der wichtigste Wunsch der Bürgerinnen und Bürger Bosniens ist. Aufklärung über die EU und Druckerzeugung gegenüber den politischen Eliten sind dabei von äußerster Wichtigkeit. Auch über die Organisation eines Referendums durch die Vertreter der Zivilgesellschaft sollte nachgedacht werden. Dieses Referendum könnte die Frage nach dem EU-Beitritt stellen und würde sicher eine deutliche Mehrheit für die EU-Integration des Landes finden. Damit könnten die Vertreter der Zivilgesellschaft noch stärker auf die politische Klasse Druck ausüben und somit eine schnellere Integration in die EU fördern.¹⁶⁵

Zu diesem klaren Bekenntnis gehört auch die Erarbeitung einer „road map“, die beschreibt wie Bosnien und Herzegowina in den nächsten Jahren sich der EU annähern wird. Gerade weil die EU es vermeidet, Beitrittsdaten auszusprechen, ist es wichtig, dass sich die bosnischen Politiker selbstständig solche Perspektiven setzen. Es sollten die wichtigsten Schritte für den EU-Beitritt ausgearbeitet werden, und dann sollte ein realistischer Zeitraum für deren Implementierung erarbeitet werden. Bosnische Politiker und Vertreter der Zivilgesellschaft sollten dabei zusammen arbeiten und die Vertreter der Zivilgesellschaft sollten die Politiker anhand dieser „road map“ auch für Fehlentwicklungen verantwortlich machen.

2. Schnellstmögliche Implementierung des SAA

Die politische Führung Bosniens sollte das Stabilisierungsabkommen mit der Union so schnell wie möglich zu implementieren beginnen. Dabei sollte es zweitrangig sein, ob dieses Abkommen von der EU ratifiziert ist oder nicht. Wichtig ist hierbei, dass Bosnien positive Signale nach Brüssel sendet und sich quasi der EU „aufzwingt“, so dass die Europäische Führung gar keine andere Wahl hat, als sich mit der Mitgliedschaft Bosniens zu beschäftigen. Vor allem vom Nachbarland Kroatien kann Bosnien hier viel lernen. Für die Vertreter der Zivilgesellschaft heißt dies vor allem, die Implementierung des SAA für die bosnische Bevölkerung verständlich zu machen. Es muss herausgestellt werden, was die Vorteile der EU-Integration für Bosnien sind und warum zum Teil auch

¹⁶⁵ Florian Bieber schlug ein solches Referendum auf der Konferenz „Bosnien und Herzegowina 2014 – wo wollen wir hin?“ (12.-14. November 2008 in Sarajevo) vor.

schmerzliche Reformen notwendig sind, um Mitglied in der EU zu werden. In diesem Zusammenhang sollte Bosniens politische Elite, aber auch die Zivilgesellschaft die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern suchen, die durch ähnlich schmerzliche Reformen gegangen sind, um Mitglied in der Europäischen Union zu werden.

3. Gemeinsame Verhandlungen und Aufnahme aller Staaten des westlichen Balkans

Weiterhin sollten sich die bosnischen Eliten sowie die Zivilgesellschaft für eine gemeinsame Aufnahme aller Staaten des westlichen Balkans einsetzen (mit Ausnahme Kroatiens, das schon zu weit fortgeschritten ist in der Integration). Diese gemeinsame Aufnahme folgt der Logik gemeinsamer Probleme. Schwache Staatlichkeit und Minderheiten, die den Staat wenn nicht in Frage stellen, so doch wenigstens nicht als erste Identifizierungsquelle sehen, finden sich neben Bosnien auch in Mazedonien und im Kosovo. Probleme mit der Implementierung einer effizienten Verwaltung und europäischer Standards im Rechtsstaat finden sich in allen Staaten des westlichen Balkans (inklusive Kroatien und auch EU-Mitglied Bulgarien). Weiterhin leiden neben Bosnien auch Albanien, das Kosovo und Serbien an großen wirtschaftlichen Problemen.

Deshalb sollte Bosnien gemeinsam mit Albanien, Serbien, Montenegro, Mazedonien und dem Kosovo mit der EU über die Mitgliedschaft verhandeln und auch gemeinsam der EU beitreten. Dies hätte den weiteren Vorteil, dass die gegenseitige Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten der Vergangenheit angehören würde, sich die Beziehungen zwischen den Staaten ernsthaft verbessern würden und grenzüberschreitende Probleme auch gemeinsam gelöst werden könnten. Will die EU ihrer Konditionalität „regionale Kooperation“ tatsächlich Nachdruck verleihen, dann wird sie gemeinsame Verhandlungen und eine gemeinsame Aufnahme der Länder des westlichen Balkans sehr unterstützen.

4. Bosnien und Herzegowina muss sich selber finden

Vermutlich am wichtigsten ist jedoch, dass Bosnien und Herzegowina zu sich selber findet. Wie oben erwähnt, basiert der Staat auf einem internationalen Abkommen und ist seitdem vornehmlich von internationalen Akteuren verwaltet worden. Dies ist nicht länger aufrecht zu erhalten. Die internationale Gemeinschaft hat durchaus zur Stärkung und besseren Effizienz des Staates

beigetragen, aber 13 Jahre nach Kriegsende und elf Jahre seit Einführung der Bonn Powers ist es wichtig, dass die bosnischen Eliten die Verantwortung für ihren Staat übernehmen. Nur wenn die wichtigsten bosnischen Parteien, die Vertreter aller Völker Bosniens gemeinsam mit der Zivilgesellschaft und unter Assistenz der Europäischen Union einen gemeinsamen Grundkonsens bezüglich des bosnischen Staates finden, kann dessen Integration in die EU voll voranschreiten. Die EU verhandelt nur mit funktionierenden Staaten. Deshalb muss dem Bekenntnis der bosnischen Parteien zur Integration in die EU ein Bekenntnis zum bosnischen Staat vorausgehen.

Ein Grundkonsens über den gemeinsamen Staat, seine Natur und eine Vision für seine zukünftige Entwicklung sind dabei von größter Wichtigkeit. Nur wenn alle Segmente der bosnischen Gesellschaft den gemeinsamen Weg Richtung Mitgliedschaft in die EU unterstützen, wird dieser erfolgreich und relativ schnell zu erreichen sein. Solange aber immer noch Parteien und Personen Reformschritte Richtung EU blockieren, wird Bosnien keine Fortschritte machen.

Was muss die Europäische Union machen, um die Integration Bosniens in die europäischen Strukturen zu unterstützen? Wie oben skizziert, ist der Ansatz der EU-Konditionalität im jetzigen Format spätestens seit der gescheiterten Polizeireform an seine Grenzen gestoßen und es werden daher neue Ansätze in der EU Politik benötigt:

- 1. Eine neue Erweiterungsstrategie für den gesamten westlichen Balkan inklusive einer Beitrittsgarantie**

Der Thessaloniki Gipfel der EU liegt bereits fünf Jahre zurück, und vor allem seit 2006 ist die Europäische Union mehr mit sich selbst beschäftigt als mit dem Erweiterungsprozess. Deshalb muss sich die Europäische Union unbedingt wieder dem westlichen Balkan zuwenden, da Ignoranz gegenüber dieser Region in der Vergangenheit zu Kriegen und Instabilität an den Grenzen der EU führte. Die Integration des westlichen Balkans ist und bleibt im eigenen Interesse der EU aus wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gründen. Die Europäische Union sollte daher das Thema Erweiterung so schnell wie möglich wieder als zentrales Thema hervorheben. Ein Gipfel im Jahr 2009, etwa unter tschechischer Präsidentschaft, sollte ausschließlich der Integration des westlichen Balkans gewidmet sein. Die EU sollte ihr Mitgliedschaftsversprechen erneuern und durch eine Mitgliedschaftsgarantie verstärken. Klares Motto der EU muss sein: WENN

IHR DIE KRITERIEN ERFÜLLT, WERDET IHR OHNE WENN UND ABER AUFGENOMMEN! Diese Mitgliedschaftsgarantie wird auch die Kräfte in den Ländern des westlichen Balkans unterstützen, die ihre Regierungen für den Fortschritt im Integrationsprozess verantwortlich machen können, seien es Oppositionsparteien oder die Zivilgesellschaft. Damit würde die EU wiederum zur internen Demokratieförderung der Länder des westlichen Balkans beitragen.

2. Konditionalität in Bosnien nur an den Kopenhagener Kriterien messen

Die EU versucht in Bosnien und Herzegowina zurzeit zwei Projekte auf einmal durchzuführen. Zum einen versucht sie einen funktionierenden Staat „zu bauen“, der auf einer multinationalen Demokratie und den Werten der westlichen Welt basiert. Zum zweiten versucht sie aber gleichzeitig, den momentanen Staat Bosnien und Herzegowina auf die EU-Mitgliedschaft vorzubereiten. Beide Prozesse gingen in der Vergangenheit solange gut, wie die EU in der Lage war das „state-building“ in Bosnien als „member-state-building“ zu verkaufen. Solange der Aufbau eines effizienten und demokratischen Staates mit europäischen Standards begründet werden konnte, war es möglich, Reformen durchzusetzen. So können die Zentralisierung des Verteidigungswesens und die Einführung einer allgemeinen Mehrwertsteuer als Erfolg dieser Strategie verstanden werden.

Allerdings hat die Polizeireform gezeigt, dass die EU in Bosnien nicht willkürlich einen Staat bauen kann, wenn dieser nicht durch europäische Normen und Standards legitimiert wird. Die bosnischen Politiker merkten sehr schnell, dass es in der EU mehrere Modelle zur Organisation der Polizei gibt und dass es daher unsinnig ist von ihnen eine Polizeizentralisierung zu verlangen, die durch europäische Standards legitimiert wird.

Deshalb muss die EU von diesen Projekten Abstand nehmen. Konditionalität sollte nur noch anhand der drei Kopenhagener Kriterien für die Mitgliedschaft in der EU gemessen werden. Diese lauten:

1. Das politische Kriterium: Eine stabile Demokratie, Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte
2. Das wirtschaftliche Kriterium: Eine funktionale Marktwirtschaft, die auf dem gemeinsamen Markt der EU bestehen kann
3. Das „Acquis Kriterium“: Die Fähigkeit, das Acquis implementieren zu können

Bosnien muss also eine funktionierende Demokratie werden, in der die Menschenrechte und die Minderheitenrechte geschützt sind und die sich durch ein funktionierendes und wettbewerbsfähiges Wirtschaftssystem und eine effiziente Verwaltung auszeichnet. Keines dieser Kriterien ist momentan in Bosnien erfüllt. Daher ist das Gebot der Stunde nicht mehr eine unüberlegte Zentralisierung des bosnischen Staates, sondern konkrete Schritte hin zu mehr Demokratie, besserer Verwaltung und vor allem zur Wirtschaftsförderung. Während mehr Demokratie und bessere Verwaltung vor allem interne (bosnische) Reformen benötigen, kann die EU durch gezielte Investitionen und Wirtschaftsförderung zu einer positiven Entwicklung der bosnischen Wirtschaft beitragen.

3. Visumspflicht aufheben und den Menschen des westlichen Balkans schnellen Zugang zur EU ermöglichen

Immer noch benötigt die Mehrzahl der bosnischen Bevölkerung ein Einreisevisum in die EU. Wie jedoch kann die EU von Bosnien Reformen verlangen, damit das Land der EU beitreten kann, wenn die EU selbst ihre Grenzen gegenüber Bosnien geschlossen hält? Die Visumspflicht für alle Länder des westlichen Balkans ist schnellstmöglich abzuschaffen und stattdessen durch einen intensiven Austausch zwischen den Völkern des westlichen Balkans und ihren miteuropäischen Nachbarn zu ersetzen. Es ist wichtig, dass die Einwohner des westlichen Balkans die Vorteile der EU sehen und zu verstehen beginnen, was die Konsequenzen der Mitgliedschaft in der EU sein werden. Dies wird die Menschen dazu ermuntern ihren Politikern Druck für eine schnelle Integration zu machen und es wird den Menschen die EU näher bringen. Nicht als Ausgeschlossene, sondern als willkommene Miteuropäer muss die EU die Menschen des westlichen Balkans behandeln. Letztendlich ist es vor allem der Wille der einfachen Bevölkerung, der die Politiker der westlichen Balkanländer zu weitreichenden Reformen zwingen kann und wird. Die EU sollte dies nicht unterschätzen und vor allem dem nicht durch die gegenwärtige, diskriminierende Visumspolitik entgegenwirken.

4. Alle Länder des westlichen Balkans gemeinsam aufnehmen

Die 25 Millionen Einwohner, die in den westlichen Balkanstaaten leben, bedrohen die EU weder als Arbeitsmigranten noch durch ihre zum Teil sehr

schwachen Volkswirtschaften. Die EU – nahezu 500 Millionen Menschen und der größte gemeinsame Markt der Welt – wird die EU-Integration dieser Region ohne irgendwelche Probleme verkraften können. Deshalb steht einer gemeinsamen Aufnahme dieser Länder nichts entgegen. Gemeinsam der EU beizutreten verleiht auch der EU mehr Gewicht in der Region, da die Länder sich gegenseitig motivieren können und die EU gemeinsame Probleme sowie gemeinsame Fortschritte einfacher belohnen kann. Geografisch und bis vor zwei Jahrzehnten auch politisch gehört diese Region zusammen. Eine gemeinsame Integration in die Europäische Union würde nicht nur das ehemalige Jugoslawien als Region wieder vereinen, es würde auch die Europäische Union komplettieren.

5. Alle Barrieren für EU-Erweiterung innerhalb der Mitgliedsstaaten abbauen

Neben den internen Problemen der Europäischen Union, bei denen es vor allem um die zukünftige institutionelle Ordnung der EU 27+ geht, besteht innerhalb der Staatengemeinschaft ein weiteres Hindernis für eine Erweiterung. Frankreich und Österreich haben festgelegt, dass weitere Erweiterungen der EU an Referenden in ihren Ländern gebunden sind. Die unter dem ominösen Titel „Türkei-Artikel“ bekannte gewordene Passage der französischen Verfassung hat nicht nur in der Türkei Bedenken und Ängste ausgelöst. In der Debatte um die EU-Erweiterung wird in einigen (west-) europäischen Staaten z. T. die Meinung vertreten, die Kultur/Religion des Islams sei unvereinbar mit dem christlich-abendländischen Wertekanon der EU. Da die Mehrheit der Bevölkerung in BiH offiziell Muslime sind, könnte die Gefahr bestehen, dass die Mitgliedschaft daher in den Diskussionen um den „Türkei-Artikel“ und den entsprechenden Referenden in Österreich und Frankreich in Frage gestellt wird.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten müssen sich die Frage stellen, ob sie tatsächlich die Integration der Beitrittskandidaten und von potentiellen Beitrittskandidaten gefährden wollen, und das an einem Punkt, an dem diese sämtliche Kriterien für die EU-Mitgliedschaft erfüllt haben (denn vor voller Implementierung des Acquis und der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien steht die Frage der Mitgliedschaft nicht auf der Tagesordnung). Für die Glaubwürdigkeit der gesamten EU-Erweiterungspolitik ist es daher nötig, dass Frankreich, Österreich und andere EU-Länder ihre kontraproduktive Einstellung gegenüber weiteren Erweiterungen der EU schnellstmöglich aufgeben. Ansonsten nehmen sie nicht nur das Scheitern zukünftiger Erweiterungen in Kauf, sondern

ein Scheitern der EU an sich. Streitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten einerseits und Europäischen Institutionen auf der anderen Seite wären die Folge davon, sollte z. B. die EU-Kommission den Beitrittsantrag eines Landes positiv bewerten und die Bevölkerungen Frankreichs oder Österreichs sich aber gegen eine Mitgliedschaft des betreffenden Landes aussprechen.

Anstelle einer Zusammenfassung

Keiner kann die Zukunft Bosnien und Herzegowinas voraussagen. Die oben geschilderten Szenarien sind drei Möglichkeiten, es gibt sicher eine Vielzahl weiterer. Was wir voraussagen können, ist, dass heute die Zukunft Bosniens beginnt. Nur wenn die Europäische Union sich ihrer historischen Aufgabe in dem Land bewusst ist und dies auch dementsprechend kommuniziert, wenn die bosnischen Politiker aller Parteien sich ihrer historischen Aufgabe bewusst sind, erst dann wird es eine positive Aussicht für Bosnien und Herzegowina geben. Die Menschen in BiH und die vielen Menschen in der EU wünschen sich dies sehr. Es ist Aufgabe der politischen Führung diese Wünsche zu erfüllen.

„It is in Sarajevo in the summer of 2014 that Europe [and Bosnia] should demonstrate that a new European century has arrived.“¹⁶⁶

¹⁶⁶ International Commission on the Balkans: *The Balkans in Europe's Future*, April 2005.

